

Nuevo reglamento sobre deforestación propuesto por la Comisión Europea -

¿qué significa para los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques?



Preocupaciones principales

1. No se exige el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos

El reglamento propuesto no exige el cumplimiento de las normas internacionales en materia de derechos humanos, en particular el respeto de los derechos consuetudinarios de tenencia y el principio de consentimiento libre, previo e informado. Esto refleja una grave brecha para los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques, dado que las leyes nacionales a menudo carecen de la protección adecuada para sus derechos.

2. Difícil de hacer cumplir

La dependencia en marcos legales nacionales debilitará la aplicación, ya que una implementación sólida depende de que las autoridades competentes en Europa comprendan las leyes nacionales de cada país que suministra los productos básicos pertinentes.

3. Falta de acceso a la justicia

El acceso a la justicia está ausente en la propuesta, y como no se incluyen la responsabilidad civil y penal, los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques no tendrán acceso a la reparación.

4. Exclusión del sector financiero

El sector financiero, el cual juega un papel importante en la financiación de la deforestación y los abusos de derechos humanos asociados con las cadenas de suministro de productos básicos, está excluido de la propuesta, siendo una limitación importante para su eficacia.

5. Sistema de clasificación que puede dar lugar a lagunas

La existencia de un sistema de evaluación comparativa, y una clasificación de "riesgo bajo" que limite los requisitos de "diligencia debida" generan el riesgo de presentar lagunas en el proceso de diligencia debida y fomentar el lavado de productos a través de otras áreas de "riesgo bajo".

Nota informativa

Diciembre 2021

Anouska Perram, Antoine Gibert

El nuevo reglamento sobre deforestación de la Comisión Europea es un paso positivo significativo. Sin embargo, sigue presentando algunas lagunas importantes, entre la que se destaca el que no exista una garantía del respeto de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques.



La nueva propuesta de reglamento sobre deforestación publicada, el miércoles 17 de noviembre por la Comisión Europea, es la iniciativa legislativa mundial más ambiciosa en materia de deforestación hasta la fecha. Va mucho más allá de iniciativas legislativas similares en el Reino Unido y los Estados Unidos, y será la primera legislación de este tipo que regule no sólo la deforestación ilegal, sino cualquier deforestación relacionada con la producción de productos básicos clave que representen un riesgo para los bosques. Sin embargo, si bien es un paso hacia adelante importante, la propuesta actual tiene algunas lagunas graves que amenazan con limitar su eficacia, particularmente en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos, en especial los derechos a la tierra y territoriales de los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques.

La regulación, que se aplica al ganado, el aceite de palma, la soja, la madera, el cacao y el café, así como a algunos productos (pero no todos) que los contienen o son derivados de ellos, tiene como objetivo impedir que se comercialicen productos básicos relacionados con la deforestación y la degradación de los bosques en el mercado de la UE o que se exporten desde ella. Las empresas que vendan o exporten dichos productos en la UE deberán llevar a cabo un proceso de diligencia debida para garantizar que su producción no se ha visto involucrada con la deforestación o la degradación de los bosques, y que ha cumplido con las leyes nacionales en el país de producción. El

incumplimiento de las leyes de diligencia debida dejará a las empresas expuestas a un enjuiciamiento y multas.

La propuesta ha sido bien recibida por los pueblos indígenas, las comunidades de los bosques y sus organizaciones de apoyo en varios países, quienes, no obstante, también han expresado algunas preocupaciones importantes con la propuesta actual.

Si bien el progreso hacia los estándares legales para eliminar la deforestación de las cadenas de suministro es positivo, existe una serie de deficiencias para los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques que viven en la frontera de la producción de productos agrícolas, y más allá. Este artículo evalúa y explora algunas de esas deficiencias.

Falta de protecciones para los derechos humanos internacionalmente reconocidos, en particular los derechos consuetudinarios de tenencia

Una de las lagunas más significativas en el reglamento propuesto es que no exige a las empresas de manera explícita ni clara que garanticen que los productos básicos que conllevan un riesgo de deforestación hayan sido producidos de conformidad con los estándares internacionales en

materia de derechos humanos, incluyendo en particular el respeto de los derechos consuetudinarios de tenencia y del principio de consentimiento libre, previo e informado.

Aunque el memorando explicativo del reglamento propuesto dice que “la legislación laboral, medioambiental y de derechos humanos aplicable en el país de producción (tanto nacional como internacional) deberá tenerse en cuenta a la hora de evaluar la conformidad de los productos con esta iniciativa”, lo que sugiere que se incorporarán los derechos humanos internacionales, este componente no es vinculante.

El texto legal en sí es mucho más ambiguo. Bajo la definición de la “legislación pertinente del país de producción”, la ley exige el cumplimiento de las “normas aplicables en el país de producción con respecto al estatus legal del área de producción en términos de derechos de uso de la tierra, protección ambiental, derechos de terceros y los reglamentos comerciales y aduaneros pertinentes en el marco de la legislación del país de producción”. No se mencionan en absoluto los derechos humanos; y está lejos de ser claro, por varias razones, que los requisitos del derecho internacional siempre se considerarán como “reglas aplicables ... en el marco de la legislación en el país de producción”.

En primer lugar, en muchos países los tratados internacionales de derechos humanos, incluso cuando son ratificados, no se consideran automáticamente parte del marco legislativo nacional. En segundo lugar, los tratados de derechos humanos no pueden considerarse como autoejecutables y, por lo tanto, no son directamente aplicables. En tercer lugar, las leyes internacionales a menudo entran en conflicto directo con las leyes sectoriales que aplican las autoridades del país, y si se incluyen, esto crearía enormes incertidumbres sobre lo que se requiere para que las empresas cumplan con las leyes conflictivas o contradictorias.

Estos factores hacen que el estatus del derecho internacional en materia de derechos humanos en el reglamento sea, en el mejor de los casos, ambiguo; y existe un gran riesgo de que en muchos, si no en la mayoría de ellos, no se exijan los estándares internacionales en materia de derechos humanos, y solo se apliquen las normas de derecho interno, a menudo discriminatorias.

Mina Beyan forma parte de la ONG liberiana Emprendedores Sociales para el Desarrollo Sostenible, que trabaja con muchas comunidades afectadas en particular por la expansión de las operaciones de aceite de palma. Señala las limitaciones de las leyes nacionales:

“Donde las leyes nacionales no son lo suficientemente sólidas para proteger a las comunidades, esta ley no las ayudará”.

Estas son malas noticias para los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques. La deforestación producida por la agricultura comercial se encuentra frecuentemente asociada con las incursiones en las tierras y territorios consuetudinarios de los pueblos indígenas y otras comunidades que habitan en zonas de bosques. Las tierras consuetudinarias son particularmente vulnerables a la invasión porque a menudo no están formalmente tituladas (lo que con frecuencia es una violación del derecho internacional); de hecho, aunque se estima que las tierras consuetudinarias reflejan más de la mitad de la superficie terrestre del

mundo, menos del 20% se encuentra bajo un título legal u otra designación formal.

Norman Jiwan, líder indígena Dayak de Indonesia, planteó sus preocupaciones sobre la ausencia de estándares internacionales en materia de derechos humanos:

“Depender en las leyes nacionales no será suficiente: las leyes nacionales actuales de Indonesia siguen clasificando los bosques consuetudinarios como bosques del Estado, y no reconocen las tierras consuetudinarias de las comunidades. Necesitamos garantizar el respeto de las normas internacionales de derechos humanos”.

En muchos países, los derechos consuetudinarios a las tierras protegidos por el derecho internacional en materia de derechos humanos se encuentran muy débilmente protegidos, o completamente desprotegidos, por la legislación nacional. Por ejemplo, en Camerún los indígenas Baka, que son cazadores-recolectores, no cuentan con la capacidad de salvaguardar sus tierras forestales por medio de la titulación; si bien tienen algunos derechos de uso consuetudinario en virtud de la legislación nacional, estos pueden extinguirse sin compensación si el Gobierno decide otorgar concesiones. Debido a procedimientos inaccesibles, incluso las tierras cultivadas por las comunidades generalmente carecen de título, y por lo tanto son vulnerables a la expropiación. La tierras cultivadas por las comunidades pueden de hecho volverse más vulnerables al acaparamiento como consecuencia de esta ley, si se incentiva a las empresas a ampliar sus actividades en tierras que ya están deforestadas. Del mismo modo, las tierras de los pueblos indígenas y las comunidades en ecosistemas no forestales podrían verse sometidas a una mayor presión.



En otros países, las leyes nacionales, incluidas las leyes ambientales así como las leyes de tenencia de la tierra, pueden ser más estrictas y el reglamento puede brindar un instrumento útil para que los pueblos indígenas y las comunidades forestales presionen para que se realice su cumplimiento. Un ejemplo es un caso recientemente resaltado de deforestación para el pastoreo de ganado en el territorio (nacionalmente reconocido) del pueblo indígena Ayoreo Totobiegosode, que incluye pueblos sin contactar, en el Chaco uruguayo. La deforestación

en cuestión se produjo en contravención directa de las órdenes de suspensión emitidas por el Instituto Forestal Nacional del Paraguay, y también contraviene las leyes nacionales que prohíben la deforestación en tierras de pueblos indígenas. En este caso, a pesar de que la deforestación ocurriera antes de 2020, el incumplimiento de las leyes nacionales debería significar que los productos de estas explotaciones no cumplen los requisitos para ser comercializados en el mercado europeo.

De hecho, en muchos casos la situación será ambigua. Por ejemplo, en Liberia existen leyes relativamente sólidas para proteger los derechos a la tierra de las comunidades indígenas. Sin embargo, la forma y el grado en que se implementan en la práctica y, en términos más generales, la comprensión de lo que requiere una implementación efectiva, se quedan atrás. También siguen existiendo otras leyes incompatibles en las legislaciones.

Mina Beyan, Emprendedores Sociales para el Desarrollo Sostenible en Liberia, añade:

“Si bien es positivo que la propuesta incluya la ley nacional, en países como Liberia con buenas leyes que protegen los derechos comunitarios, existen todavía graves incertidumbres y lagunas en la práctica, no se implementan y ni siquiera está claro qué requiere la implementación, por lo que ¿cómo evaluarán las empresas su cumplimiento?”

Aplicación – una preocupación clave

La falta de inclusión de las normas internacionales de derechos humanos no solamente significa que algunos pueblos indígenas y comunidades de los bosques se quedarán al margen, sino que también crea desafíos reales y graves para una aplicación efectiva. Aunque en principio, como se indicó anteriormente, se exige a las empresas que garanticen el cumplimiento de la legislación pertinente en vigor en el país de producción, ¿cómo se controlará o verificará esto? Según el reglamento propuesto, el cumplimiento de la normativa está garantizado por una autoridad competente creada en cada Estado miembro de la UE, que tendrá la obligación de comprobar el cumplimiento por parte de los operadores y comerciantes de sus obligaciones de diligencia debida, y de imponer sanciones a las empresas por incumplimiento cuando proceda.

En la práctica, un entendimiento genuino del nivel de riesgo de que los productos no cumplan con la legislación nacional en el país de producción requeriría que las autoridades competentes de cada Estado miembro conociera y evaluara el cumplimiento de las leyes nacionales de potencialmente todos los países del mundo que suministran estos productos a la UE. Esto sería extraordinariamente difícil dadas las barreas lingüísticas, los diferentes sistemas jurídicos, las dificultades en acceder (físicamente) las leyes y reglamentos de muchos países productores, los posibles cambios en esas leyes, etc., y el costo de obtener toda esta información. También existe el riesgo de que, dado el enfoque de deforestación del reglamento, las autoridades competentes sean organismos con una experiencia más adaptada a la evaluación del riesgo de deforestación que a la evaluación del cumplimiento de las leyes sobre la tierra o los derechos humanos en un país extranjero. Sin embargo, a menos que las autoridades competentes tengan la capacidad de evaluar y verificar este

tipo de información, dependerán del cumplimiento autodeclarado por las propias empresas, y esto no es una verificación sólida.

Valery Menye Ondo, de BACUDA en Camerún, plantea preocupaciones acerca de la verificación del cumplimiento:

“¿Cómo va a ser posible verificar la diligencia debida de las empresas?”

Precisamente estas dificultades de aplicación se observaron en el control de adecuación de FLEGT en relación con el reglamento de la madera de la UE (ya existente), que también se basa en una norma de legalidad nacional, y fueron unas de las razones utilizadas en la evaluación de impacto del reglamento sobre deforestación para abogar por una norma de no deforestación clara y universal. Sin embargo, esto únicamente resalta el hecho de que la aplicación de la parte de cumplimiento legal nacional de la obligación de diligencia debida, de la que depende la protección de los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques, seguirá siendo compleja y problemática.



Un paso que podría al menos aliviar, si bien no solucionar, esta dificultad sería proporcionar un organismo a nivel de la UE que pudiera apoyar esta función identificando y recopilando las leyes nacionales, brindando orientación sobre cómo debe ser el cumplimiento y los riesgos de incumplimiento (incluyendo particularmente los riesgos en materia de derechos humanos y corrupción) en los diferentes países. Esto sería un recurso para las autoridades competentes y las empresas (especialmente las pequeñas y medianas) por igual, y reduciría la duplicación y promovería la coherencia. Sería sensato alojar esta función en el Observatorio de la UE sobre la deforestación y la degradación de los bosques, que la Comisión está creando para evaluar las tendencias y los motores de la deforestación y la degradación de los bosques en todo el mundo.

(Falta de) acceso a la información, la justicia y la reparación

Otro vacío importante en la propuesta es la falta de mecanismos reales para que los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques tengan acceso a la justicia u otra forma de reparación. Si bien las versiones anteriores del proyecto de propuesta incluían una disposición de responsabilidad civil, que al menos permitiría solicitar una indemnización a las comunidades perjudicadas por el incumplimiento de la ley por parte de las empresas, ésta ha sido eliminada en la propuesta final presentada por la Comisión. En su lugar, el único mecanismo a través del cual los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques directamente afectados por la deforestación y la degradación de los mismos pueden intervenir

en estos procesos es mediante la presentación de una “preocupación justificada” a las autoridades competentes, es decir, la información sobre el cumplimiento de la empresa que puede dar lugar a un control o a un enjuiciamiento por parte de una autoridad competente.

Sin embargo, aunque es mejor que nada, este no es un mecanismo accesible. Por lo general, los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques no estarán en la posición de presentar dichas quejas a las autoridades competentes (lo cual requiere diferentes idiomas) sin el apoyo y la mediación significativos de las ONG con sede en la UE. El reglamento propuesto tampoco facilita la búsqueda de pruebas que respalden la presentación de preocupaciones justificadas. Las empresas tienen requisitos limitados de presentación de informes públicos en virtud de la propuesta: si bien deben publicar anualmente un informe sobre su sistema de diligencia debida y las medidas tomadas para cumplir con sus, no se exige la publicación de detalles sustanciales como la procedencia de las fuentes, su análisis de los requisitos legales nacionales o su evaluación de riesgos, para permitir un mayor escrutinio del proceso. Esto no ofrece ningún apoyo a los pueblos indígenas y a las comunidades de los bosques que luchan por saber quién está comprando productos básicos en sus tierras y tratan de comunicar los problemas de incumplimiento.

Norman Jiwan, líder indígena Dayak de Indonesia, compartió sus preocupaciones sobre el acceso a la información y a la justicia, incluidas las cuestiones de las barreras lingüísticas:

“La UE debe reducir las barreras de acceso a estos mecanismos de aplicación. No será posible presentar preocupaciones fundamentadas a las autoridades si tiene que ser en inglés o en el idioma de la autoridad. Las declaraciones de diligencia debida y las evaluaciones de riesgo deben ser fácilmente accesibles en lenguas que podamos entender. Además, no servirá de nada si no está disponible de forma pública y fácil para los pueblos indígenas. No parece fácil de usar, y las barreras lingüísticas socavarán el acceso a la justicia”.

Esta laguna es una falla importante en la propuesta de la Comisión y un fracaso en el intento por proteger los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques, incluso su derecho a una reparación. También es una gran oportunidad perdida, ya que las comunidades en la primera línea de la deforestación y de la expansión agrícola están en condiciones de proporcionar la información clave necesaria para hacer cumplir el reglamento de manera efectiva. Brindarles un mecanismo para compartir esta información, y a cambio recibir información para apoyar sus propias luchas contra el despojo y la deforestación de sus tierras, es beneficioso para todos y algo que debe considerarse más en la fase de codecisión.

Como comenta Victorien Mba, de la organización de la sociedad civil de Camerún *Appui pour la Protection de l'environnement et le développement*:

“Gran parte de la verificación del cumplimiento del reglamento dependerá de nosotros. Pero no

será fácil tener acceso a las autoridades europeas. ¿Cómo podremos actuar para ayudar a verificar la información y señalar las infracciones?”

La fecha límite

El reglamento propuesto se aplica únicamente a la deforestación o a la degradación de los bosques ocurrida después del 31 de diciembre de 2020. Se trata de una fecha límite muy poco ambiciosa, dada la amplia gama de compromisos asumidos tanto por las empresas como por los gobiernos para eliminar la deforestación de las cadenas de suministro en una fecha anterior.



Uno de los aspectos positivos es que el requisito para garantizar que los productos hayan sido producidos de conformidad con las leyes nacionales no está sujeto a una fecha límite. Esto significa que cuando los pueblos indígenas o las comunidades de los bosques hayan sido despojados ilegalmente de sus tierras antes del 31 de diciembre de 2020, se seguirán incumpliendo los requisitos del reglamento, incluso si las tierras fueron deforestadas antes de esa fecha.

Un gran número de pueblos indígenas y de los bosques cuyas tierras han sido expropiadas y deforestadas siguen en su lucha por recuperarlas, retenerlas y restaurarlas, a menudo muchos años después de que fueran robadas originalmente. Estos conflictos de tierras “heredados”, que son violaciones continuas de los derechos a la tierra, suelen estar asociados también a otras violaciones importantes de los derechos humanos, que pueden incluir amenazas, intimidación y violencia contra los defensores de los derechos humanos de la comunidad, el empobrecimiento cultural, espiritual y material, el deterioro de la salud y los desafíos significativos para el ejercicio continuo de la libre determinación. Un ejemplo es la historia del pueblo indígena Shipibo de la comunidad de Santa Clara de Uchunya en Perú, cuyas tierras sin titular han sido expropiadas y deforestadas de manera progresiva por más de una década para sembrar palma aceitera (vendida, entre otras cosas al comprador europeo Louis Dreyfus Company). La comunidad de Santa Clara de Uchunya sigue luchando (incluso legalmente) por la devolución de sus tierras. Grandes cantidades de deforestación ocurrieron en sus territorios antes de 2020, y el reglamento no las tendrá en cuenta, por lo que sus esperanzas de que el reglamento respalde sus derechos dependen de que las normas legales nacionales sean adecuadas para protegerlos, y que se respeten. En principio, el reglamento impediría que los compradores europeos

comprenden productos básicos producidos en tierras que han sido adquiridas de manera legal (o en las que no se hayan aplicado las protecciones medioambientales adecuadas), según las normas aplicables en el marco legislativo nacional. Por supuesto, esto no ayudará a ningún pueblo indígena o comunidad de los bosques cuyos derechos no estén protegidos dentro del marco nacional. Su utilidad también dependerá de manera significativa de la estricta aplicación de este requisito de la legislación nacional por parte de los Estados miembros de la UE, que, como se describió anteriormente, es bien posible que presente desafíos importantes.

Otros ecosistemas

En la actualidad, el reglamento propuesto solo establece requisitos estrictos para evitar la deforestación y la degradación de los bosques, no impone restricciones directas sobre la destrucción de otros ecosistemas (pastizales, turberas, manglares, etc.). Sin embargo, el reglamento propone una revisión luego de dos años para considerar si se requiere la inclusión de otros ecosistemas.



El riesgo obvio es que la expansión agrícola se desplace de los ecosistemas forestales a otros ecosistemas, muchos de los cuales ya se encuentran bajo una amenaza significativa, por ejemplo, el Cerrado brasileño, la sabana con mayor biodiversidad del mundo, o los humedales del Pantanal que se extienden por Bolivia, Brasil y Paraguay, ambos ya devastados por la expansión del ganado y la soja. Esto, por supuesto, no es sólo un riesgo medioambiental: también aumentará los riesgos de violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y otros propietarios consuetudinarios de zonas no forestales.

Este es de nuevo uno de los elementos en donde los requisitos de cumplir con las leyes nacionales puede ser de alguna ayuda. Las empresas deben demostrar que los productos básicos seleccionados se han producido de conformidad con las leyes nacionales, *independientemente* de si se producen en áreas forestales o en tierras que forman parte de otros ecosistemas. Cuando existen leyes nacionales sólidas protegiendo la propiedad consuetudinaria de los pueblos indígenas y otros grupos, esto puede ayudar a evitar que la ley de la UE incentive la expansión agrícola en las tierras de dichos pueblos dentro de estos ecosistemas, protegiendo tanto las tierras consuetudinarias como los ecosistemas mismos. Por otro lado, cuando no existen leyes nacionales sólidas en este sentido, esto podría provocar un mayor impacto tanto en los ecosistemas no forestales como en los pueblos que habitan allí. Y de nuevo, por supuesto, la eficacia de las protecciones legales nacionales depende también de un

monitoreo y una aplicación eficaces por parte de los Estados miembros de la UE.

¿Incentivos para debilitar las leyes nacionales?

El otro riesgo de exigir el cumplimiento de las normas que se aplican en el marco legislativo nacional del país de producción es que la propuesta de la UE puede incentivar a los países productores a debilitar esas leyes, con el fin de mitigar el impacto de la normativa. Esto podría tener un impacto muy significativo sobre los pueblos indígenas y otros pueblos con derechos de tenencia consuetudinarios, así como sobre el medio ambiente.

Este riesgo no es ilusorio. Ya se ven tendencias en los cinco países con las mayores superficies de bosques tropicales, Brasil, Colombia, la República Democrática del Congo, Indonesia y Perú, para reducir los estándares sociales y ambientales y permitir la extracción de recursos, la conversión de bosques y el desarrollo de infraestructuras.

Héctor Jaime Vinasco, del Resguardo Colonial de Cañamomo Lomaprieta en Colombia, comparte estas preocupaciones acerca de las consideraciones políticas y económicas que influyen en estas leyes:

“La legislación en estos países siempre ha estado de alguna manera alejada de los estándares del derecho internacional, precisamente porque las personas que hacen las leyes son aquellas que tienen fuertes influencias de ciertas afinidades políticas o, en general, solo personas que promueven el desarrollo (ismo), el monocultivo y el desarrollo de la economía mediante el movimiento y arranque de los motores de extracción”.

El sistema de evaluación comparativa

La propuesta incluye un sistema que clasifica a los países productores de productos básicos como de “riesgo bajo”, “riesgo estándar” (por defecto) o “riesgo alto”. Los requisitos de diligencia debida dependerán entonces de la clasificación del país productor, aplicándose la “diligencia debida simplificada” a los productos básicos procedentes de “países de riesgo bajo”.

El sistema de evaluación comparativa exonera de hecho a los operadores que se abastecen de “países de riesgo bajo” de realizar cualquier evaluación de riesgo o de adoptar cualquier medida de mitigación de riesgos, por lo que se reducen considerablemente los requisitos de diligencia debida, a menos que un operador tenga conocimiento de información específica que indique un riesgo de incumplimiento.

El hecho de que los productos de los países de riesgo bajo tengan una vía de acceso al mercado de la UE tan sencilla genera fuertes incentivos para que los países productores busquen una calificación de “riesgo bajo”. A pesar de este incentivo, la evaluación de la UE para determinar si un país es de riesgo bajo, estándar o alto tendrá en cuenta “la información proporcionada por el país en cuestión” (no se exige que se tenga en cuenta ninguna otra información), lo que crea una posibilidad real de

manipulación. También se invita a los países productores a responder a cualquier propuesta de cambio en la clasificación de riesgo, pero no hay capacidad para que otras terceras partes, por ejemplo los pueblos indígenas o las comunidades de los bosques de los países productores, puedan contribuir a este proceso de clasificación. Existe un claro peligro de que estas decisiones se basen en información selectiva y estén sujetas a influencias políticas.

Danilo Rueda, Coordinador Nacional de la ONG colombiana Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, comparte esta preocupación:

“¿Y quién decide la clasificación? Me imagino que se tratará de la Unión Europea en un diálogo con el Estado [colombiano], que les mostrará toda su infraestructura burocrática, todo su lenguaje «verde» y todas las políticas públicas que supuestamente protegen todos los derechos. Todo esto termina siendo una ficción, una mentira, y un caso de limpieza de imagen por adelantado.”

Los criterios utilizados para identificar el riesgo se centran principalmente en las tasas de deforestación y de expansión agrícola. No incluyen ninguna información acerca de los riesgos de incumplimiento de la leyes nacionales en el país en cuestión, incluyendo la falta de respeto por los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques, ni tampoco incluyen una evaluación del riesgo de corrupción, a pesar de que éste es de gran importancia para evaluar la fiabilidad de los documentos utilizados para confirmar el lugar de origen y el cumplimiento de la legislación nacional.

También puede darse el caso de que las tasas generales de deforestación en un país parezcan ser bajas o en reducción, mientras que en ciertas regiones los riesgos son extremadamente altos. Este es el caso, por ejemplo, en Indonesia, donde la aparente reducción de la deforestación a nivel nacional, impulsada en parte por la gran deforestación que ya ha ocurrido en muchas partes del país, oculta el aumento de la deforestación y el riesgo para los derechos humanos en las provincias restantes más boscosas, como Papúa y Kalimantan. El sistema de evaluación comparativa permite aplicar las calificaciones de riesgo sólo para “parte” de un país; si este elemento se mantiene en el reglamento finalmente adoptado, será importante que se utilice en los casos en que los riesgos subnacionales difieran sustancialmente.

Otro peligro significativo de este sistema es que, para los países y regiones de riesgo bajo, los documentos de trazabilidad que son la base para establecer que los productos están sujetos solo a una diligencia debida simplificada, se toman al pie de la letra. Esto podría proporcionar un vacío legal para productos con documentos fraudulentos que indiquen falsamente un lugar de origen de riesgo bajo y, de hecho, podría incentivar la producción de dichos documentos.

Los financieros e inversores no son atrapados

Otra laguna muy significativa de la propuesta legislativa es que, aunque cubre a los operadores y comerciantes de los productos, no impone ninguna obligación a las empresas europeas que participan en la financiación de la producción de estos productos básicos. Entre 2016 y 2020, los prestamistas con sede en la UE ganaron 401 millones de euros con



la deforestación. Los Países Bajos, España y Francia se encuentran entre los 10 principales países de origen de los flujos financieros hacia las mayores empresas de productos básicos que conllevan un riesgo forestal.

Danilo Rueda, Coordinador Nacional de la ONG colombiana Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, comenta:

“La ley excluye al sector financiero, el inversor que lo respalda. Eso significa que, digamos que si la ley finalmente se aprobara, solo se aplicaría a la persona que obtuvo el préstamo, y el prestamista estaría completamente exento de cualquier responsabilidad”.

Si esta ley va a ser realmente efectiva en reducir los impactos de la UE tanto sobre la deforestación como sobre los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques, es esencial no solo centrarse en los compradores y vendedores, sino también en los flujos de dinero que hacen posible la expansión agrícola. En su forma actual, los financieros europeos seguirán pudiendo beneficiarse de la deforestación y los abusos de los derechos humanos vinculados a la expansión agrícola, siempre que los productos se vendan en otros mercados. Esto no es suficiente.

Relación con los acuerdos voluntarios de asociación FLEGT

Durante gran parte de la última década, la UE ha contado con reglamentos para promover la producción legal de madera en los países productores y disuadir el consumo de madera ilegal en la UE. Estas normativas tienen dos elementos. El primero es el reglamento FLEGT y los acuerdos vinculantes asociados con los países productores (“acuerdos voluntarios de asociación” o AVA) que buscan mejorar y formalizar los sistemas de producción legal de productos de madera de los países productores. Cuando estos sistemas se consideren adecuados, la Comisión Europea puede autorizar a las autoridades del país productor a emitir una “licencia FLEGT” para los productos que exporta, lo que confirma que se han producido legalmente. El segundo elemento complementario es el Reglamento Europeo de la Madera (EUTR), que evita que los productos de madera ilegales, es decir, productos producidos en contravención de las leyes del país de producción, se comercialicen en el mercado europeo. Los productos con una licencia FLEGT válida se

consideran productos legales.

Aunque parece que el EUTR va a ser derogado cuando la nueva propuesta sobre deforestación siga su curso, los AVA han conservado un papel en el reglamento propuesto en relación con la madera. Aunque una licencia FLEGT ya no será suficiente para garantizar el acceso al mercado de la UE, ya que se exigirá una comprobación adicional de si la madera se ha recogido cumpliendo los requisitos de degradación de bosques, una licencia FLEGT válida *se considerará* para establecer el cumplimiento con la ley nacional pertinente.

Quince países han firmado o están negociando los acuerdos voluntarios de asociación con la UE. Estos acuerdos establecen las leyes nacionales que deben cumplir los productores de madera, para proporcionar un “sistema de garantía de la legalidad” definitivo, cuyo cumplimiento se considera que satisface todos los requisitos legales de ese país. Los países que cuentan con sistemas satisfactorios de control y verificación de este marco de legalidad pueden expedir “licencias FLEGT”, que permiten acceder al mercado de la UE por el carril verde (sin necesidad de otras comprobaciones de diligencia debida). Por el momento, sólo un país, Indonesia, puede expedir estas licencias. No está claro si, en virtud del reglamento propuesto, otros países que han firmado acuerdos voluntarios de asociación, pero que aún no han conseguido un sistema de licencias que funcione, podrán conseguir el reconocimiento de sus sistemas de verificación en el futuro, lo que les permitiría también expedir licencias FLEGT.

Permitir que las licencias FLEGT aporten pruebas exhaustivas de la legalidad de la producción de la madera presenta algunos riesgos para los pueblos indígenas y las comunidades locales. El “sistema de garantía de la legalidad” de cada país ha sido objeto de negociación, y mientras que algunos incluyen una cobertura bastante completa de leyes (incluyendo, por ejemplo, leyes que protegen la tenencia consuetudinaria y otros derechos humanos), otros AVA han dejado fuera leyes clave que pueden proteger los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques. Por ejemplo, el AVA de Guyana no incorpora en su definición de madera legal el cumplimiento de la Constitución, que proporciona protecciones de derechos clave.

Aristide Chacgom de la organización de la sociedad civil de Cmerún Green Development Advocates comenta:

“¿Qué garantías hay de que las autoridades podrán verificar los productos y de que no terminaremos con las mismas deficiencias que existen en los AVA [Acuerdos Voluntarios de Asociación, celebrados en el marco del Plan de Acción FLEGT]?”

Tampoco está claro, como se indicó anteriormente, cuándo y si la validez de las licencias FLEGT podría ser impugnada por las autoridades competentes, o por preocupaciones fundamentadas, cuando hay evidencia de que la madera cubierta por las licencias no se ha producido *de hecho* de conformidad con las leyes nacionales. Este no es un riesgo pequeño: el sistema de garantía de la legalidad de Indonesia se basa en que los exportadores proporcionen documentos que demuestren la producción legal, pero no existe un control subyacente sobre la validez

o legitimidad de estos documentos, a pesar de que su provisión corrupta es un problema reconocido en Indonesia (y de hecho muchos otros países productores de madera).

Cooperación con los países productores



Para fomentar avances positivos en la gobernanza forestal en terceros países y abordar las causas fundamentales de la deforestación y de la degradación forestal, el reglamento propuesto exigirá a la Comisión que siga colaborando con los países productores a través de mecanismos de cooperación y asociaciones.

Hay algunos elementos positivos en la propuesta para los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques, como los requisitos específicos de que las asociaciones y la cooperación permitan la participación de todas las partes interesadas, incluidos los pueblos indígenas, las comunidades locales y la sociedad civil, así como los objetivos declarados que incluyen, entre otras cosas, “fortalecer los derechos de las comunidades dependientes de los bosques, incluidos los pequeños propietarios, los pueblos indígenas y las comunidades locales”.

Sin embargo, mucho dependerá en la forma en la cual sean implementados. Aunque exigir la participación es algo positivo, a nivel de foros de múltiples partes interesadas dicha participación por sí sola no es suficiente para garantizar resultados positivos para los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques que a menudo se encuentran en una posición marginada frente a otras partes interesadas, con poco poder para garantizar que se tengan en cuenta sus derechos. De hecho, los foros de múltiples partes interesadas pueden más bien “poner... en discusión los derechos reconocidos”. Para que los impactos concretos se materialicen en los países productores, será necesario incluir fuertes requisitos de derechos humanos en todas las asociaciones y la cooperación, y la implementación tendrá que ser firmemente supervisada, en particular en lo que respecta al respeto de los derechos consuetudinarios de tenencia y el consentimiento libre, previo e informado. Cualquier cooperación que no cumpla estos requisitos repetirá los errores de los AVA, dejará de lado a los pueblos indígenas y a las comunidades de los bosques e ignorará su papel crucial para detener la deforestación.

Estas consideraciones no son solamente vitales para la eficacia de estas asociaciones, sino que también son fundamentales para lograr el objetivo general del reglamento, es decir, detener la deforestación vinculada a la producción mundial de productos básicos. A más largo plazo, la eficacia del reglamento dependerá de que impulse un cambio transformador más amplio en los países productores hacia una producción de

productos básicos sostenible y compatible con los derechos humanos, no solo para el mercado de la UE sino en todo el mundo. Si los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques no están adecuadamente protegidos e incorporados en este proceso, es poco probable que este objetivo tenga éxito.

Relación con la Iniciativa de Gobierno Corporativo Sostenible

Una de las razones que la Comisión ha dado en repetidas ocasiones para no incluir los derechos humanos en el reglamento propuesto es que éstos se incluirán en otra iniciativa legislativa también en desarrollo: la Iniciativa de Gobierno Corporativo Sostenible. Se espera que esta ley imponga amplias obligaciones de diligencia debida en materia de derechos humanos y medio ambiente a las empresas europeas, y a otras empresas que operan en el mercado de la UE. La propuesta, que en un principio iba a publicarse este año, se ha pospuesto hasta 2022.

Aunque es positivo ver que el proyecto de reglamento sobre deforestación ya incluye algunos marcadores que indican cómo las dos leyes pueden funcionar juntas, por ejemplo, los párrafos 38 y 39 del preámbulo y el apartado 2 del artículo 11, hasta que no se publique la directiva, es imposible evaluar cuáles de estas preocupaciones puede abordar, y si las abordará en la suficiente medida.





En resumen, nuestras conclusiones

Si bien el reglamento sobre deforestación es una propuesta bienvenida y largamente esperada, la falta de incorporación de los derechos humanos es una deficiencia importante que probablemente limitará su eficiencia y generará resultados perversos. La deforestación y las violaciones de derechos humanos se encuentran altamente correlacionadas, y los pueblos indígenas y de los bosques son reconocidos como algunos de los mejores guardianes de los bosques. No abordar la deforestación ni la diligencia debida en materia de derechos humanos de una forma integrada es una oportunidad perdida para lograr una regulación más eficaz y completa, y no está en consonancia con las normas mundiales de sostenibilidad. Esta falla podría tener consecuencias negativas para los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques, especialmente en situaciones en las que sus derechos no están adecuadamente protegidos por las leyes nacionales del país productor/país de origen.

Norman Jiwan, líder indígena Dayak de Indonesia, comenta:

“El reglamento se siente nuevo e interesante, pero desafiante. No será suficiente”.

La propuesta legislativa debe exigir de manera explícita el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por los Estados, incluyendo específicamente el respecto de los derechos consuetudinarios de tenencia y el principio del consentimiento libre, previo e informado. Hacer algo menos que esto es no estar a la altura de los compromisos de la UE de respetar, proteger y promover los derechos humanos, incluso los derechos de los pueblos indígenas. Además, y de manera crucial, abordar los derechos humanos de manera directa (incluso mediante normas, pero también del acceso a una reparación) también mejoraría la eficacia del reglamento. Asimismo, reduciría la complejidad de la aplicación, limitaría los riesgos de pérdidas, proporcionaría más vías para la rendición de cuentas facilitando la participación activa de los pueblos que viven en la primera línea de la expansión agrícola, y les permitiría buscar directamente una reparación. La propuesta debe también ampliarse para incluir la financiación de la deforestación por parte de los actores del mercado de la UE. Todas estas cuestiones deben ser prioritarias para las enmiendas durante la fase de codecisión.

Recomendaciones

- La propuesta legislativa debe exigir de manera explícita el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por los Estados, incluyendo específicamente el respecto de los derechos consuetudinarios de tenencia y el principio del consentimiento libre, previo e informado.
- La propuesta debe incluir la responsabilidad civil y penal para garantizar el acceso adecuado a la justicia y el derecho a reparación de los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques cuando sean víctimas de abusos.
- Se debe exigir a las empresas que informen y publiquen los resultados de su proceso de diligencia debida, incluyendo información sobre la trazabilidad de los productos y los riesgos identificados en las evaluaciones de riesgo. Esto es crucial para que la sociedad civil y las comunidades puedan plantear sus preocupaciones a las autoridades competentes y facilitar el cumplimiento del reglamento.
- Las obligaciones de diligencia debida deben aplicarse también al sector financiero para poder abordar el flujo de dinero que hace posible la deforestación y la deforestación asociada.
- La diligencia debida simplificada y las clasificaciones de “riesgo bajo” deben eliminarse del sistema de evaluación comparativa para garantizar la eficacia del sistema de diligencia debida.
- Un organismo a nivel de la UE debe apoyar la aplicación de la ley identificando y cotejando las leyes nacionales pertinentes de los países productores, proporcionando orientación sobre cómo debe ser el cumplimiento e indicando los principales riesgos de incumplimiento en los diferentes países. Este organismo también debe recopilar información de otras partes interesadas, como los pueblos indígenas, las comunidades de los bosques y las ONG nacionales e internacionales, para identificar los riesgos y los posibles problemas y ayudar en la clasificación de los países.

El FPP agradece a la European Climate Foundation, la Climate and Land Use Alliance, y la Waterloo Foundation, que apoyan su compromiso con la política de la UE. Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad exclusiva de los autores.

Bibliografía

- [i] Memorando explicativo, página 10 (disponible únicamente en inglés).
- [ii] Artículo 2(28) (disponible en inglés).
- [iii] Esto también es coherente con las declaraciones hechas por el personal de la Comisión en el período previo a la publicación de la propuesta, que indicaban que los derechos humanos estarían incluidos: véase, por ejemplo <https://www.fern.org/publications-insight/eu-law-on-deforestation-key-land-rights-risk-being-ignored-in-dg-environments-proposal-2321/>.
- [iv] Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI) (agosto de 2020), Cálculo de la superficie de tierras y territorios de Pueblos Indígenas, comunidades locales y Afrodescendientes donde se han reconocido sus derechos.
- [v] Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI) (septiembre de 2015), ¿QUIÉN EJERCE EL CONTROL SOBRE LA TIERRA EN EL MUNDO? Referencia global acerca de los derechos a la tierra formalmente reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades locales.
- [vi] S. Nguiffo, P. E. Kenrick y N. Mballa (2009) Land Rights and the Forest Peoples of Africa – Historical, Legal and Anthropological Perspectives: Camerún, Forest Peoples Programme; L. Alden Wily (2011), Whose land is it? The status of customary land tenure in Cameroon, Fern. Para obtener más detalles sobre cómo se lleva a cabo esto en la práctica, consulte A. Perram (2016), Behind the Veil: Transparency, Access to Information and Community Rights in Cameroon's Forestry Sector, Forest Peoples Programme.
- [vii] Earthsight. Open letter: Paraguay must halt invasions, deforestation of indigenous Ayoreo lands. Noviembre de 2021.
- [viii] Earthsight. Grand Theft Chaco: Los autos de lujo hechos usando cuero de tierras robadas a una tribu no-contactada. Septiembre de 2020.
- [ix] Artículo 13.
- [x] Artículos 14-16, 23.
- [xi] Véase, por ejemplo, K. P. Pucker (2021), "Overselling Sustainability Reporting", Harvard Business Review. Los múltiples informes que exponen problemas de cumplimiento en las cadenas de suministro "certificadas" demuestran aún más la necesidad de controles sólidos por parte de terceros: véase, por ejemplo, J Owens (2021), "RSPO criticisms investigated", Ethical Consumer.
- [xii] Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales: un plan de acción de la UE centrado en la madera ilegal, desarrollado en 2010.
- [xiii] Comisión Europea (2021), Evaluación de impacto: reducir el riesgo de deforestación y degradación forestal asociado a los productos comercializados en la UE, véase la página 26: "Los resultados del control de adecuación que analizaron la diligencia debida implementada en el marco del EUTR, sugieren que las obligaciones de diligencia debida que se basan únicamente en las leyes del país de origen son a veces difíciles de aplicar, ya que las empresas y las autoridades públicas encargadas de la aplicación tienen que encontrar su camino entre los documentos, certificados y leyes extranjeros, escritos en lenguas extranjeras, y a veces producidos en países con altos niveles de corrupción en los que la comprobación de la fiabilidad de los documentos también puede ser muy difícil". (Traducción no oficial)
- [xiv] Preámbulo, párrafo 22.
- [xv] Artículo 29.
- [xvi] Artículo 11(2).
- [xvii] Artículo 2(8).
- [xviii] Forest Peoples Programme, En defensa de territorios de vida en la Amazonía peruana. 21 de julio de 2021.
- [xix] Forest Peoples Programme, Deforestation of indigenous lands still increasing around Ocho Sur oil palm plantation in Peruvian Amazon. Octubre de 2020. (Con enlace en español).
- [xx] Forest Peoples Programme, El gigante de los agronegocios Louis Dreyfus Company obtiene aceite de palma de tierras indígenas deforestadas en la Amazonía peruana. 14 de julio de 2021.
- [xxi] Forest Peoples Programme, "Retírense. Esa será nuestra paz": Santa Clara de Uchunya rechaza la constante presencia de Ocho Sur dentro de su territorio ancestral y exhorta a la empresa a que deje de generar divisiones internas y se retire definitivamente. 27 de julio de 2021.
- [xxii] Artículo 32(1).
- [xxiii] Chain Reaction Research, Key Cerrado Deforesters in 2020 Linked to the Clearing of More Than 110,000 Hectares. Marzo de 2021.
- [xxiv] WWF, The Pantanal: Saving the world's largest tropical wetland
- [xxv] Brazil: The dangers of rolling back social and environmental safeguards for indigenous and forest peoples during COVID-19. Febrero de 2021.
- [xxvi] Retrocesos en los Tiempos del Covid-19 "Evaluación de los cambios en las salvaguardas territoriales y ambientales en Colombia y las consecuencias para los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos". Febrero 2021
- [xxvii] République Démocratique du Congo : Retour en arrière en temps de COVID-19 Évaluation des changements des sauvegardes sociales et environnementales en République Démocratique du Congo pendant la pandémie de COVID-19 et les conséquences pour les peuples forestiers et leurs territoires. Febrero 2021
- [xxviii] Indonesia: Rollback in the Time of COVID-19 Non-Transparent Policy Changes, Continued Neglect and Criminalisation of Indigenous Peoples during the COVID-19 pandemic in Indonesia. Febrero 2021
- [xxix] Perú: Retrocesos en tiempos de COVID-19 Evaluación de los cambios en las salvaguardas sociales y ambientales en Perú durante la pandemia COVID-19 y las consecuencias para los pueblos indígenas y sus territorios. Febrero 2021
- [xxx] Artículo 27.
- [xxxi] Artículo 12.
- [xxxii] Artículo 27(2).
- [xxxiii] Artículo 27(3).
- [xxxiv] Mongabay, Papua deforestation highlights eastward shift of Indonesia forest clearing. Marzo 2021
- [xxxv] Artículo 27(1).
- [xxxvi] Euobserver, EU banks play 'major role' in deforestation, report finds. Octubre 2021
- [xxxvii] Forests & Finance, Financial flows and policy assessment key findings. Noviembre 2021
- [xxxviii] Artículo 10(3).
- [xxxix] Indonesia (concesión de licencias); Camerún, República Centroafricana, Ghana, Guyana, Honduras, Liberia, República del Congo, Vietnam (en ejecución), Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Gabón, Laos, Malasia, Tailandia (en negociación).
- [xl] A B Setyowati and C L McDermott (2017), "Commodifying Legality? Who and What Counts as Legal in the Indonesian Wood Trade", Society & Natural Resources, 30:6, 750-764.
- [xli] Artículo 28
- [xlii] Artículo 28(2)
- [xliii] Artículo 28(3)
- [xliv] J P Sarmiento Barletti & A M Larson (2021), "Introduction – Multistakeholder forums and the promise of more equitable and sustainable land and resource use: perspectives from Brazil, Ethiopia, Indonesia and Peru", International Forestry Review 23(S1), 1, y otros artículos en el mismo número.
- [xlv] J Gonzalez Tovar et al (2020), "Can multistakeholder forums empower indigenous and local communities and promote forest conservation? A comparative analysis of territorial planning in two Brazilian states with contrasting contexts", Conservation Science and Practice 3(1), e326.

Forest Peoples Programme

Oldend 15, 9465 TJ, Anderen, the Netherlands

1c Fossey Business Centre, Stratford Road, Moreton-in-Marsh GL56 9NQ, UK

info@forestpeoples.org | www.forestpeoples.org

El Forest Peoples Programme es una organización registrada como Stichting holandesa en los Países Bajos, KvK 41265889, y también es una organización benéfica del Reino Unido n° 1082158 (y empresa limitada por garantía en Inglaterra y Gales, n° de registro 3868836). El FPP recibió el estatus consultivo especial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en julio de 2010.

Todas las imágenes utilizadas en este informe son cortesía del Forest Peoples Programme.