

Con el respaldo de:



based on a decision of
the German Bundestag



© Juan Arredondo

Regulaciones de la Unión Europea con influencia en la cadena global del aceite de palma

GOBERNANZA SOSTENIBLE DE LA CADENA DE VALOR DEL ACEITE DE PALMA UN ESTUDIO DE CASO COLOMBIANO

SERIE DE RESÚMENES DE CONOCIMIENTO EN ACEITE DE PALMA
No. 2 | JUNIO 2024



PAISAJES
FUTUROS

Autoras: Marcela Muñoz Escobar, Klara Bogs

Departamento de Política Ambiental, Centro Helmholtz de Investigaciones Ambientales – UFZ

La investigación documentada en esta serie de resúmenes de conocimiento, se concentra en el análisis de la gobernanza de la cadena de valor del aceite de palma y uno de sus destinos de exportación: la Unión Europea; presentado como un sistema teleacoplado (Figura 1), es decir, dos sistemas relacionados a pesar de su distancia geográfica.

El objetivo general es identificar puntos de apalancamiento que provean indicios sobre posibles vías para la transición hacia una cadena de valor del aceite de palma más sostenible y justa. En el primer resumen de conocimiento presentamos la cadena de valor del aceite de palma en Colombia como sistema emisor (sistema que produce y exporta) mediante el mapeo de la cadena de valor y la identificación de los principales actores. En este segundo resumen de conocimiento, nos concentramos en la gobernanza de la cadena de valor, revisando algunas de las normativas que influyen en la producción y comercialización del aceite de palma desde la Unión Europea (EU) como sistema receptor (sistema que importa o recibe los productos del sistema emisor).

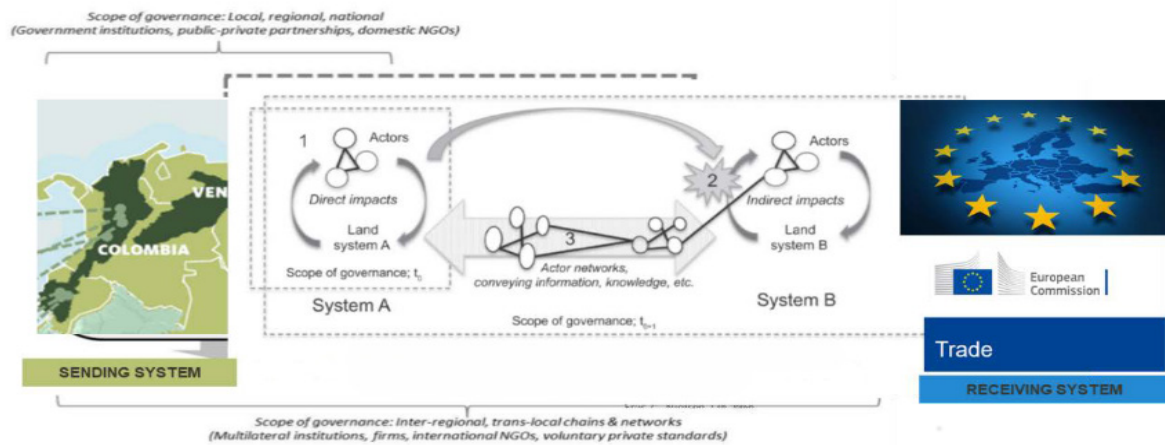


Figura 1. Sistema teleacoplado de aceite de palma -Colombia y la Unión Europea.
Basado en Eaking et al. 2014:147 y Friis, C & Nielsen J. 2014.

Regulaciones Europeas que tienen influencia en la cadena de valor del aceite de palma

Para comprender el potencial rol positivo o negativo de las regulaciones hacia una producción más sostenible del aceite de palma, este segundo resumen de conocimiento examina las normativas de la UE, desde el punto de vista de sistema receptor/consumidor del aceite de palma.

Existe una serie de medidas políticas diferentes que aplican a los actores de la cadena de valor. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (OCDE por sus siglas en inglés), las clasifica en obligatorias y voluntarias (Figura 2). En cuanto a las medidas obligatorias, la OCDE identifica dos reglamentos vigentes en la UE:

- Reglamento de la UE sobre deforestación de 2023, que sustituye al Reglamento de la UE sobre la madera (OCDE, 2024, p. 18).
- Directiva de la UE sobre reportes de sostenibilidad corporativa (CSRD) de 2023.

Otros dos reglamentos son además relevantes:

- Directiva sobre diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial (CSDD)
- Directiva sobre Energía Renovable II (REDII).

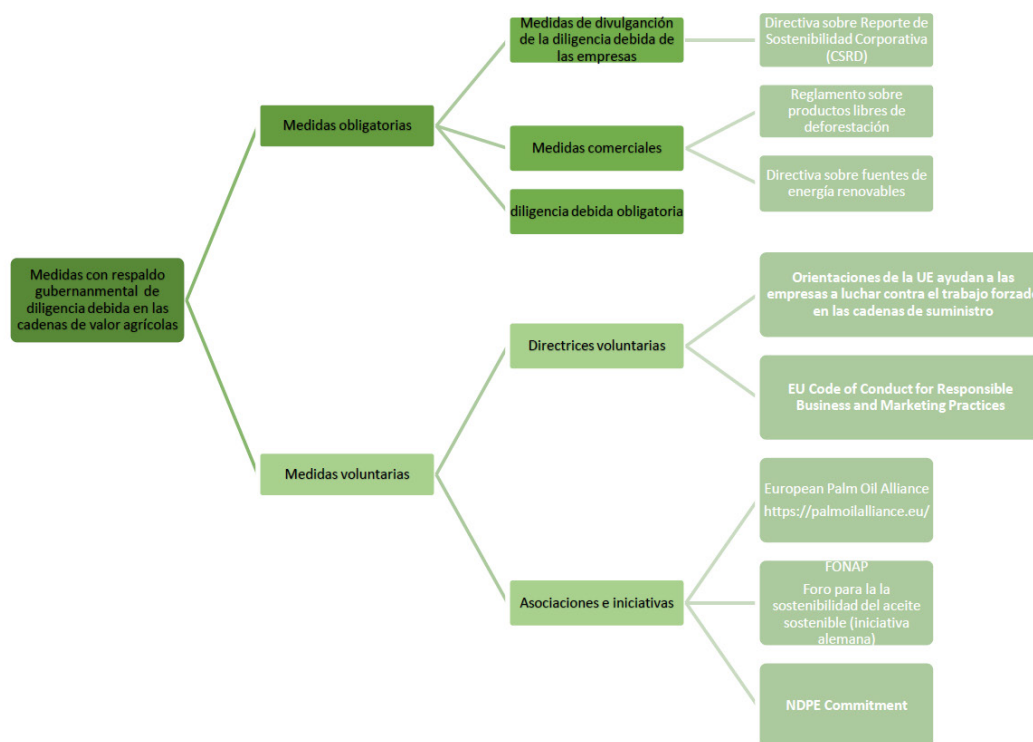


Figura 2. Medidas políticas que aplican a los actores de la cadena de valor obligatorias y voluntarias
Fuente : OECD, 2024

Medidas obligatorias

• *Reglamento de la UE sobre productos libres de deforestación*

Este reglamento se propuso el 17 de noviembre de 2021, entró en vigencia el 29 de junio de 2023 y comienza a aplicarse el 20 de diciembre de 2024 (Comisión Europea, s.f.-a). Se trata de una medida basada en el comercio, ya que establece prohibiciones a la importación y tiene como objetivo disminuir la contribución de la UE a la deforestación, la degradación de los bosques y, por tanto, a las emisiones de gases de efecto invernadero y a la pérdida de biodiversidad mundial. El reglamento se aplica a 6 materias primas: **aceite de palma**, ganado, madera, soja, cacao, café y sus productos derivados, y prohíbe la importación en la UE si esas materias primas proceden de tierras afectadas por la deforestación después del 31 de diciembre de 2020, que también se denomina fecha límite. Si la producción no se ajusta a la legislación específica de su país en materia de deforestación, también se prohíbe la

importación (Zhunusova et al., 2022, pp. 1-5).

Como complemento a esta prohibición de importación, la normativa obliga a las empresas a elaborar declaraciones de diligencia debida para los productos básicos pertinentes. Los operadores y empresas, salvo los pequeños comerciantes, tienen que rastrear los productos hasta la ubicación de la parcela en la que se produjeron. Los retos residen en un "breve plazo de aplicación (12 meses tras la entrada en vigor), las elevadas multas por incumplimiento (al menos el 4% del volumen de negocios anual de los operadores o comerciantes en el Estado o Estados miembros afectados) y los requisitos de geolocalización y trazabilidad, especialmente en relación con la inclusión de los pequeños agricultores". (EPOA et al., 2022, p. 21). La aplicación de sus disposiciones fue pospuesta para el 30 de diciembre de 2025. Las micro y pequeñas empresas tendrán que aplicarlo a partir del 30 de junio de 2026 (UE, 2025).

Con respecto a los pequeños agricultores y los pueblos indígenas y las comunidades locales, el reglamento puede considerarse bastante crítico, ya que puede tener efectos no deseados. El reglamento "no especifica ninguna medida para ayudar a los pequeños agricultores a cumplir los requisitos establecidos" (Zhunusova et al., 2022, pp. 1-5). Debido a las normas de importación más estrictas, los sistemas de trazabilidad de las empresas tienen que ser más precisos y costosos. Esto significa que se espera que las empresas simplifiquen sus cadenas de suministro, lo que fomenta la agricultura a gran escala y reduce el número de pequeños agricultores como proveedores. El resultado es la exclusión de los pequeños agricultores de las cadenas de suministro internacionales. Aunque los precios del producto final aumenten, esto no significa necesariamente un aumento de los ingresos de los pequeños agricultores. Además, podrían surgir conflictos por la tierra entre la agricultura a pequeña y gran escala. La agricultura a gran escala se verá incentivada por la simplificación de las cadenas de suministro, lo que puede intensificar las desigualdades ya existentes. La gran desigualdad existente en Colombia en lo que respecta a la propiedad de la tierra entre pequeños y grandes productores ya se mencionó en la anterior nota informativa. Estos conflictos por la tierra podrían empujar a los pequeños agricultores y a los pueblos indígenas y las comunidades locales hacia tierras marginales y reducir su independencia económica. Además, otros cultivos de estas tierras «libres de deforestación» después de 2020 podrían ser desplazados por los 6 productos básicos incluidos en el reglamento. Esto podría desplazar los otros cultivos a tierras vinculadas a la deforestación (Zhunusova et al., 2022, pp. 1-5).

• *Directiva de la UE sobre reportes de sostenibilidad de las empresas (CSRD) de 2023*

La normativa de la UE obliga a las grandes empresas a publicar informes periódicos sobre los riesgos sociales y ambientales a los que se enfrentan y sobre el impacto de sus actividades en las personas y el medio ambiente. La Directiva entró en vigencia en enero de 2023. Las nuevas normas garantizarán que los inversionistas y otros actores tengan acceso a la información que necesitan para evaluar el impacto de las empresas en las personas y el medio ambiente y para que los inversionistas evalúen los riesgos financieros y las oportunidades derivadas del cambio climático y otros aspectos de sostenibilidad. Las primeras empresas tendrán que aplicar las nuevas normas por primera vez en el ejercicio del año 2024, para la publicación de informes en 2025 (UER, 2023).

• *Directiva sobre la debida diligencia en materia de sostenibilidad empresarial (CSDD)*

La Directiva se propuso en febrero de 2022 y entró en vigencia en enero de 2023. Su objetivo es hacer obligatoria la diligencia debida en cuestiones de derechos humanos e impacto ambiental. En comparación con el Reglamento de la UE sobre productos libres de deforestación, la Directiva se aplicará a un espectro más amplio de empresas que incluye a las pequeñas y medianas empresas y a las empresas no pertenecientes a la UE (Drost et al., 2022, pp. 3-6).

• *Directiva sobre Energía Renovable II*

Esta directiva entró en vigencia el 20 de noviembre de 2023 y es una versión revisada de la RED de 2018 (Comisión Europea, s.f.-b). Con el fin de alcanzar el 32% de energía renovable en 2030, una de las medidas contempla la eliminación progresiva de los biocombustibles procedentes de cultivos para 2023. Actualmente sólo se aplica una reducción para el **aceite de palma** y sus derivados, como los efluentes de los molinos y los racimos de fruta vacíos, debido a su alto riesgo de cambio indirecto del uso de la tierra.

Los críticos afirman que esto podría dar lugar a un aumento de otras materias primas utilizadas como biocombustible en la UE, lo que podría estar relacionado con la deforestación. En la UE, la importación de aceite de palma para biocombustible aumentó hasta 2018, año en el que el 65% del aceite de palma importado se utilizó para biodiésel. Desde 2021 este porcentaje de uso de aceite de palma está disminuyendo radicalmente debido a la anticipación y aplicación de la REDII (Drost et al., 2022, pp. 3-5).

• *Normativa obligatoria a nivel nacional*

A nivel nacional en los países de la UE, se pueden encontrar otras diligencias debidas obligatorias, como la Ley francesa del Deber de Vigilancia de 2017 y la Ley alemana de la Cadena de Suministro de 2023 (OCDE, 2024, p. 19).

Medidas voluntarias

• *Reglamento de la UE sobre productos libres de deforestación*

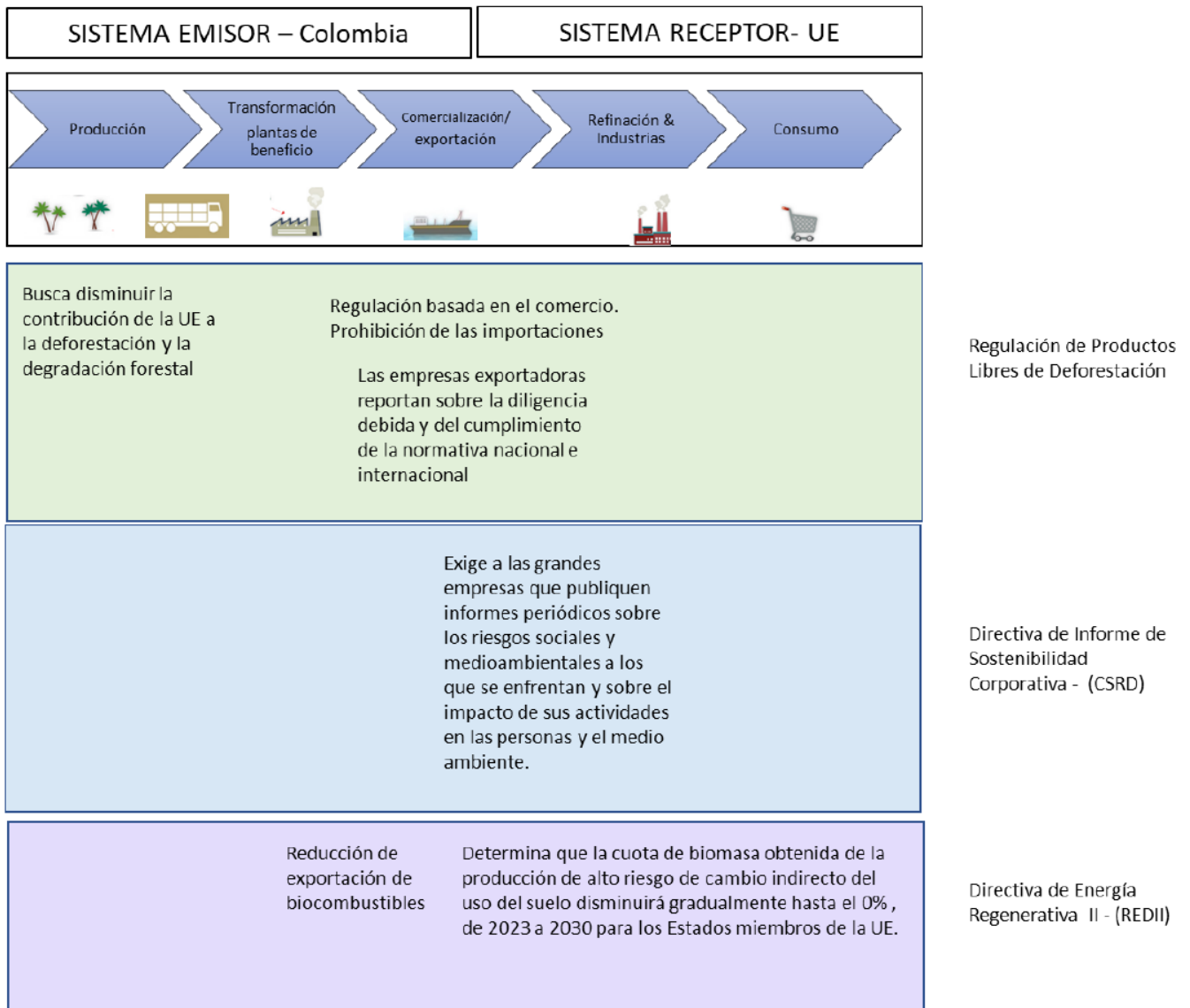
La OCDE divide las medidas voluntarias en guías voluntarias y en asociaciones e iniciativas. A escala de la UE se han identificado dos orientaciones:

- La Guía del Servicio de Acción Exterior de la UE sobre la diligencia debida para combatir el trabajo forzoso en las cadenas de suministro de 2021, y
- El Código de Conducta de la UE sobre Prácticas Comerciales y de Comercialización Responsables en el Sector Alimentario de 2021.

Puede haber numerosas iniciativas nacionales, como la Alianza Holandesa para el Aceite de Palma Sostenible (DASPO), el Foro Alemán del Aceite de Palma (FONAP), la Fundación Española para el Aceite de Palma Sostenible, etc. Las iniciativas nacionales en la UE son importantes para mantener y apoyar la demanda de aceite de palma sostenible.

Además, las iniciativas de múltiples partes interesadas, como la Alianza para el Aceite de Palma Sostenible, la RSPO o la Alianza Europea del Aceite de Palma, forman parte de las medidas voluntarias (EPOA et al., 2022, p. 46 y ss.).

Otros ámbitos políticos importantes son: la contratación pública, el comercio y la inversión, las finanzas sostenibles, las certificaciones y el etiquetado (OCDE, 2024, p. 22 y ss.). Un ejemplo es el compromiso «Sin deforestación, sin turba, ni explotación» (NDPE) que las empresas adoptan voluntariamente. El compromiso incluye «la no deforestación, la preservación de las tierras de Alto Valor de Conservación (HCV) y las zonas de turberas de Alta Reserva de Carbono (HCS), la quema cero, el consentimiento libre, previo e informado (FPIC) para las comunidades indígenas y otras comunidades locales, y la prevención de las malas condiciones de trabajo y otras formas de explotación». Abarca un Marco de Información sobre la Aplicación que contribuye a una mayor transparencia y complementa la certificación (EPOA & IDH, 2021, p. 26 y ss.).



Aspectos clave relacionados con la gobernanza sostenible de la cadena de aceite de palma

Los recientes reglamentos de la UE que influyen en la cadena de valor global del aceite de palma han mostrado un mayor esfuerzo por hacer que las cadenas de valor sean más sostenibles a través de normas más estrictas de diligencia debida, como la trazabilidad, evitando la importación de productos vinculados a la deforestación o a un alto riesgo de cambio indirecto del uso de la tierra. A pesar de su posible impacto positivo hacia una producción más sostenible y una mayor transparencia, también podrían causar efectos negativos involuntarios. Por ejemplo, en Colombia, la gran mayoría de los productores de aceite de palma son pequeños propietarios que se enfrentan a grandes dificultades para transformar su producción bajo normas de certificación, a menudo debido a barreras de costos elevados.

El Reglamento sobre productos libres de deforestación, así como el resto de normativas, podría suponer un riesgo para los pequeños productores que tendría graves repercusiones en cuanto al riesgo de exclusión de las cadenas de valor mundiales del aceite de palma. Como el reglamento sobre productos libres de deforestación no incluye ninguna medida de apoyo a los pequeños propietarios, no es claro si sólo los grandes productores pueden permitirse la transición a normas de aplicación más estrictas y a una producción certificada, lo que se traduce en una simplificación de la cadena de valor. Por lo tanto, los Reglamentos EURD y de Diligencia Debida podrían reforzar la desigualdad entre los grandes productores y los pequeños propietarios.

Además, el reglamento sobre productos libres de deforestación deja fuera otros ecosistemas para los que la conservación es esencial. Para la región de la Orinoquia colombiana, caracterizada por sus ecosistemas de sabana, el reglamento sobre productos libres de deforestación no se aplicará a pesar de que ecosistemas estratégicos están siendo transformados en plantaciones de palma. Además, la normativa no menciona otros aspectos como fuentes de financiación, apoyo o colaboración para facilitar su implementación. Estos aspectos son importantes de considerar a lo largo de la gobernanza de la cadena de valor para identificar puntos de apalancamiento que ayuden a abordarlos hacia vías más sostenibles.

Referencias

- Drost, S., Rijk, G., & Piotrowski, M. (2022). *EU Deforestation Regulation: Implications for the Palm Oil Industry and Its Financers*.
- EPOA. (n.d.). How is palm oil produced? *European Palm Oil Alliance*. Retrieved 24 April 2024, from <https://palmoilalliance.eu/palm-oil-production/>
- EPOA, & IDH. (2021). *State of Play: Role of Europe in Driving Sustainable Palm Oil*. <https://www.idhsustainabletrade.com/publication/report-state-of-play-role-of-europe-in-driving-sustainable-palm-oil/>
- EPOA, IDH, & RSPO. (2022). *Sustainable Palm Oil: Europe's business – fact, analysis and actions to leverage impact*. https://www.idhsustainabletrade.com/uploaded/2022/09/Palm_Oil_Report_21_09_22_FINAL.pdf
- EBU. Sustainability Rulebook: The Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) | EBU Sept 2023
- European Commission. (n.d.-a). *Deforestation Regulation implementation—European Commission*. Retrieved 24 April 2024, from https://green-business.ec.europa.eu/deforestation-regulation-implementation_en
- European commission. La aplicación del Reglamento EUDR sobre productos libres de deforestación se retrasa hasta diciembre de 2025. Retrieved 13 juni 2025 <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/es/news/la-aplicacion-del-reglamento-eudr-sobre-productos-libres-de-deforestacion-se-retrasa-hasta#:~:text=Una%20vez%20adoptada%20la%20presente%20propuesta%2C%20el,partir%20del%2030%20de%20junio%20de%202026>.
- European Commission. (n.d.-b). *Renewable Energy Directive*. Retrieved 24 April 2024, from https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/renewable-energy-directive-targets-and-rules/renewable-energy-directive_en
- OECD. (2024). *Review of G7 Government-led Voluntary and Mandatory Due Diligence Measures for Sustainable Agri-food Supply Chains*. OECD. <https://doi.org/10.1787/f05af4a1-en>
- Zhunusova, E., Ahimbisibwe, V., Sadeghi, A., Toledo-Aceves, T., Kabwe, G., & Günter, S. (2022). Potential impacts of the proposed EU regulation on deforestation-free supply chains on smallholders, indigenous peoples, and local communities in producer countries outside the EU. *Forest Policy and Economics*, 143, 102817.

El proyecto Paisajes Futuros cuenta con el respaldo de la Iniciativa Internacional de Protección del Clima (International Climate Initiative, IKI). La IKI es una parte importante del compromiso internacional de financiación en materia climática del gobierno alemán. Desde 2022, el Ministerio Federal de Economía y Protección del Clima (Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action, BMWK) implementa la IKI en estrecha cooperación con el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Seguridad Nuclear y Protección del Consumidor (Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection, BMUV) y el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores (AA). www.international-climate-initiative.com



**PAISAJES
FUTUROS**



www.paisajesfuturos.com