

EL REGLAMENTO SOBRE LA DE- FORESTACIÓN DE LA UE ANÁLISIS

MARZO 2023
DUNCAN BRACK

1	Introducción y antecedentes	2
1.1	Antecedentes y proceso	2
2	Cobertura: materias primas y empresas	4
3	Criterios	5
3.1	Libre de deforestación	5
3.2	Legales	6
4	Obligaciones de diligencia debida	7
4.1	Diligencia debida por parte de los operadores	7
4.2	Diligencia debida por parte de los comerciantes	8
4.3	Informes y orientación	9
5	Sistema de evaluación comparativa	10
6	Autoridades competentes y cumplimiento	11
7	Cooperación con otros países	13
8	Revisiones	14

1. Introducción y antecedentes

El 6 de diciembre de 2022, se alcanzó un acuerdo en el proceso legislativo de la UE sobre la versión final del Reglamento de la UE relativo a la deforestación (para darle su nombre completo, el 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).

El Reglamento contiene los siguientes elementos principales:

- Una prohibición de comercializar por primera vez o poner a disposición en el mercado de la UE o exportar desde la UE las materias primas y los productos pertinentes a menos que estén libres de deforestación y se hayan producido de conformidad con la legislación pertinente del país de producción (Artículo 3).
- Obligación de que las empresas que comercialicen o exporten productos actúen con la diligencia debida para garantizar el cumplimiento de estos criterios (Artículo 4).
- Un “sistema de evaluación comparativa” para valorar el nivel de riesgo de que los productos procedentes de determinados países productores, o partes de ellos, no cumplan esos criterios (Artículo 27).

1.1 Antecedentes y proceso

El 17 de noviembre de 2021, la Comisión Europea publicó su propuesta de Reglamento sobre la deforestación¹. Este fue el principal resultado de un análisis de las opciones para posibles medidas de la UE en materia de demanda que la Comisión había emprendido tras su publicación en 2019 de una comunicación sobre la acción de la UE para proteger los bosques mundiales².

El análisis incluyó un amplio ejercicio de consulta y una evaluación de impacto de cinco opciones principales:³

1. Un sistema obligatorio de diligencia debida, basado en una definición libre de deforestación;
2. Un sistema de evaluación comparativa y una lista de operadores infractores como base para un sistema de diligencia debida obligatorio mejorado y escalonado, basado en una definición libre de deforestación;
3. Certificación pública obligatoria combinada con un requisito mejorado de diligencia debida, basándose en una definición libre de deforestación;
4. Etiquetado obligatorio combinado con un requisito mejorado de diligencia debida, basado en una definición libre de deforestación;
5. Exigencia de ausencia de deforestación para la comercialización en el mercado de la UE, con el apoyo de sistemas de evaluación comparativa y de fichas de países.

La opción finalmente elegida fue la número 2. A la hora de diseñar el Reglamento, la Comisión se inspiró claramente en el diseño y la aplicación del Reglamento de la madera de la UE (EUTR), que entró plenamente en vigor en 2013 y que incluye tanto una prohibición del mercado como una obligación de diligencia debida para tratar de excluir del mercado de la UE la madera y los productos derivados procedentes de la tala ilegal⁴.

1 COM(2021) 706 final, disponible en https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_en.

2 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Intensificar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo (COM(2019) 352 final, julio de 2019).

3 También disponible en https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_en.

4 Reglamento (UE) No 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010 por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera.

La Comisión también se basó en un proyecto de reglamento sobre deforestación propuesto por el Parlamento Europeo en octubre de 2020.⁵

La propuesta de reglamento fue debatida por el Consejo y el Parlamento Europeo durante 2022. El 6 de diciembre de 2022 se alcanzó un acuerdo en el proceso de “diálogo a tres bandas” entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión. El texto acordado está disponible en línea,⁶ pero aún está pendiente de una nueva redacción final para garantizar la coherencia del lenguaje y la numeración, etc. (Las referencias a artículos utilizadas en este documento se refieren al texto del trílogo; muchas de ellas cambiarán en la versión final.)

El texto del diálogo a tres bandas fue aprobado por el Consejo el 21 de diciembre de 2022 y por la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento el 15 de enero de 2023. En el momento de redactar este informe, aún se espera la votación en el pleno del Parlamento, que se espera para mayo o junio de 2023. Tras ello, el reglamento entrará en vigor 20 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. Las empresas tienen 18 meses para aplicarlo (24 meses para las pequeñas empresas y microempresas), por lo que debería empezar a aplicarse en su totalidad a partir de finales de 2024.

⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de octubre de 2020, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un marco jurídico de la UE para detener e invertir la deforestación mundial provocada por la UE (2020/2006(INL)). El Parlamento no tiene derecho a iniciar la legislación - ese poder está reservado a la Comisión - pero puede presentar propuestas.

⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16298-2022-INIT/en/pdf>.

2. Cobertura: materias primas y empresas

Los productos básicos contemplados se enumeran en el Artículo 1 del reglamento: ganado, cacao, café, palma aceitera, caucho, soja y madera. Los productos concretos se especifican con más detalle en el Anexo I, donde se identifican mediante sus códigos aduaneros NC. Incluyen varios productos semielaborados y procesados, como el chocolate y el cuero. El reglamento sustituye al EUTR, por lo que incluye todos los productos de madera allí enumerados, así como otros no incluidos originalmente, como los asientos de madera y los materiales impresos.

Durante los debates sobre el proyecto de reglamento, el Parlamento abogó por la inclusión de una gama más amplia de productos básicos; el caucho finalmente se agregó a la lista original, mientras que el maíz, otro que se mencionaba con más frecuencia, no. Sin embargo, el reglamento contiene un requisito para que la Comisión revise la cobertura de materias primas y productos a más tardar dos años después de la entrada en vigor del reglamento, y contiene una referencia explícita al maíz (Artículo 32(2 y 3)).

Las obligaciones contenidas en el reglamento se aplican a las empresas (estrictamente hablando, “personas físicas o jurídicas”) de cualquier tamaño, aunque las PYME tienen obligaciones más ligeras (ver más abajo). También hay una diferencia en el período que se da a las empresas para implementar la regulación: pequeñas empresas (aquellas con hasta 50 empleados y una facturación o balance total de hasta 10 millones de euros, es decir, no pymes, que es una categoría más amplia), y las microempresas (aquellas con hasta 10 empleados y una facturación o balance total de hasta 2 millones de euros) tienen 24 meses para implementar la regulación, frente a 18 meses para todas las empresas más grandes (Artículo 36).

Las obligaciones también difieren dependiendo de si la empresa es un “operador” (“cualquier persona física o jurídica que, en el curso de una actividad comercial, coloque productos relevantes en el mercado de la Unión o los exporte del mercado de la Unión” (Artículo 2(12)) o un “comerciante” (“cualquier persona en la cadena de suministro distinta del operador que, en el curso de una actividad comercial, pone a disposición en el mercado de la Unión productos relevantes” (Artículo 2(13)). Los operadores son las empresas que introducen el producto en el mercado de la UE; los comerciantes son empresas que se encuentran más abajo en la cadena de suministro.

Para la mayoría de los productos cubiertos por el Reglamento, la mayoría de los operadores serán importadores, que introducirán los productos en la UE desde el exterior. No obstante, los operadores también pueden ser empresas que comercializan productos de producción nacional dentro de la UE. Esto incluye tanto la mercancía original (por ejemplo, madera, carne de vacuno, soja) como cualquier producto enumerado en el anexo I que se fabrique dentro de la UE. Así pues, si una empresa importa cacao en grano, por ejemplo, de África Occidental a la UE, es un operador: es la primera empresa que coloca esa mercancía en el mercado de la UE. Pero si los granos de cacao se transforman en chocolate, que a su vez se comercializa en la UE, el fabricante de chocolate también es un operador, ya que el chocolate es un producto distinto del grano de cacao, pero también figura en el Reglamento.

El Parlamento intentó modificar el Reglamento para ampliar su ámbito de aplicación a las entidades financieras, imponiéndoles la obligación de ejercer la diligencia debida antes de prestar servicios financieros a sus clientes y de hacerlo sólo cuando concluyeran que no había más que un riesgo insignificante de que los servicios en cuestión pudieran estar apoyando actividades conducentes a la deforestación. El Consejo no lo aceptó, pero el Reglamento exige a la Comisión que elabore una evaluación de impacto y una propuesta (si procede) para ampliar las obligaciones de diligencia debida a las entidades financieras (Artículo 32(3a)).

3. Criterios

Los criterios en los que se basan la prohibición y las obligaciones de diligencia debida se dividen en dos categorías.

3.1 Libre de deforestación

La primera es que los productos comercializados o exportados desde el mercado de la UE deben estar “libres de deforestación” (Artículo 3(a)). Esto se define como:

- a. “que los productos relevantes contengan, hayan sido alimentados con o hayan sido fabricados utilizando, productos básicos que se produjeron en tierras que no han sido objeto de deforestación después del 31 de diciembre de 2020, y
- b. en el caso de productos relevantes que contengan o hayan sido fabricados con madera, que la madera haya sido cosechada del bosque sin inducir la degradación forestal después del 31 de diciembre de 2020;” (Artículo 2(8)).

La “deforestación” se define como “la conversión de bosques a usos agrícolas, ya sea inducida por el hombre o no” (Artículo 2(1)). “Degradación forestal” significa “cambios estructurales en la cubierta forestal, que toman la forma de la conversión de bosques primarios o bosques que se regeneran naturalmente en bosques de plantación o en otras tierras boscosas y la conversión de bosques primarios en bosques plantados” Artículo 2(6)). La degradación forestal es motivo de preocupación para las operaciones de extracción de madera, pero no para los productos agrícolas (como se establece en el Artículo 2(8)(b) anterior).

La definición de “bosque” es la siguiente: “tierras de más de 0,5 hectáreas con árboles de más de 5 metros de altura y una cubierta de copas superior al 10%, o árboles capaces de alcanzar esos umbrales in situ, excluidas las tierras dedicadas predominantemente a usos agrícolas o urbanos” (Artículo 2(2)). Las “plantaciones agrícolas” quedan explícitamente excluidas de la definición de bosque (Artículo 2(3)).

“Otras tierras boscosas” se define como: “tierra no clasificada como “bosque: que se extiende por más de 0,5 hectáreas con árboles de más de 5 metros de altura y una cubierta de dosel de 5 a 10%, o árboles capaces de alcanzar estos umbrales in situ, o con una cubierta combinada de arbustos, matorrales y árboles superior al 10 %, excluidas las tierras predominantemente de uso agrícola o urbano” (Artículo 2 (6b)).

Las definiciones de “bosque”, “otras tierras boscosas” y “deforestación” se toman de las definiciones utilizadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en su publicación periódica *Evaluación de recursos forestales*. No existen definiciones de la FAO, sin embargo, de “libre de deforestación”, “degradación forestal” o “plantaciones agrícolas”, aunque el texto del reglamento se basa en el trabajo de la FAO. La definición de “degradación forestal” incluida en el reglamento cambió significativamente durante el proceso legislativo y debe revisarse a más tardar cinco años después de la entrada en vigor.

Una de las críticas más comunes a la propuesta de regulación original se relacionaba con su restricción en el alcance únicamente a los impactos en los bosques. Muchas partes interesadas pidieron que se aplicara también a otros ecosistemas críticos, como pastizales y humedales, con el objetivo de evitar que la producción agrícola desplace los bosques degradando otros ecosistemas. La Comisión simpatizaba con esta posición y explicó en una reunión de partes interesadas poco después de la publicación que simplemente se habían quedado sin tiempo para trabajar en las implicaciones y definiciones necesarias (sobre las cuales, a diferencia de “bosques”, hay poco consenso internacional). El cronograma de revisiones del reglamento que llevará a

cabo la Comisión incluye la consideración de su extensión a “otras tierras boscosas” (por el momento esto solo es relevante para la degradación forestal) (Artículo 32(1)), a más tardar un año después de la entrada en vigor, y a otros ecosistemas naturales (Artículo 32(2)), a más tardar dos años después.

3.2 Legales

El segundo conjunto de criterios es que los productos colocados en el mercado de la UE o exportados del mismo deben “haber sido producidos de conformidad con la legislación pertinente del país de producción” (Artículo 3(b)). La definición de legalidad se amplió significativamente durante el proceso legislativo y es: “las leyes aplicables en el país de producción relativas al estado legal del área de producción en términos de:

- derechos de uso de la tierra,
- protección del medio ambiente,
- regulaciones relacionadas con los bosques, incluida la gestión forestal y la conservación de la biodiversidad, cuando estén directamente relacionadas con la extracción de madera,
- derechos de terceros,
- derechos laborales,
- derechos humanos protegidos por el derecho internacional,
- el principio del consentimiento libre, previo e informado, incluido el establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,
- reglamentos fiscales, anticorrupción, comerciales y aduaneros” (Artículo 2(28)).

Proporcionar evidencia de la legalidad de los productos parece ser un desafío para algunos países productores; a menudo lo ha sido en el caso del EUTR, en el que se modeló originalmente este criterio. En ese caso, la Comisión emitió una guía adicional sobre el tipo de evidencia que las empresas deberían buscar para demostrar el cumplimiento de las leyes en cuestión. Como observó la Comisión:

El EUTR adopta un enfoque flexible al enumerar una serie de áreas legislativas sin especificar leyes particulares, ya que difieren de un país a otro y pueden estar sujetas a enmiendas. Para obtener documentos u otra información que demuestre el cumplimiento de la legislación aplicable en el país de cosecha, los operadores primero deben conocer qué legislación existe en el país en particular... La obligación de obtener documentos u otra información debe interpretarse en sentido amplio, como existen diferentes regímenes regulatorios en los distintos países, y no todos requieren la emisión de documentación específica. Por lo tanto, la obligación debe interpretarse como que incluye: documentos oficiales emitidos por autoridades competentes, documentos que muestren obligaciones contractuales, documentos que muestren políticas de la empresa, códigos de conducta, certificados emitidos por esquemas verificados por terceros, etc.⁷

Es posible que se emita una guía similar para el Reglamento de Deforestación.

En la práctica, a menudo también ha resultado muy difícil para las agencias de cumplimiento de los estados miembros de la UE obtener pruebas sólidas del cumplimiento o incumplimiento de los productos de madera con las leyes nacionales en los países de origen a los efectos del EUTR; la cooperación con las autoridades encargadas de la aplicación de los países productores suele ser insatisfactoria⁸. En parte por este motivo, la Comisión ha querido incluir en el Reglamento sobre deforestación criterios que puedan verificarse de forma independiente sin necesidad de recabar información de las autoridades de los países productores, como el grado de deforestación, que (al menos en teoría) puede comprobarse mediante imágenes por satélite. No obstante, se mantiene el criterio de legalidad.

⁷ Comunicación de la Comisión de 12.2.2016: Documento de orientación para el Reglamento de la UE relativo a la madera (C(2016) 755 final).

⁸ Para una discusión más extensa, consulte Duncan Brack y Saskia Ozinga, Enforcing Due Diligence Legislation “Plus” (Fern, octubre de 2020).

4. Obligaciones de diligencia debida

4.1 Diligencia debida por parte de los operadores

El reglamento impone a los “operadores” (empresas que primero colocan los productos enumerados en el mercado de la UE) la obligación de ejercer la diligencia debida para garantizar el cumplimiento de los criterios por parte de los productos (Artículo 4). El procedimiento de diligencia debida incluye tres pasos:

- Un proceso para recopilar información sobre los productos, incluida su descripción, cantidad, origen (incluidos los datos de geolocalización: las coordenadas geográficas de la tierra en la que se han cultivado), detalles de los proveedores y evidencia de que los productos están libres de deforestación y han sido producido legalmente (Artículo 9).
- Una fase de evaluación del riesgo, para determinar el nivel de riesgo de incumplimiento asociado con los productos. Esto incluye evaluar el nivel de riesgo del país (según lo determinado por el proceso de evaluación comparativa, ver más abajo); sus niveles de deforestación; la presencia de pueblos indígenas, los niveles de consulta con ellos y cualquier reclamo de uso o propiedad de la tierra; la confiabilidad de la información recolectada en la primera etapa; cualquier inquietud sobre el país (como niveles de corrupción, falta de aplicación de la ley, violaciones de los derechos humanos, etc.); la complejidad de las cadenas de suministro y cualquier registro de incumplimiento dentro de ellas; el riesgo de mezcla con productos de origen desconocido; el riesgo de elusión; y cualquier información suministrada por sistemas de certificación u otros sistemas verificados por terceros. Las evaluaciones de riesgos deben revisarse periódicamente, al menos una vez al año (Artículo 10).
- Una fase de mitigación de riesgos si la empresa no puede estar segura de que no existe ningún riesgo, o un riesgo insignificante, de que los productos no cumplan con los requisitos. Esto podría incluir solicitar información, datos o documentos adicionales, o realizar encuestas o auditorías independientes u otras medidas, y la prestación de apoyo en materia de cumplimiento a los proveedores de la empresa. Las empresas deben disponer de sistemas adecuados para mitigar eficazmente los riesgos, lo que incluye someterlos a auditorías independientes (las PYME están exentas del requisito de auditoría) (Artículo 10a).

Cuando los productos provienen de países, o partes de países, identificados como de bajo riesgo en el proceso de evaluación comparativa (ver a continuación), los operadores pueden llevar a cabo sólo un “procedimiento de diligencia debida simplificado”, que incluye solo el paso de recopilación de información, y no las fases de evaluación del riesgo o de mitigación del riesgo (Artículo 12). También deben evaluar la complejidad de la cadena de suministro y el riesgo de elusión o el riesgo de mezcla con productos de origen desconocido o de alto riesgo; si esta evaluación, o cualquier otra información que surja, sugiere un posible incumplimiento, deben llevar a cabo el procedimiento completo de diligencia debida.

Los operadores de pymes que obtienen productos que ya han sido sujetos al proceso de diligencia debida, por ejemplo, los fabricantes de chocolate que obtienen granos de cacao de un importador en la UE, están exentos de la obligación de llevar a cabo la diligencia debida (Artículo 4(9)). Los operadores que no sean PYME en la misma posición, es decir, que adquieran productos que ya han ido acompañados de una declaración de diligencia debida, deben asegurarse de que se ejerció la diligencia debida de conformidad con el reglamento (Artículo 4(9a)).

Los operadores están obligados a presentar una “declaración de diligencia debida” antes de comercializar o exportar los productos, en la que declaren que los productos cumplen los criterios o, al menos, que existe un riesgo insignificante de que no los cumplan (Artículo 4(2 y 3)). La declaración debe confirmar que se ha

actuado con la diligencia debida y que no se ha detectado ningún riesgo o que éste es insignificante. Debe contener la información establecida en el Anexo II del reglamento, que incluye datos sobre la empresa y los productos, así como el país de producción y todos los terrenos de producción, incluidas las coordenadas de geolocalización, latitud y longitud. Estas declaraciones se inscribirán en un registro que estará a disposición de los organismos de control (“autoridades competentes”) de los Estados miembros de la UE y, de forma anonimizada, del público (Artículo 31).

El requisito de datos de geolocalización incluidos en la etapa de recopilación de información del proceso dio lugar probablemente a más debate que cualquier otro tema entre las partes interesadas después de la publicación del reglamento propuesto. La regulación final incluye una definición completa:

“Geoubicación” significa la ubicación geográfica de una parcela de tierra descrita mediante coordenadas de latitud y longitud correspondientes a al menos un punto de latitud y longitud y utilizando al menos seis dígitos decimales. Para los productos básicos distintos del ganado, para terrenos de más de 4 hectáreas, la ubicación geográfica se proporcionará mediante polígonos, es decir, suficientes puntos de latitud y longitud para describir el perímetro de cada terreno (Artículo 2(29)).

El umbral para requerir datos de polígonos debe revisarse a más tardar cinco años después de la entrada en vigor. La regulación especifica además que cuando un producto contiene productos básicos producidos en diferentes áreas, se requiere la información de geolocalización para todas las áreas (Artículo 9(1 d)). En el caso de los productos bovinos, la información de geolocalización abarca los establecimientos en los que se ha criado el ganado, no las parcelas en las que se han producido los piensos (aunque las autoridades competentes pueden solicitar información si se sospecha que la producción de piensos incumple la normativa) (Artículo 9(1 d)).

Como ya se ha señalado, el Reglamento sigue en gran medida el modelo del EUTR, pero las obligaciones de diligencia debida se exponen con mucho más detalle, en respuesta a la dificultad que han tenido los tribunales de algunos Estados miembros de la UE para determinar qué es exactamente lo que debe esperarse que hagan las empresas en respuesta al EUTR. El requisito de una declaración de diligencia debida -en realidad, una declaración de importación- no figura en el EUTR y es muy significativo, ya que traslada parcialmente la carga de la prueba de las autoridades a las empresas que comercializan los productos.

El requisito de información sobre todos los productos comercializados en la UE también excluye de hecho el uso de los sistemas de balance de masas utilizados por muchos sistemas de certificación. En términos más generales, el papel de los sistemas de certificación en el cumplimiento del Reglamento fue otro tema ampliamente debatido. Al final, la única referencia a estos sistemas en el Reglamento es su función como fuente de información para el proceso de evaluación de riesgos. Uno de los considerandos (texto explicativo preliminar) deja claro que obtener productos certificados por sí solo no bastaría satisfacer los requisitos de diligencia debida.

4.2 Diligencia debida por parte de los comerciantes

Cuando una empresa es un “comerciante” en lugar de un “operador”, es decir, no la empresa que coloca primero los productos en el mercado de la UE, también debe mantener registros de a quién compra los productos y a quién se los vende, y detalles de las declaraciones de diligencia debida que las acompañan (Artículo 4a). Si el comerciante es una PYME, este es su único requisito (aparte de informar a las autoridades competentes si se dispone de nueva información sobre cualquier incumplimiento de sus productos). Los comerciantes que son más grandes que las PYME están sujetos exactamente a los mismos requisitos de diligencia debida que los operadores, incluida la obligación de presentar declaraciones de diligencia debida.

4.3 Informes y orientación

Los operadores y los comerciantes que no son PYME deben contar con un sistema de diligencia debida que aplique los procedimientos establecidos anteriormente y revisarlo al menos una vez al año (Artículo 11 (1)).

Los operadores y comerciantes, aparte de las PYME (ya sean operadores o comerciantes), deben informar públicamente al menos una vez al año sobre su sistema de diligencia debida y las medidas que hayan tomado para implementar sus obligaciones de diligencia debida (Artículo 11 (2)). Los informes deben incluir el detalle de la información recopilada sobre los productos en las cadenas de suministro de la empresa, las conclusiones del proceso de evaluación de riesgos y los procesos de consulta con los pueblos indígenas y comunidades locales en el área de producción de las materias primas y los productos relevantes.

Esta obligación de informar está destinada a incluirse en cualquier informe relevante que las empresas deban realizar en virtud de cualquier otro requisito de diligencia debida de la UE; esto es más obviamente relevante para la propuesta Directiva de Diligencia Debida de Sostenibilidad Corporativa de la UE (actualmente abriéndose camino a través del proceso legislativo de la UE), que incorpora un enfoque mucho más amplio de diligencia debida, no específico para ningún producto o sector y no vinculado a ningún requisito para colocación de productos en el mercado.

Se pretende que esta obligación de informar se incluya en todos los informes pertinentes que las empresas estén obligadas a presentar en virtud de cualquier otro requisito de diligencia debida de la UE; esto es relevante de una forma más obvia en el caso de la propuesta de Directiva de Diligencia Debida de Sostenibilidad Corporativa de la UE (que actualmente se está abriendo camino en el proceso legislativo de la UE), que incorpora un enfoque mucho más amplio de la diligencia debida, no específico de ningún producto o sector y no vinculado a ningún requisito de comercialización de productos.

El reglamento también incluye una disposición para que la Comisión brinde orientación a los operadores en el cumplimiento de sus requisitos (Artículo 13a(1)). Si esto sucede y en qué forma, está resultando de gran interés para las empresas.

5. Sistema de evaluación comparativa

El “sistema de evaluación comparativa” del reglamento es otra innovación importante (Artículo 27). En el EUTR no se incluía ninguna disposición de este tipo, aunque consultorías y otras organizaciones elaboraban evaluaciones de riesgo no oficiales de los países de origen para uso de las empresas madereras.

En un plazo de 18 meses a partir de la entrada en vigor del reglamento –es decir, antes de que las empresas empiecen a cumplir sus obligaciones–, la Comisión debe haber evaluado el nivel de riesgo de los países productores, o de partes de ellos, y debe clasificarlos en tres niveles: alto, estándar o bajo. Inicialmente, se supone que todos los países presentan un riesgo estándar. La lista se revisará y actualizará a la luz de nuevas pruebas; se informará a los países productores de cualquier cambio en su nivel de riesgo y se les dará la oportunidad de responder en caso de que se aumente el nivel. La Comisión debe entablar un diálogo con cualquier país clasificado o propuesto para ser clasificado como de alto riesgo, con el objetivo de reducir el nivel de riesgo.

El nivel de riesgo se basará principalmente en una evaluación de la tasa de deforestación; la tasa de expansión de la tierra agrícola para productos relevantes; y las tendencias de producción de materias primas y productos relevantes (Artículo 27(2)). La evaluación también puede tener en cuenta una serie de otros factores: la consideración de la medida en que la Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) del país al Acuerdo de París sobre el cambio climático incluye las emisiones del uso de la tierra (junto con la información proporcionada por el país u otros sobre esta cuestión); la consideración de cualquier acuerdo entre el país y la UE o sus estados miembros que aborde la deforestación; la presencia de leyes nacionales pertinentes y si se aplican efectivamente, incluidas las leyes sobre derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales y otros titulares de derechos; si el país pone a disposición los datos de forma transparente; y la presencia de cualquier sanción de la ONU o la UE (Artículo 27(2a)).

Como ya se ha señalado, las empresas que se abastezcan de productos procedentes de países de bajo riesgo estarán sujetas a un procedimiento de diligencia debida simplificado, que incluirá únicamente los requisitos de recopilación de información del procedimiento de diligencia debida y no el análisis de riesgos ni las medidas de mitigación de riesgos. Las empresas que se abastezcan de productos procedentes de países de alto riesgo no se enfrentarán a ningún requisito adicional, pero estarán sujetas a una mayor frecuencia de controles por parte de las autoridades competentes (véase más adelante).

6. Autoridades competentes y cumplimiento

El Reglamento establece con cierto detalle las obligaciones de las autoridades competentes de los Estados miembros de llevar a cabo controles para determinar si las empresas cumplen sus obligaciones (Artículo 14). La variación en los niveles de aplicación del EUTR entre los Estados miembros, y en los niveles de sanciones, ha sido uno de sus principales puntos débiles; aunque existen límites a lo que la legislación de la UE puede especificar a este respecto –por ejemplo, los Estados miembros tienen competencia exclusiva sobre los niveles de sanciones–, las disposiciones del Reglamento sobre deforestación están claramente diseñadas para abordar este problema. La Comisión también puede dar orientaciones a las autoridades competentes para facilitar “la aplicación armonizada del Reglamento” (Artículo 13a(5)).

Las autoridades deben llevar a cabo su propio análisis de riesgos de las empresas, basándose en los países, o partes de países, de los que se abastecen, las características de la cadena de suministro (como el riesgo de mezcla con productos no conformes), el historial de cumplimiento del Reglamento por parte de la empresa, los riesgos de elusión y cualquier otra información pertinente. El reglamento especifica los niveles mínimos de controles que las autoridades deben llevar a cabo cada año, en términos de porcentajes mínimos del número de operadores que comercializan o exportan cada producto: el 9% de los operadores que se abastecen en países de alto riesgo, el 3% para los de riesgo estándar y el 1% para los de bajo riesgo. En el caso de las fuentes de alto riesgo, los controles deben abarcar también al menos el 9% de la cantidad de los productos en cuestión.

Los controles deben examinar el sistema de diligencia debida de la empresa y su aplicación, incluida la revisión de la documentación recopilada para demostrar el cumplimiento (Artículo 15). Las autoridades también pueden realizar investigaciones sobre el terreno o recurrir a análisis científicos (por ejemplo, análisis de ADN o imágenes por satélite) para recabar más información. Los controles se aplicarán por igual a los operadores y a los operadores que no sean PYME; en el caso de los operadores PYME, los controles se limitarán normalmente a la revisión de los documentos, pero podrán ampliarse a los controles aleatorios, incluidas las auditorías sobre el terreno (Artículo 16). Cuando las autoridades detecten situaciones con un riesgo muy elevado de incumplimiento, el reglamento les permite tomar medidas inmediatas para impedir que los productos se comercialicen o exporten (Artículos 14a y 21).

El reglamento incluye requisitos para que las autoridades competentes cooperen e intercambien información entre sí y con la Comisión, y disposiciones para el intercambio de datos (Artículos 18 y 25). También hay disposiciones sobre el papel de las agencias aduaneras en la verificación de si los productos importados a la UE han ido debidamente acompañados de declaraciones de diligencia debida y en la adopción de medidas contra los productos no conformes (Artículos 24 y 25). En un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del reglamento, se creará una interfaz electrónica para facilitar la transmisión de datos (Artículo 26).

En caso de incumplimiento de la normativa, la autoridad competente debe exigir a la empresa que adopte medidas correctoras, que pueden incluir impedir la comercialización de los productos no conformes o, si ya se han comercializado, retirarlos y destruirlos o donarlos a organizaciones benéficas (Artículo 22). La empresa también debe subsanar las deficiencias de su sistema de diligencia debida que hayan permitido el incumplimiento. El Reglamento también exige a los Estados miembros que establezcan las sanciones por incumplimiento (Artículo 23). Éstas podrían incluir multas, confiscación de productos, confiscación de ingresos y exclusión temporal de los procesos de contratación pública, aunque, como se ha señalado, se trata de un ámbito de competencia de los Estados miembros. La legislación de la UE no puede determinar exactamente cuáles serán las sanciones en cada Estado miembro.

El Reglamento también incluye, al igual que el EUTR, una disposición sobre “preocupaciones justificadas” que permite poner en conocimiento de las autoridades competentes de los Estados miembros información sobre incumplimientos, por ejemplo, a través de ONG (Artículo 29). Si quienes plantean los problemas, o cualquier otra persona con un interés suficiente, no están satisfechos con las medidas adoptadas por la autoridad, tienen derecho a acudir a un tribunal o a otro organismo competente (Artículo 30).

Una vez al año, las autoridades competentes deben informar al público y a la Comisión sobre sus actividades para hacer cumplir el Reglamento, incluyendo información detallada sobre las medidas correctivas adoptadas por las empresas que incumplan la normativa (Artículo 19). La Comisión utilizará los informes para elaborar un informe anual sobre la aplicación de la normativa. A más tardar cinco años después de la entrada en vigor, se revisará la eficacia de los controles para prevenir el incumplimiento.

7. Cooperación con otros países

Se reconoce ampliamente que las acciones del lado de la demanda por sí solas, como el Reglamento de Deforestación, no son suficientes para abordar el reto global de la deforestación. Muchas organizaciones, entre ellas el TFA, han pedido una “combinación inteligente” de medidas, que incluya acciones sobre el terreno en los países productores, así como acciones en los países consumidores. El Reglamento reconoce implícitamente esta cuestión al incluir la obligación de que la Comisión se comprometa con los países productores a “abordar conjuntamente las causas profundas de la deforestación y la degradación forestal” (Artículo 28). La Comisión “desarrollará un marco estratégico global de la UE para dicho compromiso y estudiará la posibilidad de movilizar los instrumentos pertinentes de la UE”.

Las asociaciones y los mecanismos de cooperación podrían incluir “diálogos estructurados, acuerdos administrativos y acuerdos existentes o disposiciones de los mismos, así como hojas de ruta conjuntas que permitan la transición hacia una producción agrícola que facilite el cumplimiento de los requisitos del presente Reglamento, prestando especial atención a las necesidades de los pueblos indígenas, las comunidades locales y los pequeños agricultores y garantizando la participación de todos los agentes interesados”. Cualquier asociación y cooperación de este tipo debe permitir la plena participación de todas las partes interesadas, incluida la sociedad civil, los pueblos indígenas, las comunidades locales y los pequeños agricultores.

La actuación de la propia UE, y no de otros grandes países consumidores como China, India, Estados Unidos o Japón, tendrá un impacto limitado. El Reglamento incluye la obligación de que la Comisión participe en debates internacionales bilaterales y multilaterales (por ejemplo, en el marco de las convenciones sobre biodiversidad y cambio climático, la ONU, la FAO, la OMC, etc.) sobre políticas y acciones para detener la deforestación y la degradación forestal, incluido el diálogo y la cooperación con otros grandes países consumidores.

8. Revisiones

Como es habitual en la legislación de la UE, el reglamento contiene compromisos para realizar una serie de revisiones de sus disposiciones; la mayoría se han mencionado anteriormente (Artículo 32):

- A más tardar un año después de la entrada en vigor del reglamento: evaluación de impacto y propuesta (si procede) para extender la cobertura a “otras tierras boscosas”.
- En un plazo máximo de dos años: evaluación de impacto y propuesta (si procede) de ampliación de la cobertura a otros ecosistemas naturales.
- A más tardar en dos años: revisión de la cobertura de materias primas y productos del reglamento; se menciona explícitamente el maíz. Se incluyen los productos elaborados, alimentados o que contengan materias primas relevantes; se mencionan explícitamente los biocarburantes.
- En un plazo máximo de dos años: evaluación del papel de las instituciones financieras en la prevención de los flujos financieros que contribuyen directa o indirectamente a la deforestación y la degradación de los bosques, y la necesidad de cualquier obligación específica para las instituciones financieras en la legislación de la UE.
- A más tardar cinco años después de la entrada en vigor, y como mínimo cada cinco años a partir de entonces: una revisión general del reglamento, que incluya la consideración de:
 - » la necesidad de herramientas adicionales de facilitación del comercio, en particular para aquellos países menos desarrollados más afectados por la regulación;
 - » el impacto del reglamento “sobre los agricultores, en particular los pequeños agricultores, los pueblos indígenas y las comunidades locales y la posible necesidad de apoyo adicional para la transición hacia cadenas de suministro sostenibles y para que los pequeños agricultores cumplan con los requisitos de este Reglamento”;
 - » la mayor extensión de la definición de “degradación forestal”;
 - » el umbral para el uso obligatorio de polígonos en el requisito de datos de geolocalización;
 - » cambios en los patrones comerciales de los productos y mercancías mencionados que podrían indicar elusión; y
 - » una evaluación de si los controles realizados por las autoridades competentes han sido eficaces para garantizar el cumplimiento.