



MUCS
MESA URUGUAYA DE
CARNE SOSTENIBLE

Solidaridad

Ganadería sin deforestación:

La situación de Uruguay frente a la EUDR

Consultoría para Solidaridad -Proyecto SAFE – noviembre 2025



Ing. Agr. MSc. Nicolás Gremminger

Contenido

1. Introducción	5
2. Deforestación y degradación forestal.....	7
2.1 Marco normativo internacional: Reglamento EUDR.....	7
2.2 Marco normativo nacional: Legislación forestal uruguaya	7
2.3 Grado de alineación de las normativas	7
2.4 Situaciones productivas locales y aplicación práctica.....	9
2.5 Situaciones de los distintos sistemas ganaderos	14
2.5.1 Ganado a pasto sin suplementación	14
2.5.2 Ganado a pasto con suplementación	15
2.5.3 Ganado terminado a corral (feedlots)	15
3. Conformidad con la legislación pertinente.....	16
3.1 Derechos de uso del suelo.....	16
3.2 Protección del medio ambiente.....	17
3.3 Normativa de bosques: gestión forestal y la conservación de la biodiversidad (relacionada con madera)	17
3.4 Derechos de terceros.....	18
3.5 Derechos laborales	18
3.6 Derechos humanos	19
3.7 Consentimiento libre, previo e informado sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	20
3.8 Normativa fiscal, la de lucha contra la corrupción, la comercial y la aduanera.....	21
3.9 Otros cumplimientos legales: Trazabilidad del ganado y controles sanitarios.....	22
3.10 Reflexiones sobre el cumplimiento legal y su demostración	23
4. Debida diligencia	24
4.1 Exigencias de la EUDR en materia de debida diligencia	24
4.2 Debida diligencia simplificada	24
4.2.1 Riesgo de mezcla de carne con otros orígenes no conformes	25
4.2.2 Información verificable, coherente y concluyente	25
4.3 Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG)	26
4.4 Sistema SVAAPAG.....	27
4.4.1 Función y lógica operativa del sistema	27

4.4.2 Capas y bases de datos integradas.....	28
4.4.3 GeoJSON: punto representativo del establecimiento	29
4.4.4 Declaración de Cumplimiento Legal (formato PDF)	29
4.4.5 Alcance y uso en la cadena cárnica.....	30
4.4.6 Percepción y nivel de conocimiento del sistema.....	30
4.5 Riesgos específicos de la debida diligencia en Uruguay.....	30
4.5.1 Evidencia de “no degradación” del monte nativo.....	31
4.5.2 Suplementación y piensos importados.....	31
4.5.3 Incertidumbre regulatoria en la UE.....	31
4.5.4 Dificultades con documentación histórica, no digitalizada o inexistente	32
4.6 Capacidad de mitigación de riesgos de debida diligencia	32
5. Análisis de riesgo país y oportunidades	35
5.1 Riesgo país	35
5.1.1 Riesgos documentales.....	35
5.1.2 Riesgos técnicos	35
5.1.3 Riesgos regulatorios externos	35
5.1.4 Riesgo económico: aumento de costos en la cadena cárnica.....	36
5.2 Oportunidades para la cadena cárnica uruguaya	37
5.2.1 Acceso y consolidación de mercados europeos	37
5.2.2 Aumento del valor agregado	37
5.2.3 Fortalecimiento de la reputación país y alineación con agendas corporativas	38
5.2.4 Costos marginales relativamente bajos para productores.....	38
6. Análisis final y recomendaciones estratégicas	39
6.1 Un escenario regulatorio inédito	39
6.2 La necesidad de actualización permanente.....	39
6.3 Recomendaciones estratégicas para Uruguay.....	39
7. Conclusión.....	41
8. Referencias.....	42
9. Anexos	45
Anexo 1.....	45
Anexo 2	46

1.

Introducción

La entrada en vigor del Reglamento de la Unión Europea sobre Cadenas de Valor Libres de Deforestación (EUDR, por sus siglas en inglés) establece un nuevo marco regulatorio para las materias primas y productos derivados que ingresen al mercado de la Unión Europea. Su objetivo central es garantizar que dichos productos sean libres de deforestación y degradación forestal, y que hayan sido producidos conforme a la legislación pertinente del país de origen, contribuyendo así a los compromisos de la UE en materia de clima, bosques y biodiversidad. El reglamento prohíbe el ingreso de productos asociados a deforestación posterior a la fecha de corte del 31 de diciembre de 2020, un elemento crucial para su interpretación operativa.

La EUDR se aplica a siete materias primas globales: soja, ganado vacuno, aceite de palma, cacao, café, caucho y madera. En el caso de Uruguay, tres de ellas tienen relevancia económica directa: carne bovina, soja y madera, sin embargo, este estudio se enfoca exclusivamente en la cadena cárnica.

Esta normativa plantea desafíos significativos para los países exportadores, que deberán demostrar trazabilidad completa, cumplimiento legal y ausencia de deforestación en sus cadenas productivas. De acuerdo con la Comisión Europea (2023), la norma busca “romper el vínculo entre el consumo europeo y la pérdida de bosques a nivel global”, promoviendo cadenas de suministro más sostenibles.

En este contexto, Uruguay constituye un caso de especial interés por sus sistemas consolidados de trazabilidad ganadera, la existencia de un marco legal forestal de larga data y una base productiva predominantemente sustentada en pastizales naturales. Estas características explican por qué el borrador preliminar de la Comisión Europea para 2024–2025 incluye a Uruguay en la categoría de “bajo riesgo”, ha-

bilitándolo, una vez confirmada la lista definitiva, al régimen simplificado de debida diligencia previsto por la normativa.

No obstante, la implementación del reglamento plantea desafíos operativos y normativos que requieren ser analizados con mayor profundidad: la interpretación de la definición de bosque; la identificación de situaciones productivas particulares de Uruguay; las exigencias documentales que recaerán sobre frigoríficos y exportadores; el tratamiento de insumos importados utilizados en alimentación de ganado; y el modo en que los sistemas nacionales de información deberán articularse para responder con precisión a los requerimientos europeos.

Esta consultoría se desarrolla en el marco del Proyecto SAFE (Sustainable Agriculture for Forest Ecosystems), una iniciativa de la Unión Europea (UE), el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) y el Ministerio de Asuntos Exteriores neerlandés (BZ) y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), implementada por Solidaridad, que trabaja en varios países de América Latina apoyando la transición hacia cadenas de valor libres de deforestación, en línea con los requerimientos de EUDR.

Propósito y enfoque del estudio

El propósito de este estudio es analizar la situación actual de Uruguay frente a la implementación de la EUDR, identificando fortalezas, vacíos y oportunidades de mejora. A partir de ello, se busca proporcionar un diagnóstico técnico e independiente sobre el grado de alineación entre la regulación uruguaya y los requisitos del reglamento, así como sobre las condiciones operativas necesarias para su aplicación efectiva en la cadena cárnica.

Metodología y estructura del documento

El trabajo combina revisión documental y normativa con entrevistas a actores clave del sector público, privado, nacional e internacional (Tabla 1). Los capítulos siguientes abordan los

tres ejes centrales del reglamento —deforestación, cumplimiento legal y debida diligencia— e integran un análisis de riesgos y oportunidades estratégicas para la cadena cárnica uruguaya en el nuevo contexto regulatorio europeo.

Tabla 1. Entrevistas realizadas

Código	Tipo de actor
E01	Importador de subproductos para alimentación animal
E02	Director de organismo público- Ganadero
E03	Funcionario organismo público -Forestal
E04	Funcionario de organismo - Ganadero
E05	Consultor independiente en ganadería sostenible
E06	Investigador de Ganadería y Ecología
E07	Funcionario de organismo público- Ganadero
E08	Frigorífico exportador
E09	Comprador europeo de carne uruguaya
E11	Empresa de certificación privada

2.

Deforestación y degradación forestal

2.1

Marco normativo internacional: Reglamento EUDR

El marco normativo europeo se basa en el Reglamento (UE) 2023/1115, aprobado en 2023, que establece los lineamientos generales del Reglamento de la Unión Europea sobre productos libres de deforestación (EUDR). En este documento se definen conceptos clave como bosque, deforestación, degradación forestal, uso agrario, plantación forestal y libre de deforestación, entre otros.

Posteriormente, en 2025, la Comisión Europea publicó la Comunicación C/2025/4524 - Documento de Orientación para el Reglamento (UE) 2023/1115, que amplía y precisa la interpretación del reglamento original. Este documento resulta fundamental, ya que aporta ejemplos concretos y aclaraciones sobre aspectos que en el texto principal quedaban abiertos a interpretación. En particular, detalla con mayor claridad los conceptos de usos y fines agrarios, uso predominante del suelo y las exclusiones aplicables dentro del ámbito de la EUDR.

2.2

Marco normativo nacional: Legislación forestal uruguaya

En Uruguay, la regulación forestal se sustenta principalmente en dos instrumentos normativos. El primero es la Ley Forestal N° 15.939, promulgada en 1988, que constituye el marco general para la gestión, protección y aprovechamiento de los recursos forestales del país. Esta ley define el concepto de bosque, establece su calificación en categorías de bosques, y fija las disposiciones generales sobre su conservación y uso.

El segundo instrumento clave es el Decreto N° 452/988, también de 1988, que reglamenta la Ley Forestal y amplía las definiciones sobre bosque, protección y manejo de los bosques. Dicho decreto introduce criterios técnicos más específicos, como la superficie mínima y la cobertura arbórea requerida para ser considerada bosque, y establece las condiciones bajo las cuales se autoriza la corta o manejo de bosques nativos.

Por último, vinculados a este tema, existen otros manuales e instructivos, de carácter informativo, pero sin validez legal, que brindan información sobre el manejo técnico del bosque. Estos son los casos del Manual de Manejo del Bosque Nativo en Uruguay (2018) y La Estrategia Nacional de Bosque Nativo (2018).

2.3

Grado de alineación de las normativas

El análisis comparativo entre la normativa uruguaya y el Reglamento (UE) 2023/1115 (EUDR) muestra que, en términos generales, ambos marcos legales comparten el mismo objetivo: proteger y gestionar los bosques de forma sostenible, evitando la conversión no autorizada hacia otros usos del suelo.

No obstante, se identifican diferencias específicas en las definiciones y alcances de ciertos conceptos, por ejemplo, en la caracterización del “bosque”, las condiciones que determinan la “deforestación” y las excepciones admitidas bajo determinadas circunstancias productivas. Estas variaciones no necesariamente implican contradicción normativa directa, pero sí requieren interpretación técnica para evaluar su grado de compatibilidad.

GANADERÍA SIN DEFORESTACIÓN: LA SITUACIÓN DE URUGUAY FRENTE A LA EUDR

En la mayoría de los aspectos analizados, la situación de Uruguay resulta favorable en relación con los requisitos de la EUDR, ya sea porque las disposiciones nacionales son equivalentes o incluso más estrictas que las europeas. En consecuencia, los riesgos de incumplimiento frente al reglamento son en general bajos.

A continuación, se presenta una síntesis com-

parativa (Tabla 2) que resume los principales puntos de coincidencia y divergencia entre ambos marcos regulatorios, junto con una valoración del riesgo potencial de no alineación. Dicha tabla combina la revisión documental con los aportes obtenidos en entrevistas a actores clave del sector público y técnico, especialistas en forestación, lo que permitió contrastar las normativas y su aplicación práctica actual en Uruguay.

Tabla 2. Comparación entre los requisitos de EUDR y la normativa uruguaya

Categoría / Tema	Reglamentación EUDR	Normativa uruguaya	Riesgo de no cumplimiento EUDR
Definición de “bosque”	Tierras >0,5 ha; árboles >5 m; cobertura >10 %. Excluye tierras de uso predominantemente agrario.	Asociaciones vegetales en las que predomina el arbolado de cualquier tamaño, con una superficie > 0,25 ha. Instructivos anexos indican también >200 árboles/ha y >50% de cobertura. *1	Riesgo Bajo. Uruguay es más abarcativo que EUDR. Riesgo medio. En intervenciones de montes nativos con menos de 50% de cobertura y 200 árboles por ha.
Clasificación de bosque	Clasifica por tipo ecológico: primario, de regeneración natural, repoblación, plantación forestal	Distingue por función: protectores (conservación) y de rendimiento (producción). (Bosque protector natural= bosque/monte nativo.). *2	Riesgo Bajo. Normativa alineada, aunque la terminología difiera.
Definición de “deforestación”	Conversión de bosque a uso agrario, independientemente de si es de origen antrópico o no (cultivos o ganadería) posterior al 31/12/2020. Excepto si ya eran de uso agrario previamente.	No está expresada literalmente, pero es la destrucción del monte indígena y bosques protectores.	Riesgo Bajo. Ambos protegen los bosques nativos (aunque permiten talas autorizadas) y excluye bosques plantados sobre áreas previamente agrarias.
Definición “degradación forestal”	Cambios estructurales de la cubierta forestal. Conversión de “bosques primarios” a bosque de regeneración natural, plantaciones forestales, bosques de repoblación u otras superficies boscosas.	La ley no define técnicamente “degradación”. Instructivos anexos refieren a bosques que por influencia humana ha perdido estructura, funciones, composición de especies o productividad.*1	Riesgo Medio-Alto. Falta de definición local de “degradación” en la normativa y relevamientos técnicos actualizados para demostrar que no hubo conversión estructural de bosques primarios.
Excepciones: tala de bosque para infraestructura y otros usos no agrarios	Permitido: conversiones a usos no agrarios (infraestructura, energía, restauración biodiversidad, etc.) no se consideran deforestación.	Permitido: Aunque no especifica directamente, se permite con autorización y evaluación previa.	Riesgo Bajo. Pero debe documentarse objetivo principal y permisos.
Excepciones: tala de bosque para uso agrario	Permitido: no se considerarán convertidas en usos agrarios si es para control de especies exóticas invasoras, si se limitan a lo estrictamente necesario y cuentan con el apoyo de planes de prevención, planes de gestión o mandatos oficiales.	Permitido: cuando la explotación se destine al uso doméstico y con causas que justifiquen la corta y planes de explotación. En tierras con capacidad agrícola se autoriza la corta del bosque si éste limita su mejor aprovechamiento.	Riesgo bajo-medio. La normativa uruguaya prevé talas excepcionales, aunque casi no se autorizan; solo se aprueban casos por invasoras o avance del monte, alineados con la EUDR. *2
Fecha de corte (cut-off)	Conversiones posteriores a 31 de diciembre de 2020.	No estipula una fecha de corte histórica; la protección es normativa continua.	Riesgo nulo. La normativa uruguaya es más abarcativa que la EUDR.

*1: Manual de manejo del bosque nativo en Uruguay 2018, MGAP. * 2: Técnico especializado en gestión forestal (E03)

Como se observa en la Tabla 2, el riesgo de incumplimiento de la EUDR en lo referente a libre de deforestación y degradación forestal es, en general, bajo o nulo, tanto en las definiciones como en las excepciones y fechas de corte. Un punto donde puede existir un riesgo relativamente mayor es si Uruguay autorizara la corta o intervención de monte en situaciones donde no alcanza el 50% de cobertura y los 200 individuos por hectárea. Así mismo, también hay riesgo si se permitieran excepciones como tala de bosque para uso agrario para mejor aprovechamiento del suelo. Sin embargo, estas situaciones son poco comunes y además probablemente estén relacionadas a usos predominantemente agrarios, los cuales no son abarcados por EUDR.

Otro punto de riesgo detectado fue en la verificación de “degradación forestal”, no por ser un fenómeno frecuente en Uruguay, sino porque su demostración exige evidencia que no siempre es monitoreable de forma continua. Tanto un investigador nacional en ecología y sistemas ganaderos (E06) como una autoridad nacional vinculada al control de bosques consultada (E03) advirtieron que actualmente no existen registros sistemáticos que evalúen el estado estructural y funcional del monte nativo, más allá de su extensión, lo cual podría ser un aspecto clave para fortalecer la evidencia ante la EUDR en términos de “no degradación forestal”.

Este análisis se limita exclusivamente al componente de deforestación y degradación; los demás aspectos de cumplimiento del reglamento serán evaluados en los capítulos siguientes.

2.4

Situaciones productivas locales y aplicación práctica

La interpretación y aplicación de la normativa sobre deforestación adquieren parti-

cular relevancia al analizar situaciones productivas específicas que se presentan en el territorio uruguayo. Si bien el país cuenta con un marco legal sólido en materia forestal, la interacción entre los sistemas de producción agropecuaria y los bosques genera escenarios donde la aplicación práctica de la EUDR puede requerir análisis caso a caso.

El investigador nacional (E06) señaló que la aplicación del concepto de “deforestación” debe siempre contextualizarse según el ecosistema predominante. En el caso de Uruguay, donde los pastizales naturales son el bioma dominante (Figura 1), la gran mayoría de las plantaciones forestales comerciales (pinos y eucaliptus) fueron establecidas sobre suelos que originalmente eran pastizales y no bosques nativos (Figura 2). Por tanto, su reconversión a sistemas pastoriles no representa una pérdida ambiental, sino que en muchos casos implica la recuperación de un ecosistema natural característico del país.

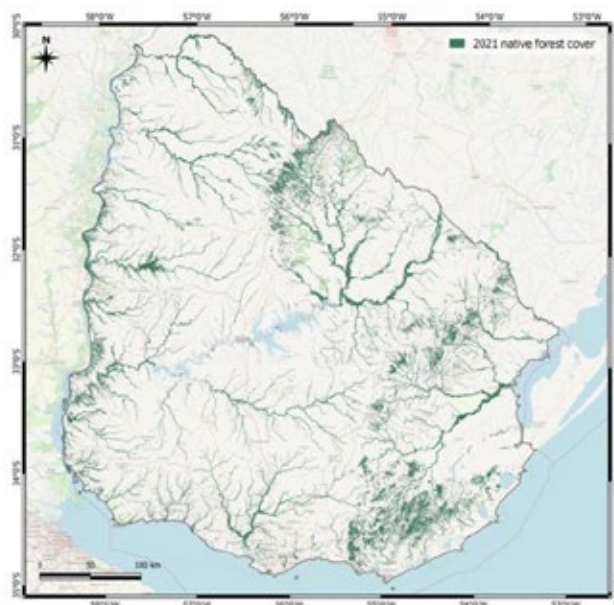


Figura 1. Cobertura de bosque nativo en Uruguay. Cartografía Forestal Nacional de Bosque nativo 2022 (DGF-MGAP, DINACC-MA)



Figura 2. Ejemplo de bosque nativo en Uruguay (Fuente: Manual del Bosque Nativo- MGAP)

Uruguay tiene un área de bosque nativo de 847 mil hectáreas aproximadamente, lo que equivale al 4,8% de la superficie terrestre del país. El 98% del bosque nativo se encuentra en propiedad privada y asociado a producción agropecuaria, por este motivo, existe un registro mantenido por la Dirección General Forestal (DGF) del MGAP, donde existen unas 620.000 hectáreas registradas, correspondiente al 74% del área total (OPYPA 2024).

Por otro lado, Uruguay cuenta a su vez con 1.161.851 hectáreas efectivas destinadas al uso forestal (plantaciones forestales), que equivalen al 6,6% (DGF-MGAP 2021).

A continuación, se presentan ejemplos representativos, como la tala de plantaciones forestales comerciales para uso agrícola o la eliminación de cortinas forestales destinadas al abrigo del ganado, la tala o el pastoreo dentro del monte nativo, entre otros, con el fin de evaluar cómo cada uno de ellos podría ser interpretado bajo la normativa europea y la legislación uruguaya vigente (Tabla 3).

GANADERÍA SIN DEFORESTACIÓN: LA SITUACIÓN DE URUGUAY FRENTE A LA EUDR

Tabla 3. Situaciones productivas en Uruguay e interpretación de la normativa EUDR

Situación	Reglamentación EUDR	Normativa uruguaya	Riesgo de no cumplimiento EUDR
Conversión de plantaciones forestales comerciales (Pinos y eucaliptus) a actividades agrarias (ganadería o agricultura).	Permitido; cuando pueda demostrarse mediante pruebas que una parcela estaba sometida a un “uso agrario” antes del 31/12/2020 y son plantaciones de turno corto o forestación temporal, antes o después de esa fecha, y no necesitan (por ley) plan de gestión forestal o la protección de los bosques: sigue siendo de uso agrario y no se considera deforestación. “Uso agrario” refiere, por ejemplo, ganadería previa sobre pastos temporales o permanentes o si hay actualmente pastoreo estacional o silvopastoreo.	Permitido: Los bosques plantados (ej pinos y eucaliptus) se consideran “plantación forestal”, por tanto, no están protegidos. Se puede realizar el cambio de uso a ganadería o agricultura.	Riesgo nulo. La condición central es demostrar el uso agrario previo Además, se trata de casos puntuales ya que las áreas forestales en general permanecen como forestales debido al alto costo y dificultad de recuperación del tapiz anterior. *3
Conversión de plantaciones forestales (Pinos y eucaliptus), de abrigo y sombra para el ganado, a actividades agrarias (ganadería o agricultura).			
Conversión de bosque (monte) nativo (primario / indígena) a uso agrario (ganadería o agricultura).	No permitido: el bosque nativo se considera “bosque primario”: bosque de regeneración natural de especies autóctonas de árboles, con escasos indicios de actividades humanas y procesos ecológicos poco alterados. Su conversión a uso agrario se considera deforestación, excepto si es para evitar efectos adversos sobre la biodiversidad derivados de especies exóticas invasoras, si se limitan a lo estrictamente necesario y cuentan con el apoyo de planes de prevención, planes de gestión o mandatos oficiales.	No permitido. Excepto cuando: A) El producto de la explotación se destine al uso doméstico y alambrado del establecimiento B) Hay autorización de la DGF basada en informe técnico con causas de la corta y los planes de explotación a efectuarse. Ej: planicies con capacidad agrícola donde el monte limita el mejor uso del suelo, o cuando el monte nativo se expande sobre el terreno agrario. También existen excepciones para el control de especies invasoras.	Riesgo nulo: donde legislación uruguaya protege el bosque nativo. Riesgo medio: si la legislación nacional autorizara excepciones de tala del bosque nativo que EUDR no permite. Sin embargo, en general, las únicas excepciones que se aprueban son aquellas vinculadas al control de especies invasoras y al avance del monte sobre el terreno agrario, las cuales son permitidas por la EUDR. *3
Pastoreo del bosque (monte) nativo (primario / indígena).	Permitido. El bosque nativo se sigue considerado “bosque” y no uso agrario, ya que el “uso agrario” no se considera predominante si el pastoreo es ocasional extensivo u ocasional a pequeña escala en los bosques. Siempre y cuando la las actividades no tengan un efecto perjudicial en el hábitat del bosque.	Permitido el pastoreo dentro del monte nativo si no implica destrucción o alteración significativa.	Riesgo bajo. Las visiones están alineadas. El desafío es lograr demostrar, en caso que se solicite, que el pastoreo dentro del monte nativo es “ocasional

3* Técnico especializado en gestión forestal (E03)

Los resultados del análisis muestran que en la mayoría de las situaciones productivas evaluadas el riesgo de no conformidad con la EUDR es bajo o nulo. Esto se debe a que la tala del monte nativo se encuentra claramente prohibida por la legislación nacional y por lo tanto también por la normativa europea, mientras que las intervenciones sobre plantaciones forestales comerciales están expresamente permitidas por ambas, siempre que se trate de suelos con uso agrario previo y no sujetos a regímenes de protección. En este contexto, la situación de Uruguay refleja una elevada coherencia normativa y una baja exposición a riesgos de deforestación o degradación forestal.

El único caso en el que se identifica un riesgo medio de incumplimiento surge de una disposición histórica de la Ley Forestal que permite autorizar la tala de monte nativo para actividades agrarias cuando ello “garantiza el mejor aprovechamiento del suelo”. Esta excepción, aunque prevista normativamente, no se ajusta a los criterios de la EUDR y, por tanto, constituye un punto donde la legislación nacional no cubre plenamente las exigencias europeas.

No obstante, en la práctica este tipo de autorizaciones por parte de la Dirección General Forestal prácticamente no se concede. La gestión actual del bosque nativo por parte de la administración pública es estricta y orientada a la conservación, limitando las intervenciones únicamente a casos muy justificables (por ejemplo, invasoras o avance del monte), según explicó un funcionario de este organismo (E03). En consecuencia, el riesgo es normativo, no operativo: la regulación admite una flexibilidad que no se ejerce, pero cuyo simple carácter legal requiere ser claramente diferenciado en el análisis.

Fundamentando los párrafos anteriores, en base diferentes bases públicas de relevamientos forestales, se estima que el área del monte nativo ha aumentado en las últimas décadas (Figura 3). Además, la Dirección General Forestal (DGF) de Uruguay se comprometió a realizar un mapeo (cartografía) de imágenes satelitales del área de bosque nativo, cada cuatro años correspondientes a los años 2021, 2025, 2029 y 2033, para monitorear dicha tendencia, aunque no incluye estado de degradación del mismo. (MEF online).

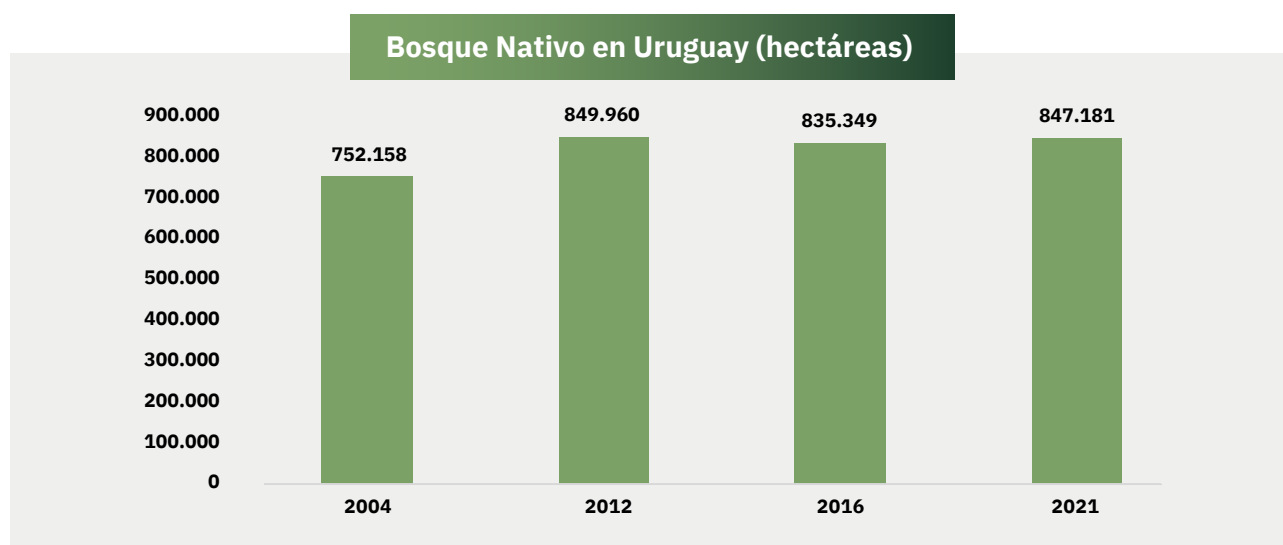


Figura 3. Evolución de Bosque Nativo en Uruguay.

(Fuente: KPI-2: Mantenimiento del área de bosque nativo. Unidad de Gestión de deudas-MEF)

El investigador en ecología y sistemas ganaderos (E06) se refirió a este tema, justificando que el monte nativo, aunque de extensión limitada, cumple un rol ecológico extremadamente importante y su conservación es esencial para la regulación hídrica, reducción de la erosión, reducción de inundaciones, entre otras funciones ecosistémicas, por lo que tiene total sentido la protección del mismo.

Por otro lado, en cuanto al pastoreo dentro del monte nativo, el investigador explicó que esta práctica puede generar efectos tanto positivos como negativos sobre la estructura y el funcionamiento del ecosistema. Si bien hay impactos negativos como la reducción de la renovación natural de especies arbóreas y herbáceas, causada por el pisoteo, el consumo selectivo y las modificaciones físicas del sotobosque, también existen efectos positivos como el control de especies exóticas invasoras, por ejemplo, el ligustro. En resumen, el factor determinante es la intensidad y frecuencia del pastoreo, más que su sola existencia, ya que los ecosistemas del Uruguay siempre coexistieron con herbívoros. En ese sentido, consideró que el pastoreo no debería interpretarse como una conversión a uso agrario, dado que las funciones ecológicas del bosque se mantienen bajo cargas ganaderas moderadas. Por eso la necesidad de avanzar hacia un manejo adaptativo, que combine exclusiones temporales o permanentes de pastoreo según el contexto ecológico, y de implementar un monitoreo continuo de la calidad del bosque, no solo de su superficie. Como fue mencionado en el capítulo anterior, la falta de monitoreo actualizado sobre el estado de degradación del monte nativo es un deber para Uruguay, y fue advertido por dos expertos en el tema consultados (E06 y E03).

En contraposición a los montes nativos, E06 subrayó que las plantaciones forestales comerciales de eucaliptus y pinos, si bien generan alta producción de made-

ra o celulosa, presentan deficiencias notorias en términos de servicios ecosistémicos. Desde esta perspectiva, refuerza el concepto de que en Uruguay la tala de una plantación forestal comercial para reconvertirla en pastura o campo natural no necesariamente implica degradación, sino que en ciertos casos puede representar una mejora ecológica. Esto se debe a que, excepto por los cultivos agrícolas intensivos, tanto las pasturas como el campo natural restablecido tienden a albergar una mayor diversidad biológica que una plantación forestal monoespecífica.

De este modo, en contextos como el uruguayo, donde las plantaciones forestales se establecieron principalmente sobre pastizales naturales, la remoción de árboles para restaurar sistemas pastoriles efectivamente no debe interpretarse como deforestación, sino como un retorno al ecosistema predominante del país. Por eso, subrayó la importancia de que las políticas internacionales siempre consideren las diferencias entre tipos de bosques (nativos o plantaciones comerciales) y los ecosistemas sobre los que fueron establecidos, para evitar evaluaciones simplistas.

Desafectación de inmueble por deforestación

En los casos en que sí se haya producido deforestación o degradación forestal, ya sea de forma intencional o no, existe la posibilidad de aplicar la Resolución N.º 733/024 de la Dirección General Forestal (MGAP), relativa a la desafectación del inmueble por deforestación.

Este mecanismo constituye una herramienta relevante para la gestión predial y la adecuación a la normativa, dado que en padrones de gran superficie una deforestación puntual —por ejemplo, 1 ha dentro de un establecimiento de 1.000 ha— puede bloquear completamente la habilitación del predio en el marco de los sistemas de control.

Mediante este procedimiento, si el productor se compromete formalmente a cerrar el área degradada, evitar su uso productivo y, cuando corresponda, restaurarla con especies nativas, es posible levantar el estatus de “padrón con deforestación”.

En principio, este procedimiento resulta compatible con los objetivos de la EUDR; sin embargo, se recomienda cautela en su uso, en particular cuando existan dudas sobre la posible interpretación de degradación forestal según los criterios europeos.

2.5

Situaciones de los distintos sistemas ganaderos

De acuerdo con el especialista en ecología y ganadería (E06), la ganadería extensiva basada en campo natural es uno de los factores que explican la alta integridad ecológica del paisaje uruguayo. Este sistema aprovecha los pastizales naturales, que constituyen el bioma predominante, y al hacerlo, contribuye a su conservación activa al evitar su sustitución por otros usos del suelo.

Desde la perspectiva de la EUDR, el ganado criado a campo presenta un riesgo muy bajo de deforestación, dado que su alimentación proviene principalmente del predio y no genera presión adicional sobre áreas arboladas.

En 2024, alrededor de 1,8 de los 2,2 millones de bovinos faenados en Uruguay provinieron de sistemas de campo —con o sin suplementación— lo que representa más del 85% del total nacional (INAC, 2025).

Sin embargo, además del pastoreo directo, en Uruguay existe un mercado de raciones y suplementos los cuales son elaborados con ingredientes tanto nacionales como importados, que puede destinarse tanto al engorde a corral como a la suplementación de animales criados a campo. Dentro

de los distintos subproductos, es puntualmente la soja la materia prima que importa frente a la EUDR.

En cuanto a la utilización de subproductos a base de soja producida localmente, el riesgo de incumplimiento es bajo, dado que la producción de soja en Uruguay no presenta expansión sobre áreas clasificadas como bosque según la EUDR, aunque la debida diligencia puede requerir documentación adicional para demostrar dicho cumplimiento.

Por otro lado, todos los años, el país importa subproductos de soja desde otros países de Sudamérica. Por ejemplo, en 2024, se importaron 47.000 toneladas de harina de soja y 79.000 toneladas de cáscara de soja (OPYPA, 2024). Este punto es relevante para la EUDR, dado que parte de estas importaciones pueden proceder de países con mayor riesgo de deforestación.

2.5.1

Ganado a pasto sin suplementación

Este sistema corresponde al ganado cuya alimentación se basa exclusivamente de pasto de campo natural y praderas, sin incorporación de raciones o subproductos. En ciertos casos puede existir el consumo de fardos, pero su producción y comercialización se realizan íntegramente dentro del territorio nacional.

En estos casos, la trazabilidad es directa y la lógica de “libre de deforestación” se aplica casi de forma inmediata:

- la fuente de alimento está en el propio predio o predios cercanos
- no hay utilización de insumos externos
- Uruguay no presenta deforestación asociada a la expansión de pasturas

Esto, además, facilita la trazabilidad y el cruzamiento de información georreferen-

ciada. Por lo tanto, el riesgo de no conformidad con EUDR es prácticamente nulo.

2.5.2

Ganado a pasto con suplementación

Una proporción de los animales criados a campo recibe suplementación estratégica, especialmente durante el destete, la recría, el invierno o la fase de terminación. Estas raciones son producidas por decenas de plantas registradas en Uruguay (DGSA, 2025), utilizando ingredientes nacionales y, en algunos casos, subproductos de soja importada como harina o cáscara (materias primas pertinentes para EUDR), proveniente principalmente desde Argentina, Paraguay, Bolivia o Brasil (E01).

A diferencia del engorde a corral, no existe un registro oficial que indique qué fracción del rodeo nacional es suplementada ni qué tipo de insumos utiliza cada productor. En consecuencia:

- el riesgo ambiental sigue siendo bajo (la base del sistema continúa siendo el pasto)
- pero el riesgo documental aumenta, debido a la dificultad de trazar y verificar el origen de los piensos utilizados

Este segmento constituye, por lo tanto, un punto sensible, donde la conformidad con la EUDR depende de la calidad de la información que puedan proporcionar los importadores, las fábricas de raciones y la capacidad del sistema nacional de trazabilidad para integrar datos de insumos.

2.5.3

Ganado terminado a corral (feedlots)

Los sistemas de engorde a corral utilizan dietas basadas principalmente en subproductos de cereales y oleaginosas, entre ellos los derivados de soja. Como se seña-

ló anteriormente, parte de estos insumos procede de importaciones desde países con mayor riesgo de deforestación, lo que introduce un potencial punto crítico frente a la EUDR.

A diferencia de la suplementación a campo, los feedlots están mejor identificados y monitoreados. En 2024 se procesaron aproximadamente 370.000 animales provenientes de 160 establecimientos, equivalentes al 15% de la faena nacional (INAC, 2025).

El grado de cumplimiento dependerá de la capacidad de cada establecimiento para documentar el origen de sus insumos, segregar lotes por destino y cumplir los requisitos de trazabilidad previstos por el reglamento.

3.

Conformidad con la legislación pertinente

El Reglamento (UE) 2023/1115 establece que las materias primas y productos pertinentes solo podrán colocarse en el mercado europeo si han sido producidos de conformidad con la legislación pertinente del país de producción. El propio reglamento define esta legislación como el conjunto de normas aplicables en la zona de producción relativas a: derechos de uso del suelo; protección del medio ambiente; normativa forestal y de conservación; derechos de terceros; derechos laborales; derechos humanos; consentimiento libre, previo e informado de pueblos indígenas (CLPI); y normativa fiscal, comercial, aduanera y de lucha contra la corrupción.

En este capítulo se analiza, inciso por inciso, el grado de cumplimiento de Uruguay en cada uno de estos ámbitos, evaluando tanto la solidez del marco normativo como la percepción de cumplimiento entre los actores de la cadena cárnica. El objetivo es determinar en qué medida la legislación nacional se cumple, alineándose con los requerimientos de la EUDR y cuál es el nivel de riesgo asociado a cada componente.

3.1

Derechos de uso del suelo

Para efectos del Reglamento (UE) 2023/1115 (EUDR), los “derechos de uso del suelo” abarcan la normativa que determina quién puede utilizar una parcela, con qué fines y bajo qué título jurídico. Esto incluye la legislación sobre propiedad, transferencia de dominio, arrendamientos, aparcerías y otras modalidades de explotación rural.

Uruguay cuenta con un sistema registral sólido, público y altamente confiable. La Dirección Nacional de Catastro identifica cada inmueble mediante un padrón asociado a su plano, superficie y georreferenciación (DNC online). A su vez, la Dirección General de Registros inscribe los actos jurídicos que afectan el dominio y los derechos reales —compraventas, hipotecas, usufructos, servidumbres, arrendamientos, comodatos, etc.— asegurando publicidad, trazabilidad legal y seguridad jurídica (Manual Inmobiliario – Registro de la Propiedad, DGR).

El sistema registral funciona de manera descentralizada: cada departamento del país cuenta con su propio registro de inmuebles rurales. Dentro de estos registros, los “asientos registrales” vinculan cada padrón con los actos jurídicos asociados a su historia (transferencias, arrendamientos, aparcerías, servidumbres, etc.). Este mecanismo permite reconstruir de forma completa la historia jurídica de cada predio. El acceso a esta información es público y accesible, lo que facilita la verificación documental requerida por la EUDR.

Existen diversas figuras jurídicas reconocidas para el uso del suelo rural, tales como la propiedad, arrendamiento, aparcería y comodato, así como otros contratos admitidos por la normativa (capitalización de ganado y sociedades civiles de explotación) (Decreto-Ley N° 14.384; Ley N° 12.100). Estas modalidades constituyen formas válidas de uso cuyo grado de inscripción varía según su naturaleza. En todos los casos relevantes para la cadena cárnica de exportación, los productores cuentan con

documentación suficiente para demostrar el título bajo el cual utilizan la tierra.

Los sistemas nacionales de trazabilidad ganadera —SNIG y DICOSE— refuerzan esta estructura al vincular predios, animales y movimientos, integrando información jurídica y productiva.

Las entrevistas realizadas para esta consultoría confirman un alto grado de cumplimiento de la legislación vinculada al uso del suelo (Anexo 2), y señalan que los casos de informalidad existentes son puntuales y no relevantes para las cadenas orientadas a la exportación.

En consecuencia, el riesgo de no conformidad con el inciso sobre derecho de uso de suelo de EUDR se considera bajo o nulo, sustentado en un sistema registral consolidado, accesible y transparente.

3.2

Protección del medio ambiente

La legislación ambiental uruguaya conforma un marco amplio orientado a conservar ecosistemas, proteger la biodiversidad y regular el uso sostenible de los recursos naturales, alineándose con lo exigido por la EUDR respecto a normativa pertinente.

Áreas protegidas, fauna silvestre y biodiversidad

Uruguay cuenta con el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP), creado por la Ley N.º 17.234 y reglamentado por el Decreto N.º 52/005, que establece categorías de manejo, restricciones de uso y mecanismos formales de control. El país también posee normativa específica para la protección de la fauna silvestre y la biodiversidad, incluyendo especies amenazadas, caza y uso de fauna, administrada por el Ministerio de Ambiente (compendio de Normativa de Fauna). Algunas de las normativas más destacadas en este tema son

la Ley N.º 9.481 sobre conservación de la fauna; la Ley N.º 16.320, que refuerza la prohibición de caza de especies protegidas y el Decreto N.º 164/996, que regula la caza deportiva y delimita especies permitidas y prohibidas.

Es necesario mencionar que, aunque Uruguay posee un marco legal ambiental robusto, la fiscalización efectiva de algunas infracciones ambientales son más desafiantes —por ejemplo, caza ilegal o afectación de biodiversidad dentro de predios privados— dado que presentan baja detectabilidad.

Conservación del suelo y recursos naturales

El uso y manejo sostenible de agua y suelo está regulado por la Ley N.º 18.564, el Decreto N.º 405/008, y especialmente por la Resolución MGAP N.º 144/017, que exige Planes de Uso y Manejo Responsable del Suelo para cultivos agrícolas mayores a 50 ha.

Si bien esta normativa no aplica directamente a la ganadería, garantiza control ambiental en sistemas mixtos y evita la degradación del suelo y cursos de agua durante los ciclos agrícolas.

Cambio climático

El Decreto N.º 310/017 aprueba la Política Nacional de Cambio Climático y formaliza las NDC del país, fortaleciendo el marco de protección ambiental y la gestión sostenible de territorios y ecosistemas.

3.3

Normativa de bosques: gestión forestal y la conservación de la biodiversidad (relacionada con madera)

El marco legal uruguayo relativo a la gestión forestal y la conservación de la biodiversidad está sólidamente establecido por la Ley Forestal N.º 15.939, su reglamenta-

ción (Decreto 452/988), la Ley N.º 16.466 de Evaluación de Impacto Ambiental y la Ley N.º 17.234 que crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Estas normas, y otras, regulan la conservación del monte nativo, la forestación comercial y el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales bajo la supervisión del MGAP y el Ministerio de Ambiente.

Si bien la cadena cárnica no implica aprovechamiento de madera ni actividades forestales directas, estas disposiciones garantizan que la producción ganadera coexista de forma compatible con la conservación de los bosques y la biodiversidad.

Por lo tanto, Uruguay presenta un alto nivel de cumplimiento legal y un riesgo bajo de no conformidad con la EUDR en lo relativo a este inciso.

3.4

Derechos de terceros

Este inciso del Reglamento exige garantizar que la producción no vulnere derechos de terceros vinculados a la tenencia o uso de la tierra, incluyendo derechos de propiedad, usufructo, servidumbre, posesión legítima o derechos tradicionales de pueblos indígenas y comunidades locales.

En Uruguay, este riesgo es prácticamente inexistente debido a la estructura institucional y jurídica del país. Como se explicó en el inciso “Derechos de uso del suelo”, la tenencia y los derechos reales sobre los inmuebles rurales se encuentran plenamente formalizados a través de los sistemas de la Dirección Nacional de Catastro y de la Dirección General de Registros, que documentan y publicitan la situación jurídica de cada padrón. Además, no existen territorios indígenas reconocidos, ni comunidades locales con derechos sobre la tierra que se superpongan a la producción ganadera o forestal (Rodríguez et al, 2019).

Las formas de uso de la tierra vinculadas a la actividad agropecuaria se desarrollan dentro de marcos legales vigentes y con consentimiento de las partes, sin conflictos estructurales sobre derechos de uso. Esto fue respaldado por los entrevistados, que en términos promedio perciben un muy alto grado de cumplimiento de los derechos de comunidades y vecinos (Anexo 2).

En consecuencia, el riesgo de no conformidad con este inciso de la EUDR es nulo o insignificante.

3.5

Derechos laborales

Según el Índice Global de Derechos (ITUC Global Rights Index 2025) elaborado por la Confederación Sindical Internacional (CSI), Uruguay se ubica en la categoría 2 de 5, lo que significa que, aunque existen “violaciones repetidas de los derechos laborales”, son dentro de un marco institucional que garantiza mecanismos efectivos de reclamo y protección.

Esta posición lo convierte en el país mejor clasificado de América Latina (Figura 4), y uno de los pocos fuera de Europa con niveles de cumplimiento laboral relativamente altos (Fuente: ITUC, 2025).



Figura 4 Escala de derechos laborales en América (ITUC)

En cuanto a la legislación interna, Uruguay cuenta con un conjunto sólido de normas laborales aplicadas también al medio rural. Por ejemplo, la Guía de Trabajo Rural (MTSS, 2018) resume la vigencia de la Ley N.º 18.441 y sus decretos reglamentarios, que establecen derechos específicos para los trabajadores rurales como la jornada laboral máxima, pago de horas extras, descansos intermedios obligatorios, etc.

Estas disposiciones, junto con la supervisión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), muestran un marco laboral robusto y regulado que garantiza condiciones mínimas adecuadas incluso en sectores rurales. Existen además ventanillas presenciales y portales virtuales oficiales donde realizar reclamos en cuanto a las condiciones laborales (MTSS Online).

En conjunto, la evidencia normativa y los indicadores internacionales permiten concluir que Uruguay presenta un alto nivel de cumplimiento de la legislación laboral, respaldado por leyes claras, fiscalización activa y reconocimiento internacional. Además, a nivel interno, los actores de la cadena cárnica entrevistados en este estu-

dio coincidieron en que el grado de cumplimiento legal en materia de derechos laborales es alto o muy alto (Anexo 2). Por tanto, el riesgo de no conformidad con la EUDR en materia de derechos laborales se considera bajo.

3.6

Derechos humanos

Uruguay presenta un alto grado de respeto y garantía de los derechos humanos, respaldado por un marco legal sólido y por instituciones democráticas estables.

Según el estudio de Bastian Herre y Pablo Arriagada, publicado por Our World in Data (2024), el país obtiene un puntaje de 0,93 sobre 1 en el Índice de Derechos Humanos, que evalúa la ausencia de tortura estatal, asesinatos políticos y trabajo forzoso, así como la existencia de derechos de propiedad y libertades de movimiento, religión, expresión y asociación. Este valor ubica a Uruguay entre los dos países con mayor nivel de protección de derechos en América Latina y dentro del grupo más alto a nivel mundial (Figura 5).

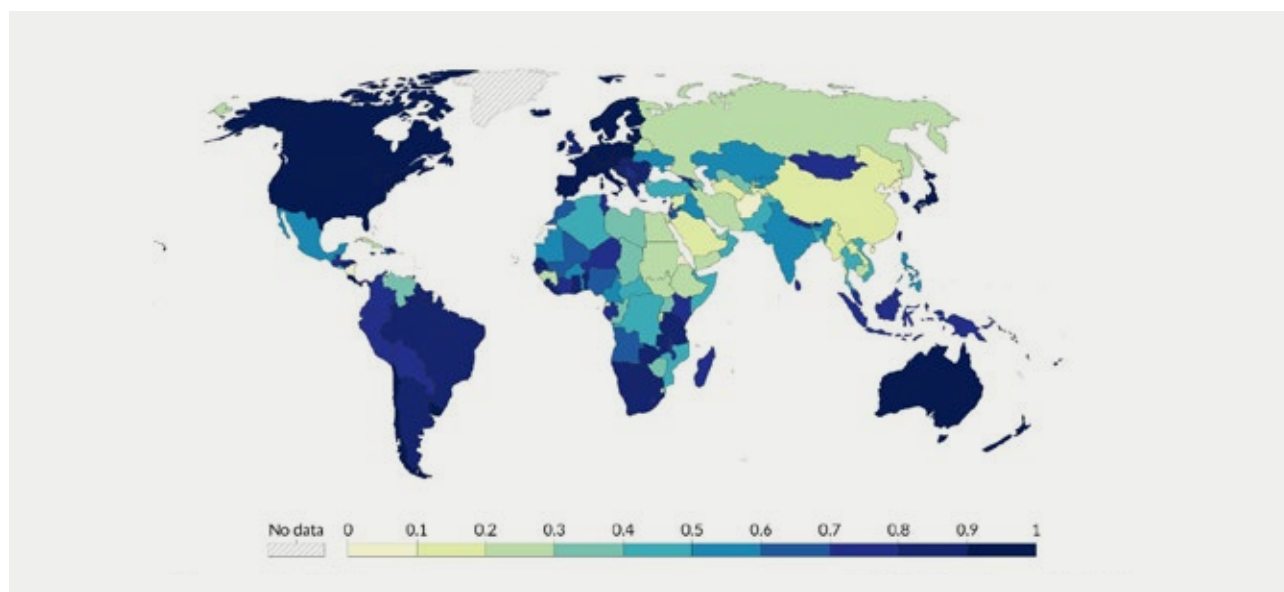


Figura 5. Índice de Derechos Humanos en el mundo 2024. (Fuente V-Dem 2025). Escala de 0 a 1 (más derechos)

De manera complementaria, el informe Freedom in the World 2024, elaborado por Freedom House, otorga a Uruguay una puntuación de 96/100, destacando su Estado de Derecho, el pluralismo político, la libertad de prensa y la independencia judicial.

Asimismo, el Índice de Democracia 2023 de The Economist Intelligence Unit clasifica al país como una “democracia plena”, ubicándolo en el puesto 14 a nivel mundial y como líder absoluto en América Latina.

En el marco de esta consultoría, los actores entrevistados de la cadena cárnica también manifestaron una percepción general de alto o muy alto cumplimiento de la legislación nacional en materia de derechos humanos (Anexo 2), reforzando la conclusión de que Uruguay presenta un riesgo muy bajo o nulo de no conformidad con la EUDR en este aspecto.

3.7

Consentimiento libre, previo e informado sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

El principio de consentimiento libre, previo e informado (CLPI), establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aplica únicamente en contextos donde existan pueblos indígenas con derechos colectivos sobre tierras o recursos naturales que puedan verse afectados por actividades productivas. En el marco de la EUDR, los operadores europeos deben asegurar que la producción no vulnera estos derechos.

En Uruguay, este riesgo es inexistente. No existen pueblos indígenas con reconocimiento territorial, ni comunidades dependientes del bosque, ni reclamos activos sobre tierras rurales vinculadas a la producción agropecuaria o forestal. La situación ha sido documentada con claridad en el Estudio REDD+ Uruguay (Rodríguez et al., 2019), el cual señala que:

- “no existen comunidades que vivan de los bienes naturales ni de los bosques nativos”
- las personas autoidentificadas como indígenas realizan usos puntuales y no territoriales (recolección de leña, hierbas o frutos)
- en consecuencia, la realidad uruguaya es “poco comparable con la del resto de América Latina, (...) no hay comunidades ocupando territorios y viviendo de la naturaleza (...) y el problema no se centra en un posible reconocimiento de territorios indígenas”.

Adicionalmente, la Ley Forestal N° 15.939 y su normativa reglamentaria establecen una protección estricta del bosque nativo, exigiendo autorización técnica previa para cualquier intervención. Este marco garantiza que ninguna acción productiva pueda afectar territorios con valor ambiental o cultural sin evaluación estatal.

Las entrevistas realizadas para esta consultoría respaldan esta conclusión: los actores del sector cárnico consideran que el cumplimiento del CLPI es alto a muy alto (Anexo 2), precisamente porque no existen pueblos indígenas con derechos territoriales que puedan ser afectados por la producción ganadera.

En consecuencia, el riesgo de no conformidad de Uruguay con este inciso de la EUDR es nulo, lo que representa una ventaja comparativa significativa frente a otros países exportadores donde los derechos territoriales de pueblos indígenas constituyen un aspecto crítico de la debida diligencia.

3.8

Normativa fiscal, la de lucha contra la corrupción, la comercial y la aduanera

Uruguay presenta un alto grado de cumplimiento en materia fiscal, comercial, adua-

nera y de lucha contra la corrupción. Esta afirmación se ve respaldada por las entrevistas realizadas a expertos de la cadena cárnica durante esta consultoría (Anexo 2), donde la percepción de cumplimiento fue consistentemente alta. Además, el país cuenta con diversos mecanismos institucionales —descritos a continuación— que garantizan la correcta aplicación de la normativa en estos ámbitos. Esta solidez reduce de manera significativa el riesgo de no conformidad con este punto de la EUDR.

Sistema fiscal y control tributario (DGI)

La Dirección General Impositiva (DGI), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, administra un sistema tributario centralizado y altamente formalizado. La institución ha establecido como prioridades estratégicas (DGI – Objetivos del Quinquenio):

- “fortalecer la gestión del cumplimiento tributario en todo el país”
- “perfeccionar los mecanismos de fiscalización y control”
- ampliar la digitalización y automatización de procesos para reforzar la trazabilidad impositiva

La DGI también desarrolla acciones de control presenciales en todo el territorio, complementadas con programas de cumplimiento voluntario y herramientas tecnológicas de monitoreo (DGI, Gestión del cumplimiento tributario 2024).

Este marco sostiene un elevado nivel de formalidad económica, alineado con las exigencias de la EUDR.

Sistema aduanero y comercial

Uruguay cuenta con un sistema aduanero plenamente digitalizado y transparente, gestionado por la Dirección Nacional

de Aduanas (DNA) y operativo a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), que centraliza todos los trámites de importación y exportación.

El país alcanzó 100 % de cumplimiento en la divulgación pública de datos aduaneros, incluyendo volúmenes, valores, licencias y estadísticas de comercio exterior (DNA, 2024), lo que refuerza la trazabilidad y la transparencia institucional.

El contexto normativo incluye:

- Decreto N° 158/012 — Reglamentación del Sistema Nacional de Comercio Exterior y procedimientos VUCE.
- Decreto N° 36/019 — Control aduanero, trazabilidad documental e inspección de mercaderías.

Estos instrumentos garantizan uniformidad, control y verificabilidad de las operaciones comerciales.

Transparencia y lucha contra la corrupción

Uruguay posee un marco institucional sólido en materia de transparencia y prevención de la corrupción. Entre las normas relevantes se destacan:

Ley N° 18.381 — Derecho de Acceso a la Información Pública.

Ley N° 17.060 — Normas de conducta y sanciones en materia de corrupción.

El funcionamiento de la administración pública se apoya además en una cultura institucional de integridad, con estándares elevados de supervisión y acceso ciudadano a la información.

A nivel internacional, Uruguay presenta un desempeño destacado: En el Índice de Percepción de la Corrupción 2024 (Transparency International) obtuvo 76/100 puntos, ocupando el puesto 13 de 180 países y

posicionándose como el país más transparente de América Latina.

3.9

Otros cumplimientos legales: Trazabilidad del ganado y controles sanitarios

Aunque la EUDR delimita un conjunto específico de áreas para evaluar la legislación pertinente, en Uruguay existen otros ámbitos regulatorios. Entre ellos destaca el sistema nacional de trazabilidad bovina, reconocido internacionalmente por su robustez, obligatoriedad y alto nivel de cumplimiento operativo.

Uruguay cuenta con un sistema de trazabilidad individual, obligatoria y universal, establecido por la Ley N° 17.997 y su normativa complementaria. Este sistema, gestionado por el MGAP a través del SNIG (en coordinación con DICOSE), permite identificar cada bovino y sus movimientos desde su nacimiento hasta la faena.

Según dos referentes técnicos de organismos públicos de control de la cadena cárnica que fueron entrevistados (E02 y E07), el cumplimiento del sistema de trazabilidad por parte de los productores es prácticamente total. El sistema:

- es auditado regularmente por la Unión Europea, Estados Unidos, China y otros mercados relevantes
- constituye un requisito indispensable para operar comercialmente
- impide que un animal sin trazabilidad pueda ser faenado o exportado
- se encuentra integrado con controles sanitarios oficiales, verificados por veterinarios autorizados

La estricta obligatoriedad, el uso extendido de dispositivos electrónicos, la coordinación institucional y las auditorías interna-

ciones recurrentes hacen que el riesgo de incumplimiento sea extremadamente bajo.

Este sistema, aun cuando no forma parte explícita de los requisitos del inciso 3 de la EUDR, refuerza significativamente la capacidad del país para sustentar cadenas de suministro legales, trazables y alineadas con estándares internacionales.

3.10

Reflexiones sobre el cumplimiento legal y su demostración

Si bien la evaluación realizada en este capítulo muestra que Uruguay presenta altos niveles de cumplimiento legal en todas las áreas exigidas por la EUDR, un punto clave señalado en las entrevistas —en particular por el referente de organismo público (E07)— es la distinción entre:

- o Cumplimiento legal real, que en Uruguay es elevado
- o Capacidad de demostrar ese cumplimiento, que no siempre es posible o inmediata

Aunque este aspecto será analizado en profundidad en el Capítulo 4 (Debida Diligencia), es importante dejar planteado desde ahora que:

- cumplir con la normativa no es suficiente si la documentación que acredita dicho cumplimiento no está disponible
- ciertos documentos relevantes (por ejemplo, historial de BPS, DGI o constancias de uso del suelo) pueden no estar digitalizados o ser difíciles de obtener retroactivamente
- algunos ámbitos —como derechos humanos o principios laborales ampliados— no tienen documentos específicos que los acrediten, aunque la normativa se cumpla

Este fenómeno no implica riesgo legal es-

tructural, ya que el cumplimiento real es muy alto, pero sí un desafío para la demostración documental, elemento central para la debida diligencia exigida por la EUDR.

Este punto se abordará en detalle en el siguiente capítulo.

4.

Debida diligencia

4.1

Exigencias de la EUDR en materia de debida diligencia

La debida diligencia constituye uno de los tres pilares centrales del Reglamento (UE) 2023/1115. Conforme a sus artículos 8 y 12, los operadores que coloquen productos pertinentes en el mercado europeo deben implementar un sistema de debida diligencia que permita demostrar que dichos productos:

- no provienen de tierras deforestadas o degradadas después del 31/12/2020
- han sido producidos de conformidad con la legislación pertinente del país de origen

Este sistema comprende tres componentes obligatorios:

- Recopilación de información: datos georreferenciados, características del producto, volumen, fecha de producción y documentación sobre legalidad
- Evaluación de riesgos: análisis del riesgo de que los productos estén asociados a deforestación o incumplimiento legal
- Mitigación de riesgos: medidas adicionales cuando el riesgo no sea “insignificante”

El reglamento establece obligaciones diferenciadas según el tipo de operador (PYME o no-PYME), aunque estas distinciones no afectan directamente la evaluación país realizada en este informe, sino que aplican a los compradores europeos que procesan o colocan los productos en el mercado.

En las secciones siguientes se analiza el

funcionamiento del régimen de debida diligencia simplificada, aplicable a Uruguay en tanto país clasificado preliminarmente como “bajo riesgo”, y se describen las herramientas nacionales disponibles para cumplir con los requisitos del reglamento.

4.2

Debida diligencia simplificada

La EUDR prevé un régimen de debida diligencia simplificada para los países clasificados por la Comisión Europea como de “bajo riesgo” (art. 13), categoría en la cual Uruguay se encuentra incluido en la lista preliminar publicada por la Unión Europea (Country Classification List, CE 2024–2025).

Bajo este régimen, los operadores europeos no están obligados a realizar una evaluación de riesgo ni a aplicar medidas de mitigación. En cambio, deben garantizar únicamente que:

- Los productos provienen exclusivamente de un país clasificado como de bajo riesgo, sin mezcla con materias primas de otros orígenes
- La información presentada por el exportador uruguayo es verificable, coherente y concluyente en sí misma, sin necesidad de documentación adicional que complemente o mitigue riesgos

Dado que Uruguay presenta índices de corrupción excepcionalmente bajos (76/100 según Transparency International, posición 13 mundial), los documentos oficiales se consideran fiables y suficientes sin audi-

torías adicionales.

En las secciones siguientes se analizan los dos elementos que definen el régimen simplificado para Uruguay:

- la ausencia de riesgo de mezcla con orígenes no conformes
- la calidad, coherencia y verificabilidad de la información generada por los sistemas nacionales

4.2.1

Riesgo de mezcla de carne con otros orígenes no conformes

Uno de los requisitos centrales del régimen simplificado es evitar el “riesgo de mezcla” con productos provenientes de países no clasificados como de bajo riesgo. Este riesgo suele ser alto en países fronterizos con naciones donde existe mayor incidencia de deforestación, debido a la posibilidad de utilizar al país de bajo riesgo como puente comercial.

En Uruguay, sin embargo, este riesgo es considerado bajo o nulo por los actores entrevistados (productores, frigoríficos, técnicos, autoridades públicas) durante esta consultoría (Anexo 2). Las razones son las siguientes:

- Por diversos motivos no se admite la importación de ganado vivo desde otros países excepto casos extremadamente excepcionales, con una nota de solicitud especial (Lyonnet, J. 2025)
- Todos los movimientos de animales están documentados digitalmente y supervisados por MGAP e INAC
- La carne importada desde otros países es solamente para consumo interno, y no existe posibilidad legal ni operativa de que dicha carne sea admitida para exportación a la Unión Europea

De este modo, la mezcla de carne con orí-

genes no conformes se considera un riesgo insignificante.

El único riesgo potencial de mezcla no proviene de la carne en sí, sino de los piensos importados utilizados en la suplementación o engorde de animales, ya analizados en los capítulos 2.5.2 Ganado a pasto con suplementación y 2.5.3 Ganado terminado a corral (feedlots). En la situación actual, Uruguay importa subproductos de soja cuya conformidad con la EUDR no siempre puede ser verificada, lo que constituye un riesgo residual vinculado a la alimentación animal, no a la identidad del producto cárnico.

4.2.2

Información verificable, coherente y concluyente

Para acogerse al régimen de debida diligencia simplificada, la EUDR exige que la información generada por el país de origen sea suficiente por sí misma, es decir: verificable, coherente y concluyente en relación con el origen y la legalidad del producto.

En Uruguay, la totalidad de la información utilizada para demostrar conformidad —movimientos de animales, identificación predial, faena, certificaciones sanitarias, geo-referenciación de predios y comprobantes legales— proviene de bases de datos oficiales, gestionadas y auditadas por organismos públicos (MGAP, INAC, DGR, Catastro, etc).

De acuerdo con las entrevistas realizadas (Anexo 2), la cadena cárnica uruguaya está altamente preparada para proveer la información que exige la EUDR. En la mayoría de los casos, la documentación es digital, accesible y emitida por autoridades competentes, lo que facilita su verificación por parte de los operadores europeos.

Los riesgos residuales no provienen de inconsistencias entre sistemas, sino —como

se analizará en las secciones posteriores— de dificultades puntuales de acceso a documentación.

Estos aspectos serán desarrollados en profundidad en el capítulo 4.5.

4.3 Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG)

El Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG), administrado por el MGAP, constituye el pilar central de la trazabilidad animal en Uruguay y uno de los elementos más robustos que respaldan la debida diligencia exigida por la EUDR. Su fortaleza radica en la integración de registros oficiales, georreferenciación predial y documentación digital que permite reconstruir con precisión la historia productiva de cada animal.

El sistema comienza antes del nacimiento del ternero, mediante la adquisición y distribución estatal de dispositivos oficiales (caravanas), cuyo recorrido está completamente trazado. Cada animal debe portar una caravana con dos identificadores complementarios: la caravana visual, que permite la identificación a simple vista, y el dispositivo electrónico RFID, que almacena el mismo número de identificación en formato digital (Figura 6).

Ambos elementos constituyen un doble juego oficial, permanente, único, no reutilizable y validado por el MGAP, lo que refuerza la integridad del sistema de trazabilidad individual.

Una vez nacido el animal, el productor tiene 6 meses o hasta el primer movimiento de predio para registrar el animal en el SNIG. En esta plataforma se cargan datos como fecha de nacimiento, sexo, raza y cualquier evento relevante a lo largo de su vida: movimientos, reidentificaciones, muertes o faena. Cada movimiento entre estableci-



Figura 6. Información en caravana de trazabilidad individual (SNIG Online)

mientos queda documentado mediante una Guía de Propiedad y Tránsito y una Guía Individual Electrónica, lo que permite mantener un historial completo verificable (SNIG Online). Cada cambio de propiedad o arrendamiento requiere documentación notarial, lo que garantiza la validez jurídica del vínculo entre productor y padrón.

Una característica clave del sistema es la vinculación directa con la cartografía oficial de la Dirección Nacional de Catastro. El SNIG opera sobre padrones catastrales georreferenciados, lo que permite ubicar cada animal en un polígono oficial del Estado uruguayo, el cual puede ser visualizado en un mapa digital. Si bien el sistema no logra registrar la ubicación del animal a nivel de potrero, el nivel predial es plenamente suficiente para la EUDR, que exige identificar el polígono de producción y no la micro-localización dentro del establecimiento (E-02).

La integración del SNIG con otras bases del MGAP e INAC refuerza la trazabilidad. En la

etapa industrial, el Sistema Electrónico de Información de la Industria Cárnica (SEI-IC) registra digitalmente todo el proceso de faena con balanzas automáticas (“Cajas Negras”), vinculando la identificación individual del animal con la carcasa resultante. Esta articulación garantiza continuidad entre trazabilidad predial e industrial, y permite verificar que el producto exportado corresponde al animal registrado (INAC, 2025).

Este esquema asegura que cada animal mantenga un historial completo y verificable hasta su llegada a planta de faena, donde se realizan controles sanitarios adicionales y certificaciones electrónicas oficiales. En caso de animales no conformes, la segregación ocurre en planta, tal como se hace actualmente con otras cuotas internacionales (por ejemplo, cuota 481 o Hilton). Es una práctica ya instalada y funcional (E-07).

El desarrollo técnico del SNIG fue adjudicado mediante licitación internacional al consorcio Genexus Consulting – ICA – Sonda, combinando infraestructura estatal con capacidades avanzadas de ingeniería de software. Según funcionarios entrevistados (E-02 y E-07), esta cooperación público-privada ha contribuido a dotar al sistema de calidad y confiabilidad.

En conjunto, la estructura del SNIG —basada en datos oficiales, registros obligatorios y geolocalización predial— proporciona la información verificable, coherente y concluyente que exige la debida diligencia simplificada de la EUDR, y permite asegurar que cada animal destinado a exportación cuenta con trazabilidad completa desde su origen hasta la faena.

4.4 **Sistema SVAAPAG**

El Sistema de Valor Agregado Ambiental a la Producción Agropecuaria (SVAAPAG),

fue desarrollado en 2025 por el MGAP, en convenio con INAC, MA, IPA e INIA, para facilitar el cumplimiento de la EUDR (DGF online- INAC 2025). El mismo constituye la herramienta central mediante la cual Uruguay operacionaliza los requisitos de la EUDR para la cadena cárnica. Su función principal es verificar —de forma automática y basada en datos oficiales— que los animales vinculados a un embarque de exportación no hayan pasado por predios con deforestación posterior al 31/12/2020, y generar la documentación exigida por la normativa europea.

El sistema SVAAPAG es un bien público, de carácter voluntario -no obligatorio-, que se pone a disposición de la cadena cárnica uruguaya (OPYPA 2024) .

A diferencia de otros sistemas sectoriales, SVAAPAG no reemplaza la trazabilidad individual (SNIG) ni la trazabilidad industrial (SEIIC), sino que integra sus datos junto con capas catastrales, registros forestales y bases de titularidad, permitiendo consolidar en un único punto la información necesaria para la debida diligencia simplificada.

4.4.1 **Función y lógica operativa del sistema**

Según técnico experto del sector (E-07), SVAAPAG actúa como un “verificador automático” enlazado mediante servicios web con múltiples bases de datos oficiales. Su función es doble:

1. Comprobación automática de no deforestación

Cruza el historial de movimientos del animal (SNIG–DICOSE) con las capas oficiales de cobertura arbórea y los registros del Bosque Nativo (DGF) para confirmar que ningún padrón involucrado presenta deforestación posterior a la fecha de corte.

2. Generación de la documentación requerida por la EUDR

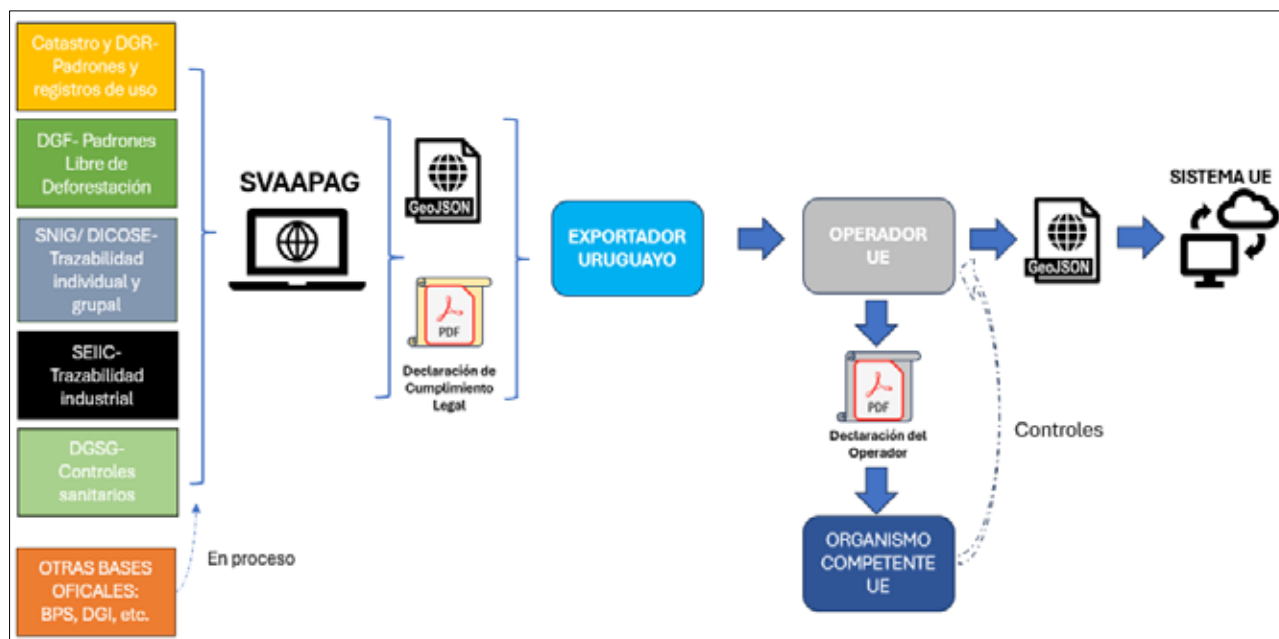


Figura 7. Rol del SVAAPAG en la debida diligencia EUDR (modelo simplificado). Fuente: Elaboración propia

Produce un archivo georreferenciado (GeoJSON) y una Declaración de Cumplimiento Legal en formato PDF firmado digitalmente, ambos vinculados al embarque exportado y a la certificación sanitaria (Figura 7).

El sistema fue diseñado para que los productores no deban realizar trámites adicionales: toda la verificación ocurre a nivel de frigoríficos y MGAP, siempre sobre bases de datos oficiales que los productores ya están obligados a mantener actualizadas.

4.4.2

Capas y bases de datos integradas

El valor del SVAAPAG radica en su capacidad para reunir información oficial dispersa en un único proceso automatizado. Entre las fuentes integradas se encuentran:

- Catastro Nacional (polígonos catastrales y coordenadas oficiales)
- Trazabilidad grupal DICOSE (existencias, movimientos, guías)
- Trazabilidad individual SNIG (carava-

nas, eventos, historial predial)

- Registro del Bosque Nativo (DGF) y controles de corta
- Información industrial SEIIC – INAC (faena, lotes, segregación)
- Registros y titularidad predial (DGR)
- Custodia sanitaria (DGSG)

A su vez existe el Certificado Oficial de Transferencia de Exportación (COTE), utilizado por la División Industria Animal para las exportaciones de carnes, que también está vinculado a la base de datos de SVAAPAG (E-07), pero su conexión no se profundizó en este estudio.

La integración de estas fuentes permite determinar, en tiempo real, si cada animal del embarque mantuvo un historial compatible con los criterios de la EUDR. Esta capacidad de verificación multicapas fue destacada por el entrevistado E-07 como una fortaleza diferencial del país, comparable únicamente con los sistemas más avanzados a nivel internacional.

4.4.3

GeoJSON: punto representativo del establecimiento

La EUDR establecía originalmente el envío de polígonos georreferenciados. No obstante, debido al volumen de información que generaría procesar polígonos completos para cada predio y embarque, la Comisión Europea aceptó para el caso de la carne —según las especificaciones técnicas actualizadas— el uso de un único punto representativo. Para soja y madera se mantiene el envío del polígono completo (E-07).

En Uruguay, el SVAAPAG genera automáticamente:

- un GeoJSON con:
 - o el centro geométrico del polígono catastral vinculado al animal
 - o los metadatos oficiales del establecimiento (ID catastral, superficie, código SNIG/DICOSE, etc) que permiten su verificación

4.4.4

Declaración de Cumplimiento Legal (formato PDF)

Además del GeoJSON, el sistema genera automáticamente una Declaración de Cumplimiento Legal en formato PDF firmado digitalmente (Anexo 1). Este documento:

- compila la normativa nacional aplicable a la cadena cárnica (uso del suelo, protección ambiental, derechos humanos, fiscal, etc.), aunque no la acredita individualmente
- identifica el lote o contenedor industrial vinculado
- declara la ausencia de deforestación para todos los padrones involucrados

Aunque constituye una herramienta valiosa —ordenada, transparente y emitida por la autoridad competente— presenta limitaciones importantes: la declaración no adjunta documentación probatoria individualizada (por ejemplo, certificados históricos de BPS o DGI, habilitaciones ambientales o documentos de inspección predial).

Por lo tanto, funciona como una primera capa de evidencia y como un respaldo institucional sólido, pero no necesariamente como prueba concluyente ante auditorías europeas que aún no han definido de forma precisa qué tipo de documentos considerarán suficientes.

Experto del programa SVAAPAG (E-07) señaló que existe la intención de ampliar la base de datos del programa, por ejemplo, incluyendo certificados de BPS para cumplir con este punto. Sin embargo, recalcó que la principal dificultad radica en la falta de estandarización de requisitos por parte de la UE; aún no se sabe exactamente que documentos se necesitan presentar. Además, como se mencionó en capítulos anteriores, es un desafío recuperar documentos de varios años atrás, documentos que aún no se encuentran digitalizados u otros (como los derechos humanos o derechos laborales) donde no existe un documento propiamente dicho, lo cual podría generar brechas en casos específicos.

4.4.5

Alcance y uso en la cadena cárnica

Para carne bovina, SVAAPAG opera a nivel de embarque, combinando:

- trazabilidad predial (SNIG → padrones georreferenciados)
- trazabilidad grupal (DICOSE → movimientos)
- trazabilidad industrial (SEIIC → lote de faena)

- controles sanitarios oficiales.

El sistema certifica que todos los animales incluidos en un embarque provienen exclusivamente de predios sin deforestación posterior al 31/12/2020, y genera automáticamente la documentación requerida. El sistema se encuentra operativo sin costo para productores o exportadores (INAC, 2025).

SVAAPAG cubre:

- carne bovina
- menudencias
- cueros

Los productores no emiten certificados de EUDR, pero pueden verificar en su cuenta SNIG si un animal está habilitado o no para Europa, simular una exportación para identificar animales con restricción EUDR y visualizar si su predio presenta o no áreas clasificadas como deforestadas.

Complementariamente, el MGAP ofrece el Certificado de padrón libre de deforestación, solicitado por el propietario del predio, sin costo, con validez de 30 días. Disponible en:

<https://www.gub.uy/tramites/solicitud-certificado-padron-libre-deforestacion>

4.4.6 **Percepción y nivel de conocimiento del sistema**

La encuesta realizada a actores de la cadena cárnica (Anexo 2) mostró un nivel medio-alto de conocimiento del SVAAPAG (2,5 sobre 4), aunque con una alta dispersión. Algunos actores, especialmente técnicos vinculados al desarrollo e implementación del programa, manifestaron conocimiento alto o muy alto, mientras que otros declararon un nivel bajo o nulo.

Esta heterogeneidad coincide con lo expresado por un especialista del programa (E-07), quien señaló que, aunque el conocimiento técnico dentro del Estado y la industria es elevado, a nivel nacional el sistema aún es reciente y poco difundido. Este hallazgo subraya la importancia de fortalecer procesos de comunicación, capacitación y articulación institucional para asegurar una implementación eficaz a lo largo de toda la cadena.

4.5 **Riesgos específicos de la debida diligencia en Uruguay**

Aunque Uruguay cuenta con sistemas sólidos de trazabilidad, registros oficiales integrados y un marco legal consistente con la EUDR, la implementación práctica de la debida diligencia presenta algunos riesgos operativos y documentales, señalados tanto por funcionarios públicos como por actores privados. Estos riesgos no derivan de incumplimiento real, sino de la capacidad de demostrar documentalmente el cumplimiento ante posibles auditorías europeas.

4.5.1 **Evidencia de “no degradación” del monte nativo**

Aunque la normativa uruguaya prohíbe la tala del monte nativo y su gestión actual es estricta, la EUDR exige además demostrar la ausencia de degradación forestal.

Según técnicos entrevistados (E-06 y E-03), Uruguay no cuenta hoy con un sistema nacional que monitoree de forma sistemática la estructura, composición y calidad ecológica del bosque nativo, sino principalmente su superficie.

Esto implica que, si las autoridades europeas solicitaran evidencia detallada de “no degradación”, podrían existir limitaciones documentales, no necesariamente por fal-

ta de cumplimiento, sino porque el país no posee ese tipo de monitoreo actualizado y con la profundidad que la EUDR podría eventualmente demandar.

4.5.2

Suplementación y piensos importados

Uno de los principales riesgos identificados se vincula al uso de subproductos de soja importada en sistemas de suplementación a campo o engorde a corral. Uruguay no cuenta hoy con un mecanismo funcional para verificar si estos insumos son “conformes con EUDR”, ya que esta información no se transmite aún desde los países exportadores.

Si bien esto no afecta la identidad del animal uruguayo, constituye un riesgo documental residual en la cadena de debida diligencia.

4.5.3

Incertidumbre regulatoria en la UE

La amplia mayoría de los entrevistados uruguayos vinculados a la cadena cárnica y EUDR (E-01, E02, E03, (...), E-11) suponen que los operadores de la UE solicitarán además documentación como:

- Títulos de propiedad o contratos de arrendamiento
- Certificados de DGI y BPS
- Permisos ambientales o planes de uso y manejo de suelos
- Declaraciones juradas del productor
- Entre otros documentos

Sin embargo, hasta la fecha, la UE, y por tanto los operadores de la UE, aún no ha definido con claridad qué documentos serán considerados suficientes para demostrar el cumplimiento legal. Diferentes Estados miembros como Holanda, Alemania,

España o Portugal podrían solicitar evidencias distintas, generando un grado de imprevisibilidad externa que no depende de Uruguay.

Durante esta consultoría se intentó obtener información adicional directamente de algunos de los principales compradores europeos de carne uruguayo, con el fin de esclarecer qué documentos considerarán suficientes para la debida diligencia. Sin embargo, las entrevistas resultaron limitadas: algunas empresas no respondieron en los plazos requeridos y otras expresaron tener todavía un conocimiento parcial de los requisitos finales de la EUDR. Esta dificultad confirma la existencia de una incertidumbre regulatoria externa, señalada también por autoridades locales (E-07), y refuerza la necesidad de esperar lineamientos más claros por parte de los Estados miembros.

4.5.4

Dificultades con documentación histórica, no digitalizada o inexistente

Según el experto del tema (E-07), el mayor desafío para Uruguay no está en cumplir con la normativa, sino en demostrar documentalmente ese cumplimiento. La EUDR no aclara si el operador deberá demostrar el cumplimiento legal únicamente al momento de faena o también hacia atrás en toda la vida productiva del animal (hasta 4-5 años antes). Sucede que algunos documentos no se conservan durante períodos suficientemente extensos, lo que podría generar dificultades ante auditorías europeas.

Asimismo, ciertos documentos —como certificados de gestión de efluentes o constancias específicas emitidas en frigoríficos— no están completamente digitalizados, lo cual puede complejizar su cruzamiento en tiempo real con el sistema SVAAPAG.

Por último, para ciertos requisitos exigidas

por la EUDR, por ejemplo, los Derechos Humanos o Derechos Laborales, no existe un documento único y simple que pruebe el cumplimiento.

Este posible vacío documental no implica falta de cumplimiento, pero sí puede dificultar la demostración, especialmente si los auditores europeos adoptan criterios estrictos.

4.6

Capacidad de mitigación de riesgos de debida diligencia

Los riesgos identificados en los apartados anteriores no se vinculan al cumplimiento real de la normativa uruguaya, sino a la disponibilidad, digitalización y coherencia documental necesaria para respaldarlo ante la EUDR. En este sentido, Uruguay puede fortalecer su capacidad de mitigación mediante un conjunto de acciones específicas y realistas, varias de las cuales ya se encuentran en proceso de implementación:

- Comunicación temprana y continua con la Unión Europea

Mantener un intercambio técnico permanente con las autoridades europeas —incluyendo aclaraciones sobre criterios de auditoría y validación documental— permite anticipar requerimientos, reducir incertidumbre regulatoria y adaptar rápidamente las herramientas nacionales.

- Digitalización progresiva de la evidencia oficial

Avanzar en la digitalización de documentos históricos y actuales (fiscales, laborales, ambientales y sanitarios, etc) es fundamental para asegurar su disponibilidad en el mediano plazo, especialmente para animales cuya vida productiva abarca varios años.

- Integración de nuevas bases de datos al SVAAPAG

Continuar incorporando al sistema bases oficiales que aún no están integradas (como BPS, DGI y otras) contribuirá a que el SVAAPAG genere paquetes documentales más completos y reduzca vacíos de información ante auditorías europeas.

- Preservación y archivo sistemático de documentación

A partir de la entrada en vigor del reglamento, se vuelve crucial que productores, frigoríficos y organismos públicos aseguren el resguardo permanente de los documentos asociados a cada animal y a cada predio, evitando la pérdida de información relevante para comprobaciones futuras.

- Implementación de un sistema formal de monitoreo del estado del monte nativo

Varios especialistas (E-03 y E-06) señalaron que si bien Uruguay actualiza periódicamente la superficie total de bosque nativo, no existe un sistema nacional que evalúe su integridad ecológica. Este vacío no implica degradación real, pero sí puede convertirse en una debilidad documental frente a verificaciones europeas sobre “no degradación forestal”.

Una medida de mitigación razonable sería avanzar hacia un programa de monitoreo estructural del monte nativo, basado en metodologías ecológicas estandarizadas y series temporales, ya sea implementado por el MGAP o mediante servicios contratados a instituciones académicas o empresas privadas. Esto permitiría fortalecer significativamente la evidencia disponible ante auditorías EUDR.

- Controles específicos para soja importada destinada a alimentación animal

Otro punto identificado en la cadena cárnica refiere al uso de subproductos de soja importada en suplementación y feedlots.

Entrevistas con importadores de subproductos para nutrición animal (E-01) y em-

presas certificadoras privadas (E-11) mostraron que aún no existe un procedimiento claro para verificar si dicha soja es conforme con la EUDR.

Sin prescribir una solución definitiva, ya que requiere un análisis logístico, normativo y político más profundo, las medidas de mitigación podrían incluir:

- o Controles aleatorios en frontera, verificando que las importaciones declaradas como libres de deforestación presenten documentación suficiente
- o Supervisión en plantas de acopio, fábricas de raciones y transporte interno, asegurando trazabilidad básica de los lotes de soja libre de deforestación
- o Sistemas de identificación nacional, como etiquetado o guías específicas para raciones o subproductos certificados como libres de deforestación
- o Certificación privada opcional, en establecimientos de engorde o sistemas de suplementación que deseen demostrar el uso exclusivo de soja conforme a EUDR y refuerce aún más el sistema

Dado que la soja nacional e importada abastece también a sectores no regulados por la EUDR (por ejemplo, avicultura o cerdos), cualquier sistema deberá diseñarse cuidadosamente para no generar distorsiones innecesarias en el comercio interno.

- Certificaciones privadas como evidencia complementaria

El entrevistado de una certificadora privada (E-11) señaló que las certificaciones voluntarias pueden desempeñar un rol relevante para cubrir áreas donde el Estado no emite documentación predio a predio como por ejemplo aspectos laborales, derechos humanos, prácticas ambientales específicas o la conformidad de los piensos para alimentación del ganado.

Estas certificaciones no sustituyen la debida diligencia del operador europeo, pero pueden facilitar la presentación de información verificable, especialmente bajo el régimen simplificado, donde el foco está en aportar documentación coherente más que en realizar evaluaciones de riesgo. En este sentido, los esquemas privados pueden ayudar a cubrir vacíos documentales y aportar confianza adicional a los importadores, sin reemplazar la verificación oficial del MGAP.

Este enfoque es consistente con el Reglamento (UE) 2023/1115, que reconoce que la evaluación del riesgo puede apoyarse en información complementaria proporcionada por sistemas de certificación u otros sistemas de verificación por terceros, siempre que dicha información cumpla los requisitos del artículo 9 (artículo 10, apartado 2, letra n). No obstante, tanto el Reglamento como su Documento de Orientación aclaran expresamente que el uso de estos sistemas no habilita un “corredor verde” ni exime al operador de su responsabilidad, ya que la obligación de ejercer la debida diligencia conforme al artículo 8 recae siempre sobre el operador europeo.

5.

Análisis de riesgo país y oportunidades

5.1

Riesgo país

5.1.1

Riesgos documentales

Como ya se explicó en los capítulos anteriores, el riesgo más relevante para Uruguay no radica en el desempeño real de cumplimiento, sino en la capacidad de demostrarlo documentalmente ante auditorías europeas.

Los puntos críticos se concentran en:

- registros que no siempre están digitalizados
- dificultades para reconstruir evidencia predial completa a lo largo de toda la vida del animal (3–5 años)
- ausencia de un monitoreo ecológico sistemático del monte nativo, que impide probar la “no degradación forestal”

Se trata, por tanto, de riesgos de evidencia, no de incumplimiento operativo: el país probablemente cumple, pero no siempre tiene la información organizada para demostrarlo con el nivel de detalle que podría exigir la EUDR.

5.1.2

Riesgos técnicos

Además de los desafíos documentales, existen algunos riesgos técnicos y normativos puntuales, ya desarrollados en secciones previas pero resumidos aquí por su relevancia estratégica:

- Suplementación con soja importada:

Parte del ganado uruguayo se suplementa con subproductos de soja provenientes de países con mayor riesgo de deforestación. En ausencia de una trazabilidad EUDR clara para esos insumos, existe una probabilidad real —aunque acotada— de incorporar soja no conforme, lo que constituye un riesgo técnico material para la cadena.

- Disposición histórica de la Ley Forestal:

La normativa nacional aún contempla, a nivel teórico, la posibilidad de autorizar la tala de monte nativo para actividades agrarias en casos de “mejor aprovechamiento del suelo”. Esta excepción no se aplica en la práctica y la gestión actual del bosque nativo es fuertemente conservacionista (E03), pero la mera existencia de esta cláusula implica un riesgo normativo: la legislación no está completamente alineada con la EUDR, aunque la operativa sí lo esté.

5.1.3

Riesgos regulatorios externos

La implementación de la EUDR implica una serie de riesgos externos que no dependen del desempeño de Uruguay, sino de la propia evolución del marco regulatorio europeo. Diversos entrevistados del sector público y privado señalaron tres focos principales:

- Incertidumbre normativa y posibles ajustes en los plazos

La repetida postergación de la aplicación plena del reglamento —y la posibilidad de nuevos ajustes— genera incertidumbre. Algunos actores sostienen que los aplaza-

mientos pueden favorecer a países rezagados y desincentivar a quienes ya invirtieron en sistemas robustos, lo que afecta relativamente a Uruguay, cuyo nivel de preparación es alto y ante esta situación pierde la ventaja comparativa. Sin embargo, analizando en términos absolutos, este aplazamiento también le da la oportunidad a Uruguay a terminar de reforzar y pulir las brechas de cumplimiento identificados en este trabajo.

- Falta de criterios uniformes entre Estados miembros

Como se mencionó anteriormente, aún no existe claridad sobre qué documentos considerarán suficientes las autoridades de cada país europeo. La posibilidad de interpretaciones divergentes introduce un riesgo operativo para exportadores, que deberán adaptarse a requerimientos diferentes para un mismo producto.

- Ampliación de la EUDR a otras superficies boscosas y praderas

El artículo 34 del Reglamento UE 2023/1115 indica que, en futuras revisiones, podría ampliarse el ámbito de aplicación a “otras superficies boscosas” y “praderas”. Si bien en principio, esta medida no afectaría directamente a Uruguay —dado que la mayoría de sus pastizales naturales se mantienen bajo esa condición—, constituye un elemento de atención que requiere un análisis más profundo.

En conjunto, estos factores conforman un riesgo regulatorio externo, más vinculado a la volatilidad del esquema europeo que a las prácticas nacionales. Uruguay posee un alto grado de alineación técnica, pero la falta de definiciones estables puede influir en los costos, los tipos de evidencia requerida y la previsibilidad comercial del acceso al mercado europeo.

5.1.4

Riesgo económico: aumento de costos en la cadena cárnica

Diversos entrevistados señalaron que la implementación de la EUDR podría generar un incremento gradual de los costos operativos en la cadena cárnica, especialmente durante la fase inicial de adopción. Un representante de la industria frigorífica (E08) indicó que la normativa supone una mayor carga administrativa, que inevitablemente se traduce en costos adicionales, aunque estos tienden a diluirse con el tiempo una vez que el cumplimiento se vuelve rutinario.

El costo de los alimentos es otro factor potencial: si Uruguay debe importar subproductos de soja certificados como “libres de deforestación”, estos podrían ingresar al país a un precio más alto, repercutiendo en toda la cadena (“si la soja entra más cara con un sello EUDR, impacta en el costo de toda la cadena”, E08).

Desde la perspectiva de los importadores de subproductos a base de soja (E01), la disponibilidad de insumos conformes “es posible, pero con un precio diferencial”, lo que podría llevar a que solo determinados nichos comerciales opten por suplementar ganado bajo requisitos EUDR si el mercado no está dispuesto a absorber ese sobre costo.

Finalmente, un experto del sector de certificación (E11) advirtió que, en escenarios donde la UE exija verificaciones más estrictas, podrían surgir circuitos diferenciados dentro del país. Por un lado, ganado certificado alimentado con raciones libres de deforestación y otros atributos de debida diligencia para la EUDR, mientras que por otro lado el ganado destinado a otros mercados, generando un doble precio y menor oferta disponible para el segmento conforme EUDR.

En conjunto, estos elementos reflejan un riesgo económico moderado (no estructural), pero relevante, que dependerá de la evolución de los criterios europeos y de la capacidad del mercado para absorber o trasladar estos costos adicionales, y no tanto de la normativa en sí.

5.2

Oportunidades para la cadena cárnica uruguaya

5.2.1

Acceso y consolidación de mercados europeos

La EUDR ofrece a Uruguay una oportunidad estratégica para afianzar su posición en el mercado europeo, ya que el país posee una estructura productiva y legal altamente alineada con los requisitos del reglamento. La trazabilidad individual obligatoria, el sistema catastral completo, la baja deforestación histórica y la integración de datos oficiales permiten a Uruguay demostrar cumplimiento de forma más robusta y sencilla que la mayoría de sus competidores.

Esta arquitectura institucional constituye una ventaja competitiva explícita frente a otros exportadores del Mercosur donde el riesgo de deforestación es mayor. La posibilidad de acceder al régimen de bajo riesgo y de mantenerlo en el tiempo refuerza la percepción de confiabilidad por parte de importadores y supermercados europeos, consolidando la posición de Uruguay como proveedor preferente en un mercado internacional crecientemente regulado.

5.2.2

Aumento del valor agregado

La introducción de la EUDR abre la puerta al desarrollo de nichos comerciales basados en carne certificada como libre de deforestación y plenamente conforme con los requisitos europeos. Si bien aún no existe

un precio explícito establecido, múltiples actores entrevistados señalaron que la carne conforme a EUDR tenderá a valorizarse, tanto por los costos adicionales de cumplimiento como por el valor reputacional y la reducción de riesgo regulatorio para el comprador europeo.

Los frigoríficos muestran una visión alineada con esta expectativa. El entrevistado de ventas de la industria (E-08) explicó: “Se esperan precios mayores de la carne vendida a Europa al cumplir con la EUDR. Presentar un producto habilitado implica una mayor valorización. ¿Cuánto más? Lo decidirá el mercado, pero debería ser una ventaja competitiva para Uruguay.”

Esta percepción es compartida por actores vinculados a la cadena de insumos. Un importador de subproductos de soja (E-01) remarcó: “Si alguien quiere engordar ganado bajo la norma EUDR, se puede abastecer con productos conformes. Pero eso tiene un precio, y ese precio se va a reflejar en la carne. El cliente europeo va a terminar pagando más por esa carne.”

Incluso desde la demanda europea, la expectativa es similar. Un comprador internacional de carne (E-09) afirmó: “El precio de la carne conforme a la EUDR va a subir porque los costos de cumplimiento aumentan. De una manera u otra, esos costos serán trasladados al cliente.”

En conjunto, estas percepciones convergen en una visión clara: la carne uruguaya conforme a EUDR podría transformarse en un producto diferenciado, con capacidad de capturar un mayor valor en el mercado europeo.

5.2.3

Fortalecimiento de la reputación país y alineación con agendas corporativas

El cumplimiento eficaz con la EUDR refuerza la reputación internacional de Uruguay

como proveedor seguro, transparente y ambientalmente responsable. Esto posiciona al país como un socio confiable para empresas europeas que deben responder a exigencias ESG cada vez más estrictas.

5.2.4 **Costos marginales relativamente bajos para productores**

Si bien la EUDR puede introducir costos adicionales en algunos eslabones—especialmente relacionados a insumos importados, certificaciones o procesos administrativos—el productor uruguayo se encuentra en una situación singularmente ventajosa: la mayor parte de los sistemas necesarios para cumplir con la regulación ya existían antes de la EUDR.

El SNIG, DICOSE, Catastro, SEIIC, los controles sanitarios y ahora el SVAAPAG constituyen una base técnica y jurídica que minimiza la necesidad de inversiones adicionales por parte de productores. Por tanto, aunque la cadena sí enfrentará ajustes económicos y logísticos, Uruguay parte de un piso institucional más alto que la mayoría de sus competidores, lo que reduce significativamente los costos de adaptación estructural.

6.

Análisis final y recomendaciones estratégicas

6.1

Un escenario regulatorio inédito

La EUDR representa un cambio profundo en la forma en que los mercados internacionales verifican la sostenibilidad. Por primera vez, la responsabilidad de demostrar cumplimiento recae directamente en los operadores europeos, generando una demanda creciente de información precisa, verificable y georreferenciada desde los países proveedores.

Este escenario es inédito no solo para Uruguay, sino para todos los países exportadores. Exige nuevas formas de diálogo público-privado, interoperabilidad entre bases de datos y, sobre todo, capacidad de respuesta rápida ante cambios normativos que aún no han terminado de consolidarse.

6.2

La necesidad de actualización permanente

Este documento de consultoría ofrece una interpretación lo más precisa y actualizada posible del Reglamento EUDR y de su aplicabilidad a Uruguay. Sin embargo, se trata de una normativa que aún no ha sido plenamente implementada en la Unión Europea, cuyos criterios operativos y exigencias documentales están sujetos a ajustes, aclaraciones y modificaciones a medida que avance su puesta en práctica.

Además, cabe aclarar que a la fecha de cierre del presente informe, la Unión Europea adoptó formalmente el aplazamiento de la aplicación del Reglamento (UE) 2023/1115

por un período adicional de doce meses, mediante el Reglamento (UE) 2025/2650, publicado en diciembre de 2025. Asimismo, dicho acto normativo establece la realización de una revisión de simplificación del reglamento antes de abril de 2026.

La prórroga confirma el carácter dinámico del marco regulatorio y refuerza la necesidad de interpretar los resultados de este informe como una fotografía técnica basada en la mejor información disponible al momento de su elaboración, sujeta a ajustes futuros conforme evolucione la implementación normativa en la Unión Europea.

6.3

Recomendaciones estratégicas para Uruguay

A partir del análisis realizado en los capítulos anteriores—deforestación, cumplimiento legal y debida diligencia—se identifican acciones estratégicas que permitirían consolidar la posición de Uruguay frente a la EUDR, reducir riesgos y capitalizar oportunidades:

1. Fortalecer la gestión y el monitoreo del bosque nativo

Uruguay cuenta con un control efectivo de la superficie del monte nativo, pero carece de un monitoreo sistemático sobre su estado de degradación (estructura, regeneración, presión de uso). Se recomienda avanzar hacia un sistema nacional de evaluación continua de integridad del monte, que permita a futuro documentar la “no-degradación” exigida por la UE.

2. Completar la integración documental dentro del SVAAPAG

A medida que la UE defina los requisitos finales de evidencia, será clave incorporar—de forma segura y automatizada—documentos fiscales, laborales y ambientales (DGI, BPS, MA, etc.).

Esta integración reducirá riesgos documentales y aumentará la capacidad de respuesta ante auditorías europeas.

3. Asegurar trazabilidad y control de los insumos importados (soja y derivados)

La alimentación suplementaria del ganado constituye el riesgo técnico más relevante. Se recomienda:

- establecer controles aleatorios en frontera para verificar declaraciones de “soja libre de deforestación”
- avanzar en protocolos de control en plantas de acopio y fábricas de raciones
- evaluar mecanismos de identificación interna (sellos, guías especiales, registros internos)
- promover certificaciones privadas voluntarias en sistemas de suplementación

Este enfoque combinado permite mitigar un riesgo pequeño, pero sensible frente a la UE.

4. Mantener un diálogo técnico permanente con la Unión Europea

Dado el dinamismo regulatorio de la EUDR—y su reciente aplazamiento—es fundamental que Uruguay mantenga canales activos con Estados miembros y organismos europeos para anticipar ajustes y evitar interpretaciones divergentes.

El intercambio temprano reduce incertidumbre y permite posicionar a Uruguay como referencia técnica.

5. Revisar y modernizar disposiciones puntuales de la Ley Forestal

El marco normativo forestal uruguayo es robusto, pero incluye excepciones históricas—como la autorización excepcional de tala de monte nativo para “mejor aprovechamiento del suelo”—que, aunque hoy no se aplican, permanecen en la legislación.

Una actualización o aclaración técnica de estas disposiciones eliminaría la única “brecha legal” identificado frente a EUDR.

6. Impulsar estrategias de diferenciación comercial

El cumplimiento estructural de la EUDR puede convertirse en un activo de marketing país:

- carne con certificación EUDR
- narrativas basadas en trazabilidad total y bajo riesgo
- posicionamiento frente a competidores regionales

Uruguay puede transformar su cumplimiento en una ventaja comercial sin necesidad de imponer costos adicionales al productor.

7. Fomentar la capacitación y la difusión interna del SVAAPAG

El sistema es técnicamente sólido, pero aún poco conocido fuera del ámbito institucional o de la industria frigorífica. Programas de formación para frigoríficos, productores, consignatarios y laboratorios fortalecerían la coherencia del sistema y el flujo de información.

7.

Conclusión

El análisis realizado demuestra que Uruguay se encuentra en una posición excepcionalmente favorable frente a los requisitos del Reglamento (UE) 2023/1115 (EUDR). La combinación de trazabilidad individual obligatoria, catastros georreferenciados, baja deforestación histórica, marcos legales consolidados y plataformas integradas como el SVAAPAG sitúa al país entre aquellos con mejores condiciones relativas para demostrar cumplimiento de la normativa.

La cadena cárnica uruguaya opera sobre un ecosistema productivo basado casi íntegramente en pastizales naturales, donde la deforestación no forma parte de la lógica del sistema agrícola ni ganadero. Esta condición estructural —muy distinta a la de otros grandes exportadores—, sumada a la robusta infraestructura de datos del MGAP e INAC, reduce significativamente los riesgos regulatorios asociados a la EUDR.

Si bien el país enfrenta desafíos puntuales —principalmente de carácter documental, vinculados a insumos importados y a la interpretación futura de la normativa europea—, ninguno de ellos compromete la capacidad estructural de Uruguay para cumplir con los requerimientos. En términos comparativos, Uruguay se ubica en una posición muy favorable para transitar esta

nueva regulación y adaptarse a sus ajustes en el tiempo.

En línea con el propósito definido en la introducción, este estudio permitió analizar la situación actual del país frente a la EUDR, identificar sus principales fortalezas, así como vacíos y riesgos residuales, y señalar oportunidades concretas de mejora operativa y estratégica para la cadena cárnica. El resultado es un diagnóstico técnico e independiente sobre el grado de alineación entre la regulación uruguaya y los requisitos del reglamento, y sobre las condiciones necesarias para su aplicación efectiva.

El país no solo está en condiciones de cumplir, sino que puede capitalizar esta regulación como una ventaja competitiva estructural frente a otros exportadores. Sin embargo, el cumplimiento no es estático; es un proceso dinámico que exigirá adaptación continua. La clave será consolidar lo que Uruguay ya hace bien, cerrar brechas documentales e institucionales y anticiparse a la evolución del marco regulatorio europeo. De este modo, la EUDR puede pasar de ser percibida únicamente como una exigencia externa a convertirse en un vector adicional de diferenciación y posicionamiento estratégico para la carne uruguaya.

8.

Referencias

1. ArcGIS Enterprise. (s. f.). GeoJSON — Portal for ArcGIS. <https://enterprise.arcgis.com/es/portal/latest/use/geojson.htm#:~:text=GeoJSON%20es%20un%20formato%20de,de%20estructuras%20de%20datos%20geogr%C3%A1ficos>
2. Bastian Herre, & Pablo Arriagada. (2016). Human rights. Our World in Data. <https://ourworldindata.org/human-rights>
3. Blasina y Asociados. (2025, 2 de abril). Frigoríficos piden importar ganado en pie, ARU lo ve inviable. <https://blasinayasociados.com/frigorificos-piden-importar-ganado-en-pie-ar-ue-lo-ve-inviable/>
4. Country Classification list. (s. f.). Green Forum. https://green-forum.ec.europa.eu/nature-and-bio-diversity/deforestation-regulation-implementation/eudr-cooperation-and-partnerships/country-classification-list_en
5. Dirección General Impositiva. (s. f.). La DGI refuerza la gestión del cumplimiento tributario en todo el país. <https://www.gub.uy/direccion-general-impositiva/comunicacion/noticias/dgi-refuerza-gestion-del-cumplimiento-tributario-todo-pais>
6. Dirección General de Catastro. (s. f.). Nuevo parcelario rural. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/noticias/nuevo-parcelario-rural-0>
7. Dirección General de Registros – MEC. (s. f.). Manual inmobiliario del Registro de la Propiedad – Sección Inmobiliaria.
8. Dirección Nacional de Aduanas. (2021). Aduanas alcanzó el 100% de la divulgación de sus datos. <https://www.gub.uy/direccion-nacional-aduanas/comunicacion/noticias/aduanas-alcanzo-100-divulgacion-sus-datos>
9. Economist Intelligence Unit. (2025). Democracy Index 2024. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/>
10. European Commission. (2025). Guidance document for the Regulation (EU) 2023/1115 on deforestation-free products (C/2025/4524). Official Journal of the European Union, C XXX, 1–XX. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52025XC04524>
11. European Parliament and Council of the European Union. (2023). Regulation (EU) 2023/1115 on the making available on the Union market as well as the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation. Official Journal of the European Union, L150, 206–247. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115>
12. FAO. (2010). Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010: Informe nacional Uruguay. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
13. GX Consulting. (2024, 24 de abril). SNIG: Desarrollo del Sistema Nacional de Información Ganadera. <https://www.genexusconsulting.com/nuestro-trabajo/snig/>

14. INAC – Instituto Nacional de Carnes. (2025). Anuario estadístico 2024.
15. INAC – Instituto Nacional de Carnes. (2025). Segundo reporte anual de sostenibilidad. <https://www.inac.uy/innovaportal/v/27002/37/innova.bs/reportes-sobre-sostenibilidad;6;0;9;3;0;3;0>
16. ITUC – International Trade Union Confederation. (2025). Global Rights Index 2025.
17. MGAP – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2018). Manual de manejo del bosque nativo en Uruguay.
18. MGAP – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2018). Estrategia nacional de bosque nativo.
19. MGAP – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2024). Resolución N° 733/024 de DGF: Desafectación de inmueble por deforestación. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-n-733024-dgf-desafectacion-del-inmueble-deforestacion>
20. MGAP – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2025). Anuario OPYPA 2024.
21. MGAP – DGSA. (2025). Plantas elaboradoras de alimentos para rumiantes habilitadas con Buenas Prácticas de Elaboración. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/datos-y-estadisticas/datos/plantas-elaboradoras-alimentos-para-rumiantes-habilitadas-buenas-practicas-elaboracion>
22. MGAP – DGF & MA – DINACC. (2022). Cartografía de bosque nativo. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/politicas-y-gestion/cartografia-bosque-nativo>
23. MTSS – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2018). Guía sobre derecho del trabajo rural.
24. MTSS – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (s. f.). Denuncias y asesoramiento en la Inspección General del Trabajo. <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/denuncias-laborales>
25. Proyecto REDD+ Uruguay. (2019). Población indígena en Uruguay y su vínculo con el bosque (Rodríguez, P., Baccino, E., Carro, I., Justo, C., Martino, D., Miguel, C., & Olivera, J.). MGAP – MVOTMA.
26. Transparency International. (2025). Corruption Perceptions Index 2024. <https://www.transparency.org>
27. Unidad de Gestión de Deuda – Ministerio de Economía y Finanzas. (s. f.). KPI-2: Mantenimiento del área de bosque nativo. Bono Indexado a Indicadores de Cambio Climático (BIICC). <https://sslburuguay.mef.gub.uy/30693/21/areas/kpi-2:-mantenimiento-del-area-de-bosque-nativo-en-hectareas-respecto-al-ano-de-referencia-----en-.html>
28. INAC. (2025). Memoria Quinquenal
29. OPYPA.2024. Normativa de Uruguay para la producción sostenible: posicionamiento ante la EUDR
30. Todo El Campo. (s. f.). El Parlamento Europeo retrasa la ley antideforestación un año más. <https://todoelcampo.com.uy/2025/11/el-parlamento-europeo-retrasa-la-ley-antideforestacion-un-ano-mas/>
31. DGF *presentó Sistema de Valor Agregado Ambiental para el cumplimiento del marco normativo europeo*. (s. f.). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/dgf-presento-sistema-valor-agregado-ambiental-para-cumplimiento-del-marco>

9.

Anexos

Anexo 1

Declaración de cumplimiento legal como documento entregado por SVAAPAG y respaldado por el MGAP (versión 04/02/2025) (versión resumida)

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de la República Oriental del Uruguay declara que el siguiente producto es libre de deforestación y degradación forestal, y ha sido producido de conformidad con la siguiente legislación pertinente de Uruguay: is free of deforestation and forest degradation, and has been produced in accordance with the following relevant Uruguayan legislation:

a) Derechos sobre el uso de la tierra: / a) Land Use Rights:

- Ley N° 10.024 de 14/06/1941. “CÓDIGO RURAL.” Law No. 10,024 of Jun. 14, 1941. “RURAL CODE.”
- Decreto-Ley 14.859 de 15/12/1978. “APROBACIÓN DEL CÓDIGO DE AGUAS.” Decree-Law 14,859 of Dec. 15, 1978. “APPROVAL OF THE WATER CODE.”

(...)

**Todo este catálogo de normas es sin perjuicio de otras modificativas, concordantes y complementarias. /
This entire catalogue of standards, norms and provisions is without prejudice to other modifying, concordant and complementary standards, norms and provisions.

Anexo 2

Tabla 4. Respuestas de entrevistas

BLOQUE	PREGUNTAS	CALA DE VALOR	RESPUESTAS										PROMEDIO	OPINION GENERAL	DESVIACIÓN	COINCIDENCIA DE OPINION
			E01	E02	E03	E04	E05	E06	E07	E08	E09	E10				
1	¿Está de acuerdo con que la Unión Europea aplique una normativa anti-deforestación?	0 = Totalmente en desacuerdo	3	3	4	4	4	2	3	3	4	3,3	De acuerdo	0,7	Coincidencia media	
	¿Está de acuerdo con la forma en que está planteado el Reglamento EUDR?	1=En desacuerdo	0	1	3	2	2	0	2,5	1	2	3,3	En desacuerdo	0,9	Coincidencia media	
	La normativa EUDR representa una oportunidad para Uruguay.	2=Neutral	4	4	4	3	4	4	3	4	3	3,7	Totalmente de acuerdo	0,5	Alta coincidencia	
	La normativa EUDR representa una desventaja para Uruguay.	3=De acuerdo	1	1	0	3	2	1	1	3	0	3,1	En desacuerdo	0,9	Coincidencia media	
	La normativa EUDR representa una ventaja competitiva para otros países de la región (ej. Brasil, Argentina, Paraguay).	4 = Totalmente de acuerdo	2	1	3		1	1	1	1	1	3,1	En desacuerdo	0,4	Alta coincidencia	
2	La normativa EUDR representa una desventaja para otros países de la región.	0 = Nulo 1 = Bajo 2 = Medio 3 = Alto 4 = Muy alto	3	3	3		3	3	4	3	3	3,1	De acuerdo	0,4	Alta coincidencia	
	¿En qué grado la legislación uruguaya protege el bosque frente a la deforestación?		2	3	4	3	4	3	4	3	3	3,2	Alto	0,7	Coincidencia media	
	¿Qué nivel de control hay en Uruguay respecto a la deforestación de "bosques" y "deforestación"?		2	3	3	3	3	2	3	2	2	2,6	Alto	0,5	Coincidencia media	
	¿En qué medida el país cuenta con herramientas efectivas para monitorear el uso del suelo (ej. deforestación, cambios de cobertura)?		3	2	3	3	3	3	3	3	3	2,9	Alto	0,3	Alta coincidencia	
	Grado de cumplimiento en Uruguay con Derechos de uso de la tierra (propiedad, arrendamiento).		3	3	4	3	4	4	4	4	4	3,7	Muy alto	0,5	Alta coincidencia	
3	Grado de cumplimiento en Uruguay con Protección del medio ambiente.		3	2	4	3	2	2	4	3	2	2,8	Alto	0,8	Coincidencia media	
	Grado de cumplimiento en Uruguay con Normativa forestal y conservación de biodiversidad.		1	3	4	3	2	2	4	4	3	3,0	Alto	1,1	Baja coincidencia	
	Grado de cumplimiento en Uruguay con Derechos de tenencia (ej. comunidades locales e indígenas afectados).		3	4	4	3	3	3	4	4	3	3,4	Alto	0,5	Coincidencia media	
	Grado de cumplimiento en Uruguay con Derechos laborales.		3	3	4	3	4	3	3	4	4	3,4	Alto	0,5	Coincidencia media	
	Grado de cumplimiento en Uruguay con Derechos humanos.		3	3	4	3	4	3	3	4	4	3,4	Alto	0,5	Coincidencia media	
4	Grado de cumplimiento en Uruguay con Normativa fiscal y aduanera.		3	2	4	3	4	3	3	4	3	3,2	Alto	0,7	Coincidencia media	
	Grado de cumplimiento en Uruguay con Derechos de acceso a la justicia y normativa comercial.		2	2	4	3	4	2,5	3	4	3	3,1	Alto	0,8	Coincidencia media	
	¿Qué tan preparado está la cadena abastecida uruguaya para proveer la información que exige la EUDR (ej. geolocalización, trazabilidad)?		4	3	3	3,5	4	3,5	3	2,5	3	3,3	Alto	0,5	Coincidencia media	
	¿Qué grado de conocimiento tiene sobre el sistema VLPAS de Uruguay?		0	4	4	4	1	1	4	3	3	2,6	Alto	1,6	Baja coincidencia	
	¿Qué grado de riesgo existe de que carne proveniente de otros países de la región que no cumplen con la EUDR haga su "pase" por Uruguay para entrar a la Unión Europea?		0	0	0	0	2	2	0	0	2	0,8	Bajo	1,0	Baja coincidencia	
5	¿Qué grado de riesgo existe de que subproductos, pieles o subproductos provenientes de otros países de la región que no cumplen con la EUDR haga su "pase" por Uruguay para entrar a la Unión Europea?		1	2,5			2	3	0			1,7	Medio	1,2	Baja coincidencia	
	¿Qué tan grande percibe el riesgo de que Uruguay pierda su estatus de "país limpio" en la EUDR?		1	0	0	1	0,5	1	1	0,5	1	0,7	Bajo	0,4	Alta coincidencia	
	¿Qué grado de amenaza representa la eventual aplicación de la EUDR a otros ecosistemas (ej. Pasturas y otros superficies boscosas)?		3	2,5	3	3	3	3	4	2	3	2,9	Alto	0,6	Coincidencia media	
	¿Qué tan fuerte considera que es la trazabilidad uruguaya como ventaja competitiva frente a otros países exportadores?		4	4	4	4	4	2	3,5	3	4	3,6	Muy alto	0,7	Coincidencia media	

**Las celdas en amarillo son aquellas donde el entrevistado no dio un valor cuantitativo concreto pero se pudo inferir por su postura clara.*



MUCS
MESA URUGUAYA DE
CARNE SOSTENIBLE

Solidaridad

El desarrollo de este documento surge de una colaboración entre Solidaridad y el proyecto SAFE (*Agricultura Sostenible para los Ecosistemas Forestales*), financiado por la Unión Europea, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. SAFE forma parte del Fondo para la Promoción de la Innovación en Agricultura (*i4Ag*) y es implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Su contenido es responsabilidad exclusiva de Solidaridad y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) ni del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.



Ministry of Foreign Affairs

Implemented by
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH