

**Los resultados de las negociaciones sobre comercio y cambio climático de Cancún**

No obstante la relevancia de la vinculación entre los temas comerciales y el cambio climático en las negociaciones internacionales, el Acuerdo de Copenhague de diciembre de 2009 (15° Conferencia de las Partes) no logró resolver estas cuestiones, desconociendo el trabajo llevado adelante por los grupos de negociación en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

La Conferencia de las Partes celebrada un año después, en diciembre de 2010 en Cancún (COP 16), constituyó un avance significativo en muchas cuestiones con respecto a lo acordado en Copenhague. A pesar de ello, los lineamientos acordados en Cancún han dejado la definición de temas más complejos y difíciles, como los relativos a comercio y cambio climático, para más adelante, como la COP 17 que se celebrará en diciembre de 2011 en Durban, Sudáfrica.

En relación a estos temas, son tres las cuestiones que cabe resaltar. Primero, se podría afirmar que en Cancún se llegó a una solución de compromiso con respecto a las cuestiones comerciales que fueron discutidas en el marco del Grupo Ad-Hoc sobre la Cooperación a Largo Plazo (AWG-LCA, por sus siglas en inglés) sobre las consecuencias económicas y sociales de las medidas de respuesta. La decisión del AWG-LCA que insta a las partes que son países desarrollados a esforzarse en implementar medidas que respondan al cambio climático evitando consecuencias sociales y económicas negativas para los países en desarrollo, constituye un punto intermedio entre la posición de los Estados Unidos –opuesto a la inclusión de referencias a cuestiones comerciales– y la de los países en desarrollo, incluyendo a la Argentina, que defienden que los países desarrollados no deberán recurrir a medidas unilaterales relacionadas con el comercio, basadas en argumentos de protección contra el cambio climático.

Segundo, respecto de las emisiones del transporte aéreo y marítimo internacional, en Cancún continuaron las divergencias entre las posiciones de los países desarrollados – que apuntan a avanzar hacia un acuerdo global de reducción de emisiones a través de la implementación de mecanismos de mercado (mercado de emisiones, impuestos al combustible, etc.)– y la postura de los países en desarrollo, que sostiene que el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas contemplado en la CMNUCC debe conciliarse con las propuestas de reducción de emisiones discutidas en la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) y en la Organización Marítima Internacional (OMI).

Los avances referidos a la puesta en marcha de un mecanismo de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal (REDD+, por sus

siglas en inglés)<sup>1</sup> requieren considerar también los potenciales impactos que podría tener sobre el comercio.

Si bien las posibles consecuencias indeseables sobre el comercio no han sido analizadas con detenimiento, se discute que podría darse una relocalización de actividades que causan deforestación hacia países que actualmente no cuentan con problemas de deforestación, algo similar a la fuga de carbono analizada para las otras actividades. Si eso sucediera, no se lograría el objetivo de reducción de las emisiones totales e impactando en el comercio, en especial entre países en desarrollo, que son quienes recibirían los pagos por conservar sus bosques (Hudson, 2010)<sup>2</sup>.

### Una breve reseña sobre la vinculación entre comercio y cambio climático

La relación entre cambio climático y comercio gira en torno al debate sobre el efecto económico que las políticas ambientales tienen en los costos de producción y en la vinculación que existe entre el acuerdo multilateral ambiental –la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático –y las normas comerciales multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las obligaciones ambientales –entendidas como los compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)– plantean consecuencias económicas y comerciales para los distintos países. Es por ello que uno de los puntos más cuestionados en el ámbito de las negociaciones internacionales es cómo se distribuyen estos costos entre las distintas categorías de países y sectores de la economía. Uno de los objetivos que se busca es evitar que la aplicación de medidas comerciales reemplace a las obligaciones ambientales.

En este sentido, las economías en desarrollo ven con especial preocupación las medidas de respuesta al cambio climático que están siendo contempladas por los países desarrollados –como: i) los mecanismos de ajuste al carbono en frontera (*border carbon adjustments*) y ii) los etiquetados de huella de carbono (*carbon footprint*)–. Estas medidas, que están basadas en consideraciones ambientales y económicas, podrían afectar las exportaciones de los países en desarrollo dirigidas a los mercados desarrollados y constituir restricciones encubiertas al comercio.

Los mecanismos de ajuste al carbono en frontera incluyen los aranceles al carbono y los sistemas de comercio de emisiones, que requieren que los exportadores compren permisos de emisión para vender sus productos en los mercados de destino. Entre los distintos esquemas que están bajo discusión en los países desarrollados se hallan: i) la aplicación de una tarifa en frontera que tome en cuenta el nivel de GEI emitidos durante el proceso de producción de cada producto, ii) el establecimiento de un arancel estándar para cada categoría de producto, sin tomar en cuenta cuán eficiente en términos

<sup>1</sup> Los esquemas REDD+ apuntan a la conservación y gestión sustentable de los bosques, y a la conservación y aumento de las reservas de carbono contenidas en ellos. En la actualidad existen proyectos piloto de REDD+ implementados en varios países en desarrollo con diferentes modalidades de pago por la conservación de sus bosques. Uno de los objetivos de esta experimentación es lograr contar con un conjunto de mejores prácticas con miras a la implementación de un esquema REDD en un tratado sobre cambio climático más amplio.

<sup>2</sup> Hudson, G. (2010). Seeing REDD: Unresolved trade issues at the brink of consensus. Bridges Trade BioRes Review. Volume 4 Issue 4 December 2010. Ginebra: The International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

ambientales ha sido el proceso productivo y iii) el establecimiento de un arancel (o derechos de compra de emisiones) estándar para cada producto, pero permitiendo que los productores en los países exportadores demuestren que han sido más eficientes durante su proceso productivo, de forma tal de pagar un arancel menor.

En las opciones ii) y iii) sería posible diferenciar de acuerdo al país de origen de las importaciones, dependiendo si éste ha implementado políticas unilaterales de reducción de la intensidad de sus emisiones o si ha asumido compromisos de reducción de emisiones, lo cual podría considerarse arbitrario. Además, un esquema de ajuste al carbono en frontera implicaría mayores costos administrativos, especialmente para las pequeñas y medianas empresas y para las compañías en los países en desarrollo (Persson, 2010)<sup>3</sup>.

Por otra parte, los requisitos de cálculo de las emisiones de GEI de los productos –o etiquetado de huella de carbono– también podrían resultar en mayores costos para las compañías exportadoras y llegar a constituirse en una barrera al comercio para aquellas empresas que no cuenten con los recursos para llevar adelante este cálculo. Más aún, el cumplimiento de diferentes requerimientos de etiquetado en diferentes países implica un costo adicional para los exportadores de los productos que torna aún más compleja la situación.

#### **¿Qué se discute en las negociaciones de cambio climático? Distintas posiciones<sup>4</sup>**

En la 13<sup>o</sup> Conferencia de las Partes (COP 13), celebrada en diciembre de 2007, se adoptó el Plan de Acción de Bali, que impulsa un proceso de negociación con el fin de establecer un régimen de cooperación internacional que dé respuesta a los desafíos que presenta el cambio climático a nivel mundial luego de 2012. En el marco de esta Convención, las cuestiones relativas a comercio y cambio climático son debatidas, principalmente, en el ámbito del Grupo Ad-Hoc sobre la Cooperación a Largo Plazo. Anteriormente, en 2005, las Partes establecieron el Grupo Ad-Hoc sobre los Compromisos Futuros de los Países del Anexo I bajo el Protocolo de Kioto, que en el marco de dicho Protocolo, discute las obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que deberán asumir las economías industrializadas una vez concluido el primer período de compromisos (2008 – 2012).

La vinculación entre comercio y cambio climático constituye uno de los temas más controvertidos, en un contexto internacional en el que esta relación está adquiriendo una nueva dimensión. Ello se debe, en gran medida, al hecho de que varios países están instrumentando medidas comerciales como una manera de abordar el desafío que representa el cambio climático.

<sup>3</sup> Persson, S. (2010). Practical aspects of border carbon adjustments: Assessing costs from a trade facilitation perspective. Bridges Trade BioRes Review. Volume 4 Issue 4 December 2010. Ginebra: The International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

<sup>4</sup> Esta sección está basada en Hoppstock, J., C. Pérez Llana, E. Tempone y C. Galperín (2009). *Comercio y cambio climático: el camino hacia Copenhague*. Serie de Estudios del CEI 13. Buenos Aires: Centro de Economía Internacional y en Hoppstock, J. (2010). Comercio y cambio climático: perspectivas y posiciones en Copenhague. *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración* 17: 85–107.

Estos países justifican la adopción de dichas medidas principalmente por dos cuestiones: i) por razones ambientales, para evitar el efecto conocido como “fuga de carbono” (o *carbon leakage*)<sup>5</sup> por el cual las industrias intensivas en emisiones de carbono se podrían trasladar de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, que cuentan con regulaciones menos estrictas en términos de limitación de las emisiones– y ii) por razones económicas, para mantener la competitividad económica de las industrias emisoras de gases de efecto invernadero en los países desarrollados –con compromisos de reducción de las emisiones que se traducen en costos derivados de la obligación de mitigar estas emisiones– frente a las industrias de los países en desarrollo que no cuentan con obligaciones de disminución de sus emisiones.

El objetivo pretendido que está detrás de este razonamiento es el de “nivelar el campo de juego” ya que consideran que la aplicación de unas regulaciones domésticas relacionadas con el cambio climático más estrictas en los países desarrollados reducirá la competitividad de sus productos en los mercados domésticos e internacionales. En especial, las industrias que se verían más comprometidas serían aquellas intensivas en el uso de energía como las del hierro y el acero, aluminio y cobre, cemento, papel y productos químicos.

Por su parte, los países en desarrollo ven con preocupación la proliferación de iniciativas de este tipo ya que no consideran que las medidas comerciales resulten el medio apropiado para responder a la problemática del cambio climático. Es más, la adopción de estas medidas podría derivar en restricciones encubiertas al comercio para los productos de los países en desarrollo, ya que implicarían la necesidad de readecuar sus patrones de producción a normas y estándares ambientales que no contemplan sus necesidades sociales y económicas de desarrollo.

Ello también presupondría que los costos de adecuación y/o de cumplimiento de estos estándares y normas sean trasladados a las economías en desarrollo –traspasando, de esta manera, los costos de mitigación– haciendo caso omiso de los principios básicos de la CMNUCC sobre equidad y de “responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades” (artículo 3.1 de la CMNUCC) y, en especial, que “las medidas adoptadas para combatir el cambio climático, incluidas las unilaterales, no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional” (artículo 3.5 de la Convención). Ello además abriría interrogantes respecto de su consistencia con las normas de la Organización Mundial del Comercio.

En particular, las negociaciones sobre cuestiones relativas al comercio y al cambio climático que resultan más problemáticas son: i) las emisiones del transporte marítimo y aéreo internacional, ii) las acciones sectoriales específicas en agricultura y iii) las consecuencias económicas y sociales de las medidas de respuesta.

---

<sup>5</sup> Se entiende por “fuga de carbono” al incremento en las emisiones de dióxido de carbono de un país como resultado de la reducción en las emisiones de otro país con regulaciones más estrictas en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero. Esta definición supone que las empresas en países con regulaciones más estrictas enfrentan mayores costos en comparación con lo que ocurre en otros países que no toman estas medidas (lo cual podría producir como resultado la relocalización de industrias intensivas en carbono, por ejemplo).

En cuanto al punto i), la mayor parte de los países desarrollados apoyan el establecimiento de un estándar global y vinculante de reducción de las emisiones del transporte internacional ya que, desde su perspectiva, ello evitaría distorsiones de competitividad y de fuga de carbono, resultando más efectivo para la reducción de emisiones. Por su parte, los países en desarrollo sostienen que la cuestión sea tratada por los foros con competencia en la materia –la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Marítima Internacional (OMI)– tomando en cuenta tanto los principios de la Convención sobre responsabilidades comunes pero diferenciadas como los del Protocolo de Kioto<sup>6</sup>. En esta línea, los países en desarrollo sostienen que se debería respetar la diferenciación entre las partes, sin imponer obligaciones de reducción de emisiones en el sector transporte a los países en desarrollo, ya que de hacerlo, se estarían penalizando las exportaciones de estos países, en especial, de aquellos países que se encuentran distantes de los principales mercados de destino de sus productos.

Dentro de los enfoques sectoriales en el sector agropecuario –punto ii)– también existen posiciones encontradas en cuanto a la aplicación de estándares globales u otras medidas comerciales para el sector –como los etiquetados de huella de carbono– ya que podrían constituir un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta al comercio.

Por último, también existen divergencias entre los países desarrollados y en desarrollo en relación a la manera de abordar las consecuencias económicas y sociales de las medidas de respuesta –punto iii). La proliferación de medidas de respuesta relacionadas con el comercio que están bajo discusión en las principales economías desarrolladas genera preocupación en los países en desarrollo por sus posibles consecuencias económicas y sociales adversas, ya que éstas afectarían a los productos de exportación de las economías en desarrollo, en especial aquellas economías fuertemente dependientes de matrices energéticas basadas en combustibles fósiles y/o con industrias intensivas en energía.

Dentro de las medidas que están siendo consideradas se encuentran: i) en los Estados Unidos, el proyecto de ley Waxman-Markey, que propone un sistema de comercio de emisiones obligatorio para las importaciones de ese país y el proyecto de ley Kerry-Boxer que, además de proponer un sistema de comercio de emisiones y la distribución gratuita de permisos de emisión –como una manera de prevenir la fuga de carbono–, abre la posibilidad de implementar medidas en frontera para las importaciones intensivas en energía y ii) la posible adopción de medidas de respuesta comerciales por parte de la Unión Europea –que desde 2005 adoptó un Sistema de Comercio de Emisiones (ETS, por sus siglas en inglés) que aplica a sectores industriales como hierro, acero, papel, cemento, vidrios, entre otros–.

## **Perspectivas y posibles escenarios**

---

<sup>6</sup> En particular, el artículo 2.2 del Protocolo de Kioto que establece que sólo las Partes Anexo I –los países desarrollados– procurarán limitar o reducir las emisiones del transporte aéreo y marítimo internacional trabajando a través de la OACI y la OMI.

Como se comentó en los párrafos anteriores, los temas más complejos relativos a comercio y cambio climático se encuentran en el centro de los debates, restando aún definiciones importantes.

En cuanto a los mecanismos de ajuste en frontera –*i.e.*, aranceles al carbono y sistemas de comercio de emisiones–, es probable que se presente un escenario en el que dos o más países implementen este tipo de medidas en forma unilateral, y con requisitos diferentes, lo cual, no resultaría en principio consistente con las normas de la OMC.

Algo similar, en cuanto a un posible escenario de superposición de medidas implementadas por los países desarrollados para hacer frente a las emisiones derivadas del transporte internacional, podrían enfrentar los países en desarrollo. Un ejemplo de ello sería la implementación en el marco del Sistema de Comercio de Emisiones (ETS) de la Unión Europea de medidas para hacer frente a las emisiones del transporte aéreo y que aplicarían a todas las aerolíneas –sin tener en cuenta el país de origen de las compañías– que aterricen y despeguen en la Unión Europea a partir de 2012.

En cuanto a un mecanismo de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal (REDD+), es importante que en su diseño se tome en cuenta la manera de minimizar los posibles impactos negativos que podría tener sobre el comercio, de forma tal de no desalentar una iniciativa que promueve la conservación de los recursos naturales al mismo tiempo que contribuye a mitigar el cambio climático.