

¿El Reglamento de la UE sobre productos libres de deforestación entra en conflicto con la conservación forestal en Brasil?

Un comentario*



Contexto

La iniciativa regulatoria más reciente de la Unión Europea, el Reglamento sobre productos libres de deforestación (EUDR), identificado como Reglamento (UE) 2023/1115, constituye una medida pionera para mitigar los efectos adversos de las importaciones de la UE sobre los bosques mundiales, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad¹. En vigor desde el 31 de diciembre de 2024, esta legislación impone obligaciones obligatorias de diligencia debida a los operadores del mercado que importan productos pertinentes que contienen, han sido alimentados con o han sido elaborados utilizando las materias primas asociadas al riesgo de deforestación (FRC): ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, caucho, soja y madera en el mercado de la UE.²

* Börner, J., Berning, L., Braun, D., Dietz, T., Dürr, J., Martinelli, F., Mortara Batistic, P., Nunes, F., Oliveira, G.M., Pacheco, A., Soares-Filho, B., Sotirov, M., Vargas, D., Ziegert, R.

¹ https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en

² Artículo 1, caput, del Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, sobre la comercialización en el mercado de la Unión y la exportación desde la Unión de determinados productos básicos y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal («EUDR»).

Para cumplir con el EUDR, los operadores deben documentar que estos productos fueron producidos de conformidad con la legislación aplicable en el país de origen.³ Esto puede incluir, entre otros aspectos, la legislación nacional laboral y ambiental. Es importante destacar que las materias primas asociadas al riesgo de deforestación (FRC) también deben haber sido producidas en tierras que no hayan sido deforestadas (y, en el caso de los productos de madera, en bosques que tampoco hayan sido degradados) después del año de corte de 2020 establecido por el reglamento.⁴ Si se aplica de manera efectiva, los operadores pueden enfrentar sanciones severas si importan productos que infrinjan estas disposiciones.⁵

Algunos han celebrado el EUDR como una intervención transformadora para prevenir la pérdida de bosques tropicales⁶. Sin embargo, otros advierten sobre los elevados costos adicionales de transacción, especialmente para los pequeños y medianos productores e importadores⁷, o prevén beneficios limitados para los bosques⁸. Esto se debe a que muchas de las llamadas importaciones asociadas al riesgo de deforestación hacia la UE podrían, en realidad, abastecerse de regiones con bajo riesgo de deforestación con costos de transporte solo marginalmente más altos.

Más allá de las perspectivas puramente mecanicistas sobre cómo las nuevas normas de la UE pueden afectar los flujos comerciales y los impactos correspondientes en los bosques, analistas de políticas han señalado recientemente que debemos considerar los efectos sobre los sistemas de gobernanza tanto en los países productores como en otros países importadores de alimentos y biomasa en todo el mundo⁹.

Aquí analizamos el caso de Brasil, uno de los países con las tasas más altas de deforestación tropical en el mundo, y seleccionamos tres vías de impacto del EUDR que pueden considerarse particularmente relevantes para examinar las condiciones necesarias para lograr efectos deseables sobre los bosques, a saber: (1) normas privadas de sostenibilidad eficaces para las exportaciones de productos agrícolas y forestales de la región amazónica de Brasil; (2) coherencia con regulaciones existentes y efectivas de conservación forestal, tanto públicas como privadas, como la Moratoria de la Soja en la Amazonía (ASM) y el Código Forestal de Brasil (FC); y (3) compromiso nacional con los objetivos de conservación forestal.

³ Artículo 9, 1, h, EUDR.

⁴ Artículo 2, 13, EUDR.

⁵ Artículo 24, EUDR.

⁶ https://www.climatealliance.org/fileadmin/Inhalte/4_Activities/Policy_papers/2022-02_EN_Civil_Society_Position_Statement_Proposed_EU_regulation_on_deforestation-free_products.pdf

⁷ <https://odi.org/en/publications/the-green-squeeze-an-explainer/>

⁸ https://de.apdbrasil.de/wp-content/uploads/2023/09/European_Deforestation_Regulation_EN.pdf

⁹ <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2024.103183>

EUDR y normas privadas de sostenibilidad

La UE ha importado históricamente una proporción relativamente alta de materias primas asociadas al riesgo de deforestación (FRC) provenientes de la región amazónica, debido a las rutas marítimas comparativamente más cortas desde los puertos del norte de Brasil. A pesar de las ambiciosas regulaciones ambientales públicas de Brasil para la producción agrícola, especialmente en el bioma amazónico, la conversión ilegal de bosques naturales es notoriamente alta en la región. Desde principios de la década de 2000, muchos comerciantes internacionales han introducido normas privadas de sostenibilidad para las exportaciones de FRC hacia destinos dentro y fuera de la UE, con resultados mixtos¹⁰.

Para que el EUDR reduzca la deforestación asociada a las FRC en la Amazonía, debemos suponer que estas normas privadas estarán alineadas con las correspondientes normas obligatorias de diligencia debida, al menos en aquellas cadenas de valor que abastecen el comercio con la UE. A menudo, esto implicará la mejora de las normas actuales¹¹. También debemos asumir que estas normas, como mínimo, no se deterioren en aquellas cadenas de valor que abastecen el comercio con destinos fuera de la UE.

Sin embargo, dado que el EUDR implica costos de cumplimiento y riesgos sustanciales para el negocio y la reputación de las empresas que importan desde la región amazónica, algunas empresas podrían decidir trasladarse a regiones de abastecimiento menos riesgosas en el Cono Sur, incluido el Cerrado brasileño, donde muchos paisajes no entran en la definición actual de bosque del EUDR o han sido desforestados hace décadas. En ese caso, los productores de materias primas asociadas al riesgo de deforestación (FRC) en la región amazónica quedarían relativamente más expuestos a la demanda de regiones fuera de la UE, que posiblemente tienen exigencias menos ambiciosas en materia de normas de sostenibilidad¹². En la medida en que las normas privadas hayan tenido el impacto esperado sobre la sostenibilidad de la producción de FRC en la Amazonía brasileña, un desplazamiento hacia un mayor comercio con regiones no pertenecientes a la UE podría contrarrestar los efectos positivos del EUDR en la región. Por lo tanto, los impactos netos positivos a través de esta vía requieren hipótesis relativamente sólidas sobre la estabilidad de los vínculos comerciales existentes y de las normas ambientales asociadas.

¹⁰ <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107546>

¹¹ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1389934124000893>

¹² <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13326>

Coherencia con las iniciativas nacionales de conservación forestal¹³

El EUDR añade una nueva capa externa de gobernanza a un sistema ya bastante complejo de iniciativas y regulaciones existentes, tanto privadas como públicas, de conservación forestal en Brasil y otros países afectados. Sin embargo, los sistemas de gobernanza de los países productores de materias primas asociadas al riesgo de deforestación (FRC) no siempre son perfectamente compatibles con el EUDR. La denominada «incoherencia de políticas», es decir, los objetivos o impactos contradictorios de múltiples instrumentos de política, se reconoce como una posible fuente de resultados no deseados derivados de medidas políticas bien intencionadas¹⁴.

La Moratoria de la Soja en la Amazonía (ASM) de Brasil, establecida en 2006 y prorrogada indefinidamente en 2016, es un esfuerzo colaborativo de actores no estatales, incluidas ONG y asociaciones del agronegocio, para combatir la deforestación impulsada por la expansión de la soja. A pesar de ser un compromiso voluntario, la ASM incorpora mecanismos sólidos de monitoreo y sanción. Cabe destacar que su fecha de corte inicial de 2006 fue posteriormente ajustada a 2008 para sincronizarse con una reforma legal del Código Forestal (FC), la principal ley de conservación forestal de Brasil, que otorgó una amnistía parcial a los usuarios de tierras que hubieran deforestado ilegalmente antes de 2008¹⁵.

El EUDR establece 2020 como año de corte, lo que implica la existencia de tierras aptas para la producción de materias primas asociadas al riesgo de deforestación (FRC) destinadas a importaciones de la UE que pueden estar sujetas a restricciones sustanciales de uso del suelo bajo la ASM o el Código Forestal (FC). Esta discrepancia en los años de corte constituye una incoherencia entre las regulaciones impuestas de manera independiente por Brasil y la UE. En el periodo comprendido entre 2008 y 2020, más de 91 500 km² (un área cercana al tamaño de Portugal) de terrenos forestales fueron convertidos, en su mayoría de forma ilegal, en la región amazónica de Brasil. Aproximadamente tres cuartas partes de esta superficie deforestada son potencialmente aptas para la producción de soja (Figura 1).

Una cantidad tan relevante de tierras representa un incentivo para que el lobby agrícola del país impulse una alineación del año de corte de la ASM con el del EUDR, en busca de una mayor coherencia de políticas. La resistencia a la ASM entre productores y líderes locales no es poco común en Brasil¹⁶, y la percepción de que el EUDR otorga a algunos de los competidores de Brasil, con menor riesgo general de deforestación, una ventaja comparativa constituye un ejemplo claro de tal interés de lobby.

¹³ Ver también: <https://www.nature.com/articles/s41559-024-02465-x>

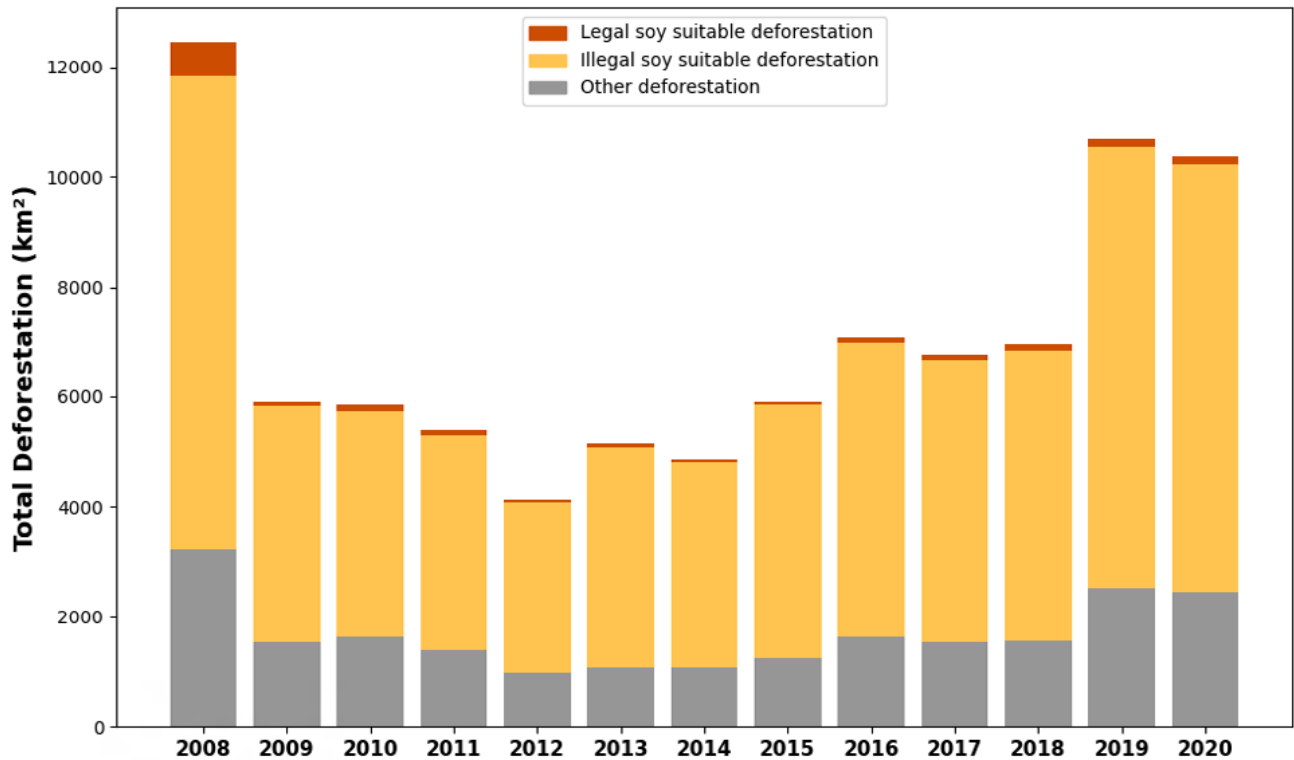


¹⁴ <https://doi.org/10.1002/cet.2057>

¹⁵ Artículo 42, Código Forestal de Brasil (Ley n. 12.651, 2012).

¹⁶ Ver <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/soja/377446-impactos-da-moratoria-da-soja-sao-debatidos-em-evento-da-aprosoja-mt-e-tce.html>

Figura 1 – Tipos de deforestación en el bioma amazónico brasileño (2008-2020)



Fuentes de datos: INPE-PRODES, CAR y datos sobre propiedades rurales proporcionados por el Centro de Sensoriamento Remoto (CSR) de la Universidad Federal de Minas Gerais. Cabe señalar que es posible que el INPE haya detectado casos de deforestación fuera de las propiedades rurales registradas y que, por lo tanto, no se hayan incluido aquí.

Un cambio del año de corte de 2008 a 2020 podría tener consecuencias adversas, siendo la expansión de la soja hacia áreas previamente restringidas probablemente la menos preocupante. Como una amnistía de facto, tal modificación serviría de incentivo para todos aquellos que han talado bosques primarios en expectativa de ganancias especulativas derivadas del aumento de valor en los mercados de tierras formales e informales ¹⁷.

¹⁷ <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab003a/meta>

Compromiso nacional con los objetivos de conservación forestal

En última instancia, el denominado «efecto Bruselas» del EUDR incentivaría a los gobiernos de los países productores a adoptar regulaciones ambientales adicionales, con el fin de reducir el nivel de riesgo de deforestación incorporado en sus materias primas asociadas al riesgo de deforestación (FRC) y, de ese modo, aumentar las perspectivas de comercio con la UE. Como otra condición necesaria para que el EUDR reduzca la deforestación, debemos suponer al menos que no haya una pérdida de eficacia en el sistema de gobernanza forestal existente en los países productores de FRC.

Sin embargo, la mayor parte de la pérdida de bosques en los biomas brasileños sigue siendo causada por el consumo interno o la demanda de los socios comerciales de Brasil fuera de la UE, incluida China. Un estudio reciente encuentra pocas razones para esperar que China adopte políticas comerciales similares a las de la EUDR a corto o mediano plazo⁹. Sin una influencia adicional de los mercados internacionales, el destino de los bosques de Brasil sigue dependiendo principalmente del equilibrio de las fuerzas políticas internas.

Las investigaciones han documentado que los cambios que se han producido en el pasado en el apoyo político interno a la conservación han tenido un impacto sustancial en la pérdida anual de bosques en la Amazonía brasileña¹⁸. Al mismo tiempo, una encuesta reciente realizada entre actores claves en Brasil indica un considerable descontento con aspectos específicos de la EUDR, tanto entre los partidarios como entre los opositores de la actual agenda nacional de conservación forestal⁸.

Contrariamente al «efecto Bruselas», parece prudente considerar también la posibilidad de que surjan los denominados movimientos de reacción política (*political backlash*)¹⁹ con el objetivo de debilitar los compromisos nacionales en materia de conservación. Se trata, sin duda, de la conjetura más especulativa que se plantea en este comentario, pero podría tener consecuencias indeseables para los bosques a una escala mucho mayor que las otras dos.

¹⁸ <https://doi.org/10.1038/s41598-024-52180-7>

¹⁹ <https://doi.org/10.1177/1369148120947956>

Implicaciones

Los legisladores de la UE han diseñado el EUDR con el fin de apoyar la conservación de los bosques más ricos en biodiversidad y carbono del mundo. Hace tiempo que se necesitaban medidas eficaces para alcanzar este objetivo. Sin embargo, para que la influencia del mercado de la UE cambie la economía y la política de expansión en las fronteras agrícolas más dinámicas del mundo, deben alinearse muchos factores, la mayoría de los cuales no están bajo el control de la UE. Dado que los costos de oportunidad del cumplimiento del EUDR recaerán principalmente en los países productores, debemos esperar conductas de evasión en múltiples niveles, incluido el ámbito político. Por lo tanto, los efectos reales sobre la deforestación también dependerán de si el artículo 30 del EUDR, relativo a la cooperación con terceros países, da lugar a asociaciones eficaces para reforzar los sistemas nacionales de gobernanza forestal.

Las investigaciones sobre los factores que impulsan la deforestación y la eficacia de las políticas de conservación han demostrado que los desincentivos regulatorios bien orientados deben alinearse con medidas compensatorias y con cambios estructurales para que la conservación sea sostenible a largo plazo²⁰. Si el comercio mutuamente beneficioso genera externalidades ambientales en el lado de la oferta, tanto los países exportadores como los importadores deben compartir la responsabilidad. Sin embargo, el EUDR, al basarse en el poder de mercado para influir en las decisiones de producción, impone de facto el principio de «quien contamina paga» y genera importantes costos de transacción para todos los participantes del mercado de las FRC, incluso dentro de la UE.

Un enfoque alternativo, basado en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR), podría ser un impuesto fronterizo sobre la huella promedio de deforestación de los flujos comerciales de productos básicos FRC. Dicho impuesto podría combinarse con mecanismos de cooperación y recompensa por los esfuerzos documentados para reducir la deforestación vinculada a la producción de FRC. Los ingresos fiscales podrían convertirse en una fuente constante de apoyo a las agendas de política medioambiental, crónicamente infrafinanciadas, de los países que suministran a la UE alimentos, piensos, combustibles y fibras de origen biológico. Esto también podría facilitar la aceptación por parte de los líderes políticos, que deben equilibrar los costos de la protección ambiental con el apoyo de un electorado fuertemente vinculado al sector primario. Mientras tanto, se necesita investigación interdisciplinaria y métodos rigurosos basados en contrafactuales para monitorear y evaluar los efectos directos e indirectos del EUDR.

²⁰ <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1093/reep/res022>

SOBRE LOS AUTORES

JAN BÖRNER

Institute for Food and Resource Economics, University of Bonn, Germany

LAILA BERNING

Chair of Forest and Environmental Policy, University of Freiburg, Germany

DANIEL BRAUN

Center for Development Research, University of Bonn, Germany

THOMAS DIETZ

Institute of Political Science, University of Münster, Germany

JOCHEN DÜRR

Center for Development Research, University of Bonn, Germany

FERNANDA MARTINELLI

Institute for Food and Resource Economics, University of Bonn, Germany

PAULO MORTARA-BATISTIC

Institute of Political Science, University of Münster, Germany

FELIPE NUNES

Centro de Sensoriamento Remoto, Federal University of Minas Gerais, Brazil

GUSTAVO MAGALHÃES OLIVEIRA

Institute for Food and Resource Economics, University of Bonn, Germany

ANDREA PACHECO

Institute for Food and Resource Economics, University of Bonn, Germany

BRITALDO SOARES-FILHO

Centro de Sensoriamento Remoto, Federal University of Minas Gerais, Brazil

METODI SOTIROV

Chair of Forest and Environmental Policy, University of Freiburg, Germany

DANIEL VARGAS

Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, Brazil

RAFAELLA ZIEGERT

Chair of Forest and Environmental Policy, University of Freiburg, Germany

Los autores agradecen el apoyo de la European Union's Horizon Europe research and innovation program under grant agreements No. 101060765 and No. 101081744.

ACERCA DE ESTE ESTUDIO

Este estudio se utiliza como documento de referencia para el APD | DIÁLOGO SOBRE POLÍTICA AGRÍCOLA BRASIL-ALEMANIA. El contenido de este estudio es responsabilidad exclusiva de los autores, y las opiniones expresadas en él no son necesariamente representativas ni están respaldadas por el APD.



APD

DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND

With support from



Federal Ministry
of Food
and Agriculture

MINISTRY OF
AGRICULTURE AND
LIVESTOCK

MINISTRY OF
AGRARIAN DEVELOPMENT
AND FAMILY AGRICULTURE



by decision of the
German Bundestag

Implementado por



CONSULTING GROUP
General Agent BMEL
Berlin Office



AGRAR CONSULTING

AGRICULTURAL POLICY DIALOGUE BRAZIL-GERMANY (APD)

SCN Quadra 1 Bloco C
Ed. Brasília Trade Center, salas 1102-1104
Ed. 1102 - Brasília - DF, Brazil



+55 61 9 9964-3731

contato@apd-brasil.de

www.apdbrasil.de

APD Brasil Alemanha

APD Brasil Alemanha

PUBLISHER

Agricultural Policy Dialogue
Brazil-Germany (APD)

EDITORIAL COORDINATION

Gleice Mere, Carlos Alberto
dos Santos and Alexander
Borges Rose

GRAPHIC DESIGN

Scriptorium design
Kenia de Aguiar Ribeiro

PHOTO CREDIT

Wenderson Araujo /
Trilux Fotografias / CNA