

Nota de análisis

ACCESO A MERCADOS

Las implicancias de la COP 26

26 de noviembre 2021



Fechada en Bruselas el 17 de noviembre de 2021, la Comisión Europea aprobó una propuesta para una nueva regulación del Parlamento Europeo y el Consejo. La iniciativa se denomina propuesta para una regulación sobre productos libres de deforestación, con el objetivo de minimizar el riesgo de deforestación y degradación de los bosques asociado con productos colocados en el mercado de la Unión Europea. La propuesta es parte integral y se presenta como coherente con los objetivos de la estrategia ambiental de la UE para el quinquenio 2019-24, llamada *European Green Deal*, y todas las iniciativas relacionadas con esta estrategia.

Entre otras medidas legales subsiguientes a la COP 26 en Glasgow, esta norma se propone contener el acceso al mercado único de seis de los productos que más impacto producen en términos de deforestación y degradación de los bosques según sus análisis: soja, cacao, café, aceite de palma, carne de vaca y madera, y sus productos derivados, lo que representa en la práctica varias decenas de productos comprendidos. Sin embargo, esta lista no es definitiva y, si la propuesta finalmente entrara en vigor, se realizaría una primera revisión a los cinco años y posteriormente cada tres, pudiendo incluir, por ejemplo, el caucho y el maíz.

Para no quedar alcanzados por esta regulación debe demostrarse que esos bienes transables: a) no proceden de suelo deforestado después del 31 de diciembre de 2020, b) cumplen las exigencias legales de los países de origen (en cada caso el país productor), y c) disponen de una auditoría en la que se detallan cuestiones como la

geolocalización, mediante las coordenadas del área de origen para cada una de las parcelas en las que lleva a cabo la producción, lo que permite rastrear si es cierto lo que se afirma respecto a su procedencia¹. Para ello será necesario presentar una declaración de *due diligence* que incluye la identificación del operador y su número de registro.

Como se observa, los procedimientos para demostrar que los productos que se pretende exportar cumplen con los requisitos exigidos, son relativamente complejos y habrán de incidir sobre las facilidades de acceso a mercados, cuanto en sus costos.

El instrumento propuesto es una regulación, pues desde la perspectiva europea es necesario asegurar el más alto nivel de armonización para evitar la coexistencia de estándares entre distintos Estados Miembros, lo que podría socavar la libre circulación de bienes. La regulación propuesta debe aún pasar por la Eurocámara y el Consejo Europeo, antes de convertirse en un texto legal definitivo.

Un fundamento clave de la regulación propuesta es que la deforestación y la degradación de los bosques resulta en externalidades negativas, incluyendo las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera, la pérdida de biodiversidad, a través de la pérdida de hábitats y de servicios ecosistémicos asociados, incluso con impactos subsecuentes sobre los rindes agrícolas, y los riesgos incrementales de la ocurrencia de pandemias. Estas externalidades, se afirma, no están hoy

¹ European Commission, (2021). Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. COM (2021) 706 final. Brussels, 17.11.2021



reflejadas en los precios de los productos que provocan la deforestación².

En publicaciones anteriores de hace algunos años,³ más recientes⁴ e, incluso, en el blog de la Fundación Torcuato Di Tella⁵, nos hemos referido a los nuevos marcos regulatorios en desarrollo y a los riesgos que la inacción climática, el avance de la deforestación o inadecuadas prácticas productivas podría generar en el acceso de países como la Argentina y otros exportadores de *commodities* de América Latina a los mercados internacionales de estos bienes primarios o sus derivados.

Estas advertencias adquieren hoy más entidad en cuanto la COP 26 -apenas finalizada- ha dado impulso a varias alianzas y coaliciones dirigidas a tener efecto sobre la economía real a escala global.

Si bien algunas de estas iniciativas pueden haber sido calificadas como etéreas, porque recién se despliegan o no indican modalidades de cumplimiento, el peso de los países y las instituciones que participan y su capacidad de generar presiones sobre otros actores para propulsar la mitigación en sectores o fuentes que contribuyen considerablemente a las emisiones (deforestación de los bosques, la producción y uso de carbón), o con la intención de reducir emisiones mediante la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles, la introducción de vehículos eléctricos, la disminución de las emisiones de metano, etc.) indicaría que van a incidir efectivamente

sobre los sectores sobre los que se proponen directamente influir.

Una de esas iniciativas, una de las más destacadas, es la Declaración de los Líderes de Glasgow sobre Bosques y Uso de la Tierra, firmada por más de 100 países que abarcan aproximadamente el 90% de la superficie global de bosques.

En esta línea, la propuesta de la Comisión Europea, a la que hacemos referencia pretende reducir el consumo en su mercado único de aquellos productos que pudieran estar asociados con la deforestación y, por contraste, ampliar la demanda de lo que la normativa denomina productos libres de deforestación.

Los fundamentos de la regulación destacan que, si bien hay un número de impulsores de la deforestación y de la degradación de los bosques, la expansión agrícola continúa siendo el principal de ellos, en conjunto con la tala ilegal. Con base en un análisis de 46 países tropicales y subtropicales, el análisis que fundamenta la propuesta sostiene que la agricultura causa el 73% de la deforestación, sumados los efectos de la agricultura comercial (40%) y la agricultura local y de subsistencia (33%). La degradación de los bosques suele ser, se afirma en la fundamentación, el primer paso de la conversión a otros usos de la tierra. La expansión de la superficie agrícola está impulsada por el crecimiento de la demanda global de productos y *commodities* específicos, las presiones de los mercados, las preferencias dietarias y la ineficiencia en las prácticas agrícolas y las elevadas

² European Commission, (2021). Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. Impact Assessment. SWD (2021) 326 final 1/2. Brussels, 17.11.2021

³ Carlino, Gutman, 2018. Comercio internacional y cambio climático: desafíos y oportunidades para la Argentina en un escenario restringido en carbono". Programa de

Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N°13.

⁴ Carlino, H. y Caratori, L. (2021). Las transiciones globales y la competitividad climática de Argentina. FTDT. 4 de julio de 2021.

⁵ <https://ftdt.cc/blogs/>



pérdidas de alimentos en las cadenas de valor de la industria alimentaria. Por ende, hay un fuerte vínculo entre la deforestación y el comercio internacional⁶.

En la Argentina, parecen subsistir en distintos ámbitos interpretaciones que sugieren que, dado que el país hace una contribución marginal a las emisiones globales de gases de efecto invernadero, tal vez no fuera demasiado importante plantearse metas de mitigación ambiciosas o propender a la carbono neutralidad, un esfuerzo potencialmente enorme, que implica muy elevadas inversiones y que, en última razón, no sería imprescindible, y que, arguyen, tal vez fuera imposible de alcanzar.

Respecto de ese argumento, cabe recordar que regulaciones como las que avanza para ciertos mercados, la cuestión se plantea a nivel de producto y de su entero ciclo de vida, de manera que podría resultar en algún punto irrelevante, caso por caso, el nivel nacional de las emisiones o la participación de éstas en las emisiones globales. Lo que se va a medir, en estos casos, es la huella de carbono de los bienes de exportación y, de manera más avanzada, más sofisticada, se va a monitorear, y tal vez se impida el acceso de esos bienes cuando su producción no es sostenible, ambiental ni socialmente, y no está en línea con los objetivos globales del Acuerdo de París.

⁶ European Commission, (2021). Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF

THE COUNCIL. Impact Assessment. SWD (2021) 326 final 1/2. Brussels, 17.11.2021