

Tendencias en la aplicación de medidas de mitigación al cambio climático relacionadas con el comercio internacional de productos alimentarios.

Antecedentes

El impacto que tiene el sector agropecuario en la generación de gases de efecto invernadero y por lo tanto, su contribución al cambio climático es ya un tema de debate internacional, en un contexto donde las proyecciones sobre el crecimiento poblacional auguran un aumento en la necesidad en términos de producción de alimentos.

El sector agropecuario en su conjunto representa una importante fuente de gases de efecto invernadero, con el 14% del total global; esto ha ocasionado que el énfasis del debate se ponga en la producción y consumo de productos agropecuarios y se traslade también a la arena del comercio internacional, dando lugar a diversos debates sobre el papel que deberá jugar la mitigación de los gases de efecto invernadero en el sector agropecuario en el conjunto de compromisos que los países han asumido frente a la problemática global del cambio climático.

Enfoques centrados en la producción

Existen diversos debates respecto a la aplicación de medidas de mitigación al cambio climático y su relación con el comercio internacional.

Uno de ellos se refiere al concepto de “carbono incorporado en el comercio” (embodied carbon in trade) que hace referencia a las emisiones de gases de efecto invernadero generadas en la producción de un bien que después es exportado.¹ Un ejemplo sobre el carbono incorporado en el comercio, se señala en el estudio del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sustentable que calcula que entre un quinto y un cuarto de las emisiones de carbono en China pueden atribuirse directamente a la producción de bienes que son exportados.²

Esto ha llevado a un debate sobre la competitividad de países que tienen que cumplir con compromisos vinculantes de reducción de emisiones frente a exportaciones de países que no están obligados a implementar políticas de mitigación y que por lo tanto podrían tener costos de producción menores. La respuesta ha sido un intento de traducir esta situación en medidas comerciales como los “ajustes de frontera para el carbono” (border carbon adjustments) que ya aparecen en diversas legislaciones nacionales y que buscan nivelar esta supuesta inequidad competitiva, así como mandar un mensaje de que es necesario que se adopten mayores compromisos de reducción de emisiones en los países en desarrollo.³

¹ ICTSD, 2008, *Climate Change and Trade on the Road to Copenhagen*. <http://ictsd.org/i/publications/67904/>

² *Idem*

³ 2008, International Institute for Sustainable Development. *Border Carbon Adjustment*

Ejemplo de estas medidas son las iniciativas en el Congreso de los Estados Unidos que contemplan la imposición de ajustes de frontera a los países que no implementen medidas para la mitigación de sus emisiones. En la Unión Europea, si bien hasta el momento no se han incluido en la legislación sobre cambio climático o energía previsiones de este tipo, existe un gran debate en el Parlamento Europeo sobre la necesidad de imponer medidas en contra de los países que toman ventaja de esta situación.

El problema estriba en que el cálculo del carbono incorporado en un producto sólo se ha calculado para muy pocos bienes y muy pocos países, siendo que éste puede cambiar radicalmente dependiendo de los sistemas de producción utilizados. Aún no existe suficiente investigación consistente al respecto ni análisis comparativos entre países o regiones.

Sobre esta misma situación otros argumentos sostienen que al instalar una industria contaminante fuera de sus fronteras, los países desarrollados realizan una especie de “lavado de carbón” pues trasladan sus emisiones a países en desarrollo. Es decir, las emisiones son cuantificadas en los inventarios nacionales del país de manufactura, que probablemente no cuenta con un sistema de permisos o topes de emisión, lo que exige a la industria de cumplir con límites máximos de emisión que sí existen en su país de origen.

Otro enfoque es el llamado “food miles debate” que comenzó cuando se impulsaron campañas para consumir sólo productos locales bajo el argumento de que con esto se disminuirían las emisiones provenientes de la transportación de alimentos desde lugares lejanos. Sin embargo, numerosos estudiosos cuestionan el que los productos importados necesariamente tengan una “huella de carbono” mayor a los producidos nacionales en términos de la eficiencia de los métodos de producción vs el impacto negativo que implica su transporte.⁴

Enfoques centrados en el consumo

Si bien en un primer momento fueron más comunes los enfoques orientados a considerar los impactos ambientales que surgen de la producción de alimentos, en los últimos años han cobrado fuerza los enfoques orientados hacia el consumo y que pugnan por cuantificar las emisiones que resultan del consumo y uso de bienes y servicios ya sean producidos nacionalmente o importados.

La lógica que sigue este tipo de planteamientos es que, si bien la tendencia en la industria alimentaria en la mayoría de los países desarrollados apunta hacia la implementación de tecnológicas más limpias y más eficientes, mientras la demanda por productos de origen animal siga creciendo, las emisiones lo harán también. Por ello, proponen fomentar un

⁴ 2008, International Institute for Sustainable Development. Embodied Carbon in Traded Goods. Junio, 2008

consumo sustentable o incluso, reducir el consumo de ciertos productos (por ejemplo, los de origen animal) como una medida de mitigación del cambio climático.

Algunos países que impulsan estos enfoques son Alemania y Reino Unido, quizás basados en sus propios patrones de emisiones. Existen estimaciones que las emisiones asociadas al consumo de alimentos representan el 30% de las emisiones de la Unión Europea. En el caso del Reino Unido las emisiones de la agricultura representan el 8.5% de sus emisiones totales y la mitad de las emisiones de GEI relacionadas con los alimentos, principalmente debido a la producción de cárnicos y lácteos. En este país casi la totalidad de emisiones de metano en el sector agropecuario están relacionadas con la cría de ganado.⁵

Medidas adoptadas en algunos países de la OCDE

Desde hace dos décadas la Unión Europea ha experimentado medidas relativas a la restricción cuantitativa de la producción ganadera. Varias de ellas han sido retomadas en las Comunicaciones Nacionales que algunos de estos países presentan a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, reportando los efectos que esto ha tenido en la disminución de sus emisiones de metano. Sin embargo, es difícil argumentar que éstas hayan sido concebidas desde el principio como una medida de mitigación y no sean más bien el resultado de la liberalización del comercio y la reducción de subsidios económicamente distorsionantes, combinado con los vaivenes de los precios internacionales de commodities.

La evaluación sobre las implicaciones climáticas de las reformas a las políticas agrícolas realizada por la OCDE en 1997 sugería que dichas reformas habían sido impulsadas para conseguir objetivos no relacionados con el clima, como la reducción de los niveles de producción, mejorar la eficiencia económica o desacoplar los subsidios de la producción.⁶

Más recientemente, el gobierno británico ha incluido en su Estrategia para una Economía Baja en Carbono⁷ el análisis de las emisiones de gases de efecto invernadero a lo largo de la cadena de producción de alimentos y cómo son afectadas por las decisiones de los compradores y vendedores. También considera incluir información sobre las emisiones de GEI en las etiquetas de los productos.

Por su parte, los Estados Unidos discuten la adopción de un esquema obligatorio de permisos de emisión. En la propuesta de la Clean Energy And Security Act presentada al legislativo en junio de 2009, se contempla al sistema de permisos de emisión y el mercado de carbono como uno de los principales instrumentos para la reducción de

⁵ Food Climate Research Network, 2008. University of Surrey

⁶ OECD, 1997. Climate Implications of Agriculture Policy Reform.

⁷ UK Secretary of State of Energy and Climate Change, 2009. UK Low Carbon Transition Plan. National Strategy for climate and energy.

http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/publications/lc_trans_plan/lc_trans_plan.aspx

emisiones. Sin embargo, para el caso de la agricultura no se establecen límites de emisiones, sino que se reconoce su papel como potencial sumidero de carbono y se propone se otorguen bonos por prácticas que secuestren carbono, reduzcan emisiones o prevengan el cambio de uso de suelo.

Reflexiones sobre la mitigación del cambio climático desde el sector agropecuario

Si bien, como vimos en la primera sección, la agricultura es un sector con una importante generación de gases de efecto invernadero, la producción primaria tiene también un gran potencial para mitigar el cambio climático.

El IPCC ha encontrado que las opciones de mitigación de la agricultura son competitivas en términos de costo frente a opciones en otros sectores económicos (energía, transporte, forestal). Cerca del 70% de este potencial está en los países no pertenecientes a la OCDE, 20% en los países de la OCDE y 10% en los países con economía en transición.⁸

En el caso de las tierras de pastoreo, el 30% de la superficie terrestre libre de hielo corresponde a pastizales y agostaderos,⁹ por lo que los pastos y las tierras de pastoreo tienen un enorme potencial para mitigar el cambio climático al absorber y almacenar CO₂. De acuerdo a la FAO¹⁰ si estos pastizales son manejados adecuadamente podrían constituir un sumidero de carbono que supere al que ofrecen los bosques.

Estas cifras muestran que es necesario explorar y aprovechar el potencial de mitigación del sector primario antes de optar por medidas orientadas a la disminución de la producción y consumo de ciertos alimentos.

Mientras no se cuente con estudios que permitan afirmar con certeza que la disminución del consumo de ciertos productos, como la carne, realmente reducirá las emisiones y no sólo las desplazará hacia otros países o sectores, no es recomendable adoptar medidas en este sentido.

Por último, es necesario señalar que las políticas que fomentan la disminución del consumo de productos de origen animal van en contra del principio de eliminación de barreras comerciales y pueden convertirse en un factor inhibitorio de la adopción de prácticas y tecnologías sustentables que, de implementarse, tendrían beneficios de largo plazo para la seguridad alimentaria, la productividad agrícola y beneficios climáticos.

⁸ *Agriculture. In Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.* <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4-wg3-chapter8.pdf>.

El potencial estimado para acciones de abatimiento para gases distintos al CO₂ en cultivos y ganado es de entre 270 a 1520 MtCO₂e por año en 2030 con precios de carbono de hasta 20 dólares por ton, y de 640-1870 MtCO₂e por año con precios del carbono de hasta 50 usd/ton tCO₂e (esto es sin considerar opciones de manejo de carbono en suelo). Tomando en consideración todos los gases el potencial técnico global de la mitigación para el 2030 es de ~5500-6,000 MtCO₂e/año. El potencial económico se estima en 1500-1600, 2500-2700, and 4000-4300 MtCO₂e/año a precios del carbono de 20, 50 y 100 usd/t tCO₂e/año respectivamente

⁹ *World Resources Institute, 2000. Grassland Ecosystems y FAO, 2009 Review of evidence on drylands pastoral systems and climate change* <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i1135e/i1135e00.pdf>

¹⁰ *Idem.*

Previamente a la adopción de a este tipo de políticas debe tomarse en cuenta su impacto en el consumo y, por lo tanto, la afectación a los productores. Millones de personas dependen del sector agropecuario para vivir, por lo que impulsar medidas de mitigación en las actividades primarias se presenta como una mejor opción para mejorar los medios de subsistencia de las poblaciones rurales.