

El cambio climático y la agenda comercial de América Latina

Soledad Aguilar (IISD Reporting Services)

Roberto Bouzas (UdeSA-CONICET)

Andrea Molinari (UdeSA-CONICET)

Noviembre 2009

Contenido

1. Identificación del problema
2. Instrumentos de política para la mitigación y el régimen de comercio internacional
3. Las negociaciones multilaterales
4. Las iniciativas nacionales de la UE y Estados Unidos
5. Algunas implicaciones para América Latina

Identificación del problema

- Aumento de la evidencia científica sobre la extensión y gravedad del fenómeno de cambio climático
- Estabilización de dióxido de carbono equivalente en 535-590 ppm en 2030 (una meta relativamente poco exigente), requeriría una reducción en las emisiones globales *per capita* de 6.9tCO_{2e} en el año 2000 a 3.2-4.8tCO_{2e} en 2050
- Necesidad de implementar acciones muy demandantes de recursos económicos y coordinación internacional

Identificación del problema

- Respuesta deseable por la naturaleza del problema: enfoque cooperativo multilateral (negociaciones en curso para segunda fase de compromisos del Protocolo de Kioto o nuevo instrumento –COP 15)
- Un obstáculo mayor son las asimetrías e implicaciones distributivas derivadas de las:
 - Diferencias en la “responsabilidad histórica”
 - Diferencias en la disponibilidad de recursos económicos y tecnológicos
- Desafío adicional:
 - Construcción descentralizada de regímenes internacionales y necesidad de consistencia entre el régimen de cambio climático y el régimen de comercio internacional

Identificación del problema

- Solución de *second best*: iniciativas nacionales descentralizadas de mitigación
- Problemas del enfoque descentralizado:
 - Necesidad de enfrentar presiones internas para compensar efectos sobre la competitividad
 - Necesidad de desarrollar mecanismos para evitar la “fuga de carbono”
- El enfoque descentralizado puede generar áreas de conflicto con el régimen multilateral de comercio

Identificación del problema

- El panorama para América Latina:
 - Región vulnerable al cambio climático
 - En términos *per capita* y en relación al PBI las emisiones de AL superan el promedio mundial, pero están muy por debajo de las de los países desarrollados
 - Cuadro heterogéneo de países: “grandes emisores” (México y Brasil); “emisores medianos” (Arg, Bol, Col, Ch, Ec, Gua, Nic, Pan, Par, Pe, Ven); “emisores pequeños” (resto) (oportunidades asimétricas para atraer financiamiento para la mitigación)
 - Región con VCR en industrias ambientalmente sensibles (en relación a PD)

Instrumentos de política y reglas de comercio

- Tres tipos de instrumentos para promover la mitigación:
 - Medidas para internalizar el costo de las emisiones (impuestos o mercados de permisos de emisión)
 - Subsidios y estímulos para bienes y tecnologías poco intensivas en carbono
 - Regulaciones, normas técnicas y estándares
- Los tres tipos de instrumentos tocan reglas existentes del régimen multilateral de comercio

Instrumentos de política y reglas de comercio

- Ajustes impositivos en frontera:
 - Admitidos sin discusión en el caso de los impuestos indirectos (aplicados a los bienes)
 - ¿Es la obligación de comprar permisos de emisión por parte de un importador un “ajuste impositivo en frontera”?
 - ¿Es un impuesto a la intensidad energética o a las emisiones contenidas en las importaciones un “ajuste impositivo en frontera”?
- Problemas de implementación práctica:
 - Identificación de las emisiones asociadas a la producción de un bien
 - Fluctuaciones en el precio del carbono
 - Equivalencia con medidas diferentes a un mercado de emisiones

Instrumentos de política y reglas de comercio

- Subsidios:
 - El GATT sólo prohíbe subsidios a la exportación o condicionales al uso de insumos domésticos
 - Autoriza a accionar contra subsidios que tienen efectos adversos sobre otros miembros (“daño” a la industria doméstica, negación de beneficios obtenidos y “perjuicio serio” a los intereses de otros miembros)
 - En ese caso es posible recurrir al mecanismo de solución de controversias o aplicar derechos compensatorios
 - Reglas del ADPIC aplicables al desarrollo y difusión de tecnologías apropiadas

Instrumentos de política y reglas de comercio

- Normas y estándares técnicos:
 - Reglas relevantes establecidas por el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
 - Normas técnicas obligatorias: preferencia por normas internacionales
 - Estándares técnicos voluntarios: Código de Buenas Prácticas

Instrumentos de política y reglas de comercio

- Principios subyacentes:
 - “Producto similar” a los efectos del trato (NMF y TN)
 - Condiciones y modalidades de aplicación de las excepciones del artículo XX(b) y (g) del GATT
- Definición de “producto similar”:
 - Propiedades físicas; uso final; percepción de los consumidores; clasificación arancelaria
 - Procesos y métodos de producción no relacionados con el producto (PPMs)
- Excepciones (art XX(b) protección de la vida o la salud humana, animal y vegetal) y XX(g) conservación de recursos naturales agotables):
 - “Necesidad” de la medida
 - Forma en que se aplica la medida
 - Consistencia con el encabezamiento del Art XX (que no sea una restricción encubierta del comercio)

Negociaciones multilaterales

- Dos temas de interés principal para América Latina:
 - Generación de créditos de carbono por conservación de bosques (REDD)
 - Generación de financiamiento superior al del enfoque de proyectos de MDL
- Ambos tienen un impacto comercial indirecto
- Propuesta para prohibir las medidas comerciales unilaterales contra los PED
- Creación de mecanismos sectoriales (ej: aviación o acero)

Programas nacionales (UE)

- Paquete 2020 de la Unión Europea (abril 2009):
 - Revisión del esquema de comercio de emisiones (ETS-UE)
 - Promoción de energía de fuentes renovables y normas de calidad y biocombustibles
 - Extensión de objetivos nacionales vinculantes a sectores no cubiertos por el ETS (transporte, agricultura, construcción)
 - Estándares para automóviles y marco para la captura y almacenamiento geológico de carbono

Programas nacionales (UE)

- Revisión del ETS-UE:
 - UE: a partir de 2013 remate de permisos de emisión (con 100% en 2027)
 - Al 31.12.09 listado de sectores con riesgo de “fuga de carbono”
 - Al 30.06.10 evaluación de industrias energía intensivas post-acuerdo y medidas para compensar (posibilidades: *free allowances* o exigencia a los importadores de participación en el ETS).

Programas nacionales (EE.UU.)

- Proyecto de ley Waxman-Marley (Senado): introduce un mecanismo de ajuste en frontera a partir de 2020 para sectores industriales a identificar (compra por parte de los importadores de permisos de emisión)
- Estarían exentos de esa obligación los productos originarios de:
 - países que cumplan con compromisos de reducción de emisiones iguales o superiores a la norma norteamericana
 - Países menos desarrollados
 - Países que contribuyan con menos del 0,5% de las emisiones globales y provean menos del 5% de las importaciones cubiertas en el sector industrial respectivo

Implicaciones para América Latina

EMISIONES INCORPORADAS EN EL COMERCIO (2001)

Países	Producción	Consumo	Exportaciones	Importaciones	Balance	Pérdida de carbono (%)	
	millones de tn de CO2		Porcentaje			Absol.	Normaliz.
EE.UU.	6.006,9	6.445,8	8,3	15,6	-7,3	9,6	61,7
UE	3.960,4	4.477,0	31,2	43,8	-12,6	13,8	30,9
Total países Anexo I	14.616,7	15.438,9	18,9	24,5	-5,6	10,8	44,3
México	389,9	407,5	19,4	23,9	-4,5	5,9	24,8
Brasil	321,0	318,5	19,7	18,9	0,8	9,2	48,7
Venezuela	155,8	124,0	29,3	8,9	20,4	4,7	53,2
Argentina	120,4	118,4	18,4	16,7	1,7	9,8	58,5
Total países no Anexo I	10.138,9	9.316,7	25,3	17,2	8,1	9,7	56,3
Total	24.755,6	24.755,6	21,5	21,5	-	10,4	48,2

Fuente: Peters and Hertwich (2008), *Table 1. Emissions Embodied in Trade for Selected Countries*, pág. 1404.

Implicaciones para América Latina

Transporte:

- Altos costos de transporte por infraestructura, organización del mercado y patrón de especialización (alto peso/valor unitario)
- Transporte extra-regional: 43% por vía marítima (diez mayores economías), pero muy heterogéneo (>90% en Chile, Argentina, Perú, Brasil, Ecuador y Colombia)
- América del Sur relativamente más afectada por localización.

Implicaciones para América

Latina

AJUSTE EN FRONTERA: EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA DE INDUSTRIAS SENSIBLES(1) PARA EL CAMBIO CLIMATICO (2008)

Origen/Destino	% del total de exportaciones al país de destino			u\$s millones			% del total de exportaciones del sector	
	Estados Unidos	UE 15	Total partida	Estados Unidos	UE 15	Total partida	Estados Unidos	UE 15
México	4	5	5	9533	786	14126	67	6
Brasil	17	8	11	4538	3365	21240	21	16
Venezuela (2)	3	14	6	1017	891	4020	25	22
Argentina	16	2	6	846	297	4109	21	7
Resto de América Latina	2	3	4	837	893	7981	10	11
América Latina (17 países)	5	5	6	15754	5341	47455	33	11

(1) Hierro y acero, aluminio, cemento, papel, químicos y otras industrias incluidas en el ETS

(2) Los datos corresponden a 2006

Fuente: elaboración propia en base a datos de BADECEL (CEPAL)

Implicaciones para América Latina

EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA DE INDUSTRIAS HIERRO Y ACERO (2008)

Origen/Destino	% del total de exportaciones al país de destino			u\$s millones			% del total de exportaciones del sector	
	Estados Unidos	UE 15	Total partida	Estados Unidos	UE 15	Total partida	Estados Unidos	UE 15
México	2	3	3	5.190	577	8.462	61	7
Brasil	12	5	7	3.396	2.255	14.757	23	15
Venezuela ⁽¹⁾	1	8	3	400	510	2.017	20	25
Argentina	7	1	3	353	170	2.386	15	7
Resto de América Latina	1	2	2	348	779	3.884	9	20
América Latina (17 países)	3	4	4	9.686	4.291	31.506	31	14

(1) Los datos corresponden a 2006

Fuente: elaboración propia en base a datos de BADECEL (CEPAL)

Implicaciones para América Latina

EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA DE ALUMINIO (2008)

Origen/Destino	% del total de exportaciones al país de destino			u\$s millones			% del total de exportaciones del sector	
	Estados Unidos	UE 15	Total partida	Estados Unidos	UE 15	Total partida	Estados Unidos	UE 15
México	0,2	0,1	0,2	416	20	598	69	3
Brasil	1,2	1,5	1,4	341	664	2738	13	24
Venezuela ⁽¹⁾	1,1	3,5	2,1	337	231	1360	25	17
Argentina	6,5	0,8	1,1	336	99	795	42	12
Resto de América Latina	0,2	0,0	0,2	73	3	396	19	1
América Latina (17 países)	0,4	0,9	0,7	1504	1017	5887	26	17

(1) Los datos corresponden a 2006

Fuente: elaboración propia en base a datos de BADECEL (CEPAL)

Implicaciones para América Latina

EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA DE PAPEL, PULPA E IMPRESION (2008)

Origen/Destino	% del total de exportaciones al país de destino			u\$s millones			% del total de exportaciones del sector	
	Estados Unidos	UE 15	Total partida	Estados Unidos	UE 15	Total partida	Estados Unidos	UE 15
México	0,4	0,2	0,5	1019	26	1398	73	2
Brasil	1,0	0,6	1,0	279	288	2033	14	14
Venezuela ⁽¹⁾	0,0	0,0	0,1	4	1	42	9	1
Argentina	0,3	0,0	0,7	18	5	525	3	1
Resto de América Latina	0,4	0,2	1,2	177	79	2282	8	3
América Latina (17 países)	0,4	0,4	0,8	1496	398	6279	24	6

(1) Los datos corresponden a 2006

Fuente: elaboración propia en base a datos de BADECEL (CEPAL)

Implicaciones para América Latina

EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA DE COMMODITIES QUIMICOS (2008)

Origen/Destino	% del total de exportaciones al país de destino			u\$s millones			% del total de exportaciones del sector	
	Estados Unidos	UE 15	Total partida	Estados Unidos	UE 15	Total partida	Estados Unidos	UE 15
México	0,0	0,2	0,1	110	40	222	49	18
Brasil	1,4	0,2	0,4	374	80	724	52	11
Venezuela ⁽¹⁾	0,7	0,6	0,5	231	37	324	71	11
Argentina	1,8	0,01	0,2	92	2	147	63	1
Resto de América Latina	0,1	0,00	0,3	44	ND	499	9	0
América Latina (17 países)	0,2	0,1	0,2	851	158	1916	44	8

(1) Los datos corresponden a 2006

Fuente: elaboración propia en base a datos de BADECEL (CEPAL)

Implicaciones para América Latina

Reglamentos técnicos y estándares:

- Automóviles (México, Brasil y Argentina)
- Biocombustibles (requisitos de “sostenibilidad”)
- Etiquetado de “huella de carbono”
- *Food miles*

Implicaciones para América Latina

EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA DE AUTOMOVILES (2008)

Origen/Destino	% del total de exportaciones al país de destino			u\$s millones			% del total de exportaciones del sector	
	Estados Unidos	UE 15	Total partida	Estados Unidos	UE 15	Total partida	Estados Unidos	UE 15
México	6,0	21,4	7,4	14.138	3.599	21.551	66	17
Brasil	0,0	2,4	2,5	5	1.089	4.916	0	22
Argentina	0,0	0,9	4,0	0	114	2.830	0	4
Resto de América Latina	0,0	0,0	0,2	2	3	448	1	1
América Latina (17 países)	4,5	4,5	4,0	14.146	4.805	29.744	48	16

(1) Los datos corresponden a 2006

Fuente: elaboración propia en base a datos de BADECEL (CEPAL)