

## RESUMEN

---

*Las recomendaciones presentadas en este proyecto de informe reflejan las opiniones de los consultores; no debe interpretarse que éstas son avaladas por la Comisión Europea. Tienen por objeto suministrar una base para el debate entre las partes interesadas, y las repercusiones prácticas de las recomendaciones deberán ser examinadas de forma profundizada con miras a evaluar su viabilidad.*

### Contenido

El informe proporciona información acerca de la situación actual y las tendencias relativas a dos subsectores: prácticas silvícolas y producción de madera, pasta y papel. (La edición y la impresión están incluidas también en el análisis económico). Pese a sus pequeñas dimensiones comparado con otros intercambios comerciales entre los dos mercados, el sector forestal reviste gran importancia por lo que hace a la utilización de la tierra y al medio ambiente. El manejo tanto de los bosques naturales como de las plantaciones industriales en pro del desarrollo sostenible desempeña un papel central en materia de protección de la biodiversidad y del clima mundial. Tiene asimismo un impacto sobre la vida de millones de personas, muchas de las cuales viven en comunidades indígenas aisladas en países del Mercosur. Pese al avance significativo de la industrialización en el Mercosur y, en particular, en Brasil, la mayoría de las economías sudamericanas dependen en gran medida de la explotación de los recursos naturales, y la relación entre los bosques y otros usos de la tierra, por lo que hace al clima, al medio ambiente, la cultura y los medios de subsistencia, reviste una importancia que rebasa ampliamente su contribución inmediata al PIB. En la UE, la explotación forestal es también un uso muy importante de la tierra, especialmente en los países de reciente adhesión, y dicha importancia abarca usos múltiples, tales como la protección de las cuencas hidrográficas y las actividades recreativas, que no entran en los balances económicos clásicos.

### Resumen de los impactos sobre la sustentabilidad

*Efectos directos:* El informe concluye que en las actuales condiciones de mercado, se observan los peores efectos de la explotación forestal y de la transformación secundaria, de tipo social, ambiental y – a nivel local – económico, agravados por una gobernanza débil e ineficaz, dando como resultado la tala ilícita de los bosques naturales. No obstante, la expansión de plantaciones industriales, si bien reduce los impactos primarios, puede también afectar de forma negativa el paisaje, la biodiversidad y las actividades económicas locales de las comunidades rurales. La transformación secundaria de la madera, la pasta y el papel son procesos industriales de gran envergadura que pueden acarrear efectos sociales y medioambientales perjudiciales si no son concebidos y realizados con medidas de mitigación plenamente eficaces. Por otra parte, estas actividades crean valor añadido y contribuyen de forma importante a las economías nacionales.

Se observa en el modelo económico que la liberalización del comercio tiene un efecto limitado sobre el comercio de la madera y de los productos madereros entre los dos

mercados. Ello refleja el nivel bajo o inexistente de los aranceles actuales, lo que afecta principalmente a las exportaciones de la UE al Mercosur. No se prevén impactos directos para los países europeos. La principal consecuencia prevista de la liberalización del comercio es una redistribución interna dentro del Mercosur, con un incremento de la producción de madera y productos madereros en Brasil. El modelo económico apunta a una disminución de dicha producción en los demás países, pero, en base a criterios profesionales, no se considera una hipótesis probable por los motivos que se exponen en el párrafo siguiente. .

La evaluación de las actuales tendencias de la práctica silvícola internacional y la EIS indican que las características específicas del sector, con sus inversiones a muy largo plazo en gestión forestal, plantación y transformación de árboles, así como las ventajas climáticas de Sudamérica en materia de plantaciones, crean una fuerte inercia en pro de la continuación de la expansión existente, en la mayoría de los países del Mercosur si no en todos ellos. La liberalización del comercio apoyará esta expansión, dando mayor acceso a Sudamérica a instalaciones y equipos europeos.

Muchos de los impactos sociales y ambientales de dicha liberalización tendrán efectos tanto positivos como negativos. Los operadores más importantes se beneficiarán en detrimento de las PYMEs, y las cuestiones de género, pobreza y medios de subsistencia pueden ser objeto de menor atención a causa de la expansión de la actividad comercial.

La acción internacional, a través de la cooperación para el desarrollo y las actividades de las compañías forestales internacionales, tiene un fuerte impacto sobre el desarrollo del sector en diversos países del Mercosur, particularmente en Uruguay. Los planes estratégicos de desarrollo impulsados por los gobiernos y apoyados por donantes e instituciones financieras internacionales deberían incluir desde el principio una evaluación completa de sus impactos potenciales, medioambientales, sociales y económicos, en lugar de esperar hasta que se deban tomar decisiones cruciales en cuanto al uso de las tierras a la hora de determinar la localización de infraestructuras y grandes plantas de transformación.

Efectos indirectos: El informe concluye que la liberalización del comercio, en particular del sector agrícola (véase el informe sectorial adjunto), podría tener efectos mucho más significativos sobre el sector forestal y de productos forestales que los cambios comerciales internos inherentes a la madera y productos madereros. Estas presiones indirectas cruzadas se derivarán de una mayor reasignación de las tierras en los países del Mercosur (principalmente en Brasil) entre la agricultura, la ganadería y las áreas forestales.

En el capítulo 5 figura un estudio de caso de los vínculos cruzados entre la explotación forestal, la agricultura y los biocombustibles en Brasil y la UE. Destaca las pautas históricas de cambio en el uso de las tierras que condujeron a una amplia deforestación y al actual crecimiento de los sectores ganadero y de la soja, que siguen ejerciendo presión sobre los recursos naturales y áreas de gran biodiversidad. El desarrollo de la utilización de tierras para la producción de biocombustibles está vinculada con la avanzada industria automotriz de Brasil, su gran uso de combustibles no fósiles y el crecimiento de los mercados mundiales de dichos productos. La expansión agrícola en el contexto de una liberalización total del comercio redundaría en un incremento de usos agrícolas de las tierras, lo que ejercería presión directa e

indirecta sobre los bosques naturales, causaría un desplazamiento de usos actuales de las tierras y una mayor expansión de las infraestructuras. En base a los elementos estudiados, se estima que los controles legislativos actuales no son suficientemente sólidos para prevenir asentamientos ilegales y una deforestación subsiguiente por parte de pequeños agricultores desplazados. Las conclusiones de este estudio de caso son confirmadas y reforzadas por un análisis paralelo en la EIS de agricultura, que examina las perspectivas de producción de etanol y de carne bovina.

La segunda parte del estudio de caso que figura en este informe destaca que muchas de las presiones que sufren los recursos naturales de Brasil están impulsadas por fuerzas de mercado y, más específicamente, por demandas de la Unión Europea. La UE, que importa un tercio del comercio mundial de productos de soja y orienta cada vez más sus políticas a la seguridad energética y a la reducción de emisiones de gases de invernadero, ha adoptado objetivos muy ambiciosos con miras a cubrir con biocombustibles el 10% del total de la energía requerida para el transporte de aquí a 2020. Ello tendrá importantes efectos medioambientales para los Estados Miembros que tienen tierras adecuadas, cultivables y de pastoreo, que puedan ser convertidas a cultivos energéticos; otros deberán importar la mayor parte de la energía requerida. La demanda europea de piensos y productos de biocombustibles puede aumentar la presión existente en los países del Mercosur a favor de una mayor conversión de tierras forestales a la agricultura.

El estudio concluye que, a nivel internacional, existe una conciencia creciente de que las cuestiones de la deforestación, la expansión agrícola, la eficiencia y suministro energético y el cambio climático están indisolublemente ligadas, como se destaca en las conclusiones de la Cumbre del G8 2008, y en el compromiso de los dirigentes del mundo entero de cooperar acerca de estos temas.

### Propuestas de medidas de acompañamiento

La evaluación tiene como propósito subyacente el identificar potenciales consecuencias sociales, medioambientales y económicas locales derivadas de la liberalización del comercio en el sector forestal, y proponer medios para evitar, reducir o mitigar los efectos negativos.

La deforestación de los bosques naturales, derivada de una conversión directa por medio de tala autorizada o ilegal, o de invasión indirecta a causa de otras presiones sobre la tierra, sigue siendo una preocupación primordial en el sector forestal. Estas condiciones surgen cuando hay fuertes incentivos financieros para hacer caso omiso de leyes y reglamentos; gobernanza insuficiente o corrupción; y otras actividades, como el desarrollo de infraestructuras viales que facilitan la recuperación de la madera. En el capítulo 6 se formula una serie de recomendaciones específicas para reforzar las medidas de mitigación y potenciación relacionadas con estas cuestiones.

A nivel internacional, se reconoce cada vez más la utilidad de los sistemas de certificación, tanto voluntarios como oficiales, para la producción de madera de fuentes autorizadas y sostenibles, tal como se establece en el Plan de acción de la UE sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT). Se recomienda que, en el marco de cualquier Acuerdo de Asociación entre la UE y el

Mercosur, se entablen conversaciones encaminadas a establecer prácticas normalizadas de certificación en ambos mercados.

Muchas de las presiones sobre los recursos forestales que señala este informe son producto de actividades económicas complejas e interrelacionadas, lo que dificulta establecer relaciones de causa y efecto. Además, las informaciones sobre la magnitud de los cambios reales en los usos de la tierra son a menudo contradictorias. En este contexto, es preciso controlar y seguir mejor los cambios de uso de la tierra para infundir confianza en una aplicación adecuada de la legislación forestal y de protección de los recursos naturales. Se recomienda que la UE y el Mercosur preparen conjuntamente planes estratégicos de desarrollo de usos de la tierra para las zonas más vulnerables al cambio, y que elaboren un programa de seguimiento conjunto, basado en imágenes satelitales y cartografía GIS, que permita poner en relación las disposiciones oficiales de uso de la tierra y los planes de desarrollo con la cobertura terrestre real en los países miembros.

Se considera asimismo que se requiere una cooperación más estrecha entre la UE y el Mercosur en materia de elaboración de políticas relativas al uso de los biocombustibles y a la bioenergía. Las decisiones recientes de la UE sobre política energética crearán una demanda de mayor producción de materias primas en otras partes del mundo, incluyendo países del Mercosur. Por ende, debería haber contactos más directos entre países consumidores y productores acerca de cómo realizar estos objetivos.

Pese a que se presta gran atención a los efectos de la extracción de la madera en los bosques naturales, las plantaciones industriales son cada vez más importantes como fuente de madera, y también tienen impactos medioambientales, sociales y económicos locales. Una de las conclusiones principales de este informe es que no se ha hecho lo suficiente, en el pasado, para prever los efectos de programas de plantación a gran escala y las condiciones necesarias “aguas abajo” para el transporte y transformación de los productos. Estos problemas se pusieron de relieve en el reciente diferendo entre Argentina y Uruguay sobre la localización de plantas de pasta de papel, pero se observan en muchos otros países. Cada gobierno debe adoptar, en el marco de su legislación, estrategias y planes nacionales, un enfoque integrado para la planificación de la producción y transformación de la madera, pero la comunidad internacional y las compañías forestales multinacionales deben compartir la responsabilidad de una planeación anticipativa en sus programas de inversión. Por este motivo, se recomienda la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como una medida ex-ante que permite obtener efectos beneficiosos de los programas de inversión y acuerdos comerciales, en lugar de tratar de mitigar los potenciales efectos negativos a posteriori.

El informe concluye que, pese a que el sector forestal y de productos madereros es un componente relativamente menor del comercio total entre la UE y el Mercosur, tiene ramificaciones ambientales, sociales y económicas locales que son de crucial importancia para cuestiones de impacto mundial, vinculadas con la protección de la biodiversidad, el consumo de energía y el cambio climático. Por ende, es muy importante tomar cuidadosamente en consideración las interrelaciones entre el sector forestal, la agricultura y otros recursos naturales en el contexto de todo futuro acuerdo comercial entre ambos mercados.