



Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente



ORGANIZACIÓN
MUNDIAL
DEL COMERCIO

El Comercio y el Cambio Climático

Informe de la Organización Mundial del Comercio y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Resumen



En el presente Informe se expone un panorama general de los principales vínculos entre el comercio y el cambio climático partiendo de un examen de las publicaciones disponibles y de un estudio de las políticas nacionales pertinentes.

El Informe empieza con un resumen del **estado actual de los conocimientos científicos** sobre el cambio climático existente y previsto; sobre los efectos del cambio climático; y sobre las opciones disponibles para responder, mediante la mitigación y la adaptación, a los retos que plantea el cambio climático. En el Informe se subraya que los datos científicos sobre el cambio climático son contundentes. Basándose en un análisis de miles de publicaciones científicas, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha llegado a la conclusión de que el calentamiento del sistema climático de la Tierra es “inequívoco”, y de que es “muy probable” que las actividades humanas sean su causa.

Sin embargo, lo más preocupante es que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero siguen

aumentando, y según las proyecciones, continuarán creciendo en los próximos decenios si no se introducen cambios significativos en las leyes, las políticas y las medidas vigentes. Las estimaciones actuales indican que las emisiones de gases de efecto invernadero aumentarán entre un 25 y un 90 por ciento de 2000 a 2030, y que la proporción de los gases de efecto invernadero emitidos por los países en desarrollo será bastante más elevada en los próximos decenios.

Se prevé que la mayoría de los sectores de la economía mundial se vean afectados y a menudo ese impacto tendrá consecuencias para el comercio. Muchos de los sectores afectados, como la agricultura, la silvicultura, la pesca y el turismo, son de importancia fundamental para los países en desarrollo. Es probable que el cambio climático modifique la ventaja comparativa de esos países en esos sectores y altere en consecuencia la estructura del comercio internacional. Asimismo, se prevé que el cambio climático repercuta en la infraestructura comercial y las rutas de transporte comerciales. Del mismo modo, el comercio puede ser un medio de salvar las diferencias

entre la oferta y la demanda, de forma que los países en que el cambio climático produzca escasez puedan obtener lo que necesiten importando de otros países en los que esos bienes y servicios siguen estando disponibles.

La parte correspondiente al examen científico del cambio climático va seguida de un análisis de los **aspectos económicos del vínculo entre el comercio y el cambio climático**; estas dos partes forman el contexto en que se sitúan los demás análisis del Informe, en los que se examinan más a fondo las políticas en materia de comercio y cambio climático, tanto en el plano internacional como en el nacional. Para analizar los vínculos entre el comercio y el cambio climático, los economistas han utilizado un marco analítico que permite evaluar los efectos del comercio en el volumen de las emisiones de gases de efecto invernadero. Se consideran tres tipos de efectos: efecto de escala, efecto de composición y efecto de tecnología. Por un lado, los estudios indican que es probable que si el comercio se liberaliza aumenten las emisiones de CO₂ como consecuencia del incremento de la actividad económica (el efecto de escala). Por el otro, la apertura del comercio podría facilitar tanto la adopción de tecnologías que reducen la intensidad de las emisiones resultantes de la producción de bienes (el efecto de tecnología) como el paso en la gama de producción a sectores de uso menos intensivo de energía, si es en ellos donde reside la ventaja comparativa (el efecto de composición). Gracias al aumento de la difusión de tecnologías de mitigación, el efecto de tecnología es la principal forma en que la liberalización del comercio puede contribuir a mitigar el cambio climático.

En el Informe se señala asimismo que las emisiones de gases de efecto invernadero que genera el comercio internacional se deben al transporte de mercancías. De hecho, el transporte marítimo representa el grueso del comercio internacional en volumen y una proporción considerable en valor. Entre las distintas modalidades de transporte, el tráfico marítimo es el más eficiente en términos de emisiones de carbono, lo que debería tenerse en cuenta al evaluar la contribución del comercio a las emisiones relacionadas con el transporte.

En el Informe también se describen **las actividades multilaterales desplegadas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero** y adaptarse a los riesgos que plantea el cambio climático. Adoptada en 1992 en la Cumbre para la Tierra, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) tiene por objetivo lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. En 1997, un mayor impulso político desembocó en la firma del Protocolo de Kyoto, en el que se establecen compromisos específicos y vinculantes de reducción de las emisiones para los países industrializados. El reto al que se enfrentan actualmente los negociadores sobre el cambio climático consiste en llegar a un acuerdo sobre una respuesta multilateral al cambio climático cuando expire el primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto.

En el contexto de las presentes negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, también se está realizando una labor multilateral que podría contribuir favorablemente a los esfuerzos de mitigación. Son de importancia fundamental las primeras negociaciones multilaterales sobre comercio y medio ambiente de la historia. Los Miembros de la OMC se están concentrando en las formas de fortalecer aún más la cooperación y la coherencia entre la OMC y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, como la CMNUCC. Además, los negociadores están estudiando “la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos”. El objetivo consiste en mejorar el acceso a bienes y servicios ecológicos más eficientes y diversos y menos costosos en el mercado mundial, con inclusión de bienes y servicios que contribuyan a la mitigación y la adaptación al cambio climático.

En la última parte del Informe se presenta una reseña general de una serie de **políticas y medidas nacionales** que diversos países han empleado para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar la eficiencia energética. Se exponen los rasgos fundamentales de la concepción y aplicación de esas políticas, a fin de trazar un cuadro más nítido de su efecto general y sus posibles repercusiones en la protección del medio ambiente, el

desarrollo sostenible y el comercio. Ofrece también, en las esferas procedentes, una visión general de las normas de la OMC que pueden guardar relación con tales medidas.

En el plano nacional se han utilizado o existen algunas medidas de política para mitigar el cambio climático. Se suelen considerar medidas normativas (es decir, reglamentos y normas) o incentivos económicos (o sea, impuestos, permisos negociables, y subvenciones). Se expone la variedad de medidas de política en materia de cambio climático ya aplicadas o que se está considerando aplicar en función de sus objetivos principales: la internalización de los costos ambientales de las emisiones de gases de efecto invernadero; la reglamentación del uso de bienes y tecnologías inocuos para el clima; o el desarrollo y la aplicación de dichos bienes. Estas distinciones constituyen también un marco útil para estudiar la posible pertinencia de las normas comerciales.

Hay dos tipos de mecanismos de fijación de precios que han sido utilizados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: los impuestos y los sistemas de comercio con fijación de límites máximos. Estos instrumentos de fijación de precios pretenden internalizar la externalidad ambiental (es decir, el cambio climático) estableciendo un precio sobre el contenido de carbono de la energía consumida o sobre las emisiones de CO₂ generadas en la producción o el consumo de bienes. El enfoque que han adoptado varios países en los dos últimos decenios ha consistido en fijar un precio a la introducción de CO₂ en la atmósfera, gravando con impuestos el consumo de combustibles fósiles en función de su contenido de carbono. Otros países han introducido también impuestos generales sobre el consumo de energía, lo que tiene un efecto *de facto* en las emisiones de CO₂, o recurren a una combinación de impuestos sobre las emisiones de CO₂ e impuestos sobre el consumo de energía.

Otro criterio para establecer un precio del carbono consiste en fijar un tope de las emisiones totales, traducirlo en derechos que cubran esas emisiones, y crear un mercado para comerciar con esos derechos a un precio determinado por el mercado. La evolución del régimen de comercio de emisiones en Europa, y las propuestas de introducir regímenes de comercio de emisiones obligatorios en

otras economías desarrolladas, han suscitado muchos debates. Ha suscitado especial preocupación el grado en que la competitividad internacional de los sectores industriales de alto consumo de energía se verá afectado por las políticas internas de limitación de las emisiones de carbono. En este contexto, también se ha prestado gran atención a la cuestión de la “fuga de carbono” (es decir, el riesgo de que las empresas de gran intensidad de energía simplemente se trasladen a países sin reglamentaciones en materia de cambio climático). De hecho, en su legislación sobre regímenes de comercio de emisiones, algunos países están estudiando o han introducido ya criterios -como la intensidad de carbono o de energía de los procesos de producción o la exposición a riesgos comerciales de la rama de producción de que se trate- para determinar sectores que estarían expuestos al riesgo de la fuga de carbono.

Por consiguiente, se han examinado varias características de reducción de los costos del carbono para algunas ramas de producción de alto consumo de energía, entre ellas la libre asignación de derechos de emisión y las exenciones para ramas de producción particularmente sensibles. Sin embargo, las medidas de alivio y las exenciones tal vez no basten, y eso plantea la cuestión de determinar si la preocupación por la fuga de carbono y la competitividad pueden justificar medidas oficiales que impongan costos similares a los productores extranjeros, mediante el uso de medidas de ajuste en frontera.

La aplicación de medidas en frontera plantea dos grandes retos: justificar las medidas en frontera (o sea, evaluar con exactitud las pérdidas causadas por la fuga de carbono y las pérdidas de competitividad); y determinar un precio “justo” que ha de imponerse a los productos importados para armonizar sus precios con el costo interno que supone el cumplimiento de un régimen de comercio de emisiones. En los análisis de ese tipo de medidas realizados hasta ahora se ha puesto de relieve la dificultad de implantar un mecanismo de ajuste en frontera que responda a las preocupaciones de las ramas de producción nacionales y, al mismo tiempo, contribuya a la meta más amplia de mitigar el cambio climático.

En el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el Acuerdo sobre Subvenciones y

Medidas Compensatorias de la OMC (Acuerdo SMC) existen reglas detalladas sobre los ajustes fiscales en frontera. Esas reglas permiten, en determinadas condiciones, utilizar esos ajustes sobre productos importados y exportados. Aunque los ajustes en frontera en relación con los regímenes de comercio de emisiones son una nueva forma de reglamentación, y por tanto no están previstos explícitamente en el texto de los Acuerdos de la OMC, podrían entrar en juego disciplinas comerciales básicas, como el principio de la no discriminación, ya que su ámbito de aplicación es bastante amplio.

El enfoque general de conformidad con las reglas de la OMC ha consistido en reconocer que puede resultar necesario cierto grado de restricción del comercio para lograr determinados objetivos de política siempre que se respeten algunas condiciones cuidadosamente elaboradas. La jurisprudencia de la OMC ha confirmado que las reglas de la OMC no prevalecen sobre las prescripciones ambientales. Por ejemplo, aunque se comprobara que una medida en frontera relacionada con el cambio climático es incompatible con una de las disposiciones básicas del GATT, podría tratar de justificarse en virtud de las excepciones generales del GATT (o sea, el artículo XX), siempre que se cumplan varias condiciones.

En esta parte del Informe también se examina otro tipo de incentivo económico que se utiliza habitualmente en las políticas de mitigación del cambio climático: la financiación pública orientada a fomentar la investigación y el desarrollo de bienes y tecnologías inocuos para el clima y aumentar su aplicación práctica (incluidas la comercialización y la difusión). Se estudian tres tipos de incentivos financieros a la aplicación práctica: los instrumentos fiscales; las medidas de sostenimiento de los precios, como los regímenes tarifarios especiales; y políticas de apoyo a las inversiones, con las que se pretende reducir el costo de capital de instalar y aplicar tecnologías de energía renovable.

La financiación pública del desarrollo y la aplicación de bienes de energía renovable y baja emisión de carbono pueden tener repercusiones en el precio y la producción de bienes de esa naturaleza. Desde el punto de vista del comercio internacional, esas políticas disminuyen los

costos de los productores, haciendo que baje el precio de los productos. A su vez, la baja de los precios puede reducir el acceso de los países exportadores al mercado del país que concede las subvenciones, o puede hacer que aumenten las exportaciones de ese país. Además, algunos países pueden conceder subvenciones a las ramas de producción nacionales consumidoras de energía para compensar los costos de instalación de tecnologías de reducción de las emisiones y mantener así su competitividad internacional. Dado que el sector de las tecnologías de energía renovable y baja emisión de carbono está considerablemente abierto al comercio internacional, las normas de la OMC sobre subvenciones (como las que figuran en el Acuerdo SMC) pueden ser pertinentes en relación con ciertas políticas de financiación.

Por último, en el Informe se examinan los instrumentos reglamentarios más tradicionales y se pasa revista a la gama de prescripciones técnicas para productos y métodos de producción destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de energía. La mayoría de los países desarrollados, y un número cada vez mayor de países en desarrollo, han adoptado en el plano nacional prescripciones técnicas para promover la eficiencia energética. Se calcula que las mejoras de la eficiencia energética han dado lugar a reducciones de más del 50 por ciento del consumo de energía en el curso de los últimos 30 años.

Esas prescripciones técnicas relativas al cambio climático pueden adoptar varias formas (por ejemplo, niveles máximos de emisiones, normas de eficiencia energética tanto de los productos como de los métodos de producción, etc.). Además, las prescripciones van acompañadas de medidas de aplicación y observancia, como los requisitos de etiquetado y los procedimientos de evaluación de la conformidad, para garantizar la transparencia y la conformidad con las correspondientes prescripciones en materia de eficiencia energética y reducción de las emisiones de CO₂. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio es el mecanismo fundamental de la OMC que rige los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad, incluidos los referentes a los objetivos de mitigación del cambio climático, si bien también pueden ser pertinentes otras normas del GATT.