

# **Seminario sobre Comercio y Cambio Climático:** síntesis de los debates

Noviembre de 2009

El 18 y 19 de noviembre de 2009 se realizó en Buenos Aires el seminario sobre Comercio y Cambio Climático, organizado de manera conjunta por la Organización Mundial del Comercio y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, en la sede del BID – INTAL.

El objetivo del seminario fue el de debatir el problema del cambio climático pero prestando atención a sus efectos económicos y en particular a su relación con el comercio internacional, las políticas comerciales y las negociaciones de los aspectos económicos y comerciales en el marco de la negociación actual de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

El seminario se dividió en una sesión introductoria, cinco paneles y una mesa redonda de cierre. Las presentaciones de los panelistas, más el programa y los antecedentes de los expositores y moderadores, se encuentran en la página web del CEI. A continuación se incluye una síntesis de los debates posteriores a cada sesión y de la mesa redonda final.

## **1. Introducción al Seminario**

**Expositores: Patrick Low y Héctor Torres (OMC)**

- Se puntualizó que las normas de la OMC permiten tomar medidas ambientales siempre que sean consensuadas. Las normas de la OMC no deben ser una excusa para no accionar en materia de cambio climático (CC).
- El CC constituye la mayor externalidad de todos los tiempos. Se planteó que para los políticos el problema radica en que los costos de actuar ahora se verifican en el corto plazo, mientras que los beneficios de tomar medidas se aprecian en el largo plazo. Por lo tanto, no existirían incentivos para asumir los costos.
- El otro problema esbozado radica en la distribución de las responsabilidades. Quiénes son los responsables: ¿los emisores de gases de efecto invernadero del pasado o los del presente? Se enfatizó también que los responsables de las emisiones no son los más vulnerables al cambio climático.
- Se plantearon los siguientes interrogantes:
  - ¿Qué instrumento de política conviene utilizar: regulación o mercado?
  - ¿Conviene actuar sobre el consumo o sobre la producción?
  - ¿Puede obviarse la mitigación? Se concluyó que no se puede dejar de mitigar, aunque aumente el costo por emitir carbono.

- Tomando en cuenta que la cooperación internacional puede darse a través de la OMC o de los acuerdos multilaterales ambientales (AMUMA), y que el comercio tendrá efectos positivos y negativos sobre el cambio climático, se cuestionó si es adecuado recurrir a la OMC en los casos en que no haya acuerdo en el AMUMA. El punto es si la OMC está preparada para resolver esta cuestión. Existe un peligro de colisión entre acuerdos y objetivos ambientales y comerciales, que termine afectando a la OMC.
- Se concluyó que, en términos generales, ha habido poco diálogo entre expertos en temas ambientales y comerciales. Por ejemplo, en los años 80 no hubo mucha actividad internacional en temas ambientales en el terreno comercial pero sí en el ambiental.
- El paradigma dominante en la teoría económica en los últimos 30 años descansa más en el mercado que en el estado, y esto se ve reflejado en el Protocolo de Kioto.

## 2. Panel 1: Ciencia, emisiones de gases de efecto invernadero y efectos económicos

Expositores: Vicente Barros (UBA, CONICET e IPCC) y Daniel Bouille (Fundación Bariloche)

- Se discutió sobre la forma de medir la intensidad de emisión de dióxido de carbono equivalente. Para ello, no se debería usar el producto interno bruto (PIB) sino unidades físicas y se citó como ejemplo al PIB agropecuario, que depende de los precios del mercado externo. Sin embargo, en las negociaciones se está discutiendo un indicador que se basa en el PIB.
- Se enfatizó que los países no Anexo 1 tienen compromisos de reducción en el texto de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto; pero sujetos al financiamiento, hecho que no ocurrió hasta el momento.
- Los cambios de la conducta humana y las mejoras en eficiencia no alcanzan para reducir los gases de efecto invernadero (GEI) en la magnitud en que se necesita. Por tal motivo se destacó la importancia del cambio tecnológico.
- La política fiscal sirve para redistribuir los costos de la mitigación, pero no constituye un recurso genuino de financiamiento.
- El desarrollo de los biocombustibles en la Unión Europea (UE) llevó a dejar de lado el set aside que fijaba su política agrícola común –esto hizo que la mitad de la caja azul pasara a ser de caja ámbar– y aumentó el cultivo intensivo de materia prima para biocombustibles en las áreas que formaban parte del set aside.
- Los biocombustibles (BC) de segunda generación estarían disponibles económicamente en 4 o 5 años –la tecnología existe pero aún resta que sea rentable. Con estos BC, se disolvería el dilema entre BC y seguridad alimentaria.
- Se planteó la necesidad de articular a nivel nacional las políticas de cambio climático con las políticas sectoriales.
- Se mencionó que la Argentina tiene mucho potencial para mitigación en los sectores de energía, uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura (LULUCF) y residuos.

### 3. Panel 2: Cambio climático y análisis económico

Expositores: Patrick Low (OMC) y Martina Chidiak (Centro de iDeAS-UNSAM y UBA)

Se discutieron varias cuestiones:

- ¿Cuán válida es la opción intertemporal en el análisis costo-beneficio? Si se aplica con una tasa de descuento alta –que implica no tomar medidas ahora– las generaciones futuras tendrán que afrontar los costos de la restauración; con una tasa de descuento baja, deberán hacerse cargo del costo de las medidas de prevención que se tomen ahora: van a pagar la deuda que se tomó para financiar la prevención del cambio climático. Las generaciones futuras van a afrontar costos en cualquier caso.
- ¿Cuál es el papel de la tasa de descuento en la negociación? Resulta útil para decidir el nivel de emisión que se va aceptar, lo cual incide a su vez en el nivel del impuesto o del precio de los permisos de emisión.
- ¿En qué casos la propiedad intelectual es un tema central? En algunos casos no lo es. Por ejemplo, en aquellas tecnologías protegidas por la propiedad intelectual, a veces al obtentor le interesa producir en otros países, en especial cuando los principales usuarios de la tecnología están en los países en desarrollo, como es el caso con los biocombustibles de segunda generación. Con las tecnologías disponibles, donde la propiedad intelectual no es una restricción, a veces lo que falla es la difusión y la adaptación.
- En algunas tecnologías no es fácil distinguir si son para mitigación o adaptación –por ejemplo, edificios, energías renovables, transporte, sector forestal.
- Se remarcó que el tema de tecnología y financiamiento une las posiciones de los países en desarrollo (PED).
- La tecnología debe estar acompañada del know how.
- En varias ocasiones se solicita financiamiento sin saber para qué y se pide tecnología sin saber de qué tipo, mientras que por otro lado hay casos de países que saben lo que necesitan pero no obtienen los fondos necesarios.
- El ser humano puede manejar la captura de GEI mediante la fotosíntesis. Esto resalta el lugar de la agricultura, pero cuidando las emisiones que pueda generar.

### 4. Panel 3: Instrumentos de política ambiental y comercial para el cambio climático

Expositores: Patrick Low (OMC) y Carlos Galperin (CEI)

- El debate respecto a los instrumentos económicos giró en torno a dos opciones: ¿impuestos o permisos? Se concluyó que dado un contexto de incertidumbre, en el corto plazo son convenientes los impuestos, mientras que en el largo plazo son preferibles los permisos. Los impuestos generan ingresos. La distribución de los permisos sirve para el objetivo de justicia distributiva, pero también pueden generar lobby y corrupción.
- Se plantearon distintos interrogantes:

- En cuanto a las subvenciones, ¿qué es lo permitido en el marco de la OMC?
  - ¿Sobre quién se deberían aplicar las medidas? ¿Sobre el productor o sobre el consumidor? Dicho de otro modo, ¿sobre el exportador o el importador?
  - La adaptación ¿debe ser autónoma o impulsada por la política?
  - ¿En qué medida las medidas unilaterales son independientes de lo que suceda en Copenhague?
  - ¿Conviene usar los mecanismos de la OMC para modificar las políticas de los otros países?
  - Si se va a emplear la política comercial como enforcement: ¿por qué incluir medidas comerciales en acuerdos ambientales?
- Se recordó que desde la década del 20 se vienen utilizando medidas comerciales con propósitos ambientales y que por lo tanto no constituye un debate nuevo.
  - Se hizo referencia a que la distribución gratuita de permisos de la UE fue un fracaso. Terminó siendo un negocio para los que vendieron sus permisos por no necesitarlos. Y por lo tanto, se puede inferir que la distribución gratuita de permisos no es un estímulo para tomar medidas que reduzcan las emisiones y para promover el desarrollo tecnológico.
  - En este sentido, se vio como preocupante que los sectores que puedan perder competitividad queden exceptuados de las medidas. En EE.UU., los sectores beneficiados por el acta de Energía Limpia y Seguridad aprobada por la Cámara de Representantes podrían ver incrementada su tasa de ganancias tanto por la distribución gratuita de permisos como por las medidas en frontera aplicadas a los productos importados que compiten con ellos.
  - Se concluyó que cualquier solución requiere un acuerdo mundial. La cooperación voluntaria no es suficiente. El mercado no alcanza tampoco. Y lo unilateral puede causar problemas. Hace falta un acuerdo nuevo, y que a la vez no altere la OMC. El problema es que no hay liderazgo para hacer algo nuevo.

## 5. Panel 4: Negociación de la Convención de Cambio Climático: Kioto y el camino a Copenhague

Expositores: Patrick Low (OMC), Silvia Meregá (Cancillería) y Raúl Estrada Oyuela (Cancillería)

- Para que los acuerdos sean vinculantes deben existir sanciones. ¿Cuáles son las sanciones actuales? La primera sería el 'escrache'; la segunda la dispone un comité de cumplimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC): si un país no cumple la meta de Kioto, a sus compromisos para el período siguiente se suman lo que no cumplió en el período anterior. Pero para eso se necesita que el Protocolo de Kioto siga vigente.
- Se discutió sobre los criterios utilizados para fijar los compromisos de reducción, y se concluyó que al final importan los valores consignados más que los criterios que se tomaron en cuenta.
- Se debatió que si el financiamiento a distribuir a los países en desarrollo (PED) se basa en fondos captados por el pago de impuestos en frontera al carbono y al transporte marítimo y aéreo, resultará que los PED van a aportar los fondos que luego van recibir, al verse gravadas sus exportaciones.
- Se concluyó que en Copenhague es probable que se llegue a un compromiso político con el objeto de buscar un acuerdo en 2010.

## 6. Panel 5: Cambio climático y OMC

Expositores: Patrick Low (OMC) y Julia Hoppstock (Cancillería)

- Muchos países pretenden aplicar medidas que no serían legales según el marco normativo GATT/OMC.
- Además, las medidas unilaterales de los países pueden dañar el sistema multilateral de comercio, más allá de que se basen en el GATT o en los demás textos de la OMC.
- En este sentido, por el artículo 2 del GATT se puede aplicar un impuesto al carbono. El problema es que el impuesto en frontera al carbono toma en cuenta las emisiones efectuadas durante la etapa de producción, esto es, se basa en un método y proceso de producción que no modifica las características del producto final, criterio cuya legalidad no ha sido aceptada en la OMC.
- La aplicación de un impuesto al transporte marítimo perjudica más a los productos que más lo utilizan, como es el caso de las materias primas.
- Se precisó que gravar el transporte marítimo implica gravar al 90% del volumen transportado en el mundo. Y que por otra parte, el transporte marítimo representa sólo el 4% de las emisiones mundiales de GEI.
- Se observó que aunque la Secretaría de la OMC no puede pedir permiso a sus miembros para la publicación de cada uno de sus informes, el hecho de que haya planteado el tema de las medidas en frontera en un informe oficial brinda, a los ojos del público en general, una especie de legitimidad a dichas medidas.

## 7. Mesa Redonda

Integrantes: Patrick Low (OMC), Raúl Estrada Oyuela (Cancillería), Nazareno Castillo Marín (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable), Jorge Riaboi (Cancillería) y Hernán Carlino (Consultor independiente)

- En relación a si habrá un compromiso post-Copenhague, las perspectivas discutidas apuntan a una nueva cumbre de Cambio Climático para el 2010 y a una dilación en el tratamiento de las cuestiones asociadas a esta temática.
- Se concluyó que las negociaciones de cambio climático deben verse como un proceso de construcción lenta y paulatina en lugar de una apelación apocalíptica a la necesidad de cerrar una negociación a fin de año. Tampoco cabría hablar de fracaso de las negociaciones sobre cambio climático si en Copenhague sólo se logra un acuerdo de tipo político. El problema radica en que ha habido expectativas desmesuradas y errores en el liderazgo político.
- Esta negociación precisa de acuerdos de los países que constituyen la masa crítica de este problema. Se sugirió que estos países deben definirse como aquellos que superan cierto umbral para distintos indicadores a acordar.
- En particular, sin bien hay que diferenciar la situación de los distintos países en desarrollo, esto no implica que deban aceptar metas cuantitativas de reducción de emisiones, ya que estas metas son entendidas por los países en desarrollo como una limitante a su desarrollo.
- Se sugirió además que el trato diferenciado entre los países en desarrollo tome en cuenta los distintos niveles de crecimiento alcanzados. Ello no debe fracturar el grupo negociador de los países en desarrollo conocido como G77 + China, pero los países más grandes deberían registrar la realidad de un

crecimiento que hace que la situación actual difiera respecto de lo que ocurría hace 20 años. Por esto es que se consideró insostenible una única categoría de países en desarrollo.

- En relación a las medidas comerciales en discusión, se plantearon las dificultades para calcular la huella de carbono de algunos productos de interés para la Argentina dado que no existe una metodología común y se requiere información que en general no está disponible y que es considerada como confidencial por las empresas productoras. A ello se suman las dificultades para calcular el carbono incorporado en los bienes importados.
- Se discutió también la posibilidad de una 'doble contabilidad' de emisiones cuando el bien se importa y no se produce internamente. Para evitar este 'doble cómputo' se planteó que el cálculo de las emisiones debería ser:

emisiones netas = emisiones en país productor - emisiones evitadas en país importador.

Por ejemplo, restar las emisiones de carbono que dejan de producirse en Holanda al importarse flores de Kenya, que cuentan con un menor contenido de carbono en su proceso de producción y transporte.

- Por otra parte, se planteó que el etiquetado de productos que busca informar sobre el contenido de carbono conlleva el riesgo de transformarse en una publicidad engañosa.
- Se mencionó que la falta de enforcement puede ser equiparada con un subsidio encubierto según el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, ya que en muchos casos se esgrime que la falta de enforcement constituye un beneficio para las empresas.
- También se mencionó la necesidad de que los principales países no lleven adelante políticas conocidas como forum shopping que consisten en plantear las mismas cuestiones –en particular las comerciales– en distintos foros internacionales.
- En relación al sector transporte se planteó la relevancia de colocar el incremento de las emisiones del transporte aéreo en contexto, ya que las emisiones de este sector son pequeñas comparadas con el total pero en volumen han crecido considerablemente.
- Los países en desarrollo podrían tomar medidas preventivas internas, como ser mayor transporte por tren en vez de por carretera.
- En relación al financiamiento se destacó:
  - la relevancia de contar con financiamiento para medidas de mitigación y que sea de fácil acceso para países como la Argentina.
  - el financiamiento vía comercio de emisiones no sirvió, al igual que el vinculado con el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL).
- La transferencia de tecnología en proyectos del Global Environmental Facility (GEF) aplica a know how y no a la compra del equipo que sugiere ese asesoramiento inicial. Como ejemplo se hizo referencia a que nadie va a transmitir tecnología de autos híbridos sin que se pague por ello. La posición argentina es que la tecnología a transferir debe comprender todo el ciclo de proyecto y no sólo el know how inicial.
- Por otra parte, se observó que los países en desarrollo están reclamando un flujo de recursos para transformar su realidad local cuando en gran medida esa transformación depende de medidas nacionales.
- Como conclusiones finales se consideró fundamental contar con políticas en la Secretaría de Ambiente elaboradas en conjunto con el sector académico y privado y la necesidad de definir las áreas prioritarias y contar con proyectos listos para aprovechar el financiamiento disponible.