

NUEVOS ESTÁNDARES AMBIENTALES DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA DESCARBONIZACIÓN DE NUESTRO SECTOR AGROPECUARIO

Nerio Pace¹

1. Introducción

El campo argentino enfrenta hoy, más que nunca, los desafíos que el cambio climático le plantea en el corto, mediano y largo plazo. Por un lado, desde los pequeños y medianos agricultores hasta los grandes productores vienen soportando, y se estima que lo seguirán haciendo cada vez con mayor intensidad, los efectos causados por fenómenos como las sequías, las inundaciones, las altas temperaturas y las tormentas.

Estos eventos no sólo generan pérdidas económicas inmediatas por la reducción de la productividad, sino que afectan el financiamiento de las siguientes campañas y la capacidad del sector para invertir en medidas de adaptación que puedan atemperar los próximos impactos climáticos.

Ante este preocupante escenario, al cual la coyuntura económica local no contribuye en aliviar, se suma la presión global cada vez mayor sobre el sector para ocuparse de una

¹ Es licenciado en Relaciones Internacionales (USAL) y Magister en Comercio Exterior (UBA). Fue Director de Asunto Políticos Globales en la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2016-2019). Actualmente se desempeña como Gerentes de Relaciones Multilaterales en el GCBA y como Director de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático en la Fundación Argentina Global.

agenda de mitigación que le permita alcanzar la resiliencia que asegure su sostenibilidad futura.

A fines del pasado mes de marzo, se publicó el Sexto informe de evaluación del IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). Si bien el documento no incluye demasiadas novedades respecto a ediciones pasadas, menciona un dato inquietante: Si queremos que nuestro planeta se mantenga por debajo del límite de calentamiento de 1,5°C establecido en París, las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI) deben reducirse un 60% para 2035 (en comparación con 2019). Para ello, indica el reporte, son necesarias “transiciones rápidas y de gran alcance” en todos los sectores, incluidos los sistemas agroalimentarios. Asimismo, agrega que para “garantizar un futuro habitable y sostenible para todos”, estos cambios deben producirse en el transcurso de esta década.

A nivel global, se estima que los sectores de la Agricultura, la Silvicultura y Otros Usos de la Tierra (AFOLU, por sus siglas en inglés) representan el 22% de las emisiones mundiales de GEI. Dicho aporte varía por regiones, siendo América Latina y el Caribe la región de más alta contribución con un 58% de sus emisiones totales provenientes de AFOLU. Por otra parte, es importante destacar que el sector es el único que, además de contar con un gran potencial para la reducción de emisiones, cuenta también con la capacidad de absorber y actuar como sumidero de GEI.

El sector agropecuario argentino y sus cadenas de valor pueden ser parte de la solución para mitigar el cambio climático. Es considerado un sector determinante dentro del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático que compromete a nuestro país a lograr la carbono neutralidad en 2050.

En los años venideros, tanto Argentina como otros países de América Latina y el Caribe deberán reducir de forma drástica su huella de GEI de AFOLU para alinear su desarrollo con las ambiciones climáticas declaradas y salvaguardar la sostenibilidad económica del sector y la ventaja competitiva de los productores que orienten su exportación a mercados con restricciones de carbono como la Unión Europea. Adoptar prácticas de producción sostenibles puede no sólo mantener, sino también reforzar el rol futuro de la región como principal productor y exportador de productos agropecuarios.

Por el lado de la demanda, la percepción del público sobre la emergencia climática y las nuevas tendencias en consumo responsable, entre otros factores, está siendo trasladada a los mercados, empujando a productores, empresas y grandes marcas a incluir nuevos lineamientos en materia de sustentabilidad y la necesidad de implementar certificaciones y sellos de carbono que requieren mayormente políticas voluntarias que, gradualmente, comienzan a introducirse como restricciones y barreras al comercio internacional.

2. Los estándares ambientales de la Unión Europea

Desde hace tiempo, la Unión Europea viene demostrando su decisión de ejercer el liderazgo sobre los estándares ambientales globales en el comercio y la inversión. El Pacto Verde Europeo (European Green Deal), presentado a fines de 2019 por la Comisión Europea, es un gran paquete de políticas y medidas que tiene como objetivo establecer los lineamientos de una transición ecológica que permita reducir las emisiones de GEI de los países del bloque un 55% en 2030 y alcanzar la neutralidad climática en 2050.

Entre las novedades de esta ambiciosa hoja de ruta se destaca su vocación global, ya que involucra no sólo a los países del bloque, sino que intenta también captar la adhesión de socios y aliados. Bruselas, mediante el ejercicio del “soft power”, tiene como objetivo que los estándares ambientales que el bloque establece a partir del Pacto, se transformen en una suerte de “Faro” para la sostenibilidad futura de nuestro planeta.

En el sector agroalimentario, la Unión Europea viene generando estrictas normas fitosanitarias, de bienestar y ambientales para sus alimentos y productos agrícolas nacionales. Asimismo, propone que, para asegurar la reciprocidad en términos comerciales, los alimentos y productos importados desde terceros países sean producidos utilizando los mismos estándares mediante la aplicación cláusulas espejo. No obstante, el traslado de normas ambientales a terceros países no es tan sencilla, por más que el bloque sea generoso en el tiempo que otorga para realizar las adecuaciones requeridas. Dichas normas y mecanismos constituyen para muchos gobiernos barreras al comercio, ya que en la mayoría de los casos no toman en cuenta las condiciones productivas de cada país y, en muchos otros, no mantienen coherencia con la normativa establecida por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La aplicación de cláusulas espejo, sin tener en cuenta los factores mencionados, constituye un riesgo para los propios países de la Unión Europea, ya que pueden provocar medidas de represalia por parte de terceros países. Entre ellas, se incluyen posibles restricciones a las exportaciones del bloque, el cual actualmente es el mayor exportador mundial de productos agroalimentarios (alcanzando los 184.000 millones de euros en 2020).

También constituye una amenaza por el lado de la oferta, ya que se estima que las transformaciones de los procesos de producción que son necesarias para cumplir con la normativa europea que no se encuentra alineada con la normativa nacional equivalente podría afectar de forma negativa al desarrollo económico y social de muchos de los socios del bloque.

Los estándares ambientales europeos son sin duda un riesgo actual y futuro para la producción agropecuaria de nuestro país, ya sea por los costos que implica la eventual adecuación de nuestra producción y cadenas de valor, o bien por los costos que la pérdida

del mercado europeo podría representar en caso de que muchos de nuestros productores no puedan avanzar en la transición verde requerida.

Se mencionan a continuación algunos ejemplos de normativas ambientales y mecanismos que la Comisión Europea viene impulsando, y que implican un aumento de los costos de exportación o directamente la prohibición de ingreso al mercado para algunos de nuestros productos.

El Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM)

En diciembre pasado, la Comisión Europea dio luz verde en avanzar para la implementación del CBAM, un arancel sobre productos intensivos en carbono que importan los países del bloque.

El CBAM tendrá una fase piloto entre octubre de 2023 y fines de 2025, donde los importadores tendrán que calcular e informar a la Comisión sobre las emisiones vinculadas al proceso de producción de sus productos. A partir de 2026, el mecanismo estará plenamente operativo y, si las emisiones declaradas superan la norma europea, los importadores deberán adquirir un “certificado de emisiones” al precio del mercado de carbono europeo.

A medida que se pone en marcha, el mecanismo requiere modificar el actual régimen de comercio de derechos de emisión (ETS, por sus siglas en inglés), previéndose que se eliminen progresivamente la asignación gratuita de derechos que cubren parte de las emisiones de algunas industrias europeas. De esta forma, según las autoridades europeas, se asegura el Igual Trato Nacional respecto a las empresas extranjeras y la compatibilidad del CBAM con la normativa de la OMC.

Como consecuencia del CBAM, los países que quieran acceder al mercado comunitario tendrán que realizar una evaluación costo-beneficio y elegir entre reducir sus emisiones para elevar sus propios estándares, o bien, pagar el arancel. Para una primera etapa, se estableció que el CBAM aplicará a las industrias del aluminio, cemento, electricidad, fertilizantes, acero, hierro e hidrógeno. Si bien la afectación de estos sectores implica un perjuicio menor para las exportaciones de nuestro país, está previsto que en el mediano plazo la aplicación del arancel se amplie a muchas otras industrias, entre ellas la agroindustria.

El CBAM ya viene generando protestas de muchos países en desarrollo, entre ellos Brasil, India y China, al considerar que el mecanismo les traslada injustamente la responsabilidad de la reducción de las emisiones, la cual, siguiendo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR, por sus siglas en inglés), debería recaer en los países desarrollados.

Normativa para luchar contra la deforestación y la degradación forestal

También en diciembre pasado, el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo político provisional sobre un Reglamento de la Unión Europea relativo a las cadenas de suministro que no contribuyan a la deforestación.

La nueva legislación, luego de su adopción y aplicación, garantizará que productos básicos agrícolas (carne, cacao, café, aceite de palma, soja, madera) y sus derivados (cuero, chocolates y muebles) importados al mercado comunitario, no hayan sido producidos en tierras deforestadas.

Está previsto que se establezcan estrictas normas obligatorias de trazabilidad y transparencia para las empresas que desean colocar estos productos en el mercado europeo o exportarlos. Las consecuencias de esta normativa ya generan incertidumbre entre los países de nuestra región, especialmente entre los pequeños y medianos productores.

La estrategia “De la Granja a la Mesa”

En el marco del Pacto Verde, la Comisión Europea presentó en 2020 la estrategia “De la Granja a la Mesa” (Farm to Fork - F2F), con el fin de lograr un sistema alimentario equitativo, saludable y respetuoso con el entorno. Entre las principales metas de la estrategia se encuentra la de reducir el uso de pesticidas químicos en un 50% para 2030 y el uso de fertilizantes en, al menos, un 20% para el mismo año. Estas medidas podrían afectar las exportaciones de nuestro complejo sojero, las cuales representan el mayor volumen de ventas que nuestro país realiza al bloque.

Mayores costos para las exportaciones de productos envasados

A fines del año pasado, la Comisión Europea presentó su propuesta de normativa sobre envases, reforzando el cumplimiento de los objetivos del Plan de Acción de Economía Circular dentro del marco del Pacto Verde.

La norma establece que todos los envases que se introduzcan en el mercado europeo deberán poder ser reutilizados o reciclables de manera económicamente viable de aquí al 2030. La propuesta será examinada ahora por el Parlamento Europeo y el Consejo, según el procedimiento legislativo ordinario.

3. El capítulo ambiental del Acuerdo Mercosur-UE

Bajo el paraguas del Pacto Verde, estas regulaciones y medidas unilaterales plantean nuevas exigencias ambientales con un fuerte impacto negativo en la competitividad de los países que proveen al mercado europeo. Asimismo, afectan también muchas de las

concesiones ya otorgadas en el marco de los acuerdos comerciales que el bloque tiene pendiente concluir. Este tema es también el que viene dificultando el avance de las negociaciones para la concreción Acuerdo Mercosur-Unión Europea.

Dicho Acuerdo de Asociación, suscrito en junio de 2019, continúa generando resistencias por parte de algunos países en ambos bloques. En nuestra región, el gobierno de Lula Da Silva es quien más esfuerzos está realizando por lograr avances, mientras que el gobierno de Alberto Fernández es quien más reparos manifiesta respecto a los textos acordados. Por el lado europeo, mientras que Bruselas empuja la negociación con intención de poder lograr la ratificación durante el año en curso, países como Austria, Holanda y Francia continúan manifestando su desacuerdo, principalmente por la falta de normas vinculantes sobre temas ambientales y sanitarios.

El pasado mes de febrero, Emmanuel Macron manifestó que no se podía avanzar con el Acuerdo sin cláusulas espejo que obliguen a los productores de ambos lados a respetar los mismos estándares. No obstante, es probable que las preocupaciones francesas puedan abordarse sin tener que ser reabierto el acuerdo comercial original. Para ello, debería prosperar la suscripción de un compromiso sobre desarrollo sustentable, adicional a lo acordado en 2019 en el capítulo específico del Acuerdo. Esta propuesta, presentada el mes pasado por los negociadores europeos, está siendo actualmente analizada en consultas con los Estados Parte del Mercosur.

La próxima Cumbre UE-CELAC de Jefes de Estado y de Gobierno (Bruselas, 17 y 18 de julio de 2023), cuando España ya se encuentre ostentando la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea, es vista como una oportunidad para ver si, finalmente, se lograrán o no avances decisivos para que se materialice el Acuerdo.

4. Desafíos y Oportunidades para la descarbonización de nuestro sector agropecuario

Como hemos visto, existe un objetivo geopolítico de la Unión Europea en consolidar su poder regulador y su capacidad de dictar normas y estándares ambientales, las cuales, aspira a que sean replicadas por sus socios a nivel mundial y que su espíritu sea incorporado en forma de cláusulas o adendas dentro de los acuerdos comerciales en los cuales participe.

El consenso generalizado es que, si bien esta tendencia generará al bloque un alto grado de conflictividad frente a terceros países, la misma continuará en el futuro e, incluso, se intensificará.

Son políticas que, por su carácter intervencionista y su impacto en la estructura de costos y capital de empresas y productores, tienen la capacidad de influir en los mercados. En este sentido, cuentan con el peso suficiente para crear desviaciones del comercio y la inversión,

especialmente entre los países en desarrollo, que son quienes más sufren sus consecuencias negativas.

Por ello, para asegurar el ingreso futuro al mercado comunitario, nuestra producción agropecuaria necesitará, tarde o temprano, alcanzar estándares de sostenibilidad que cumplan con las nuevas demandas ambientales.

La buena noticia es que es posible lograrlo, y que el sector cuenta con el potencial para poner en su horizonte la carbono neutralidad. No es una tarea sencilla. Es un proceso que requiere una gran transformación de la matriz productiva y que exige un fuerte compromiso político y empresarial; una acción concertada, que incluya políticas sólidas e inversiones.

Las vulnerabilidades que muestra actualmente el sector son un llamado de atención y un disparador sobre la necesidad de contar con una Estrategia de Largo Plazo que contribuya a articular la movilización del financiamiento, los conocimientos y las innovaciones para avanzar en este camino.

Entre las principales barreras que existen actualmente para la implementación en el sector de medidas de mitigación se destaca, por un lado, la falta de apoyo institucional y de coordinación entre diferentes sectores, niveles de gobierno y actores interesados y, por el otro, el desarrollo de un esquema de incentivos orientado al productor para la adopción de buenas prácticas agropecuarias y de servicios ecosistémicos.

Respecto al apoyo institucional, es claro que no es posible avanzar en una Estrategia de Largo Plazo si no hay un alineamiento de intereses y consensos entre el sector agropecuario y el de la energía, como tampoco es posible si no se logra mejorar la coordinación entre el Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y locales, el sector privado y otros actores interesados.

Por el lado de los incentivos, la efectividad en la implementación de políticas de mitigación de GEI dependen en gran medida de que estas sean atractivas para el productor. Si bien asegurar la sostenibilidad del sector en el largo plazo es una razón de peso, se deben también ofrecer beneficios o estímulos más cercanos en el tiempo. Estos pueden ser desde el Pago por Servicios Ambientales (PES, por sus siglas en inglés) hasta la reducción de los costos de producción o la mejora de los rendimientos como resultado de la innovación, la transferencia de conocimientos y la utilización de nuevas tecnologías.

Actualmente, entre las partes interesadas que participan con algún rol en proyectos de mitigación de GEI en el sector agropecuario, hay un consenso generalizado tanto sobre los beneficios de adoptar prácticas climáticamente inteligentes con sinergias entre productividad, adaptación y mitigación, como sobre la necesidad de que los servicios ambientales proporcionados por los productores deben ser remunerados de alguna manera. En este sentido, es interesante ver como funcionan los mercados de carbono, tanto

los voluntarios como los regulados, donde los créditos generados por los productores se pueden comercializar.

Los mercados regulados son aquellos en los que se negocian créditos para cumplir con la reducción de carbono obligatoria regional, nacional o internacional. Estados Unidos y la Unión Europea cuentan con mercados regulados desarrollados, mientras que las experiencias en nuestra región son aún incipientes.

Dentro de los mercados voluntarios se incluyen todas las transacciones en las que individuos y empresas participan libremente. El aumento de la demanda de créditos de carbono es atribuible a iniciativas voluntarias de empresas como aerolíneas, petroleras y otras compañías de gran escala que quieren compensar sus emisiones con el fin de fortalecer sus indicadores ambientales, cumplir con los criterios de Medioambiente, Sociedad y Gobernanza (ESG, por sus siglas en inglés) y mejorar su imagen pública. Este esquema brinda una oportunidad para el sector agropecuario, con especial énfasis en los mecanismos independientes (participan agentes sin compromisos jurídicamente vinculantes y agencias certificadoras que verifican la reducción emisiones de GEI), de crecimiento sostenido impulsado en buena medida por créditos otorgados a proyectos de soluciones basadas en la naturaleza.

Por otra parte, ofrecer condiciones atractivas de financiación para la implementación de prácticas y tecnologías que mitiguen los GEI constituye un elemento indispensable dentro de un esquema de incentivos.

La actual arquitectura del financiamiento climático global es compleja y está en constante evolución. Los fondos fluyen a través de canales multilaterales, así como a través de iniciativas y canales bilaterales y regionales. Dado que los fondos multilaterales pueden cubrir solo una fracción de la necesidad de financiamiento climático, estos deben por tanto cumplir el rol de movilizadores de otras fuentes de financiamiento para alcanzar la escala que es requerida. Esto incluye financiamiento de otras fuentes públicas, como presupuestos nacionales, bancos de desarrollo multilaterales y nacionales y fondos soberanos, así como el financiamiento del sector privado.

En el caso de nuestro país, deben tenerse en cuenta importantes barreras a ser sorteadas para considerar el acceso a la mayoría de estas fuentes, entre ellas, las actuales condiciones macroeconómicas y, específicamente, la extrema inestabilidad del tipo de cambio. Asimismo, las demandas específicas de la producción agropecuaria, la necesidad de inversiones para mejorar las prácticas, el lento proceso de acumulación de carbono, así como la atomización de buena parte de los actores del sector, son desafíos adicionales para los mecanismos financieros. No obstante, existen soluciones innovadoras de financiación climática que tienen potencial de respuesta para estas necesidades.

Hoy, por ejemplo, se habla mucho de los denominados “bonos verdes”, mecanismos creados por el mercado para conciliar los requerimientos financieros de los agentes con la responsabilidad ambiental. En otras palabras, buscan recaudar fondos para proyectos o activos sostenibles, relacionados con recursos ambientales o con el cambio climático, ya sea para acciones de mitigación o adaptación.

América Latina, siguiendo la tendencia global, viene participando del crecimiento del mercado de bonos verdes. Las entidades financieras argentinas ya comenzaron, aunque hace relativamente poco tiempo, a ofrecer entre sus alternativas préstamos para proyectos sostenibles y bonos verdes. Es de esperar que en nuestro país se produzca un crecimiento del mercado interno en la emisión de bonos verdes y la inversión en proyectos efectivamente sostenibles que equilibren y, de hecho, complementen, la economía con la protección del ambiente.

Es importante mencionar que los gestores de fondos de inversión, tradicionalmente alejados de las inversiones sustentables, están construyendo cada vez más sus carteras de activos teniendo en cuenta no sólo los criterios económicos clásicos de riesgo, rentabilidad y liquidez, sino también otros criterios y buenas prácticas con relación al ESG. Esta tendencia viene aumentando de forma sostenida, habiéndose hecho más notoria en los últimos años y, en particular, a partir de la pandemia.

Por otra parte, muchas de las grandes empresas ya han lanzado sus propios programas de sostenibilidad, involucrando a los productores en sus cadenas de suministro a cambio de un incentivo financiero por adoptar prácticas de conservación.

En resumen, se estima que, a medida que el abanico de instrumentos de financiamiento verde se vaya ampliando, con mayor impulso desde sector privado en nuestro país, habrá más oportunidades para que el sector agropecuario genere ingresos y aumente sus estándares ambientales a partir de prácticas resilientes.

REFERENCIAS Y LECTURAS RECOMENDADAS:

- Asset and wealth management revolution 2022: Exponential expectations for ESG. PWG. 2022.
- Carbon Border Adjustment Mechanism. Agreement on CBAM. European Commission. Press release. 2022.
- Climate Change Mitigation Options for Argentina's Agricultural Sector. NewClimate Institute. 2022.
- Consideraciones para el sector AFOLU para una estrategia de descarbonización de largo plazo argentina. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). 2020.
- Cuarto Informe Bienal de Actualización de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina. 2021.
- Emerging Market Green Bonds Report 2021. Riding the Green Wave. International Finance Corporation (IFC). 2022.
- European Green Deal. A European Green Deal. Striving to be the first climate-neutral continent. European Union. 2021.
- European Green Deal. Delivering on our targets. European Union. 2021.
- European Green Deal. From Farm to Fork: Our food, our health, our planet, our future. European Union. 2020.
- European Green Deal. Communication on The European Green Deal. European Commission. 2019.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Sixth Assessment Report (AR6). Climate Change: Synthesis Report. IPCC Secretariat. 2023.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Sixth Assessment Report (AR6). Climate Change: Summary for Policymakers. IPCC Secretariat. 2023.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Sixth Assessment Report (AR6). Chapter 7 - Agriculture, Forestry, and Other Land Uses (AFOLU). IPCC Secretariat. 2023.
- Las grandes cifras de la nueva PAC 2023-2027. Plataforma Tierra. España. 2023.
- Latin American Economic Outlook 2022 - Towards a green and just transition. OECD Publishing. Paris. 2022.
- Legislación para luchar contra la deforestación y la degradación forestal. Comunicado de prensa. Comisión Europea. 2022.
- Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina. 2022.
- Policy guidance on market practices to strengthen ESG investing and finance a climate transition. OECD. 2022.

- Proposal for a Regulation on packaging and packaging waste. Explanatory Memorandum. European Commission. 2022.
- Propuestas para aumentar la ambición climática de Argentina en el sector AFOLU. Policy Brief. Alianza para la Acción Climática Argentina (AACAA). 2021.
- Transition Risks for Argentina's Agricultural Sector. NewClimate Institute. 2021.