

Reflexiones

Comercio y cambio climático: regímenes en tensión

Roberto Bouzas¹

- ❖ Cómo citar este artículo: Bouzas, R. (2021). Comercio y cambio climático: regímenes en tensión. *Relaciones Internacionales*, 30(61).

La reducción en el ritmo de acumulación de gases de efecto invernadero (GEI) es, probablemente, el desafío de política más grande que ha enfrentado la comunidad internacional. Por la propia naturaleza del problema, para garantizar resultados efectivos es necesario movilizar un conjunto de acciones que reúnan al menos una masa crítica de países. En el límite, esa masa crítica incluye a buena parte de la comunidad internacional.

Si bien hay evidencia científica cada vez más concluyente² sobre el costo potencial de acciones tardías o insuficientes, los incentivos de los distintos Estados para involucrarse activamente son muy heterogéneos. Esa heterogeneidad responde a múltiples factores, entre los que destacan la distribución asimétrica de responsabilidad histórica en la creación del problema, las capacidades y recursos disponibles para hacer frente a las demandas de mitigación y/o adaptación, y las diferencias de diagnóstico en relación con las distintas dimensiones del problema.

En efecto, un primer obstáculo proviene del hecho de que el cambio climático es un fenómeno determinado por el comportamiento de una variable de *stock*: la cantidad de GEI que tienen un largo período de degradación y que se han acumulado a lo largo del tiempo, desde fines del siglo XVIII. Si bien la composición por países de origen de las emisiones de GEI ha sufrido modificaciones muy importantes en las dos últimas décadas, la distribución de responsabilidad histórica por la generación del problema sigue siendo muy heterogéneas. En 2015, por ejemplo, las emisiones de GEI de China eran el doble de las de

¹ Roberto Bouzas es profesor plenario de la Universidad de San Andrés e investigador superior del CONICET.

² IPCC (2021)

Estados Unidos y prácticamente el triple de las de la UE³, pero su contribución histórica representaba apenas el 12,7% del total (alrededor de la mitad de la de Estados Unidos y de la Unión Europea).⁴ El caso de la India es aún más claro: mientras que en 2015 sus emisiones anuales de GEI se acercaban a las de Estados Unidos y la Unión Europea, las acumuladas representaban sólo el 3% del total. Estas asimetrías plantean un evidente problema de equidad a la hora de hacer frente al costo de los esfuerzos de mitigación y/o adaptación. Además, no existe ninguna correlación entre la probable distribución de los costos ambientales del calentamiento global y la contribución de los distintos países a la generación del problema.

El dilema se agudiza, porque a pesar del rápido crecimiento en las emisiones de GEI por parte de algunos países en desarrollo en los últimos años, las emisiones *per capita* continúan siendo también muy heterogéneas: en 2016, por ejemplo, Alemania emitía casi cuatro veces el promedio mundial, mientras que las emisiones de Estados Unidos lo duplicaban. Las emisiones *per capita* de China, por su parte, eran solo la mitad del promedio mundial y las de la India menos del 40%.

Otro indicador de asimetría surge cuando se comparan las estimaciones de emisión de GEI en la producción (el modo prevaleciente de medida y registro) y el consumo. En efecto, el modo de registro de las emisiones según el lugar donde estas se producen no toma en cuenta los efectos del comercio internacional. El comercio internacional no sólo genera emisiones propias de esa actividad (derivadas, por ejemplo, de los servicios de transporte), sino que el balance de emisiones exportadas (producidas pero no consumidas) e importadas (consumidas pero no producidas) normalmente difiere de país a país. Para Estados Unidos, por ejemplo, las emisiones contabilizadas según su consumo eran en 2016 8% más altas que cuando se contabilizaban a partir de la producción.⁵ Inversamente, en el caso de China las emisiones contabilizadas según el consumo eran 14% inferiores a las emisiones vinculadas a la producción. Esta asimetría en el balance de emisiones, según ellas se contabilicen a partir de la producción o el consumo, implica una distribución de responsabilidades diferentes con relación a los esfuerzos de mitigación.

En segundo lugar, las políticas de mitigación, tanto como las de adaptación a los efectos del cambio climático, requieren la inversión de recursos económicos significativos. Sin embargo, los distintos países cuentan con diferentes capacidades para llevar adelante ambas actividades. De hecho, algunos de los países potencialmente más afectados por los efectos del cambio climático (como el derivado del aumento en el nivel del mar) se cuen-

³ <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20180301STO98928/emisiones-de-gases-de-efecto-invernadero-por-pais-y-sector-infografia> Accedido el 19.11.2021

⁴ <https://ourworldindata.org/contributed-most-global-co2>. Accedido el 19.11.2021

⁵ <https://ourworldindata.org/consumption-based-co2>

Accedido el 19.11.2021

tan entre las naciones de ingreso *per capita* bajo o mediano. La disparidad de capacidades caracteriza no sólo a la disponibilidad de recursos económicos, sino también a las herramientas institucionales necesarias para movilizar el tipo de acciones que se requieren tanto en el campo de la mitigación como de la adaptación. La asimetría derivada del acceso diferencial a los recursos se potencia por la diferente responsabilidad histórica en la generación del problema que analizamos en párrafos anteriores.

Para reflejar esta situación, la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático adoptó el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”. Pero el componente clave de la transformación de ese principio en acciones efectivas (la movilización de recursos económicos desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo) se ha mantenido muy por debajo de lo comprometido.

Finalmente, el combate de los efectos del cambio climático también se ha visto complicado por las diferencias en el diagnóstico y la heterogénea e incierta distribución temporal de costos y beneficios. Si bien en los últimos años la evidencia científica sobre la responsabilidad de las actividades humanas en el aumento de la temperatura media se ha consolidado, sigue habiendo diferencias de diagnóstico sobre la valuación de costos y beneficios. En efecto, a los escépticos sobre el papel de la intervención antropogénica se suman quienes consideran que el avance tecnológico permitirá enfrentar el problema con mayor eficiencia y menor costo en un futuro, abonando así la tesis de que no es tan urgente adoptar medidas costosas en el corto y mediano plazo. La heterogénea distribución de costos y beneficios a lo largo del tiempo también conspira contra la adopción de medidas en el corto plazo, ya que son las generaciones presentes quienes deberán asumir la mayor parte de los costos, mientras que serían las generaciones futuras las que recibirían la mayoría de los beneficios. Por último, el cálculo de costos y beneficios de las distintas opciones de política también se dificulta, porque hay evidencia de que las consecuencias de la acumulación de GEI no son lineales y, al menos con la tecnología hoy disponible, se encuentran sujetas a irreversibilidades.

Este conjunto de obstáculos explica el lento avance de la comunidad internacional para establecer un enfoque y un tratamiento común efectivo. También ayuda a entender la sustitución de un régimen en teoría más ambicioso (como al que aspiraba el Protocolo de Kioto) por otro caracterizado por la acción individual levemente coordinada (como el materializado en el Acuerdo de París). Las consecuencias de esta dificultad, sin embargo, no se reflejan sólo en los resultados de la lucha contra el cambio climático: en efecto, otros ámbitos de interacción internacional y otros regímenes internacionales se verán afectados en su funcionamiento. Esta es una consecuencia inevitable del desarrollo de regímenes independientes en distintos campos del sistema internacional, lo que amenaza con generar conflictos de jurisdicción y reglas enfrentadas que demandarán mecanismos más o menos eficaces de arbitraje. Sin embargo, estas tensiones están tomando forma en un contexto en el que algunos de los mecanismos de arbitraje más desarrollados se encuentran en abierta crisis y en el que los liderazgos hegemónicos tradicionales se encuentran fuertemente cuestionados.

1. El *European Green Deal* y el mecanismo de ajuste en frontera

Uno de los campos en donde es previsible una conflictividad creciente es el del comercio internacional. En efecto, la adopción de medidas unilaterales para combatir el cambio climático de alcance y ambición heterogéneos generará inevitablemente presiones para adoptar medidas compensatorias para evitar consecuencias económicas y ambientales no deseadas. El *European Green Deal*⁶ es un buen ejemplo de esas tensiones emergentes.

En julio de 2021 la Comisión Europea adoptó un paquete de propuestas para profundizar sus políticas de mitigación de las emisiones y para combatir los efectos del cambio climático con el objetivo de reducir sus emisiones netas de GEI en un 55% para 2030 (en comparación con los niveles registrados en 1990). Las medidas incluyen políticas relativas al clima, la energía, el uso de la tierra, el transporte y los impuestos. El objetivo de largo plazo es acelerar la convergencia de la UE hacia una economía neutral en carbono (es decir, una economía sin emisiones netas positivas) en 2050.

Entre las medidas que son parte del paquete se incluye el fortalecimiento del Sistema Europeo de Comercio de Emisiones, a través de la aplicación de limitaciones más estrictas a las emisiones de GEI y la gradual eliminación de los permisos gratuitos. Hasta ahora, los sectores más sensibles al impacto de las limitaciones a la emisión no sintieron plenamente sus consecuencias económicas, debido a la combinación de dos rasgos del sistema: los límites relativamente generosos a la emisión establecidos por la Comisión y el otorgamiento de permisos de emisión gratuitos.

Pero la implementación de limitaciones más severas, el previsible aumento en el precio de mercado de la tonelada de carbono y la gradual eliminación de los permisos gratuitos repercutirán en un aumento en los costos de producción de los establecimientos europeos alcanzados por el nuevo régimen. Esto tendrá dos consecuencias. Desde el punto de vista económico, el aumento en los costos de producción debido a las nuevas políticas colocará a los productores europeos en una posición de desventaja frente a competidores externos que no estén sujetos a las mismas exigencias. Desde el punto de vista ambiental, esa asimetría podrá plantear el riesgo de esterilizar el propio objetivo ambiental de la medida a través de la sustitución de producción europea potencialmente menos contaminante por nueva producción en aquellas jurisdicciones que implementen regulaciones menos estrictas. En este caso, a pesar de su costo económico para los productores europeos, la medida tampoco conseguiría parcialmente su objetivo ambiental (la llamada “fuga de carbono”). Resulta evidente que ni una ni otra consecuencia serían políticamente tolerables. Por lo tanto, si el resto de la comunidad internacional no adopta medidas restrictivas equivalentes a las impulsadas por la UE, la adopción de medidas compensatorias luce prácticamente inevitable

⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es Accedido el 23.11.2021

La respuesta de la propuesta de la Comisión a este problema es la creación de un mecanismo de ajuste en frontera (*Carbon Border Adjustment Measure, CBAM*) que gravará las emisiones de las importaciones provenientes del resto del mundo de manera equivalente a como lo hace el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones con la producción europea. El ajuste se aplicará de manera progresiva a las importaciones de los sectores en los que se discontinúen los permisos gratuitos, los que se irán ampliando progresivamente. En una primera etapa, los sectores a los que gradualmente se le retirarán los permisos gratuitos (y, por consiguiente, se les aplicará el ajuste en frontera) son la producción de aluminio, hierro y acero, fertilizantes, cemento y electricidad. Dichos permisos gratuitos se discontinuarán a partir de 2026 y a lo largo de un período de diez años, hasta que en 2035 esos establecimientos tengan que comprar la totalidad de sus permisos en el mercado. En forma paralela, durante ese período de transición se irá ampliando proporcionalmente la cobertura del CBAM. En términos prácticos, los importadores europeos de los productos alcanzados por el nuevo mecanismo deberán comprar certificados por la proporción de emisiones no cubiertas por los permisos gratuitos entregados a los productores europeos. La cantidad de certificados que deberán adquirir los importadores podrá ajustarse para compensar cargos a las emisiones que los productores extranjeros hubieran pagado en su país de origen. No obstante, no hay ninguna precisión con relación a cómo se tratarán medidas regulatorias de “comando y control” alternativas a un mercado de emisiones. Por otra parte, aquellos países que tengan sistemas de comercio de emisiones formalmente vinculados al ETS podrían ser exceptuados del CBAM. En esta primera etapa, el CBAM alcanzará a poco más del 3% de las importaciones europeas totales y su impacto se concentrará en un puñado de importantes socios comerciales de la UE (Rusia, China, Ucrania, Turquía, Reino Unido, Corea e India). Pero es inevitable que su cobertura de productos y países se incremente si no hay un enfoque más coordinado en materia de cambio climático.

La Comisión Europea sostiene que el CBAM se implementará de modo compatible con los compromisos multilaterales asumidos en la OMC. Sin embargo, las opiniones sobre su compatibilidad con las disciplinas existentes son divergentes. Más aún, incluso si el mecanismo fuera en principio compatible, no puede descartarse el surgimiento de conflictos y diferencias en torno a su implementación práctica a partir de la reacción de socios comerciales que se sienten negativamente afectados por la política comunitaria. Entre los compromisos y disciplinas abiertos a disputa se encuentran varios principios clave del régimen de comercio internacional. Entre estos se destacan el principio de consolidación de aranceles, el de trato nacional y el de nación más favorecida. En efecto, una cuestión clave que surgirá a partir de la implementación del CBAM es si éste efectivamente constituye una medida de ajuste en frontera compatible con el GATT. Para algunos autores, desde el punto de vista legal sería en principio posible diseñar un mecanismo que fuera compatible con las disciplinas existentes, aún cuando eso no signifique que fuera algo deseable (Horn & Mavroidis, 2011). Para otros, un mecanismo de ese tipo podría ser legalmente cuestionable debido a que las diferencias en la intensidad de emisiones de un

método o proceso de producción no constituiría un elemento directamente incorporado al producto y, por lo tanto, no podría constituir una base para argumentar que los productos no son similares o directamente competitivos y por eso son gravados de manera diferente (Hufbauer, Kim & Schott, 2021).⁷ Del mismo modo, la exclusión parcial o total de ciertos países del CBAM podría constituir, a juicio de algunos países afectados, una violación del principio de nación más favorecida.

Cabe destacar, sin embargo, que aún cuando el CBAM fuera considerado contrario a los compromisos o disciplinas acordadas en el GATT, la UE aun podría justificarlo como una de las excepciones generales permitidas por el Art. XX. En concreto, la UE podría ampararse en que se trata de una medida “necesaria para proteger la salud o la vida de las personas, los animales o las plantas” (Art XXb) o una medida “relacionada con la conservación de recursos naturales agotables” (Art XXg). Sin embargo, como señalan Hufbauer, Kim & Schott (2021), el CBAM aún debería estar en conformidad con el preámbulo del Artículo XX, el que establece que la medida no debe constituir “un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre países entre los que prevalecen las mismas condiciones” o “una restricción encubierta al comercio internacional”.

Estas eventuales controversias, sin embargo, difícilmente podrían resolverse dentro de los canales hoy disponibles. En efecto, el mecanismo de solución de controversias de la OMC se encuentra paralizado y sin perspectivas de reactivarse, como consecuencia del veto de Estados Unidos al nombramiento de nuevos jueces del Órgano de Apelación. Si bien ahora se abre un período de transición de tres años hasta que se inicie de manera efectiva la aplicación del CBAM, existen pocas perspectivas de que para entonces se haya superado la *impasse* que hoy paraliza al procedimiento de solución de controversias. El bloqueo al funcionamiento del Órgano de Apelación implica que, en la práctica, las disputas que no se puedan resolver en la instancia del Grupo de Trabajo y que sean apeladas por alguna o ambas partes en conflicto quedarán en suspenso y sin una determinación final. El escenario más probable, en este contexto, es un aumento en las acciones unilaterales de represalia y un deterioro en el clima del relacionamiento internacional.

Pero, en rigor, el CBAM es apenas un ejemplo de las varias áreas de conflicto potencial entre regímenes regulatorios internacionales que avanzan de manera heterogénea y descoordinada. Algo similar ocurre en el campo de regulaciones o prácticas como el etiquetado o la recientemente anunciada propuesta de la Comisión para prohibir las importaciones de ciertos productos (soja, carne, aceite de palma, cacao, café y madera) cuyos proveedores no puedan demostrar que no provienen de regiones donde ha habido degradación forestal. Si bien los conflictos entre principios comerciales y ambientales han estado en la agenda desde hace más de dos décadas y el régimen de comercio internacional ha

⁷ En su diseño original el CBAM prevé aplicar un ajuste equivalente al promedio de la carga que recae sobre los productores europeos y contempla la posibilidad de ajustes. La implementación práctica de este mecanismo, no obstante, es todavía incierta.

mostrado una dosis importante de flexibilidad para compatibilizar eventuales contradicciones, la parálisis estructural en la que ha ingresado este último (tanto en su rol como foro de negociación como de mecanismo de solución de diferencias) y la consolidación de un enfoque *bottom-up* en el régimen de cambio climático no auguran una relación armónica en el futuro.

En resumen, la interacción de estos dos regímenes, siempre problemática, promete enfrentar nuevos y mayores desafíos en el futuro, precisamente en un ambiente internacional en el que la heterogeneidad de recursos y preferencias ya no parece poder ser atenuada por el velo de liderazgos no desafiados.

2. Referencias

- Deloitte Access Economics (2015), "Consumption-based carbon emissions", <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/Economics/deloitte-au-economics-carbon-analytics-consumption-based-carbon-emissions-050815.pdf>
- Horn, H. & P. Mavroidis (2011), "To B(TA) or Not to B(TA)? On the Legality and Desirability of Border Tax Adjustment from a Trade Perspective", *The World Economy*
- Hufbauer, C., J. Kim & J. Schott (2021), "Can EU Carbon Border Adjustment Measures Propel WTO Climate Talks?", *PIIE Policy Brief 21-23*
- IPCC (2019), "Climate Change 2021. The Physical Science Basis", <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>