

Seminario “El Desarrollo Sostenible y la Producción Agropecuaria”
INAI, Marzo 2017

El proteccionismo ambiental de la UE: una perspectiva argentina

Celina Pena
Carlos Galperin

Asistente de investigación: Gabriel Monlezún



Indice

1. PROTECCIONISMO AMBIENTAL

2. CUESTIONES A ANALIZAR

a. Ajustes en frontera

b. Etiquetado de la huella ambiental

c. Las cláusulas ambientales en los ALC

3. CONSIDERACIONES FINALES

CEI Dirección Nacional
Centro de Economía
Internacional



Ministerio de
Relaciones Exteriores y Culto
República Argentina

1. PROTECCIONISMO AMBIENTAL

- El estudio de la relación entre el comercio y el ambiente tiene clara relevancia práctica para el análisis de la política comercial y las negociaciones comerciales.
- Existen relaciones cruzadas entre la política comercial y la política ambiental:
 - ✓ utilizar a la política comercial para el logro de objetivos ambientales
 - ✓ utilizar a la política ambiental para el logro de objetivos comerciales
- Esto da lugar al uso del ambiente como argumento para restringir el acceso a un mercado (proteccionismo ambiental) con instrumentos que pueden no pertenecer al ámbito de la política comercial.
- Riesgo del proteccionismo ambiental: argumento con mayor grado de aceptación social que los argumentos tradicionales (industria naciente, protección del empleo, modificación del saldo comercial)

2. CUESTIONES A ANALIZAR

- Tres cuestiones merecen analizarse respecto a esta relación cruzada entre instrumentos y objetivos de ambos tipos de políticas, en particular para la relación con la Unión Europea:
 - a. **Los ajustes en frontera por emisión de carbono**
 - b. **El etiquetado ambiental**
 - c. **Las cláusulas ambientales en los acuerdos de libre comercio**
- Estos elementos pueden tener implicancias sobre los resultados de las negociaciones biregionales en materia de acceso a mercados.

2.a. Los ajustes en frontera por emisión de carbono

- Pagos en frontera en función de la emisión de carbono relacionada con el producto.
- Instrumentos:
 - ✓ Impuesto
 - ✓ Compra obligatoria de permisos negociables de emisión
- Se buscaría evitar el riesgo de “fuga de carbono”: la reducción de la emisión de carbono en un país a raíz de la política ambiental se ve compensada por la mayor emisión en países con política ambiental más laxa.
- Estos ajustes se han debatido en la UE y en los EE.UU., incluso en los respectivos Parlamentos, pero no se han reflejado todavía en una norma legal.
- La UE había aprobado la obligación de presentar permisos negociables de emisión de la UE para el transporte aéreo por la emisión total de CO2 desde el aeropuerto extracomunitario. Pero se suspendió por la presión externa y por la negociación en el foro multilateral específico (OACI).

2.a. Los ajustes en frontera por emisión de carbono: el caso de la UE

- Para evitar el riesgo de “fuga de carbono”, ciertos sectores reciben en forma gratuita los permisos negociables de emisión del esquema europeo (EU ETS).
- Amenaza para las exportaciones a la UE: la norma considera la posibilidad de “introducir un sistema eficaz de compensación del carbono con vistas a poner en pie de igualdad a las instalaciones comunitarias que se enfrentan a un riesgo importante de fuga de carbono y a las de terceros países” y a incluir en el régimen comunitario a los importadores de productos de esos sectores (Directiva 2009/29).
- En un debate reciente en el Parlamento Europeo sobre reformas al EU ETS, se propuso que al sector de cemento no se le otorguen permisos en forma gratuita y a cambio se lo compense con un pago en frontera. No prosperó la propuesta, pero muestra la posibilidad de su implementación si es que se dejan de otorgar gratis los permisos.

2.a. Los ajustes en frontera por emisión de carbono: el caso de la UE

- Indicadores para seleccionar un sector expuesto al riesgo de fuga de carbono:
 - ✓ aumento de los costos por la política ambiental (en % del valor agregado)
 - ✓ intensidad de comercio con terceros países $[(X + M)/(facturación + M)]$
- Criterios para seleccionar:
 - ✓ A: aumento de los costos $\geq 5\%$ e intensidad de comercio $> 10\%$
 - ✓ B: aumento de los costos $\geq 30\%$
 - ✓ C: intensidad de comercio $> 30\%$
- El uso de un indicador comercial ha sido objeto de diversas críticas.
- Sectores (período 2015-2019):
 - ✓ Total: 175
 - ✓ Agroindustria: 20
- Seleccionados por el criterio ambiental (A o B):
 - ✓ Total: 31
 - ✓ Agroindustria: 6
 - ✓ Almidones, azúcar, bebidas fermentadas, papas preparadas, suero lácteo

2.a. Los ajustes en frontera por emisión de carbono: el caso de la UE

Exportaciones argentinas a la UE de sectores con riesgo de fuga de carbono en la UE para 2015-2019 ¹ en miles de US\$, promedio 2014-2016

sector	criterios de selección del sector ²	UE	UE / Mundo
Fabricación de aceites y grasas	C	130.792	2,8%
Fabricación de almidones y productos amiláceos	A	0,1	0,0%
Fabricación de azúcar	A	10.485	8,9%
Destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas	C	6.696	23,3%
Elaboración de vinos	C	208.248	25,2%
Elaboración de bebidas procedentes de la fermentación	A	9	0,1%
Puré y pasta de tomate, concentrado	C	0,2	0,0%
Caseína	C	177	0,4%
Levaduras para panificación	C	49	0,2%
Suma		363.153	6,3%
Exportaciones totales		8.816.857	14,5%

1. Según Decisión 2014/746

2. Criterios para seleccionar sectores expuestos a riesgo de fuga de carbono

A: aumento de los costos por la política ambiental e intensidad comercial

C: intensidad comercial

Fuente: CEI en base a INDEC

2.b. El etiquetado de huella ambiental: el caso de la UE

- El concepto de huella ambiental tiene en cuenta diversos tipos de impacto ambiental:
 - ✓ el impacto sobre el uso del agua
 - ✓ los efectos sobre la salud humana
 - ✓ el agotamiento de los recursos naturales renovables y no renovables
 - ✓ la transformación de los suelos
- Se encuentra en etapa de análisis en la Unión Europea, donde se está desarrollando una metodología armonizada de huella ambiental de los productos (Product Environmental Footprint o PEF).
- Según la Comisión Europea, la proliferación de métodos para evaluar y comunicar el desempeño ambiental de los productos genera confusión a los consumidores y ocasiona costos adicionales a las empresas que deben cumplir con distintos métodos.

2.b. El etiquetado de huella ambiental: el caso de la UE

- El período de pruebas piloto de la huella ambiental de los productos se extendió entre 2013 y 2016.
- El objetivo fue testear las reglas, la verificación y la comunicación.
- Las pruebas relativas a las reglas de categoría de huella ambiental de los productos (PEFCR) resultantes de estos proyectos piloto se convertirán en las reglas de producto válidas para la huella ambiental de los productos de la UE, para ser utilizadas en la UE e internacionalmente por todas las partes que decidan medir el desempeño de sus productos.
- Se estima que la versión final de las reglas esté aprobada el 31 de diciembre de 2017.
- En la prueba piloto se analizaron 25 grupos de productos, de los cuales 11 son alimentos.

2.b. El etiquetado de huella ambiental de la UE: impacto

- Aunque es un etiquetado voluntario, puede perjudicar a los productos importados:
 - ✓ los consumidores de los países europeos suelen asignarle mucha importancia a las cuestiones ambientales al decidir su compra
 - ✓ la forma que asumen estos etiquetados y la “letra chica” de los instrumentos legales que los avalan y sustentan pueden afectar las condiciones de competencia en el mercado: beneficiar a los productores locales
 - ✓ arbitrariedad en la definición del umbral sobre la presencia o no de cierto atributo ambiental
 - ✓ los países en desarrollo podrían tener limitaciones para cumplir con las prescripciones de estos sistemas de etiquetado
 - ✓ la exigencia de información podría ser desproporcionada para las PyMEs exportadoras
 - ✓ la iniciativa puede ser obligatoria en el futuro

2.b. El etiquetado de huella ambiental de la UE: impacto cuantitativo

Exportaciones argentinas de productos potencialmente afectados por huella ambiental en miles de US\$, promedio 2013-2016

Exportaciones de productos afectados a la UE	819.076
Exportaciones de productos afectados al mundo	4.051.818
Exportaciones a la UE	9.074.678
UE / Mundo	20,2%
UE afectados / UE total	9,0%

Fuente: CEI en base a INDEC

2.b. El etiquetado de huella ambiental de la UE: impacto cuantitativo

Exportaciones argentinas de productos potencialmente afectados por huella ambiental en miles de US\$, promedio 2013-2016

Producto	Exportaciones a UE		Exportaciones a Mundo		(1)/(2)
	Miles de US\$ (1)	Part. (%)	Miles de US\$ (2)	Part. (%)	Part. (%)
Carne bovina, porcina, ovina	447.989	4,9	1.143.782	1,8	39,2
Vinos	204.281	2,3	841.010	1,3	24,3
Pescados	100.641	1,1	322.127	0,5	31,2
Alimento para animales destinados a la producción de alimentos	46.174	0,5	377.171	0,6	12,2
Aceite de oliva	19.149	0,2	67.783	0,1	28,3
Cerveza	773	0,0	41.613	0,06	1,9
Productos lácteos	35	0,0	1.124.960	1,7	0,0
Pastas	22	0,0	7.749	0,01	0,3
Agua embotellada	14	0,0	135	0,00	10,1
Alimento para mascotas (gatos y perros)	0	0,0	125.483	0,2	0,0
Café	0	-	5	-	-
Total productos afectados	819.076	9,0	4.051.818	6,3	20,2
Resto de productos	8.255.601	91,0	60.644.140	93,7	13,6
Total productos	9.074.678	100,0	64.695.958	100,0	14,0

Fuente: CEI en base a INDEC

2.c. Las cláusulas ambientales en los acuerdos de libre comercio

- Las disposiciones ambientales tienen una participación creciente en los acuerdos de libre comercio (ALC).
- De los 270 acuerdos notificados a la OMC a julio de 2016:
 - ✓ **263** incluyen al menos una mención al cuidado ambiental
 - ✓ 114 tienen un artículo específico
 - ✓ 46 contienen capítulo específico
 - ✓ 24 dedican un acuerdo paralelo
- Los países desarrollados (en particular la UE y los EE.UU.) fueron los promotores de su inclusión en los ALC.
- Motivos de su inclusión:
 - ✓ contribuir al desarrollo sostenible
 - ✓ garantizar el “campo de juego nivelado” entre las Partes
 - ✓ mejorar la cooperación en los asuntos ambientales de interés común
 - ✓ cumplir con un agenda ambiental internacional

2.c. Las cláusulas ambientales en los acuerdos de libre comercio: el caso del TTIP

- En la negociación con los Estados Unidos del Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), la UE propuso un capítulo sobre Comercio y desarrollo sostenible.
- Principales elementos de la propuesta de la UE:
 - ✓ cada Parte tiene el derecho a determinar sus prioridades, políticas, niveles de protección y normas legales, en línea con las demandas de que el Acuerdo no afecte sus políticas de protección del ambiente
 - ✓ las Partes no deberían reducir sus niveles de protección, sus normas o su aplicación con el fin de favorecer el comercio o las inversiones
 - ✓ las medidas derivadas de los acuerdos multilaterales ambientales no deben aplicarse de una manera que sea una restricción encubierta del comercio
 - ✓ propone que sean desarrolladas y puestas en práctica de forma transparente las medidas ambientales que pueden afectar el comercio y la inversión como también las medidas de política comercial y de inversiones que puedan afectar el ambiente
 - ✓ reconoce el papel de los esquemas de etiquetado, certificación y estándares, tanto públicos como privados, para el logro de los objetivos ambientales
 - ✓ las partes cooperarán para facilitar el comercio de los bienes, servicios y tecnologías ambientales y reducir y/o eliminar las medidas no arancelarias que afectan su comercio
 - ✓ disciplinas específicas para biodiversidad, flora y fauna silvestre, bosques, pesca y productos químicos

3. CONSIDERACIONES FINALES

- Las cuestiones ambientales tienen un lugar central en la relación con la UE, ya sea en el comercio como en las negociaciones comerciales.
- Su importancia va ir creciendo, ya sea con el objetivo de proteger su propio ambiente, el ambiente de sus socios comerciales y el ambiente mundial, o con el objetivo de restringir el acceso a su mercado.
- A esto se le suman dos condimentos:
 - ✓ un mandato interno explícito e implícito para su inclusión en las decisiones de política comercial y ambiental
 - ✓ la eventual discrecionalidad en su aplicación, más allá de los fundamentos científicos que pudiera haber

Muchas gracias

Celina Pena (crp@mrecic.gov.ar)

Carlos Galperin (gci@mrecic.gov.ar)