

MAYO 2022

ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE DEFORESTACIÓN

CEI Centro de
Economía
Internacional

ARTÍCULO

¿Adiós al *commodity*?

Análisis económico de la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea sobre Deforestación y acceso de productos al mercado de la UE

Mayo 2022

El 17 de noviembre de 2021 la Comisión Europea presentó una propuesta de Reglamento (CE, 2021) sobre el acceso al mercado comunitario como a la exportación desde la Unión Europea (UE) de *commodities*¹ y productos que estén vinculados con la deforestación y la degradación de bosques. La razón de esta norma es que la expansión de la frontera agrícola es considerada la principal causa de la deforestación² y que la demanda comunitaria de productos agrícolas favorece este proceso³, por lo que busca reducir la demanda de productos que se asocian con la deforestación (Explanatory Memorandum y puntos 13 y 14 del Considerando inicial).

Esta propuesta tiene como núcleo una medida no arancelaria que consiste en tres elementos: una prohibición del comercio hacia y desde la UE de productos asociados con la deforestación; una declaración escrita obligatoria de compradores y vendedores de que el producto que están comerciando tiene un riesgo despreciable de estar asociado con la deforestación; y una clasificación de los países y de alguna de sus regiones según el riesgo de deforestación. Por la cuestión que trata es importante para quien exporta bienes agrícolas y maderas a la UE.

La propuesta es parte del Pacto Verde Europeo (CE, 2019) –estrategia de crecimiento que aspira a proteger y mejorar el capital natural de la UE– y de dos estrategias que forman parte del Pacto: la “de la granja a la mesa” (CE, 2020 a) y la de biodiversidad (CE, 2020 b). Uno de los objetivos de la primera es garantizar que la cadena de valor alimentaria tenga un impacto ambiental neutro o positivo y reducir la contribución de la UE a la deforestación y a la degradación forestal a escala mundial, mientras que uno de los objetivos de la segunda es aumentar la cantidad, calidad y resiliencia de sus bosques.

El objetivo de este informe es analizar desde el punto de vista económico la Propuesta de la Comisión Europea sobre deforestación. En primer lugar, se presenta un marco analítico referido a las medidas no arancelarias y a la información, núcleo de la Propuesta. En la segunda sección se presentan los principales elementos de la Propuesta. En la tercera sección se analiza la Propuesta desde una perspectiva económica y comercial, y se muestran las consecuencias sobre la forma de comerciar y en particular el grave perjuicio sobre las exportaciones de *commodities*. En la cuarta sección se presentan las exportaciones argentinas potencialmente afectadas por esta medida.

¹ Se entiende por *commodity* agrícola al “producto genérico, no diferenciado que, al no tener ninguna característica distintiva, compite con otros productos sobre la base del precio” (Crawford, 1997: capítulo 6).

² En el período 1990-2008, 29% de la deforestación mundial tuvo su causa en la expansión de la agricultura, 24% en la expansión de la ganadería y 2% en la extracción de madera (CE, 2013). De la correspondiente a cultivos, 19% se debió a la soja, 11% al maíz y 8% al aceite de palma. A su vez, un tercio correspondió a productos que se comercian internacionalmente. De este tercio, 64% se exportó desde América del Sur, 23% desde el Sudeste Asiático y 12% del África Subsahariana.

³ Del lado de los importadores, 39% de los productos con deforestación incorporada o asociados a la deforestación fue comprado por la UE-27, 21% por los países de Asia oriental, 16% por África del Norte y Asia central y occidental, 9% por América del Norte y 8% por el Sudeste Asiático (CE, 2013).

1. Medidas no arancelarias, información y deforestación

Las medidas comerciales se pueden clasificar en arancelarias y en no arancelarias (MNA). Al tiempo que se fueron reduciendo los aranceles, fue creciendo el papel de las MNA, muchas de las cuales se utilizaron con el fin de restringir el comercio. Entre las MNA, cada vez son más importantes las sanitarias, técnicas y ambientales, que suelen descansar en exigencias de información, por ejemplo, si un producto está libre de cierta enfermedad, si contiene cierto insumo crítico o si dañó a algún recurso natural considerado importante por la sociedad, como ser los bosques.

Es por ello que el análisis económico de la medida que conforma esta Propuesta de Reglamento se refiere a cuatro grandes características comunes de las medidas no arancelarias vinculadas con la información de los últimos 30 años. Primero, a la información que se exige tener sobre lo que se comercia; segundo, la forma de mostrar dicha información; tercero, la participación tanto del Estado como de los diversos actores privados en la verificación de la información y en exigir su cumplimiento; y cuarta, cómo las dos primeras características modifican la forma de producir, comerciar y distribuir los productos alcanzados por la medida.

i. ¿Qué información?

La información puede ser sobre el producto y/o sobre el proceso. En el primer caso se refiere a impactos que se dan durante la etapa de consumo, mientras que en el segundo caso se mira lo sucedido durante la producción y el transporte. A su vez, el impacto puede estar acotado al país productor, al país consumidor, o a recursos comunes globales o regionales, como la atmósfera, los mares y las especies animales migratorias. Además, las medidas sobre métodos y procesos de producción –PPM, según sus siglas en inglés– pueden ser de cumplimiento voluntario u obligatorio. Las más discutidas son las PPM acotadas al país productor por cuestiones de extraterritorialidad en la aplicación y porque pueden ocultar como motivación el reducir la competitividad relativa del producto importado (OCDE, 1997). Además, la obtención de esta información implica un costo adicional que puede recaer sobre el exportador o el importador. También se deben tener en cuenta cuáles son las condiciones que harán que el país exportador modifique su forma de producir para cumplir con los requisitos del país importador –la efectividad ambiental–.

ii. ¿Cómo mostrar la información?

Si el resultado de la PPM no se refleja en el producto final –v.g., si los granos fueron cultivados y cosechados con PPM que cuidan el ambiente–, se precisa indicar dicho atributo y que sea creíble por el comprador, lo que se llama bienes con calidad basada en la credibilidad o confianza –*credence*–. Si se trata de un producto de consumo final, se emplea una etiqueta o sello; si es un insumo no envasado, se utiliza una certificación, en general hecha por un tercero. En ambos casos la clave está en cuán creíble o confiable es quien certifica dicho atributo. Esto implica un costo diferencial.

iii. ¿Quién controla el cumplimiento de la medida y la veracidad de las certificaciones?

En última instancia, el Estado es quien detenta el poder de verificar la aplicación y el cumplimiento –conocido como *enforcement*– de las regulaciones que dicta. Pero el sector privado puede participar de tres formas que reciben el nombre de *enforcement* privado (Naysnerski y Tietenberg, 1992): i. denunciar ante la agencia regulatoria violaciones por parte de empresas; ii. accionar contra la autoridad por no cumplir adecuadamente su función de control; y iii. demandar directamente a quien incumple. A su vez, la auditoría privada puede complementar la auditoría estatal, de modo que aumenta la probabilidad de hallar a los infractores.

iv. ¿Cómo modifica la cadena productiva y de comercialización?

Si no se requiere diferenciar al producto según la PPM, se está frente a un producto no diferenciado o *commodity* que utiliza formas de almacenamiento y distribución a granel en los cuales se mezclan bienes elaborados con diferentes PPM. Si es importante cumplir con cierta PPM, se precisa separar los productos. Hay dos formas genéricas de practicar la separación: la segregación y la identidad preservada⁴. Según Lin *et al.* (2000) y Lin (2002), la diferencia entre ambos modelos es una cuestión de grado vinculada con el uso de la infraestructura: la segregación implica mantener separados los productos a lo largo de la cadena productiva –siembra, cosecha, carga y descarga, transporte, almacenamiento y procesamiento–, pero utilizando la misma infraestructura; en cambio, la identidad preservada implica la completa separación de los productos durante todas las etapas del proceso. De acuerdo a ISEAL (2016), en el modelo de identidad preservada el producto certificado no se mezcla con otros productos certificados del mismo origen, mientras que la segregación –también denominada “*commodity* a granel”– admite la mezcla de productos certificados de distinto origen pero no con productos no certificados.

Según Fernández *et al.* (2006), en la estructura compartida, los componentes de la cadena deben realizar tareas adicionales de coordinación para asegurar que cada producto cumpla con los requisitos de los mercados de destino. Si bien estas tareas reducen la probabilidad de mezcla con otros productos, aún se corre el riesgo de perder mercados si se cometen errores a lo largo del sistema, riesgo que aumenta cuanto mayor sea la cantidad de veces que se intercalan productos que no deben mezclarse.

Por su parte, la segunda alternativa implica la realización de inversiones de capital para construir una estructura paralela a la tradicional que permita sembrar, cosechar, almacenar, procesar y transportar los productos diferenciados separados de los demás. Con esta alternativa se elimina la necesidad de coordinar las fechas de cosecha, acopio y transporte, no hay que hacer tareas de limpieza adicional de las instalaciones y maquinarias, y disminuye el riesgo de mezcla debido a que cada tipo de producto tendrá su propia cadena de producción, almacenamiento y distribución. Sin embargo, con esta posibilidad se mantiene la necesidad de un agente coordinador para la conformación de esta estructura y para su operación.

Una alternativa que puede favorecer la coexistencia de producciones diferenciadas es crear zonas dedicadas exclusivamente a la producción de bienes diferenciados. Eso permite obtener los resultados de una estructura paralela, pero con menores requisitos de coordinación y menor nivel de inversión adicional.

La separación suele venir acompañada de la rastreabilidad (*traceability*), que es un sistema de registro que permite seguir el rastro de un producto a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, sistema que puede ser establecido por el sector privado de manera voluntaria o por el Estado de manera obligatoria (Golan *et al.*, 2002). La rastreabilidad permite demostrar la presencia de una cadena de suministro (ISEAL, 2016).

⁴ Los sistemas de separación de productos conforman lo que ahora se conoce como “cadena de custodia” que, según ISO (2020: 3.1.1), es el “proceso por el cual insumos y productos y la información asociada son transferidos, monitoreados y controlados a medida que atraviesan cada escalón en la cadena de provisión relevante”. El propósito de esta cadena es asegurar que un producto tiene el conjunto de características especificadas (ISO 2020: 3.1.2).

2. La propuesta de Reglamento

2.1. Medida y alcance

La medida de política que se planea aplicar es una medida no arancelaria que condiciona el acceso al mercado comunitario y a la exportación desde la UE de ciertos productos agrícolas seleccionados a que (art. 3)⁵:

- i. sean libres de deforestación (*deforestation-free*). Son aquellos producidos en tierras no deforestadas después del 31 de diciembre de 2020 y la madera obtenida después de esta fecha sin degradar los bosques;
- ii. se produzcan cumpliendo la legislación del país de origen. Incluye leyes sobre el uso del suelo, el cuidado del ambiente y las referidas al comercio exterior;
- iii. estén cubiertos por una declaración de “debida diligencia” (*due diligence*).

El Reglamento se aplicará a carne vacuna, cuero vacuno, cacao, chocolate, café, palma, aceite de palma, harina de palma, soja, aceite de soja, harina de soja, madera y manufacturas de madera (Anexo 1 de la Propuesta).

2.2. Objetivo

Con esta medida, la UE busca minimizar su contribución a la deforestación en todo el mundo y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la pérdida de biodiversidad global (artículo 1). Pretende alcanzar estos objetivos planetarios a través de la regulación del comercio de productos agrícolas y derivados, dado el papel del bloque en el comercio agrícola⁶: primer exportador (36% de las exportaciones mundiales si se incluye el comercio intra-UE o 12,9% si no se lo incluye) y primer importador si se incluye el comercio intra-UE (32% del comercio) o tercer importador si se lo excluye (9,6%) (OMC, 2021).

2.3. La “debida diligencia”

La obligación de presentar esta declaración está a cargo del operador –productor, comprador o vendedor– y el *trader* grande. La declaración debe contener (art. 8):

- i. información y documentación que demuestre que el producto cumple con la medida (art. 9).
- ii. una evaluación del riesgo de que el producto no cumpla la medida; el riesgo debe ser despreciable para que el producto pueda acceder al mercado (art. 10). Entre los criterios para tener en cuenta en esta evaluación están el riesgo del país y de regiones del país; la presencia de bosques en la zona de producción; prevalencia de deforestación en el país; corrupción y falta de cumplimiento de la ley; cadena productiva en la cual es difícil conectar el producto con la parcela de tierra donde se cosechó; riesgo de mezclar el producto con otros de origen desconocido o producidos en áreas donde se ha deforestado o se está deforestando.
- iii. medidas para mitigar el riesgo de incumplimiento cuando no es insignificante (art. 10).

⁵ Al comprender los productos colocados en el mercado de la UE –ya sean importados o producidos en la UE– y a los exportados desde la UE, no se discriminaría contra el importado, esto es, se cumpliría con el trato nacional (art. 3 del GATT).

⁶ Comprende alimentos y materias primas agrícolas.

La “debida diligencia” viene siendo aplicada por la UE, con buenos resultados, al comercio de madera para informar si fue cosechada de manera ilegal (Explanatory Memorandum).

En el caso de que un producto sea originario de un país categorizado como de bajo riesgo de deforestación, la “debida diligencia” será simplificada, esto es, no será obligatoria la inclusión de la evaluación del riesgo ni de las medidas de mitigación (art. 12).

2.4. Obligaciones de los actores privados

El operador privado deberá realizar la declaración de “debida diligencia” y presentarla a la autoridad correspondiente como condición indispensable para ingresar el producto (art. 4). Al presentar la declaración, asume la responsabilidad de que el producto que ingresa al mercado cumple con la medida. Es por ello que se señala que no colocará el producto en el mercado si el producto no es libre de deforestación o ha sido producido sin respetar las leyes locales, si la “debida diligencia” reveló un riesgo no insignificante de incumplimiento con la medida, o si es “incapaz” de realizar una “debida diligencia” que le permita afirmar si el producto que se va a importar cumple los requisitos de la medida. Si un producto no cumple con los requisitos de la medida, el operador deberá evitar que el producto ingrese al mercado comunitario (art. 22).

El operador debe guardar por 5 años la información sobre descripción y nombre comercial del producto que comercia, país de origen, coordenadas para la geolocalización de las parcelas donde se cosechó el producto, fecha de la producción, datos del comprador y del vendedor, información verificable de que el producto es libre de deforestación y que respetó las leyes del país del productor (art. 9). También debe guardar por 5 años la declaración de “debida diligencia” y la documentación respaldatoria. El *trader*, excepto si es PyME, tiene las obligaciones de un operador (art. 6).

Esta obligación no excluye que también se quiera cumplir con estándares voluntarios (considerando inicial 35), alternativa que formará parte de la revisión del Reglamento (art. 32), revisión que se discutiría a lo sumo 5 años después de la entrada en vigencia del Reglamento.

2.5. El enforcement

Las “autoridades competentes” que designe cada país miembro de la UE como responsable para llevar a cabo las obligaciones del Reglamento (art. 13) estarán a cargo del *enforcement* de la medida (art. 24). Así revisarán si los operadores y *traders* cumplen sus obligaciones y si los productos cumplen los requisitos, y controlarán la documentación respaldatoria de las declaraciones de “debida diligencia”, entre otras (art. 14 y 15). La selección de productos, operadores y *traders* que deben revisarse se hará en base a un análisis de riesgo que tendrá en cuenta la categorización de cada país.

Al menos 15% de las cantidades importadas de productos originarios de países de alto riesgo y de operadores que importen desde esos países estarán sujetos a revisión (art. 20).

En caso de incumplimiento, las sanciones serán “efectivas, proporcionadas y disuasorias” (art. 23), que incluyen multas equivalentes al beneficio económico de la infracción y con monto creciente en caso de reincidencia, confiscación de los productos, confiscación de los ingresos obtenidos por la transacción y exclusión temporal de la contratación pública.

Como complemento del *enforcement* estatal, en un claro acto de *enforcement* privado, las personas físicas y jurídicas pueden denunciar ante la autoridad correspondiente y ante la justicia al productor que no cumple con las medidas ambientales (art. 29 y 30).

2.6. Determinación del nivel de riesgo de los países productores

Los países productores y partes de ellos serán clasificados por la CE como de riesgo bajo, riesgo estándar o riesgo alto de no ser libres de deforestación (art. 27). Para ello se observará: i. la tasa de deforestación y degradación; ii. la tasa de expansión de las tierras agrícolas; iii. la tendencia de la producción de los *commodities* seleccionados; iv. si en las “contribuciones nacionales determinadas” referidas a cambio climático se incluyen las emisiones por la deforestación; v. la existencia de acuerdos entre el país productor y la UE que incluyan la cuestión de la deforestación; vi. si el país productor sanciona las actividades que llevan a la deforestación. Para esto se tendrá en cuenta la información que provea el país productor (art. 27). Resta definir los valores de referencia de los indicadores cuantitativos y cualitativos para determinar la categoría del país.

Si la Comisión Europea decide cambiar la clasificación de un país, deberá pedirle su opinión (art. 27). Además, la UE buscará cooperar con los países productores para conservar el suelo y realizar una explotación agrícola y forestal sostenible (art. 28).

A esta clasificación se la denomina sistema de *benchmarking*, que puede definirse como la sistematización de la práctica de aprender de lo que han hecho los otros (Yasin, 2002).

La categoría asignada a un país es una indicación de la información que debe presentarse y de los controles que deben efectuarse. La UE lo pensó como un incentivo para que los países reduzcan la deforestación y realicen una explotación más sostenible (Considerando inicial 47). Las ventajas son: una “debida diligencia” simplificada (art. 12), un menor control de operadores y productos (art. 14), y no estar obligado a revisar una proporción mínima de operadores e importaciones (art. 20).

Aquí cabe aclarar el uso que le da esta Propuesta a las categorías “mezcla” y “riesgo de mezcla”. Primero, no se permite la importación si hay mezcla con productos que no son libres de deforestación; esto es, el umbral aceptado de mezcla accidental es nulo (art. 3). Segundo, la norma permite que la importación se realice solo si el riesgo de mezcla accidental es “despreciable” (art. 10). Tercero, los países son categorizados según el riesgo de mezcla (art. 27). Por lo tanto, la mezcla no se acepta, sin importar el umbral de mezcla. La calificación asignada a un producto de que el riesgo de mezcla es “despreciable” y la asignada a un país de que el riesgo de mezcla es bajo tendría el propósito de reducir la probabilidad de que ocurra una mezcla accidental y que deba retirarse el producto del mercado.

3. Análisis económico e impacto comercial de la medida

3.1. Información y tipo de medida

Esta medida es una PPM obligatoria referida a un atributo –cuidado del bosque– no reflejado en el producto comercializado, por eso la necesidad de una certificación o algo similar, en este caso la declaración de “debida diligencia” por parte del importador⁷. Dado que su efecto ambiental es tanto

⁷ Según la consulta pública que hizo la Comisión Europea en 2020, la mayoría apoyó que la medida permita reducir la contribución de la UE a la deforestación global, que sea obligatoria y que incluya una “debida diligencia” (CE, 2021 b). La “debida diligencia” se aplica de manera creciente a empresas y cadenas de suministro en relación con su impacto potencial sobre el ambiente, los derechos humanos y cuestiones sociales y laborales. Está presente en la legislación de la UE sobre lavado de dinero, sanidad alimentaria, sustancias peligrosas, alimentos y cultivos genéticamente modificados (ISEAL, 2016). Desde 2013 se aplica a la madera obtenida de forma ilegal y a los productos elaborados con dicha madera que ingresan a la UE (Reglamento

sobre el país productor –sus bosques– como sobre un recurso común global –capacidad de captura de CO₂ para reducir el cambio climático–, tiene mayor legitimidad que si solo apuntara a reducir el impacto en el país exportador.

Aunque la motivación declarada es ambiental, también podría encubrir un motivo proteccionista dado el carácter unilateral de la medida, aunque propone acciones cooperativas con los países perjudicados. A su vez, por los costos que implica su cumplimiento, como se verá luego, afectará la competitividad relativa frente a los productos europeos similares.

La efectividad ambiental dependerá de cada país y producto, pero en general es esperable que pueda influir en muchos casos dado el papel de la UE como importador de los productos involucrados y que se trata de productos destinados principalmente a mercados externos.

Por su parte, el volumen de información que va a recolectarse es de tal magnitud que precisará costosos sistemas de información. Por ejemplo, deberá registrar los datos del vendedor de cada lote, la correspondiente geolocalización y fecha de cada operación. Además, algunos de esos datos no pueden ser de carácter público según leyes de protección de la privacidad de la información (COCERAL, FEDIOL y FEFAC, 2022)⁸.

3.2. Enforcement

Lo habitual es que el *enforcement* de una medida obligatoria recaiga primero en el Estado, y el *enforcement* privado sea un complemento, como sería el caso de que el Estado controle el cumplimiento y los privados recurran a denuncias administrativas y judiciales. Sin embargo, la obligación de la “debida diligencia” hace recaer en el sector privado la responsabilidad de que el producto que se va a importar cumpla la medida ambiental.

Esto tiene diversas consecuencias:

- i. limita las importaciones a los casos en que el importador esté seguro del sistema que certifica que el producto cumple con los requisitos. Sin esa seguridad, no le conviene importar el producto;
- ii. incentiva la realización de convenios de responsabilidad solidaria entre el importador y el productor extranjero, de modo que, si la Comisión Europea impide el acceso del producto y penaliza al importador europeo, los costos sean compartidos entre ambas partes;
- iii. los costos administrativos del control del sistema de certificación y de la guarda de la documentación respaldatoria recaen sobre el operador privado, de modo que el Estado ahorra estos gastos;
- iv. toda objeción a la certificación deberá ser defendida, en primer lugar, por el importador, y en segundo lugar, por el exportador y por quien certifique el cumplimiento de los requisitos legales.

Una justificación de asignarle al importador y al operador más responsabilidad es suponer que tiene mayor conocimiento de quiénes son sus proveedores. Este supuesto es aceptado por COCERAL, FEDIOL y FEFAC (2022).

995/2010). Este concepto obliga a organizar un sistema de información sobre el producto que importan y sobre los productores a quienes se les compra.

⁸ COCERAL: Cámara de cereales, oleaginosas, legumbres, aceite de oliva, aceites y grasas, piensos y oferta agrícola de la Unión Europea. FEDIOL: Federación de la industria europea de aceites vegetales y alimentos proteicos. FEFAC: Federación de productores europeos de alimento para animales.

Otro problema vinculado con el *enforcement* es la definición de los valores de referencia para el “riesgo despreciable” en la evaluación de riesgo (art. 10) y para el *benchmarking* de los países (art. 27). Estos valores pueden decidirse en forma discrecional de manera tal que dejen a ciertos proveedores más eficientes en peores condiciones que otros.

3.3. Impacto comercial

3.3.1. Doble desvío de comercio: origen y destino

El esquema de la Propuesta premia a las exportaciones desde países calificados como de “riesgo bajo” respecto al tipo de información y a las características del control que se recibirá, más detallado y complejo. Es por ello que es esperable que las importaciones de la UE cambien su origen desde países categorizados como de alto riesgo hacia los de bajo riesgo (CE, 2021 a)⁹. Como se verá luego, los productores europeos serán los más aptos para ser proveedores de los productos abarcados por la norma.

Por su parte, los exportadores no europeos dejarán de exportar a la UE y redirigirán sus ventas a países sin estos requisitos. Como este desvío se daría para los productos obtenidos en tierras no deforestadas a partir del fin de 2020, según la CE (2021 b) se reduciría este impacto pues es probable que gran parte de la producción provenga de tierras utilizadas por el agro antes de ese año.

Para evitar este doble desvío de comercio, ISEAL (2016) propone combinar medidas que afectan la demanda –v.g., etiquetados voluntarios o diligencias debidas obligatorias– con medidas que afectan la oferta –v.g., incentivos para mejorar la sostenibilidad de la explotación–. En cierta medida, la Comisión Europea toma esta sugerencia: a pesar de que la debida diligencia es una exigencia para la demanda, ofrece cooperación con los países productores para reducir el problema en la etapa de producción (art. 28).

3.3.2. Organización de la cadena productiva

La prohibición de ingresar productos asociados a una deforestación sin umbral de mezcla accidental sumado a la información que debe recolectarse sobre cada producto conduce *de facto* a separar cada producto cosechado, evitar la mezcla accidental y permitir que cada lote pueda ser identificado a lo largo de la cadena productiva y de comercialización. Eso lleva a guardar las coordenadas para la geolocalización de la parcela de tierra donde fue cosechado el producto, la fecha de la cosecha y el nombre del productor.

No solo dejaría de ser tratado como un producto no diferenciado o *commodity*, sino que tampoco serviría un esquema de segregación o uno de identidad preservada en los cuales se pueden mezclar lotes del producto que cumplan con los mismos requisitos, caso de granos no OGM que se pueden mezclar siempre que los test correspondientes verifiquen su condición y que aceptan cierto umbral de tolerancia de mezcla accidental con lotes que no cumplen los requisitos. Como afirman las cámaras europeas de comercio y procesamiento de cereales y oleaginosas, todo este sistema de rastreabilidad hasta la parcela no es compatible con un producto manejado, procesado y comercializado a granel (COCERAL, FEDIOL y FEAC, 2022). Tampoco se podrían delimitar zonas libres de

⁹ Esta diferenciación de países podría ser objetada como violatoria de las normas de la OMC (COCERAL, FEDIOL y FEAC, 2022), en particular el trato de nación más favorecida (art. 1 del GATT).

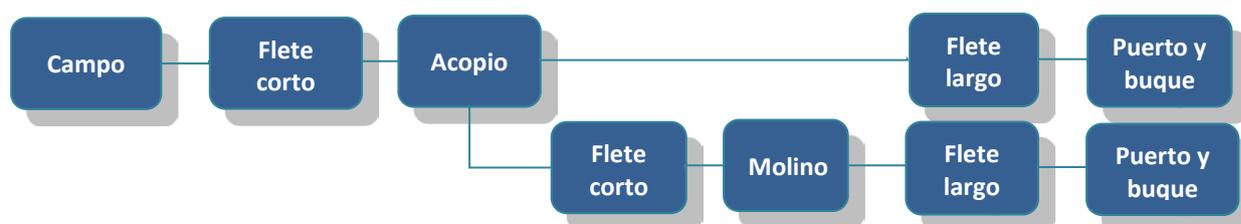
deforestación, con las ventajas de menores costos de monitoreo y cumplimiento de las normas (Meyer y Miller, 2015) pues no reemplazarían a la información de la parcela.

Con una posición a favor de la medida, Fern (2022) señala la importancia de esta rastreabilidad debido a que hubo casos de deforestación en zonas con certificados que aseguraban lo contrario.

Para poder realizar esta identificación se debería separar el producto en bolsas o contenedores y evitar el almacenamiento y el transporte a granel. Dicho de otro modo, es decretar el “adiós al *commodity*”.

Como ejemplo se puede tomar el poroto, el aceite y la harina de soja y señalar qué hacer para que no se mezclen productos de diferentes parcelas en las diversas etapas de la cadena, según se muestra en el Diagrama 1. También se indica el costo adicional que ocasionaría en caso de ponerse en práctica¹⁰.

Diagrama 1
Cadena de granos y harinas/aceites en el país productor



Fuente: CEI

Campo. Un productor cosechó porotos en una parcela libre de deforestación. Para poder vender la producción a un operador de la UE, certifica dicha condición con un certificador reconocido. Para evitar la mezcla accidental, debe limpiar la cosechadora y el camión de recolección o utilizar equipos exclusivos. El costo adicional es el de la limpieza de los equipos y el costo de oportunidad por el tiempo sin uso y por el descarte de granos durante la limpieza.

Acopio. Para el acopio de la cosecha tiene dos alternativas: utilizar silos exclusivos –v.g., silos bolsa o silos pequeños–o silos comunes previo un proceso de limpieza para evitar mezclas. El costo corriente adicional comprende el mantenimiento de los silos exclusivos o la limpieza de los silos comunes y un mayor costo por tonelada almacenada debido a la menor rotación durante el año.

Flete corto y flete largo. En lo que hace al flete corto, la construcción de silos exclusivos puede modificar la distancia por recorrer según la disponibilidad de centros de acopio. Los camiones tendrán un mayor costo de oportunidad por el mayor tiempo para llevar el producto a un silo y por la mayor espera para ser atendido en cada centro de acopio dada la mayor demanda. También se le suman las tareas de limpieza. En el flete largo el mayor costo es la limpieza y la menor rotación de los camiones.

Procesamiento en el molino. La transformación de granos en harinas y aceites se realiza a granel mezclando granos de diferentes lotes. Se podrían construir plantas exclusivas para ciertos granos con

¹⁰ En parte se basa en Fernández *et al.* (2006), con las adaptaciones necesarias.

atributos diferentes pero se precisa un volumen de cosecha mínimo alto para justificar el costo de capital y el costo de mantenimiento y operación de otra planta. El compartir una planta exige un mayor costo de limpieza pues hay que limpiar toda la planta. Si es alto el costo de sostener plantas exclusivas para procesar granos con atributos comunes que se pueden mezclar, es mucho mayor para procesar pequeños lotes. Por lo tanto, es de baja factibilidad económica el contar con harinas y aceites hechos con granos de cada lote.

Puerto y buque. Para la etapa del puerto, el análisis es similar al de la etapa de acopio: el uso de silos comunes se asocia a costos de limpieza y a costos por menor rotación. La mayor dificultad se encuentra en lo referente al buque. Para el transporte de granos y harinas de soja se utilizan buques a granel seco y para aceites se emplean buques tanque para mercancía a granel líquido. Son buques en los que se mezclan los granos y derivados provenientes de distintas parcelas y fechas de cosecha. Por lo tanto, no es apto para el esquema de diferenciación que exige la propuesta comunitaria. Deberían diseñarse bodegas pequeñas para lotes pequeños o envasar los productos en bolsas o contenedores en el caso de granos y harinas y en envases para líquidos en lo que respecta a los aceites. Aquí se daría el definitivo adiós al bien agrícola no diferenciado.

En consecuencia, la magnitud de los cambios que deberán hacerse en la organización de la cadena llevará a un importante incremento en los costos de información, de logística, de rotación de insumos y productos, y de producción y transporte por pérdida de economías de escala. Así se perjudicará menos a los operadores más grandes que puedan organizar este sistema de producción, comercialización e información y afectará más a los operadores pequeños (COCERAL, FEDIOL y FEFAC, 2022), en ambos casos tanto en el país de origen como en el país de destino.

Esto creará un “campo de juego desnivelado” en contra de los proveedores externos y a favor de los internos que producen o importan bienes no alcanzados por la regulación¹¹: la suba del costo de las importaciones alcanzadas podría anular la diferencia de costo que tiene el proveedor externo. La competitividad relativa tendrá un giro brusco. Por eso cabe pensar si el principal objetivo de la norma es reducir la deforestación o reducir las importaciones.

Al mismo tiempo, subirá el precio del producto en el mercado comunitario por el aumento de los costos y por la menor oferta de exportaciones. El incremento del precio permitirá cubrir los mayores costos de los proveedores internos y de los proveedores externos que mejor se organicen y así tengan el menor crecimiento de costos.

Por su parte, la necesidad de utilizar mayor cantidad de equipos promoverá un mayor uso de combustibles y la consiguiente mayor emisión de gases de efecto invernadero.

Sin embargo, cabe resaltar que el cambio del contexto internacional puede que haga retrasar su entrada en vigencia o que se modifiquen los productos abarcados. La guerra entre Rusia y Ucrania ha reducido la oferta mundial de cereales y oleaginosas. Su incremento de precios impactará en el gasto del consumidor y en el costo del alimento para el ganado, lo cual incrementará el costo de producción de la carne. Estos efectos, ¿serán suficientes para modificar la medida?

¹¹ La UE es uno de los principales productores y consumidores de colza y girasol, tanto la semilla como el aceite y la harina (USDA, 2022), cultivos no alcanzados por la medida. Por su parte, se vería afectada la pequeña pero creciente producción de soja que, cabe destacar, es defendida por 14 miembros de la UE y varios países europeos que no forman parte de la UE, cuyos ministros de agricultura firmaron el documento European Soya Declaration (2017-2019), en el que sostienen que deben adoptarse medidas de política agrícola para incrementar la producción comunitaria de soja no OGM.

4. La Propuesta y las exportaciones argentinas involucradas

Los principales productos con deforestación incorporada que la UE-27 importa de la Argentina son, según la CE (2013), harina de soja, porotos de soja y carne vacuna. En forma coincidente, la soja y la ganadería vacuna han sido factores de destrucción del bosque nativo en el noroeste de la Argentina –Parque Chaqueño, Selva Tucumano Boliviana– (Gómez Lende, 2018; Mónaco *et al.*, 2020). Estos productos están incluidos en la Propuesta. Sin embargo, la mayor parte de la deforestación descripta ocurrió antes de enero de 2021, por lo que no se vería incluida como zona deforestada.

Pero, aunque el comercio de soja y carne bovina no estaría prohibido, igual rige la separación e identificación. Por eso caben dos preguntas: i. ¿cuál es el comercio máximo involucrado?; ii. ¿cuáles son los productos más afectados, sea por dependencia del mercado europeo como por dificultad para cumplir con los requisitos de información y segregación?

Las exportaciones argentinas de productos asociados a la deforestación según la Propuesta de Reglamento suman poco más de 2.700 millones de dólares, los que representan la tercera parte de las exportaciones a la UE (Cuadro 1) y 5% de las exportaciones totales argentinas. A su vez, el 15% de las exportaciones de estos productos se dirigen a la UE. Estos valores muestran las ventas afectadas en el escenario de pérdida completa del mercado comunitario si no se puede cumplir con la norma de la UE.

Cuadro 1

Productos asociados a la deforestación: exportaciones argentinas

Promedio 2018-2020, en miles de US\$

| Productos | UE-27 | Part. % | Mundo | Part. % | UE/Mundo (%) |
|---------------------------|-----------|---------|------------|---------|--------------|
| Involucrados en Propuesta | 2.759.363 | 36 | 18.421.410 | 30 | 15 |
| Total | 7.723.679 | | 60.572.817 | | 13 |

Fuente: CEI en base a Indec

De los productos involucrados, los que más dependen del mercado de la UE son la carne bovina refrigerada, cajas de madera, madera en partículas, harina de soja y cueros bovinos (Cuadro 2), en tanto que los mayores valores de exportación corresponden al complejo sojero, la carne vacuna y los cueros bovinos. De los que se exportan a la UE, los más afectados serían la harina de soja y los porotos de soja ya que se venden como un *commodity* y el almacenamiento y transporte es a granel. Los demás productos involucrados pueden almacenarse de manera diferenciada y transportarse como mercancía en general en contenedores, a la vez que se identifica cada lote con la información requerida en la Propuesta. En particular, la carne bovina no tendría grandes dificultades para cumplir con la exigencia ya que viene cumpliendo con otras normas sanitarias que obligan a identificar al producto exportado ^{12 13}.

¹² En el caso de las carnes existen diversos programas de auditoría del Departamento de Agricultura de Estados Unidos que ayudan a las empresas que quieren diferenciar sus productos (USDA, sin fecha). Un ejemplo para el caso de las exportaciones de carne bovina de Estados Unidos se puede ver en USDA (2019).

¹³ La carne bovina argentina cumple con un sistema de rastreabilidad desde el establecimiento ganadero hasta que el producto se termina de procesar y envasar en el frigorífico (SENASA, sin fecha). Primero se identifica a cada animal con una etiqueta que incluye la Clave Única de Identificación Ganadera (CUIG) que indica el establecimiento ganadero del que proviene (SENASA, 2017). En segundo lugar, al finalizar el procesamiento en

Cuadro 2

Productos asociados a la deforestación: exportaciones argentinas*

Promedio 2018-2020, participación en %

| Exportaciones a la UE-27 | | Producto | Part. expo UE/expo total (%) |
|--------------------------------------|------------------------------|---|------------------------------|
| Mayor a 10 millones de US\$ | 2304 | Harina de soja | 25,5 |
| | 0201 | Carne bovina refrigerada | 60,6 |
| | 4104 | Cuero bovino curtido | 16,1 |
| | 1201 | Porotos de soja | 0,7 |
| | 0202 | Carne bovina congelada | 0,9 |
| Entre 10 millones y 1 millón de US\$ | 1507 | Aceite de soja | 0,2 |
| | 4107 | Cueros preparados después del curtido | 8,5 |
| | 48 | Papel y cartón | 1,8 |
| | 4101 | Cuero bovino sin curtir | 14,2 |
| | 0206 | Vísceras comestibles de animales | 0,6 |
| | 1806 | Chocolate | 1,2 |
| Menor a 1 millón de US\$ | 4407 | Madera aserrada de espesor superior a 6 mm | 0,8 |
| | 4401 | Madera en plaquitas o partículas | 42,6 |
| | 4415 | Cajones y cajas de madera | 55,7 |
| | 4418 | Obras y piezas de carpintería para constr., de madera | 10,0 |
| | 9403 | Los demás muebles y sus partes | 1,1 |
| | 4411 | Tableros de fibra de madera | 0,2 |
| | 9606 | Botones y botones de presión | 1,0 |
| | 4409 | Madera perfilada longitudinalmente | 0,2 |
| | 4408 | Hojas para chapado y demás maderas aserradas | 9,3 |
| | 4403 | Madera en bruto | 0,0 |
| | 0901 | Café | 0,2 |
| | 4414 | Marcos de madera | 1,4 |
| | 4416 | Barriles de madera | 1,6 |
| | Sin exportaciones a la UE-27 | 47 | Pasta de madera |
| 0102 | | Animales vivos de la especie bovina | 0,0 |
| 1511 | | Aceite de palma | 0,0 |
| 1805 | | Cacao en polvo | 0,0 |
| 4406 | | Durmientes de madera para vías férreas | 0,0 |
| 4410 | | Tableros de madera | 0,0 |
| 4412 | | Madera contrachapada y chapada | 0,0 |
| Total | | | 15,0 |

Notas: Productos indicados en el Anexo 1 de la Propuesta de Reglamento sobre la deforestación, COM (2021)706 final.

*Ordenados según exportaciones argentinas a la UE-27.

Fuente: CEI en base a Indec

el frigorífico se debe colocar una etiqueta que indique que fue inspeccionado el proceso y que identifique al frigorífico. En el caso de la carne que se exporta a la Unión Europea, se indica si cumple con las normas sanitarias comunitarias que exigen la identificación de la carne exportada, sea en media res o envasada. La autoridad sanitaria de la UE verificó en forma reciente el cumplimiento de las normas comunitarias (UE, 2020). Para cumplir con la norma propuesta de deforestación en la etapa primaria habría que agregar dicha información en la CUIG del animal y en la etiqueta del producto envasado.

La factibilidad técnica no implica que también sea factible desde el punto de vista económico adaptarse a los requisitos de la norma, dado el costo que implica el proceso de separación e identificación, la adquisición de los bienes de capital necesarios, la reorganización de la cadena y la puesta en marcha de un sistema de información detallado. Debido al poder de mercado de la UE, el costo de cumplir con la norma recaería sobre el productor argentino. Es probable que haya productores marginales que vean un incremento de costos que haga negativo su margen de ganancia. Así se favorecería una mayor concentración de la oferta de estos productos.

Por otro lado, el incremento de precios en el mercado comunitario beneficiará a los productores y exportadores que puedan adaptarse a los nuevos requisitos. Queda por ver si este aumento de precios compensa el aumento de costos.

Referencias bibliográficas

- CE (2013). *The impact of EU consumption on deforestation: Comprehensive analysis of the impact of EU consumption on deforestation*. Technical report 2013 063.
- CE (2019). *El Pacto verde europeo*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM(2019)640 final.
- CE (2020 a). *Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM(2020)381 final.
- CE (2020 b). *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM(2020)380 final.
- CE (2021 a). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos derivados asociados a la deforestación y la degradación forestal y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 995/2010*. COM(2021) 706 final.
- CE (2021 b). Commission staff working document. *Executive summary of the impact assessment report minimising the risk of deforestation and forest degradation associated with products placed on the EU market*. SWD(2021)327 final.
- COCERAL, FEDIOL y FEFAC (2022). Joint position on the Commission Proposal for a Regulation for deforestation-free supply chains. 21ENV387. 15 de febrero.
- Crawford, I. M. (1997). *Agricultural and food marketing management*. Capítulo 6: “Commodity marketing”. Roma: FAO.
- European Soya Declaration (2017 – 2019). En <https://www.donausoja.org/wp-content/uploads/2022/01/joined-declaration.pdf>
- Fern (2022). EU Regulation on deforestation-free products: What’s in the new proposal and what does it mean. Bruselas: Fern.
- Fernández, Leonardo, Carlos Galperín, Mabel Dávila y Guillermo Perez (2006). Diferenciación y costos de separación de granos: los OGM en el complejo maicero argentino. Documento de Trabajo N° 155, Universidad de Belgrano.
- Golan, E., B. Krissoff y F. Kuchler (2002). “Traceability for food marketing & food safety: what’s the next step?”. *Agricultural Outlook*, 288: 21-25.
- Gómez Lende, Sebastián (2018). “Destrucción de bosques nativos y deforestación ilegal: el caso argentino (1998-2016)”. *Papeles de Geografía*, 64: 154-180.
- ISEAL (2016). “Chain of custody models and definitions”. Londres: ISEAL Alliance.
- ISO (2020). “Chain of custody – General terminology and models”. ISO/FDIS 22095:2020.
- Lin, W. (2002). “Estimating the Costs of Segregation for Non-biotech Maize and Soybeans”. En V. Santaniello, R.E. Evenson y D. Zilberman (eds.), *Market Development for Genetically Modified Foods*. Oxon (Reino Unido): CABI Publishing.
- Lin, W., W. Chambers and J. Harwood (2000). “Biotechnology: U.S. grain handlers look ahead”. *Agricultural Outlook* 270: 29-34, abril.

Meyer, Christopher y Dana Miller (2015). “Zero Deforestation Zones: The case for linking deforestation-free supply chain initiatives and jurisdictional REDD+”. *Journal of Sustainable Forestry*, 34: 559-580.

Mónaco, Martín H; Pablo L. Peri; Fernando A. Medina; Hernán P. Colomb; Victor A. Rosales; Fabio Berón; Eduardo Manghi; Mariela L. Miño; Julieta Bono; Juan R. Silva; Juan J. González Kehler; Lucia Ciuffoli; Florencia Presta; Agustina García Collazo; Marcelo Navall; Carlos Carranza; Dardo López y Gabriela Gómez Campero (2020). “Deforestación de los bosques nativos de Argentina: causas, impactos y propuestas de desarrollo alternativas”. *Quipu forestal*, 6: 44-50.

Naysnerski, Wendy y Tom Tietenberg (1992). “Private enforcement of federal environmental law”. *Land Economics*, 68 (1):28-48.

OCDE (1997). Processes and production methods (PPMs): conceptual framework and considerations on use of ppm-based trade measures. OCDE/GD(97)137. París: OCDE.

OMC (2021). *World Trade Statistical Review 2021*. Ginebra: OMC.

SENASA (sin fecha). Trazabilidad. En: <http://www.senasa.gob.ar/cadena-animal/bovinos-y-bubalinos/produccion-primaria/trazabilidad>. [24 de mayo de 2022].

SENASA (2017). Resolución 257-E/2017.

USDA (2022). *Oilseeds: world markets and trade*. Washington, D.C.: FAS-USDA.

USDA (sin fecha). Livestock and poultry auditing & verification. En: <https://www.ams.usda.gov/services/auditing/livestock-poultry> [24 de mayo de 2022].

USDA (2019). USDA Export Verification Program: specified product requirements for bovine – Japan. QAD 1030J Procedure. En: <https://www.ams.usda.gov/sites/default/files/media/QAD1030JProcEVProgramforBeefJapan.pdf>

Yasin, Mahmoud (2002). “The theory and practice of benchmarking: then and now”. *Benchmarking: An International Journal*, 9 (3): 217-243.

ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE DEFORESTACIÓN

LO EXPRESADO EN ESTE INFORME NO NECESARIAMENTE REFLEJA LA OPINIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE LA ARGENTINA.

LOS HIPERVÍNCULOS A OTROS SITIOS WEB TIENEN UNA FINALIDAD MERAMENTE INFORMATIVA Y NO IMPLICAN RESPONSABILIDAD NI CONSENTIMIENTO DE SU CONTENIDO POR PARTE DEL CEI.

FECHA DE CIERRE: MAYO 2022



Ministerio de Relaciones Exteriores,
Comercio Internacional y Culto
Argentina