

Artículo

Las transiciones globales y la competitividad climática de Argentina

Julio 2021

Las transiciones globales y la competitividad climática de Argentina

Hernán Carlino (1) y Luciano Caratori (2).

El aumento de la ambición de las políticas climáticas de cara a la vigésima sexta Conferencia de las Partes (COP26) y la consolidación del régimen climático internacional tendrán también, según se desprende de los proyectos de marcos regulatorios que están siendo discutidos, un efecto considerable en las reglas del juego que determinan los flujos del comercio y de la inversión mundial.

En estas circunstancias, las políticas orientadas a combatir el cambio climático que implemente o retrase implementar la Argentina en este tiempo, afectarán asimismo las condiciones de acceso al financiamiento climático internacional y su costo, con consecuencias para la competitividad de la economía y la de las empresas exportadoras argentinas.

Por su parte, el sector privado, que será uno de los mayores afectados por las transformaciones globales, tiene un amplio margen de acción al interior de las firmas, tanto para responder individualmente a estos desafíos, como para incidir colectivamente para contribuir a las transiciones de los sistemas energéticos, productivos y de transporte de la Argentina, entre otros sectores claves.

En las últimas semanas se conoció un informe de la Agencia Internacional de Energía (IEA) que presenta una hoja de ruta para llevar al sector energético global a lograr emisiones netas nulas de gases de efecto invernadero en 2050. También se ha difundido el Comunicado de los Ministros de Clima y Ambiente del G7, reunido en Londres, que incluye la ratificación de la necesidad de eliminar los "subsídios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo desmedido". El comunicado fue

acompañado por la presentación de los Compromisos para la Acción en Clima y Energía del G7, destinados a acelerar el progreso bajo el Acuerdo de París, respecto de la transición a emisiones netas nulas en la generación de energía y en otros sectores, como el transporte y la industria.

Asimismo, algunas noticias dan cuenta de la creciente judicialización de la acción climática alrededor del mundo, con más de 1500 casos en curso, entre los que destacan el caso Göppel et al. (también conocido como Neubauer et al) en Alemania, Grande-Synthe en Francia, Urgenda en los Países Bajos, el de la Ciudad de Nueva York contra ExxonMobil, en los Estados Unidos, y el más reciente fallo en el caso Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc., que obliga a la compañía a reducir sus emisiones en un 45% hacia 2030, con referencia a las del 2019, en todas sus actividades, tanto las emisiones propias, como las emisiones resultantes del uso de su producción.

Por otra parte, también crecen las restricciones impuestas por diversos inversores institucionales de gran escala y de los grandes fondos de pensión internacionales a las inversiones en compañías hidrocarburíferas, restringiendo la participación en activos expuestos a los riesgos de la transición (principalmente en función de la intensidad de carbono de esos activos) y comenzando a condicionar, entre otros aspectos, las conformaciones de los directorios de las compañías en los que tienen participación accionaria relevante.

Debe destacarse que los cambios en las políticas climáticas, anunciados con énfasis en la cumbre de líderes climáticos organizada por el presidente de los Estados Unidos, Joe Biden, en abril de este año, la proliferación y baja de costos de nuevas tecnologías que permiten evitar o reducir emisiones y los crecientes y más deletéreos riesgos físicos provocados por el cambio climático, harán inevitable la modificación de los valores de prácticamente todos los activos del sistema financiero internacional.



Por razones asociadas a las ya enunciadas, también variarán progresivamente las condiciones que habrán de permitir el acceso a los mercados internacionales de bienes, una cuestión que los principales sectores exportadores de la Argentina parecen no haber calibrado aún en profundidad, ni en términos temporales, ni en términos de su posible impacto.

En efecto, los esfuerzos para desarrollar un marco regulatorio apropiado para establecer un mecanismo de ajuste al carbono en la frontera (CBAM, por sus siglas en inglés), que vienen desplegando algunos países desarrollados desde hace al menos un par de años, permiten anticipar dificultades crecientes en el acceso a mercados para aquellos países que posterguen o no cumplan sus compromisos climáticos internacionales, especialmente en materia de mitigación. De modo general, el propósito de

Los esfuerzos del desarrollo de un mecanismo de ajuste al carbono en la frontera (CBAM) permiten anticipar dificultades en el acceso a mercados para países que posterguen o no cumplan sus compromisos climáticos.

un mecanismo de ajuste al carbono en la frontera, como el que un número de países desarrollados propone, es impedir las fugas de carbono que pueden resultar de asimetrías regulatorias entre países en materia de ambición en la mitigación del cambio climático. Para evitar que la cancha esté inclinada y se favorezcan las inversiones en países que tienen regulaciones más laxas o simplemente no las cumplen, un mecanismo de ajuste al carbono en la frontera procura que las emisiones de carbono incorporadas en los productos importados sean sometidas al mismo costo de carbono que las emisiones de los productores domésticos que se supone tienen mayores gravámenes. Es claro que el principal objetivo ambiental es evitar la fuga de carbono, pero éste resulta inevitablemente asociado a la

pérdida de competitividad en los mercados internacionales que promueve esa fuga.

El sistema guarda relación con el mecanismo de prelievos introducidos por la Política Agropecuaria Común de la Comunidad Europea hace ya varias décadas y tienen, en última instancia, un propósito similar, la protección del mercado interno, aunque en la actualidad se ponga énfasis en evitar el desplazamiento de inversiones hacia economías con políticas climáticas de baja ambición.

Estos procesos en marcha que describíamos más arriba, algunos de alto impacto, prefiguran no sólo la atmósfera de la próxima Conferencia de las Partes (COP26), a desarrollarse en noviembre en Glasgow, Reino Unido, sino que también echan luz sobre el incremento acelerado de la exposición de diversos sectores y de distintos países a los diversos riesgos de una transición socio-técnica inexorable.

Esos riesgos de transición, especialmente aquellos vinculados con las regulaciones emergentes de la acción global contra el cambio climático, tienen un impacto tangible en el corto plazo y pueden disminuir aún más la competitividad de los países y de las empresas que no sean capaces de identificarlos y administrar esos riesgos. Junto con los riesgos físicos, los riesgos de transición representan una fuente de incertidumbre y una amenaza de dimensiones considerables también para la estabilidad financiera global.

Sin embargo, el impacto de algunas de las medidas de ajuste al carbono en la frontera que están siendo contempladas o están ya en proceso de adopción no es ni incierto ni de largo plazo. Es más bien de alta probabilidad y de práctica inminencia, y está vinculado directamente con el acceso al financiamiento y con su costo para actividades productivas y de infraestructura, con las corrientes de inversión extranjera directa, y con la aparición de nuevos obstáculos para entrar a mercados de commodities. muy probablemente a través de medidas que ya se encuentran en discusión no sólo en el marco del Green New Deal de la Unión Europea, sino también en los Estados Unidos de



Norteamérica y en otros países, incluyendo a China, y que podrían incluir un acuerdo en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio.

La presentación de la Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CNMUCC) en diciembre de 2020 —exhibiendo un nuevo aumento de la ambición respecto de las versiones anteriores, en línea con el párrafo 11 del Artículo 4 del Acuerdo de París—, así como el anuncio del presidente Fernández en el marco de la Cumbre de Acción Climática de abril de 2021 sobre el compromiso de Argentina de alcanzar la carbono-neutralidad en 2050 y aumentar considerablemente la participación de las renovables al 2030, son señales positivas de cara a la posición de Argentina en relación con los compromisos internacionales que los países han enunciado en esta materia.

No obstante, las políticas e instrumentos vinculados con la legislación y las regulaciones sectoriales requieren ser consistentes, o al menos no entrar en colisión directa con estas declaraciones y planes, pues la intensidad de carbono de la energía incide luego inevitablemente en la determinación de la competitividad climática de todos los sectores productivos. Debe hacerse notar que un efecto similar puede tener la producción de alimentos e insumos agrícolas que estarán expuestos a las mismas restricciones o incluso mayores restricciones.

Ejemplos de esas potenciales inconsistencias se observan en que en este momento coexisten en el debate público por un lado un proyecto de ley que incluye la prohibición de la venta de automotores con motores de combustión interna en 2041 ("ley de movilidad sustentable"), el enunciado de llevar la participación de las renovables en la matriz de generación eléctrica hasta el equivalente al 30% de la demanda hacia el 2030 o las iniciativas de coordinación para el desarrollo del hidrógeno, vis a vis otras iniciativas como el aumento de los subsidios generalizados a la energía, un proyecto de ley para la reducción del corte de biocombustibles en combustibles líquidos fósiles para transporte, o el anuncio del

envío al Congreso de la Nación de un proyecto de ley de fomento a las inversiones en hidrocarburos, con foco en el petróleo. La política energética que implemente Argentina tendrá, tanto en términos del costo de la energía

La política energética que implemente Argentina tendrá impacto en la competitividad de las empresas, y eventualmente en los resultados de la balanza comercial y en la dimensión fiscal.

como de su contenido de carbono, no sólo impacto en la competitividad de las empresas, sino también eventualmente en los resultados de la balanza comercial y en la dimensión fiscal.

La consistencia de las políticas públicas debe ir acompañada necesariamente de

robustas acciones privadas para reducir la huella de carbono de las empresas, pues es en ese ámbito donde es posible contribuir sustantivamente a reducir la intensidad de carbono de los bienes de exportación, como por ejemplo ha empezado a hacerse mediante medidas de eficiencia energética, o la contratación de energías renovables en el Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuente Renovable (MATER), entre otros procesos.

El incremento gradual del precio a las emisiones de dióxido de carbono para enfrentar las externalidades negativas de su contribución al cambio climático (tanto en monto como en los sectores abordados) otorgará cada vez más ventajas a las ya competitivas fuentes renovables de generación eléctrica del país, mientras que, por el contrario, un mayor contenido implícito de emisiones de GEI de nuestros principales bienes de exportación redundará casi inevitablemente en una afectación considerable del resultado neto de exportación para los productores domésticos.

Asimismo, resulta necesario elaborar y discutir en el Congreso de la Nación estrategias de transición justa, que permitan a la Argentina desenvolver estas transformaciones, estableciendo mecanismos para atenuar los



impactos que pudieran surgir tanto en el empleo, como en las cuentas fiscales de las provincias cuyas actividades se verán afectadas en mayor o menor medida por esta transformación, en función de si la transición resulta abrupta (por demorarla excesivamente) o planificada. La cuestión de la transición justa es, por cierto, una que ha sido planteada tanto por países desarrollados y en desarrollo, y reclama un diseño de políticas adecuado para atender la situación de los grupos que puedan ser impactados más desfavorablemente por los efectos de la transición, evitando incluso, desde una perspectiva política, que los intereses más perjudicados por los cambios bloqueen la capacidad de desplegar un proceso efectivo y sostenido de transformación.

Argentina cuenta con recursos y capacidades no sólo para mitigar los impactos negativos de las transformaciones que hay desplegar, sino también para aprovechar sus ventajas competitivas en la energía, en el agro, en la

Las ventajas competitivas, de ser correctamente aprovechadas, le permitirán además acceder a una porción del financiamiento disponible para su transformación.

forestación y en el potencial de sus recursos naturales para el desarrollo de soluciones basadas en la naturaleza. Estas ventajas competitivas, de ser correctamente aprovechadas, le permitirán además acceder a una porción del financiamiento disponible para su transformación, si se

presentan en el marco de una política climática estrictamente alineada con el Acuerdo de París. Esta claro que este proceso debe ir acompañado de la revalorización de esos bienes en los mercados mundiales teniendo en cuenta su creciente escasez. En este sentido, el país presenta ya avances que suelen ignorarse o minimizarse: en los últimos años —e incluso antes de los efectos de la pandemia de COVID-19— la intensidad de emisiones de GEI de su parque eléctrico se redujo desde 2015 a esta parte en más del 28%, al tiempo que la generación renovable “no convencional” pasó de equivaler a menos del 2% de la demanda

doméstica a más del 13% (y junto con la gran hidroelectricidad y la nuclear confluyen en que el 38% de la generación de Argentina sea libre de emisiones de combustión); también cuenta el país con uno de los cortes de biocombustibles más altos del mundo, mientras que muchas de las buenas prácticas identificadas por el sector agropecuario y el sistema de ciencia y tecnología nacional, como la captura y almacenamiento de carbono en suelos, le permiten competir en este nuevo escenario con impacto positivo en su productividad, costos y absorción de emisiones, abriendo el camino para nuevas tecnologías de emisiones netas negativas.

Por último, cabe destacar que la inclusión del impuesto al CO₂, que surgió en una primera instancia como una modificación de un gravamen existente en la reforma tributaria de 2017, puso a la Argentina en esa cartografía de progresos, introduciendo un elemento que visibiliza la existencia de externalidades negativas de la quema de combustibles fósiles en términos climáticos, y establece así las bases para alcanzar niveles de precios al carbono más ambiciosos que reflejen también el costo social del carbono.

El trabajo que realice el Gabinete Nacional de Cambio Climático, no sólo para el cumplimiento de los esfuerzos comprometidos en el marco del Acuerdo de París, sino también para la toma de decisiones prontas y estratégicas, resulta clave para fortalecer la competitividad climática de Argentina, pues pareciera que el espíritu de estos tiempos es que la “acción climática” también equivale a “competitividad” y desarrollo sostenible.

(1) *Hernán Carlino. Miembro de Número de la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente y Centro de Estudios en Cambio Climático Global, Fundación Torcuato Di Tella.*

(2) *Luciano Caratori. Investigador, Centro de Estudios en Cambio Climático Global, Fundación Torcuato Di Tella.*