

INFORME DE POLÍTICAS

PB-2017-05-SP



Autor de la foto: Yann le Polain de Waroux

Para frenar la deforestación en Sudamérica, reduzcan las diferencias de regulaciones entre regiones y actores.

La rápida deforestación para producir soja y ganadería en Sudamérica ha fomentado a gobiernos y actores privados a adoptar nuevas regulaciones y estrategias de aplicación de ellas para la conservación de los bosques. Estas iniciativas difieren en su diseño, adopción, e implementación, creando vacíos que impiden su efectividad. Para frenar la deforestación, gobiernos y empresas tendrían que adoptar políticas de conservación de los bosques que se apliquen de igual manera a todas las regiones productoras y a todos los actores involucrados, directa o indirectamente, en la deforestación.

PORQUE IMPORTA?

La expansión de la soja y de la ganadería ha causado extensa deforestación en biomas de Sudamérica como la Amazonia, el Cerrado, el Bosque Atlántico y el Gran Chaco. Esto ha fomentado nuevas iniciativas de gobernanza, que incluyen: a) reducción de la

RESULTADOS CLAVE

- Regulaciones eficaces de la deforestación se han implementado en lugares donde el valor de conservación era alto, y los costos de oportunidad eran bajos.
- Regulaciones restrictivas del desmonte fomentan el desplazamiento de empresas grandes que dependen del desmonte.
- Incrementos en las regulaciones del desmonte no frenan la expansión agrícola a nivel regional, lo que sugiere que productores grandes podrían estar siendo reemplazados por productores pequeños.
- El aumento de las restricciones a la deforestación hace más cara a la producción, haciendo que los importadores mayores compren más de zonas menos reguladas y menos caras.
- Este desplazamiento está compensado en parte por un incremento del consumo doméstico, y por un incremento de la demanda de importadores regidos por la calidad de los productos.

cantidad (de bosque que se puede desmontar legalmente, (b) mejoramiento en la capacidad de instituciones de aplicación de identificar y monitorear la deforestación, (c) certificación de estancias sin deforestación reciente, y (d) rechazo de comprar productos de tierras que han sido deforestadas recientemente.



Autor de la foto: Yann le Polain de Waroux

Agricultura en el Chaco argentino

Sin embargo, el diseño, la adopción, y la implementación de políticas contra la deforestación ha sido muy desigual entre las regiones. Por ejemplo, la cantidad de bosque que se tiene que conservar en propiedades privadas varía de 80% en la Amazonia Brasileña a 35% en el Cerrado de Brasil, y debajo de 10% en varias regiones del Gran Chaco en Argentina y Bolivia. Prohibiciones completas de la deforestación fueron implementadas en el Bosque Atlántico. Compromisos privados de deforestación cero, con los cuales empresas se ponen de acuerdo para no comprar soja o ganado proveniente de tierras desmontadas después de una fecha definida, se han concentrado en un solo bioma - la Amazonia Brasileña - y abarcan principalmente los proveedores directos de las empresas que han firmado estos acuerdos. Del mismo modo, las tasas de adopción de certificaciones de soja y carne bovina varían en la región, así como la disponibilidad de información como imágenes satelitales para la aplicación de las leyes.

MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

En este estudio, usamos entrevistas con agricultores, imágenes satelitales, censos agropecuarios, y revisión de literatura para analizar el origen de las diferencias regionales en regulaciones de la deforestación, y para ver si estas diferencias han influenciado las dinámicas de inversión en la agricultura, la expansión agrícola y el comercio de soja y carne bovina en las principales regiones productoras de carne y soja de Sudamérica.

Primero, examinamos los factores asociados con la adopción de políticas eficaces contra el desmonte en las mayores regiones sojeras y ganaderas de Sudamérica, basado en una revisión de la literatura. Después, analizamos si los agricultores de gran escala tendían a favorecer áreas con menos regulaciones para nuevas inversiones en tierras. Para hacer esto, vinculamos datos de entrevistas con 82 empresas que manejan un total de 2.5 millones de hectáreas de propiedades en los biomas del Gran Chaco y de la Chiquitanía (en Argentina, Bolivia y Paraguay) con datos sobre las características de los destinos de estas inversiones. Finalmente, analizamos tendencias de la expansión de pasturas y soja a nivel regional, para Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, para ver si cambios en las regulaciones del desmonte han afectado a la expansión agrícola y los patrones de comercio internacional en una manera que podría impedir su efectividad.

RESULTADOS PRINCIPALES

Regulaciones eficaces de la deforestación se han implementado en lugares donde el valor de conservación era alto, y los costos de oportunidad eran bajos.

La adopción desigual de políticas anti-deforestación por actores públicos y privados se puede explicar por diferencias geográficas en los intereses agrícolas e ambientales, y por el costo de aplicación de estas políticas. Este estudio muestra que la adopción de políticas eficaces es más probable en regiones donde el sector agropecuario representa una pequeña parte del PIB, donde los bosques guardan mucho carbono y una gran diversidad de especies, donde las tierras son mayormente públicas, y donde antes de la aplicación de estas políticas había bajo grado de cumplimiento con las regulaciones forestales en tierras privadas.

Regulaciones restrictivas del desmonte fomentan el desplazamiento de empresas grandes que dependen del desmonte.

Los costos más altos de producción asociados a las regulaciones pueden llevar a que algunos productores eviten zonas de altas regulaciones. En el Gran Chaco y la Chiquitanía, este estudio encontró que productores de gran escala, cuando adquieren nuevas tierras para expandir la producción agrícola, tienden a evitar zonas con regulaciones estrictas del desmonte. Hasta el 8 por ciento de las inversiones de estos productores podrían haber sido desplazadas de Argentina a Bolivia y Paraguay por el alza de regulaciones de la deforestación en los años 2000. Este tipo de movimientos de actores a nuevas regiones debido, aunque sea en parte, por regulaciones, puede causar un desplazamiento de la deforestación desde zonas con más regulaciones hacía zonas con menos regulaciones, lo que puede reducir la eficacia neta de estas regulaciones.

Incrementos en las regulaciones del desmonte no frenan la expansión agrícola a nivel regional, lo que sugiere que productores grandes podrían estar siendo reemplazados por productores pequeños.

Al contrario de lo esperado si todos los productores se escaparán de las regulaciones, este estudio no encontró evidencia de que el incremento de regulaciones de la deforestación haya frenado la expansión de la soja o de la ganadería a nivel municipal, salvo en la Amazonia Brasileña. Esto sugiere que, mientras productores de gran escala evitan regulaciones, otros actores están tomando su lugar, probablemente pequeños productores. Por qué pequeños productores? El monitoreo y la aplicación de las regulaciones del desmonte son más difíciles para pequeñas propiedades. Además, productores de pequeña escala pueden evitar vender directamente a mataderos o frigoríficos que participan en iniciativas de exclusión por el mercado. Finalmente, para estos productores con recursos financieros limitados, moverse para evitar regulaciones ambientales muchas veces no es una opción.

El aumento de las restricciones a la deforestación hace más cara a la producción, haciendo que los importadores mayores compren más de zonas menos reguladas y menos caras.

Siguiendo incrementos en las regulaciones del desmonte en Sudamérica, consumidores mayores como China, Rusia, y Arabia Saudí, bajaron sus importaciones de soja y carne vacuna desde áreas con altas regulaciones. Tal traslado de la demanda hacia regiones con menores regulaciones puede causar un desplazamiento de la deforestación hacia estas regiones.

Este desplazamiento está compensado en parte por un incremento del consumo doméstico, y por un incremento de la demanda de importadores regidos por la calidad de los productos.

Algunos países europeos han demostrado una preferencia por soja certificada para cumplir con normas de sustentabilidad – por eso usamos el término “importadores regidos por la calidad”, al contrario de importadores regidos mayormente por el precio. Debido a esta preferencia, países europeos importaron más soja de regiones con regulaciones de desmonte más altas, porque tenían mayores garantías que su soja no causaba deforestación en forma directa. Para la carne vacuna, la disminución de las exportaciones desde regiones más reguladas fue compensada por un aumento de la demanda doméstica. En Sudamérica, en forma general, la demanda doméstica de carne vacuna es mayor a la demanda para la exportación.

Para resumir, proponemos que la producción de soja y carne bovina ha continuado relativamente sin detenerse en la mayoría de las regiones con un aumento de las regulaciones de la deforestación, por una reestructuración de los actores que llevan la producción y el consumo. De un lado, pequeños productores han sustituido a grandes productores. Del otro lado, importadores regidos por la calidad y consumidores domésticos han reemplazado ciertos consumidores internacionales.

IMPLICACIONES POLÍTICAS

La armonización, entre regiones diferentes, de los esfuerzos de gobernanza de la deforestación, particularmente para compromisos de cero deforestación de empresas multi-nacionales, puede reducir incentivos para que los productores grandes escapen a las regulaciones.

Mientras haya diferencias importantes entre regiones en la regulación de la deforestación, particularmente para regiones vecinas, esas diferencias fomentarán al traslado de grandes productores hacia regiones menos reguladas. Será un desafío aumentar las regulaciones y su aplicación en la mayoría de los países de Sudamérica. Sin embargo, es posible armonizar compromisos de cero deforestación por empresas privadas entre regiones, reducir las diferencias en capacidad de monitoreo, y mejorar la transparencia de las prácticas de uso del suelo y de aprovechamiento para todas regiones. Iniciativas recientes como el Accountability Framework (liderado por Rainforest Alliance) y la Collaboration for Forests and Agriculture, por ejemplo, están promoviendo esta armonización.

Cerrar las escapatórias para proveedores pequeños u indirectos y mercados de consumo domésticos puede evitar el desplazamiento de la deforestación a otros actores de las cadenas de valor.

Los impactos variados de las regulaciones del desmonte sobre actores diferentes (por ejemplo los que venden a mataderos municipales u informales, o los que venden a frigoríficos para la exportación) permiten la continuación de los desmontes. Para reducir estas escapatórias, mecanismos de exclusión por el mercado deben requerir una trazabilidad completa de los productos comprados, para verificar su origen. Compromisos de cero deforestación por empresas privadas también deben ser extendidos a mercados domésticos, incluyendo por ejemplo mataderos municipales y compradores de soja de pequeña escala. Algunos pasos se han dado en esta dirección: en 2015, los jueces públicos de Brasil forzaron firmantes de los acuerdos de desmonte cero de la Amazonia, incluyendo varios vendedores domésticos de carne vacuna, a auditar sus cadenas de valor y verificar su cumplimiento con estos acuerdos.

Este informe fue escrito por R.D. Garrett, E.F. Lambin y Y. le Polain de Waroux. Se basa en los resultados de tres publicaciones: "Conditions influencing the adoption of effective anti-deforestation policies in South America's commodity frontiers", "Land use policies and corporate investments in agriculture in the Gran Chaco", y "The restructuring of South American soy and beef production and trade under changing environmental regulations". La investigación fue conducida en las universidades de Stanford y Boston.

Sugerencia para la citación:

Garrett, R., Lambin, E.F., and le Polain de Waroux, Y. 2017. "To eliminate deforestation in South America, reduce differences in regulations across regions and actors." ISID Policy Brief PB-2017-05. Montreal, Canada: Institute for the Study of International Development, McGill University.

Este informe se basa en investigación apoyada por la fundación Gordon y Betty Moore, por medio del fondo #426. El informe fue producido con apoyo del Instituto para el Estudio del Desarrollo Internacional (ISID) de la Universidad de McGill. Las observaciones y vistas expresadas en este trabajo son la responsabilidad de los autores sólo.

NUESTROS SOCIOS



Institute for the Study of International Development

Peterson Hall, 3460 McTavish St.
Montreal, Quebec, Canada, H3A 0E6
Email: info.isid@mcgill.ca
Twitter: ISID_McGill
Sitio web: <https://www.mcgill.ca/isid/>