

Análisis del CURI

COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE

Emb. Carlos Pérez del Castillo

*Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales*

12 de noviembre de 2009

Análisis N° 12/09

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE

Carlos Pérez del Castillo¹

A pocas semanas de la Conferencia de Copenhague vale la pena hacer algunas reflexiones sobre el tratamiento que se le está dando al tema del impacto de las medidas climáticas sobre el comercio, y en particular sobre el comercio agrícola, de particular interés para nuestro país.

Al respecto, hay tres aspectos que me gustaría destacar.

El **primero**, de naturaleza más política y estratégica, es la definición de a quien le corresponde establecer el nuevo régimen internacional en materia de Cambio Climático. Yo soy de la opinión - afortunadamente compartida por una gran mayoría - de que es un tema que le incumbe a la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, y no a la OMC.

La sabiduría debería indicarnos que debemos esperar los resultados de Copenhague y abstenernos de abrir un frente de negociación paralelo sobre el impacto del cambio climático sobre el comercio en la OMC, como pretenden algunas voces.

Tenemos que concentrar nuestros esfuerzos en la OMC en la conclusión de La Ronda de Doha en línea con su mandato original, y no abrir la agenda de negociaciones a nuevos temas como podrían ser: el cambio climático, la energía o los biocombustibles.

Si bien la Agenda de Doha para el Desarrollo no abarca el tema del Cambio Climático, contiene sin embargo una serie de aspectos medioambientales que son relevantes y cuyo examen y negociación debe continuar. Me refiero en particular a: a) la liberalización del comercio en bienes y servicios ecológicos, b) la eliminación o reducción de las subvenciones a la pesca y c) una mayor clarificación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUNAS) y mejor coordinación e intercambio regular de información entre sus secretarías.

Asimismo, una mayor liberalización y reforma en la producción y comercio internacional agrícola, como la prevista en la Ronda de Doha, a través de la reducción y eliminación de las barreras y distorsiones al comercio, como los subsidios a las exportaciones y los apoyos domésticos, también redundarían en una producción más sustentable a nivel mundial. Un sistema de comercio abierto es seguramente una de las mejores garantías contra un severo quebranto de la actividad económica como resultado del cambio climático.

¹ Este artículo refleja expresiones del autor en la Conferencia sobre : “ Cambio Climático, Agricultura y Comercio , Promoviendo Coherencia” organizada por el Consejo Internacional sobre Políticas Alimentarias y de Comercio Agrícola (IPC) y el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible, el 29 de Octubre 2009 en Washington, DC. Dicho evento fue financiado por La Fundación Bill y Melinda Gates.

Habiendo establecido el principio de no apoyar el inicio de negociaciones inmediatas sobre éste tema, esto no quiere decir que no estemos muy concientes que el cambio climático va a tener implicaciones sobre el comercio que la OMC deberá eventualmente enfrentar.

Al mismo tiempo, debemos reconocer que hay una serie de incertidumbres con relación a aspectos muy importantes de ésta temática, que no podemos desconocer:

En primer lugar, los resultados de la Conferencia de Copenhague son aun inciertos. No sabemos a estas alturas si habrá acuerdo, ni si se logrará acordar un segundo periodo de compromisos vinculantes con relación a la reducción de los gases de efecto invernadero, y a que países afectará. Tampoco se ha acordado el monto de recursos que los países desarrollados dispondrán para el financiamiento de medidas de adaptación al cambio climático de los demás países. En realidad solo se puede especular sobre cual será la verdadera naturaleza e implicaciones de un nuevo Acuerdo. Por otro lado, lo que está claro es que el comercio está tratado en el texto a aprobarse, en forma marginal, y tampoco tenemos claro el tratamiento que finalmente se le dará a la agricultura en el nuevo acuerdo.

En segundo término, no se puede desconocer que ya empiezan a emerger una serie de políticas e instrumentos a nivel doméstico, y hay legislaciones bajo activa consideración en los Estados Unidos y otros países industrializados sobre cambio climático, que ya apuntan a posibles áreas de conflicto con las normas y disposiciones comerciales existentes. Por consiguiente no sería nada extraño que próximamente presenciemos cuestionamientos a las mismas frente al Órgano de Solución de Controversias de la OMC, que deberá tratar los casos y pronunciarse sobre su compatibilidad con las reglas existentes. Consideramos contraproducente que dicho órgano, ya sea a nivel de Grupos Especiales (Paneles) u Órgano de Apelación, se pronuncien sobre éstos conceptos antes que los propios Miembros de la OMC hayan tenido la oportunidad de analizarlos y de evaluar sus consecuencias.

Habida cuenta de esta situación, se considera aconsejable que la OMC fije su atención en éste tema y que inicie una consideración de cómo las reglas comerciales internacionales podrían ser coherentes y compatibles con las acciones de mitigación y adaptación relacionadas al cambio climático.

Lo que tenemos que evitar es que las políticas relacionadas al cambio climático introduzcan distorsiones adicionales a un sistema de comercio agrícola internacional ya de por sí sujeto a múltiples barreras y desarticulaciones. Por otro lado, si las reglas comerciales actuales representan obstáculos genuinos para la adopción de políticas medio ambientales justificadas, deberíamos tener la voluntad de re-examinarlas. El objetivo debería ser asegurar la coherencia y coordinación en estos dos tipos de políticas en beneficio de la humanidad y por consiguiente la instrumentación de políticas sustentables en esa dirección.

Esto podría requerir que los Miembros de la OMC establezcan desde ya **un proceso** orientado a monitorear la instrumentación de medidas relacionadas

con el cambio climático y su impacto sobre el comercio. Con relación al proceso propiamente tal, me gustaría volver sobre el tema al final de éste artículo.

Sin embargo, el primer mensaje que me gustaría recalcar, es que si bien, como ya se destacó, no estamos a favor de abrir un proceso paralelo de negociación sobre cambio climático y comercio en el seno de la OMC, eso no quiere decir que podamos mantenernos indiferentes o de brazos cruzados con relación a los acontecimientos en éste campo. No podemos esperar que otros organismos o entidades nos traigan las soluciones a los problemas comerciales que seguramente se van a plantear. Tampoco queremos que sea el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC que determine lo que legalmente se pueda hacer en esta materia. Por consiguiente, los Miembros de la OMC deben comprometerse con el análisis de éste tema desde una perspectiva de comercio, y verificar si las reglas y disposiciones actuales son suficientes o si necesitan clarificación, ajustes o modificaciones.

El **segundo** aspecto que me gustaría explorar, son las disposiciones o reglas comerciales relacionadas a la agricultura en la OMC, que podrían ameritar un nuevo examen en el contexto del cambio climático. A ésta altura, ya podemos adelantar que hay un número de ellas que merecen nuestra atención y que posiblemente exijan clarificación, ajustes y posiblemente negociaciones.

Una de las áreas que visualizo como la de mayor conflicto potencial con las reglas de la OMC es la de Subsidios. Las políticas dirigidas a la mitigación del cambio climático incluyendo la de reducción de los gases de efecto invernadero, como las dirigidas a incentivar mejoras prácticas de producción y manejo agrícola, como las de siembra directa; disminución de la polución de las aguas; aumento de la biodiversidad o forestación, van a estar seguramente respaldadas por políticas de subsidios.

En el marco de la OMC, los subsidios se examinan en relación a dos Acuerdos: El Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Con relación al Acuerdo sobre la Agricultura el tema central será en que tipo de caja caerán los subsidios otorgados para mitigar o adaptarse al cambio climático, y cuales serán sus efectos de distorsión sobre la producción y el comercio. Si cuadran dentro de la caja ámbar, serán sujetos a reducciones. Si pertenecen a la caja azul, en el marco de programas de limitación de la producción, estarán sujetos a ciertas disciplinas. Si entran en la caja verde, es decir subsidios que no tengan efectos de distorsión sobre el comercio o a lo sumo en grado mínimo, quedarán eximidos de los compromisos de reducción.

Es posible que se argumente que la mayoría de estos subsidios deberían contemplarse dentro de la caja verde, que tiene un componente de pagos para programas ambientales. Cabe destacar al respecto, que mismo en éste caso, esos subsidios no son ilimitados y están sujetos a ciertas normas:

- El derecho a percibir pagos se determinará como parte de un programa gubernamental ambiental o de conservación claramente definido y dependerá del cumplimiento de condiciones específicas establecidas en el programa.

- La cuantía del pago se limitará a los gastos extraordinarios o pérdidas de ingresos que conlleve el cumplimiento del programa gubernamental.

Por consiguiente, es muy probable que se necesite una nueva interpretación de la caja verde para cobijar dentro de ese ámbito a los subsidios relacionados con el cambio climático.

Pero mismo si se consiguiera demostrar que esos subsidios pasan el “test” del Acuerdo sobre Agricultura, los miembros los podrían denunciar como incompatibles con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas compensatorias. Las subvenciones están sujetas a una serie de aspectos: que haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público; que éstas subvenciones sean específicas para una empresa o rama de producción; que confieren un beneficio; que no están considerados en la categoría de subvenciones prohibidas en dicho Acuerdo (subvenciones supeditadas a la exportación o al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados); que ejerzan efectos desfavorables para los intereses de otros miembros o que puedan causar perjuicios graves.

Mismo en el caso de contribuciones financieras de los gobiernos orientadas a la Investigación y el Desarrollo, podrían ser consideradas subvenciones si le otorgan una ventaja comercial al receptor.

Otro tema que merece consideración es el de los biocombustibles. En primer lugar habría que determinar si en la OMC, se rigen por las reglas relativas a los productos agrícolas o productos industriales, tema sobre el cual existen divergencias. Si se incentiva la producción o utilización de los mismos por cuestiones ambientales, habría que determinar el grado de distorsión que puedan causar a la producción o al comercio agrícola. Si los subsidios están vinculados a la producción de biocombustibles entonces deberían estar considerados en la caja ámbar y por lo tanto sujetos a reducciones dentro del marco del Acuerdo sobre la Agricultura.

La pregunta de carácter más general es si deberíamos desarrollar criterios específicos en la OMC para tratar los subsidios medioambientales, incluyendo los relacionados al cambio climático.

Una segunda área de potencial conflicto se vincula con las restricciones comerciales. El Artículo XX del GATT sobre excepciones generales, otorga un margen de maniobra bastante amplio a los gobiernos para aplicar medidas de restricción al comercio necesarias para proteger la salud y la vida de las personas, los animales y vegetales o relacionadas a la conservación de los recursos naturales agotables. Lo que queda por determinar es si estas disposiciones son suficientes para abarcar un número creciente de medidas relacionadas con el cambio climático.

Dentro de las medidas que se apliquen en la frontera para restringir importaciones por objetivos medioambientales, la tarea sería determinar si constituyen barreras innecesarias al comercio.

Entre ellas, enfrentamos actualmente los ajustes que se hagan a los impuestos o aranceles de productos agrícolas (Carbon Tax Adjustments), en función de la intensidad en el uso de carbono que exija su producción, procesamiento y comercialización (incluyendo transporte), de manera de favorecer aquellos que tengan una historia de menor emisión de carbono. ¿Acaso son éstas medidas compatibles con la OMC?

Bajo Barreras no arancelarias deberíamos volver a examinar los Acuerdos sobre: Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT) y sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS).

La legitimidad de los “standards” y otras medidas como el etiquetado que son elementos comunes en la legislación sobre cambio climático caen en la órbita del Acuerdo TBT. Su aplicación puede llevar a conflictos comerciales cuando se exijan requisitos técnicos a las importaciones que no sean verificables. El Acuerdo TBT no permite un tratamiento diferencial de productos similares, y es posible que se apliquen normas o standards en función de las características de los productos, en particular en función de los procesos y métodos de producción que den lugar a productos alternativos.

¿Existen acaso perspectivas para desarrollar Normas o Standards multilaterales para el cambio climático? ¿Cual será el impacto de las normas privadas relacionadas con el cambio climático sobre la producción y el comercio de productos agrícolas?

Otro sistema que habrá que analizar es el que establece topes en las emisiones de gas en vez de aplicar impuestos adicionales. La manera en que los países opten para incorporar estos esquemas (Cap and Trade schemes) en sus legislaciones nacionales puede requerir disciplinas internacionales.

Resumiendo entonces, el segundo mensaje sería el de que las reglas comerciales de la OMC que seguramente serán más susceptibles de consideración, clarificación, ajustes y posibles enmiendas con relación a medidas sobre cambio climático son aquellas relacionadas con: Subsidios, Artículo XX, TBT y en particular normas y SPS.

El **tercer** aspecto que me gustaría abordar es el del proceso, las medidas y modalidades que podríamos poner en marcha en la OMC para empezar a enfrentar el problema que hemos presentado.

Sobre el particular se han registrado largos debates así como posiciones divergentes.

Como ya se ha mencionado, algunos miembros de la OMC han argumentado que la mejor manera de dinamizar y lograr avances en la Ronda de Doha sería a través de la incorporación en la agenda de negociación de nuevos temas tales como el del cambio climático. Otros han propuesto la negociación de un Código de Buenas Prácticas sobre la Emisión de gases de efecto invernadero. Otra propuesta que ha circulado es la de establecer una “Cláusula de Paz” en las legislaciones sobre cambio climático de los países miembros de la OMC, que suspendería la aplicación de medidas en la frontera mientras las negociaciones

estén en curso. Una propuesta relacionada con la anterior, sería la de establecer compromisos de no aplicación (Due Restraint Commitments), que limitarían por un periodo a determinarse, la posibilidad de llevar disputas al órgano de solución de controversias. Otras se pronuncian a favor de la negociación de un “espacio de política” que les permitiría a los países limitar sus emisiones de gas con efecto de invernadero, sin sacrificar sus ventajas comparativas en sus industrias. Otros argumentan que deberían convocarse Negociaciones Plurilaterales. Otra propuesta sugiere el establecimiento de un grupo de trabajo entre la UNFCCC y la OMC para lidiar con el tema del comercio y el cambio climático. Finalmente, se ha sugerido, que el tema del Cambio climático debería recibir mayor atención y prioridad en las discusiones sobre Ayuda para el Comercio

No es mi intención entrar en un análisis de los meritos, defectos o legitimidad de éstas diversas propuestas. Mi posición, que se basa en una experiencia de más de 30 años en negociaciones multilaterales así como un conocimiento muy a fondo de cómo funciona el proceso GATT/OMC, me lleva a la conclusión que ninguna de ellas representa la mejor manera de abordar el problema.

Todas estas propuestas requerirían la negociación de un nuevo mandato y la definición de Términos de Referencia entre los Miembros que despertaría todo tipo de sospechas, interrogantes, tensiones y divergencias. Cuestiones tan básicas como: ¿Por qué incorporar ahora el cambio climático? ¿Quiénes participarían en la redacción del mandato? ¿Como y donde se llevaría a cabo? Cuando...? así como la vinculación de este ejercicio con la Ronda de Doha, demandarían cientos de horas de discusiones estériles y condenadas al fracaso. Desviarían la consideración de los negociadores de otras áreas más importantes que requieren su atención.

Mi firme convicción es que no necesitamos negociar un nuevo mandato ni pensar en establecer marcos institucionales para ocuparse de este tema. Ya tenemos ambas cosas en el seno de la OMC. La Declaración Ministerial de Doha da instrucciones al Comité de Comercio y Medio Ambiente, dentro del marco de su programa de trabajo, de prestar particular atención al efecto de las medidas medioambientales en el acceso a los mercados en particular en aquellas situaciones en que la eliminación o reducción de las restricciones del comercio pueda beneficiar al comercio, al medio ambiente y al desarrollo. También solicita que el Comité analice las prescripciones relativas al etiquetado para fines medioambientales así como las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados al comercio.

Señala claramente que el trabajo sobre éstas cuestiones debería incluir la necesidad de aclarar las normas pertinentes de la OMC y formular recomendaciones con respecto a la acción futura, incluida la conveniencia de celebrar negociaciones.

Por consiguiente considero que podemos proceder con esta tarea dentro de la estructura existente en la OMC y en línea con los mandatos ya recibidos. Asimismo, con la Ronda de Doha en una fase de “Hibernación” y con grandes posibilidades que esta situación de estancamiento se arrastre hasta fines del

2010, el tiempo parecería propicio para empezar a avanzar lo antes posible en el Comité de Comercio y Medio Ambiente examinando la gama de aspectos que surgen en el contexto del vínculo del comercio con el cambio climático. Este ejercicio debería facilitar el conocimiento y comprensión de los miembros sobre todos éstos aspectos, evaluar los potenciales impactos y consecuencias de los mismos, clarificar las reglas de la OMC y preparar el terreno para futuras negociaciones. EL Comité de Comercio y Medio Ambiente debería solicitarle al Consejo General de la OMC que dé instrucciones a otros Comités como el de Agricultura, TBT y SPS, para que inicien procesos similares de consideración de éstas cuestiones.

Esto coadyuvará a que los Miembros de la OMC estén mejor informados y preparados sobre el impacto del cambio climático sobre el comercio y la agricultura, lo que contribuirá a asegurar una mejor coherencia y coordinación entre las políticas comerciales y las relacionadas con el cambio climático.

12 Noviembre 2009