

La Argentina y Brasil en negociaciones internacionales sobre cambio climático

Soledad Aguilar y Roberto Bouzas

Soledad Aguilar
Foro de Cambio Climático y
Comercio, Servicio Informativo
del Instituto Internacional para
el Desarrollo Sostenible (IISD)
(soledad@ambienteycomercio.org)

Roberto Bouzas
Universidad de San Andrés-
CONICET (rbouzas@udesa.
edu.ar)

La Argentina y Brasil enfrentan desafíos comunes relacionados con el cambio climático. Se sostiene que ambas economías registrarán con cada vez mayor frecuencia eventos climáticos extremos (inundaciones, lluvias extremas, etc.) que amenazan con cambios graves en los ecosistemas y la sociedad humana.

Dado que se requieren recursos financieros abundantes para ajustar la infraestructura y enfrentar las consecuencias del cambio climático sobre la producción llama la atención la falta de cooperación de ambos países en lo referido a negociaciones internacionales y políticas relacionadas con el cambio climático.

El trabajo analiza el historial de la relación sobre este tema, las políticas nacionales y sus determinantes, los perfiles de emisión de la Argentina y Brasil y la evolución así como las oportunidades de cooperación bilateral futura.

Introducción

VARIAS RAZONES LLEVAN A LA ARGENTINA Y A BRASIL A MOSTRAR UN INTERÉS marcado en los temas relacionados con el cambio climático. En primer lugar, ambos países recurren en gran medida a la producción agrícola para sostener los medios de subsistencia y sus economías en términos generales. En años recientes, se registraron eventos climáticos extremos inusuales en la mayoría de los países del Cono Sur, que generaron aumentos en la frecuencia de las inundaciones y los incendios forestales, pérdidas de biodiversidad, aumentos de enfermedades vegetales, reducción en la producción de ganado lechero y problemas con la generación de energía hidroeléctrica (IPCC, 2007). A pesar de la incertidumbre en torno a la distribución de los efectos del cambio climático entre regiones y subregiones, existe un consenso generalizado que sostiene que algunas zonas de la Argentina y Brasil registrarán con cada vez más frecuencia episodios de lluvias intensas e inundaciones, el aumento del nivel del mar afectará las zonas costeras vulnerables, y las zonas con riesgo de sequía elevado podrían enfrentar condiciones aún más secas en el futuro. Esos factores amenazan con generar cambios graves en los ecosistemas y la sociedad humana, lo que incluye bajas marcadas en la productividad agrícola en algunas regiones y aumentos abruptos en otras (De la Torre *et al*, 2008).

En segundo lugar, la adaptación a los efectos del cambio climático exigirá un nivel considerable de recursos financieros para ajustar la infraestructura y lidiar con las consecuencias de los eventos climáticos extremos sobre los entornos de producción¹. Como parte de esos recursos de adaptación será suministrada por los países desarrollados, según el principio de *responsabilidades comunes pero diferenciadas*, la Argentina y Brasil caen en la categoría de posibles receptores. Sin embargo, como países en desarrollo con ingresos per cápita relativamente altos, es probable que la ayuda internacional se mantenga en niveles relativamente bajos. En contraste, el potencial de Brasil como fuente de iniciativas de mitigación más económica es significativo. En efecto, como el cuarto mayor emisor de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y como hogar de una de las mayores selvas tropicales del mundo, Brasil tiene una importante contribución por hacer a las iniciativas mundiales para mitigar el cambio climático². La deforestación sostenida de las áreas tropicales de América del Sur tendrá implicaciones significativas para el mundo, ya que las selvas cumplen una función clave en la absorción de GEI y también como reservorios de carbono. Eso hace que Brasil sea uno de los principales objetivos de los compromisos de mitigación, pero también habilita la posibilidad de beneficiarse a partir de los mecanismos internacionales para promover una mitigación eficiente. La Argentina tiene un potencial mucho más bajo para contribuir a las iniciativas de mitigación mundial y, por extensión, para beneficiarse a partir de los fondos de mitigación, aunque también podría beneficiarse a partir de la experiencia obtenida por Brasil y los instrumentos utilizados allí.

En tercer lugar, algunos países industriales han adoptado (y, probablemente, seguirán adoptando) medidas unilaterales para reducir las emisiones de GEI. Algunas de esas medidas tendrán un efecto en la región, ya que afectarán los flujos de comercio internacional de bienes cuya producción es intensiva en carbono. Las políticas sectoriales que apuntan a reducir las emisiones provenientes de la aviación internacional y el transporte marítimo también podrían afectar a la Argentina y a Brasil, a causa de su ubicación relativamente alejada de los mercados de consumo de los países industriales. Puede haber consecuencias adicionales provenientes de la aplicación de nuevas reglamentaciones y estándares, tanto obligatorios como voluntarios, destinados a promover una economía con un uso bajo de carbono y a desalentar los viajes de larga distancia.

A pesar de esos desafíos comunes que enfrentan la Argentina y Brasil, no promovieron una cooperación más estrecha en políticas y negociaciones internacionales relacionadas con el cambio climático. En este documento se trata de explicar ese historial, analizando la evolución de las políticas nacionales, identificando algunos de sus determinantes y evaluando posibles aspectos comunes a futuro. Luego de esta introducción, el documento está organizado en cinco secciones. En la siguiente se ofrece un panorama general de los determinantes subyacentes de las políticas nacionales relacionadas con el cambio climático, examinando brevemente los perfiles de emisión de la Argentina y Brasil. En las dos secciones siguientes se analiza la evolución de las políticas relacionadas con el cambio climático y las prioridades cambiantes de ambos países en las negociaciones internacionales sobre el tema. En la cuarta sección se identifican algunos temas que podrían ofrecer oportunidades de cooperación bilateral en el futuro. El documento finaliza con una breve conclusión.

[1] Si no se toman medidas para desacelerar el cambio climático, en las próximas décadas, los desastres relacionados con el clima podrían representar para América Latina costos de US\$300.000 millones por año (Swiss Re, 2002 en IPCC, 2007).

[2] Si los miembros de la Unión Europea se consideran por separado, Brasil es el tercer mayor emisor si se incluye el cambio en el uso de la tierra en el cálculo. Herramienta de indicadores de análisis climático (CAIT), Versión 7.0. (Washington, DC: World Resources Institute, 2010).

1. Condiciones subyacentes: perfiles de emisión de la Argentina y Brasil

Según datos de 2005, América del Sur es responsable del 10% de las emisiones mundiales de GEI, con aproximadamente el 50% producto del cambio en el uso de la tierra y la silvicultura (véase Cuadro 1). Esas cifras agregadas tienen una influencia decisiva de Brasil, el mayor emisor de la región y el cuarto mayor emisor del mundo. Como la participación en el total de la emisión mundial es un indicador aproximado de la sensibilidad política y económica interna a los temas relacionados con el cambio climático, esas cifras ayudan a explicar el activismo de larga data de Brasil en esta área de políticas. La participación comparativamente alta de Brasil en la emisión total mundial convirtió al país en un objetivo primario de los compromisos de reducción de las emisiones en países en desarrollo y, al mismo tiempo, en un importante beneficiario potencial de los instrumentos de mercado destinados a promover la mitigación. La Argentina, en contraste, ocupa el puesto 28 en el ranking mundial de emisiones y contribuye con menos del 1% del total mundial de emisiones de GEI.

Un análisis más detallado también muestra que las matrices de emisión de Argentina y Brasil son bastante diferentes. Mientras las emisiones per cápita de la Argentina son ligeramente superiores al promedio mundial, las de Brasil son significativamente mayores si se tiene en cuenta el cambio en el uso de la tierra. En efecto, la importancia del cambio en el uso de la tierra y la silvicultura en el patrón general de emisiones de cada país muestra un contraste notable: mientras que en el caso de Brasil representa el 64% del total de emisiones, explica sólo el 9% de las de la Argentina. Eso ayuda a explicar las diferencias de sensibilidad que los temas forestales tuvieron históricamente en debates de políticas internos y en la toma de posiciones de negociación nacionales.

La diferencia en la composición de las emisiones también explica el contraste entre las tendencias de crecimiento de las emisiones totales: en efecto, en el período 2000-05, el crecimiento del total de emisiones de Brasil fue de sólo el 0,3% por año, mientras que en la Argentina llegó al 1,5% (si se incluye el cambio en el uso de la tierra). Si se excluye el cambio en el uso de la tierra, ambos países registran tasas muy similares en el crecimiento de las emisiones totales (el 1,6% y el 1,5%, respectivamente) lo que sugiere que el desempeño relativamente bueno del primer indicador en el caso de Brasil corresponde en gran medida a una baja en las emisiones producto del cambio en el uso de la tierra (en particular, menores tasas de deforestación).

Cuadro 1. Emisiones de GEI: 2005

	América del Sur			Brasil			Argentina			Mundo		
	MtCO ₂ e	%	per cápita	MtCO ₂ e	%	per cápita	MtCO ₂ e	%	per cápita	MtCO ₂ e	%	per cápita
Se excluye el cambio en el uso de la tierra	2.113,4	5,59	5,70	1.011,9	2,68	5,4	316,5	0,84	8,2	37.813,6	100	5,9
Se incluye el cambio en el uso de la tierra	4.456,4	10,3	12,00	2.841,9	6,58	15,3	349,5	0,81	9,0	43.189,8	100	6,7

Nota: incluye CO₂, CH₄, N₂O, PFCs, HFCs, SF₆

Fuente: Herramienta de indicadores de análisis climático (CAIT), Versión 7.0. (Washington, DC: World Resources Institute, 2010).

Cuadro 2. Emisiones de GEI por sector, 2005

	América del Sur		Brasil		Argentina		Mundo	
	MtCO _{2e}	%	MtCO _{2e}	%	MtCO _{2e}	%	MtCO _{2e}	%
Se excluye el cambio en el uso de la tierra								
Energía	909,3	43,7	346,2	34,2	159,5	50,4	28.435,9	75,2
Procesos industriales	61,4	3,0	32,4	3,2	5,7	1,8	1.883,9	5,0
Agricultura	1.013,8	48,7	590,5	58,4	138,9	43,9	6.075,2	16,1
Desechos	95,5	4,6	42,8	4,2	12,4	3,9	1.418,7	3,8
Se incluye el cambio en el uso de la tierra								
Energía	909,3	20,6	346,2	12,2	159,5	45,6	28.435,9	65,8
Procesos industriales	61,4	1,4	32,4	1,1	5,7	1,6	1.883,9	4,4
Agricultura	1.013,8	22,9	590,5	20,8	138,9	39,7	6.075,2	14,1
Cambio en el uso de la tierra y silvicultura	2.343,0	53,0	1.830,0	64,4	33,0	9,4	5.376,2	12,4
Desechos	95,5	2,2	42,8	1,5	12,4	3,5	1.418,7	3,3

Nota: Incluye CO₂, CH₄, N₂O, PFCs, HFCs, SF₆

Fuente: Herramienta de indicadores de análisis climático (CAIT), Versión 7.0. (Washington, DC: World Resources Institute, 2010).

La intensidad de los GEI de la economía de la Argentina (si se excluye el cambio en el uso de la tierra) también es mayor que la de Brasil. Eso se debe al mayor consumo de energía per cápita de la Argentina y la mayor intensidad del uso de carbono en la energía (la energía hidroeléctrica contribuye en gran medida a la generación total de energía de Brasil). Como se muestra en el Cuadro 2, la Argentina y Brasil difieren considerablemente en términos de la ponderación relativa de la energía en el total de las emisiones: si se excluye el cambio en el uso de la tierra, el sector de energía representa el 50,4% del total de emisiones en la Argentina, mientras que en Brasil representa el 34,2%. La diferencia se debe en gran medida a las emisiones asociadas a la electricidad y a la calefacción, a la combustión de otros combustibles y a las emisiones fugitivas. Comparados con el promedio mundial, ambos países muestran una menor contribución del sector de la energía a las emisiones totales, en especial en el caso de Brasil, donde dicha contribución es de aproximadamente la mitad del promedio mundial³.

Las estimaciones recientes sobre el caso de Brasil indican que los patrones generales evaluados en esta sección no registraron cambios (Viola, 2009). Según informes, la tasa de emisiones de Brasil llegó a su punto máximo en 2004 y disminuyó desde entonces gracias a las políticas públicas destinadas a detener la deforestación en la región amazónica⁴. En el caso de la Argentina, es probable que la tasa de emisiones del sector de la energía haya aumentado a causa de una mayor proporción de fuentes térmicas en la generación total de energía.

2. Políticas de cambio climático en la Argentina y Brasil

La Argentina y Brasil están en distintas etapas del desarrollo de políticas relacionadas con el cambio climático. Aunque en Viola (2009) se sostiene que las políticas de cambio climático de Brasil son ambiguas, defensivas y con recursos insuficientes, esas políticas son comparativamente mejores que las de los demás países de la región. En efecto, todo indica que en la última década las políticas de cambio climático de Brasil experimentaron un nivel sustancial de adaptación dinámica, acompañado (y, probablemente precedido) por una sociedad civil más activa y

[3] La diferencia es más notable si se incluye el cambio en el uso de la tierra, dada la elevada proporción de las emisiones brasileñas que representa esa fuente. En el caso de los países del Anexo I, las emisiones relacionadas con la energía representan el 85% del total de las emisiones.

[4] Según lo planteado en Viola (2009), las emisiones registraron un ligero aumento en 2007 a raíz de la deforestación destinada a liberar tierras para la producción de soja.

comprometida. Por ejemplo, en 2009, Brasil pasó a ser el primer país de América del Sur en promulgar una ley de cambio climático. La Argentina, por contraste, todavía no ha desarrollado un marco de políticas integral para lidiar con el cambio climático. De manera similar, el Gobierno muestra una coordinación laxa entre organismos en esta área de políticas, y aplica iniciativas desarticuladas que no apuntan sino parcialmente a reducir las emisiones de GEI.

2.1. Brasil: lento, pero coherente

A partir del Decreto Presidencial N° 3.515 (2000), Brasil comenzó a desarrollar políticas de cambio climático nacionales hace más de una década. Sin embargo, no fue sino en diciembre de 2009 que se adoptó un Plan Nacional de Cambio Climático (Brasil, 2008a). Entre ambos momentos, el Ejecutivo aplicó iniciativas desarticuladas sin un marco abarcador más amplio. De hecho, algunas políticas que pueden estar actualmente relacionadas con objetivos vinculados al cambio climático se aplicaron mucho antes del Decreto Presidencial N° 3.515. La mayoría no apuntaban a reducir las emisiones, sino a mejorar la seguridad energética. Esas políticas incluían el Programa de Biocombustible de Etanol y, en segundo plano, el PROCEL (Programa Nacional de Conservación de Energía Eléctrica) y el PROINFA (Programa de incentivos a las fuentes alternativas)⁵.

[5] Los programas PROCEL y PROINFA apuntaban a reducir el derroche de energía eléctrica tanto del lado de la oferta como del consumidor y a crear un mercado obligatorio para incorporar energía renovable a la red eléctrica nacional.

El Programa de Bioetanol de Brasil es un buen ejemplo de una política de largo plazo activada por factores distintos al cambio climático, pero que gradualmente se convirtió en un componente importante de las políticas de cambio climático del país y en un activo clave de las negociaciones internacionales. El Programa se lanzó originalmente para reducir la dependencia de combustibles fósiles extranjeros tras el primer shock del petróleo. Entretanto, ayudó a reducir las emisiones de GEI y pasó a ser un componente importante de la diplomacia de Brasil relacionada con el cambio climático. El Programa de Etanol combina importantes subsidios del sector público con disposiciones que hacen obligatoria la mezcla de combustible, préstamos federales, exenciones impositivas y recortes impositivos para los biocombustibles y los automóviles con flexibilidad de combustible⁶.

[6] Brasil introdujo requisitos de mezcla de biocombustibles al mercado de transporte interno (el 25% de bioetanol en la gasolina y el 4% de biodiesel en el combustible diesel). Los automóviles con flexibilidad de combustible, que funcionan con cualquier combinación de gasolina y bioetanol y representaron más del 80% de las ventas totales de automóviles en 2009, son un desarrollo tecnológico interno. Morgera *et al.*, 2009, p. 86.

Cuidadosamente en un primer momento, Brasil también adoptó políticas para proteger las zonas forestadas y reducir la deforestación ilegal, lo que no sólo reduce la capacidad de absorción de los GEI, sino que también contribuye significativamente a las emisiones totales (*véase Sección 1*)⁷. En 2004 se ejecutó un Plan de Acción para Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonia Legal (PPCDAM), a fin de reducir las tasas de deforestación. Dos años después, se lanzó oficialmente un marco legal para gestionar los bosques públicos, seguido por un Plan Amazonia Sostenible (PAS) y la creación del Fondo Amazonia. El Fondo se creó para gestionar donaciones e inversiones no reembolsables destinadas a prevenir, controlar y combatir la deforestación, y para promover la preservación y el uso sostenible de zonas forestadas de la región. Brasil también adoptó una estrategia de zonificación ecológica-económica para la producción de caña de azúcar (*Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE*), a fin de evitar que la caña de azúcar se expandiera hacia el Amazonas y la cuenca del Alto Paraguay y el Pantanal y, adelantándose a las demandas extranjeras para garantizar que el etanol basado en caña no promueva la deforestación y la degradación de la biodiversidad (Decreto N° 6.961, 2009). Los temas forestales siempre fueron sensibles para los negociadores del cambio climático de Brasil: inicialmente predominaban las inquietudes sobre el ejercicio de derechos de soberanía en la región Amazónica, pero el tema evolucionó gradualmente hacia la mejora de las capacidades de aplicación de las leyes y el aprovechamiento de recursos internacionales.

[7] Según fuentes oficiales, la deforestación sería responsable del 40,1% de las emisiones proyectadas para Brasil en 2020. http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/cenarioemissoes_182.pdf

Luego de China e India (que representan el 60,2% y el 11,7%, respectivamente de los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio), Brasil ha sido uno de los participantes más activos de este mercado. En efecto, Brasil albergó el 5,8% del total de proyectos, con reducciones anuales promedio de 21 millones de toneladas de equivalente de dióxido de carbono (CO₂e)⁸. La Argentina, por contraste, representa solo el 1,2% del mercado del Mecanismo de Desarrollo Limpio y una cantidad notablemente más baja de proyectos (17, comparados con los 172 de Brasil). Más allá de las asimetrías de tamaño entre las economías de Brasil y la Argentina (que se traducen en oportunidades más eficaces en función de los costos para la reducción de las emisiones en Brasil), la diferencia en la cantidad de proyectos también puede atribuirse al hecho de que el 65% de los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio de Brasil se financia de manera interna. La disponibilidad de financiamiento interno permite que las empresas brasileñas vendan sus créditos de carbono a un mayor valor –una vez que se certifica la reducción de las emisiones–, que el que tienen en la etapa inicial del diseño de proyectos (Gobierno de Brasil, 2008b, p. 82).

[8] Base de datos sobre proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, mayo de 2010.

Como se indicó antes, no fue sino hasta 2008 que el Gobierno adoptó un Plan Nacional de Cambio Climático, que en su momento se presentó como un instrumento para integrar y armonizar las políticas relacionadas con el cambio climático. En el Plan se identifican los principales desafíos de Brasil, como la necesidad de reducir significativamente las emisiones producto del cambio en el uso de la tierra y de aumentar constantemente la eficiencia en el uso de recursos naturales. En el Plan también se plantean siete objetivos específicos y las principales acciones para cumplirlos. Varios, sin embargo, eran en gran medida declaratorios. Los principales objetivos incluían mantener la elevada proporción de fuentes de energía renovables en la generación de electricidad, promover el aumento sostenible en el uso de biocombustibles en el transporte nacional y erradicar la deforestación ilegal y eliminar la pérdida neta de cubierta forestal antes de 2015 (Gobierno de Brasil, 2008a). En esta área en particular el Plan representó un gran cambio en las políticas internas de Brasil, que tradicionalmente toleraban relativamente (o eran incapaces de controlar) las actividades de tala y deforestación ilegales. Fijando metas para controlar la deforestación ilegal y detener la pérdida de neta de cubierta forestal, Brasil no sólo se ubicó como un candidato importante para recibir financiamiento para actividades forestales relacionadas con el clima, sino que también adoptó una postura proactiva coherente con su oposición de larga data a la condicionalidad o la supervisión internacional de las políticas forestales.

Tras el Plan Nacional de Cambio Climático llegó la aprobación en el Congreso de la Ley de Cambio Climático N° 12.187, en diciembre de 2009⁹. La Ley de Cambio Climático, una propuesta del Ejecutivo presentada en 2008, planteó una estrategia nacional para la reducción de las emisiones de GEI y fue aprobada por el Congreso un día después del cierre de la Reunión de Copenhague. La nueva legislación apunta a separar el crecimiento del PIB del de las emisiones de GEI, a fin de comprometer al país con una reducción esperada de las emisiones del 36,1% al 38,9%, comparada con la evolución proyectada hasta 2020. La Ley crea un Mercado Brasileño de Reducción de Emisiones (MBRE) y enumera otros instrumentos de políticas relacionadas con el clima, como el Fondo para el Cambio Climático, un plan para prevenir y controlar la deforestación, y otras políticas (que incluyen subsidios y otras medidas) destinadas a promover una reducción en las emisiones de GEI. Asimismo dispone otras acciones de mitigación y adaptación a nivel sectorial con la meta de avanzar hacia una economía con un uso bajo de carbono. Las iniciativas sectoriales, por aplicarse mediante decreto del Ejecutivo, generaron

[9] Ley N° 12.187, 29-12-2009. *Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.* https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm

inquietud en el sector privado, en especial en la esfera industrial. La aplicación de la Ley dependerá en gran medida de reglamentaciones que el Ejecutivo promulgará posteriormente.

En la Ley de Cambio Climático también se enumeran las entidades federales a cargo de lidiar con las políticas de cambio climático, como el Comité Interministerial sobre Cambio Climático (Decreto N° 6.263, 2007), la Comisión Interministerial sobre Cambio Climático, el Foro Brasileño sobre Cambio Climático (FBMC) (Decreto s/n, 28 de agosto de 2000), la Red Brasileña de Investigaciones sobre Cambio Climático Global y la *Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia*. El FBMC es un foro de asesoramiento de varias partes interesadas dirigido por el Presidente de Brasil, que incluye a 12 ministros, al Director de la Agencia Nacional de Aguas y a representantes de la sociedad civil o personas designadas por el Presidente¹⁰. El Comité Interministerial sobre Cambio Climático comprende a 17 organismos federales y al FBMC¹¹.

[10] Foro Brasileño sobre Cambio Climático. www.forumclima.org.br

[11] El Comité Interministerial sobre Cambio Climático era el organismo a cargo de diseñar el Plan Nacional de Cambio Climático.

Sobre la base de la Ley de Cambio Climático, en 2010, el Gobierno de Brasil presentó a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) una carta con un plan para reducir las emisiones mediante *acciones nacionales adecuadas para mitigación* (NAMA, por su sigla en inglés) y un detalle de los tipos de actividades por emprender y las reducciones de emisiones de GEI esperadas, comparadas con las proyecciones en base a la situación actual. Esas actividades incluyen acciones sobre zonas forestales y el uso de la tierra, mejoras en la eficiencia energética, un uso más intensivo de biocombustibles, un aumento en el suministro de generación de energía hidroeléctrica y uso de fuentes alternativas de energía (incluido el reemplazo del carbón producto de la deforestación con carbón proveniente de bosques plantados en la industria del hierro y el acero).

2.2. La Argentina: todavía no es una prioridad

A diferencia de Brasil, la Argentina todavía no adoptó una política nacional de cambio climático coherente, aunque cumple con la mayoría de los compromisos de la CMNUCC, como la presentación de comunicaciones nacionales sobre inventarios y emisiones de GEI (el último informe de la Argentina es del año 2000 y el tercero está siendo preparado). La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable es la autoridad ejecutora de la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto (Decreto 2.213, 2002)¹², y la Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio es la autoridad nacional designada para el Mecanismo de Desarrollo Limpio (Resolución 240, 2005)¹³. Esa oficina consta de un Secretario Permanente, un Comité Asesor y un Comité Ejecutivo interministerial que reúne a representantes de las Secretarías de Energía; Agricultura; Industria, Comercio y Minería; Transporte; Economía; Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; y Ciencia y Tecnología. Sin embargo, la Argentina no tiene una regulación marco sobre políticas sectoriales y, tal como ocurrió originalmente en el caso de Brasil, las consideraciones sobre seguridad energética fueron el principal motor detrás del énfasis en los biocombustibles y las fuentes de energía renovable.

La Argentina adoptó legislación para promover fuentes renovables de energía en la producción de electricidad y el uso de biocombustibles en el transporte. La Ley 26.190 (2007) creó un Régimen de fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica y fijó una meta nacional del 8% de energía renovable en la matriz de consumo de energía nacional para 2018.

[12] Decreto 2.213, 2002. Disponible en: <http://ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=689&IdSeccion=29>.

[13] Resolución 240, 2005. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/104189/norma.htm>.

Ese compromiso se basó en la meta para las fuentes renovables de energía adoptada en la Conferencia de Bonn de 2004 sobre energías renovables (Morgera *et al.*, 2009). La Argentina también está en proceso de aplicar un requisito obligatorio del 5% de mezcla para los biocombustibles en el sector de transporte, y aprobó una política de fomento del uso de fuentes de energía renovables para la producción de electricidad¹⁴. La Argentina también adoptó una Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales para la Protección de los Bosques Nativos (Ley N° 26.331, 2007), que creó una moratoria sobre la deforestación hasta que cada distrito federal adopte una estrategia de planificación de tierras, que contemple la protección de los puntos difíciles de biodiversidad forestal.

[14] Decreto 562/2009, que regula la Ley N° 26.190 disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/153580/norma.htm>

Las instituciones que lidian con temas de cambio climático no cuentan con un mecanismo de coordinación formal, y las responsabilidades sobre las políticas están distribuidas a lo largo de varios ministerios y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Esta última convocó recientemente un *Comité Gubernamental sobre Cambio Climático* para dirigir la elaboración de la tercera comunicación nacional de la Argentina y para promover la coordinación institucional entre organismos gubernamentales federales¹⁵. Ese Comité se reúne con frecuencia y acerca a 15 organismos federales, incluidos los ministerios y secretarías pertinentes, además del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA) y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE).

[15] Puede obtenerse más información en: <http://www.ambiente.gov.ar/?IdArticulo=8661>

La Argentina todavía no presentó NAMA a la CMNUCC ni se asoció al Acuerdo de Copenhague. La serie de políticas sectoriales mencionada antes, sin embargo, podría traducirse en NAMA para la CMNUCC. De hecho, en una carta de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a la CMNUCC con fecha 15 de febrero de 2010 se identificaron algunas medidas de mitigación ya tomadas por la Argentina (la mayoría adoptadas en función de inquietudes relacionadas con la seguridad energética), pero no formalizó el apoyo del país al Acuerdo de Copenhague¹⁶. La lista incluye medidas relacionadas con la eficiencia energética, que promueven un menor consumo de electricidad y gas natural, incluidas en el Programa Nacional de Uso Eficiente y Racional de la Energía (Decreto 140/07); la Ley 26.473, que prohíbe la venta de lámparas incandescentes a partir del 31 de diciembre de 2010; muchos programas nacionales sobre eficiencia energética; la Ley 26.190 sobre energía renovable, que ofrece subsidios a las fuentes de energía renovables; la Ley 26.093 sobre requisitos de mezcla de biocombustibles; la Ley 26.331 sobre planificación de tierras para la gestión sostenible de bosques nativos; y la Ley 26.432, que promueve inversiones en el sector de silvicultura; y un plan nacional para la gestión integrada de desechos financiado por el Banco Mundial.

[16] Carta al Secretario Ejecutivo de la CMNUCC, con fecha 15 de febrero de 2010.

Comparada con Brasil, la escala de emisiones más pequeña de la Argentina implica que el país no registró presiones intensas para adoptar medidas de mitigación. Así, más allá de la necesidad de promover fuentes renovables de energía a causa de consideraciones relacionadas con la seguridad energética, la promoción de políticas positivas en relación con el cambio climático no revestía un carácter urgente. Es posible que esa situación se haya visto acentuada por una participación más limitada de las partes interesadas de la sociedad civil en el debate interno sobre políticas.

3. La Argentina y Brasil: ¿Cambio en los lugares en las negociaciones internacionales sobre cambio climático?

Históricamente, Brasil y la Argentina tuvieron posiciones encontradas en las negociaciones sobre cambio climático. En particular, ambos países siguieron senderos separados dentro del proceso de la CMNUCC, principalmente a causa de diferencias en sus fuentes de emisión y de sus distintos estatus como emisores en el mundo. Mientras Brasil, como un participante relativamente importante, adoptó una posición fuerte prácticamente al principio de las negociaciones, la Argentina trató durante algunos períodos de compensar su poder de negociación reducido con una diplomacia internacional activista. Esos roles se vieron claramente durante las negociaciones en torno del Protocolo de Kyoto, cuando Brasil se unió a India y a China para liderar el Grupo de los 77 para oponerse con éxito a cualquier compromiso vinculante con la reducción de las emisiones por parte de los países en desarrollo (Viola, 2009)¹⁷, mientras que la Argentina trató de cumplir una función de mediación entre los países desarrollados y los países en desarrollo. La Argentina dirigió el Comité Plenario que elaboró el borrador del texto del Protocolo de Kyoto y sus principales negociadores trabajaron para llegar a una solución de compromiso entre el Norte y el Sur. Tras la firma del Protocolo, en 1997, la Argentina fue sede la Conferencia de las Partes ante la CMNUCC al año siguiente, con la meta de lograr que Estados Unidos regrese a la mesa de negociación, proponiendo la adopción de compromisos voluntarios por parte de los países en desarrollo. La oferta enfrentó una férrea oposición de los demás países en desarrollo y terminó por ser abandonada tras la Conferencia de Buenos Aires.

[17] Esa postura fuerte terminó por catalogarse como uno de los factores por los que el Congreso de Estados Unidos se negó a ratificar el Protocolo. En Viola (2009) se presenta un análisis de la postura de negociación de Brasil.

Brasil, a su vez, tiene una larga historia de participación en negociaciones ambientales, que se remota a la Conferencia de Río, de 1992. El país ha sido tradicionalmente un participante clave, con un enfoque notablemente defensivo. Aunque las políticas ambientales y sobre cambio climático de Brasil fueron objeto de un intenso debate a nivel interno, más allá de su complejidad, se basaron principalmente en la percepción de la vulnerabilidad de Brasil producto del tamaño de su economía y sus tendencias de emisión y en la necesidad de defender intereses sensibles en la región amazónica. Por esa razón, Brasil se opuso de manera sostenida a cualquier compromiso vinculante por parte de los países en desarrollo en el contexto de las negociaciones sobre cambio climático. También enfrentó todo acuerdo internacional sobre zonas forestadas en otros foros, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques. Esas posiciones se mantuvieron virtualmente sin cambios hasta hace muy poco tiempo, ya que estaban firmemente enraizadas en el interés de Brasil por mantener la discreción nacional sobre la regulación de las actividades forestales en la región amazónica.

No obstante, el apoyo actual de Brasil al programa de reducción de gases de efecto invernadero debido a la deforestación y degradación de los bosques (REDD), sugiere un proceso de cambio gradual: si bien se oponen a cualquier tipo de compromiso internacional sobre los bosques, los negociadores de Brasil respaldaron el desarrollo de mecanismos internacionales para financiar acciones nacionales destinadas a prevenir la deforestación. El concepto clave es que la REDD o el Fondo Amazonia pueden respaldar acciones nacionales que ya están en marcha, en lugar de imponer compromisos vinculantes de manera verticalista. Mediante ese proceso de cambio gradual, sin cambiar su posición y sus principios centrales (como la oposición a los compromisos vinculantes sobre la reducción de las emisiones y la gestión de bosques), los negociadores de Brasil mostraron cierto nivel de flexibili-

dad y ofrecieron un nuevo espacio de negociación para llegar a un acuerdo en las negociaciones posteriores al Protocolo de Kyoto.

La suavización gradual de la postura tradicionalmente defensiva de Brasil en las negociaciones internacionales también se vio facilitada por la evolución de las políticas internas sobre cambio climático. Aunque Brasil se mantuvo cerca de India, China y Sudáfrica (el grupo BASIC de países en desarrollo de peso que dieron forma al resultado de Copenhague y sirvió como contrapeso para la influencia de Estados Unidos y la Unión Europea), se posicionó como el miembro de la coalición más cercano a las demandas de los países industrializados. Tras Copenhague, esa situación se vio confirmada por la adopción por parte de Brasil de metas de reducción de las emisiones, por la rápida presentación de NAMA en enero de 2010 y por su ambiciosa cooperación bilateral con Estados Unidos en el área de biocombustibles. Esas actitudes se vieron alentadas por las mayores capacidades de aplicación de la ley y por las nuevas expectativas de que Brasil está posicionado para beneficiarse a partir de la transición hacia una economía con un uso de carbono bajo y de las negociaciones exitosas respecto de cuestiones temáticas como el REDD en un régimen climático posterior al año 2012. En contraste con inquietudes pasadas acerca de la soberanía del Amazonas, todo indica que surgió una visión que considera que el régimen climático es una oportunidad de movilizar financiamiento internacional (Curtin, 2010). En esa línea, Brasil hizo muchas presentaciones que respaldan su propuesta de un fondo destinado a canalizar recursos hacia los países que demuestren una reducción de las emisiones producto de la deforestación¹⁸.

La Argentina, por el contrario, disminuyó de manera marcada su visibilidad en las negociaciones y abandonó en gran medida su función de mediación. La Presidente de la Argentina fue una de los pocos líderes ausentes de la Reunión de Copenhague, que según versiones fue una de las que mayor participación presidencial tuvo fuera del edificio central de Naciones Unidas en la historia. De manera similar, la diferencia de tamaño de las delegaciones, experiencia y peso político de los negociadores sobre cambio climático de la Argentina y Brasil en Copenhague ofrece una evidencia clara de la prioridad de políticas a nivel interno en cada uno de los dos casos. Para la Argentina, las negociaciones sobre cambio climático no parecen ser un tema prioritario en sí mismo, sino un terreno de políticas para ser utilizado en forma pragmática para promover las metas de política exterior mundial¹⁹. Al momento de la redacción de este documento, la Argentina aún no había prestado apoyo al Acuerdo de Copenhague, que cuenta con el respaldo de más de 110 países, incluidos los principales emisores. En la práctica, la Argentina y el grupo del ALBA están entre los pocos países (junto con bloques opositores tradicionales, como la OPEP) que permanecen fuera del Acuerdo²⁰.

La imagen que surge muestra que la Argentina y Brasil han cambiado gradualmente sus lealtades, sin dejar de estar en grupos separados. La Argentina mostró un cambio dramático, desde ser casi un aliado de Estados Unidos durante las negociaciones del Protocolo de Kyoto hasta mostrar un apoyo tácito a Venezuela y a otros en Copenhague²¹. La postura de negociación de Brasil, por contraste, abandonó el enfoque predominantemente defensivo, en una dirección más coherente con la construcción de un régimen mundial de cambio climático. Esa evolución gradual convirtió a Brasil en el miembro más cooperativo del grupo BASIC de países en desarrollo en Copenhague.

[18] Documentos: FCCC/SBSTA/2006/MISC.5, FCCC/SBSTA/2007/MISC.2, FCCC/SBSTA/2007/MISC.14. Brasil también codirigió el grupo de trabajo que lidió con temas de uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura en la Conferencia de Copenhague, lo que muestra voluntad de participar activamente en debates relacionados con los bosques (Akanle *et al.*, 2009).

[19] *La Cumbre de Copenhague fue un fracaso por culpa de los países desarrollados* Gacetilla de Prensa de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Disponible en: http://cop15.ambiente.gov.ar/?aplicacion=noticias_filtrado&id_articulo=8635&idseccion=

[20] Durante la conferencia sobre el clima de Copenhague, el delegado de la Argentina habló a favor del de Venezuela, y viceversa, en varias ocasiones. En contraste, los informes indican que la Argentina y Brasil no compartieron posiciones públicamente. (Informes diarios y resumen de las reuniones de Copenhague, por Earth Negotiations Bulletin, IISD, 2009, disponible en: <http://www.iisd.ca/climate/cop15/>).

[21] El grupo de las naciones del ALBA-TCP, que incluye a Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, fue uno de los opositores más enérgicos de la adopción del Acuerdo de Copenhague, argumentando la falta de participación y transparencia. <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awgla10/eng/misc02.pdf>

4. La Argentina y Brasil: ¿Es viable la cooperación?

[22] En Ríos y Veiga (2010) también se señala que la cooperación en esta área exigirá coaliciones de geometría variable basada en temas.

[23] Durante la X Reunión de Ministerios de Medio Ambiente del Mercosur (Montevideo, 2009) se presentó un proyecto sobre la elaboración de una estrategia del Mercosur sobre vulnerabilidad regional y adaptación al cambio climático que financiaría el FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR), con cooperación técnica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL).

[24] Declaración de los líderes, La Cumbre del G-20 de Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009.

[25] Ministerial de la OMC, Doha, 2001: Declaración Ministerial, Documento WT/MIN(01)/DEC/1, Noviembre de 2001.

[26] *Environmental Goods For Development*, Sesión Especial del Comité sobre Comercio y Medio Ambiente de la Organización Mundial de Comercio (WTO CTESS) Documento TN/TE/W/59, 8 de julio de 2005 (Versión 2007) en WTO CTESS Documento JOB 07/146, 1 de octubre de 2007.

Los distintos patrones de emisión de Brasil y la Argentina estaban detrás de sus posiciones tradicionalmente divergentes en negociaciones sobre cambio climático y el pobre historial de cooperación bilateral²². Sin embargo, ambos países también tienen desafíos en común y pueden beneficiarse a partir de la cooperación de políticas y técnica en algunas áreas. Una de esas áreas es la que corresponde a dificultades y demandas de adaptación en común, que exigirán un extenso trabajo técnico. Los modelos de cambio climático no se ven limitados por las fronteras nacionales, y es posible que las necesidades de adaptación regionales abarquen territorios de varios países. En esos casos, la cooperación bilateral o regional tendría sentido. Sin embargo, hasta el momento, la cooperación técnica y científica fue básicamente el resultado de la iniciativa de la comunidad científica, con muy pocos aportes del sector público. En 2009, los ministros de medio ambiente del MERCOSUR acordaron emprender un estudio conjunto sobre las vulnerabilidades de adaptación, y se designó un Grupo *Ad Hoc* de Cambio Climático (GAHCC) a cargo de elaborar un borrador de sus términos de referencia, que aún están en preparación²³. Sin embargo, más allá de esa iniciativa aislada, el MERCOSUR no fue un foro para la cooperación regional o bilateral en torno de este tema. Una razón puede ser que los negociadores no necesitan la infraestructura institucional y política del MERCOSUR para interactuar, ya que los negociadores sobre cambio climático de la Argentina y Brasil tuvieron muchas oportunidades para hacerlo en reuniones sobre cambio climático. No obstante, es poco probable que se logre identificar oportunidades de cooperación regional en foros multilaterales.

Otra área sensible que podría representar principios de negociación comunes es la de los subsidios al combustible fósil. La Argentina y Brasil son parte del G-20 que adoptó la Declaración de Pittsburgh por la que los países acordaron eliminar gradualmente y racionalizar en el mediano plazo los subsidios ineficientes al combustible fósil, ya que *promueven un consumo muy ineficiente, reducen la seguridad energética, impiden las inversiones en fuentes de energía limpias y socavan las iniciativas para lidiar con la amenaza del cambio climático*²⁴. Aunque las negociaciones sobre este tema están en sus etapas iniciales y los gobiernos están analizando el mecanismo y la metodología para informar sobre subsidios al combustible fósil, la Argentina y Brasil pueden coordinar sus posiciones para garantizar que la definición de subsidios no desmantele las redes de seguridad social para los pobres de naciones en desarrollo o excluya otros métodos de apoyo que suelen usar los países industriales, como los incentivos a la exploración petrolera *offshore* (Aguilar, 2009).

Otra área es la de las negociaciones sobre bienes y servicios ambientales (EGS, por su sigla en inglés) dentro de la Organización Mundial de Comercio. Esas negociaciones se lanzaron tras un mandato de la Agenda de Desarrollo de Doha de *reducir o, según corresponda, eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias de los bienes y servicios ambientales*²⁵. Desde 2001, los países han trabajado para aclarar el significado de los EGS, incluidos los bienes positivos para el clima, y para determinar la manera de lidiar con productos de uso doble (que, según su uso, pueden o no tener objetivos ambientales) (Aguilar, 2008). La Argentina y Brasil se opusieron a la adopción de una única lista de productos, tal como proponían los países industriales, pero presentaron propuestas de negociación alternativas. Brasil propuso emprender rondas de solicitud de ofertas (similares a las negociaciones arancelarias) o, alternativamente, usar un enfoque de *canasta* como segunda mejor opción, según el cual cada Miembro ofrece recortes de aranceles sobre un conjunto de bienes ambientales²⁶. La Argenti-

na, inicialmente con India, propuso un *enfoque integrado*, mediante el cual los países definen en primer lugar *categorías* de actividades ambientales útiles para combatir el cambio climático (por ejemplo, energía renovable, gestión de residuos sólidos y peligrosos, y control de la polución del aire), y luego identifican bienes que podrían usarse en proyectos nacionales (como turbinas eólicas, calentadores de agua solares, tanques de producción de biogás y revestimientos de recolección de metano). Los países en desarrollo reducirían/eliminarían las barreras arancelarias y no arancelarias cuando los bienes en cuestión se utilizaran en proyectos emprendidos en el contexto del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto²⁷. A pesar de esas diferencias, Brasil y la Argentina están del lado de los países en desarrollo en el debate, y comparten intereses respecto de equilibrar el conjunto de bienes altamente industrializados cuya liberalización proponen los países desarrollados. En particular, Brasil tiene un marcado interés en incluir el bioetanol en cualquier lista preliminar de EGS²⁸. La Argentina tiene un problema menor en relación con los biocombustibles, ya que su principal exportación, el biodiesel, no tiene un arancel tan alto como el bioetanol. En julio de 2010, la Argentina y Brasil realizaron una presentación conjunta sobre la necesidad de ofrecer más flexibilidad a los países en desarrollo en la liberalización de EGS mediante un conjunto de criterios sobre tratamientos especiales y diferenciales. Esa propuesta apunta a ofrecer espacio para proteger las industrias tecnológicas ecológicas internas²⁹.

También es posible que las medidas unilaterales tomadas por países industrializados promuevan una cooperación estrecha entre la Argentina y Brasil. En efecto, los mecanismos para poner precio a las emisiones de carbono, los subsidios y las reglamentaciones (tanto obligatorios como voluntarios) pueden afectar la ubicación de la producción y el comercio. Según lo planteado en Peters y Hertwich (2008), la Argentina y Brasil son exportadores netos de emisiones de carbono, o lo que hace que ambos países sean vulnerables ante las medidas que apuntan a promover una producción con un uso menos intensivo de carbono. Un mecanismo de ese tipo sería la aplicación de las medidas de ajuste en frontera relacionadas con el carbono, contempladas en la legislación propuesta del Congreso de Estados Unidos y en el programa de 2020 de la UE. Según lo planteado en Aguilar, Bouzas y Molinari (2010), los productos manufactureros con más chances de ser objeto de medidas de ajuste de carbono en Estados Unidos y la UE contribuyen con el 7% y el 14% de las exportaciones totales de la Argentina y Brasil a esos mercados, respectivamente. Esas categorías representan sólo el 3,3% y el 0,4% del total de exportaciones de Brasil y la Argentina (*Cuadro 3*), pero la cuarta parte y la quinta parte del total de exportaciones manufactureras al mundo.

Ambos países son también vulnerables a las normas y regulaciones relacionadas con el cambio climático, como los requisitos sobre eficiencia energética e intensidad de las emisiones. El posible efecto de esas normas y regulaciones dependerá

[27] *The Doha Round and climate change. Submission by Argentina*, Documento TN/TE/W/74, 23 de noviembre de 2009.

[28] La lista de 43 bienes identificados por el Banco Mundial como bienes pertinentes para la mitigación de cambio climático no incluye el bioetanol.

[29] *Communication from Argentina and Brazil. Environmental Goods and Services, Paragraph 31(iii), Special and Differential Treatment*. Sesión Especial del Comité sobre Comercio y Medio Ambiente de la Organización Mundial de Comercio (WTO CTESS) Documento TN/TE/W/76, 30 de junio de 2010.

Cuadro 3. Argentina y Brasil: Exportaciones manufactureras sensibles al cambio climático, 2006-08

	Exportaciones como proporción del total de exportaciones brasileñas a (%)			Exportaciones como proporción del total de exportaciones argentinas a (%)		
	EE.UU.	UE	Mundo	EE.UU.	UE	Mundo
Sectores manufactureros sensibles	18,7	11,1	3,3	15,4	3,1	0,4
Hierro y acero	12,3	5,6	1,9	4,8	1,8	0,1
Aluminio	1,4	2,1	0,4	5,4	0,6	0,1
Papel y pulpa	2,7	2,9	0,7	1,3	0,3	0,6
Químicos	1,4	0,2	0,2	2,8	0,1	0,1

Fuente: cálculos de los autores basados en BADECEL.

de cómo se apliquen y de las características de la organización industrial (Aguilar, Bouzas y Molinari, 2010). En algunos sectores, no obstante, es muy probable que las regulaciones tengan efectos considerables sobre el comercio. Un ejemplo es el de los biocombustibles, ya que se espera que aumente sustancialmente su participación en el consumo total de combustible (en especial en el área de transporte) de los países desarrollados. La mayoría de los programas destinados a promover la producción y el uso de biocombustibles (como los requisitos de mezcla obligatoria, los incentivos impositivos y los precios mínimos) tiene una relación de condicionalidad con *criterios de sostenibilidad*, que incluyen, por ejemplo, ahorros mínimos de emisiones de GEI. La aplicación de esos criterios depende de los métodos de estimación, que pueden arrojar resultados sustancialmente distintos. Un ejemplo es la aplicación de la Norma de Combustibles Renovables de Estados Unidos, mediante la cual la Agencia de Protección Ambiental inicialmente decidió que el bioetanol proveniente de la caña de azúcar no satisfacía los criterios para definirse como *biocombustible avanzado*. Utilizando técnicas de estimación alternativas, los productores de Brasil lograron que el bioetanol se ajustara a los criterios. Las estimaciones de la UE también consideran que el biodiesel producido a partir de la soja no satisface el estándar mínimo del 35% de ahorros de GEI para calificar como biocombustible sostenible, lo que amenazaría las exportaciones de la Argentina hacia ese mercado. Sin embargo, la estimación de la UE no tiene en cuenta el efecto positivo de los métodos sin labranza sobre las emisiones de gases de efecto invernadero.

Los programas voluntarios de rotulación del sector privado también pueden convertirse en una preocupación común a ambos países. Algunas cadenas minoristas introdujeron requisitos de rotulación sobre la *huella de carbono*, y otras adoptaron procedimientos de rotulación cuestionables (como las *millas de alimento*) para ofrecer información acerca de cuánto ha viajado un producto desde el punto de producción. Más allá de la información engañosa sobre las emisiones de GEI que representan los programas de rotulación como el de las *millas de alimento*, esos mecanismos pueden convertirse en obstáculos importantes al comercio internacional (en especial en el sector alimentario), a causa de su sensibilidad ante métodos de estimación alternativos. La participación activa en un proceso de estandarización puede convertirse en un área importante en la que ambos países pueden colaborar.

5. Conclusiones

Hemos argumentado que la Argentina y Brasil están en distintas etapas de desarrollo de sus políticas relacionadas con el cambio climático. En términos netos, las políticas brasileñas evolucionaron gradualmente, desde una postura fuertemente defensiva hacia un enfoque más cooperativo, lo que hizo que Brasil pasara a ser el miembro del grupo BASIC de países en desarrollo más amigable. Eso fue consecuencia de un desarrollo gradual pero sostenido de políticas internas sobre cambio climático, mayor conciencia de los beneficios potenciales de un régimen de cambio climático para un emisor relativamente grande, como Brasil, y una sensación de menor vulnerabilidad ante la presión extranjera. En la Argentina, por contraste, las políticas de cambio climático no llegaron a un lugar importante en el programa de políticas. A raíz de eso, en parte, todo indica que las posiciones de negociación sobre medio ambiente (y cambio climático) se alinearon con políticas exteriores más amplias, en lugar de alinearse con *intereses nacionales* claramente identificados en esta área específica de políticas.

Eso se tradujo en senderos divergentes en las negociaciones sobre cambio climático. Mientras la Argentina trató de actuar como mediador entre los países desarrollados y los países en desarrollo durante las negociaciones sobre el protocolo de Kyoto, Brasil mantuvo una postura defensiva de línea dura. En contraste, en la era posterior al Protocolo de Kyoto, todo indica que Brasil se está convirtiendo en el miembro más amigable del grupo BASIC de países grandes en desarrollo, mientras que la Argentina perdió visibilidad y se alineó tácitamente con la oposición dura del Acuerdo de Copenhague. A diferencia de Brasil, la Argentina todavía no asumió objetivos de reducción de emisiones ni ofreció *acciones nacionales adecuadas para mitigación* (NAMA) dentro del proceso de la CMNUCC tras la reunión de Copenhague.

Esas diferencias se explican parcialmente a partir de la diferencia en los perfiles de emisión, que a su vez confirieron a los temas relacionados con el cambio climático distintos estatus en los debates internos sobre políticas y las negociaciones internacionales. No obstante, a pesar de esas diferencias estructurales, ambos países pueden coincidir en aspectos compartidos en varias áreas. Identificamos cuatro áreas de políticas que pueden ser objeto de una cooperación más estrecha: investigación técnica y científica sobre el impacto potencial del cambio climático y las necesidades de adaptación; la regulación de los subsidios a los combustibles fósiles; la definición de bienes y servicios ambientales; y la respuesta y la preparación ante las medidas unilaterales tomadas por países industrializados. La Argentina y Brasil tienen un interés compartido en demostrar que las reducciones de emisiones nacionales tienen muchas más chances de tener éxito si apuntan al sector agrícola –y a la reducción de la deforestación y a la mejora de las técnicas agrícolas– que si apuntan a aplicar barreras (ajustes de carbono en frontera u otras) a los bienes industriales. Las medidas de mitigación que apuntan a los sectores industriales de países industrializados no son necesariamente eficaces en países como la Argentina y Brasil, donde el mayor y más eficaz potencial de mitigación radica en los sectores de agricultura, uso de la tierra y silvicultura. Ambos países también pueden cooperar para asegurarse de que las normas y las regulaciones adoptadas por los países industrializados son compatibles con la OMC y para prepararse en relación con los requisitos técnicos que el cumplimiento de esas regulaciones puede implicar a futuro.

Referencias

- Aguilar Soledad, Roberto Bouzas y Andrea Molinari (2010). *Mitigación del Cambio Climático y Comercio Internacional: Algunas Implicaciones para América Latina*. Buenos Aires: Universidad de San Andres. <http://www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/DT/DT%20Ciencias%20Sociales/DT4ROBERTOBOUZAS.PDF>
- Aguilar Soledad (2009). *G-20 Summit: Dismantling Fossil Fuel Subsidies?*. *Journal of Environmental Policy and Law*, Vol. 39:6 p. 299. La Haya: IOS Press.
- Aguilar Soledad (2008). *Climate change mitigation and biofuels in the WTO environmental goods and services debate*. *Journal of Environmental Policy and Law*, Vol. 38:1/2 p.57. La Haya: IOS Press.
- Akanle Tomilola, Asheline Appleton, Kati Kulovesi, Anna Schulz, Matthew Sommerville, Chris Spence y Yulia Yamineva (2009). *Copenhagen Highlights*. *Earth Negotiations Bulletin*. Vol. 12 N. 450. Miércoles 9 de diciembre.
- Curtin Joseph (2010). *The Copenhagen Conference: How Should the EU Respond?*. Dublín: Institute of International and European Affairs, Enero.
- De la Torre Augusto, Pablo Fajnzylber y John Nash (2008). *Low Carbon, High Growth. Latin American Responses to Climate Change*. Washington DC: Banco Mundial.
- Gobierno de Brasil (2008a). *National plan on climate change*. Comité Interministerial sobre Cambio Climático. Brasília: diciembre. Disponible en: http://www.mma.gov.br/estruturas/imprensa/_arquivos/96_11122008040728.pdf
- Gobierno de Brasil, (2008b). *Contribuição do Brasil para evitar a mudança do clima*. Brasília. Disponible en: http://www.cetesb.sp.gov.br/geesp/docs/livros_revistas/contribuicao_brasil_evitar_mudanca_clima.pdf
- IPCC (2007). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Cambridge University Press, Cambridge, UK, 581-615.
- Morgera Elisa, Kati Kulovesi y Ambra Gobena (2009). *Case Studies on Bioenergy and Law: Options for Sustainability*. Estudio Legislativo de la FAO 102. Roma: FAO.
- Peters y Hertwich (2008). *CO2 Embodied in International Trade with Implications for Global Climate Policy*". *Environmental Science and Technology*, Vol. 42 número 5, 1 de marzo.
- Ríos Sandra y Pedro da Motta Veiga (2010). *Tackling Climate Change in Latin America and the Caribbean: Issues for an Agenda*. *Integration and Trade*, vol. 14 núm. 30, enero-junio.
- Viola Eduardo (2009). *O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática, 1996-2008*. Río de Janeiro: Breves Cindes: 14 de enero.