



**ENVIRONMENTAL
INVESTIGATION
AGENCY**

Bosques

Historia de dos leyes

Cómo las leyes existentes de la UE y de los Estados Unidos colaboran en la lucha contra el comercio ilegal de madera

February 2018

Important Disclaimer: EIA has translated this report to make the information accessible to as wide an audience as possible. However, this report has been translated from the original English text by external translators. While every effort has been made to ensure accuracy in translations, EIA is unable to verify this accuracy. As this report sets out complex and very specific legal arguments, the legal nuances or accuracies of which may not carry exactly across to translated versions, EIA does not consider non-English versions of this report to be accurate representations of the English report, and recommends that, if and where possible, readers refer to the original English text. EIA takes no responsibility for any action taken by any person in light of information presented in any non-English version of this report, including this document.

Descargo de responsabilidad importante: EIA ha traducido el presente informe para que la información sea accesible a un público lo más amplio posible. Sin embargo, este informe fue traducido del texto original en inglés por traductores externos. Si bien se han realizado todos los esfuerzos posibles para garantizar la precisión de las traducciones, EIA no puede verificar tal precisión. Dado que este informe presenta argumentos legales complejos y muy específicos, cuyos matices legales o precisiones pueden no coincidir exactamente con las versiones traducidas, EIA no considera que las versiones de este informe en idiomas distintos al inglés sean representaciones precisas del informe en inglés, y recomienda que, en la medida de lo posible, los lectores se refieran al texto original en inglés. EIA no asume la responsabilidad por ninguna medida tomada por ninguna persona en virtud de información presentada en cualquier versión de este informe en un idioma distinto al inglés, incluido el presente documento.



CONTENTS

Introducción	4
El uso de las violaciones del EUTR para respaldar la Ley Lacey	5
La necesidad del EUTR de reciprocidad con la Ley Lacey	10
Estudio de caso	12
Aprovechar la oportunidad	16
Conclusiones	17
Recomendaciones	18

Introducción

Es infrecuente que dos textos de legislación ambiental histórica en dos continentes se refuercen simultáneamente, amplíen su alcance y se armonicen significativamente sin cambios en los textos legales subyacentes.

Este informe explora un nuevo análisis legal de la Agencia de Investigación Ambiental (EIA) que describe los riesgos y responsabilidades existentes pero no reconocidos previamente en virtud de la Ley Lacey de EE. UU. En relación con el Reglamento de la madera de la Unión Europea (EUTR).

Durante el último año, la EIA identificó y exploró el hecho previamente no reconocido de que **la Ley Lacey de los EE. UU. prohíbe madera vendida en violación de cualquier ley extranjera que proteja las plantas y que el EUTR es una de tales 'leyes extranjeras'**.

A su vez, el análisis de EIA concluye que **colocar madera en el mercado de la UE en violación del EUTR es un delito determinante en virtud de la Ley Lacey** y que **la madera vendida en violación del EUTR es, por definición, contrabando según la legislación estadounidense**.

Además, dado que la Ley Lacey regula todos los productos que contienen madera, **cualquier producto que contenga madera que se haya colocado en el mercado de la UE en violación del EUTR es contrabando según la Ley Lacey**.

Este hecho tiene implicaciones significativas, al extender los riesgos y las responsabilidades legales y/o comerciales a prácticamente todos los actores en toda la cadena de suministro de cualquier tipo de producto que incorpore madera comercializada de la UE a los EE. UU. Tal como se describe en el presente informe, estas responsabilidades ahora se extienden a empresas que ni siquiera están reguladas por el EUTR ni por Lacey, lo cual hace que la intención de estas leyes -incluir la Diligencia Debida y la Precaución Debida en las decisiones de adquisición de empresas- sea aplicada con mayor probabilidad por una fuente de demanda de madera en ambos mercados.

La reciprocidad recién reconocida entre la Ley Lacey y EUTR presenta oportunidades e incentivos históricos para eliminar o reducir el impacto de las debilidades en ambos, lo cual los convertirá en incentivos más poderosos para que los comerciantes de madera y fabricantes que usan madera descarten madera ilegal y de alto riesgo.

La necesidad de reforzar el EUTR ciertamente existe. En 2016, EIA expuso violaciones generalizadas del EUTR por parte de empresas que suministraban teca de alta calidad a las industrias de superyates y megayates de Europa¹. Si bien esto promovió su aplicación generalizada aunque tardía, el proceso también reveló fallas persistentes en la implementación de la ley en estados miembros clave, debilidades en la ley misma y la voluntad o capacidad limitada del sector privado en la UE de evitar el uso de madera en violación del EUTR.

Como consecuencia de estas fallas, no se impidió el ingreso ni el paso sin obstáculos por la cadena de suministro de la UE de volúmenes considerables de madera que se habían colocado en violación del EUTR. Por consiguiente, en 2017 la EIA presentó información detallada a los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley Lacey de los EE. UU. con respecto a los superyates importados en los EE. UU. de dos empresas del Reino Unido.

Al tiempo que presentan oportunidades para una aplicación reforzada y el mantenimiento del estado de derecho, los intereses legítimos de las empresas de la UE y de EE. UU. que utilizan madera pero no están reguladas por el EUTR deben protegerse de manera adecuada mediante el suministro de información oportuna sobre la aplicación del EUTR. El presente informe ofrece recomendaciones sobre cómo hacer esto sin socavar las oportunidades legales que crea esta nueva interpretación de las leyes existentes.

EIA tiene la esperanza de que, a través de este informe, tanto las organizaciones de la sociedad civil como las empresas y los gobiernos puedan aumentar drásticamente la rendición de cuentas de las cadenas de suministro de madera ilegal y de alto riesgo en la UE y en EE. UU. en formas potentes e innovadoras, sin cambiar ni una sola palabra de la ley.

1 <https://eia-international.org/report/overdue-diligence>

El uso de las violaciones del EUTR para respaldar la Ley Lacey

Según el análisis legal de la EIA, el acto de colocar madera en el mercado de la UE en violación de las disposiciones de Prohibición o Diligencia Debida del EUTR es un delito determinante en virtud de la Ley Lacey de los EE. UU.

A su vez, los productos que contienen madera que no cumple con el EUTR y que se importan a los EE. UU. desde Europa son contrabando y están sujetos a embargo en virtud de la Ley Lacey, según la cual los importadores y distribuidores están expuestos a multas y sentencias de encarcelamiento significativas.

Aunque esto puede parecer obvio, EIA entiende que los reguladores, agencias de cumplimiento y actores industriales tanto en Europa como en los EE. UU., incluidos algunos consumidores, no perciben ni comprenden actualmente que la madera que no cumple con el EUTR y que viola las disposiciones de Diligencia Debida del EUTR es contrabando según la Ley Lacey.

Esto tiene un impacto potencialmente enorme en secciones significativas del comercio de productos entre la UE y EE. UU.

Las ramificaciones cambian fundamentalmente las obligaciones legales y/o comerciales para prácticamente todos los actores en toda la cadena de suministro de cualquier tipo de producto que contenga madera comercializada de la UE a los EE. UU. y, a su vez, para toda la cadena de suministro global anterior de la UE.

EIA cree que la reciprocidad del incumplimiento del EUTR incorporado implícitamente en la Ley Lacey funciona para expandir significativamente el ámbito y el alcance tanto del EUTR como de la Ley Lacey, sin que se hubiera producido ningún cambio legal. Esto constituye una oportunidad histórica para optimizar los esfuerzos y los medios para eliminar la madera ilegal de los principales mercados, y la tala ilegal y la deforestación que genera su tráfico en todo el mundo.

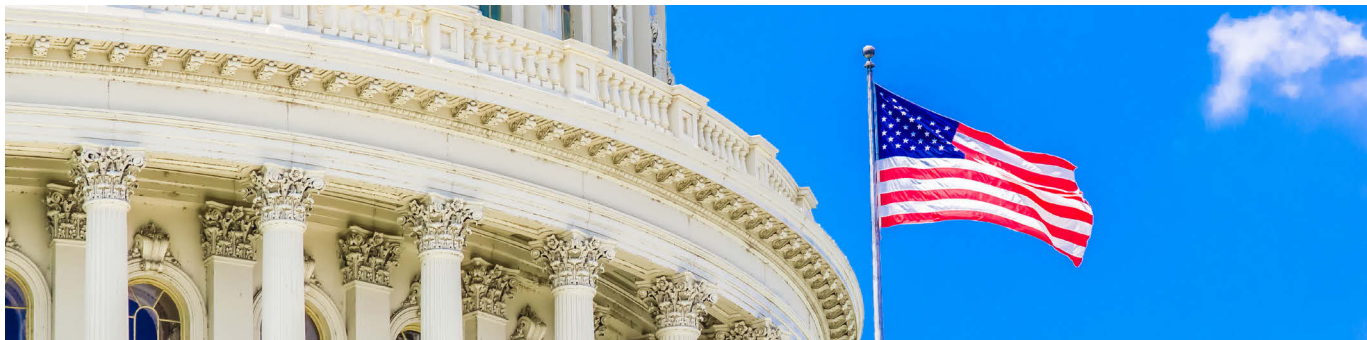
EIA cree que las responsabilidades recientemente identificadas tienen un potencial significativo para generar acciones reforzadas de aplicación contra la madera ilegal y de alto riesgo tanto en los EE. UU. como en la UE y, correspondientemente, una implementación más fuerte y significativa de la Diligencia Debida y de la Precaución Debida en el comercio en ambos mercados.

La reciprocidad legal entre el EUTR y la Ley Lacey actuará para corregir las limitaciones y debilidades en ambas leyes de maneras notablemente innovadoras.

En los casos en los que se ha comprobado que la aplicación ha fallado en Europa, es posible aplicar medidas contra la madera que no cumple con el EUTR en cualquier punto de la cadena de suministro o de valor en los EE. UU., lo cual brinda una oportunidad significativa para cerrar los eslabones débiles en la aplicación en Europa de una ley que sólo regula el acto de la primera colocación. Esto abre una serie de nuevas oportunidades para responsabilizar a los Operadores en ambas jurisdicciones que violan las leyes de legalidad de la madera y tiene el potencial de convertirse en una herramienta importante en la lucha global contra la tala ilegal.

Las Autoridades Competentes en Europa encontrarán que tienen una necesidad nueva y urgente de transparencia en su aplicación, con una necesidad potencial de cambio legislativo en algunos estados miembros, a fin de proteger la cuota de mercado de la industria europea en los EE. UU. La opacidad en la aplicación ha dejado a los actores no regulados en las cadenas de suministro incapaces de identificar y evitar la madera comercializada de manera ilegítima mientras permanecen expuestos a importantes riesgos comerciales y legales.

Las responsabilidades establecidas por la Ley Lacey en relación con los delitos previstos en el EUTR también trasladan la exigencia de cumplimiento del EUTR a partes no reguladas por el EUTR y que, en algunos casos, hacen uso actualmente de madera comercializada en violación de la legislación. Esta armonización y reciprocidad entre los dos textos legislativos amplía enormemente la capacidad de cada una de alcanzar los objetivos de cambiar la conducta del Operador y del Productor a través de una menor demanda de madera extraída y comercializada ilegalmente.



La Ley Lacey

Conforme a las enmiendas de 2008 a la Ley Lacey de EE. UU., es delito importar, exportar, transportar, vender, recibir, adquirir o comprar en el comercio interestadual o extranjero toda planta tomada, poseída, transportada o vendida en violación de cualquier ley extranjera que proteja plantas.²

La definición de “plantas” de la Ley Lacey de EE. UU.³ está específicamente diseñada para regular la madera y los productos de madera, y su inclusión en la enmienda de 2008 fue un acto intencional para prohibir el comercio dentro de los EE. UU. de madera y productos de madera tomados, poseídos, transportados o vendidos en violación de cualquier ley estatal de los EE. UU. o extranjera diseñada para proteger las plantas que producen madera. La Ley Lacey es, por lo tanto, la política fundamental del gobierno de EE. UU. para contrarrestar el flagelo de la tala ilegal, el contrabando de madera y el lavado de dinero, así como el papel de los EE. UU. en la promoción de la demanda de madera ilegal.

Las fortalezas de la Ley Lacey

La Ley Lacey se aplica a cualquier “persona”⁴ sujeta a la jurisdicción de los EE. UU., ya sea comercial o de otro tipo, que cometa cualquier acto regulado (“importar, exportar, transportar, vender, recibir, adquirir o comprar, en el comercio interestadual o extranjero”) en que se hayan violado leyes extranjeras diseñadas para proteger plantas o la madera producida a partir de ellas. La Ley se aplica a cualquier persona en la cadena de valor que cometa tales acciones y no se limita al principal importador de madera infractora.

La Ley Lacey también se aplica a toda madera y producto de madera, independientemente de la forma física que adopten e independientemente de todo cambio en el tipo de producto desde que se hubieran producido violaciones determinantes de leyes extranjeras relevantes.

Además de la prohibición general del comercio de plantas y productos vegetales de origen o comercio ilegal, la Ley Lacey también incluye una obligación de declaración, que se está implementando progresivamente en el tiempo por código de producto (SA). El gobierno de EE. UU. publica listas actualizadas de los

productos que requieren una declaración previo a la importación (a medida que se implementa), pero las disposiciones básicas de la Ley no se limitan a tales productos.

Combinadas, estas fortalezas significan que todos los productos de madera (con un grupo extremadamente limitado de exclusiones) y toda persona involucrada en el comercio están cubiertos por la Ley Lacey.

Las debilidades de la Ley Lacey

Mientras que la Ley Lacey, como cualquier ley estadounidense, brinda la oportunidad a los actores regulados de mostrar cómo su implementación de “Precaución Debida” reduce su responsabilidad por violaciones comprobadas de la ley en sí, las disposiciones de los Estados Unidos sobre Precaución Debida como principio legal tal vez no prescriban en la medida suficiente lo que debería constituir en la práctica; la falta de implementación de Precaución Debida o una falla en la forma en que se lleva a cabo no son delitos aislados en sí mismos. Por el contrario, la falta de Precaución Debida se tiene en cuenta sólo cuando se asignan sanciones y medidas correctivas por violaciones comprobadas de la Ley Lacey (por ejemplo, comercio de madera de contrabando, etiquetado incorrecto, declaración incorrecta/incumplimiento del requisito de declaración, etc.).

Aunque ciertos casos de alto perfil en los últimos años han tenido como consecuencia el desarrollo y la imposición de Planes de Cumplimiento con la Ley Lacey a infractores condenados,⁵ y si bien estos Planes son altamente proscriptivos y actúan para solidificar las concepciones legales de las medidas esperadas de “Precaución Debida y Diligencia Debida” conforme a la Ley Lacey, en general, se considera que las disposiciones sobre Precaución Debida de EE. UU., tal como se interpretan en relación con la propia Ley Lacey, son significativamente menos específicas que la disposición equivalente y explícita conforme a la “Diligencia Debida” del EUTR.

Como consecuencia de estos límites a las responsabilidades de Precaución Debida, la carga de la prueba en enjuiciamientos conforme a la Ley Lacey es relativamente alta y, en los casos en los que esta carga no se cumple, la madera de alto riesgo ingresa sin obstáculos al mercado estadounidense.

2 <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/16/3372>

3 https://www.aphis.usda.gov/plant_health/lacey_act/downloads/lacey-act-glossary.pdf

4 El término “persona” incluye a cualquier individuo, sociedad, asociación, empresa, fideicomiso, o a cualquier funcionario, empleado, agente, departamento o dependencia del Gobierno Federal o de cualquier estado o subdivisión política de él, o cualquier otra entidad sujeta a la jurisdicción de los Estados Unidos”. Fuente: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/16/3372>

5 Como en el caso de Liquidadores de Madera – Véase: http://c.ycmdn.com/sites/www.iwpawood.org/resource/resmgr/Files/LL_Inc_ECP_9_25_2015.pdf



El EUTR

De forma similar a la Ley Lacey de EE. UU., el EUTR de 2010, que entró en vigencia en marzo de 2013, tiene como objetivo eliminar la madera ilegal del mercado de la UE de modo que defina la ilegalidad en relación con las leyes del país productor.⁶ Sin embargo, es considerablemente distinto a la Ley Lacey de los EE. UU.

El EUTR prohíbe la colocación en el mercado de la UE, por primera vez, de madera extraída ilegalmente y de productos derivados de tal madera, con lo cual crea un delito de Prohibición. Requiere que los comerciantes de la UE que comercializan productos de madera en el mercado de la UE por primera vez lleven a cabo una Diligencia Debida en su cadena de suministro para identificar y mitigar todo riesgo de ilegalidad. Cuando los riesgos no pueden mitigarse hasta un nivel insignificante, la madera no puede comercializarse legalmente y, en los casos en los que se comercializa, se produce una violación de Debida Diligencia.⁷

Fortalezas del EUTR

Las disposiciones de Debida Diligencia del EUTR son, en la medida de lo posible, relativamente proscriptivas, e incluyen obligaciones específicas de los "Operadores" (actores que colocan la madera en el mercado de la UE o por primera vez). Además, y contrariamente a las disposiciones de Precaución Debida de la Ley Lacey, el incumplimiento de la Diligencia Debida conforme al EUTR es un delito en sí mismo, independientemente de si se puede probar que la madera colocada fue talada o comercializada ilegalmente en el país productor o en los países de comercialización por los que puede haber pasado.

Esto facilita la extensión por el EUTR de su alcance legal a madera considerada de "alto riesgo" pero para la cual no se ha cumplido la carga de la prueba de ilegalidad.

Debilidades del EUTR

Las disposiciones básicas del EUTR se aplican sólo a los "Operadores", es decir, a empresas que colocan la madera en cuestión "por primera vez en el mercado de la UE". Las únicas obligaciones legales que impone EUTR a los actores posteriores al Operador (conocidos como "Comerciantes" en el lenguaje del EUTR) son que mantengan registros de compras y ventas por un período de cinco años⁸ y los pongan a disposición de los funcionarios de aplicación que lo soliciten.

Esta limitación significa que la madera colocada en violación del EUTR por parte de un Operador regulado no puede retirarse del mercado una vez que esté en manos de Comerciantes no regulados y limita inherentemente la intensidad de la exigencia de Diligencia Debida por la mayor parte de la industria de la madera en Europa.

El EUTR también se aplica a una gama selecta de madera y productos de madera clasificados conforme a una serie de códigos del SA en un anexo⁹ adjunto al Reglamento. Muchos productos que contienen volúmenes significativos de madera y material de madera no están incluidos, lo cual hace que el alcance de productos del EUTR sea mucho más limitado que el de la Ley Lacey.

Una última debilidad clave del EUTR es que, si bien sus disposiciones de Diligencia Debida son fuertes y proscriptivas, y son requisitos legales en sí mismas, las reglamentaciones de implementación del EUTR por parte de Estados Miembros de la UE que transponen el EUTR a la legislación local generalmente no prevén un mandato para el embargo de bienes en los casos en los que se han comprobado infracciones de Diligencia Debida, pero en ausencia de una condena de Prohibición.

La falta de poderes de embargo de las autoridades de la UE al detectar productos de madera en Europa que no cumplen con los requisitos de Debida Diligencia del EUTR permite a las empresas infractoras dejar sin obstáculos volúmenes significativos de madera de alto riesgo no conforme en el mercado.

Combinado con el hecho de que los Comerciantes no están regulados, esta debilidad impide la eliminación de madera no conforme en cualquier etapa de la cadena de valor de la UE.

6 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32010R0995>

7 http://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm

8 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32010R0995>

9 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32010R0995>

Responsabilidades ampliadas

La revelación de que las infracciones de Diligencia Debida conforme al EUTR son delitos determinantes según la Ley Lacey presenta responsabilidades nuevas y poderosas para la mayoría de los actores en el suministro y la distribución de madera y productos de madera (y productos que los incorporan) enviados desde la UE a EE. UU.

Aunque no se considera exhaustivo, el siguiente cuadro busca resumir las posibles nuevas responsabilidades enfrentadas por diferentes actores en relación con su papel en el comercio y las regulaciones jurisdiccionales conforme a las cuales deben gobernarse a sí mismos.

Es un delito en virtud de la Ley Lacey importar, exportar, transportar, vender, recibir, adquirir o comprar en el comercio interestadual o extranjero cualquier producto que contenga madera que se haya colocado en el mercado de la UE en violación de los requisitos de Debida Diligencia del EUTR.

Son las "personas" de los EE. UU., incluidos los importadores, distribuidores, socios comerciales y consumidores de EE. UU. de productos exportados de la UE que contienen madera que no cumple con el EUTR, las que son responsables conforme a la Ley Lacey. Toda "persona" de los EE. UU. que tome posesión de tales productos se enfrenta al riesgo muy real de que los productos puedan ser embargados y decomisados y estará sujeta a multas y sentencias de encarcelamiento significativas.

Además, cuando las "personas" estadounidenses tomen custodia intencionalmente de tales productos con el conocimiento que las prácticas de Debida Diligencia en Europa incumplieron con el EUTR, la Ley Lacey eleva la categoría de la violación de un delito menor a un delito grave, lo cual aumenta sustancialmente las sanciones por las infracciones de la Ley Lacey.¹⁰

Si bien cualquier empresa estadounidense que importe productos afectados también corre el riesgo muy real de perder clientes, los riesgos comerciales son tal vez más evidentes para los exportadores y fabricantes de la UE. Los Comerciantes de la UE, tal como los define el EUTR, aún no tendrán la obligación legal de evitar madera que no cumpla con el EUTR; sin embargo, si no pueden demostrar que la madera que utilizan cumplió con el EUTR, es probable que pierdan rápidamente la confianza de sus clientes y socios comerciales de los EE. UU. que son responsables



conforme a la Ley Lacey.

Con el fin de mitigar tanto los riesgos legales como comerciales relacionados con la falta de Diligencia Debida conforme al EUTR en su cadena de suministro, los actores estadounidenses y los Comerciantes de la UE deben llevar a cabo su propia Diligencia Debida para garantizar que no existan riesgos de ilegalidad dentro de sus cadenas de suministro. No es necesario que esto sea un proceso arduo, ya que el EUTR ya exige a los comerciantes que mantengan registros detallados de los vendedores de madera y de productos de madera, con lo cual se forma un respaldo documental de fácil acceso hasta el Operador que coloca la madera.

Se requiere entonces una evaluación de los Sistemas de Diligencia Debida que haya establecido cada uno (y de la manera en que se aplicaron a envíos específicos) para garantizar que todos los riesgos de ilegalidad se hayan identificado con éxito y se hayan mitigado a un nivel insignificante. EIA sugiere que el Documento de directrices para la aplicación del EUTR de la Comisión Europea es un buen punto de partida para cualquier persona que realice una evaluación de los Sistemas de Diligencia Debida utilizados en sus cadenas de suministro.¹¹

¹⁰ https://www.aphis.usda.gov/plant_health/lacey_act/downloads/LaceyActPrimer.pdf

¹¹ El Documento de directrices para la aplicación del EUTR de la Comisión Europea está disponible en http://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm

Orientación en relación con las nuevas responsabilidades: Cómo la reciprocidad entre la Ley Lacey y el EUTR afecta a diferentes actores

Actor de productos de madera / Tipo de persona jurídica	Estado según el EUTR / la Ley Lacey	Estado y obligaciones tradicionales según el EUTR / la Lacey	Riesgos legales y/o comerciales recientemente identificados	Medidas requeridas y recomendadas
<p>Operadores de la UE</p> <p>(primeros en colocar madera en el mercado de la UE, ya sean silvicultores de la UE (madera local de la UE) o importadores (madera no perteneciente a la UE))</p>	<p>Regulados conforme al EUTR</p> <p>No regulados por la Ley Lacey (salvo a través de estructuras empresariales internacionales)</p>	<p>Sujetos a la prohibición de colocar madera extraída ilegalmente en el mercado</p> <p>Sujetos al requisito de llevar a cabo Diligencia Debida para eliminar cualquier riesgo de ilegalidad en sus cadenas de suministro</p>	<p>Riesgo comercial: Pérdida de cuota de mercado si comercian con madera que no cumple con el EUTR</p> <p>Riesgo legal: Los operadores con operaciones en EE. UU. pueden ser responsables conforme a la Ley Lacey, en los casos en los que la madera comercializada por ellos se importa a los EE. UU.</p>	<p>Riesgo comercial: Pérdida de cuota de mercado si comercian con madera que no cumple con el EUTR</p> <p>Riesgo legal: Los operadores con operaciones en EE. UU. pueden ser responsables conforme a la Ley Lacey, en los casos en los que la madera comercializada por ellos se importa a los EE. UU.</p>
<p>Comerciantes de la UE (cualquier otra persona que comercialice productos que contengan madera regulada por el EUTR) que exporten a los EE. UU. / que participen en cadenas de suministro para productos destinados a los EE. UU.</p>	<p>No regulados conforme al EUTR</p> <p>No regulados por la Ley Lacey (salvo a través de estructuras empresariales internacionales)</p>	<p>Sin obligación de evitar madera que no cumple con el EUTR</p> <p>Obligados a mantener registros de ventas y compras durante 5 años y a revelarlos a los funcionarios de aplicación en caso de que los soliciten</p>	<p>Riesgo comercial: Pérdida de cuota de mercado si comercian con madera que no cumple con el EUTR</p> <p>Riesgo legal: para las sucursales, filiales, socios comerciales e incluso usuarios finales de la UE en los EE. UU.</p>	<p>Recomendación: Identificar a todos los Operadores regulados por el EUTR en la cadena de suministro</p> <p>Recomendación: Llevar a cabo la Diligencia Debida para garantizar que no haya madera que no cumpla con el EUTR en la cadena de suministro</p> <p>Recomendación: Sólo utilizar madera comercializada legalmente</p> <p>Recomendación: Brindar acceso a la prueba del cumplimiento de EUTR a los clientes</p>
<p>Importadores, distribuidores, comerciantes, usuarios finales, etc. de los EE. UU.</p>	<p>Regulados por la Ley Lacey</p> <p>No regulados por el EUTR</p>	<p>Sujetos a la prohibición de importar, vender y poseer madera extraída o comercializada en violación de las leyes estatales de los EE. UU. o extranjeras diseñadas para proteger las plantas.</p> <p>Sujetos al requisito de mostrar consideraciones de Precaución Debida en los casos en los que se evidencia una violación de la legislación de los EE. UU. o extranjera.</p> <p>Los importadores deben declarar el país de origen de extracción y el nombre de la especie de todas las plantas contenidas en sus productos.</p>	<p>Riesgo legal: Embargo y decomiso de producto para productos que no cumplen con el EUTR conforme a la Ley Lacey, multas y sentencias de encarcelamiento significativas</p>	<p>Recomendación: Llevar a cabo una Precaución Debida según la Diligencia Debida conforme al EUTR para suministros de la UE, a fin de garantizar que no haya madera que no cumpla con el EUTR en la cadena de suministro</p> <p>Requisito: Sólo tomar en custodia madera comercializada legalmente</p> <p>Recomendación: Brindar acceso a la prueba del cumplimiento de EUTR a los clientes</p>



La necesidad del EUTR de reciprocidad con la Ley Lacey

Una combinación de debilidades en la legislación falta de recursos para las Autoridades Competentes de la UE, poca o ninguna transparencia en la aplicación y bajos niveles de aplicación por parte de algunos estados miembros ha tenido como consecuencia el ingreso, la permanencia o la comercialización de grandes volúmenes de madera no conforme en el mercado europeo durante los primeros cinco años de existencia del EUTR.

Si bien en el último año se han observado algunos ejemplos concretos de aplicación efectiva y colaboración entre las Autoridades Competentes del EUTR, incluso con respecto a Myanmar (véase a continuación), no se puede afirmar que el EUTR sea una medida generalmente confiable en esta etapa.

Debilidades en la legislación

Tal como se describió anteriormente, el alcance de productos limitado y la limitación de la Diligencia Debida y de las medidas de prohibición del EUTR sólo a los Operadores conspiran para limitar las fuentes de exigencia de una Diligencia Debida creíble. En los casos en los que esto no funciona, las autoridades competentes del EUTR no poseen el mandato de retirar del mercado la madera que consideran que infringe el Artículo 6 del EUTR sobre Diligencia Debida.

También existe la posibilidad de que Operadores inescrupulosos eludan el EUTR, incluso si ya se ha constatado que no cumplen con él, mediante el uso de empresas agentes para realizar el acto de primera colocación.

Debilidades en la aplicación

Si bien todos los Estados Miembros ya han implementado el EUTR a través de su legislación nacional, la Comisión Europea inició demandas de infracción contra Grecia, Hungría, Rumanía y España en 2015 por la falta de implementación de la legislación nacional.¹² Hoy en día, el EUTR aún no se aplica de manera uniforme en los diferentes estados miembros y muchas Autoridades Competentes siguen careciendo de los recursos suficientes. Además de permitir que madera no conforme ingrese al mercado de la UE, una disparidad en la aplicación tiene el potencial de otorgar una ventaja a Operadores en los estados miembros donde sí se aplica el EUTR, a medida que los actores estadounidenses comienzan a preferir los mercados de la UE con niveles más bajos de toxicidad.

La teca birmana es un buen ejemplo de las condiciones desiguales que enfrentan los Operadores en diferentes estados miembros. El Grupo de Expertos en EUTR/FLAT se ha centrado recientemente en esta madera y ha acordado que, hasta la fecha y en las condiciones actuales, ningún Operador que haya comercializado teca birmana ha logrado el cumplimiento del EUTR¹³ (véase el estudio de caso a continuación). Sin embargo, la respuesta de aplicación de diferentes Autoridades Competentes nacionales varió de manera inaceptable. Algunos estados miembros, como Dinamarca y el Reino Unido, evaluaron la Diligencia Debida utilizada por todos los Operadores en su país para asegurar condiciones constantes e iguales. Otros, tales como Italia y España, no garantizaron la aplicación de la legislación en absoluto, incluso cuando recibieron Reservas Fundadas de parte de EIA comparables a las ya aplicadas por sus pares de la UE.

Esta falta de aplicación no es exclusiva de los casos relacionados con la teca

¹² http://ec.europa.eu/environment/forests/eutr_report.htm

¹³ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=35032&no=13>

birmana: Bélgica fue objeto de acciones legales por parte de la Comisión Europea en octubre de 2017 por no haber realizado controles suficientes de la madera comercializada en el mercado belga en general¹⁴.

Estas faltas de aplicación han llevado a una situación en la que el mercado europeo está lleno de madera que no cumple con el EUTR.

Madera ilegal aún presente en el mercado de la UE

La falta de disposiciones sobre embargos conforme al EUTR para los delitos de Diligencia Debida significa que el mercado de la UE sigue siendo tóxico incluso después de que "se ha aplicado la legislación" y que madera no conforme se ofrece abiertamente a la venta. Por ejemplo, mediante las presentaciones de EIA a las Autoridades Competentes del EUTR se han detectado numerosos Operadores que infringen el EUTR mediante su comercialización de teca birmana (véase los estudios de casos a continuación). Sin embargo, desde entonces se ha determinado que estos mismos Operadores ofrecen la misma madera para la venta en Metstrade, uno de los mayores eventos de venta de empresa a empresa de la industria marítima en Europa.¹⁵

Esto ha tenido como consecuencia una confianza injustificada en la madera legal por parte de los Comerciantes, quienes tal vez hayan supuesto que sólo se ofrecería madera de origen legal en un evento tan grande y aparentemente respetable. El hecho de que su condición de Comerciantes los protege de acciones legales conforme al EUTR ha llevado a una situación en la que numerosos Comerciantes parecen no tener ninguna Diligencia Debida en sus políticas de compras para evitar madera no conforme.

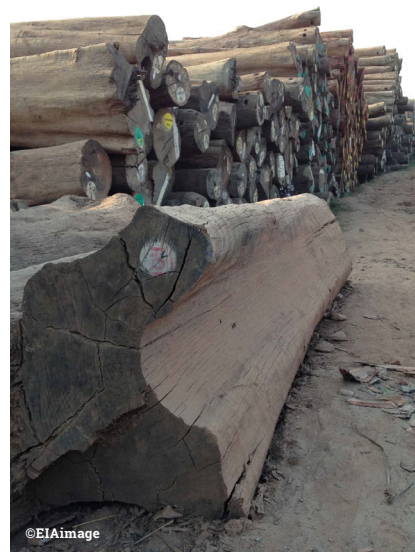
Opacidad en la aplicación

Las Autoridades Competentes de los diferentes estados miembros muestran niveles variados de informes de aplicación, ya sea por falta de políticas relacionadas con la publicación o por obligaciones de privacidad en virtud de su legislación nacional. Esto ha tenido como consecuencia una falta de transparencia en la aplicación (un indicador de riesgo conforme al EUTR en sí misma). Incluso en los casos presentados por EIA, se han requerido solicitudes de Libertad de Información para obligar a algunas Autoridades Competentes a brindar detalles sobre los resultados; algunas Autoridades Competentes se han negado a brindar detalles de la aplicación en casos no iniciados por EIA.

Combinada con la ausencia de poderes de embargo, con lo cual se deja madera no conforme en el mercado, esta opacidad asegura que la madera no conforme no sea fácilmente identificable para los comerciantes en el mercado de la UE, lo cual presenta barreras para cualquiera que intente realizar Diligencia Debida en las cadenas de suministro europeas. Esto aumenta el perfil de riesgo de los bienes producidos en la UE destinados al mercado estadounidense.

"Confiar en el comercio" no siempre es una opción para los actores no regulados por el EUTR que llevan a cabo una Debida Diligencia para el cumplimiento del EUTR, ya que los Operadores que infringen el EUTR no siempre son totalmente comunicativos al divulgar tal aplicación.

Por ejemplo, las empresas denunciadas por EIA y que infringieron el EUTR al comercializar teca birmana han hecho declaraciones públicas en forma posterior en las que alegan que cumplen¹⁶, tienen tales afirmaciones en sus páginas web¹⁸ y han negado categóricamente ante sus clientes cualquier violación del EUTR¹⁹, con lo cual dejan a tales clientes expuestos a los riesgos de la aplicación de la Ley Lacey.



Top and bottom: Myanmar Timber Enterprise depot at Dagon, Yangon, Myanmar, 2013

14 <https://www.clientearth.org/belgium-facing-legal-action-breaking-illegal-logging-law/>

15 <https://www.metstrade.com/>

16 Se determinó que Vandecasteele Hout Import había infringido el EUTR en mayo de 2017, pero la empresa publicó la siguiente declaración en enero de 2018 https://www.ihb.de/wood/news/EIA_teak_Myanmar_Vandecasteele_56042.html

17 La cobertura de Moody Decking indicó que se encontró que la empresa cumplía con el EUTR pero no mencionó que Moody Decking es un Comerciante, y no está regulada por el EUTR. Se ha determinado que todas las empresas que proveen teca birmana a Moody Decking infringen el EUTR. <http://www.boatingbusiness.com/news101/industry-news/moody-decking-cleared-in-illegal-myanmar-teak-case>

18 La Autoridad Competente belga determinó en mayo de 2017 que Vandecasteele Hout Import infringe el EUTR, pero su página web afirma: "Gracias a la importancia que otorgamos a la legalidad de la madera (conforme al reglamento EUTR), a un control de calidad exhaustivo en Birmania, a nuestros estándares altos de calidad y a nuestra calidad constante, podemos garantizar a nuestros clientes continuidad a largo plazo". <https://louis-vandecasteele-ktmf.squarespace.com/new-page/>

19 Carta a EIA de un usuario final de Vandecasteele Hout Import, con fecha del 11 de enero de 2018, que indica que "NHG y Vandecasteele han negado categóricamente cualquier violación del EUTR en su suministro de productos". Se ha determinado que ambas empresas infringieron el EUTR con los mismos productos mencionados.

Estudio de caso

Uso de teca birmana en el comercio de superyates entre la UE y EE. UU.

La producción y el comercio de teca de Myanmar atraviesa el mundo y tanto la UE como los EE. UU. desempeñan un papel importante en ellos. Los sectores y las cadenas de suministro involucradas están sujetos a muchas de las debilidades en el diseño e implementación del EUTR, y actualmente se requiere la aplicación preventiva de leyes madereras en EE. UU. para limpiar el sector de yates de los EE. UU., evitar distorsiones de mercado en Europa y en EE. UU. y asistir a los funcionarios de aplicación de la UE.

La teca birmana es la madera elegida para las cubiertas de yates de lujo de Europa, muchos de los cuales se exportan a los EE. UU. Sin embargo, existen riesgos extremadamente altos de ilegalidad asociados con esta madera que no se pueden mitigar, lo cual ha significado que ninguna teca birmana introducida en el mercado de la UE desde que entró en vigencia el EUTR ha cumplido.

Aunque la naturaleza tales riesgos ha sido objeto de gran publicidad, y a pesar de la aplicación del EUTR por infracciones relacionadas, las debilidades en el diseño del EUTR y la obsesión del sector por utilizar teca birmana a cualquier costo han producido una cadena de valor de alto riesgo madura para la aplicación de la Ley Lacey.

Aunque Myanmar está trabajando para realizar reformas en el sector de la madera y está buscando formas de suministrar teca que cumpla con el EUTR, la naturaleza sectorial de los delitos en virtud del EUTR relacionados con esta madera, y (con algunas excepciones notables, como Italia) la aplicación coordinada y coherente del EUTR por parte de las Autoridades Competentes ha provocado infracciones de facto de la Ley Lacey en casos en los que yates producidos en la UE que contienen teca birmana se exportan a los EE. UU.

Ninguna teca birmana legal en Europa

Después de que el EUTR entró en vigencia en marzo de 2013, EIA publicó una alerta sobre los altos riesgos de ilegalidad de la teca birmana en diciembre de 2013.²⁰ Otras organizaciones, incluida NEPCo (una reconocida Organización de Monitoreo del EUTR), WWF y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito también publicaron información relacionada con los altos niveles de ilegalidad dentro del sector forestal de Myanmar ese mismo año.^{21,22,23}

En vista de la tala ilegal masiva en Myanmar (véase el recuadro) y de la colocación continua de teca de alto riesgo en el mercado de la UE, los investigadores de EIA se acercaron a numerosos comerciantes de teca de la UE en 2016 y pudieron evaluar los Sistemas de Diligencia Debida utilizados por varias empresas. Ninguno

de los comerciantes investigados pudo verificar información sobre sus cadenas de suministro más allá del punto de venta de Myanmar Timber Enterprise, lo cual tuvo como consecuencia fallas fundamentales en sus Sistemas de Debida Diligencia²⁴. Sin embargo, cada uno aun tomó la decisión de colocar la madera en el mercado de la UE en una violación clara del EUTR.

Sin acceso a ninguna prueba significativa de cumplimiento de las leyes de Myanmar, es imposible para los Operadores de la UE aplicar con éxito los Sistemas de Diligencia Debida a la teca birmana originaria de Myanmar, pero la madera aun se comercializó.

Como consecuencia, EIA presentó 15 Reservas Fundadas en relación con el EUTR (denuncias comprobadas) en 2016 y 2017 relacionadas con la colocación de teca birmana en toda Europa. En los últimos 18 meses, se han detectado Operadores que infringen el EUTR al menos en Suecia, Dinamarca, Alemania, Bélgica, el Reino Unido y los Países Bajos. Existen casos de EIA que siguen en investigación en los Países Bajos (2), España (1) e Italia (4).

La falta de información publicada significa que EIA no sabe con certeza la cantidad total de Operadores que incumplieron el EUTR en la comercialización de teca birmana. Sin embargo, EIA tiene conocimiento de al menos 19 Operadores que incumplieron según las Autoridades Competentes del EUTR. Esto incluye a cada uno de los Operadores que comercializa esta madera en Dinamarca y en el Reino Unido. En todos los casos presentados por EIA que se han concluido se ha determinado que los Operadores identificados violaron los requisitos de Diligencia Debida del EUTR.

El Grupo de Expertos en EUTR/FLEGT, un organismo que comprende todas las Autoridades Competentes del EUTR y la Comisión Europea, ha concluido repetidamente en sus reuniones que ningún Sistema de Diligencia Debida evaluado para la colocación de teca birmana ha cumplido hasta la fecha con los requisitos del EUTR y existe un claro consenso dentro de la comunidad de aplicación del EUTR en torno a la falta de cumplimiento actualmente posible en el caso de esta madera.

El Grupo de Expertos de la Comisión en la Regulación de la madera y el Reglamento de Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales de la UE (FLEGT) (E03282) existe para "garantizar la cooperación entre las Autoridades Competentes de los estados miembros y con la Comisión para asegurar el cumplimiento del EUTR (en el espíritu de artículo 12 del EUTR), y ayudar a la Comisión a garantizar la aplicación uniforme del EUTR y del Reglamento FLEGT en toda la Unión Europea²⁵".

El grupo ha declarado en repetidas ocasiones que ninguna información que haya evaluado en relación con la Diligencia Debida para la teca birmana ha podido cumplir con los requisitos del EUTR:

Si bien las AC reiteraron que se aprecian los esfuerzos real-

20 <https://eia-international.org/eia-alert-timber-shipments-from-burma-to-the-eu>

21 Análisis de legalidad del sector forestal de Myanmar, NEPCo, para la Federación Europea de Comercio de Madera, septiembre de 2013, <http://docplayer.net/66045944-Myanmar-forest-sector-legality-analysis.html>

22 Nota de orientación sobre la obtención de productos forestales de Myanmar (Birmania), WWF, noviembre de 2013.

23 Crimen organizado transnacional en Asia Oriental y el Pacífico: Una evaluación de amenazas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2013.

24 <https://eia-international.org/report/overdue-diligence>

25 <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3282>

izados en Myanmar por avanzar en la dirección correcta, se concluyó que, en este momento, ninguna de las garantías que hayan recibido las AC puede considerarse suficiente para demostrar el cumplimiento con las obligaciones de Diligencia Debida conforme al EUTR²⁶.

Risky business

La sobreexplotación en Myanmar, en exceso de la Tala Anual Permitida prescrita legalmente, ha sido la norma en los últimos años. Al evaluar el riesgo relacionado con el manejo forestal, NEPCon concluyó que "Existe un riesgo significativo de que las prácticas de manejo forestal no cumplan con la intención de la política forestal ni con la ley forestal²⁷".

ALARM ha comparado el total de la Tala Anual Permitida para todo Myanmar con la extracción real y reveló un patrón continuo de exceso de extracción. Tanto en 2012-13 como en 2013-14, la TAP nacional de la teca se superó sólo en la División de Sagaing.²⁸

El cuadro anterior se refiere sólo a la tala autorizada por el estado. También se talan ilegalmente enormes volúmenes de madera que salen por contrabando de Myanmar a través de la frontera con China, como se documenta en el informe de la EIA de 2015, **Caos organizado**.²⁹

Al reconocer el problema, y en un esfuerzo por enfrentar la sobreexplotación masiva, Myanmar promulgó una prohibición de exportación de troncos en marzo de 2014. En el período previo a la prohibición, se produjo una extracción masiva de madera en la que, en palabras de un comerciante español de teca, "Se talaron, vendieron y exportaron miles y miles de troncos. Muchos de los cuales no deberían haberse cortado³⁰" (a pesar de que tenía conocimiento de esto, el mismo comerciante declaró haber ido "cada mes a Myanmar durante esos últimos meses y comprado los mejores troncos de teca posibles"). Hoy en día, miles de aquellos troncos permanecen almacenados en países como Malasia, Singapur, China e India, y aún ingresan al mercado de la UE.

Como otra reacción a la sobreexplotación sistemática en Myanmar, se introdujo una prohibición nacional de tala durante un año en 2016, con una prohibición de 10 años en la cordillera de Bago-Yoma³¹, el "hogar de la teca".

26 <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=35032&no=13>

27 Análisis de legalidad del sector forestal de Myanmar, NEPCon, para la Federación Europea de Comercio de Madera, septiembre de 2013, <http://docplayer.net/66045944-Myanmar-forest-sector-legality-analysis.html>

28 Tala excesiva legal e ilegal: Alcance y causas de la deforestación y la degradación de los bosques en Myanmar Thorsten Treue1, Oliver Springate-Baginski, Kyaw Htun para ALARM, marzo de 2016

29 <https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-Organised-Chaos-FINAL-lr1.pdf>

30 Teak Solutions, por correo electrónico a EIA el 20 de junio de 2016.

31 <https://www.nepcon.org/sourcinghub/timber/timber-myanmar>

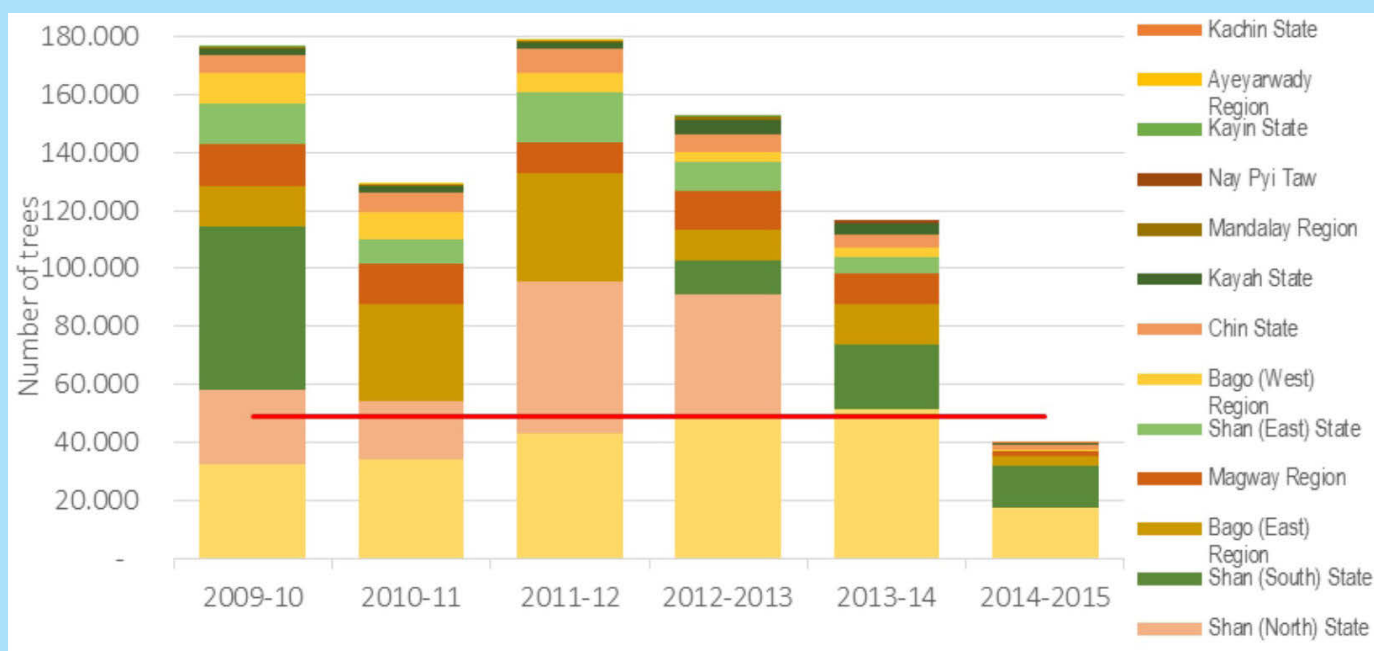


Figura 5: Teca - TAP nacional total y árboles marcados para la tala por FD para 2009-2015 (Datos: MOECAF 2015). Nótese que no se incluyen desechos ni extracción ilegal



Demanda para cubiertas

A pesar de los claros riesgos de ilegalidad y las bien publicitadas violaciones del EUTR por parte de Operadores que colocan teca birmana en el mercado de la UE, la demanda de esta madera en Europa sigue siendo impulsada, principalmente, por el sector marítimo. La teca de Myanmar se prefiere para aplicaciones tales como cubiertas de grado marítimo, utilizadas para puertos deportivos y muelles, pero particularmente en la construcción y renovación de embarcaciones. La demanda en Europa parece estar impulsada por la producción de yates y superyates de lujo.

Dado que las Autoridades Competentes del EUTR han determinado que ningún Sistema de Diligencia Debida evaluado para la teca de Myanmar colocada en el mercado de la UE desde marzo de 2013 ha cumplido con el EUTR y que los constructores de barcos no tienen grandes existencias, es probable que la mayoría los yates fabricados que se han exportado a los EE. UU. desde entonces se han fabricado con teca de Myanmar en violación del EUTR. Independientemente de si están o no regulados por el EUTR, los fabricantes de yates de la UE que utilizan teca birmana están utilizando madera que no cumple con el EUTR, lo cual convierte a las embarcaciones mismas en contrabando según la Ley Lacey.

La teca birmana ciertamente posee propiedades extraordinarias, pero la demanda de esta madera no puede justifi-

car el incumplimiento de la legislación. Existen alternativas fácilmente accesibles y legalmente comerciadas a las cubiertas de teca birmanas, pero durante décadas la industria ha establecido una mitología de esta madera como atributo indispensable de los yates de lujo. Como consecuencia, tanto los clientes como los fabricantes de yates por lo general rechazan las alternativas legales y sostenibles a la teca birmana, particularmente en el mercado de alta gama.

De hecho, debido a las sanciones económicas impuestas a Myanmar durante el régimen militar anterior del país, los comerciantes de madera de la UE y de EE. UU. que suministran a los sectores marítimo y de superyates hicieron todo lo posible por mantener el suministro constante de teca birmana, frecuentemente mediante la evasión creativa y legalmente cuestionable de sanciones comerciales. En gran medida, esa cultura de "sólo lo mejor independientemente de la ley" sigue vigente hoy en día y, con el levantamiento de las sanciones económicas, los importadores de la UE de teca birmana han incumplido el EUTR y violado deliberadamente la legislación de la UE para satisfacer la demanda de propietarios y fabricantes de superyates.

La aplicación de la Ley Lacey a la teca birmana respaldará la reforma necesaria en Myanmar, donde ya se están tomando medidas, y enviaría un fuerte mensaje a los principales países consumidores donde no existe legislación.





Yates Princess y Sunseeker: Contrabando conforme a la Ley Lacey

Durante una investigación sobre la industria de la teca de Myanmar en la UE, EIA investigó las cadenas de suministro de dos de los fabricantes de yates más grandes del Reino Unido, Princess Yachts y Sunseeker Yachts, ambos de los cuales utilizan teca birmana para cubiertas y exportan a los EE. UU. Estas empresas son sintomáticas de la demanda principal de teca birmana en Europa y en Estados Unidos.

Las dos empresas utilizan dos productores de cubiertas británicas, Moody Decking Services Ltd, y DH Watts & Sons, que a su vez obtienen teca birmana de NHG Timber (Reino Unido) y Vandercastele Hout Import (Bélgica)³². Después de la presentación de Reservas Fundadas por parte de EIA, las respectivas Autoridades Competentes de ambos proveedores han determinado que infringen el EUTR. EIA ha confirmado esto con las Autoridades Competentes y ha proporcionado sus respuestas a consultas por correo electrónico y solicitudes de FOI (Libertad de Información) de EIA a Sunseeker. Esto siguió a las negaciones de NHG Timber y Vandercastele Hout Import de las acciones de aplicación de la legislación en su contra.

Aunque EIA considera que toda teca birmana introducida en el mercado de la UE desde marzo de 2013 constituye contrabando según la Ley Lacey, EIA cree que Sunseeker y Princess son los primeros casos en los que se sabe que los funcionarios de aplicación en Europa ya investigaron y determinaron que empresas de las cadenas de suministro colocaron la teca usada en violación del EUTR.

Dado que ninguna teca de Myanmar colocada en el mercado de la UE desde 2013 ha cumplido con el EUTR, si algún Operador no identificado estuviera suminis-

trando productos a estas compañías, aun se produciría un delito conforme a la Ley Lacey si estos yates ingresan a los EE. UU. En vista de que toda la teca birmana que ingresó a las cadenas de suministro de Princess y Sunseeker desde que entró en vigencia el EUTR se ha colocado en el mercado de la UE en contravención del EUTR, una ley que protege las plantas, legalmente constituye contrabando según la Ley Lacey de EE. UU.

Dado que Princess y Sunseeker incorporan la teca en sus yates y los exportan a los EE. UU., las entidades estadounidenses que puedan "importar, exportar, transportar, vender, recibir, adquirir o comprar" en forma variable, en el comercio interestadual o internacional, yates Sunseeker o Princess que contienen madera "vendida" [explícitamente equiparado con "colocación" según el EUTR] en violación de una ley extranjera que protege las plantas (el EUTR) violan inmediatamente la Ley Lacey.

Se ha enviado a las autoridades pertinentes en los EE. UU. información que detalla las cadenas de suministro de Princess y Sunseeker, las infracciones del EUTR que se han producido dentro de ellas, los cientos de yates enviados a los EE. UU. y los principales distribuidores estadounidenses (Viking Sports Cruisers/Princess America para Princess Yachts y Rick Obey and Associates para Sunseeker Yachts) de cada marca.

EIA también ha alertado a Princess y Sunseeker sobre estas responsabilidades según la Ley Lacey, y les ha indicado que según las disposiciones de Precaución Debida de la Ley, el conocimiento de estas responsabilidades eleva toda futura violación de la Ley Lacey a delito grave conforme a las disposiciones de Precaución Debida, punible por cinco años en prisión y una multa de \$250.000 (\$500.000 en el caso de empresas).³³

³² <https://news.mongabay.com/2018/01/luxury-british-yacht-makers-vow-to-examine-supply-chains/>

³³ https://www.aphis.usda.gov/plant_health/lacey_act/downloads/LaceyActPrimer.pdf

Aprovechar la oportunidad

Las deficiencias en el diseño e implementación del EUTR significan que no ha logrado mantener la madera ilegal y de alto riesgo fuera del mercado de la UE y no ha podido evitar que la toxicidad se exporte al mercado estadounidense.

El hecho de que la Ley Lacey reconoce una violación de los requisitos de Diligencia Debida conforme al EUTR como una violación determinante de la Ley Lacey ofrece oportunidades sin precedentes y muy necesarias para establecer responsabilidades en relación con la madera ilegal y de alto riesgo que se ha comercializado a pesar de la aplicación EUTR, mientras se enfrentan algunas de las respectivas debilidades tanto en el EUTR como en la Ley Lacey.

Los funcionarios de aplicación y los responsables políticos de los EE. UU. y la UE deberían aprovechar estas oportunidades como un medio para fortalecer ambas leyes sin necesidad de un cambio regulatorio.

Un experto en la Ley Lacey del Departamento de Justicia de EE. UU. ha reconocido públicamente la necesidad de incorporar disposiciones de riesgo en la Ley Lacey, con “una ley ideal que incluya Diligencia Debida como medida preventiva y Prohibición como respaldo”.³⁴ Teniendo en cuenta las medidas limitadas hasta la fecha de aplicación de la Ley Lacey a la madera de alto riesgo (madera en relación con la cual no existen pruebas de tala ilegal, pero que probablemente haya sido objeto de ella), el reconocimiento de las faltas de Diligencia Debida conforme al EUTR como delitos determinantes según la Ley Lacey le brinda al gobierno de los Estados Unidos la oportunidad de fortalecer la ejercición de Precaución Debida, al menos en relación con las importaciones desde Europa.

Los riesgos comerciales y legales muy reales que plantea la relación entre las dos leyes refuerzan la necesidad de una mejor Diligencia Debida por parte de los Operadores de la UE; la adopción de Diligencia Debida por parte de Comerciantes y exportadores que no están regulados actualmente por la legislación; e introduce la necesidad de Diligencia Debida al estilo del EUTR en el ejercicio de Precaución Debida en los EE. UU.

Los funcionarios de EE. UU. también pueden responsabilizar simultáneamente a los comerciantes de la UE y de los EE. UU. de madera que no cumple con el EUTR, al tiempo que proporcionan razones reales para reformar las disposiciones del EUTR en cuanto al alcance de productos, a los actores regulados y a la transparencia en torno a la aplicación.

Para la UE, la aplicación de la Ley Lacey a Diligencia Debida que no cumple con el EUTR en las cadenas de suministro estadounidenses aumentaría drásticamente el ejercicio de Diligencia Debida por parte de todos los actores en las cadenas de suministro de la UE (tanto Operadores regulados como comerciantes no regulados) y ayudaría a combatir las distorsiones muy reales del mercado que provoca la aplicación desigual del EUTR en subsectores clave de la madera.

En conjunto, la aplicación de la Ley Lacey a madera que no cumple con el EUTR importada de la UE aumentaría drásticamente la eficacia y el impacto de las políticas centrales de conservación de bosques tanto de la UE como de EE. UU. en un momento en que se ha reconocido ampliamente la función de los bosques en la mitigación del cambio climático, así como en la biodiversidad de las especies y en los Objetivos de Desarrollo Sustentable.

La necesidad de este aumento de Diligencia Debida amplía inmediatamente el alcance de productos del EUTR para incluir toda la cadena de valor de grandes franjas de comercio de mercancías entre la UE y los EE. UU. Sin embargo, existe una necesidad de cooperación, tanto para aprovechar todo el potencial de ambos textos legislativos en la lucha contra la tala ilegal como para reducir los riesgos para los actores en este comercio.

La publicación de medidas de aplicación por parte de las Autoridades Competentes del EUTR, y el intercambio de esta información con funcionarios de aplicación en los EE. UU. es un paso importante para aprovechar estas oportunidades, pero esto también debe estar respaldado por medidas de aplicación en los EE. UU. Con sólo hacer efectiva la relación entre el EUTR y la Ley Lacey mediante el enjuiciamiento exitoso de infractores, tomarán impulso las reformas sectoriales que esta relación tiene el potencial de concretar.

Cambios en el EUTR

El hecho de que madera que no cumple con el EUTR permanece en el mercado, y que la falta de transparencia en la aplicación ha llevado a una situación en la que esta madera puede ser difícil de identificar, presenta riesgos significativos, tanto legales como comerciales, para todos los actores anteriores al punto de aplicación en la cadena de suministro de productos que contienen madera destinada al mercado estadounidense. Si bien la aplicación de la Ley Lacey por infracciones del EUTR tiene el potencial de solucionar algunos de estos problemas a través de la demanda del mercado, se requieren cambios en el EUTR para proteger a la industria europea (y a su clientela de EE. UU.) de la compra involuntaria de madera ilegal que viola la Ley Lacey.

Específicamente, el EUTR debe enmendarse para obligar a todos los estados miembros a publicar, en tiempo real, los resultados de las medidas de aplicación y, de ser necesario, introducir o modificar la legislación nacional cuando las leyes existentes impidan tal divulgación. Además de ser contraria a los objetivos reales del EUTR, la disponibilidad de esta madera en el mercado genera riesgos significativos para las empresas de la UE y EE. UU. que operan dentro del contexto de la Ley Lacey.

El EUTR debe enmendarse además para requerir el embargo de madera colocada en el mercado de la UE en violación de sus disposiciones de Diligencia Debida. EIA cree que la Comisión Europea debería coordinar este proceso en forma conjunta con el proceso actual para ampliar el alcance de productos regulados por el EUTR.

³⁴ <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/events/2016-july-ch-illegal-logging-meeting-summary.pdf> Véase el resumen de las declaraciones de Patrick Duggan realizadas en la 26ta Reunión de actualización sobre tala ilegal y de consulta de partes interesadas de Chatham House

Conclusiones

En este informe, EIA ha detallado la relación ya existente pero no previamente identificada entre el EUTR y la Ley Lacey, según la cual los delitos conforme al EUTR (Diligencia Debida o Prohibición) constituyen delitos determinantes en virtud de la Ley Lacey y los productos que contienen madera que no cumple con el EUTR y se exportan a los EE. UU. constituyen contrabando según la legislación estadounidense.

Esta realidad presenta riesgos y responsabilidades significativos y previamente no identificados para una amplia gama de actores en las economías de la UE y los EE. UU.; riesgos que se agravan por un mercado que contiene madera no conforme pero difícil de identificar. Los riesgos para los actores estadounidenses son tanto comerciales como legales, y los importadores, distribuidores y sus clientes están expuestos a decomisos y embargos de productos, además de importantes multas y penas de encarcelamiento.

Dentro de la UE, todos los actores de las cadenas de suministro de productos que contienen madera destinada al mercado estadounidense están expuestos al riesgo de perder su cuota de mercado, independientemente de si están o no regulados por el EUTR, lo cual amplía drásticamente el alcance de facto de la legislación.

Los productores de madera, tanto en Europa como en el extranjero, se enfrentarán a una mayor demanda de madera sin riesgos y con pruebas suficientes de ello para permitir que los Operadores de la UE realicen con éxito la Diligencia Debida.

La respuesta de la industria a estos riesgos determinará su efecto. En última instancia, todo lo que un actor necesita hacer para protegerse a sí mismo y a sus clientes de los peligros que ha revelado EIA es evitar los riesgos de ilegalidad en su cadena de suministro. La Diligencia Debida dentro de este contexto no necesariamente constituye un proceso arduo, pero la falta de realización de Diligencia Debida o la falta de búsqueda de un suministro alternativo en el caso de que se detecte un incumplimiento del EUTR tienen ramificaciones muy reales.

Como consecuencia de una combinación de aplicación débil y desigual y de fallas en el diseño del EUTR, Europa esté llena de madera con altos riesgos de ilegalidad. El reconocimiento del papel de Europa como región productora y procesadora de madera en el contexto de la Ley Lacey como medida de demanda tiene el potencial de superar algunas de estas deficiencias.

Un EUTR que funcione correctamente disminuiría el riesgo para todos los actores y reduciría, o eliminaría, la necesidad de que se aplique la Ley Lacey contra delitos relacionados con el EUTR. Sin embargo, se requieren cambios tanto en la legislación del EUTR como en la cultura de aplicación para lograr esto. La falta de disposiciones sobre embargos para los delitos de Diligencia Debida, y la falta de transparencia en la aplicación deja la madera no conforme en el mercado y hace que sea difícil de identificar, incluso después de que se haya aplicado la legislación.

La relación entre la Ley Lacey y el EUTR también resolverá algunas de las debilidades inherentes a la

propia Ley Lacey. La más evidente de ellas es la introducción de la mitigación de riesgos como un requisito legal en virtud de la Ley Lacey. Si bien la Ley Lacey reconoce el concepto de Precaución Debida, el incumplimiento de la Precaución Debida no es un delito en sí mismo; sin embargo, hacer uso de madera o productos que contienen madera que no cumplieron con la Diligencia Debida conforme al EUTR sí constituye un delito conforme a la Ley Lacey.

La carga de la prueba conforme a la aplicación actualmente aceptada de la Ley Lacey es extremadamente difícil de lograr, lo cual dificulta su aplicación y, como consecuencia, hace que la Ley sea comparativamente débil como desincentivo para el uso de madera de alto riesgo por parte de los operadores. La consolidación de los conceptos de riesgo, Diligencia Debida y mitigación de riesgos en la Ley Lacey fortalece en gran medida su poder como medida relacionada con la demanda diseñada para eliminar el comercio ilegal de madera (al menos para las cadenas de suministro que involucran a Europa).

EIA ya apeló a la relación entre las dos leyes durante la presentación de información sobre las infracciones del EUTR en las cadenas de suministro entre el Reino Unido y los EE. UU. a los funcionarios de aplicación. EIA espera que la sociedad civil en términos más generales comience a analizar esta relación para promover sus propios objetivos, a través de la posibilidad de iniciar acciones legales y enfoques basados en el mercado contra actores previamente intocables.

EIA también tiene la esperanza de que el intercambio de información entre las agencias de aplicación en los EE. UU. y la UE se convierta en la norma, con la verificación por parte de EE. UU. de las importaciones de productos de las cadenas de suministro sujetas a acciones de aplicación del EUTR en la UE.

La combinación de estos resultados, si la aprovechan los gobiernos, aumenta drásticamente la efectividad tanto del EUTR como de la Ley Lacey como medidas relacionadas con la demanda en la lucha contra la tala ilegal y mejora ambos textos legislativos, sin la necesidad de modificar ninguna ley.



Recomendaciones

Los operadores regulados por el EUTR deberían

- Llevar a cabo una Diligencia Debida completa en relación con cualquier madera que se comercialice y, cuando los riesgos de ilegalidad no se puedan mitigar, abstenerse de colocar la madera en el mercado
- Comunicar sus preocupaciones a los proveedores en los países productores
- Establecer procedimientos para revelar de manera transparente y periódica a sus clientes pruebas de la aplicación de Diligencia Debida, para asegurarles que sus productos no infringen la Ley Lacey
- Estar dispuestos a revelar sus prácticas de Diligencia Debida a empresas que se encuentren más adelante en la cadena de suministro y que también necesiten mitigar sus responsabilidades conforme a la Ley Lacey

Comerciantes/exportadores de la UE al mercado estadounidense y entidades estadounidenses:

- Insistir en ver y acceder a los Sistemas de Diligencia Debida utilizados por todo Operador en su cadena de suministro para ayudar a protegerse a sí mismos, a sus distribuidores y a sus clientes de acciones legales en virtud de la Ley Lacey. En el caso de los exportadores de la UE, esto es para ayudarlos a proteger su cuota de mercado y su acceso al mercado, y para los actores estadounidenses que están regulados por la Ley Lacey, esto es para ayudar a prevenir el enjuiciamiento legal por delitos conforme a la Ley Lacey.

Las Autoridades Competentes del EUTR deberían:

- Publicar todas las medidas de aplicación adoptadas en virtud del EUTR en tiempo real, en asociación con la CE.
- Buscar enmiendas a las leyes nacionales de implementación del EUTR en las cuales no se ordene actualmente la divulgación de las acciones de aplicación

La Comisión Europea debería:

- Coordinar y proporcionar un espacio central para la publicación de las acciones de cumplimiento del EUTR por parte de los estados miembros
- Coordinar un proceso que conduzca a la enmienda del EUTR para requerir el embargo de madera comercializada en el mercado de la UE en violación de las disposiciones de Diligencia Debida, y la divulgación de las medidas de aplicación por parte de los Estados miembros
- Hacer esto conjuntamente con el proceso actual para expandir el alcance de productos regulados por el EUTR
- Trabajar con funcionarios de los EE. UU. en-

cargados de la aplicación de la Ley Lacey para extender la responsabilidad conforme al EUTR a las cadenas de suministro que provienen de Operadores de estados miembros que actualmente no aseguran la aplicación del EUTR, tales como Italia y España.

- Asegurar que las fallas o la ausencia de aplicación del EUTR por parte de algunos estados miembros no favorezcan a los exportadores de productos manufacturados al mercado de los EE. UU. de jurisdicciones más allá de los exportadores de estados miembros que aplican el EUTR.
- Informar a sus socios comerciales internacionales, particularmente a aquellos involucrados en los procesos de FLEGT, de las responsabilidades ampliadas que existen conforme a la Ley Lacey.

Los Estados miembros de la UE deberían:

- Donde corresponda, modificar su legislación nacional para permitir la publicación de las medidas de aplicación del EUTR
- Apoyar medidas para fortalecer los mandatos para el embargo de madera en violación de las disposiciones de Diligencia Debida del EUTR
- Trabajar con funcionarios estadounidenses en el procesamiento de casos de la Ley Lacey, donde sea necesario
- Aumentar los presupuestos y los recursos para la aplicación del EUTR y exigir una mejor coordinación intercomunitaria de las acciones de aplicación.

La industria de construcción naval de la UE:

- Utilizar alternativas fácilmente disponibles de origen legal a la teca birmana hasta que se disponga de teca birmana compatible con el EUTR, y comunicar los motivos a los proveedores.
- Asegurar que todos los astilleros conozcan sus responsabilidades conforme a la Ley Lacey o las responsabilidades de sus clientes en los EE. UU.
- Impulsar a las federaciones comerciales a promover los intereses de la industria mediante la comprensión de las nuevas responsabilidades que la Ley Lacey presenta a los exportadores de

yates de la UE

El gobierno de los Estados Unidos debería:

- Actualizar sus comunicaciones para incluir información y asesoramiento sobre delitos determinantes vinculados al EUTR en virtud de la Ley Lacey
- Alertar a las federaciones comerciales y de consumidores de los EE. UU. de los riesgos legales asociados a la madera que ingresa a los EE. UU. que no cumple con el EUTR
- Trabajar con los Estados miembros de la UE, la CE, las ONG y otros actores relevantes que trabajan para establecer responsabilidades legales en relación con la madera ilegal en los mercados de la UE y los EE. UU.

Los gobiernos de los países productores de madera que abastecen a la UE deberían:

- Comprender las nuevas responsabilidades conforme a la Ley Lacey/el EUTR y garantizar que las conozcan los productores y exportadores de madera
- Asegurar que se desarrollen y mantengan sistemas que permitan a los Operadores de la UE cumplir con los requisitos de Debida Diligencia conforme al EUTR.
- Considerar el aprovechamiento de los procesos de Asociación Voluntaria del FLEGT para asistir en el mantenimiento del acceso a los mercados de la UE y los EE. UU. en lugar del EUTR
- Empezar reformas de gobierno que reduzcan efectivamente la tala ilegal, aumenten la aplicación interna de la legislación y disminuyan los riesgos para operadores de la UE y los EE. UU.

Las organizaciones de la sociedad civil deberían:

- Aprovechar el alcance recientemente reconocido para el aumento de la aplicación de la legislación contra la madera ilegal mediante la presentación de denuncias y presiones a los funcionarios de la UE y los EE. UU. para que hagan cumplir las disposiciones disponibles y fortalezcan las disposiciones sobre embargos y divulgación del EUTR.

ABOUT US

We investigate and campaign against environmental crime and abuse.

Our undercover investigations expose transnational wildlife crime, with a focus on elephants and tigers, and forest crimes such as illegal logging and deforestation for cash crops like palm oil. We work to safeguard global marine

ecosystems by addressing the threats posed by plastic pollution, bycatch and commercial exploitation of whales, dolphins and porpoises. Finally, we reduce the impact of climate change by campaigning to eliminate powerful refrigerant greenhouse gases, exposing related illicit trade and improving energy efficiency in the cooling sector.

We would like to thank

This report was written by the Environmental Investigation Agency UK Ltd and has been produced with the financial assistance of UKaid and the Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD). The contents of this publication are the sole responsibility of EIA.



EIA UK

62-63 Upper Street,
London N1 0NY UK
T: +44 (0) 20 7354 7960
E: ukinfo@eia-international.org
eia-international.org

EIA US

PO Box 53343
Washington DC 20009 USA
T: +1 202 483 6621
E: info@eia-global.org
eia-global.org