

Número 15 – Marzo de 2011

**Ambiente y proteccionismo: el caso de la huella de carbono**

En los últimos tiempos, la preocupación por el cambio climático ha crecido en importancia. Se han asumido, así, nuevos compromisos y acciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel multilateral, más países han mostrado su disposición a adoptar medidas ambientales para contrarrestar los efectos adversos del cambio climático –y de hecho muchos han comenzado a ponerlas en práctica–, y en ciertos países desarrollados ha aumentado la presión interna para adoptar medidas de política ambiental interna. En ese contexto, la cuestión de la vinculación entre política comercial y cambio climático ha adquirido inevitablemente una nueva dimensión.

Algunos países industrializados sostienen que, frente a los nuevos compromisos de reducción de GEI, se verán obligados a introducir medidas orientadas a mantener la ‘competitividad’ de sus industrias nacionales respecto de las importaciones provenientes de países que no asumirían idénticos compromisos. En ese sentido, las recientes iniciativas de diversos países desarrollados comprenden la posible aplicación de diversos instrumentos, como aranceles, subvenciones ‘verdes’, la eventual aplicación de instrumentos de defensa comercial y la puesta en marcha de estándares y esquemas de etiquetado, entre otros. Esto demuestra que en muchos casos, estas variadas iniciativas adoptadas con el argumento de una presunta defensa del medioambiente pueden terminar convirtiéndose en medidas comerciales proteccionistas encubiertas.

Este conjunto de medidas, si bien se originan en el diseño de la política ambiental interna, culminan constituyéndose en requisitos de acceso a un mercado, que pueden referirse a los productos en sí o a sus procesos productivos, y que pueden adoptar el carácter de obligatorios o de voluntarios, aunque en muchos casos se transforman de hecho en requisitos obligatorios de acceso a los mercados, entre los cuales se destacan las normas técnicas, las certificaciones de desempeño y los etiquetados ecológicos.

Recientemente se están poniendo en marcha sistemas de etiquetado basados en la denominada ‘huella de carbono’ (*carbon footprint*), entendida como la estimación de las emisiones de gases de efecto invernadero generados por las personas, las organizaciones o los procesos. El concepto más generalizado, en esta dirección, es el de huella de carbono de los productos, que hace referencia a la medición de las emisiones de GEI resultantes de la producción de los bienes a lo largo de su ciclo de vida, desde el comienzo del proceso productivo hasta la distribución, consumo y disposición o reciclaje. Quienes proponen estas medidas sostienen que de este modo se genera información con el objetivo de concientizar a la población para que consuma bienes que contengan menores emisiones de GEI. Sin embargo, si bien puede argumentarse que esta información sirve a los intereses de los consumidores, al mismo tiempo puede estar desarrollándose en éstos últimos una propensión a la utilización de productos locales que tiende a beneficiar a la producción doméstica en desmedro de las importaciones de terceros países –en muchos casos países con producciones más eficientes en términos económicos–. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el consumo de productos locales

no necesariamente implica una menor emisión de GEI con respecto al consumo de productos importados.

### Principales iniciativas internacionales

Existen distintas propuestas –que se están debatiendo principalmente en el ámbito de la Unión Europea– tendientes a promover etiquetados basados en la huella de carbono. Estas iniciativas, que por el momento son voluntarias, alcanzan a distintos productos. Si bien existen diversos métodos de cálculo, aún no se ha alcanzado un consenso sobre la metodología más apropiada para la medición de la huella de carbono, lo que de por sí dificulta el debate. Dentro de las principales iniciativas sobre la medición de la huella de carbono se destacan las acciones llevadas adelante en el Reino Unido –PAS 2050– y en Francia –*Grenelle Environnement*– en las que se destaca el papel del Estado como impulsor de este tipo de preocupaciones ambientales en el consumidor, aún cuando estas normas presentan todavía un carácter voluntario.

En el Reino Unido, las especificaciones para la evaluación de las emisiones de gases de efecto invernadero del ciclo de vida de los productos y servicios establecidas en la norma PAS 2050 (Publicly Available Specification 2050) constituyen un estándar independiente desarrollado por el BSI British Standards –el organismo nacional de estándares del Reino Unido– y co-patrocinado por el Departamento de Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales del Reino Unido (Defra) y The Carbon Trust –una compañía independiente creada y financiada por el gobierno británico con el objeto de acelerar la transición hacia un economía ‘baja en carbono’ a través de la reducción de las emisiones de carbono y del desarrollo de tecnologías comerciales ‘bajas en carbono’–.

Este estándar, publicado en octubre de 2008, mide las emisiones de GEI provenientes de los productos y servicios a lo largo de su ciclo de vida, desde las materias primas, pasando por su manufactura, distribución, uso y disposición final. Su objetivo es colaborar con las empresas en la gestión de las emisiones de GEI dentro de sus procesos productivos y en la reducción de las emisiones a través del diseño, producción y provisión de productos, de forma tal de favorecer aquellos bienes y servicios que resultan menos intensivos en carbono y, por lo tanto, reflejen menores huellas.

El estándar es complementado con la Etiqueta de Reducción de Carbono (*Carbon Reduction Label*), destinada a proveer a las empresas de una herramienta que permita certificar y comparar la huella de sus productos. El alcance de la aplicación de esta etiqueta abarca tanto a productos como a servicios, cadenas de suministros locales e internacionales y ciclos de vida de los productos tanto simples como complejos. Algunos ejemplos involucran productos lácteos (leches y yogures), bebidas (aguas, cervezas y gaseosas) y una variedad de bienes (como lamparitas eléctricas, jugo de naranja, papas y detergentes) comercializados en importantes cadenas minoristas como Tesco –una de la más grandes del Reino Unido–.

Francia, por su parte, también está llevando adelante acciones relacionadas con la huella de carbono dentro de la iniciativa de la Mesa Redonda del Ambiente (*Grenelle Environnement*) puesta en marcha en 2007. En particular, uno de sus objetivos en

relación al consumo resalta la importancia de influir en las decisiones de consumo y de compra de los hogares, las empresas y los organismos públicos con el fin de reducir los efectos sobre el ambiente. Para ello, la administración francesa ha destinado importantes recursos financieros para informar y crear conciencia entre los ciudadanos y consumidores, llevando a cabo, por ejemplo, campañas televisivas sobre ecoetiquetado en 2008 y otras actividades relacionadas a la *Grenelle Environnement* en 2009. Estas campañas, implementadas por la propia Agencia Francesa de Ambiente y Gestión de la Energía –ADEME–, apuntan a promover cambios en el comportamiento y en las decisiones de inversión de los hogares.

Dentro de las medidas contempladas en la Ley 967 de agosto de 2009 de implementación de la *Grenelle Environnement* está la incorporación del etiquetado con el contenido de carbono en los productos de mayor consumo, así como otros posibles indicadores de impactos ambientales específicos para cada categoría de producto. Con estas disposiciones el Estado busca impulsar las acciones voluntarias llevadas adelante por importantes cadenas minoristas francesas –como el Grupo Casino– relativas al etiquetado del contenido de carbono en los productos de consumo que comercializan –*i.e.*, alimentos, farmacia, perfumería e higiene–. El Grupo Casino ha realizado desde 2004 una evaluación de la huella de carbono (*Bilan Carbone*®) de sus principales actividades y ofrece líneas de productos propios ‘sostenibles’, cuya base se ha ido incrementando año a año hasta incluir más de 3.000. Esta iniciativa de Casino ha sido aprobada por la Agencia Francesa de Ambiente y Gestión de la Energía, que también ha prestado apoyo financiero al proyecto.

Adicionalmente, dentro del marco regulatorio de la *Grenelle Environnement* se estableció que a partir de Julio de 2011 se llevará a cabo una etapa de experimentación –con una duración mínima de 12 meses– en la que se evaluará el proceso más adecuado para informar al consumidor sobre el contenido de carbono de los productos y sus embalajes. Esta evaluación permitirá definir, por ejemplo, si el etiquetado de productos de consumo en Francia será voluntario u obligatorio, y cuáles sectores o categorías de productos involucrará, donde se estima que recibirán especial atención los productos alimenticios, dado que un tercio de los productos propuestos para esta primera etapa de experimentación corresponden a este rubro, comprendiendo los restantes a prendas de vestir, materiales para la construcción, muebles y productos para el cuidado personal. Según el gobierno francés, esta iniciativa deberá también responder a otras cuestiones aún pendientes de definición, como ser el tratamiento de las importaciones –en particular aquellas procedentes de otros países de la Unión Europea–, la confiabilidad de los datos suministrados y la compatibilidad de este esquema con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por su parte, en la Organización Internacional de Normalización (ISO) se encuentra en desarrollo la ISO 14067 (prevista para 2011-2012) cuyo objetivo será la medición de la huella de carbono de los productos, iniciativa que complementa otros estándares ya publicados por esa organización que proveen un marco internacional para la medición de las emisiones de GEI y sus reducciones –ISO 14064– y para acreditar a los organismos que verifican estas mediciones –ISO 14065–.

Cabe destacar que dentro de los grupos técnicos de la ISO participan organizaciones de normalización de varios países, entre los cuales se encuentra el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM). De esta manera, la armonización de metodologías a nivel multilateral para la medición de la huella de carbono en productos que se lograría con un estándar internacional ISO resultaría útil en caso de presentarse eventuales conflictos en el ámbito de la OMC si uno o varios países implementan normas unilaterales que pudieran discriminar a los productos importados según su huella de carbono, desviándose de estándares internacionales elaborados por organizaciones competentes reconocidas en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio con carácter referencial.

### **Motivos para la reflexión**

Las normas que apuntan a definir prescripciones en materia de etiquetado sobre la base de criterios ambientales asociados al cambio climático han sido intensamente cuestionadas en el ámbito de la OMC –en especial en el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA)– dado que podrían dar lugar a distorsiones en el comercio y podrían imponer costos excesivos de cumplimiento para los productores, en particular de los países en desarrollo. En este sentido, en el marco del Diálogo informal de Ministros de Comercio sobre cuestiones relacionadas con el cambio climático –que se llevó a cabo en Bali, Indonesia, en diciembre de 2007– se planteó que conceptos como los de huella de carbono podrían dar lugar a distorsiones en el comercio y acrecentar la ineficiencia como resultado del establecimiento de algunas normas y prescripciones en materia de etiquetado vinculadas a objetivos relacionados con el cambio climático que no sólo podrían ser difíciles de verificar sino que además podrían carecer de fundamento científico y, consecuentemente, dar lugar a prácticas discriminatorias y a restricciones encubiertas al comercio.

En particular, para países como la Argentina el diseño y la aplicación de sistemas privados de certificación ambiental y de etiquetado deberían ser cuidadosamente evaluados dado que podrían constituir el primer paso para el establecimiento futuro de prescripciones obligatorias, con repercusiones mucho más amplias que un sistema privado y voluntario. Muchas de estas prescripciones privadas y voluntarias son diseñadas en base a métodos elaborados por países desarrollados, y se aplican en especial a los alimentos, los biocombustibles y los productos orgánicos, que son sectores de gran importancia para algunas economías eficientes en materia agropecuaria entre las cuales se encuentra la Argentina. Este tipo de normas podrían resultar ‘contestadas’ en la OMC. Sin embargo, la regulación y aplicación de las normas comerciales multilaterales a este nuevo conjunto de barreras no arancelarias, en particular el grado de responsabilidad que le cabe a los gobiernos en su desarrollo y difusión, es aún materia de debate y definición.

Por su parte, los países en desarrollo también están planteando esta preocupación en las negociaciones que se están llevando a cabo en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Allí han planteado que la proliferación de iniciativas de este tipo podría derivar en restricciones encubiertas al comercio para los productos de los países en desarrollo, ya que implicarían la necesidad de readecuar sus patrones de producción a normas y estándares ambientales que no

contemplan sus necesidades sociales y económicas de desarrollo, así como tampoco tienen en cuenta características geográficas y agroecológicas diversas. Por ello, los países en desarrollo consideran que las medidas comerciales no resultan el medio apropiado para responder a la problemática del cambio climático.

Los países importadores que impulsan estas medidas argumentan que la huella de carbono permite: (i) reducciones en las emisiones de GEI y en los costos de las empresas que etiquetaron sus productos, (ii) diferenciación de los productos, (iii) una mejora en la imagen de la marca de la compañía, y (iv) reducciones en tiempo y en costos para las compañías que están situadas en las sucesivas etapas de la cadena de producción si las compañías proveedoras de los insumos también etiquetan sus productos. Sin embargo, como se observa estos criterios son esencialmente de naturaleza comercial y sólo estarían beneficiando a los productores y comercializadoras de estos países.

Un efecto contrario se aprecia en el caso de los países exportadores, donde se presentan varios interrogantes y desafíos, entre los cuales se observa: i) la escasez de datos disponibles sobre los métodos de producción dificulta el cálculo de la huella de carbono de los productos. Esto se vincula con la proliferación de metodologías utilizadas para la medición de la huella, lo que resulta especialmente problemático cuando se trata de productos agropecuarios provenientes de países en desarrollo, donde se dispone de pocos datos para examinar las emisiones de explotaciones agrícolas en tierras o regímenes climáticos específicos, lo que conlleva el riesgo de que se emplee el ‘peor escenario’ para el cálculo de la huella de carbono; ii) sus exportaciones a países desarrollados concentran un fuerte componente de productos agrícolas escasamente procesados –que están paradójicamente más sujetos a etiquetados de carbono que las manufacturas– ; iii) al encontrarse sus exportaciones alejadas físicamente de la mayoría de sus principales mercados de destino, ello puede constituir una desventaja en el caso de etiquetados que sólo toman en consideración la distancia recorrida y la emisión de GEI resultante (*‘food miles’*), y que dejan de lado las emisiones de las restantes etapas del ciclo de vida del producto; iv) la complejidad y proliferación de metodologías para la medición de la huella de carbono comportan un fuerte aumento de costos, en especial, para los productores pequeños y/o que exportan a diversos mercados.

Algunos sostienen que la medición de la huella de carbono en los países exportadores puede generar algunas oportunidades como ser: i) favorecer a sectores no tradicionales con una menor huella de carbono, y ii) tornarse en un factor de competitividad, permitiendo la diferenciación de los productos exportados. Sin embargo, no resulta claro, dado el tipo de objetivo proteccionista que aparenta tener este tipo de medidas, que estas oportunidades puedan verificarse, en particular en lo que hace a la obtención de una prima de precio de los productos debido a la diferenciación basada en este etiquetado, acerca de lo cual no existe ninguna evidencia empírica.

### **Iniciativas en América Latina**

Ante este tipo de normas se pueden adoptar distintos tipos de actitudes, que en diverso grado vienen llevando a cabo los países de América Latina. Una de ellas es plantear su preocupación por los efectos negativos que conllevan en los ámbitos multilaterales

respectivos: la OMC y la CMNUCC. Otra consiste en adaptarse para cumplir con los requisitos planteados por los países importadores de sus productos de exportación – acciones que está llevando a cabo el sector privado, en algunos casos con apoyo de los gobiernos–, la cual no debería descartar una futura ‘contestación’ jurídica, llegado el caso, en el ámbito de la OMC.

Respecto de la primera de las alternativas, debe destacarse que varios países en desarrollo han manifestado su preocupación respecto de la proliferación de este tipo de medidas que tienden a discriminar a sus productos, tanto en el Comité de Comercio y Medio Ambiente como en el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, ambos en el marco de la OMC. En cuanto a la segunda, los países de la región están abordando esta problemática de diferentes maneras. Algunos han tomado una posición proactiva – generando datos propios e identificando los puntos críticos de ineficiencia de sus principales procesos productivos y anticipándose al conflicto– mientras que otros están actuando con un cierto rezago.

En la Argentina existen diversas iniciativas de cálculo de la huella de carbono que están siendo desarrolladas tanto por organismos públicos como en el ámbito del sector privado. Dentro de las iniciativas del sector privado cabe mencionar aquella que está llevando adelante el Consorcio Regional de Experimentación Agrícola (CREA) en cuatro sectores: tambos, ganadería, cultivos extensivos y cultivos intensivos. El objetivo de la iniciativa de CREA es contar con un indicador de desempeño de emisiones de GEI que permita la implementación de estrategias de mitigación en los sistemas productivos agrícola-ganaderos, permitiendo a la vez hacer frente a futuros problemas de acceso a mercados. Asimismo, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) – Mendoza está trabajando en la cuantificación de la huella de carbono en la industria vitivinícola y participa en las reuniones de la Organización Internacional de la Vid y el Vino (OIV) con el fin de desarrollar un protocolo de aplicación mundial para la huella de carbono en la industria vitivinícola.

### **Consideraciones finales**

En la actualidad el etiquetado de huella de carbono se encuentra en el centro de las discusiones relacionadas con el impacto ambiental de los productos. Existen además otros criterios ambientales incipientes relativos al carácter sostenible de los productos que también podrían tener un impacto en las exportaciones de países en desarrollo en el futuro. En cualquier caso, no cabe descartar que las tendencias futuras apunten a una internacionalización de los estándares y etiquetados de los productos y a una creciente demanda por parte de los consumidores de información sobre el contenido de carbono de los productos, orientándose a aquellos con menor contenido de carbono.

Frente a este escenario, los gobiernos de los países exportadores agrícolas eficientes enfrentan desafíos de política que requerirán de una estrecha alianza público-privada dentro de sus propias sociedades, de modo tal de concientizar a los diferentes actores respecto de los peligros que entrañan este tipo de medidas para las exportaciones, desarrollando tempranamente estrategias para cuestionar tales medidas en los foros comerciales pertinentes, de resultar ello recomendable.