

La provincia de Santa Fe avanza en un sistema para certificar a los productores del sector carne libre de deforestación

LUIS ALBINO FRANCISCO FACCIANO

Facultad de Derecho
Universidad Nacional de Rosario
Lfaccian@unr.edu.ar

Resumen

Es sabido que uno de los principales problemas ambientales planetarios es el de la deforestación. El aumento de la población mundial, sumado a un saludable aumento de los ingresos en algunos países en desarrollo, ha como contrapartida incrementado el consumo de carne vacuna en un 7% entre 2015 y 2020. A su vez, se ha verificado una clara relación entre el consumo de los países europeos -especialmente de soja y carne vacuna- y varios de los llamados “Frentes de Deforestación”. Por tal razón la Unión Europea dictó el Reglamento 2023/1115, cuyo objetivo es impedir la comercialización en la misma de algunas materias primas y productos, cuando estén asociados a la deforestación y la degradación forestal. En este trabajo se analizan las medidas adoptadas en la provincia de Santa Fe, Argentina, para la producción certificada de carnes y cueros libres de deforestación, y de esa manera poder encuadrarse en las nuevas exigencias del mercado.

Palabras claves

Deforestación, ganadería sostenible, provincia de Santa Fe.

Santa Fe advances in a system to certify producers in the meat sector free of deforestation

Abstract

Deforestation is clearly one of the main global environmental problems. The increase of the world population, together with a healthy increase in income in

some developing countries, had a corresponding rise in beef consumption by 7% between 2015 and 2020. At the same time, it has been identified a clear connection between European countries consumption – particularly soy and beef – and a number of so-called ‘deforestation fronts’. For this reason, European Union issued Regulation (EU) 2023/1115, which aims at preventing marketing of some raw material and commodities when these are associated with deforestation and forest degradation. This paper analyzes this issue and actions taken in Santa Fe province, Argentina, for a certified production of meat and leather free of deforestation, to fit within new market demands.

Keywords

Deforestation, sustainable livestock, province of Santa Fe.

1. Introducción

El aumento de la población mundial conduce a un mayor consumo y demanda de alimentos, lo que da lugar a la expansión de la agricultura comercial y la ganadería intensiva. Estos factores ejercen una fuerte presión sobre los recursos naturales a nivel mundial, especialmente los bosques y otros ecosistemas, los Informes del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), muestran una clara relación entre el consumo de los países europeos - especialmente de soja y carne vacuna- y varios de los principales “[Frentes de Deforestación](#)” como el Cerrado y el Amazonas en Brasil y el [Gran Chaco](#) en Argentina y Paraguay. En las últimas dos décadas, la producción de soja y carne vacuna han sido los principales impulsores de la deforestación en la región chaqueña, y las proyecciones muestran que la producción de estos *commodities* continuará impulsando la deforestación en la región. La demanda de carne vacuna ha aumentado en todo el mundo, impulsada por el aumento de los ingresos en Asia-Pacífico, así como en Oriente Medio y África. Entre 2015 y 2020, el consumo mundial de carne vacuna aumentó un 7% debido al aumento de los ingresos en China y otros países en desarrollo, así como al crecimiento de la población mundial. (Fundacion Vida Silvestre Argentina, 2021).

Enmarcado dentro de la lucha contra este problema ambiental global, el 29 de junio entró en vigor el nuevo Reglamento U.E. 2023/1115, cuyo objetivo es impedir la comercialización en el mercado de la Unión Europea (UE) de

algunas materias primas y productos cuando estén asociados a la deforestación y la degradación forestal, como así también la exportación aquellos desde la Unión (Pigrau Solé, 2023).

Su fundamento básico es entonces, evitar la deforestación y la degradación forestal, premisa fundamental dentro de la preservación del ambiente y la consecución de los principios del desarrollo sustentable.

Por otra parte, puntualizamos que esta medida se enmarca dentro de la normativa de derecho público del derecho agrario regulador de la Intervención del Estado en la agricultura.

No podemos dejar de señalar, sin embargo, que los alcances que se le dé a su aplicación, pueden convertirla, total o parcialmente, en barreras para-arancelarias a las que la U.E. es tan proclive.

De cualquier modo, se observa una intención de nuestro país de afrontar seriamente la cuestión. La provincia de Santa Fe ha avanzado en la instrumentación de herramientas para garantizar la producción de carnes y cueros libres de deforestación, constituyéndose así en la primera provincia en contar con un instrumento público de este tipo.

En esta ponencia nos referiremos primeramente a la normativa de marras de la U.E y luego a las acciones en el plano interno.

2. El Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo

El Reglamento, en el punto 1) de sus Considerandos, señala que “Los bosques aportan una gran variedad de beneficios ambientales, económicos y sociales, incluidos la madera y los productos forestales distintos de la madera, y prestan servicios medioambientales esenciales para la humanidad, ya que albergan la mayor parte de la biodiversidad terrestre de nuestro planeta”. Remarca sus funciones ecosistémicas, su contribución contra el cambio climático, en la protección de las aguas y los suelos, en la prevención de la desertificación, en su participación en el sustento e ingresos de un tercio de la población mundial, siendo el medio básico de subsistencia de las poblaciones más vulnerables, incluidos los pueblos indígenas y comunidades locales. Señala asimismo que la deforestación y la degradación forestal provocan la reducción de sumideros

esenciales de carbono, para puntualizar que “la deforestación y la degradación forestal también provocan un aumento de la probabilidad de contactos entre animales silvestres, animales de granja y seres humanos, incrementándose con ello el riesgo de propagación de nuevas enfermedades, epidemias y pandemias”, relacionándola con la crisis sanitaria vivida por la humanidad en el 2020.

En el punto 6) señala que “el consumo de la Unión es un factor sumamente importante de la deforestación y degradación forestal en todo el mundo. La evaluación de impacto del presente Reglamento estimó que, sin una intervención reguladora adecuada, el consumo y la producción en la Unión, por sí solos, de seis materias primas (ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, soja y madera) harían que de aquí a 2030 la deforestación aumentase aproximadamente 248 000 hectáreas cada año.”

En los restantes 84 puntos del “Considerando” efectúa un desarrollo meduloso de los peligros de la deforestación y de la degradación forestal, de la importancia de crear un Observatorio de la UE para la deforestación y factores asociados, asimismo señala que el 30 % de la deforestación es legal y la necesidad de establecer una interfaz electrónica interoperable que permita la transferencia automática de datos. Recalca la necesidad de evaluar el riesgo de deforestación y degradación de los países o parte de ellos, efectuando muchas otras minuciosas puntualizaciones, como así también explicando los fundamentos y respaldo legal de su sanción, y pasos futuros a seguir.

En función de todo eso, en su parte resolutive el Reglamento establece normas relativas a la introducción y comercialización en el mercado de la U.E., así como a la exportación desde la Unión, de los que denomina productos pertinentes, que contengan o se hayan alimentado o se hayan elaborado utilizando las materias primas pertinentes, concretamente, ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, caucho, soja y madera, con el fin de: a) reducir al mínimo la contribución de la Unión a la deforestación y la degradación forestal en todo el mundo y así contribuir a reducir la deforestación mundial; b) reducir la contribución de la Unión a las emisiones de gases de efecto invernadero y a la pérdida de biodiversidad mundial.

Es importante el inc. 13) del art. 2º (de las definiciones o glosario) respecto a que se entiende por “libre de deforestación”: a) los productos

pertinentes que contengan materias primas pertinentes, o hayan sido alimentados o elaborados con ellas, producidas en tierras que no hayan sufrido deforestación después del 31 de diciembre de 2020 y b) en el caso de los productos pertinentes que contengan madera o hayan sido elaborados con madera, que la madera se haya aprovechado del bosque sin provocar su degradación después del 31 de diciembre de 2020. Es decir que se pone una fecha límite hacia atrás, respecto a las zonas que puedan considerarse deforestadas o degradadas.

La norma se aplicará para seis materias primas: ganado bovino, cacao, café, caucho, palma aceitera, soja y madera (“materias pertinentes”). Y también incluye un conjunto de productos derivados (“Productos pertinentes”), entre ellos la carne de bovino fresca, refrigerada o congelada, el hígado y otros despojos (serían las achuras), su sangre y conserva; el cuero en crudo, curtido o preparado; el papel impreso, el aceite de palma, la harina de soja, el chocolate, los muebles, los neumáticos y las prendas de vestir de caucho vulcanizado. Establece que los operadores y comerciantes, antes de introducir productos en la UE, comercializarlos o exportarlos, deben presentar una declaración de diligencia debida que certifique que estén libres de deforestación y hayan sido producidos de conformidad con la legislación del país de producción. Para ello, tendrán que aportar información y documentos relevantes, incluida la geolocalización de todas las parcelas de terreno donde se produjeron las materias primas que contiene el producto o que se han empleado para su elaboración, así como la fecha o intervalo temporal de producción (Pigrau Solé, 2023).

Considera “bosque” a las tierras superiores a 0,5 hectáreas, con árboles de una altura superior a 5 metros y una fracción de cabida cubierta superior al 10 %, o con árboles capaces de alcanzar esa altura in situ; queda excluida la tierra destinada a un uso predominantemente agrario o urbano. Aquí existe discordancia con lo que se considera tal en nuestro país⁵.

Prohíbe (art. 3º) introducir al mercado, comercializar o exportar materias y productos “pertinentes” que no estén libres de deforestación; que no hayan sido producidos de conformidad con la legislación pertinente del país de

⁵ En cambio, de acuerdo con la definición de la Resolución N° 230/12 de COFEMA, se establecen los siguiente parámetros: o extensión superficial: 0,5 ha o cobertura de copa: 20% o altura: 3 m.

producción y que no estén amparados por una declaración de diligencia debida (D.D.D.).

Luego (art. 4º) se establecen una serie de obligaciones para los operadores (toda persona física o jurídica que, en el transcurso de una actividad comercial, introduce los productos pertinentes en el mercado de la U.E. o los exporta) y comerciantes (toda persona de la cadena de suministro distinta del operador que, en el transcurso de una actividad comercial, comercializa los productos pertinentes), en cabeza de los cuales recae inicialmente todo el sistema derivado del Reglamento bajo análisis.

Previamente a la introducción en el mercado de la UE o a la exportación de los llamados productos pertinentes, los operadores deben presentar una declaración de Diligencia Debida, sobre la cual se basa el sistema de control. El art. 8º se refiere a la misma, estableciendo que: 1. Antes de introducir en el mercado productos pertinentes o antes de exportarlos, los operadores ejercerán la diligencia debida con respecto a todos los productos pertinentes suministrados por cada proveedor. 2. La diligencia debida incluirá lo siguiente: a) la recopilación de la información, los datos y los documentos necesarios para cumplir los requisitos de información (artículo 9); b) las medidas de evaluación del riesgo (artículo 10) y c) las medidas de reducción del riesgo (artículo 11).

Cabe señalar que los operadores que sean pymes no estarán obligados a ejercer la diligencia debida respecto a productos contenidos en otros productos pertinentes o elaborados a partir de éstos, y respecto a los cuales ya se haya ejercido la misma. (art 4. Inc.8).

Los estados miembros de la U.E. designarán una o varias autoridades competentes como responsables de las obligaciones derivadas del Reglamento y deberán realizar controles en su territorio para determinar si los operadores y comerciantes de la UE cumplen con lo dispuesto en el mismo.

En los artículos 23, 24 y 25 se establecen medidas provisionales inmediatas cuando se detecten posibles incumplimientos, medidas correctoras en caso de incumplimiento y sanciones a las infracciones, respectivamente, cuyo tratamiento excede los alcances del presente trabajo.

El artículo 29 establece un sistema de tres niveles para la evaluación del riesgo que debe efectuar la Comisión : a) «riesgo alto»: países o partes de estos

respecto a los que la evaluación ha detectado un riesgo elevado de producir materias primas pertinentes para las que los productos pertinentes no cumplen lo dispuesto en el artículo 3, b) «riesgo bajo»: países o partes de estos respecto a los que la evaluación concluye que existen garantías suficientes de que son excepcionales los casos de producción en dichos países, o en partes de estos, de materias primas pertinentes para las que los productos pertinentes no cumplen lo dispuesto en el artículo 3 y c) «riesgo estándar»: países o partes de estos que no pertenecen a la categoría de «riesgo alto» ni a la de «riesgo bajo». Inicialmente todos los países están en un nivel de riesgo estándar. La clasificación se basará principalmente en los siguientes criterios de evaluación: a) índice de deforestación y degradación forestal, b) índice de expansión de las tierras agrarias asociadas a las materias primas pertinentes; c) tendencias de producción de las materias primas pertinentes y productos pertinentes, debiendo publicarse la lista a más tardar el 30 de diciembre de 2024.

Luego de este breve y parcial pantallazo del Reglamento UE 2023/1115, nos referiremos a las disposiciones tomadas en la provincia de Santa Fe, con relación a sus efectos en la misma.

3. Programa Santa Fe “Proceso Verificado”

Ante este nuevo escenario, la Argentina como productora y proveedora de alimentos, importantísima a nivel mundial, se encuentra con una gran oportunidad para reposicionarse en los mercados y colocar a sus sistemas productivos en una posición de ventaja, ya que es uno de los pocos países que puede contar con sistemas confiables de monitoreo de las cadenas de suministro y así, certificar la posibilidad de proveer productos cárnicos libres de deforestación. Para esto es necesario articular los sistemas de información existentes y promover la trazabilidad sanitaria y ambiental como política de estado. (Ambito, 2022).

La provincia de Santa Fe, con el apoyo de Fundación Vida Silvestre Argentina, viene impulsando un sistema de trazabilidad que verifica establecimientos agropecuarios libres de deforestación, cruzando información provista por herramientas existentes que monitorean la trazabilidad animal y ambiental en la provincia (Comunicarse, 2023)

Para contextualizar la cuestión, cabe señalar que en la provincia existen 1.747.059 Has. de bosque nativo, lo que representa el 14 % del territorio, como surge del nuevo plan del Ordenamiento de los mismos, que se está confeccionado desde el año 2019, en cumplimiento de las exigencias de la ley 26.339 de presupuestos mínimos de protección de dicho recurso. Del mismo, el 22% está en categoría I, de muy alto valor de conservación (rojo) y el 78 % en categoría II, de mediano valor de conservación (amarillo)⁶.

Respecto al tema de este trabajo, la provincia ha lanzado un programa interministerial denominado “Santa Fe Proceso Verificado” (*“Santa fe process verified”*) instrumentado inicialmente por el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático y el de Producción, Ciencia y Técnica (Resol. MPCyT 755 y Resol MMayCC 340, ambas vigentes desde el 3 de julio de 2023). Actualmente se cuenta con la colaboración del Ministerio de Economía, a través del Servicio de Catastro e Información Territorial (SDIC), que suministra el Catastro Provincial y su información cartográfica.

El objetivo del programa es “promover y contribuir al desarrollo y crecimiento sostenible del sector agropecuario en la Provincia de Santa Fe apoyando la transición hacia una economía baja en carbono, eficiente en recursos y más circular, a fin de aumentar la competitividad de los productos santafesinos en el mercado internacional”.

El Ing Agrónomo Fernando Aiello (director de Bosques dependiente del MMayCC S.Fe) nos explica que desde el área de ambiente se compendiaron tres capas de información: 1º) la de la última versión del mapa de bosques del Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo; 2º) la segunda capa de información espacial es la de Áreas quemadas del 2021, que es un producto provincial, vectorial/espacial, que se elaboró para toda la provincia y 3º) los SATD, Servicio de alerta temprana de deforestación, es una herramienta que monitorea la pérdida de bosque nativo de forma continua, a través de procesos automatizados basados en imágenes satelitales, que es administrado por el Ministerio de

⁶ Conforme al plano anterior, aún vigente, aprobado por decreto n° 3464/2019, que reformó la cartografía original del 2013, las Superficie por Categoría de conservación son Amarillo: 1.369.374,55 has. Rojo: 372.687,55 has., Total 1.742.062,1 ha

Ambiente y Desarrollo Sostenible de Nación como Autoridad Nacional de la Ley de Bosques. Esas son las tres fuentes de información utilizadas, superpuestas.

Una vez que se compendia eso, se lo cruza con los límites de todas las partidas inmobiliarias rurales que suministra el catastro provincial. Cuando una determinada partida inmobiliaria sobre el área de Bosque Nativo tiene más de un (1) SATD, y/o más de cinco (5) hectáreas el SADT, se considera deforestación. Un sólo SADT de menos de cinco (5) hectáreas no se considera deforestación. Se toma este criterio porque a veces el productor interviene una parte del bosque muy pequeña y recibe un SADT y una notificación. Si ante eso se detiene, no es reincidente. Ahora bien, cuando después del primer SADT recibe otro, ya está avisado, se considera reincidente y ya es considerado deforestación. Los primeros supuestos tienen que ver con esto entonces, la cantidad de SADT que recibe, que tienen que ser más de uno (1) y abarcar más de cinco (5) hectáreas).

En segundo término, se controla que las áreas quemadas no hayan afectado bosques categoría roja (I). En estos casos la tolerancia es cero (0), ni una (1) hectárea, 0.

Y lo tercero, en el caso de que el bosque sea de categoría amarilla (II), puede haber afectado hasta el diez (10) % del área predial, o sea, las áreas quemadas superpuestas sobre el mapa de bosques, sólo si es categoría amarilla, pueden representar hasta el diez (10) % del área del predio completo (no del bosque).

Esos son los supuestos que se cruzan con el catastro provincial. En base a esos supuestos, el resultado es que cada Partida Inmobiliaria queda afectada por un atributo, que puede ser “0” o “1”, de libre deforestación o con deforestación, respectivamente.

Los requisitos que deben cumplir los establecimientos agropecuarios para que los animales que provengan de los mismos puedan recibir el Certificado Atributo “Carne y cuero bovino libre de deforestación de la Provincia de Santa Fe” de la provincia son: • Libre de deforestación ilegal (Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo provincial), • Cumplimiento regulación de fuego provincial (2021), • Cero deforestaciones a partir de diciembre 2020.

Hay casos en que los animales han nacido, se han criado y se han engordado en el mismo establecimiento, pero en muchos otros, algunas o todas

las etapas han transcurrido en distintos establecimientos, todos los cuales deben ser analizados para la expedición del certificado. Es decir que se garantiza la trazabilidad animal y ambiental de un lote o tropa de animales determinada.

Cada vez que un frigorífico está por faenar una tropa que tiene por destino la U.E. u otros que solicitan la certificación, se analizan si los animales provienen de partidas inmobiliarias que tenían certificado positivo o no. Por lo que se expresa en el párrafo anterior, se analiza la partida inmobiliaria de los establecimientos por los que han pasado cada uno de ellos. Si alguno de los vacunos que componen una tropa en algún momento de su vida han pasado por un establecimiento que tenía certificado negativo se la rechaza completa. Todo esto, sumado a la cantidad de movimientos y faenas diarias, hace necesario que el procedimiento funcione muy aceitadamente, porque si requiere un constante accionar humano para el control, esto lo haría de cumplimiento imposible. Por tal razón se está trabajando para lograr su competencia automatización.

Este programa fue presentado por el Gobierno de la provincia de Santa Fe, en Argentina, y el Componente 2 de AL-INVEST Verde⁷ como la segunda fase de la acción conjunta para la sostenibilidad de la cadena de valor de la carne bovina y el cuero. Mediante esta acción, se desarrollará la estrategia provincial de un sistema público de trazabilidad y certificación de carne bovina y cuero libre de deforestación, como hemos explicado brevemente, y se diseñará un plan de incentivos para que los actores de la cadena se sumen a este sistema. Esta colaboración se inició a finales de 2022, antes de la aprobación del Reglamento UE 2023/1115, con el fin de consolidar la inserción de la provincia en las cadenas de suministro sostenible a escala global y posicionar su producción en el mercado internacional, al agregar valor a sus productos. (AL-INVEST Verde, 26 de julio de 2023).

4. Conclusión

No podemos dejar de reflexionar que nos encontramos, una vez más, en una situación de tensión entre libertad de mercado y protección del ambiente,

⁷ AL-INVEST Verde es un programa de la Unión Europea (UE) cuyo principal objetivo es promover el crecimiento sostenible y la creación de empleo en América Latina, apoyando la transición hacia una economía baja en carbono, eficiente en recursos y más circular.

en base a los diversos intereses que tienen los países productores y los países consumidores.

Sin embargo, entendemos que es posible lograr una síntesis entre ambas posiciones para evitar que este Reglamento se convierta en una nueva medida para-arancelaria y que, por el contrario, sea un impulso más hacia una producción ganadera sustentable.

Ante la nueva normativa de la Unión Europea respecto a las exigencias de carne libre de deforestación, consideramos que Argentina se encuentra en condiciones de adaptarse a la misma y mejorar su posición como exportador de carnes. Los sistemas de trazabilidad y control existentes permiten la implementación de programas de certificación de carnes que cumplan esos requisitos.

La Provincia de Santa Fe mediante el programa de certificación de carne y cuero libre de deforestación “Proceso Verificado” es pionera en el avance de la trazabilidad y la certificación. Es deseable que esto se replique en las restantes provincias y se unifiquen criterios a nivel nacional, para que el sistema de trazabilidad y certificación sean eficaces, siendo fundamental el papel que jugará el SENASA, que ya se encuentra abocado a esta tarea.

Bibliografía

Aiello, F. (2023). Conferencia dentro de las Jornadas “Reglamento UE 2023/1115 sobre libre de deforestación o degradación forestal”. Santa Fe, 05/09/23 (apuntes del autor del presente artículo)

ALL-INVEST Verde (2023). Avances para reforzar la ganadería sostenible en Santa Fe, Argentina”. Recuperado de <https://alinvest-verde.eu/es/es/avances-para-reforzar-la-ganaderia-sostenible-en-santa-fe-argentina/>

Ambito. (2022). ¿Argentina puede producir y exportar carne libre de deforestación y conversión?”. Publicado el 10/10/2022 y recuperado de <https://www.ambito.com/campo/carne/argentina-puede-producir-y-exportar-libre-deforestacion-y-conversion-n5552184>

Comunicarse. (2023). “Santa Fe impulsa la verificación de la producción agropecuaria libre de deforestación”. Publicado el 24/08/23 y recuperado de

<https://www.comunicarseweb.com/noticia/santa-fe-impulsa-la-verificacion-de-la-produccion-agropecuaria-libre-de-deforestacion>

Ferrer, G. (2023). Conferencia dentro de las Jornadas “Reglamento UE 2023/1115 sobre libre de deforestación o degradación forestal”. Santa Fe, 05/09/23 (apuntes del autor del presente artículo).

Fundación Vida Silvestre. (2021). “Argentina tiene una oportunidad única de lograr cadenas de suministros libres de deforestación y conversión”. Publicado el 13/07/21 y recuperado de <https://www.vidasilvestre.org.ar/?22161/trazabilidad>
Gobierno de Santa Fe. “Santa Fe anunció medidas para la trazabilidad de su producción de alimentos”. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/278632/>

Hiba, J. (2023). “Santa Fe hace punta en la trazabilidad de la cadena de la carne ante nuevas exigencias ambientales”, en Aires de Santa Fe, publicado el 26/07/2023 y recuperado de <https://www.airedesantafe.com.ar/jorgelina-hiba/santa-fe-hace-punta-la-trazabilidad-la-cadena-la-carne-nuevas-exigencias-ambientales-n492172>

Pigrau Solé, A. (2023). “El nuevo reglamento de la UE para impedir el comercio de productos provenientes de la deforestación”. Publicado en The Conversation el 26/06/23 y recuperado de <https://theconversation.com/el-nuevo-reglamento-de-la-ue-para-impedir-el-comercio-de-productos-provenientes-de-la-deforestacion-208237>

Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, publicado en el Diario Oficial de la U.E. el 09/06/23 (L150/206), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115>
S.R.R., “Santa Fe: lanzan un proyecto de producción de carne "libre de deforestación". <https://ruralrosario.org/detalle/14265/Santa-Fe-lanzan-un-proyecto-de-produccion-de-carne-libre-de-deforestacion.html>