

Puentes

ENTRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Número 1

Volumen XIII. Febrero 2012
ISSN: 1563-0013

Disponible en Línea

www.ictsd.org/news/puentes
www.cinpe.una.ac.cr/revista_puentes/

Desafíos globales en 2012

2012: ¿año de decisiones internacionales?

Río +20, la “huella de las naciones” y “greenwashing de Estado”.

Implicaciones de los cambios de la política comercial de la UE sobre la competitividad de las exportaciones ecuatorianas de banano

La aviación en el sistema de comercio de emisiones de la Unión Europea: consecuencias ambientales y económicas.

La disputa atún-delfín de la OMC y el etiquetado “no tan voluntario”.

¿Una política agrícola europea más justa y amigable con el ambiente?



International Centre for Trade
and Sustainable Development



Puentes tiene como objetivo el reforzar la capacidad de los actores sociales en el área de comercio internacional y desarrollo sostenible, poniendo a su disposición información y análisis relevante para una reflexión más informada sobre estos temas. Además, busca crear un espacio de comunicación y de generación de ideas para todos aquellos involucrados en los procesos de formulación de políticas y de negociaciones internacionales.

Puentes es publicada por el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD), y por el Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica.

Comité Editorial

Perla Buenrostro Rodríguez
Randall Arce Alvarado
Suyen Alonso Ubieto
Gustavo Salas Orozco
Maximiliano Chab
Carlos Murillo
Pedro Roffe

Directora Editorial

Perla Buenrostro Rodríguez

Equipo Editorial CINPE:

Suyen Alonso Ubieto
Randall Arce Alvarado
Gustavo Salas Orozco

ICTSD

Presidente Ejecutivo:
Ricardo Meléndez Ortiz
7, chemin de Balexert
1219, Ginebra, Suiza
Puentes@ictsd.ch
www.ictsd.org

CINPE

Director General:
Gerardo Jiménez Porras
Tel.: (506) 2562-4300 / 2562-4326
Apdo. Postal 2393-3000
Heredia, Costa Rica.
puentes@una.ac.cr
www.cinpe.una.ac.cr

La producción de PUENTES entre el comercio y el desarrollo sostenible ha sido posible gracias al apoyo generoso de todos nuestros donantes.

Para suscribirse gratuitamente, accese a nuestra página de Internet, o escribanos a: puentes@ictsd.ch

Las opiniones expresadas en los artículos firmados en Puentes son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de ICTSD, de CINPE, ni de las instituciones que ellos representan.

Estimado Lector,

El año 2012 es cabalístico para algunas culturas. Para Puentes este año es un momento de cambios, maduración y nuevos retos pues en los próximos meses, al igual que las demás publicaciones de ICTSD, estaremos concretando un proceso de rediseño de nuestra presentación y páginas web.

Queremos de esta forma actualizarnos, atender mejor sus necesidades de información y análisis, mantener un canal fluido de comunicación con los diferentes actores y sumar más voces a nuestro debate constante sobre comercio y desarrollo sostenible. Esperamos cumplir ese objetivo.

En esta primera edición del volumen IX de la revista Puentes, primero hacemos una recapitulación de la Octava Ministerial celebrada a fines de 2011, sus puntos favorables, como la adhesión de Rusia, y sus flaquezas, como el continuado estancamiento de la Ronda Doha durante otro año más. Reflexionar sobre la situación actual del sistema multilateral de comercio podría darnos cierta luz sobre las perspectivas de la gobernanza económica global en el corto plazo.

Este año además se celebra el vigésimo aniversario de la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro. Es cierto que la conferencia Rio+20 no cuenta con una agenda de trabajo muy ambiciosa o vinculante, pero la ocasión y los trabajos preparatorios pueden propiciar esfuerzos nacionales hacia economías verdes y sustentables. La opinión de Luiz Fernando do Amaral es muy oportuna en ese contexto.

Ecuador, a diferencias de otros países de América Latina, no firmó un acuerdo comercial con la Unión Europea, lo cual, en un futuro cercano, impactará negativamente sus exportaciones de banano. Giovanni Anania, profesor de la Universidad de Calabria en Italia, nos presenta un análisis sobre cómo los diferentes acuerdos e instrumentos de política comercial implementados por la UE afectarían la competitividad tanto del sector bananero exportador como de la economía en su conjunto.

En ese apartado sobre Latinoamérica también encontramos un artículo de Demián Dalle y

Juliana Peixoto, cuya tesis es que Argentina y Brasil son dos economías con lazos de peso, interdependientes, pero con ciertas tensiones internas que deben resolver a la brevedad si quieren hacer frente a la creciente competencia con China y los países del Sudeste Asiático.

El cambio climático, por su parte, sigue ocupando un lugar prioritario en la agenda política internacional. Tal es el caso también de la Unión Europea, que este año agregó a la aviación civil en su esquema de comercio de emisiones, mejor conocido como EU ETS. El impacto para los países en desarrollo, otros sectores del transporte y el conteo europeo de emisiones contaminantes son algunos de los elementos que Jasper Faber y Linda Brinke desarrollan en su artículo.

Luego presentamos una versión reducida del análisis legal de Marie Wilke y Hannes Schloemann en relación a las implicaciones del fallo en el caso Atún-Delfín II, que apenas hace unos días fue apelado. Las constataciones del grupo especial son muy interesantes pues las normas de etiquetado que en principio deben considerarse voluntarias, en la práctica pueden tener efectos vinculantes, y por lo tanto estar sujetas al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC.

Por último agregamos un artículo de Alan Matthews sobre la Política Agrícola Común de la Unión Europea que empezará a regir en 2013, y la cual busca mayor equidad y equilibrio con el medio ambiente. Al respecto, el autor hace referencia a cómo las nuevas modificaciones propuestas, en especial las relacionados con los pagos verdes, intentan perseguir fines más allá de los ambientales.

Como siempre, esperamos que esta entrega sea de su agrado

Gracias por seguir con nosotros.

El equipo de Puentes.

En este número

Páginas

2012: ¿año de decisiones internacionales?	3
Río +20, la "huella de las naciones" y "greenwashing de Estado"	5
<i>Luiz Fernando do Amaral</i>	
Implicaciones de los cambios de la política comercial de la UE sobre la competitividad de las exportaciones ecuatorianas de banano <i>Giovanni Anania</i>	6
Brasil y Argentina: interdependencia basada en estrategias nacionales	8
<i>Demián Dalle y Juliana Peixoto</i>	
La aviación en el sistema de comercio de emisiones de la Unión Europea: consecuencias ambientales y económicas <i>Jasper Faber y Linda Brinke</i>	10
La disputa atún-delfín de la OMC y el etiquetado "no tan voluntario"	12
<i>Marie Wilke y Hannes Schloemann</i>	
¿Una política agrícola europea más justa y amigable con el ambiente? <i>Alan Matthews</i>	14
Novedades	15
Eventos y publicaciones	16

2012: ¿año de decisiones internacionales?

Reuniones, cumbres o conferencias ministeriales son frecuentes en el mundo de la diplomacia y el derecho internacional. Son el ejercicio para cabildear, intercambiar y avanzar agendas globales. Instituciones o foros como la OMC, el G-20, la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, o Río +20 pondrán a prueba la efectividad y sus procesos de toma de decisiones durante este 2012 dado el contexto de crisis económica y la urgencia de acciones.

La OMC, su Conferencia Ministerial y la Ronda Doha

El año 2011 representó un periodo de presión para los negociadores comerciales que una vez más intentaron cerrar o abandonar la Ronda Doha, sin que ninguna de estas dos opciones finalmente sucediera. La Octava Conferencia Ministerial de la OMC de diciembre de 2011, no obstante, fue la ocasión para que los más de 150 Miembros aprobaran algunas decisiones relevantes: la adhesión de Rusia, Samoa y Montenegro, un nuevo pacto sobre compras públicas y ciertos acuerdos puntuales para beneficiar a los países menos adelantados.

Luego de la adhesión de China al organismo multilateral en 2001, es quizás la de Rusia, después de más de 18 años de negociaciones, la más notoria y complicada de todas. El paquete de adhesión de más de 700 páginas pretende propiciar más transparencia y previsibilidad en el clima de negocios e inversión de aquella potencia, que según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sigue experimentando una fuerte intromisión por parte del Estado y un régimen muy restrictivo.

Un total de 57 acuerdos bilaterales de acceso a mercados en bienes, y otros 30 en servicios, así como compromisos particulares en materia de subsidios, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio y protección de los derechos de propiedad intelectual, entre otros, son parte de las obligaciones que asumió Moscú para pertenecer a la OMC.

Rusia representa un mercado de más de 140 millones de habitantes, es la onceava economía del mundo y uno de los productores más destacados de recursos naturales, principalmente de gas y petróleo. La entrada de Rusia a la OMC reforzará dicha economía como uno de los jugadores clave, abrirá y democratizará en cierta medida su comercio sujetándolo a reglas multilaterales precisas y protegerá sus inversiones en el extranjero. Las reformas económicas, no obstante, serán a mediano plazo, y determinarán el rumbo de la agenda comercial del próximo gobierno ruso, que será electo en marzo de 2012.

Las otras dos decisiones más destacadas de la Conferencia Ministerial conllevaron la adopción de un nuevo Acuerdo sobre Contratación Pública y tres mejoras para

apoyar la integración de los países menos adelantados al sistema multilateral de comercio. En el primer caso, se trata de una revisión del acuerdo ya conocido, que ahora incluye 42 países firmantes y más sectores, y que en principio contribuirá a la liberalización de sumas millonarias en compras gubernamentales. Respecto a los países menos adelantados, se prevé un mayor acceso a servicios, un proceso probablemente más incluyente y rápido para adherirse a la OMC, así como una moratoria para plegarse a las reglas en materia de propiedad intelectual hasta julio de 2013.

¿Otro año perdido para el comercio?

A pesar de los resultados positivos de la Octava Conferencia Ministerial, apenas se trata de una cosecha muy tímida, y un tanto ajena al Programa de Doha para el Desarrollo. Los grandes anuncios en la prensa contrastan con el volumen de los avances reales en textos de negociación y compromisos en agricultura o bienes industriales, o en otros temas de la agenda.

Pascal Lamy, Director General de la OMC, en su discurso a los Miembros a inicios de año, advirtió que 2012 no puede ser un año perdido, sino que debe dar la pauta para enfocarse en los aspectos donde sí existe consenso. No se espera por lo tanto fijar plazos frustrantes que no ayuden a cerrar un paquete de negociación, sino que podría hablarse de pequeñas decisiones. Ni la crisis económica ni el ambiente político en algunas latitudes, como las próximas elecciones en los Estados Unidos, son el contexto más adecuado para lograr avances protagónicos en la Ronda Doha.

Será entonces un año pragmático, donde se escuchen y debatan alternativas como un acuerdo plurilateral de servicios, impulsado por los Estados Unidos, un posible pacto en facilitación de comercio que beneficie a todos, o la adopción de un acuerdo temprano para eliminar los subsidios a la exportación en agricultura hacia 2013. Veremos que es lo que sucede en la práctica. Brasil, en sus declaraciones ante el Consejo General, no obstante, ha advertido que sin soluciones en agricultura, la institución no podrá llegar a ningún lado y está en lo cierto.

El pilar de negociación de la OMC podría permanecer así, sin mayores cambios, pero

su pilar adjudicativo, su sistema de solución de diferencias, como lo adelantaron expertos, sigue vigente e inyecta dinamismo a la institución¹. En últimas fechas varios casos con un trasfondo ambiental han arribado al foro comercial, y la tendencia podría continuar. Controversias tales como Atún-Delfín II, China-Materias primas o Canadá-Programa de tarifas reguladas han tomado notoriedad, y los paneles y el Órgano de Apelación de la OMC intentan mantener el equilibrio entre la libertad comercial y la protección de objetivos legítimos, tales como el medio ambiente y la salud y la vida de las personas. La tarea ciertamente no es sencilla, sobre todo considerando los debates legales con alto contenido técnico, las presiones de distintos grupos interesados y el disfraz que podrían usar algunas medidas proteccionistas.

Por su parte, y ante la falta de consensos multilaterales, el número de acuerdos comerciales regionales sigue incrementando. A enero de 2012, la Secretaría de la OMC reportó un total de 511 acuerdos notificados, de los cuales 134 corresponden al periodo posterior al lanzamiento de la Ronda Doha para el Desarrollo en 2001². El número de acuerdos que se están negociando está en constante evolución, y en los últimos años hemos constatado la integración de países de América Latina con China, diversas economías asiáticas y otros horizontes.

La presidencia mexicana del G-20

El estancamiento del sistema multilateral de comercio de cierto modo contrasta con la continuidad del G-20, que debe permanecer a flote dado el ambiente de crisis, desesperanza y alerta internacional. Luego de la crisis financiera y económica de 2008, la coalición de las 20 economías más importantes del planeta se convirtió en el eje de la gobernanza económica global. Su eficacia real es muy cuestionable, e incluso su composición podría ser distinta, pero parece ser el único foro integrador donde jefes de Gobierno y Estado están debatiendo sobre las cuestiones más importantes a nivel global.

Este año la presidencia del G-20 está por primera vez en manos de México. A mediados de febrero se celebraron las reuniones informales de ministros de Relaciones Exteriores de cara a la cumbre que tendrá lugar en junio en Los Cabos, México. La agenda es, como era de esperarse,

ambiciosa: estabilización económica, empleo, anticorrupción, seguridad alimentaria, crecimiento verde y muchos otros temas más. ¿Pero cuál es el efecto verdadero de estas cumbres?

Desde el punto de vista formal, el hecho de que el anfitrión en esta ocasión sea México, país en desarrollo y latinoamericano, es relevante, pues prueba que el liderazgo internacional seguirá compartiéndose entre las grandes potencias y las economías emergentes. La recuperación de la confianza en el proceso internacional durante la COP de cambio climático en Cancún ha sido clave para que la diplomacia mexicana sea vista con buenos ojos. El desenlace del encuentro en Los Cabos podría exaltar esa imagen o bien aminorarla. En contraste, la decisión de que el Presidente Calderón presida la cumbre apenas unos días antes de las elecciones donde se definirá su sucesor no deja de generar debate y sospechas en México.

Desde su aspecto sustantivo, la cumbre del G-20 poco o mucho puede aportar de forma inmediata. Será más bien un canal de comunicación para ir precisando y definiendo la posición internacional ante temas cruciales ya identificados. Recordemos que las declaraciones del G-20 no son vinculantes ni determinantes del destino de la economía ni de la gobernabilidad, sino un termómetro de acciones nacionales presentes o futuras, o bien una referencia recomendable para instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, puesto en jaque por los problemas de deuda pública en Grecia, España o Italia.

Río y cambio climático

La agenda multilateral ambiental probablemente experimente un año interesante, emblemático y con suerte decisivo. Por un lado se festeja el vigésimo aniversario de la Cumbre de Río, que impulsó el concepto del desarrollo sostenible, y por otro, termina el periodo de vigencia del Protocolo de Kioto, brazo y marco ejecutor de compromisos vinculantes de reducción de emisiones.

Río+20 será una cumbre para renovar y apuntalar esfuerzos internacionales en materia de economía verde e institucionalidad del desarrollo sostenible. Las acciones concretas o más inmediatas recaen sin duda en los gobiernos nacionales y en sus programas de desarrollo económico, que en menor o mayor medida sigan incorporando el concepto de sostenibilidad. En América Latina esos cambios también radican en apostar por energías renovables, empleos verdes, industria limpia, inversiones públicas y privadas eficientes, más educación ambiental,

mejor transporte, menos desigualdad social. La región ya se encuentra preparando un documento sobre su posición común para la reunión en Brasil, pues aunque solamente es responsable del 8% de las emisiones contaminantes, a partir de 2050 podría empezar a sufrir fuertemente los embates del cambio climático.

A su vez, las negociaciones multilaterales en cambio climático podrían complicarse este 2012, pues aunque hubo avances de peso durante la última Conferencia de las Partes en Durban, notablemente la "Plataforma de Durban de Acción Mejorada", la fuerza de una segunda fase del Protocolo de Kioto no está del todo clara³. Tampoco la participación de potencias y principales emisores, como los Estados Unidos, Canadá, Japón, Rusia, India y China, está completamente definida sino más bien excluida, por lo que las acciones multilaterales podrían verse menoscabadas considerablemente. El Fondo Climático Verde, el foro sobre medidas de respuesta y el mecanismo sobre transferencia tecnológica, por el contrario, parecen ir tomando más forma y estructura hacia la próxima COP, que tendrá lugar en Doha, Qatar.

Las cumbres internacionales de este año, tal vez más que nunca, requieran de esfuerzos

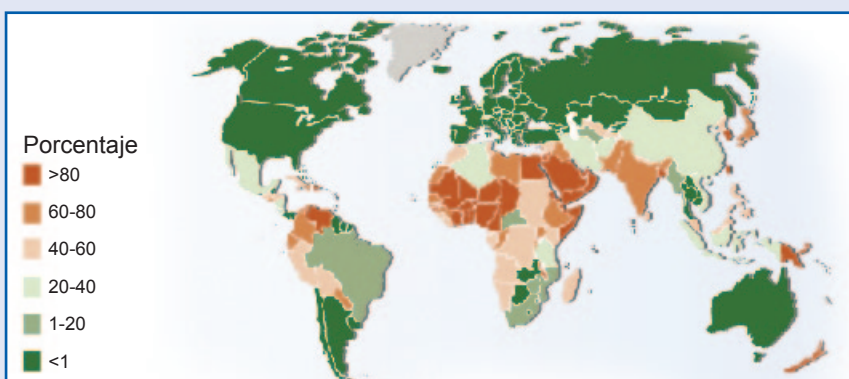
superlativos por parte de los líderes. En la OMC sigue faltando la voluntad política necesaria para hacer concesiones que permitan cerrar la Ronda Doha, o por lo menos acercarse más a su desenlace. En el G-20, no se trata del texto y de los buenos propósitos, sino cómo trasladar el lenguaje a la práctica y a un monitoreo con cierto rigor. Los foros ambientales multilaterales también requerirán de una dinámica similar durante este año y los venideros para que la credibilidad en el sistema de Naciones Unidas se recupere y en realidad avancemos hacia una economía verde.

Notas

- 1 Según el sitio web de la OMC, durante 2011 solamente fueron iniciadas ocho disputas, el número más bajo de solicitudes desde la creación de la institución.
- 2 De acuerdo a datos del Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales (SI-ACR), disponible en: <http://rtais.wto.org/>
- 3 Para ver más detalles de los resultados de la COP17, ver <http://ictsd.org/programmes/climate-change/cop-reporting/cop17/espanol/>

¿Sabía Usted?

Porcentaje de población en los países que sufrirán de estrés hídrico en el futuro.



Un estudio del Institute of Physics, una organización que agrupa a más de 40.000 científicos de alrededor del mundo, presentó un análisis sobre el impacto de las condiciones climáticas sobre los recursos naturales, en este caso el agua, evidenciando la vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo en cuanto al manejo de este recurso natural.

Fuente: Rost, S., Hoff, D.G.H., Lucht, W., Falkenmark, M. and Rockström, J. (2009). "Global potential to increase crop production through water management in rainfed agriculture." Limitación del agua en la producción agrícola en ausencia de riego. Disponible en: <http://iopscience.iop.org/1748-9326/4/4/044002/fulltext> y citado en <http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GreenEconomyReport.pdf>

Río +20, la “huella de las naciones” y “greenwashing de Estado”

Luiz Fernando do Amaral*

Con la cercanía de la reunión de Río +20, la discusión sobre el desarrollo sostenible y economía ecológica toma un primer plano. Aunque los países en desarrollo (PED), se ubican en el centro de atención para mejoras en este tema, este debate también oculta la existencia de desafíos importantes para los países desarrollados (PD). Por lo tanto, con el fin de evitar la “publicidad verde engañosa” (o “greenwashing”), este artículo analiza la importancia de que en Río +20 los países se comprometan a informar sobre sus políticas y su impacto.

En julio de 2012 se llevará a cabo en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, denominada Río +20. La reunión recibe su nombre en alusión a la Eco-92, que estableció importantes avances para la inclusión del desarrollo sostenible en la agenda internacional. Entre sus principales logros está la creación de varias agencias de las Naciones Unidas (ONU) para abordar esta temática. Esta reunión dio lugar a los llamados “Convenios de Río”: a saber, los convenios sobre biodiversidad, desertificación y cambio climático. Además, en esta reunión se acuñó el concepto de los tres pilares del desarrollo sostenible, que incluye el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

Río +20 tiene como objetivo desarrollar un balance sobre los avances, retrocesos y planes futuros para la comunidad internacional en el contexto del desarrollo sostenible. En esta ocasión serán dos los temas centrales de debate: el nuevo sistema internacional de gobernanza en materia de sostenibilidad y la economía verde.

En cualquier discusión sobre medio ambiente y sostenibilidad, los países en desarrollo tienden a ser el tema central. La pobreza, la desigualdad social, el analfabetismo y la deforestación descontrolada son siempre temas en la agenda. De hecho, son los problemas cruciales que todos los países, desarrollados o en desarrollo, deben atacar. No hay excusa. Todos nosotros - gobiernos, sector privado y sociedad civil - tenemos la obligación de actuar con diligencia para resolverlos. Río +20 ofrecerá una oportunidad para generar incentivos para la solución de estos desafíos.

Sin embargo, también es importante considerar que estos retos están comúnmente presentes en las discusiones sobre comercio, sobre todo debido a los PD. No es que esto es por definición un problema: algunas de las demandas - siempre y cuando sean viables, transparentes y contextualizadas - son positivas para propiciar mejoras. pero, como sabemos, son a menudo los intereses difusos los que definen estas políticas. No hay nada noble en el “proteccionismo verde”.

En este debate, no hay buenos ni malos. No es ningún secreto que los PD son los principales causantes del calentamiento global, ni que se han conservado muy pocas áreas con vegetación nativa. Tampoco es ningún secreto que hay muchos casos de “exportación” de residuos a los países en desarrollo, ni que sus niveles de consumo y de desechos están muy por encima de los demás. Tampoco es secreto que sus matrices energéticas se encuentran entre las más sucias. Todos estos problemas, que son tan importantes como los de los países en desarrollo, deben ser enfrentados con el mismo nivel de compromiso.

Además, los debates sobre el término “greenwashing” son utilizados para designar algo como “publicidad verde engañosa”. Varios países venden una imagen verde cuando a menudo actúan de forma contraria.

Europa, por ejemplo, establece en su legislación para los biocombustibles que el producto importado debe cumplir con ciertos criterios de sostenibilidad, tales como la ausencia de la deforestación en su proceso de producción. Alemania ha declarado ser el principal defensor de esta estrategia. Pero al mismo tiempo, en los debates sobre la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE), hay una propuesta para que los agricultores europeos cumplan con ciertos criterios de sostenibilidad con el fin de ser elegibles para recibir subsidios a niveles acostumbrados. No obstante, la propia Alemania, uno de los mayores productores agrícolas en Europa, ha expresado su fuerte oposición a esta propuesta.

Todos estos problemas son difícilmente tratados con la transparencia necesaria. Es necesario crear mecanismos para exhibir tales problemas con claridad y generar los mecanismos para que sean corregidos, tal como ocurre en los países en desarrollo. En este sentido, Río +20 sería una oportunidad para que los países se comprometan a informar sobre los impactos de sus políticas con el fin de exponer su nivel real de compromiso con el desarrollo sostenible. En otras palabras, los países tendrían que declarar su “huella” de sostenibilidad (footprint, por su denominación tradicional en inglés) de manera sistemática y comparable.

Esto ya es una práctica común en cambio climático, pues los países están obligados a notificar sus emisiones. Una propuesta de Colombia en Río +20 se mueve en esta dirección pues insta a la creación de indicadores de desarrollo sostenible, aunque no establece la obligación de los informes nacionales.

Además de los niveles de desigualdad, las tasas de deforestación y otras cuestiones sumamente relevantes, está claro que deberían formularse algunos nuevos indicadores. El porcentaje de tierra cubierta de vegetación nativa, el consumo de energía fósil por habitante o la producción nacional de residuos, por ejemplo, son aspectos deberían ser oficialmente notificados por los países.

La mayor parte de esta información ya se conoce. Hay informes, estudios y encuestas con estos números, sin embargo, no están disponibles en un solo lugar. Si los países se vieran obligados a declarar su realidad de una forma armonizada, estarían evidenciando sus retos frente a la comunidad internacional. Incluso si no se asumieran compromisos a través de objetivos o acciones (como sucede con muchos países desarrollados en las negociaciones sobre cambio climático), publicar la “huella ecológica de las naciones” podría generar limitaciones y podría ser el combustible necesario para generar el cambio hacia un futuro más sostenible.

En un mundo cada vez más integrado, donde la demanda de transparencia es una parte esencial de la relación entre las empresas, nada más justo que exigirle al gobierno y evitar su propaganda engañosa, o “greenwashing de Estado”

Autor

* Gerente de Sostenibilidad de la Asociación de la Industria de la Caña de Azúcar (UNICA) de Brasil y Máster en Economía Internacional por Sciences Po, París.
Email: luiz@unica.com.br

Implicaciones de los cambios de la política comercial de la UE sobre la competitividad de las exportaciones ecuatorianas de banano

Giovanni Anania*

Durante las últimas décadas, las negociaciones comerciales internacionales sobre el banano han sido un asunto particularmente delicado para el Ecuador. El tema se ha mantenido en constante evolución dada la suscripción de los acuerdos comerciales regionales entre la Unión Europea (UE) con algunos países andinos y de América Central. El presente artículo precisamente analiza las diversas medidas de política comercial aplicadas por la UE, así como las implicaciones respecto a la competitividad del sector bananero ecuatoriano.

Ecuador es un competidor clave en el mercado mundial de banano. Entre los años 1990 y 2009, su producción se incrementó de 3 a 7,6 millones de toneladas. Para el mismo periodo, sus exportaciones también mostraron una tendencia al alza. La cuota de Ecuador en el mercado mundial del banano creció de un 23,9% en 1990 a un 27,8% en 1995; de un 27,9% en el año 2000 a un 29,3% en 2005 y finalmente un 29,8% en 2010. Es el único país capaz de exportar volúmenes significativos de banano a dos segmentos del mercado mundial: a) el Este de Asia y el mercado de Oceanía, región en la cual Filipinas es el líder del mercado, y b) el resto del mundo.

En cuanto a importadores se refiere, la UE es, con un 26,4% del mercado mundial en el año 2010, el mayor importador de banano. En años recientes, el régimen de importación de banano de la UE ha sido sometido a cambios significativos que inciden – con diferentes y a veces efectos opuestos – en la competitividad relativa de las exportaciones de banano de los diferentes países dirigidas al mercado europeo. Estos cambios incluyen la iniciativa “Todo Menos Armas” (EBA) de 2001, la introducción en enero de 2006 del régimen de importación “Sólo Aranceles”, la implementación de Acuerdos de Asociación Económica (AAE) en enero de 2008, el acuerdo de la OMC en materia de banano de diciembre de 2009, y finalmente, los Acuerdos Comerciales (AC) de 2010, suscritos entre la UE y Colombia y Perú y los Acuerdos de Asociación con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Los cambios en la política comercial sin duda son muy relevantes. La introducción del régimen de importación “Sólo Aranceles” en 2006 y los AAE en 2008 afectaron notablemente el comercio del banano. El régimen de importación “Sólo Aranceles” causó un incremento en el acceso a mercado de la UE para el banano NMF, que aumentó de 3,1 millones de toneladas en el periodo 2000-2005 – que representó el volumen de la cuota de importación de la UE para los países NMF hasta la puesta en marcha del régimen “Sólo Aranceles” – a 3,6 en 2006, 3,9 en 2007 y 4 en 2008. Por el contrario, los AAE incrementaron el acceso a mercado de los países ACP (África, Caribe y el Pacífico) a la UE y su competitividad frente al banano NMF. En efecto, las exportaciones de banano de los países ACP hacia la UE aumentaron de 843 mil toneladas en 2007 a 920 mil toneladas en 2008

y cerca de un millón de toneladas en 2010; mientras que las exportaciones NMF hacia ese mercado decayeron en 2009 y 2010.

Los acuerdos comerciales de la UE con Colombia y con Perú, concluidos en 2010, y los posteriormente celebrados con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, incluyeron las mismas disposiciones sobre banano para los ocho países. La UE acordó reducir progresivamente su arancel de importación para el banano originario de los ocho países hasta 75 euros por tonelada, tarifa que entrará en vigor a partir del 1 de enero del 2020. Cabe destacar que en ausencia de un acuerdo, el arancel de importación que se aplicaría a estas exportaciones en el 2020 sería de 114 euros por tonelada (arancel NMF). Ver cuadro 1. Una cláusula de ‘salvaguardia’ (cláusula de “estabilización” en el lenguaje de los acuerdos) regirá hasta 2020 para prevenir incrementos anticipados en las importaciones de banano de la UE. Por ejemplo, si las importaciones que provienen de un determinado país exceden el “volumen de activación de importación” (VAI) para ese año calendario, la UE puede suspender por un

máximo de tres meses, o hasta el fin del año calendario (lo que suceda primero), el régimen preferencial de importación y volver a imponer el arancel NMF.

La UE: mercado estratégico para las exportaciones ecuatorianas de banano

Cerca del 85% de las exportaciones de banano del Ecuador se dirigieron únicamente a tres mercados en 2009: la Unión Europea (39,2%), Rusia (23%) y los Estados Unidos (22,4%). Las exportaciones ecuatorianas hacia la UE se incrementaron entre 2000 y 2009 de 1,4 millones de toneladas a 2,2 (casi un 60% más, pasando de 33,6% a 39,2% de las exportaciones del Ecuador).

La implementación de los acuerdos comerciales de la UE reducirá progresivamente los aranceles de importación que las exportaciones de banano de Colombia, Perú y de los países de América Central enfrentan al ingresar al mercado europeo. Esto implica un margen preferencial frente a las exportaciones ecuatorianas de banano, que aumentará con el

Cuadro 1. Aranceles de importación para el banano bajo los distintos regímenes de importación de la UE: márgenes preferenciales de los países andinos y centroamericanos signatarios de los AC con la UE frente a Ecuador

Años	NMF (modalidades no PDD)	NMF (modalidades PDD hacia 31.12.2013)	ACP y PMD	AC entre la UE y países andinos y América Central (*)	Margen preferencial de los países andinos y centroamericanos respecto a Ecuador (modalidades no PDD)	Margen preferencial de los países andinos y centroamericanos respecto a Ecuador (modalidades PDD hacia 31.12.2013)
2010	148	148	0	145	3	3
2011	143	143	0	138	5	5
2012	136	136	0	131	5	5
2013	132	132	0	124	8	8
2014	132	127	0	117	15	10
2015	132	122	0	119	22	12
2016	127	117	0	103	24	14
2017	122	114	0	96	26	18
2018	117	114	0	86	28	25
2019	114	114	0	82	32	32
Desde 1.1.2020	114	114	0	75	39	39

(*) Hasta el 31 de diciembre de 2019, la tarifa preferencial está sujeta a una “cláusula de estabilización” basada en los volúmenes de activación de importación específicos de cada país.

Nota: Acuerdos Comerciales (AC), Programa de Doha para el Desarrollo (PDD), Países de África, Caribe y del Pacífico (ACP).

tiempo hasta alcanzar los 39 euros por tonelada en 2020, y con ello un margen en términos de competitividad relativa (Ver Gráfico 1).

Implicaciones comerciales diferenciadas en el tiempo

Para el Ecuador, las implicaciones de los Acuerdos Comerciales de 2010 entre la UE y Colombia, Perú y los países de América Central, tendrán distintos efectos en el corto y mediano plazo.

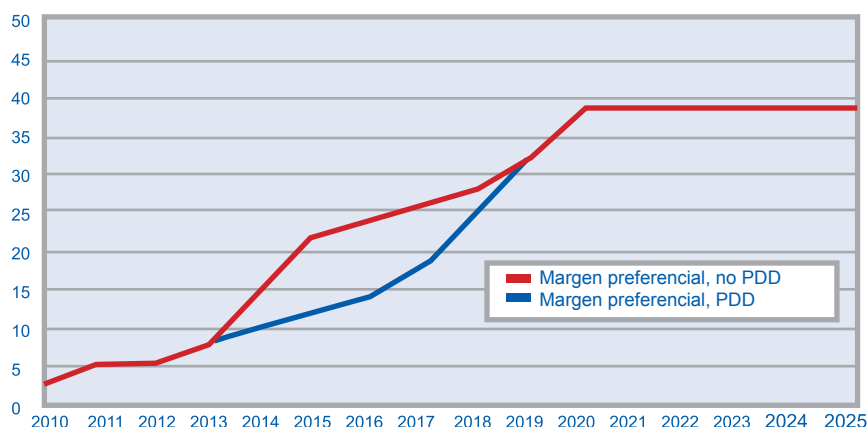
En el corto plazo (hasta 2020), los AC tendrán un impacto poco significativo en las exportaciones ecuatorianas de banano y en sus precios, pero sus efectos aumentarán gradualmente. *Ceteris Paribus*, el Ecuador exportará un poco menos a la UE y recibirá un precio relativamente más bajo por su banano; pese a ello y hasta finales de 2019, el impacto de los AC en las exportaciones ecuatorianas podría ser mitigado por: (a) la aplicación de la reducción arancelaria preferencial, que en virtud de los acuerdos tiende a ser progresiva, y (b) las disposiciones VAI, que actuarán como una “salvaguardia” tanto para el Ecuador como para la UE. Por el contrario, en el mediano plazo (después de 2019), los AC tendrán un impacto negativo en la competitividad relativa de las exportaciones ecuatorianas al mercado de la UE, que ocurrirá por dos razones. La primera, por la magnitud del margen preferencial que se les concede a los ocho países beneficiarios de los AC, y la segunda por la expiración de la cláusula de “salvaguardia”. Si se mantienen todas las demás variables constantes, se esperaría que Ecuador exporte menos a la UE de lo que lograría en ausencia de los acuerdos comerciales y que además reciba un precio menor por sus exportaciones.

Posible acuerdo comercial entre la UE y Ecuador: beneficios para el sector bananero nacional

Pocas son las dudas en torno a los posibles beneficios que la industria bananera ecuatoriana podría obtener al lograr un pacto similar al alcanzado por Perú, Colombia y América Central, donde también se incluya un capítulo similar sobre el banano. Estas ventajas serían menores durante el periodo de implementación, pero posteriormente podrían ser significativas. Es así como la diferencia en las tarifas preferenciales resultantes del acuerdo comercial incrementaría la competitividad de las exportaciones de banano de Ecuador en el mercado de la UE frente a las exportaciones de Filipinas, sujetas al régimen de importación NMF.

Sin embargo, para Ecuador, la decisión de negociar un acuerdo comercial con la UE deberá basarse en una evaluación del efecto neto global del acuerdo, por ejemplo, comparando los diferentes beneficios y costos que podrían resultar del mismo. Lo anterior también implica que durante el proceso de toma

Gráfico 1. Márgenes preferenciales de Colombia, Perú y países centroamericanos con respecto a Ecuador (en euro/toneladas; 2010-2025)



Fuente: Elaboración propia.

decisiones debe evaluarse cuidadosamente la distribución de costos y beneficios esperados entre los diferentes grupos sociales.

Un acuerdo comercial entre Ecuador y la UE deberá centrarse en dos tipos de disposiciones: (a) la cronología de la reducción del arancel que se aplicará a las exportaciones del Ecuador y (b) el volumen de los VAI durante el periodo de implementación. Pero es poco probable que la UE le conceda a Ecuador disposiciones diferenciadas a las incluidas en los AC con Colombia, Perú y los países centroamericanos. Esto significa que el nivel que finalmente alcanzará el arancel preferencial de importación – de 75 euros por tonelada – es un hecho que está fuera de discusión. Respecto a la cronología de la reducción progresiva del arancel aplicable a las exportaciones de banano ecuatoriano, el interés de dicho país es que la duración del periodo de implementación sea lo más corto posible, y significativamente menor a los 10 años, es decir, un periodo de implementación de los ocho países para concluirlo. A su vez, el espacio de negociación de Ecuador ante los VAI podría oscilar, en un extremo, con el generoso tratamiento que recibió Perú, o bien, un tratamiento menos benévolo como el que la UE otorgó a Colombia. No obstante, y dado Ecuador es un exportador muy grande y altamente competitivo, es poco probable que la UE esté dispuesta a considerar disposiciones semejantes a las establecidas para Perú.

Recomendaciones finales

Existen varios factores que afectan la competitividad de las exportaciones del banano ecuatoriano. Entre estos se encuentran: el tipo de cambio entre el euro y el dólar estadounidense; la diferenciación del producto; la productividad del sector y la calidad de la infraestructura logística nacional; la distribución del poder a lo largo de la cadena de valor del banano; la evolución del grado de concentración y las estrategias de compra y precios al menudeo y los cambios estructurales en el comercio internacional del banano. Algunos de estos factores que determinan la

competitividad del banano ecuatoriano en el mercado de la UE puede ser el blanco de una intervención pública efectiva.

Las actuales y potenciales intervenciones de política pública en el sector bananero ecuatoriano incluyen una variedad de instrumentos que afectan distintos aspectos de la producción y del comercio de la fruta que van desde: políticas fiscales – a nivel de plantaciones y de frontera – y regulación de los términos contractuales en el comercio doméstico del banano, mediante la fijación de un precio mínimo por la caja de banano que los exportadores pagan a los productores, hasta la regulación de las condiciones laborales de los trabajadores de las plantaciones, salario mínimo, cobertura de seguro social, e inversiones en investigación y actividades de desarrollo; aumento de los esfuerzos para la implementación efectiva de las regulaciones existentes, hasta la inversión en infraestructura física nacional o en planes de promoción o desarrollo del mercado. Por lo anterior, es necesario desarrollar un “plan de acción de políticas integradas”. Este plan debería, en primer lugar, identificar las metas públicas que se desean alcanzar; posteriormente, clasificar todas las intervenciones de política pública que sean relevantes para el sector bananero – las intervenciones actuales no necesariamente deben ser cambiadas, más bien ajustadas de ser necesario – en un plan único de acción de políticas integrales y coherentes. Finalmente, se debe identificar la contribución esperada por parte del sector público y de cada uno de los grupos económicos y sociales involucrados.

Este artículo se basa en Anania, G (2011). “Implicaciones de los cambios en la política comercial para la competitividad de las exportaciones de banano ecuatoriano al mercado de la UE”, Documento No.10, International Centre for Trade and Sustainable Development, Ginebra. Disponible en: <http://ictsd.org/publications/122810/>

Autor

* Profesor en el Departamento de Economía y Estadística, Universidad de Calabria, Italia. ganania@unical.it

Notas

1 Anania, G. (2010), The implications for bananas of the recent trade agreements between the EU and Andean and Central American countries, International Centre for Trade and Sustainable Development, Policy Brief No. 5, septiembre. Disponible en: <http://ictsd.org/publications/85064/>

Brasil y Argentina: interdependencia basada en estrategias nacionales

Demián Dalle* y Juliana Peixoto**

En los últimos años, Brasil y Argentina han implementado medidas unilaterales con el fin de asegurar la continuidad de las políticas circunscritas a los modelos económicos desarrollados a nivel doméstico. Este artículo sostiene que, aunque dichas medidas no han sacudido la tendencia general de creciente interdependencia y el flujo de comercio bilateral, los conflictos derivados de las mismas resultaron en un desplazamiento de mercado que favoreció a China. Así, lejos de enfatizar las diferencias entre sus modelos económicos, Brasil y Argentina deben hacer hincapié en la complementariedad de los mismos con el objetivo de superar el reto más grande, que se encuentra fuera de la región.

Las recientes elecciones presidenciales en Argentina plantean muchas interrogantes respecto a la continuidad de las relaciones con Brasil, a pesar de los efectos de la consolidación de los modelos económicos y la crisis en la relación bilateral, en especial cuando se trata de comercio. De hecho, a menudo parece que las relaciones entre Brasil y Argentina navegan por aguas turbulentas, con períodos de mayor o menor grado de convergencia dependiendo del nivel de prioridad que un país le da al otro.

Recuento de la interdependencia

Lo cierto es que desde la década de 2000, los tiempos han cambiado. Los principios de la política económica comenzaron a ser cuestionados y revisados, y esto tuvo un impacto directo sobre la relación bilateral. Dicho proceso mostró como patrón un fuerte crecimiento de la producción nacional en ambos países. En Argentina, el Producto Interno Bruto (PIB) creció un 80% entre 2002 y 2010 y casi un 50% con respecto a 1998, con una cuota importante de participación del mercado interno. En Brasil, durante el período comprendido entre 1999 y 2010, se registró un crecimiento del 109%.

En este contexto, ambos países generaron mayores niveles de interdependencia. Sin embargo, teniendo en cuenta la evolución del comercio desde el año 2003, se puede notar que esta creciente interdependencia se refleja en un déficit comercial persistente para Argentina, derivado del intercambio de productos de origen industrial, y en particular del sector automotriz. En 2010, el déficit total llegó a más de US\$ 4000 millones (y más de US\$ 6000 millones sólo en productos de origen industrial), cifra que es un 6% mayor a la registrada en 2008. Por otra parte, otro fenómeno digno de mencionar es la entrada creciente de capitales brasileños en el mercado argentino, lo que convirtió a Brasil en el cuarto inversor extranjero en este país, según fuentes oficiales del

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina.

Sin embargo, este escenario es aún más complejo. En 2010, Argentina destinó el 21% de sus exportaciones totales a Brasil y el 42% de sus exportaciones de manufacturas. En ese mismo período, Brasil representó el 31% de las importaciones de Argentina y se consolidó como el principal proveedor de ese país. En cuanto a las importaciones de Brasil, en el 2010 Argentina ocupó el tercer lugar en importancia, con una participación del 7,9% del total, por debajo de los Estados Unidos (15%) y China (14,1%), según datos del sistema Aliceweb. Al mismo tiempo, en los dos últimos años, Argentina se ha convertido en el principal destino de los productos de origen industrial provenientes de Brasil. De esta manera, en los últimos años, el aumento de la participación de las ventas brasileñas a Argentina se duplicó, pasando de 10% en 2003 a un 20% en 2010.

Comercio binacional

Para construir un escenario más probable, el rápido crecimiento y la visión general del comercio entre ambas partes no puede presentarse de forma aislada; es necesario observar las tendencias en las estructuras de producción que explican las cifras mencionadas.

Para el caso de Brasil, se nota una regresión de las exportaciones industriales y por tanto la clase industrial exige medidas para devaluar el real y reactivar la inversión productiva. Por otro lado, existe el interés de los consumidores, que habían logrado un aumento de su capacidad adquisitiva en los últimos años, y que no están dispuestos a perder.

De hecho, la economía brasileña se encuentra bajo presión, sobre todo en la balanza de pagos. Con una cuenta corriente estructuralmente deficitaria, se registró un récord de más de US\$ 47000

millones en 2010. Esto fue resultado de la presión ejercida sobre todo por parte de China y el sudeste asiático, lo que ha obligado a Brasil a recurrir a los mercados internacionales para financiar su déficit.

En lo que respecta al comercio exterior, las importaciones – tomando en consideración los primeros siete meses del 2011 – ya representan un 47% más de las importaciones registradas en 2010. Las exportaciones, a su vez, están registrando una tendencia a la “re-primarización” en vista de la caída de la participación de los productos de origen industrial en las exportaciones totales, estimadas en montos de US\$ 230 mil millones a US\$ 250 mil millones. Para tratar de cambiar esta situación, una de las últimas medidas adoptadas por Brasil fue la de reducir la tasa de interés (Sistema Especial de Liquidación y Custodia, conocida como la tasa Selic) y provocar una devaluación del real para poder otorgar mayores niveles de competitividad al sector industrial.

Sin embargo, la demanda interna sigue siendo el principal motor de la expansión económica para este 2011, a pesar de la disminución de la tasa de crecimiento de un 10,3% en 2010 a un 6,6% en el segundo trimestre de 2011. De acuerdo con datos del Registro General de Empleados y Desempleados (CAGED por sus siglas en portugués), el nivel de empleo en la industria sigue creciendo, aunque el mismo ha representado el menor crecimiento de los últimos cinco años, según datos de 2011. Por otra parte, la tasa de desempleo en Brasil ha ido disminuyendo desde comienzos del año 2000. Esto refleja la fortaleza del mercado interno, lo cual puede ser importante para mitigar un posible desmejoramiento en el ámbito internacional.

Por otro lado, las cifras muestran que Argentina es el país que menos “re-primarizó” sus exportaciones, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Tabla de participación de las manufacturas en el total de las exportaciones

Países	2000-2002		2007-2009	
	Manufacturas basadas en RRNN	Manufacturas industriales	Manufacturas basadas en RRNN	Manufacturas industriales
Argentina	21,2	29,4	23,5	30,4
Brasil	21,8	47,1	19,8	39,1
Chile	48,0	10,8	51,4	7,8
México	5,9	79,2	8,6	71,1
Perú	34,7	17,2	33,8	14,2
Uruguay	19,5	33,6	19,0	24,2
Venezuela	24,8	9,7	5,5	13,6

Fuente: Elaboración propia, con datos de la CEPAL.

Es necesario que Argentina enfrente retos importantes para su modelo de reindustrialización, basado en el mercado interno y en la creciente redistribución de la renta. De hecho, uno de los pilares del modelo - el tipo de cambio diferenciado y competitivo - está perdiendo margen de maniobra especialmente en los sectores estratégicos de la economía (textiles, calzado, etc.) debido al aumento de los costos locales y a los precios de las importaciones.

Las recientes elecciones presidenciales en ese país mostraron que la voluntad de la mayoría del electorado es continuar con los cambios iniciados en 2003. La ventaja de la situación es que esta versión kirchnerista del Partido Justicialista salió victorioso en casi todo el territorio nacional y que dicha victoria también abarca al Poder Legislativo, que ahora cuenta con una mayoría de diputados y senadores kirchneristas. Es la composición del Consejo de Ministros la que determinará con mayor precisión cuál es la dirección exacta que se dará a la continuación del proceso. En este sentido, quien sea elegido para quedar al mando del Banco Central, por ejemplo, se enfrentará a una situación complicada, tanto en el ámbito interno como externo, donde la guerra de las divisas y posibles recesiones en las principales economías del mundo (y por lo tanto, la caída de la demanda) generará una gran cantidad de obstáculos para el mantenimiento de los indicadores macroeconómicos de Argentina.

La forma en que estos obstáculos serán superados tendrá un impacto directo en

el nivel de competitividad de la industria argentina, y en consecuencia, sobre su evolución en los próximos años. Una alternativa es continuar profundizando el proceso de sustitución de importaciones sobre la base de la creciente demanda interna.

En este contexto, y en vista de que se esperan tasas de crecimiento entre 3% y 4% para Brasil, y 8% para Argentina en 2011, es muy probable que las tendencias se consoliden aún más, a pesar de que esto podría generar un conflicto sectorial. Por otra parte, con la profundización de los modelos económicos también se calcula un incremento en la adopción de medidas unilaterales. Sin embargo, esto podría ser utilizado favorablemente por ambos países si logran incorporar estas disposiciones en una estrategia para hacer frente a retos mayores, como el fenómeno de China.

De hecho, la realidad es que la participación china ha crecido en ambas economías. En las importaciones brasileñas, la presencia china pasó de 2% en el año 2000 al 14% para el año 2010, mientras que en Argentina, ésta aumentó del 4,6% en el 2000 al 12% del total de sus compras en 2010. Si no fuera por las medidas adoptadas en los últimos años, las estructuras industriales de ambos países habrían sufrido un impacto muy fuerte en su capacidad de incorporar valor y generar más y mejores empleos. Este escenario se ve agravado por la crisis internacional ya que el avance de China, a la luz de la crisis en muchos países industrializados, fue dirigido hacia las economías emergentes.

Retos inminentes

En resumen, los modelos económicos adoptados por Brasil y Argentina provocaron fuertes aumentos de sus mercados nacionales, y al mismo tiempo, una profundización sin precedentes de las relaciones comerciales bilaterales. Los conflictos sectoriales no parecen ser capaces de dar marcha atrás a esta tendencia. También es cierto que ambos países deben ajustar sus modelos para mantener sus tasas de crecimiento en los niveles observados hasta el momento y esto puede causar algunos nuevos conflictos.

El desafío está realmente fuera de la región: el avance de las exportaciones chinas y del sudeste asiático en los mercados de Brasil y Argentina, agravado por la crisis internacional, presenta en sí una señal de alerta. Esta una señal para que Brasil y Argentina, en lugar de enfatizar las diferencias entre sus dos modelos económicos, busquen resolver sus discrepancias comerciales, que a menudo son parte de una agenda de corto plazo. Y también es una alerta para que Brasil y Argentina se aprovechen de la creciente interdependencia de sus economías y las sinergias de sus modelos económicos para hacer frente, conjuntamente, al desafío asiático.

Autor

* Coordinador del Departamento de Economía Internacional de la Sociedad para el Desarrollo Internacional, Capítulo Buenos Aires.

** Coordinadora de la Red LATN, investigadora de FLACSO / Argentina.

La aviación en el sistema de comercio de emisiones de la Unión Europea: consecuencias ambientales y económicas

Jasper Faber y Linda Brinke*

El sistema de comercio de emisiones de la Unión Europea (EU ETS), lanzado en 2005, se convirtió en uno de los principales instrumentos de política para reducir emisiones de gases de efecto invernadero. Para enero del 2012, este sistema también será aplicado a todas aquellas emisiones de aeronaves que tengan como lugar de partida o destino aeropuertos europeos. Por este hecho, el objetivo del presente artículo es evaluar las consecuencias económicas y ambientales de la inclusión de la aviación en el EU ETS.

Una de las causas de este cambio obedece a que la comunidad internacional no ha podido definir una medida global para disminuir las emisiones provenientes de la aviación civil. La decisión unilateral de la UE de sumar a la aviación en su esquema de comercio de emisiones ha sido muy controversial, sobre todo porque un grupo de aerolíneas estadounidenses en desacuerdo iniciaron un caso ante la Corte Europea de Justicia hace unos meses.

Las tensiones han ido en aumento y alrededor de 26 países —incluyendo China, Rusia, India y los Estados Unidos (EE.UU.)— anunciaron públicamente su desacuerdo con la iniciativa. La coalición adoptó en septiembre pasado una declaración en Nueva Delhi, en la que solicitaron a la UE anular la decisión de incluir la aviación en el EU ETS. India, país que ha tomado el liderazgo en el grupo opositor, ha declarado que si la UE introduce la medida en enero 2012, como ya fue el caso, aplicará medidas de retorsión comercial. China, que de igual forma se opone al esquema, ya suspendió la adquisición de los Airbus A380s por parte de Hong Kong Airlines.

En uno de los últimos episodios de esta disputa aérea, el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) adoptó el pasado 2 de noviembre un documento de trabajo que fue presentado por los 26 Estados en el que se solicita a la UE, y a sus Estados miembros, la exclusión de las compañías aéreas extracomunitarias del esquema EU ETS.

Para complicar el panorama aún más, la Cámara de Representantes de EE.UU. aprobó el pasado 24 de octubre una iniciativa de ley en la cual se consideraría ilegal que las aerolíneas estadounidenses cumplan con el sistema europeo. Los recientes eventos en Washington empeoran más la situación pues si la iniciativa de ley es aprobada por el Senado de los EE.UU., y se convierte en ley, las aerolíneas estadounidenses se encontrarán en una enorme disyuntiva. Algunos expertos incluso advierten que esta adversidad

podría propiciar una guerra comercial transatlántica.

Impactos económicos y ambientales

El EU ETS se divide en tres etapas: Fase I (2005-2007), Fase II (2008-2012) y la Fase III (2013-2020). Durante la fase II se advirtió un repunte dramático en los precios de las asignaciones (allowances), que pasaron de €7,96 a €28,73. Establecer una proyección confiable respecto al precio de las asignaciones en la fase III es extremadamente difícil, principalmente porque muchos emisores han estado guardando o intercambiando sus asignaciones con el objeto de poder usarlas durante esa misma etapa. Y es durante la última fase que la UE espera conseguir una reducción del 20% en sus emisiones de gases de efecto invernadero en relación con los niveles de 1990.

El impacto de sumar la aviación en el sistema europeo de emisiones puede estimarse a través del uso de diferentes modelos, como el AERO, específicamente diseñado para modelar el impacto de estas políticas sobre las emisiones de la aviación. Aunque los detalles de dichos modelos no son materia del presente artículo, pues los factores considerados en su cálculo son bastante complejos, es importante reconocer algunas de las variables utilizadas, tales como: proyecciones en la demanda de aviación, el costo de la

aviación, el porcentaje de las asignaciones gratuitas, la elasticidad precios y el costo del *pass-through rate* entre otros.

Tampoco está del todo claro cómo el *pass through rate* en el sector de la aviación se reflejará en el precio del CO₂, pues dependerá de qué tan expuestas estén las aerolíneas a la competencia. Aunque en gran medida las asignaciones serán gratuitas, esto no significa que la tasa será baja, lo cual es un desacierto muy frecuente. Se ha demostrado que las compañías no solamente han asumido el costo de las asignaciones, sino también el costo de oportunidad de las asignaciones que han recibido de manera gratuita. Mayores podrían ser los beneficios si las empresas endosaran el costo de oportunidad de estas asignaciones gratuitas a los consumidores, lo que ha sucedido en varios sectores en el marco del EU ETS, como el de generación eléctrica.

El cuadro 1 muestra las estimaciones del impacto del EU ETS sobre los precios de los boletos en 2020, con un precio de asignaciones entre los €15 y €45, según las proyecciones de AERO, donde se asume el *pass through rate* total de los EE.UU. y el costo de oportunidad. Por un vuelo corto de 480 km, el precio incrementará entre €2 y €4; para un vuelo medio de 1.400 km el ascenso será entre €3 y €8; y para uno más largo de 6.400 km el costo incrementará entre €10 y €30.

Cuadro 1

Efecto de la EU ETS en el precio de los boletos, rendimiento y resultados operativos

Estudio	Precio boleto (€ viaje completo 2020)	Rendimiento en RTK	Margen de ganancia
CE Delft (2007)	+2 a 4 (VC) +3 a 8 (VM) +10 a 30 (VL)	-0.3 a 1,5% (2012)	Incierto
York Aviation (2007)	Sin datos	Sin datos	-0.3 a -1,9% (FSA)*
Frontier Economics (2007)	Sin datos	-7,5 a -12% (LFA) -2 a -3% (FSA)	Sin datos

Nota: VC: Vuelo Corto; VM: Vuelo Medio; VL: Vuelo largo. RTK: Toneladas por kilómetro

FSA: Servicios aéreo completo

LFA: Tarifas aéreas reducidas

(*) Escenario de referencia incluye un margen de beneficio de 3%

El cálculo se realizó considerando los precios recientes del combustible, y aunque no toma en cuenta cambios en la eficiencia del mismo, tiene la ventaja de ser metodológicamente más transparente. La estimación se basa en los siguientes datos: el combustible representó el 25% del total de los gastos operativos de las aerolíneas en el cuarto bimestre de 2009 (Asociación de Aerolíneas Europeas); cada litro de combustible contiene 2,49 kg de dióxido de carbono por litro (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático); y el precio promedio del combustible en el último año fue aproximadamente de €0,47 por litro. De acuerdo con lo anterior, los precios de los boletos aéreos incrementarán en un rango de 1,3% y 6,5% dependiendo del precio de las asignaciones. Estas estimaciones asumen que tanto los gastos como el costo de oportunidad de las asignaciones se transfieren completamente a los consumidores.

Efectos del EU ETS

Si se ahonda un poco más en el análisis sobre la relación entre demanda y resultados operativos (por ejemplo, las ganancias), se demuestra que el impacto del EU ETS tendrá un efecto relativamente pequeño sobre la demanda, tanto en el transporte de pasajeros como de mercancías. La elasticidad precio de la demanda en Europa para el transporte aéreo de pasajeros, asumiendo un precio por asignación de €30, se traducirá en un incremento de un 4% en el precio del boleto, que a su vez implicará un descenso del 2,4% en la demanda.

Para el transporte de bienes – expresado en toneladas por kilómetro (RTK, por sus siglas en inglés) – el sistema EU ETS tendría un impacto menor, pues la demanda descendería entre un 0,3 y un 1,5% (ver cuadro 1). Aunque es probable que el impacto total sobre la industria sea mínimo, es importante destacar que los impactos variarán dependiendo del país, pues la industria de la aviación de algunos países es más sensible a los aumentos de los precios que otras.

El impacto del EU ETS sobre el resultado operativo, es decir, las ganancias, es incierto, pues depende del *pass through rate* y el efecto de la demanda. Sin embargo, algunos estudios indican que estas consecuencias serán mínimas.

No obstante, si el valor de las asignaciones obtenidas es transferido, las ganancias

Cuadro 2

Panorama del impacto de la EU ETS en las emisiones de CO₂

Fuente	Emisiones de CO ₂ en el sector de aviación	Emisiones de CO ₂ compradas por otros sectores de la EU ETS	Total de reducción de CO ₂
CE Delft (2007)	-0,4 a -3,2% (2012)	Sin datos	Sin datos
CE Delft et al (2005)	-2 a -9 Mton (2012)*	-17 a -23 Mton (2012)	-19 a 32 Mton (2012)
CE Delft et al (2007)	-13 Mton (2020)**	-170 Mton (2020)	-183 Mton (2020)

(*)El escenario de referencia para las emisiones de la aviación es de 155-180 MTON en 2012.

(**)El escenario de referencia para las emisiones de la aviación es de 401 MTON en 2020.

podrían ser mayores. Bajo el supuesto de un costo de oportunidad totalmente transferido, el resultado operativo de las líneas europeas podría aumentar entre 3,1 y 5,4%. Otros estimados apuntan a que si las asignaciones gratuitas suman más de 20% - 40% de las emisiones, lo cual es probable que suceda en los próximos años, los márgenes de ganancia serían mayores. Por el contrario, es posible que estos márgenes sean menores si los beneficios proyectados no ocurren

netas abarcadas por el EU ETS, por su parte, podrá ser mayor pues se proyecta que las emisiones de la aviación crecerán de manera significativa. Las aerolíneas, por lo tanto, tendrán que compensar una proporción cada vez mayor de sus emisiones adquiriendo asignaciones de otros sectores dentro del EU ETS, o bien, créditos del mecanismo de desarrollo limpio (MDL) del Protocolo de Kioto.

Pasos hacia el futuro

El EU ETS fue diseñado como un medio para que la UE cumpla con sus obligaciones bajo el Protocolo de Kioto y limite o reduzca sus emisiones. En principio, las medidas en un sector global como la aviación deben ser también globales, pero hasta la fecha no ha sido posible concretar un acuerdo de esa naturaleza.

Asimismo, las emisiones de gases de efecto invernadero serán reducidas, y por lo tanto, limitarán los impactos del calentamiento global en todos los países. Se espera, por lo tanto, que la inclusión de la aviación en el EU ETS sea el primer paso hacia un acuerdo global

Impacto sobre las emisiones

El cuadro 2 muestra el impacto del EU ETS sobre el total de emisiones de CO₂. La diferencia en los resultados del modelo se explica principalmente por la elección del año base (2012 o 2020), así como por los diferentes supuestos en el precio del carbono. Existen reducciones en el sector de la aviación (13 megatoneladas en 2020), pero la reducción de emisiones en otros sectores es mucho mayor (170 megatoneladas en 2020), especialmente porque la disminución de emisiones es más barata en otros sectores que en la aviación.

Se estima que las emisiones de la aviación crecerán de manera significativa, lo que implica que las aerolíneas tendrán que compensar una creciente proporción de sus emisiones a través de la compra de asignaciones de otros sectores en el EU ETS. Por lo tanto, el impacto de la inclusión de la aviación en dicho sistema respecto a las emisiones de CO₂ es sustancial (183 megatoneladas en total hacia 2020).

Por todo lo anterior, se concluye que el EU ETS tendrá un impacto menor en los precios de los boletos aéreos y en la demanda de aviación, debido a que una disminución en las emisiones de la aviación en general es costosa y su impacto no es cuantioso. Por ello, las aerolíneas preferirán comprar asignaciones de otras industrias en lugar de implementar medidas caras en sus flotas. El impacto sobre las emisiones

Autores

- * Investigadores y expertos en política climática y transporte internacional en CE Delft, con sede en Holanda. Este artículo se basa en Faber, J., Brinke, L. (2011). "The Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading System", Documento No. 5, International Centre for Trade and Sustainable Development, Ginebra. Disponible en: <http://ictsd.org/publications/113946/>

La disputa atún-delfín de la OMC y el etiquetado “no tan voluntario”

Marie Wilke* y Hannes Schloemann**

Un panel de la OMC emitió el pasado 15 de septiembre un fallo ambivalente sobre la diferencia planteada por México respecto a la etiqueta “delfín-seguro” (o “dolphin-safe”) de los productos de atún de los EE.UU. Los tres miembros del panel, confrontados ante el difícil cuestionamiento sobre si los requisitos para una etiqueta voluntaria pueden considerarse como un reglamento obligatorio, y como tal, debe ser normado por la OMC, reconocieron una débil victoria para México. La decisión establece que la medida equivale a un reglamento técnico obligatorio y que además es demasiado restrictiva al comercio, aunque uno de los miembros del panel expresó una opinión disidente.

Aunque el informe ya fue apelado tanto por los EE.UU. y México en enero de 2012, la decisión es un fallo histórico en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC, debido al uso creciente de etiquetas – ya sea para café de comercio justo, las verduras orgánicas o la huella de carbono de un producto; con lo cual el informe podría tener consecuencias significativas al unirse a una serie de casos referentes a obstáculos técnicos al comercio que se están presentando ante la OMC.

El panel consideró tres cuestiones esenciales en relación al Acuerdo OTC: el carácter obligatorio vs. la naturaleza voluntaria de los estándares; qué constituye una estándar internacional, y cuándo un reglamento técnico puede ser considerado más restrictivo de lo necesario. A pesar de que México había formulado reclamos en torno al Acuerdo OTC y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el grupo especial sólo consideró los relacionados con el Acuerdo OTC. Respecto a los alegatos sobre no discriminación interpuestos por México, los expertos declararon que la etiqueta no discriminaba sobre la base de la nacionalidad y consideraron innecesario pronunciarse sobre este punto.

La disputa, cuyos orígenes se remontan a la época previa a la OMC, se refiere a un sistema de etiquetado voluntario de productos de atún capturado de una manera segura, conocida como “delfín-seguro” (o “dolphin-safe”). La Ley de Información al Consumidor sobre Protección al Delfín, que EE.UU. promulgó en 1990 (Dolphin Protection Consumer Information Act - DPCI Act) impide el uso de la etiqueta Océano Pacífico Oriental Tropical (PTO) del atún capturado con redes denominadas redes de cerco, aún cuando observadores independientes puedan certificar que no hubo delfines muertos o gravemente heridos durante la captura. Por el contrario, para el caso del atún pescado fuera de la zona referida, basta con que el capitán del buque certifique que ningún delfín fue intencionalmente capturado en la red o cercado durante la pesca. Los importadores de atún No-PTO no están obligados a demostrar que no ocurrieron muertes o lesiones serias durante la captura.

Washington justifica el tratamiento diferenciado basándose en la relación única entre los bancos de atún y los delfines en

el Océano Pacífico Tropical Oriental, donde cardúmenes de atún tienden a seguir a los grupos de delfines bajo la superficie. Los pescadores utilizan estratégicamente esta relación natural para seguir intencionalmente a los delfines con el objetivo de pescar el atún que nada por debajo. Históricamente, muchos delfines murieron como resultado de esta técnica. Las prácticas modernas de pesca, sin embargo, permiten liberar a los delfines vivos cuando se captura el atún.

Según el Departamento de Comercio de los EE.UU., la etiqueta en cuestión no era un pre-requisito legal para la importación. Sin embargo, la mayor parte de mercados de procesamiento y consumo final están cerrados para procesadores, distribuidores y vendedores no certificados. México, cuya flota usa mayormente redes de cerco, dice que esta restricción de facto vuelve la etiqueta obligatoria, a diferencia de otros estándares voluntarios menos estrictos.

¿Puede un requisito voluntario ser obligatorio de facto?

El uso de medidas “en frontera” está afectando el comercio internacional de manera creciente. El Acuerdo OTC tiene por objeto garantizar que los reglamentos técnicos y las normas no se utilicen para discriminar injustamente entre productos y productores, o bien, se creen obstáculos innecesarios al comercio internacional. En el marco del Acuerdo OTC, los reglamentos técnicos y las normas difieren únicamente en su grado de exigencia. Un reglamento técnico es obligatorio, mientras que una norma es voluntaria. Hasta el presente caso, esta distinción era considerada muy sencilla; sin embargo, la controversia en cuestión sugiere lo contrario.

El tratamiento de medidas en principio voluntarias, pero que no toleran la aplicación de medidas alternativas, es delicado. En el caso de la etiqueta comercial “dolphin-safe”, los EE.UU. prohíben las etiquetas de “no daño” en lugar de las que utilizan un enfoque basado en el “método de pesca”. Estas etiquetas prohibitivas requieren que ningún delfín muera o sea herido de gravedad durante la captura, pero sí permiten el uso de redes de cerco. Como los consumidores estadounidenses se niegan en gran medida a comprar productos sin etiqueta, prefieren

productos que puedan haber sido atrapados de una forma “dolphin-safe” cuestionable, en lugar de un método de pesca ilegal, aunque sea el único tipo de etiqueta disponible. ¿Pero estas circunstancias vuelven obligatoria dicha norma?

Este asunto es crítico, ya que la flota atunera mexicana ha realizado grandes inversiones para cumplir con lo que se entendía como normas internacionalmente aceptadas. Esto ocurrió después de que EE.UU. y México, junto con otros países, firmaran el Acuerdo sobre el Programa Internacional de Conservación de los Delfines (Agreement on the International Dolphin Conservation Programme, APICD). Dicho acuerdo estableció una etiqueta de “no daño”, misma que le solicitaba a los EE.UU. cambiar su práctica de etiquetado para adoptar la norma. La moderna flota pesquera mexicana cumple con dicho estándar. Actualmente el APICD es considerado como uno de los programas más eficientes y completos para la conservación animal en todo el mundo. Abarca un complejo sistema de monitoreo y verificación que ha reducido la mortalidad de los delfines en el Océano Pacífico Tropical Oriental en un 99%. Sin embargo, las protestas de los consumidores y una serie de fallos de la Corte Federal de EE.UU. le impidieron al Departamento de Comercio cambiar su etiqueta. El objetivo del actual enfoque sobre el método de pesca – centrado en la práctica de usar de redes de cerco sobre los delfines – es abarcar también las lesiones que no están a la vista, así como las muertes que podrían resultar de la presión que dichos mamíferos experimentan cuando son perseguidos, o cuando los más jóvenes son separados de sus madres.

Esta interacción de las acciones públicas y privadas sin lugar a dudas ha afectado gravemente las exportaciones mexicanas de atún. Aún cuando los tres panelistas coincidieron en que una norma era obligatoria al prescribir o imponer algo, no pudieron llegar a un consenso sobre si el Acuerdo DPCI tenía ese mismo carácter.

La regulación de la información puede ser obligatoria: principales hallazgos

La opinión mayoritaria del informe del panel establece que la etiqueta “dolphin-safe” de los EE.UU. “regula la información de forma

vinculante u obligatoria". Podría decirse – y muchos lo han hecho – que esta es la naturaleza misma de un sistema de etiquetado, que establece ciertos requisitos que deben cumplirse para que un producto pueda obtener la etiqueta en cuestión.

Sin embargo, la etiqueta "dolphin-safe" sobrepasa dicha regulación, según lo consideró la mayoría del panel. Este es el punto medular del debate, ya que de acuerdo con el grupo especial el carácter vinculante de un reglamento bien puede referirse a la regulación de la información para el consumidor. Si una medida determina qué tipo de información puede facilitarse a los consumidores, pero restringe la capacidad de los productores para comercializar sus productos, bien podría calificarse como un reglamento obligatorio.

El panel constató que: "las medidas en litigio prohíben la utilización de otros términos, como "marsopa" o "mamífero marino", o cualquier declaración relativa a los delfines, las marsopas o los mamíferos marinos, que induzca o no a error, si no se cumplen las condiciones establecidas en el reglamento". El reglamento por lo tanto prohíbe no solamente el uso de información falsa o engañosa, sino que restringe la información legal que puede estar a disposición de los consumidores. Esta regulación obligatoria de la información – es decir la exclusión de cualquier etiqueta alternativa, incluyendo la etiqueta delfín seguro APICD con la cual cumple la industria mexicana – convierte la norma voluntaria en un reglamento obligatorio, determinó el panel.

Opinión disidente

La naturaleza altamente polémica de este debate también se refleja en la opinión disidente emitida por un miembro del panel, que no estuvo de acuerdo con la obligatoriedad de la medida. Insistió en que "el cumplimiento obligatorio" como una cualidad distintiva de los reglamentos técnicos "se refiere más en concreto al hecho de que la medida en cuestión prescribe o impone el cumplimiento de requisitos específicos para permitir que un producto sea comercializado, sin permitir la discreción sobre los mismos". Uno de los miembros del panel, determinó que las acciones que convirtieron la etiqueta "necesaria" (no obligatoria) fueron de carácter privado, conocidas como preferencias de los consumidores", y que no podían relacionarse con el gobierno de los EE.UU.

Las opiniones disidentes no son una novedad en el derecho de la OMC. Pero nunca antes los panelistas estuvieron en desacuerdo en un punto tan crucial. Si otro miembro hubiera estado de acuerdo con la "opinión disidente", el panel habría tenido que rechazar todas las alegaciones sobre el Acuerdo OTC interpuestas por México, que basó enteramente sus argumentos en

la consideración de que la etiqueta es un reglamento técnico.

La ciencia ante el panel

Basado en la opinión de la mayoría, los tres panelistas envueltos en el debate consideraron que las medidas – ahora identificadas como reglamento técnico – eran más restrictivas al comercio que necesarias para cumplir objetivos legítimos.

El artículo 2.2 del Acuerdo OTC establece que los reglamentos técnicos no serán adoptados con el efecto de crear un obstáculo innecesario al comercio internacional. Esto implica que no podrán ser más restrictivos al comercio de lo necesario para alcanzar objetivos legítimos, como lo son: la prevención de prácticas engañosas, la protección de la salud, la seguridad humana, y la protección del ambiente, entre otros.

Al respecto, el panel consideró que la Ley estadounidense se enfoca en dos de estos objetivos: la prevención de prácticas engañosas al garantizar que los consumidores no sean inducidos a error o engaño respecto a si la captura del atún se efectuó de una manera que afecta negativamente a los delfines; así como la protección de la salud animal y la vida para desalentar técnicas de pesca perjudiciales para los delfines.

A pesar de que se reconocieron como legítimos los objetivos de los EE.UU., el panel apoyó a México al constatar que el grado de regulación era más restrictivo de lo necesario. La idea de que una medida puede ser considerada más restrictiva de lo necesario cuando existe una alternativa que lo es en menor medida, fue el punto de partida de la discusión sostenida por el panel.

Eventualmente, los miembros del grupo especial concluyeron que la actual etiqueta comercial era de hecho más restrictiva de lo necesario en el sentido de que limita la información disponible para los consumidores, que a su vez restringe la efectividad de la etiqueta misma para desalentar el uso de prácticas nocivas de pesca. El panel encontró fallas en la etiqueta porque no regula suficientemente la captura incidental de delfines fuera del PTO, a pesar de que los delfines fuera de esta zona se ven perjudicados por otras técnicas de pesca de redes de cerco.

"Cuando ese atún se captura fuera del PTO, tendría derecho a la etiqueta oficial de los EE.UU. incluso si, en realidad, se ha capturado o se ha herido gravemente a delfines durante la expedición", comentaron los panelistas.

El panel aceptó la afirmación de los EE.UU. de que la etiqueta APICD, por el contrario, no tiene en cuenta las lesiones que no están

a la vista y la mortalidad de delfines, por lo que engañaría a los consumidores sobre el nivel de protección. Sin embargo, el panel también encontró que la etiqueta induce a error a los consumidores, ya que sugiere que no se han matado delfines o se han herido de gravedad, mientras que esto sólo se puede garantizar para los del PTO. Ambas etiquetas han sido insuficientes para alcanzar los objetivos estadounidenses, aunque en distintas maneras. Al respecto, el panel estuvo de acuerdo con México en que sería menos restrictivo para el comercio permitir la aplicación de ambas etiquetas.

Una posible consecuencia de este razonamiento deja una sensación agriada para México. En lugar de aplicar la sugerencia del panel, los EE.UU. podrían cumplir con el fallo haciendo sus requisitos más estrictos a fin de abarcar la pesca fuera del PTO y por lo tanto volviéndolos similares a los del PTO.

¿Qué puede considerarse como una norma internacional?

México alega también que la etiqueta APICD debería ser reconocida como un estándar internacional relevante, y como tal – a través del artículo 2.4 del Acuerdo OTC – debería ser un punto de referencia para la práctica de etiquetado en los EE.UU. que debería considerarse ilegal. El panel eventualmente rechazó este argumento, ya que determinó que el estándar APICD por sí solo es inadecuado para alcanzar el nivel de protección buscado por los EE.UU.. Sin embargo, hizo algunas declaraciones que podrían tener consecuencias sistémicas de gran alcance. Ante la falta de una definición de "norma internacional" en el Acuerdo OTC, el panel, como lo sugiere el Acuerdo en cuestión, se remitió a las directrices de la Organización Internacional de Normalización (normas ISO) que definen el término. Sobre esta base, el panel estableció que una norma internacional debería ser, entre otras cosas, adoptada por una organización internacional de estándares.

Economía procesal cuestionable

La disputa ya llegó hasta la etapa de apelación. Las conclusiones del panel sobre los reglamentos casi obligatorios podrían tener consecuencias de gran alcance para la futura aplicación del Acuerdo OTC. Lo anterior dado que EE.UU. o México ya solicitaron una aclaración por parte del Órgano de Apelación.

Este artículo es una versión editada de Wilke, M. y Schloemann, H. (2011), "Not-so-voluntary labelling in the WTO tuna-dolphin dispute", *Bridges Trade BioRes Review*, Vol. 5, No. 3, disponible en: <http://ictsd.org/i/news/bioresreview/117757>.

Autores

* Oficial del Programa sobre Derecho Comercial Internacional de ICTSD. mwilke@ictsd.ch. **Director de WTI Advisors Ltd., y socio de MSBH Bernzen Sonntag Rechtsanwälte.

¿Una política agrícola europea más justa y amigable con el ambiente?

Alan Matthews*

Con propuestas de reforma en puerta, las nuevas modificaciones a la Política Agrícola Común (PAC) en la Unión Europea (UE) podrían impactar los flujos comerciales, particularmente aquellos provenientes de países menos desarrollados. Desde el punto de vista ambiental, las nuevas propuestas de la Comisión Europea intentan legitimar la continuidad de cuantiosas transferencias a los agricultores europeos vinculándolas a prácticas agrícolas más “amigables” con el ambiente.

Estado actual del debate: PAC 2020¹

La reforma de la Política Agrícola Común de la UE entró en una nueva fase a partir de octubre de 2011 cuando la Comisión Europea publicó la nueva regulación PAC que entraría en vigor a partir de 2013. La propuesta se sustentó en cuatro instrumentos fundamentales:

- Una normativa que regule los pagos directos.
- Una normativa que regule los pagos para el desarrollo rural.
- La revisión de la regulación única común de la Organización del Mercado Común (OCM, por su siglas en inglés).
- Un reglamento horizontal que regule temas conexos de la PAC como lo son: financiamiento, administración y monitoreo.

Con la publicación de las propuestas de la Comisión se inició el procedimiento para diseñar la legislación sobre la cual se basará la PAC después de 2013. Dichas propuestas se derivan de una publicación de la Comisión sobre el PAC, que con miras hacia el año 2020 fue emitida en noviembre de 2010, y en la cual se establece un conjunto de opciones para la reforma de la política agrícola de la eurozona².

Los “pagos verdes”, que son el elemento más innovador de esta regulación y objeto de esta reflexión, están incluidos en los pagos directos. Estos se encuentran estrechamente relacionados con los planes de la Comisión Europea de asumir un compromiso aún mayor con la entrega de bienes públicos ambientales. En principio, los “pagos verdes” se les entregarán a aquellos agricultores que cumplan con “prácticas obligatorias para hacer frente a los objetivos climáticos y la política ambiental”. Sin embargo, los mecanismos y condiciones para recibir esta aportación podrían encubrir objetivos que van más allá de la sostenibilidad.

El contrapeso de los “nuevos pagos verdes”

Las más recientes propuestas de la Comisión Europea, dentro de la normativa de pagos directos, buscan dar continuidad a las enormes transferencias que los agricultores europeos reciben, vinculándolas a prácticas agrícolas más “amigables” con el ambiente. Detrás de ello existe el hecho que, tales medidas

resultan más costosas que necesarias, pues mantienen los cuestionados tratos diferenciados que afectan a agricultores de países en desarrollo.

De acuerdo con los planes de la Comisión, a partir del año 2014 los pagos adelantados a los agricultores estarán ligados a objetivos ambientales de mayor interés para los ciudadanos europeos, tales como la lucha contra el cambio climático, una mejor gestión de la tierra y la protección de la biodiversidad.

Otorgar una mayor prioridad a una agricultura sostenible en Europa conllevará a reducir la producción agrícola, al menos en el futuro inmediato. Existen propuestas para mantener zonas de pastoreo permanentes, una mayor diversificación de cultivos y el establecimiento de “áreas de interés ecológico” que disminuirán las tierras de cultivos, la cría de cerdos y aves de corral a niveles inferiores a los que se presentarían en ausencia de estas limitaciones.

En un nuevo del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD, por sus siglas en inglés), no obstante, se afirma que las nuevas medidas verdes podrían resultar en costos adicionales para el sector agrícola de la UE, los cuales rondarían los 5.000 millones de euros. Cabe mencionar que los agricultores recuperarán parte de ese incremento a través de precios más altos que los consumidores absorberán. Para contextualizar la cifra, dicho incremento equivale a más del 2% de los 205.000 millones de euros que los productores europeos invirtieron en insumos durante 2009.

A pesar de que la Comisión hace lo propio en su meta de mejorar el desempeño ambiental del sector agrícola europeo, es probable que las reformas propuestas resulten en pocos beneficios ambientales, y que incluso conlleven un costo mayor del necesario. Pedir que todos los agricultores de los 27 países miembros cumplan exactamente los mismos estándares, ignora el hecho de que las regulaciones ambientales no están distribuidas de forma equitativa, por lo que se requiere un enfoque selectivo.

Según los planes actuales, muchos pagos estarán apenas relacionados con metas ambientales, y debido a que algunos subsidios estarán ligados a la producción final, seguirán siendo poco efectivos en apoyar los

ingresos de los agricultores, además de que generan una competencia desleal para otros agricultores, sea en países europeos o en desarrollo.

En efecto, el recorte planeado a los subsidios para los productores de algodón en Grecia y España podría causar que la producción europea se reduzca significativamente, aunque estas distorsiones comerciales continuarán perjudicando a los agricultores de África Occidental y de otras regiones del mundo en desarrollo.

Los planes para eliminar los cupos al azúcar conducirán a un incremento de la producción de la UE a pesar de los precios más bajos, ya que el ingreso actual de los procesadores y productores de azúcar son menores. Esto ayudará a disminuir los elevados precios del azúcar, beneficiando así a los países que dependen de estas importaciones. Sin embargo, el fin de las cuotas podría conllevar a una caída de las importaciones de los países de África, Caribe y el Pacífico, que hoy en día se benefician de un acceso preferencial al mercado europeo.

Las propuestas de la Comisión Europea son desesperanzadoras dada su falta de ambición. Pierden la oportunidad, por decir lo menos, de terminar con las distorsiones al comercio al relacionar los pagos directos con objetivos ambientales y al eliminar pagos relacionados con la producción.

Los gobiernos nacionales y el Parlamento Europeo tienen ahora la oportunidad de diseñar una política agrícola más verde y justa, una que ofrezca resultados para los ciudadanos europeos sin perjudicar a los agricultores extranjeros. Es definitivamente una opción que no deben desperdiciar.

Autor

* Profesor Emérito de Política Agrícola Europea en el Colegio Trinity de Dublín.

Notas

1 Matthews, A. (2011). Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development, disponible en: <http://ictsd.org/i/publications/115162/>

2 Comisión Europea (2010). The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, COM(2010)672/5, Bruselas.

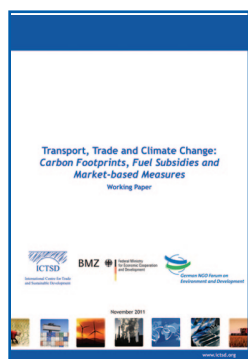
Novedades



Chile y sus recientes reformas al derecho de autor

La reforma del derecho de autor ha adquirido en años recientes un lugar prominente en las agendas legislativas nacionales y en el trabajo de las organizaciones internacionales especializadas. En este contexto, este documento de política preparado por Daniel Álvarez Valenzuela explica la reforma del derecho autor llevada a cabo en Chile hace poco más de un año. Este trabajo examina el alcance de las principales disposiciones del texto legislativo, con especial atención a aquellas que tuvieron por objeto implementar la dimensión de equilibrio de intereses en la regulación nacional.

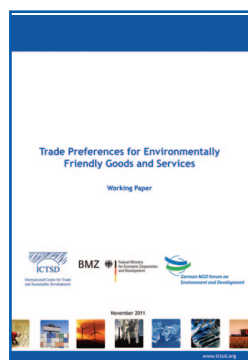
<http://ictsd.org/i/publications/120934/>



Transporte, comercio y cambio climático

El transporte, en cualquier modalidad, es determinante en el comercio internacional. No obstante, éste se ha convertido en una de las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero. A la luz de las posibles acciones que tanto la Unión Europea como Alemania podrían tomar para disminuir las emisiones derivadas de este sector, este estudio elaborado por Joachim Monkelbaan analiza las diferentes opciones de política que podrían considerarse en torno a esta cuestión, con especial énfasis en las repercusiones comerciales para países en desarrollo.

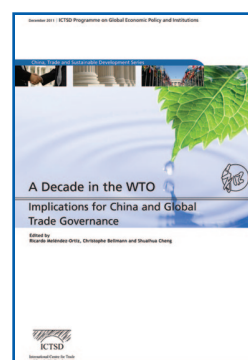
<http://ictsd.org/i/publications/122778/>



Preferencias comerciales en bienes y servicios ambientales

Un mayor comercio de bienes y servicios ambientales podría contribuir a apuntalar objetivos sociales, de desarrollo, ambientales y económicos. En la transición hacia una economía de bajo carbono o 'verde', los bienes y servicios ambientales pueden ser clave y acicate. Una de las principales interrogantes que ronda este debate es cómo beneficiar de la mejor manera a los países en desarrollo a través de la liberalización comercial y la creación de mercados, y ese es precisamente el objetivo de la investigación de Joachim Monkelbaan.

<http://ictsd.org/i/publications/122769/>



Una década de China en la OMC

Desde su entrada al organismo comercial multilateral en 2001, el liderazgo de China se ha vuelto clave en la OMC. En el marco de su iniciativa sobre China, ICTSD invitó a expertos e investigadores a compartir su perspectiva sobre las implicaciones de la participación del país asiático en la OMC y en el sistema de gobernanza comercial. Entre los autores encontramos a: Ricardo Meléndez-Ortiz, Xiaozhun Yi, Harsha V. Singh, Paul Blustein, Zhenyu Sun, Henry Gao, Razeen Sally, Scott Kennedy, Gary Hufbauer, Faizel Ismail, entre otros. Este libro electrónico plasma las exposiciones e intervenciones escuchadas en el diálogo titulado "A Decade in the WTO: Implications for China and Global Trade Governance", que se llevó a cabo el 29 de junio en Ginebra, Suiza.

<http://ictsd.org/i/publications/122406/>

Puentes

Calendario y Referencias

Eventos

Marzo

- 7-8 IV Workshop sobre Desarrollo Económico Local – Brasil. Brasília, Brasil. <http://events.iadb.org/>
- 7-9 OMC: Órgano de Examen de las Políticas Comerciales — Trinidad y Tobago. Ginebra, Suiza. <http://www.wto.org/>
- 16 Seminario: FINPYME, un Programa de Valor Agregado para el Crecimiento Sostenido de las PYME. Montevideo, Uruguay. <http://events.iadb.org/>
- 16-19 Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del BID y la CIL. Montevideo, Uruguay. <http://events.iadb.org/>
- 28 Foro Regional sobre Planes de Implementación en Materia de Facilitación del Comercio en América Latina. Santiago, Chile. <http://www.cepal.org/>
- 28 Taller sobre la implementación de tecnologías energéticas eficientes y renovables G20 2012. Ciudad de México, México. <http://www.g20.org/>

Publicaciones

Alvarez, M. & Durán, J. (2011). *Manual de comercio exterior y política comercial. Nociones básicas, clasificaciones e indicadores de posición y dinamismo*. Santiago: CEPAL.

Anania, G. (2011). *Implicaciones de los Cambios en la Política Comercial para la Competitividad de las Exportaciones de Banano Ecuatoriano al Mercado de la UE*. Ginebra: ICTSD.

Chidiak, M. & Gutman, M. (2011). *Desafíos e implicancias fiscales de la inversión en infraestructura baja en carbono*. Santiago: CEPAL.

Durán, J. Terra, M. & Zadiciver, D. (2011). *Efectos de las medidas de política comercial aplicadas en América Latina sobre el comercio regional y extrarregional*. Santiago: CEPAL.

International Centre for Trade and Sustainable Development, ICTSD (2011). *Local production for access to medical products: Developing a framework to improve public health*. Ginebra.

International Centre for Trade and Sustainable Development, ICTSD (2011). *Fostering Low Carbon Growth*. Ginebra.

Latif, A., Maskus, K., Okediji, R. Reichman, J. & Roffe, P. (2011). *Overcoming the Impasse on Intellectual Property and Climate Change at the UNFCCC*. Ginebra: ICTSD.

Meléndez-Ortiz, R., Bellmann, C. & Cheng, S. (2011). *A Decade in the WTO: Implications for China and Global Trade Governance*. Ginebra: ICTSD.

Monkelbaan, J. (2011). *Transport, Trade and Climate Change: Carbon Footprints, Fuel Subsidies and Market-based Measures*. Ginebra: ICTSD.

Monkelbaan, J. (2011). *Trade Preferences for Environmentally Friendly Goods and Services*. Ginebra: ICTSD.

Organización Mundial del Comercio, OMC (2011). *Harnessing Trade for Sustainable Development and a Green Economy*. Ginebra.

Organización Mundial del Comercio, OMC (2011). *Services Commitments in Preferential Trade Agreements: An Expanded Dataset*. Ginebra.

United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD (2011). *The Green Economy: Trade and Sustainable Development Implications*. Ginebra.

Wise, T. (2012). *Resolving the Food Crisis: Assessing Global Policy Reforms Since 2007*. Minneapolis: IATP.