

Mercados de carbono: consideraciones para su regulación en Argentina

SEPTIEMBRE 2026

En 1992 se adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) con el objetivo de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Más de dos décadas después, en 2015, las Partes adoptaron el Acuerdo de París, que estableció el objetivo de mantener el aumento de la temperatura media global por debajo de los 2 °C respecto de los valores preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento a 1,5 °C.

Para avanzar hacia ese objetivo, el Acuerdo de París, en su artículo 4, plantea que los países que lo integran deben preparar, comunicar y actualizar cada cinco años sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés). A través de ellas, cada Parte comunica sus compromisos y acciones frente al cambio climático, que luego deben traducirse en políticas, planes y programas con medidas capaces de reducir las emisiones de GEI y fortalecer la adaptación a sus impactos.

Esto requiere actuar sobre los principales sectores responsables de las emisiones —energía, agricultura, ganadería, transporte, industria y residuos— mediante transformaciones estructurales que permitan reducir las emisiones de manera sostenida y compatible con los objetivos del Acuerdo de París.

En este contexto, durante las últimas décadas también han adquirido relevancia distintos mecanismos de fijación de precios al carbono y mercados de carbono. En términos generales, estos mercados permiten intercambiar unidades asociadas a emisiones, reducciones o remociones de GEI. Sin embargo, bajo la expresión “mercados de carbono” conviven instrumentos con características, objetivos y reglas diferentes, por lo que resulta fundamental distinguirlos.

El propio Acuerdo de París contempla, en su artículo 6, distintas formas de cooperación entre países para implementar sus NDC. El artículo 6.2 establece un marco para enfoques cooperativos que involucren resultados de mitigación transferidos internacionalmente (ITMO, por sus siglas en inglés); el artículo 6.4 crea un mecanismo internacional bajo la autoridad de las Partes del Acuerdo; y el artículo 6.8 reconoce enfoques de cooperación no basados en mercados.

Esta vinculación resulta especialmente relevante porque las unidades de carbono no existen de manera aislada de la contabilidad climática de los países. Cuando determinados resultados de mitigación son transferidos internacionalmente para ser utilizados por otra Parte, deben aplicarse reglas de contabilidad correspondientes para evitar que una misma reducción sea contabilizada más de una vez. Por ello, cualquier regulación nacional de los mercados de carbono debe analizarse en estrecha relación con la NDC argentina, su estrategia de descarbonización y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos.

¿De qué hablamos cuando hablamos de mercados de carbono?

Para comenzar, no existe un único mercado de carbono. Por el contrario, existen diferentes mercados que involucran actores diversos, operan a distintas escalas y funcionan bajo reglas y objetivos diferentes.

En términos generales, pueden distinguirse entre **mercados regulados** y **mercados voluntarios**. Los primeros funcionan en el marco de obligaciones establecidas por gobiernos, jurisdicciones u organismos multilaterales. Los mercados voluntarios, por el contrario, permiten a empresas u otras entidades adquirir créditos de carbono por fuera de una obligación regulatoria, entre otros fines, para compensar voluntariamente parte de sus emisiones.

También es necesario distinguir entre los **sistemas de comercio de emisiones** y los **mecanismos de compensación**. En los primeros, se establece un límite máximo de emisiones para las actividades o instalaciones comprendidas y se distribuyen o subastan derechos de emisión que posteriormente pueden comercializarse entre las entidades alcanzadas.

Los segundos funcionan de otra manera. En ellos se generan créditos a partir de proyectos o actividades que reducen o remueven emisiones respecto de una determinada línea de base. En términos generales, un crédito de carbono representa una tonelada de dióxido de carbono equivalente reducida o removida. Estos créditos, posteriormente, pueden ser adquiridos por otros actores para usos diferentes, entre ellos la compensación de emisiones.

Esta distinción no es meramente terminológica. Los derechos de emisión y los créditos provenientes de proyectos responden a lógicas regulatorias diferentes y plantean problemas distintos en términos de integridad ambiental, contabilidad y gobernanza. Por ello, una regulación sobre mercados de carbono debe establecer claramente qué tipos de unidades, mecanismos y transacciones pretende regular y cuáles serán las reglas aplicables en cada caso.

Los mercados de carbono no garantizan por sí mismos integridad socioambiental

Los mercados de carbono no constituyen por sí mismos una garantía de una reducción efectiva de las emisiones de GEI ni una contribución positiva a la acción climática. Su contribución e integridad dependen de la calidad ambiental de las unidades intercambiadas y de las reglas que gobiernan su generación, transferencia y utilización.

Entre otras condiciones, las reducciones o remociones deben ser reales, adicionales, cuantificables y verificables. También deben existir garantías suficientes respecto de su permanencia y deben evitarse problemas como el doble conteo o la generación de créditos que no representen reducciones o remociones efectivas.

Al mismo tiempo, estos mecanismos no pueden ser evaluados exclusivamente en términos de carbono. Los proyectos pueden generar impactos negativos sobre los territorios, la biodiversidad y los ecosistemas, así como afectar los derechos de pueblos indígenas, comunidades locales y otros grupos en situación de vulnerabilidad. Por ello, cualquier marco regulatorio debe incorporar salvaguardas ambientales y sociales robustas, garantizar el respeto de los derechos humanos y establecer mecanismos adecuados de participación, acceso a la información y distribución de beneficios.

Los límites de la compensación

Más allá de la calidad individual de los créditos, la utilización de mecanismos de compensación ha sido objeto de importantes cuestionamientos.

Uno de ellos se relaciona con la equivalencia que estos mecanismos pueden establecer entre emisiones provenientes de combustibles fósiles y remociones biológicas. La liberación de carbono fósil incorpora a

la atmósfera carbono que permaneció almacenado durante escalas geológicas, mientras que el carbono almacenado en bosques y suelos forma parte del ciclo biológico y puede volver a liberarse, por ejemplo, como consecuencia de incendios, degradación o deforestación. Esta diferencia plantea interrogantes respecto a la **permanencia** de las remociones y de su capacidad para compensar emisiones fósiles de larga duración.

La permanencia constituye otro problema particularmente relevante en proyectos basados en ecosistemas. Si el carbono almacenado es posteriormente liberado como consecuencia de incendios, deforestación, degradación u otros factores, el beneficio climático inicialmente atribuido al proyecto puede revertirse. Este riesgo adquiere particular relevancia frente a los propios efectos del cambio climático, que pueden afectar la capacidad de los ecosistemas para mantener el carbono almacenado.

Otro desafío central es la **adicionalidad**. Para que una reducción o remoción pueda considerarse adicional, debe demostrarse que no habría ocurrido en ausencia del incentivo proporcionado por el mecanismo de carbono. Cuando se generan créditos por actividades que igualmente se habrían realizado, su utilización para compensar otras emisiones puede conducir a una reducción meramente contable, sin una disminución adicional de las emisiones globales.

Los problemas mencionados anteriormente no implican únicamente preguntarse si un determinado crédito es técnicamente válido. Por sobre todas las cosas, obligan a discutir qué papel deberían ocupar las compensaciones dentro de las estrategias de mitigación y hasta qué punto su utilización puede desplazar o retrasar reducciones de emisiones que deberían producirse directamente en la fuente que las origina.

Primero reducir: los mercados como instrumentos subordinados a la política climática

Los riesgos asociados a los mercados de carbono adquieren especial relevancia cuando los mecanismos de compensación son utilizados como sustitutos de la reducción directa de emisiones. **La posibilidad de adquirir créditos no debería habilitar ni legitimar la continuidad o expansión de actividades altamente emisoras** bajo el argumento de que sus emisiones pueden ser compensadas mediante reducciones o remociones realizadas en otro lugar.

Por ello, los mercados de carbono, en caso de ser utilizados, deben ser entendidos como instrumentos complementarios y subordinados a una estrategia más amplia de descarbonización. **La prioridad debe ser la reducción absoluta y sostenida de las emisiones en la fuente**, particularmente en aquellos sectores donde existen alternativas para su transformación. La compensación no debe convertirse en un mecanismo que postergue las transformaciones necesarias para avanzar hacia economías compatibles con los objetivos climáticos.

Asimismo, una regulación integral debe reconocer que las decisiones vinculadas a estos mercados exceden los aspectos estrictamente económicos o financieros. Pueden tener implicancias sobre el cumplimiento de los compromisos climáticos nacionales, la protección de la biodiversidad y los ecosistemas, los derechos de pueblos indígenas y comunidades locales, la distribución de beneficios, las competencias de las provincias sobre sus bienes comunes, el federalismo ambiental y las estrategias de transición justa.

¿Qué debería contener una ley sobre mercados de carbono?

Una regulación nacional sobre mercados de carbono debería partir de una premisa básica: su objetivo no puede ser únicamente crear las condiciones para el desarrollo de un mercado, sino garantizar que cualquier mecanismo que opere en el territorio argentino contribuya efectivamente a los objetivos de la política ambiental y climática del país y respete estándares robustos de integridad ambiental y social. En particular:

- 1. Establecer expresamente que la reducción directa de emisiones de GEI constituye la prioridad.** Los créditos de carbono no deben utilizarse como sustituto de las transformaciones necesarias para reducir las emisiones en la fuente.
- 2. Establecer estándares mínimos y comunes para todo el territorio nacional, tal y como lo dispone el artículo 6 de la Ley General del Ambiente (N° 25.675).** Entre ellos deberían encontrarse la adicionalidad, determinación de líneas de base, permanencia, medición, reporte y verificación, trazabilidad, prevención de fugas y mecanismos efectivos frente a la reversión de las remociones.
- 3. Establecer una regulación estricta sobre el doble conteo,** particularmente cuando los resultados de mitigación sean transferidos internacionalmente en el marco del artículo 6 del Acuerdo de París. La legislación debería establecer reglas claras para evitar la doble contabilización de los resultados de mitigación y garantizar, cuando corresponda, la aplicación de los ajustes correspondientes.
- 4. Establecer una relación explícita con la NDC.** Toda autorización para transferir resultados de mitigación debería considerar sus efectos sobre el cumplimiento de la NDC argentina y sobre la capacidad futura del Estado para aumentar su ambición climática. La lógica no debería ser que el Estado tenga que reservar emisiones para satisfacer las necesidades del mercado; por el contrario, el mercado debe funcionar dentro de los límites y objetivos definidos por la política climática nacional.
- 5. Incorporar salvaguardas ambientales y sociales robustas.** Los proyectos de carbono pueden afectar territorios, agua, biodiversidad, bosques, tierras y modos de vida. Por ello, el crédito no puede ser considerado ambientalmente íntegro únicamente porque represente una tonelada de dióxido de carbono equivalente. La integridad abarca también los ecosistemas y los derechos de las personas y comunidades involucradas. En este sentido, la integridad ambiental debería evaluarse considerando la composición, estructura y funciones de los ecosistemas, y no solamente la existencia de cobertura vegetal o el volumen de carbono almacenado. Deberían evitarse, en particular, proyectos que generen simplificación ecológica, sustitución de ecosistemas naturales o introducción de especies exóticas con fines de captura de carbono. Asimismo, supone garantizar, como presupuestos mínimos, el acceso a la información, la participación pública, la evaluación de impacto ambiental cuando corresponda, el acceso a la justicia, mecanismos de reclamo y la protección de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales. Sobre este punto, el Acuerdo de Escazú debería constituir un marco de referencia fundamental.
- 6. Establecer criterios mínimos para la distribución de beneficios.** La regulación debería establecer condiciones de transparencia, equidad y participación; y no quedar librada exclusivamente a contratos entre las partes, sabiendo que existen importantes asimetrías económicas, técnicas y jurídicas entre empresas desarrolladoras, inversores, intermediarios, propietarios de tierras y comunidades.

¿Qué actividades deberían quedar excluidas de los mercados de carbono?

Una ley de mercados de carbono debería establecer criterios de elegibilidad y exclusión. No todo proyecto que pueda demostrar una reducción o remoción contable de carbono debería automáticamente acceder a los beneficios económicos de un mercado de carbono.

En particular, debería analizarse la exclusión o limitación de proyectos que:

- Impliquen la destrucción o degradación de ecosistemas naturales como condición para generar posteriormente créditos;
- Impliquen la conversión de ecosistemas naturales o seminaturales en plantaciones, monocultivos u otros sistemas simplificados, aun cuando dichas actividades incrementen el carbono contabilizado;
- Afecten ecosistemas de alto valor para la biodiversidad, especies amenazadas, corredores ecológicos u otros componentes cuya pérdida no pueda ser adecuadamente compensada o restaurada;
- Generen impactos significativos sobre el agua o los territorios;
- Afecten derechos de pueblos indígenas o comunidades locales sin garantizar plenamente los mecanismos de participación y consulta previa;
- No puedan demostrar adicionalidad, trazabilidad o una reducción/remoción real y verificable;
- Pueden generar doble conteo de las reducciones;
- Sean utilizados fundamentalmente para justificar la continuidad de actividades altamente emisoras sin un plan de reducción directa y progresiva de sus emisiones.

¿Se puede negar el cambio climático y, al mismo tiempo, crear un mercado de carbono?

La discusión sobre la regulación de los mercados de carbono en la Argentina no puede reducirse a una cuestión técnica, comercial o financiera. Antes de definir cómo generar, registrar, transferir o comercializar créditos de carbono, resulta necesario preguntarse qué objetivo de política pública se busca alcanzar mediante estos instrumentos y qué lugar deberían ocupar dentro de la política climática nacional.

En este sentido, **la creación de un mercado de carbono no constituye, por sí misma, una política climática ni garantiza una mayor ambición frente al cambio climático.** Es posible, incluso, promover la creación y expansión de estos mercados mientras se debilitan las políticas destinadas a reducir emisiones o se favorece la continuidad y expansión de actividades altamente emisoras. En otras palabras, se puede negar el cambio climático y, al mismo tiempo, crear un mercado de carbono.

Esta aparente paradoja obliga a volver sobre la finalidad misma de estos instrumentos. El valor ambiental de un crédito de carbono parte del supuesto de que reducir o remover emisiones de GEI contribuye a enfrentar la crisis climática. Cuando esa finalidad deja de ocupar un lugar central, existe el riesgo de que el carbono pase a ser concebido principalmente como un activo susceptible de generación, apropiación, transferencia y comercialización, independientemente de su contribución a la mitigación del cambio climático.

En definitiva, un mercado de carbono solo puede tener sentido como instrumento climático si se encuentra subordinado a una política robusta que establezca las condiciones necesarias para garantizar que contribuya efectivamente al cambio climático sin comprometer la integridad ambiental, los derechos de las personas y las comunidades ni la capacidad del Estado de aumentar su ambición frente a la crisis climática.

ANEXO

Análisis preliminar del Proyecto de Ley S-0808/2026, “Marco Regulatorio del Mercado Voluntario de Carbono”

Consideraciones generales

El Proyecto de Ley S-0808/2026 tiene por objeto establecer un marco regulatorio para el desarrollo, registro y comercialización de créditos de carbono provenientes de proyectos voluntarios desarrollados en la Argentina.

A diferencia de otras iniciativas actualmente en discusión, el proyecto incorpora una relación más explícita entre el funcionamiento de los mercados de carbono y el cumplimiento de la NDC, distinguiendo entre los resultados de mitigación que permanecen en la contabilidad nacional y aquellos que pueden ser transferidos internacionalmente. Además, incorpora requisitos de integridad, un sistema de monitoreo, reporte y verificación, un registro obligatorio y mecanismos para evitar la doble contabilización.

Sin embargo, el proyecto presenta aspectos que requieren una revisión desde una perspectiva ambiental, climática y de derechos, particularmente en materia de salvaguardas socioambientales, incentivos económicos, criterios de elegibilidad, transferencias internacionales y alcance del régimen propuesto.

1. Integridad ambiental y registro

El proyecto crea el Registro Nacional de Reducción de Emisiones (ReNaRe) y establece la inscripción obligatoria para los proyectos que pretenden emitir, transaccionar o retirar créditos de carbono. Asimismo, establece como requisitos mínimos la adicionalidad, permanencia y ausencia de doble contabilización e incorpora un sistema obligatorio de monitoreo, reporte y verificación, incluyendo la participación de verificadores independientes.

Sin embargo, la integridad de un crédito no debería evaluarse exclusivamente a partir de su capacidad para demostrar una reducción o remoción de emisiones. Como se señaló anteriormente, una regulación de mercados de carbono debe contemplar también los impactos que los proyectos pueden generar sobre la biodiversidad, el agua, los ecosistemas, los territorios y las personas y comunidades involucradas. En particular, para los proyectos basados en naturaleza, la evaluación de integridad debería requerir una línea de base no solo de carbono, sino también de biodiversidad y condición ecosistémica, acompañada de indicadores que permitan monitorear su evolución durante toda la vida del proyecto.

2. Salvaguardas sociales, participación y derechos

Una de las principales debilidades del proyecto se encuentra en el desarrollo de las salvaguardas sociales. Si bien el proyecto contempla requisitos vinculados con la integridad de los créditos, no desarrolla con el mismo nivel de precisión mecanismos destinados a garantizar el acceso a la información, la participación pública, la evaluación de impacto ambiental cuando corresponda, mecanismos de reclamo y acceso a la justicia o la protección específica de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.

Esta ausencia resulta especialmente relevante en proyectos basados en la naturaleza, que pueden involucrar grandes extensiones territoriales y generar impactos sobre tierras, bosques, agua, biodiversidad y modos de vida.

En particular, el proyecto establece que, para los proyectos basados en la naturaleza, los créditos corresponden a los titulares de la tierra o a quienes estos cedan sus derechos. Esta disposición debería revisarse a la luz de la diversidad de situaciones de tenencia y de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales sobre tierras y territorios, evitando reducir la cuestión exclusivamente a la titularidad formal de la tierra.

Una regulación nacional debería establecer salvaguardas socioambientales robustas y comunes para todo el territorio y tomar como referencia, entre otros instrumentos, las obligaciones asumidas por Argentina en el marco del Acuerdo de Escazú.

3. Relación con la NDC y transferencias internacionales

Uno de los aspectos más relevantes del proyecto es la diferenciación entre las Contribuciones de Mitigación (CM), que permanecen dentro de la contabilidad argentina y contribuyen a la NDC, y las Unidades de Resultado de Mitigación Transferibles (URTM), que pueden ser autorizadas para su transferencia internacional y requieren la aplicación del correspondiente ajuste contable.

Esta diferenciación reconoce que los resultados de mitigación generados en el país no son ilimitados y que su transferencia internacional puede afectar la capacidad de Argentina para cumplir sus compromisos internacionales en materia de cambio climático.

Asimismo, el proyecto crea una Reserva Estratégica Nacional de Carbono, la cual deberá determinar anualmente qué volumen de mitigación necesita conservar el país para garantizar el cumplimiento progresivo de la NDC. Sobre esa base, se establece un cupo máximo anual para las transferencias internacionales y se contempla la posibilidad de suspender nuevos ajustes correspondientes cuando Argentina se encuentre fuera de la trayectoria necesaria para cumplir sus compromisos.

Sin embargo, merece especial atención la posibilidad de exceptuar de estos cupos determinados a proyectos de captura, utilización y almacenamiento de carbono (CCS/CCUS, por sus siglas en inglés), considerados de interés nacional y que involucren inversiones intensivas en capital.

Esta excepción resulta especialmente problemática en tanto que existe el riesgo de que su utilización contribuya a prolongar la extracción, producción y uso de combustibles fósiles, al permitir que determinadas actividades continúen generando emisiones bajo el supuesto de que estas podrán ser capturadas o compensadas posteriormente.

En este sentido, la regulación debería evitar que los mecanismos de mercado y las tecnologías de captura de carbono funcionen como sustitutos de la reducción directa de emisiones o como instrumentos para justificar la continuidad o expansión de actividades incompatibles con una trayectoria de descarbonización.

4. Incentivos económicos y fiscales

El proyecto incorpora un régimen amplio de incentivos destinados a promover el desarrollo del mercado, incluyendo beneficios en el Impuesto a las Ganancias, amortización acelerada, tratamiento favorable en materia de IVA y estabilidad fiscal por quince años.

En este sentido, debería analizarse si resulta adecuado otorgar beneficios fiscales de manera general a proyectos por el solo hecho de generar créditos de carbono o si, en realidad, deberían condicionarse al cumplimiento de criterios ambientales y sociales más exigentes, incluyendo protección de la biodiversidad, beneficios para las comunidades locales, ausencia de impactos socioambientales significativos, contribución efectiva a la descarbonización, entre otros.

Una tonelada de carbono certificada no constituye, por sí misma, fundamento suficiente para concluir que un proyecto genere un beneficio ambiental integral que justifique el otorgamiento de incentivos públicos.

Asimismo, la creación de nuevos incentivos económicos asociados a los mercados de carbono debería analizarse en el contexto más amplio de los incentivos y subsidios públicos existentes. Resultaría contradictorio destinar recursos fiscales a promover proyectos de carbono mientras se mantienen incentivos que favorecen actividades que contribuyen a la degradación de los ecosistemas, la pérdida de biodiversidad o el aumento de las emisiones. Una política coherente debería avanzar también en la identificación, revisión y progresiva eliminación, reforma y redireccionamiento de los incentivos perjudiciales para el ambiente (meta 18 del Marco Mundial de Biodiversidad del Convenio sobre la Diversidad Biológica).

5. Distribución de beneficios y adaptación

El proyecto establece que las transferencias internacionales sujetas a ajuste correspondiente deberán realizar un aporte equivalente al 2% del valor de la transacción destinado a financiar obras de infraestructura frente a inundaciones, incendios y sequías en las provincias más vulnerables.

La incorporación de un mecanismo destinado a canalizar recursos hacia la adaptación constituye un elemento positivo, especialmente considerando las crecientes necesidades de financiamiento para responder a los impactos ya existentes del cambio climático. Sin embargo, el proyecto no establece qué debe entenderse por “provincias más vulnerables”, cuáles serán los criterios e indicadores utilizados para determinar dicha vulnerabilidad, ni mediante qué procedimiento se definirán las jurisdicciones beneficiarias.

La vulnerabilidad frente al cambio climático no se distribuye de manera homogénea dentro de las jurisdicciones provinciales. Una adecuada asignación de estos recursos debería considerar no solo la exposición a amenazas climáticas, sino también las diferentes condiciones de vulnerabilidad y capacidad adaptativa de los territorios y poblaciones, prestando especial atención a aquellas comunidades y grupos que enfrentan mayores riesgos.

Asimismo, la adaptación no debería limitarse exclusivamente al financiamiento de obras de infraestructura frente a inundaciones, incendios y sequías. Las necesidades de adaptación son diversas y pueden requerir medidas ecosistémicas, sociales, productivas, institucionales o de fortalecimiento de capacidades, entre otras. En este sentido, sería conveniente que el proyecto establezca criterios claros y

transparentes para la asignación de estos recursos y garantice su articulación con los instrumentos nacionales y subnacionales de planificación de la adaptación al cambio climático.

6. Reducción de emisiones versus compensación

Al igual que otras iniciativas en discusión, el proyecto no establece con suficiente claridad una jerarquía entre la reducción directa de emisiones y el uso de créditos de carbono como mecanismo de compensación.

La existencia de créditos ambientalmente íntegros no resuelve por sí sola esta cuestión. Una regulación nacional debería establecer que los créditos no puedan funcionar como sustitutos de las reducciones directas de emisiones ni utilizarse para justificar la continuidad o expansión de actividades altamente emisoras.

Esto resulta especialmente importante en relación con el uso corporativo de créditos y las afirmaciones de neutralidad o cumplimiento de objetivos climáticos.

7. Criterios de elegibilidad y exclusión

El proyecto debería incorporar criterios más claros respecto de qué tipos de actividades pueden generar créditos y acceder a los beneficios previstos por la norma.

No todo proyecto capaz de demostrar una reducción o remoción contable debería automáticamente ser considerado ambientalmente íntegro ni acceder a incentivos públicos. Resulta necesario evaluar los impactos sobre biodiversidad, ecosistemas, agua, territorios y comunidades, así como la compatibilidad del proyecto con una trayectoria de descarbonización.

Desde una perspectiva de biodiversidad, los proyectos deberían demostrar que respetan la jerarquía de mitigación —evitar, minimizar y restaurar impactos antes de considerar cualquier compensación— y que no podrán utilizar beneficios climáticos para justificar pérdidas significativas o irreversibles de biodiversidad.

8. Creación de un mercado regulado de emisiones

Finalmente, merece particular atención la disposición mediante la cual se encomienda al Poder Ejecutivo implementar progresivamente un sistema de derechos de emisión para distintos sectores de la economía, comenzando por aquellos considerados difíciles de abatir, habilitando la posterior comercialización de esos derechos en el mercado interno.

Esta disposición excede el objeto declarado del proyecto, referido a la regulación del mercado voluntario de carbono. Un sistema de comercio de emisiones constituye un instrumento de política climática diferente, que requiere definir, entre otras cuestiones, un límite de emisiones, sectores alcanzados, mecanismos de asignación, trayectoria de reducción del límite, mecanismos de control y cumplimiento y criterios de integridad socioambiental.

Por lo antedicho, la eventual creación de un sistema de comercio de emisiones debería ser objeto de un debate específico y de una regulación suficientemente detallada, y no quedar principalmente delegada a la reglamentación del Poder Ejecutivo en el marco de una norma destinada al mercado voluntario.

Análisis preliminar del Proyecto de Ley S-0865/2026 “Ley Marco para el Desarrollo de los Mercados de Carbono y su Integración al Mercado de Capitales”

Consideraciones generales

El Proyecto de Ley S-0865/2026, “Ley Marco para el Desarrollo de los Mercados de Carbono y su Integración al Mercado de Capitales”, tiene por objeto establecer un marco jurídico para el desarrollo de los mercados de carbono en la Argentina y su integración al mercado de capitales.

Si bien el proyecto se presenta como una norma destinada a establecer presupuestos mínimos de protección ambiental, una primera lectura del articulado muestra una fuerte orientación hacia la creación de condiciones jurídicas, económicas y financieras que faciliten la generación, transferencia y comercialización de créditos de carbono y otros “activos ambientales”.

En este sentido, una primera cuestión a analizar es si el proyecto efectivamente establece presupuestos mínimos de protección ambiental en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional y del artículo 6 de la Ley General del Ambiente, o si, por el contrario, regula principalmente aspectos comerciales y financieros vinculados a estos mercados.

Esta tensión atraviesa gran parte del proyecto de ley; mientras que se regulan de manera detallada cuestiones como la titularidad de los créditos, su transmisión y gravamen, su tokenización, incorporación al mercado de capitales y los procedimientos y plazos para su registro y autorización, las disposiciones relativas a la integridad ambiental y salvaguardas socioambientales son considerablemente más generales.

El presente análisis se concentra, por lo tanto, en aquellos aspectos de los proyectos que generan interrogantes desde una perspectiva de integridad socioambiental, justicia climática, protección de derechos y coherencia con los compromisos climáticos nacionales.

1. ¿Una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental?

El artículo 1 establece que el objeto del proyecto es fijar los “presupuestos mínimos de protección ambiental aplicables al desarrollo de los mercados de carbono en la República Argentina”.

Sin embargo, el proyecto de ley no deja en claro cuáles son concretamente esos presupuestos mínimos. Mientras el proyecto desarrolla de manera detallada aspectos vinculados con la naturaleza jurídica de los créditos, su titularidad, transmisión, gravamen, registro, tokenización y utilización como respaldo de diferentes instrumentos financieros, los estándares específicamente socioambientales no contienen el mismo grado de especificidad.

Si el proyecto se constituye como una ley de presupuestos mínimos, debería poder identificarse con claridad cuál es el mínimo de protección ambiental obligatorio aplicable a cualquier proyecto, programa o actividad comprendida por la norma y cuáles son las condiciones que no podrían ser flexibilizadas por las jurisdicciones. Sobre esa base, las provincias podrían complementar la protección nacional, pero nunca disminuirla.

Siguiendo esta línea, el proyecto de ley, en su artículo 39, invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) a adherir. Cabe aclarar que si se trata efectivamente de una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental, esta sería de aplicación nacional, sin necesidad de adhesión por parte de las provincias y CABA, sin perjuicio de las normas complementarias que puedan dictar las jurisdicciones. En efecto, una ley de adhesión constituye un concepto opuesto a una ley de presupuestos mínimos en materia ambiental. Esta contradicción requiere ser salvada para evitar una incoherencia jurídica respecto de los alcances de la norma.

2. Integridad ambiental

El Título X regula específicamente la integridad y las salvaguardas. Sin embargo, considerando que el objeto declarado de la norma es establecer presupuestos mínimos de protección ambiental, las disposiciones incluidas resultan muy generales y vagas.

El artículo 30 dispone que los proyectos deberán contemplar, “según corresponda”, criterios de adicionalidad, línea de base, monitoreo, reporte y verificación, permanencia, gestión de reversión y prevención de fugas.

Esta cuestión resulta particularmente relevante para proyectos basados en ecosistemas. La permanencia de las remociones biológicas puede verse afectada por incendios, sequías y deforestación, entre otras. Asimismo, la contabilización del carbono no necesariamente refleja otros impactos ambientales asociados a los proyectos. Como señalamos anteriormente, distintas estrategias de remoción pueden generar impactos significativamente diferentes sobre la biodiversidad, el agua, la seguridad alimentaria y los usos del suelo, por lo que el análisis no debería reducirse exclusivamente a la cantidad de toneladas de dióxido de carbono capturadas o evitadas.

En este sentido, la incorporación de criterios vinculados con la integridad del carbono resulta necesaria, pero no suficiente para una norma que pretende establecer presupuestos mínimos de protección ambiental. Resulta necesario incorporar criterios que permitan evaluar de manera integral los impactos de los proyectos sobre los ecosistemas, la biodiversidad, el agua y los territorios.

También debería evitarse asumir que mayores remociones de carbono equivalen necesariamente a mejores resultados para la biodiversidad. La regulación debería privilegiar la conservación y restauración de ecosistemas nativos y su integridad ecológica frente a intervenciones orientadas exclusivamente a maximizar la captura de carbono.

3. Salvaguardas sociales, participación y derechos

El artículo 10 establece que cuando los resultados de mitigación se generen sobre bienes del dominio público, concesiones, permisos, territorios comunitarios o bienes de uso colectivo, deberán respetarse los procedimientos de consulta, participación y distribución de beneficios previstos por la normativa vigente.

Por su parte, los artículos 31 y 32 hacen referencia a salvaguardas ambientales y sociales, participación, acceso a la información, mecanismos de reclamo y derechos de comunidades locales y pueblos indígenas.

Sin embargo, estas disposiciones se encuentran formuladas de manera general y no determinan cuáles son concretamente los estándares mínimos que deben cumplirse y respetarse. La referencia genérica a la normativa vigente no debería sustituir la identificación de las garantías mínimas que deberán observar todos los proyectos comprendidos por la ley.

Tratándose de una norma que pretende establecer presupuestos mínimos ambientales, es fundamental incorporar referencias más claras a herramientas ya existentes en el ordenamiento jurídico ambiental argentino, incluyendo la evaluación de impacto ambiental, el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia, así como a las obligaciones asumidas por Argentina en el marco del Acuerdo de Escazú.

Asimismo, debería analizarse con mayor profundidad la protección de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, particularmente respecto de los procedimientos de consulta, los derechos sobre tierras y territorios y la distribución de beneficios.

Esta cuestión resulta particularmente importante considerando los riesgos que pueden presentar los proyectos de remoción basados en el uso de grandes extensiones de tierra. [Análisis previos de FARN](#) han advertido que estos proyectos pueden competir con otros usos del suelo y afectar la seguridad hídrica y alimentaria, la biodiversidad y los modos de vida de las comunidades indígenas, campesinas y locales.

4. Distribución de beneficios y justicia climática

El artículo 34 establece que la distribución de ingresos, beneficios y derechos derivados de los proyectos y créditos de carbono se regirá por contratos, instrumentos jurídicos y acuerdos entre las partes.

Los proyectos de carbono pueden involucrar actores con capacidades económicas, jurídicas y técnicas muy diferentes. Por ello, una regulación que busque garantizar la integridad social debería contemplar las posibles asimetrías existentes entre desarrolladores, intermediarios, compradores, propietarios, comunidades y pueblos indígenas.

En este contexto, debería reconsiderarse la determinación de la distribución de beneficios librada a acuerdos contractuales entre las partes. Una norma de presupuestos mínimos debería establecer criterios mínimos de equidad, transparencia y participación para dicha distribución.

Por otro lado, la dimensión distributiva también debe analizarse desde una perspectiva más amplia de justicia climática. Los mecanismos de compensación pueden permitir que determinados actores continúen generando emisiones mediante la adquisición de créditos producidos en otros territorios. En este

sentido, el marco regulatorio debería evitar que los costos, riesgos y restricciones territoriales asociados a la mitigación recaigan desproporcionadamente sobre comunidades o territorios con menor o nula responsabilidad en la crisis climática.

5. Contribución a los compromisos climáticos y relación con la NDC

El artículo 2 establece, entre las finalidades del proyecto, “contribuir con los compromisos climáticos internacionales asumidos por la República Argentina”. Sin embargo, no se desarrolla de qué manera se garantizará que los mercados de carbono contribuyan efectivamente a esos compromisos ni cómo se evitará que la comercialización de resultados de mitigación interfiera con el cumplimiento y el aumento progresivo de la ambición climática nacional.

Esta cuestión adquiere particular relevancia en los artículos 18 y 20.

El artículo 18 establece que no podrán invocarse razones de oportunidad, mérito, conveniencia, cupos, metas sectoriales u otros criterios no previstos expresamente por la normativa como fundamento para denegar, suspender o revocar una autorización para la utilización o transferencia internacional de resultados de mitigación.

Esta limitación podría restringir la capacidad del Estado de definir qué resultados pueden transferirse internacionalmente y cuáles deberían reservarse para contribuir al cumplimiento de la NDC.

Por su parte, el artículo 20 establece que las acciones de coordinación, seguimiento o compatibilidad con la NDC tendrán carácter técnico y no podrán constituir, por sí mismas, fundamento para denegar, suspender, revocar o condicionar una autorización.

La NDC constituye el principal instrumento mediante el cual Argentina comunica sus compromisos de mitigación y adaptación en el marco del Acuerdo de París. En consecuencia, resulta necesario invertir la lógica planteada por el proyecto: el funcionamiento de los mercados y las transferencias de resultados de mitigación deberían encontrarse subordinados y ser compatibles con la política climática nacional y no limitar la capacidad del Estado de implementar o aumentar progresivamente sus compromisos.

Esto resulta especialmente relevante si se considera que la disponibilidad de remociones no es ilimitada y que existen restricciones e implicancias ecológicas, territoriales y temporales para su utilización. Cuanto más se posterguen las reducciones de emisiones, mayor será la dependencia futura de las remociones, cuyo despliegue a gran escala representa importantes incertidumbres y riesgos para las comunidades, los territorios y los ecosistemas.

6. Reducción de emisiones versus compensación

Una ausencia relevante del proyecto es una definición más clara sobre el lugar que deben ocupar los créditos de carbono dentro de una estrategia de reducción de emisiones. Si bien el proyecto regula extensamente cómo generar, registrar, transferir y comercializar créditos, no establece una jerarquía clara entre la reducción directa de emisiones y su compensación mediante créditos.

Por lo tanto, deberían establecerse criterios respecto del uso de créditos para evitar que funcionen como sustitutos de las reducciones directas de emisiones o que permitan justificar la continuidad de

actividades altamente emisoras. De la misma manera, sería importante incorporar disposiciones destinadas a evitar afirmaciones climáticas engañosas o prácticas de *greenwashing* asociadas al uso de créditos. No olvidemos que la Constitución Nacional sanciona la publicidad engañosa.

7. Autorizaciones, registro y capacidad de control estatal

El artículo 15 establece un plazo máximo de treinta días corridos para que la Autoridad de Aplicación resuelva una solicitud de inscripción en el Registro Nacional de Carbono y dispone que, vencido ese plazo sin resolución expresa, operará el silencio positivo respecto de la inscripción registral. Tratándose de un registro destinado a garantizar, entre otras cuestiones, trazabilidad e integridad, resultaría necesario evitar que la falta de respuesta administrativa pueda sustituir controles sustantivos. Justamente, el “silencio positivo” en trámites con implicancias e impactos en el ambiente, sin presencia ni control de las autoridades, sin ponderación de parámetros ambientales ni de criterios técnicos y sin sanciones en caso de eventuales incumplimientos formales de los particulares nos transporta a un terreno de ilegalidad e irresponsabilidad estatal. Este escenario es contrario al deber constitucional de las autoridades de preservar el ambiente y constituye un retroceso para la protección ambiental, vulnerando así el principio de no regresión contenido en el Acuerdo de Escazú.

Por otro lado, el artículo 18 establece un plazo de noventa días para resolver las solicitudes de autorización para transferencias internacionales y dispone que, vencido dicho plazo, la autorización se considerará otorgada. En este caso, el silencio positivo podría alcanzar decisiones vinculadas con el Artículo 6 del Acuerdo de París u otros mecanismos internacionales de cumplimiento y tener consecuencias sobre la contabilización de resultados de mitigación y el cumplimiento de los compromisos climáticos nacionales.

8. Alcance del concepto de “activo ambiental”

Finalmente, merece particular atención la definición de “activo ambiental” incorporada en el artículo 5 y su posterior utilización a lo largo del proyecto. La definición no se limita a los créditos de carbono o resultados de mitigación, sino que comprende bienes, derechos, unidades, instrumentos, atributos o recursos asociados directa o indirectamente a servicios ecosistémicos, conservación ambiental, biodiversidad y otras funciones ambientales.

Esto plantea interrogantes sobre el alcance real de la norma. ¿Qué se entiende concretamente por los “demás activos ambientales”? ¿Por qué se incluyen dentro de este régimen atributos vinculados con la biodiversidad y servicios ecosistémicos? ¿Cuáles son los límites y salvaguardas ambientales aplicables a su comercialización?

La amplitud de esta definición requiere un análisis particular, dado que podría extender los efectos del proyecto más allá de la regulación de los mercados de carbono.

Los atributos vinculados con la biodiversidad no son necesariamente fungibles ni equivalentes entre territorios. Una especie, población, hábitat o función ecológica perdida en un lugar no puede presumirse sustituible mediante la conservación o restauración de otro sitio. Por ello, cualquier eventual regulación de “activos” vinculados con biodiversidad debería quedar claramente diferenciada de la lógica de equivalencia propia de los créditos de carbono y requerir un debate y marco regulatorio específicos.

Consideraciones finales

El Proyecto de Ley S-0865/2026 busca abordar una materia que actualmente presenta importantes vacíos y desafíos. Contar con reglas sobre trazabilidad, registro, prevención del doble conteo e integridad socioambiental puede resultar necesario frente al crecimiento de los mercados de carbono. Sin embargo, desde una perspectiva ambiental y climática, el proyecto presenta una serie de aspectos que deberían ser revisados.

En particular, existe un desequilibrio entre el nivel de detalle destinado a facilitar la creación, circulación y utilización financiera de créditos y “activos ambientales” y el desarrollo de las condiciones ambientales y sociales que deberían regirlos. También, algunas disposiciones podrían limitar la capacidad del Estado de utilizar la NDC y otros instrumentos de la política climática para determinar qué resultados de mitigación pueden transferirse y bajo qué condiciones.

En este sentido, si el proyecto pretende establecer presupuestos mínimos de protección ambiental, debería reforzarse la centralidad de la integridad ambiental y social, la protección de derechos, la transparencia y participación y la compatibilidad con los objetivos climáticos nacionales.

Análisis preliminar del Proyecto de Ley S-718/2026, “Marco Regulatorio para la Emisión y Desarrollo de Activos Financieros Ambientales (AFA)”

Consideraciones generales

El Proyecto de Ley S-718/2026 tiene por objeto establecer un marco regulatorio para la identificación y certificación de servicios ecosistémicos en todo el territorio nacional, su representación digital y comercialización en los mercados de capitales, con el objetivo declarado de promover la conservación, restauración y uso sostenible de los bienes comunes y la biodiversidad.

A diferencia de los otros proyectos de ley analizados, esta iniciativa no se limita a los mercados de carbono. Comprende un conjunto mucho más amplio de “servicios” ecosistémicos, incluyendo la mitigación de emisiones y captura de carbono, la preservación de fuentes de agua y cuencas hídricas, la conservación de suelos y biodiversidad, la resiliencia de los ecosistemas y la regulación de la temperatura, entre otros.

Para ello, el proyecto propone asignar un valor económico a estos servicios y representarlos mediante Activos Financieros Ambientales (AFA), definidos como unidades digitales emitidas mediante tecnología blockchain y comercializables bajo supervisión de la Comisión Nacional de Valores (CNV).

En este sentido, el mecanismo propuesto plantea una discusión que antecede el diseño específicos de estos instrumentos: ¿reconocer el valor de la naturaleza requiere necesariamente traducir sus funciones biológicas y ecosistémicas a un precio y transformarlas en activos financieros comercializables?

1. Monetización y financiarización de los servicios ecosistémicos

Uno de los principales interrogantes que plantea el proyecto se relaciona con la decisión de transformar los servicios ecosistémicos en activos financieros comercializables.

Los ecosistemas poseen un valor intrínseco indiscutible además del valor que representa para las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto. Sin embargo, reconocer ese valor no significa necesariamente que pueda o deba ser expresado en términos monetarios. Un bosque, un humedal o un glaciar no valen únicamente por la cantidad de carbono que almacenan, el agua que regulan, las especies que albergan o aquellos servicios que puedan ser identificados, cuantificados y comercializados. Poseen también valores ecológicos, sociales, culturales y territoriales que difícilmente pueden ser representados de manera integral mediante un precio.

Se podría decir que resulta problemático y erróneo asumir que asignar un precio constituye necesariamente la mejor forma de reconocer aquello que la naturaleza aporta o que todos sus valores pueden ser traducidos a una unidad monetaria.

Asimismo, la asignación de un precio puede contribuir a introducir una lógica según la cual aquello que puede ser valorizado económicamente puede también ser intercambiado, sustituido o compensado. Esta lógica presenta límites particularmente importantes en materia ambiental, donde la pérdida de determinados ecosistemas, especies, beneficios ecosistémicos, valores culturales o vínculos territoriales puede ser irreversible o imposible de sustituir mediante una compensación económica. En biodiversidad, además, la heterogeneidad y especificidad territorial dificultan especialmente cualquier lógica de equivalencia. Dos hectáreas, dos ecosistemas o dos poblaciones de una misma especie no son necesariamente intercambiables en términos ecológicos.

El proyecto, además, avanza un paso más. La valoración económica se plantea como la base para su certificación y posterior representación mediante activos financieros comercializables.

Los propios fundamentos del proyecto plantean la intención de que los beneficios ambientales sean transables en mercados financieros para atraer inversores nacionales e internacionales y de convertir el “capital natural” del territorio en liquidez financiera. Por ello, la propuesta debería analizarse como una decisión respecto de la manera en la que se conciben y gestionan los ecosistemas y sus beneficios.

2. La conservación no debería depender de su rentabilidad

El proyecto encomienda a la Autoridad de Aplicación establecer una metodología para asignar un valor económico a los servicios ecosistémicos y posteriormente certificar su existencia y persistencia.

Sin embargo, la protección de los ecosistemas no debería depender de su capacidad para generar beneficios susceptibles de valoración económica ni de la existencia de inversores interesados en adquirir activos asociados a ellos.

Existen ecosistemas, especies, territorios y funciones ecológicas cuya protección resulta necesaria independientemente de que puedan ser monetizados o exista un mercado dispuesto a pagar por su conservación.

En este sentido, los mecanismos económicos y financieros no deberían sustituir las obligaciones del Estado de proteger el ambiente, implementar y hacer cumplir la normativa ambiental y garantizar recursos públicos suficientes para la conservación.

3. Territorios, comunidades y distribución de beneficios

La transformación de beneficios ecosistémicos en activos financieros también plantea interrogantes respecto de los territorios en los que estos se generan, y de las personas y comunidades que los habitan y protegen.

El proyecto reconoce como potenciales beneficiarios no solo a quienes acrediten el dominio sobre los inmuebles, sino también a quienes posean legítimamente, tengan una tenencia reconocida o desarrollen una gestión comunitaria del territorio, e incorpora expresamente a las comunidades indígenas de acuerdo con las formas de posesión y uso comunitario por el ordenamiento jurídico.

Si bien este reconocimiento constituye un aspecto positivo, la cuestión no se agota en determinar quién puede recibir los beneficios económicos derivados del instrumento. Resulta necesario analizar quién puede decidir que los servicios asociados a un determinado territorio sean valorizados y convertidos en activos financieros, qué derechos genera su comercialización, durante cuánto tiempo, qué restricciones pueden derivarse para los usos presentes y futuros del territorio y cómo se resolverán los posibles conflictos entre los distintos actores involucrados y potencialmente afectados.

Estas preguntas adquieren especial relevancia en territorios donde existen conflictos sobre la tenencia de la tierra o el reconocimiento de derechos. En esos contextos, la incorporación de nuevos intereses económicos y financieros podría profundizar asimetrías y disputas preexistentes si no se establecen los criterios y estándares adecuados.

Cualquier mecanismo de estas características debería garantizar, como mínimo, el acceso a la información, la participación pública, la consulta previa, libre e informada, mecanismos de reclamo y acceso a la justicia y condiciones transparentes y equitativas para la distribución de beneficios.

Consideraciones finales

El Proyecto S-718/2026 propone la valoración económica de los beneficios ecosistémicos y su posterior transformación en activos financieros comercializables. En este sentido cabe destacar que la necesidad de financiar la conservación de los ecosistemas no implica necesariamente que todos los beneficios de la naturaleza deban traducirse a un precio ni que sus funciones ecológicas deban convertirse en activos comercializables. Reconocer que algo tiene valor no significa necesariamente que deba tener un precio.

Por ello, antes de discutir cómo certificar, tokenizar o comercializar los beneficios ecosistémicos, resulta necesario discutir qué implicancias tiene introducir estas lógicas sobre los ecosistemas y los territorios y cuáles deberían ser sus límites.

La protección ambiental no debería depender de la capacidad de un ecosistema de generar rentabilidad ni de la existencia de un mercado dispuesto a pagar por su conservación. Los instrumentos económicos deben estar subordinados a los objetivos de protección ambiental, el respeto de los derechos de las personas y las comunidades y a las obligaciones del Estado de proteger el derecho a un ambiente sano.

Cita sugerida: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2026). Mercados de carbono: consideraciones para su regulación en Argentina. Disponible en: <https://farn.org.ar/documentos/mercados-carbono-regulacion-argentina/>



Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Tacuarí 32 - Piso 10 (C1173AAA) CABA - Argentina

www.farn.org.ar | info@farn.org.ar      /farnargentina