

Imprimir

El reciente anuncio que hizo la Comisión de la Unión Europea sobre el posible aplazamiento del plazo de cumplimiento del reglamento europeo sobre productos libres de deforestación 2023/1115 (conocido como EUDR^[1]) parece ser recibido como un alivio tanto por los gobiernos de países productores como por el mismo sector privado sean productores, comercializadores o gremios. No obstante, en mi opinión, el país podría estar perdiendo una ventaja competitiva que, al aumentar el tiempo de cumplimiento de la norma, permitiría a nuestros competidores ponerse a la par de Colombia en sistemas de trazabilidad y debida diligencia. Pero, antes de continuar, recapitulemos de qué se trata el EUDR.

El reglamento europeo sobre productos libres de deforestación 2023/1115 - EUDR

En línea con el reporte hecho por la FAO, la UE ha reconocido que más del 90% de la deforestación mundial es causada por la expansión de la agricultura^[2]. Siendo uno de los principales mercados para materias primas, los consumidores de la UE manifestaron su deseo de no adquirir productos asociados a la deforestación y degradación de ecosistemas.

Por esta razón, el 19 de abril de 2023 el Parlamento Europeo aprobó el EUDR, que establece que a partir del 29 de junio de 2023 los operadores y comerciantes tendrían 18 meses para cumplir con las nuevas reglas para poder importar productos en la UE. Ese plazo de 18 meses se cumpliría el 30 de diciembre de este año, sin embargo, con el nuevo anuncio el plazo se extendería hasta el 30 de diciembre de 2025 y hasta el 30 de junio de 2026 para micro y pequeñas empresas^[3]. Aun así, después de más de un año, son muchas las dudas que rodean esta nueva normativa.

Teniendo esto en cuenta, el 8 de octubre, la Delegación de la UE en Colombia organizó el evento “Exportar sin deforestar”, con el ánimo de socializar el contenido del EUDR, disipar algunas dudas y presentar experiencias de parte de los sectores cafetero, cacaoero y palmero para su aplicación^[4]. Durante el evento, en el cual tuve el gusto de participar, se hizo énfasis en que el objetivo de la regulación es reducir al mínimo el riesgo de introducir en el mercado europeo productos asociados a la deforestación e incrementar la demanda de productos libres de deforestación. Esta definición es importante porque muestra que el

El reglamento sobre productos libres de deforestación de la UE es una oportunidad para Colombia

enfoque del EUDR está basado en el riesgo y no es de corte prohibitivo. En consecuencia, a cada país (o región) se le asignará un nivel de riesgo: bajo, estándar o alto (descrito en el artículo 29).

Para conseguir este objetivo, el EUDR establece como obligaciones para todos los productos que ingresen al mercado de la UE que: su producción y transformación no esté asociada a prácticas que fomenten la deforestación; su producción sea legal de acuerdo con las leyes del país productor; y, que estén cubiertos por una declaración de Debida Diligencia (DD) por parte de los operadores o comercializadores (entendidos como aquellos que importan los productos al mercado europeo). El EUDR, además, establece que los productos a los cuales aplica este nuevo reglamento son: carne, soya, madera, café, caucho, cacao, aceite de palma y sus productos derivados (como el chocolate, los cueros, muebles, etc.).

El sistema de DD consiste en tres etapas que deben seguir los operadores, descrito en los artículos 9, 10 y 11 del EUDR, como se representa en el gráfico a continuación:

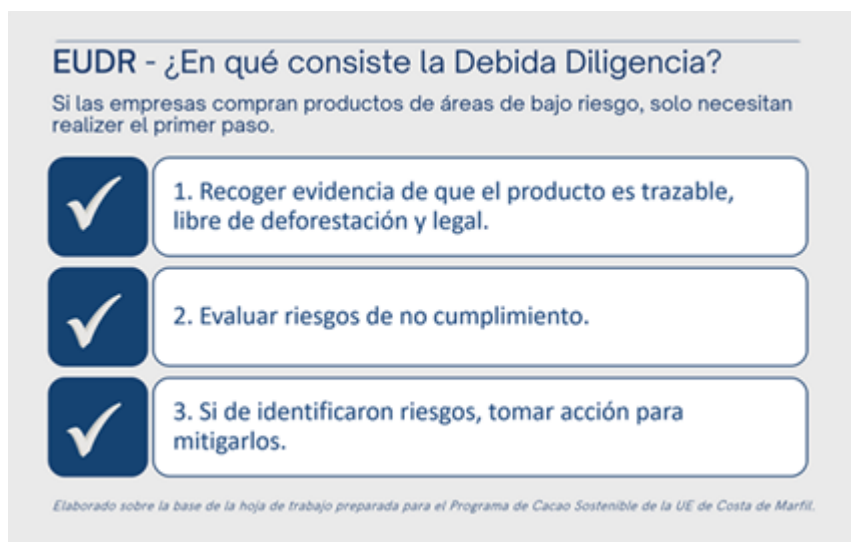


Ilustración 1. Tomado de:

<https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/como-nos>

El reglamento sobre productos libres de deforestación de la UE es una oportunidad para Colombia

Dentro de cada una de estas tres etapas hay elementos claves que permiten su cumplimiento. Para la primera etapa, el artículo 9 menciona la geolocalización que indica dónde se produjeron las materias primas. También incluye toda evidencia que permita demostrar que el producto está libre de deforestación como imágenes satelitales o mapas, sean de fuentes públicas o privadas, que permita contrastar una línea base de bosque frente a posibles transformaciones de su cobertura. Respecto a la evidencia de la legalidad de la producción, se incluyen diferentes aspectos que van desde la tenencia de la tierra, pasando por derechos humanos y laborales, incluyendo la normatividad fiscal (basada en la normatividad del país de origen). Este es quizás el punto que requiere mayor coordinación interinstitucional porque excede las competencias del sector agricultura y requiere obtener información producida por sectores como el de Hacienda, Trabajo y Ambiente, entre otros.

Respecto a la segunda etapa, los criterios están enumerados en el artículo 10 del EUDR e incluyen desde el análisis de riesgo del país, la prevalencia de deforestación o degradación, la presencia de pueblos indígenas, la complejidad de la cadena de suministro, hasta el nivel de corrupción, entre otras. La tercera etapa consiste en las medidas para mitigar los riesgos y en el artículo 11 se establece que los operadores podrán solicitar información adicional y verificaciones independientes, adoptar otras medidas para el cumplimiento de la primera etapa y apoyar a sus proveedores (especialmente los más pequeños) a cumplir con las condiciones del EUDR.

La relación comercial entre Colombia y la Unión Europea

Desde la firma del TLC entre Colombia y la UE en 2013, las relaciones comerciales de los dos países se han dinamizado. Para Colombia, la UE es el segundo socio comercial más importante en el mundo, después de los Estados Unidos. Nuestra canasta exportadora aún está concentrada en productos minero-energéticos, piedras o metales preciosos, hierro y acero, pero también exportamos una variedad de productos agrícolas donde resaltan frutales, café, aceites vegetales y cacao, como muestra la tabla a continuación que resume los primeros 15 renglones de exportación en los últimos 8 años:

El reglamento sobre productos libres de deforestación de la UE es una oportunidad para Colombia

Product code	Product label	Colombia's exports to Europe an Union(EU 27) - Unit USDollar thousand							
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
TOTAL	All products	4511276	5064306	4500324	4164252	3618200	4430473	8061641	6834652
27	Mineral fuels, oils and distillation	2473195	2842747	2258088	1480165	660443	1266082	4402343	3859310
08	Edible fruit and nuts	822440	702633	639853	724218	790088	898029	870478	819915
09	Coffee, tea, mate and spices	664037	622659	550956	581155	669638	802088	979176	715718
71	Precious or semi-precious stones, metals, clad...	10555	24056	9748	553674	890283	524172	473105	469188
72	Iron and steel	28000	51289	101454	68238	80772	140595	304063	200209
15	Animal, vegetable or microbial fats and oils	208018	239532	323330	345172	237412	234890	380184	155202
06	Livestock and other plants, bulbs, roots and the like; cut flowers and ornamental foliage	75334	82794	95877	103188	94335	137177	140234	144345
17	Sugar and sugar in various forms	48769	51581	46228	70357	74180	60821	77759	75081
21	Miscellaneous edible preparations	47605	49058	52425	53369	45485	46989	62598	51594
39	Plastics and articles thereof	41172	39887	43593	42034	39432	56313	67432	41944
28	ores,slag and ash	27831	40209	40269	31	5229	2881	39310	37077
03	Fish and crustaceans, molluscs and other aquatic invertebrates	25216	31974	31760	25220	19532	19008	21798	22661
20	Preparations of vegetables, fruit, nuts or other parts of plants	8446	9494	9005	9010	10561	14795	18247	18838
16	Preparations of meat, of fish, of crustaceans, molluscs or other aquatic invertebrates, or...	1718	996	9386	6883	17978	18036	16308	16417
18	Cocoa and cocoa preparations	36791	21119	17318	15800	20202	19214	11015	15609

Tabla 1. Exportaciones colombianas a la UE en miles de dólares. Fuente: Trade Map

Ahora bien, para el caso colombiano las tres cadenas de valor agrícolas que se verán impactadas por la entrada en vigor del EUDR son el aceite de palma, el café y el cacao. Vale la pena analizar caso a caso el estado del arte de cada cadena frente al EUDR.

La palmicultura colombiana frente al EUDR

El principal mercado para el aceite de palma colombiano es la UE. En 2022, las exportaciones de aceite de palma representaron alrededor de 271 millones de dólares (línea roja). Del total de las exportaciones de este producto alrededor del 41% tuvieron como destino la UE (línea naranja), como se presenta en el siguiente gráfico:

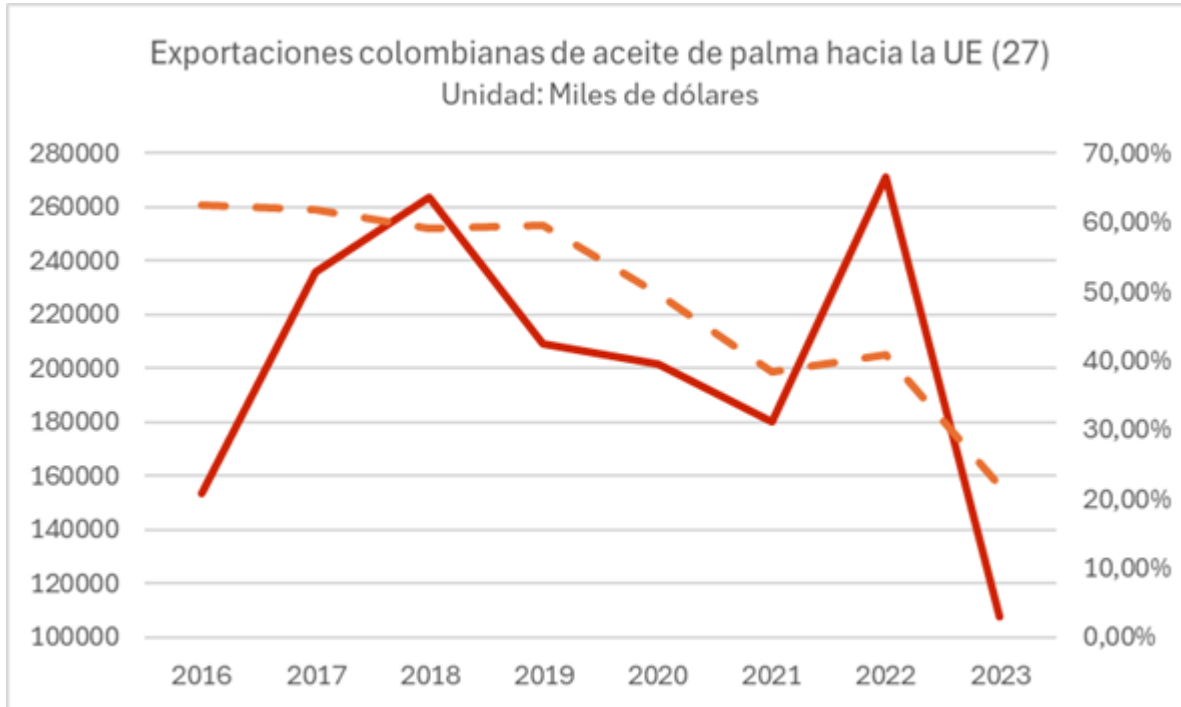


Ilustración 2. Elaboración propia. Fuente: Trade Map

El sector palmero, de acuerdo con FEDEPALMA, está compuesto en un 70% por productores con áreas productivas menores a 8 hectáreas y, desde hace varios años, se embarcó en una estrategia de diferenciación de producto a través de certificaciones internacionales como la RSPO, pero, además, con un estándar de certificación nacional voluntario e independiente que se llama APS Colombia (Aceite de Palma Sostenible). Gracias a la certificación y haciendo uso de sistemas como el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBByC) del IDEAM, así como del monitoreo satelital contratado con la empresa holandesa Satelligence, el sector ha podido demostrar que el 99% de la producción de aceite de palma está libre de deforestación. Adicionalmente, el sector cuenta con el catastro palmero[5], bajo el cual se puede georreferenciar la ubicación de los productores. En resumidas cuentas, el sector palmero colombiano cuenta con una base robusta para poder cumplir con el EUDR.

La caficultura colombiana frente al EUDR

De manera similar, el sector cafetero encuentra un mercado importante en la UE. Para 2022, las exportaciones de café colombiano hacia la UE llegaron a ser cerca de 977 millones de dólares (línea verde) y un poco menos del 25% del total exportado de café tuvo como destino ese mercado (línea azul). Lo anterior se representa en el siguiente gráfico:

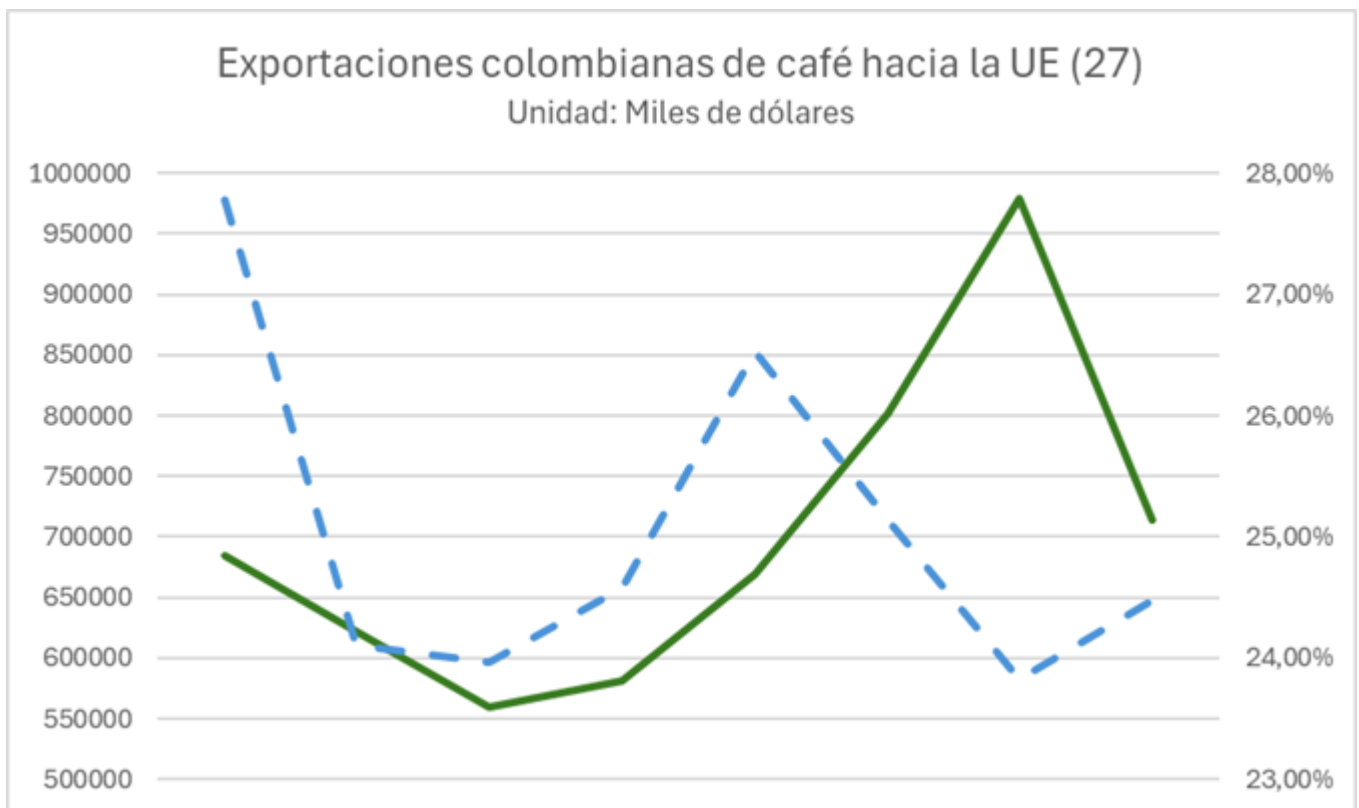


Ilustración 3. Elaboración propia. Fuente: Trade Map

El sector cafetero, según la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), está compuesto en un 97% por caficultores con áreas de producción menores a 5 hectáreas. La FNC a lo largo de su existencia ha logrado consolidar una red de extensionistas y un centro de investigación (CENICAFE) que han ayudado a los productores a transitar hacia la sostenibilidad. De manera similar al sector palmero, la FNC ha recogido información sobre la georreferenciación de sus productores y datos adicionales a través del Sistema de Información Cafetero - SICA, que permitirá dar cumplimiento a los requisitos del EUDR. Además, con apoyo de la cooperación

internacional, se han realizado pilotos de exportaciones bajo los criterios del EUDR con buenos resultados. Podría decirse que este sector también tiene buenas herramientas para el momento en que entre en vigor el EUDR.

La cacaocultura colombiana frente al EUDR

Por último, en cuanto al sector cacaotero colombiano, hay que tener en cuenta que no es un sector con alta vocación exportadora pues más de la mitad del cacao producido en el país se consume en el mercado doméstico. Aun así, las exportaciones de cacao y productos derivados hacia la UE sumaron 11 millones de dólares en 2022, siendo alrededor del 8% de las exportaciones totales de cacao colombiano hacia el mundo, como se representa a continuación:

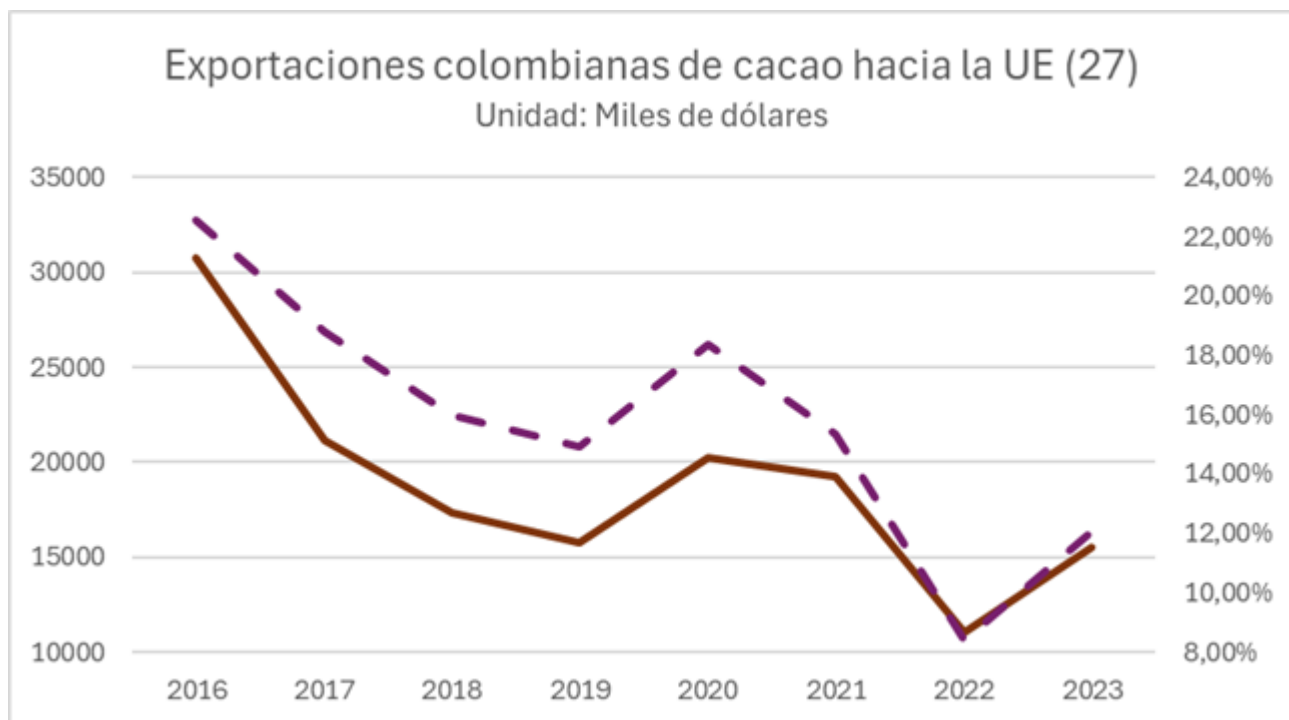


Ilustración 4. Elaboración propia. Fuente Trade Map

De acuerdo con la información de FEDECACAO, el 97% de los cacaocultores tienen un área de

producción de menos de 3 hectáreas. Este es un sector que ha tomado fuerza por políticas como la sustitución de cultivos de uso ilícito y que, por naturaleza, está bajo sistemas de producción agroforestales, pues se combina con maderables y cultivos de pan coger. El sector ha venido avanzando en la georreferenciación de sus productores, no obstante, aún hay vacíos de información por llenar por lo cual es el sector que necesita más preparación para la implementación de la EUDR. Sin embargo, los cultivos de cacao no se han ubicado en áreas por fuera de la frontera agrícola y, por el contrario, han contribuido a la reforestación en áreas donde antes hubo deforestación para sembrar plantaciones de coca.

Sumado a esto, cabe resaltar que el Estado colombiano ha venido avanzando en sistemas de información como el ya mencionado SMByC del IDEAM, el sistema de monitoreo de cultivos de la UPRA, la definición de la frontera agrícola. Quizás más importante aún, durante el evento, la anterior directora de la UPRA anunció que la ambición de este gobierno es que el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA) incluya un módulo de Debida Diligencia que será de acceso público para facilitar el cumplimiento del EUDR.

El EUDR como una oportunidad para Colombia

En vista de lo anterior, ante la inminente entrada en vigor del EUDR, puede afirmarse que Colombia tiene buenas herramientas para dar cumplimiento con los nuevos requisitos. El hecho de que los cultivos de palma aceitera, café y cacao estén dentro de la frontera agrícola, los esquemas de certificación voluntaria y los avances en georreferenciación indican que son productos que no contribuyen a la deforestación ni degradación de los bosques.

Así, la gran pregunta es qué tan bien preparados están nuestros competidores en África y en Asia. En caso de que no cuenten con sistemas de información tan robustos que faciliten la DD, Colombia estaría perdiendo una ventaja competitiva que nos permitiría aumentar nuestros porcentajes de participación en el mercado europeo – que han venido disminuyendo en los últimos 8 años – para estos tres productos. Por el lado de la UE, lo más probable es que se extienda el plazo de aplicación de la norma, pues no son solo 3 los productos que cubre el EUDR y el fracaso de su implementación tendría consecuencias económicas que

conducirían a un retroceso de las ambiciones en materia de lucha contra la deforestación.

No obstante, considero que el cumplimiento de la EUDR podría representar una oportunidad adicional para las ambiciones del gobierno en materia de formalización de tierras. Como mencioné en una columna anterior, si diferentes organizaciones como gremios, ONG's y empresas, están prestando asistencia técnica y apoyo financiero para el levantamiento de miles de polígonos para georreferenciar las unidades productivas ¿por qué el Estado no acompaña estos procesos y establece unos requisitos técnicos mínimos para que dicha información sirva como insumo para la actualización del catastro multipropósito y conduzca a la regularización de la tenencia de la tierra?

Adenda: Hablando de trazabilidad, tuve la oportunidad de participar en la revisión del documento “estudio de casos y lecciones aprendidas a partir de pilotos de trazabilidad de la deforestación en Colombia en las cadenas láctea y cárnica” elaborado por el equipo de la Fundación Natura. Los resultados son muy interesantes y hacen parte del proyecto “incrementando ambiciones y acelerando acciones para proteger y restaurar los bosques”, aquí pueden encontrar más información de dicho proyecto:

<https://natura.org.co/tematicas/desarrollo-humano-y-sectorial-con-enfoque-de-sostenibilidad/incrementando-ambiciones-y-acelerando-acciones-para-proteger-y-restaurar-los-bosques/>

[1] Reglamento disponible en inglés:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115>

[2] Ver:

<https://www.fao.org/newsroom/detail/sustainable-forestry-fao-releases-reports-on-deforestation-livestock-grazing-and-farmer-field-schools/en>

[3] Ver:

https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en

El reglamento sobre productos libres de deforestación de la UE es una
oportunidad para Colombia

[4] La grabación del evento está disponible aquí:

<https://www.youtube.com/watch?v=S2JltfAKba8&t=2567s>

[5] Ver:

<https://fedepalma.org/conferenciainternacional/wp-content/uploads/2022/09/Catastro-Nacional-Palmeroamhc.pdf>

Andrés Santana Bonilla, Magister en Desarrollo Rural

Foto tomada de: Mundo Cafeto