

Análisis de los costes y beneficios que suponen los cambios normativos de la UE y Estados Unidos en materia de producción orgánica

VERSIÓN 2 – ABRIL DE 2024

Índice

VERSIÓN 2 – ABRIL DE 2024.....	1
1. Introducción	5
1.1. Metodología	5
1.2. Limitaciones.....	7
2. Mercado orgánico: consumo y producción	7
2.1. Producción orgánica mundial.....	7
2.2. Cacao orgánico exportado desde África y América Latina.....	9
2.3. Importaciones de cacao orgánico.....	10
2.4. Mercados de consumo de chocolate orgánico	12
2.5. Conocimiento de los productos orgánicos por parte de los consumidores.....	15
3. Cambios en las normativas de la UE y Estados Unidos en materia de producción orgánica	17
3.1. Reglamento ecológico de la UE.....	19
3.2. Normativa orgánica de Estados Unidos.....	25
4. Análisis de costes y beneficios.....	29
4.1. Beneficios	29
4.2. Costes.....	32
4.3. Comparación de la distribución de valor y costes en las cadenas de valor del cacao y del chocolate orgánico	41
5. Resultados posibles	45
5.1. Hallazgos generales.....	45
5.2. Escenarios para cuatro tipos de grupos de productores	46
6. Conclusiones.....	48
7. Recomendaciones.....	49

Índice de figuras

Figura 1. Hectáreas de cacao orgánico (incluidas superficies en fase de conversión) en 2022. Fuente: BASIC 2024, basado en FiBL 2024	8
Figura 2. Hectáreas de cacao orgánico por país en 2022. Fuente: BASIC 2024, basado en FiBL	8
Figura 3. Productos básicos orgánicos exportados a la UE y Estados Unidos (volumen de exportación en TM).	9
Figura 4. Productos básicos orgánicos exportados a la UE y Estados Unidos en 2021(volumen de exportación en TM).....	10
Figura 5. Importaciones de la UE de cacao en grano ecológico en 2020 y 2021. Fuente: BASIC 2024 basado en CE 2022	11
Figura 6. Importaciones de la UE de pasta y polvo de cacao ecológico en 2020 y 2021. Fuente: BASIC 2024 basado en CE 2022	12
Figura 7. Distribución de las ventas al por menor de productos orgánicos por mercado en todo el mundo (izquierda) y por país dentro de la UE (derecha) en 2022.	13
Figura 8. Evolución de las ventas al por menor de productos orgánicos en Estados Unidos entre 2013 y 2022. Fuente: FiBL 2024, basado en datos de la OTA	13
Figura 9. Evolución de las ventas al por menor de productos orgánicos en la UE y Europa entre 2000 y 2022. Fuente: FiBL 2024.....	14
Figura 10. Evolución de las ventas al por menor de productos orgánicos en una selección de países en 2022. Fuente: FiBL 2024.....	15
Figura 11. Respuestas a la pregunta "¿Qué logotipos conoce Vd.? Fuente: Eurobarómetro especial 250, 2022	16
Figura 12. Pacto Verde Europeo: calendario del tren legislativo. Fuente: Parlamento de la UE.....	18
Figura 13. Distribución del valor, costes, impuestos y márgenes de beneficio neto para tabletas de chocolate ecológico tanto negro como con leche vendidas en Alemania en 2020. Fuente: BASIC 2022	41
Figura 14. Comparación de los costes de cumplimiento de las nuevas normas ecológicas de la UE y Estados Unidos previstos para 2025 con la distribución de los beneficios generados a lo largo de la cadena de suministro de una tableta de chocolate ecológico negro o con leche vendida en Alemania en 2020 (en euros por tonelada).....	42
Figura 15. Comparación de los costes de cumplimiento de las nuevas normas ecológicas de la UE y Estados Unidos previstos para 2025 con la distribución de los impuestos recaudados a lo largo de la cadena de suministro de una tableta de chocolate ecológico negro o con leche vendida en Alemania en 2020 (en euros por tonelada).....	43

Índice de cuadros

Cuadro 1: Número de participantes entrevistados por tipo de actividad	6
Cuadro 2: Resumen de los principales cambios normativos en el reglamento ecológico de la UE y sus consecuencias para la cadena de valor del cacao ecológico	21
Cuadro 3: Resumen de los cambios en la normativa orgánica en Estados Unidos con impacto en la cadena de valor del cacao y del chocolate	27
Cuadro 4: Tipología de los costes relacionados con la certificación ecológica	35
Cuadro 5: Los cuatro tipos más comunes de grupos de productores, e impacto de los cambios	38
Cuadro 6: Posibles resultados de los cambios en la normativa de la UE unidos a unos precios elevados.....	47

Acrónimos

Acrónimo	Significado
COI	Certificado de Inspección
FiBL	Instituto de Investigación de Agricultura Orgánica
JGA	Junta General Anual
NOP	Programa Nacional Orgánico
OC	Organismo de Certificación
OTA	Organic Trade Association
SCI	Sistema de Control Interno
SOE	Fortalecimiento del Cumplimiento Orgánico
USDA	Departamento de Agricultura de Estados Unidos

1. Introducción

La Unión Europea y los Estados Unidos se consideran mercados maduros en cuanto al consumo de chocolate. En ambos mercados, el consumo del chocolate orgánico ha conocido cierto auge a lo largo de los últimos años gracias al elevado poder adquisitivo y al creciente interés por una vida más sana. No obstante, y pese a la disposición de los consumidores europeos y estadounidenses a pagar más por el chocolate orgánico, se sigue tratando de un nicho de mercado.

Últimamente, una serie de escándalos ha provocado cierto escepticismo entre los consumidores, sobre todo en relación con los insumos agrícolas permitidos en la producción orgánica; además, algunos actores del sector (no orgánico) a menudo cuestionan el proceso de control de la certificación orgánica. Para hacer frente a las crecientes dudas y recuperar la confianza, se han modificado las normas orgánicas tanto en la UE como en Estados Unidos, con el fin de fortalecer su cumplimiento¹.

Se prevé que los cambios normativos afecten a todos los participantes en el mercado orgánico – aunque de forma distinta dependiendo de su tamaño, sus actividades y otros factores – en al menos tres aspectos principales: los sistemas de control interno y externo de la certificación de grupos, los procesos de trazabilidad y la verificación de la ausencia de contaminación por productos prohibidos.

Para estimar los costes del cumplimiento de las nuevas normativas orgánicas de la UE y Estados Unidos, así como los beneficios potenciales para todos los participantes en la agricultura orgánica, la ICCO encargó a BASIC un análisis de costes y beneficios de los cambios normativos orgánicos, que incluyera el desarrollo de distintos escenarios en cuanto a los posibles impactos sobre el valor y la distribución de costes a lo largo de las cadenas de cacao y chocolate orgánicos. BASIC invitó a su socio Tero a unirse al equipo, para así aprovechar la complementariedad entre la capacidad de BASIC para analizar las cadenas de valor del cacao a nivel macroeconómico, y la experiencia de Tero en la recopilación de datos complejos procedentes de los operarios agrícolas y de sus redes en los países productores de cacao.

1.1. Metodología

El objetivo final del estudio es el de comparar los beneficios estimados (por ejemplo, un mayor precio al productor o la captación de una mayor cuota de mercado) con los costes generados por el cumplimiento de los cambios normativos, para los participantes en el sector del cacao orgánico (tanto los participantes actuales como los que puedan introducirse, en el futuro, en el mercado del cacao orgánico). Basándose en las estimaciones y en el análisis de costes y beneficios, el equipo de

¹ En la UE se adoptó en mayo de 2018 un nuevo reglamento que entró en vigor el 1 de enero de 2022, el *Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R0848-20220101>). En Estados Unidos, el Servicio de Comercialización Agrícola (AMS) del USDA publicó en enero de 2023 un nuevo texto legal *Strengthening Organic Enforcement (SOE) Final Rule* (<https://www.federalregister.gov/documents/2023/01/19/2023-00702/national-organic-program-nop-strengthening-organic-enforcement>), que entró en vigor el 20 de marzo de 2023.

investigación desarrolló escenarios que exploran los posibles impactos sobre la distribución del valor y los costes a lo largo de la cadena de valor del cacao y del chocolate.

Para ello, el estudio se centra en los ámbitos siguientes:

- Los mercados de consumo de chocolate orgánico en la UE y Estados Unidos.
- Cinco países productores de cacao orgánico:
 - o Côte d'Ivoire y Perú, donde se han realizado estudios *in situ* con recopilación de datos,
 - o La República Dominicana, Ghana y Sierra Leona, donde sólo se han recopilado datos a distancia.

Los 5 países fueron elegidos para reflejar una mezcla de actores dominantes y emergentes en el mercado del cacao orgánico: la República Dominicana, Sierra Leona y Perú son grandes exportadores de cacao orgánico, que representa una proporción importante de su producción total de cacao, pero Ghana y Côte d'Ivoire están empezando a desarrollar el cacao orgánico, que ahora representa una parte mínima de su producción total.

Dentro de este ámbito geográfico, el equipo de investigación estudió 5 tipos de actores a nivel de producción, tal y como se identificaron en la fase inicial del estudio:

- Cooperativas aún no certificadas, pero que desean solicitar la certificación orgánica;
- Cooperativas más pequeñas, ya certificadas (<2000 socios);
- Cooperativas más grandes, ya certificadas (>2000 socios);
- Explotaciones individuales que superan el umbral de tamaño/volumen de negocios, que estaban certificadas como parte de un grupo y que ahora tendrán que solicitar la certificación individual²,
- Certificación por grupos como proyecto gestionado por un participante del sector (por ejemplo, exportador o fabricante de chocolate).

Este informe se basó en datos proporcionados por 35 informadores clave, con el siguiente desglose:

Tipo de actividad	Perú	Côte d'Ivoire	Otros países	Total
Organizaciones de productores	6	7	6	15
Exportadores	1		2	3
Importadores / marcas			4	4
Organismos de certificación / regulación	3	1	3	7
Otros			2	2
Total	10	8	17	35

Cuadro 1: Número de participantes entrevistados por tipo de actividad

El término “Otros países” engloba a la República Dominicana, Ghana y Sierra Leona como países productores, y a la UE y Estados Unidos en representación de países importadores, además de organismos de certificación y regulación.

“Otros participantes” se refiere a una ONG y a una institución de investigación.

También se consultaron fuentes secundarias, citadas en el informe.

² En la práctica, en el transcurso de este estudio no se ha podido identificar ninguna explotación de cacao ecológico que pudiera calificarse de grande según la definición de la UE.

1.2. Limitaciones

Dado que estas normativas se encuentran en periodo de transición, con una aplicación prevista para principios de 2025, aún podrían introducirse algunos ajustes menores respecto a:

- la redacción de determinados requisitos reglamentarios
- los procedimientos de control establecidos por los distintos organismos de certificación y sus representantes en los países productores.

Aunque hemos procurado equilibrar el número de productores de cacao entrevistados tanto durante el trabajo de campo como a distancia, ha resultado más difícil hablar directamente con cacaocultores en Sierra Leona, Ghana y la República Dominicana. También ha sido muy difícil hablar con empresas de chocolate orgánico; algunas rechazaron ser entrevistadas y en otros casos las entrevistas no pudieron concertarse a tiempo.

Son escasos los datos publicados sobre el mercado del chocolate orgánico y sobre el impacto del declive reciente del mercado en la UE.

El contexto actual de precios elevados también complica el desarrollo de escenarios. La prima común pagada por el cacao orgánico oscila entre 200 and 300€/t aproximadamente (entre 180 y 280€/t por el cacao orgánico y entre 270 and 300€/t por el cacao orgánico de Comercio Justo); esta prima representa un aliciente bastante menos importante cuando los precios fob del cacao superan los US\$6000 por tonelada (al representar menos del 5%).

2. Mercado orgánico: consumo y producción

2.1. Producción orgánica mundial

La superficie destinada a la agricultura orgánica representaba en 2022 sólo el 2% de la superficie agrícola total a nivel mundial. Entre 2021 y 2022, la superficie destinada a la agricultura orgánica creció en un 26,6% para situarse en un total de 96,4 millones de hectáreas destinadas a productos orgánicos o bien en fase de conversión, registrándose los mayores incrementos en términos absolutos en Australia, la India y Grecia³. Se estima que 4,5 millones de productores orgánicos cultivan estas tierras, la mayoría en Asia (61% de los productores orgánicos a nivel mundial)⁴.

En 2022, el cacao orgánico ocupaba 515.214 hectáreas, cifra que representa el 0,5% de la superficie mundial destinada a la agricultura orgánica y el 4,4% de la superficie total dedicada al cultivo de cacao en todo el mundo⁵.

³ FiBL 2024

⁴ *Ibidem*

⁵ *Ibidem*

Hectáreas de cacao orgánico (incluidas superficies en fase de conversión) en 2022

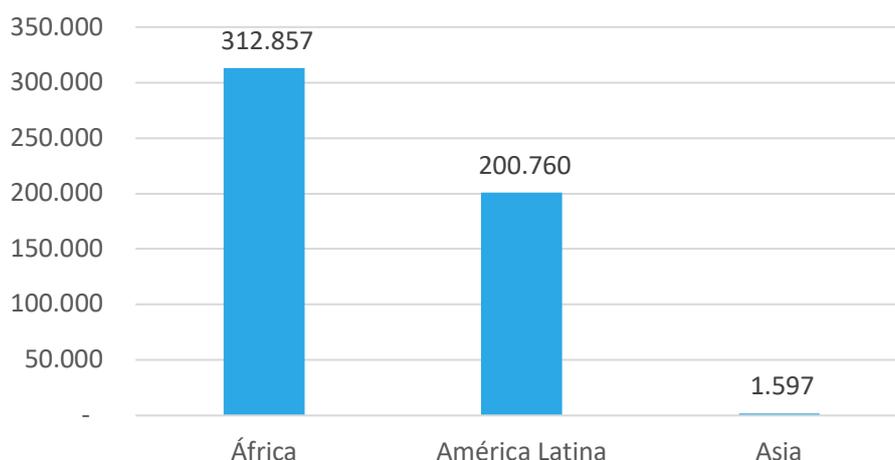


Figura 1. Hectáreas de cacao orgánico (incluidas superficies en fase de conversión) en 2022. Fuente: BASIC 2024, basado en FIBL 2024

África encabeza el ránking de tierras destinadas al cacao orgánico, con 312.857 hectáreas, correspondiendo la mitad a Sierra Leona (véase la figura 2). América Latina ocupa el segundo lugar, con 200.760 hectáreas, correspondiendo el 57% a la República Dominicana (véase la figura 2).

Hectáreas de cacao orgánico (incluidas superficies en fase de conversión) por país en 2022

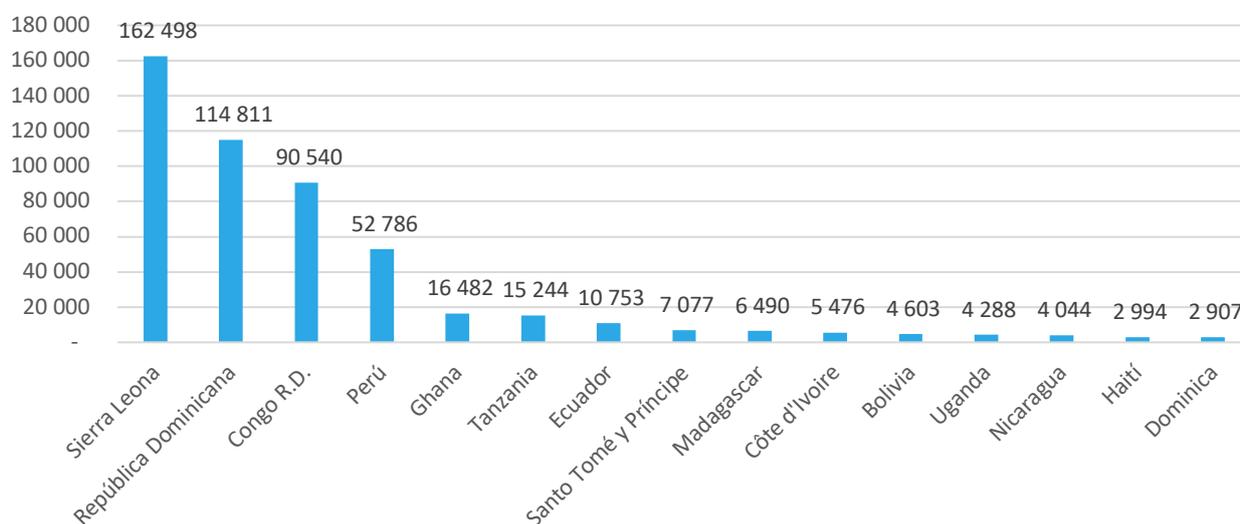


Figura 2. Hectáreas de cacao orgánico por país en 2022. Fuente: BASIC 2024, basado en FIBL

2.2. Cacao orgánico exportado desde África y América Latina

En cuanto al comercio y la exportación, el cacao orgánico sigue la misma ruta que el cacao convencional. Por término medio, entre el 60% y el 70%⁶ del cacao en grano y los productos semiacabados de cacao producidos en todo el mundo pasan por Europa (más que nada por el mercado de la UE) antes de llegar a otras zonas importantes de elaboración y consumo, entre ellas Estados Unidos.

Los datos recopilados por FiBL sobre el cacao orgánico producido en África (figura 2) y en América Latina (figura 3) confirman esta tendencia: todas las exportaciones llegan primero al mercado de la UE antes de ser potencialmente reexportadas al mercado estadounidense.

Africa: Key commodity groups exported to the EU and US in 2022

Source: Traces/European Commission 2023, GATS/USDA 2023

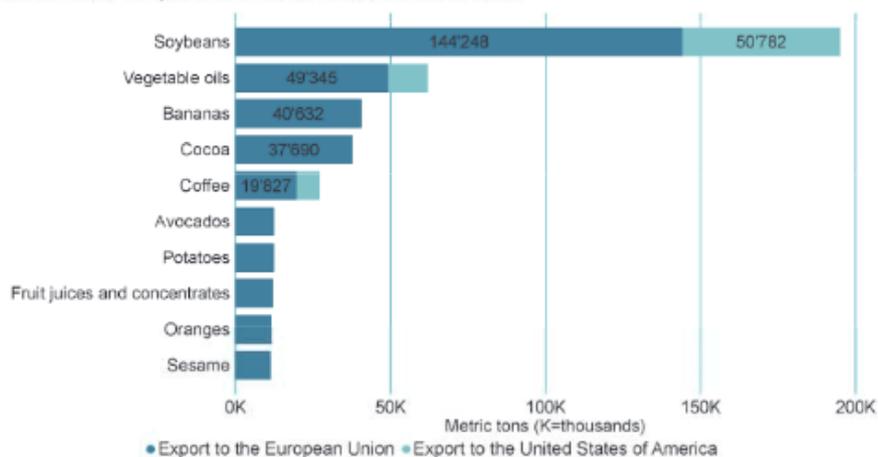


Figura 3. Productos básicos orgánicos exportados a la UE y Estados Unidos (volumen de exportación en TM).

Fuente: FiBL 2024, TRACES/Comisión Europea, GATS/USDA, recopilado por FiBL

⁶ Confectionery News, "Time's up: new European Union Deforestation Regulation (EUDR) comes into force at the end of 2024 - how ready is cocoa?", 23 de enero de 2024

Latin America: Key commodity groups exported to the EU and US in 2021

Source: Traces/European Commission 2023, USDA 2023

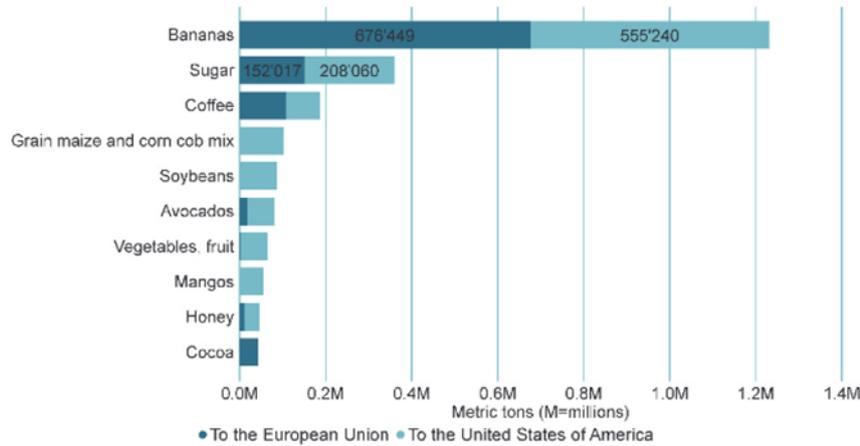


Figura 4. Productos básicos orgánicos exportados a la UE y Estados Unidos en 2021 (volumen de exportación en TM).

Fuente: FiBL 2023, TRACES/Comisión Europea, GATS/USDA, recopilado por FiBL

Estos canales reflejan la estrategia aplicada por la mayoría de los participantes en el sector cacaotero – si no todos – en cuanto al cumplimiento de las normativas orgánicas de la UE y Estados Unidos. En realidad, los implicados en el sector han optado por adaptar sus prácticas a la normativa orgánica de la UE, que es más exigente que la estadounidense. De este modo, se aseguran de que el cacao orgánico que cumple la normativa de la UE no sólo pueda entrar en la UE – la mayor zona importadora mundial de cacao – sino que también cumpa los requisitos para poder entrar en otros mercados con normas menos exigentes, entre ellos el mercado estadounidense.

Cabe destacar el desfase considerable que existe entre la superficie destinada al cacao orgánico (más de 500.000 ha. en todo el mundo) y las exportaciones efectivas (menos de 100.000 toneladas). Dicho desfase se atribuye a tres factores principales. El primero es la hipótesis de que algunas zonas certificadas (sobre todo en Sierra Leona y la RD del Congo) tienen una densidad de plantación muy baja y/o rendimientos bajos, por lo que muchas hectáreas certificadas producen un volumen más bien bajo de cacao certificado. El segundo factor tiene que ver con el control del cacao en grano orgánico con anterioridad a su exportación, una parte del cual puede quedar desclasificado en caso de detectarse alguna contaminación, por lo que no se vende ni se exporta como cacao orgánico. El tercer factor está relacionado con el mercado: dependiendo de la oferta y la demanda, es posible que no todo el cacao orgánico certificado encuentre una salida orgánica. En tal caso, los proveedores podrían optar por vender el cacao en grano en el mercado convencional antes que perderlo del todo.

2.3. Importaciones de cacao orgánico

En 2020 y 2021, se estima que las importaciones de cacao en grano orgánico en el mercado de la UE ascendieron a 76.000 – 77.000 toneladas⁷, convirtiendo al cacao en grano en la 12ª categoría más importante de productos orgánicos que entraba en la UE, y el 2º cultivo permanente orgánico más importante⁸. Para esos mismos años, las importaciones por parte de la UE de pasta y polvo de cacao orgánico se elevaron respectivamente a 1.971 toneladas y 2.632 toneladas⁹.

Los principales proveedores de cacao en grano orgánico, tanto en 2020 como en 2021, fueron la República Dominicana, RD del Congo y Sierra Leona, mientras que Perú fue el 4º proveedor más importante de cacao en grano orgánico, pero encabezó las importaciones de pasta y polvo de cacao por parte de la UE:

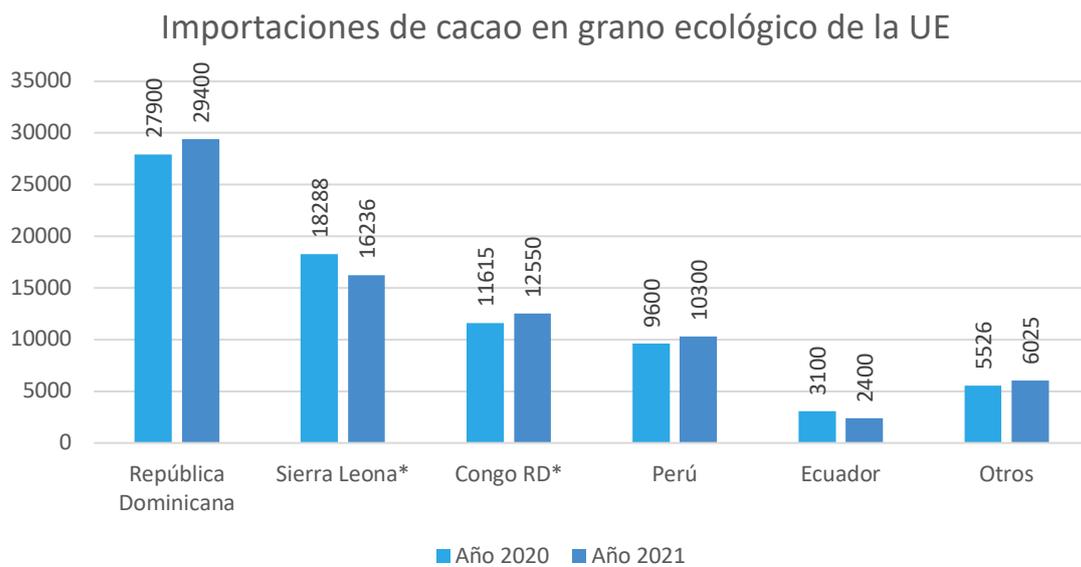


Figura 5. Importaciones de la UE de cacao en grano ecológico en 2020 y 2021. Fuente: BASIC 2024 basado en CE 2022

Nota 1 sobre la figura 5: Las importaciones de cacao en grano de la UE procedentes de Sierra Leona y la RD del Congo son estimaciones, basadas en información cualitativa: el cacao es (casi) el único producto ecológico exportado desde estos dos países. Por lo tanto, el volumen real de las importaciones de cacao en grano ecológico en la UE desde estos dos orígenes puede ser menor, aunque los órdenes de magnitud de la figura 5 reflejan los datos señalados en el informe de la Comisión Europea, "EU imports of organic agri-food products. Key development in 2021", septiembre de 2022.

Nota 2: Existe una discrepancia entre las grandes superficies certificadas como orgánicas y los volúmenes reales de comercio orgánico en algunos países, que puede explicarse por una combinación de factores: menor productividad (menor densidad de árboles, menor cuidado de esos árboles...) y un menor porcentaje de la producción total vendida como orgánica.

⁷ En 2021, las importaciones por parte de la UE de productos agroalimentarios orgánicos se estimaron en 2,87 millones de toneladas (FiBL 2023).

⁸ Comisión Europea, "EU imports of organic agri-food products. Key development in 2021", septiembre de 2022

⁹ *Ibidem*

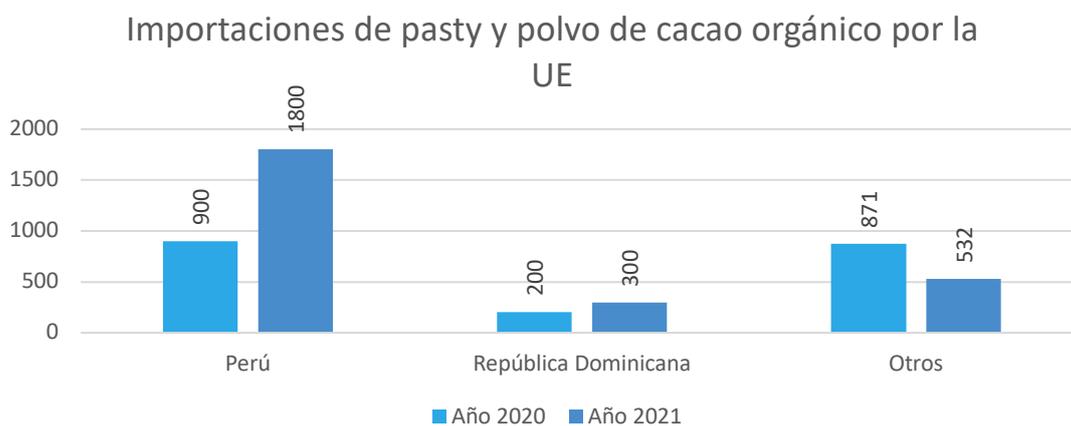


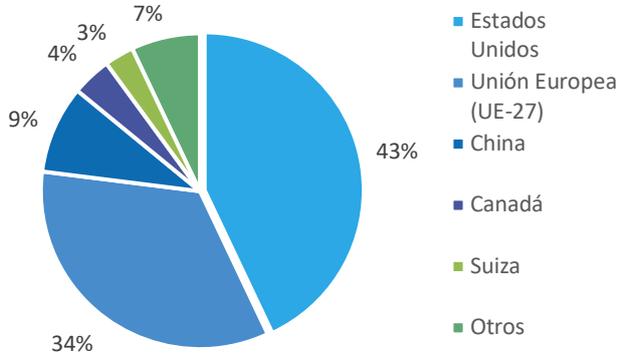
Figura 6. Importaciones de la UE de pasta y polvo de cacao ecológico en 2020 y 2021. Fuente: BASIC 2024 basado en CE 2022

2.4. Mercados de consumo de chocolate orgánico

En 2022, las ventas de alimentos y bebidas orgánicos en todo el mundo ascendieron a unos 127,7 billones de euros según Ecovia Intelligence, y a unos 135 billones de euros según FiBL¹⁰. Estados Unidos destacó como el primer mercado individual de las ventas al por menor de productos orgánicos en todo el mundo, con 58,6 billones de euros y un 43% del mercado mundial (véase la figura 7). La UE-27 es el segundo mayor mercado, con 45,1 billones de euros y un 34% del mercado mundial (véase la figura 5).

¹⁰ Ecovia Intelligence y FiBL emplean metodologías distintas para estimar las ventas totales al por menor de productos de alimentación y bebidas.

Mundo: Ventas al por menor por mercado individual en 2022 (fuente: Encuesta FiBL-AMI, 2024)



Europa: Distribución de ventas al por menor por país, 2022 (Fuente: Encuesta de FiBL-AMI, 2024)

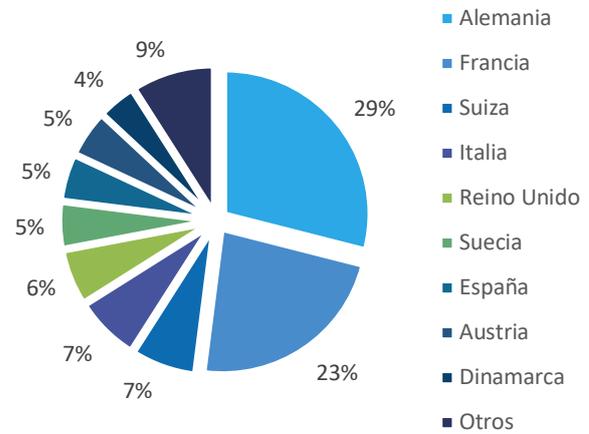


Figura 7. Distribución de las ventas al por menor de productos orgánicos por mercado en todo el mundo (izquierda) y por país dentro de la UE (derecha) en 2022.

Fuente: FiBL 2024, encuesta FiBL-AMI 2024 basada en fuentes de datos nacionales

El mercado de productos orgánicos tanto de Estados Unidos como de la UE ha ido creciendo a lo largo de los últimos 10 años (véanse las figuras 6 y 7). Sin embargo, los datos más recientes, de 2022, ponen de relieve cierta divergencia entre los dos: el mercado orgánico en Estados Unidos sigue aumentando, mientras que los mercados de la UE y Europa en general están disminuyendo:

United States: Development of US Organic Retail Sales 2013-2021

Source: NASS/USDA

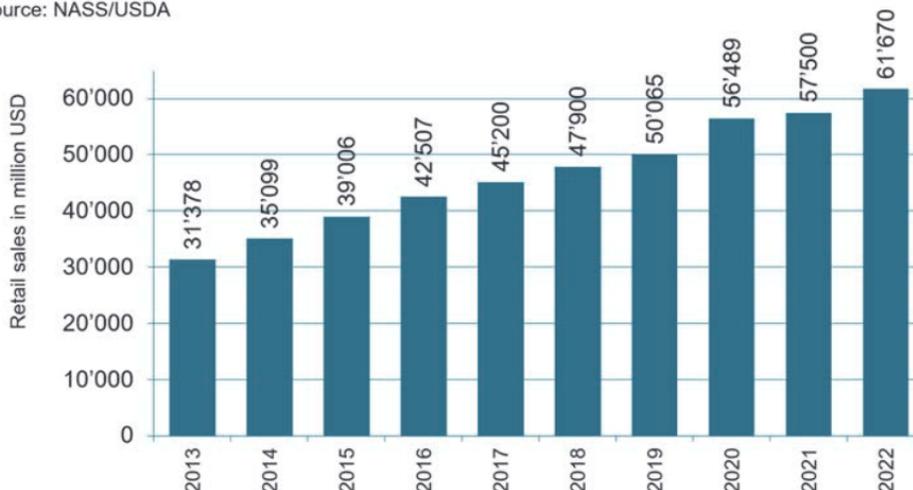


Figura 8. Evolución de las ventas al por menor de productos orgánicos en Estados Unidos entre 2013 y 2022. Fuente: FiBL 2024, basado en datos de la OTA

Europe and the European Union: Growth of organic retail sales 2000 - 2022

Source: FiBL-AMI surveys 2001-2023

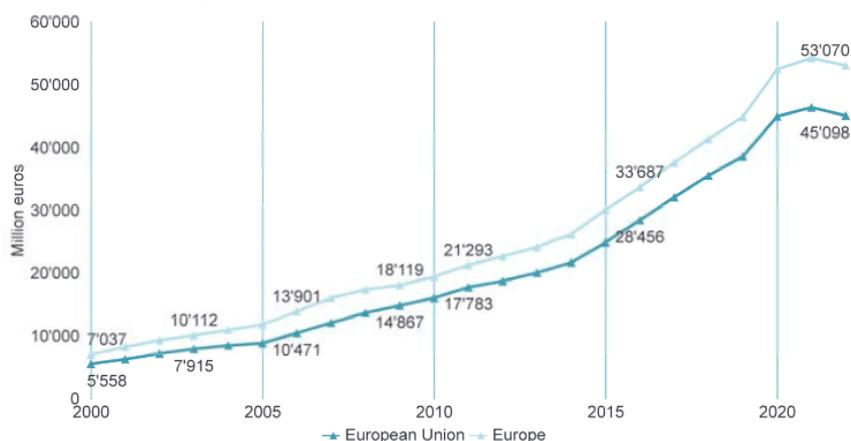


Figura 9. Evolución de las ventas al por menor de productos orgánicos en la UE y Europa entre 2000 y 2022. Fuente: FiBL 2024

Ambos mercados se vieron afectados en 2022 por la inflación, que mermó en cierta medida el poder adquisitivo de los consumidores, y al mismo tiempo provocó una subida de los costes en toda la cadena de suministro agroalimentario (tanto orgánico como convencional)¹¹. Las empresas se vieron presionadas por la subida de sus costes y por el deseo de evitar subir los precios a los consumidores. No obstante, los dos mercados orgánicos reaccionaron de manera distinta, como demuestran los datos anteriores. El mercado orgánico en Estados Unidos creció en un 7,3% entre 2021 y 2022, mientras que el mercado ecológico de la UE disminuyó un 2,8% durante el mismo periodo. Parece que el mercado ecológico de la UE sufrió de forma notable el aumento de los costes de producción, distribución y venta al por menor a raíz del conflicto en Ucrania, que comenzó en febrero de 2022, mientras que la subida del dólar estadounidense mantuvo el poder adquisitivo de los consumidores en Estados Unidos¹².

Dentro de la UE, los dos mercados ecológicos líderes (y, por lo tanto, más maduros) – Francia y Alemania – ocuparon los últimos puestos en términos de la evolución de las ventas orgánicas al por menor en 2022:

¹¹ FiBL 2024, op. cit.

¹² *Ibidem*

Development of organic retail sales 2022

Source: FiBL-AMI survey 2024

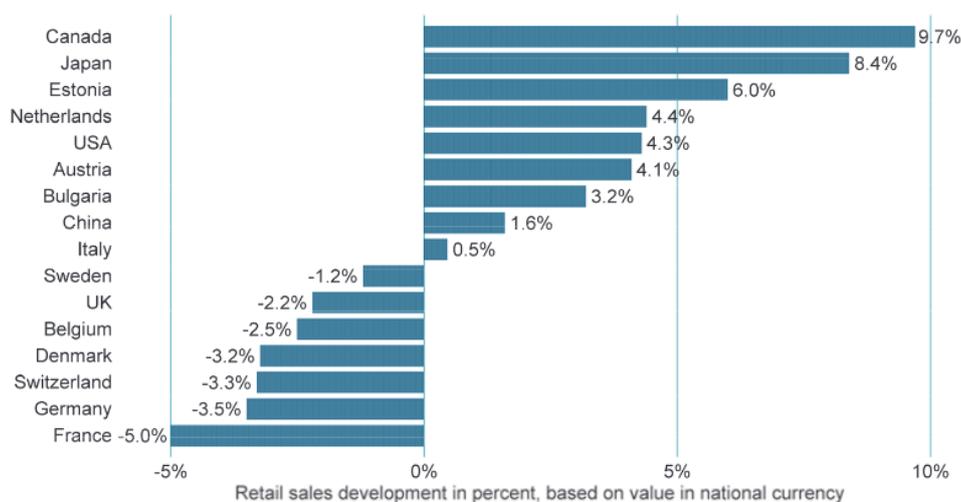


Figura 10. Evolución de las ventas al por menor de productos orgánicos en una selección de países en 2022. Fuente: FiBL 2024

En ambos países, los consumidores recortaron sus compras de productos ecológicos o buscaron opciones más asequibles con el fin de hacer frente a la inflación. En Alemania, concretamente, las compras de productos ecológicos siguieron creciendo con fuerza en las tiendas de descuento en 2022, mientras que disminuyeron en las tiendas convencionales. Dado que los productos ecológicos suelen venderse a precios más bajos en las tiendas de descuento alemanas que en las tiendas convencionales, las ventas minoristas ecológicas en su totalidad descendieron en términos de valor en 2022, pero menos en términos de volumen¹³.

Estas tendencias observadas para los productos ecológicos en general parecen aplicarse también al sector del chocolate ecológico, al menos en Francia. Uno de los principales fabricantes de chocolate con certificación ecológica (y de Comercio Justo) en Francia señaló que sus ventas al por menor descendieron en un 4% durante el primer semestre de 2022¹⁴. En un mercado importante como Francia, el chocolate ecológico es un producto clave dentro de las ventas minoristas ecológicas: representó en promedio el 46% de los gastos en la categoría de “dulces” ecológicos durante el período 2017-2021¹⁵.

2.5. Conocimiento de los productos orgánicos por parte de los consumidores

Los consumidores son cada vez más conscientes de las prácticas agrícolas orgánicas, y reconocen los sellos orgánicos, ya sea el logotipo de alimentos ecológicos de la UE o el sello orgánico del USDA.

¹³ *Ibidem*

¹⁴ La Tribune, « Sur un marché qui décroît, le spécialiste de l'équitable et du bio, Ethiquable multiplie les investissements », 22 de junio de 2022

¹⁵ FranceAgriMer, “L'évolution des achats de produits issus de l'agriculture biologique par les ménages français depuis 2015”, 2023

El número de consumidores que reconocen el logotipo de alimentos ecológicos en la UE ha aumentado de forma significativa entre 2012 y 2022, y ahora es el logotipo que reconoce la mayoría de los consumidores:

Respuestas a la pregunta "¿Qué logotipos conoce" (Fuente: Eurobarómetro Especial 250, 2022)

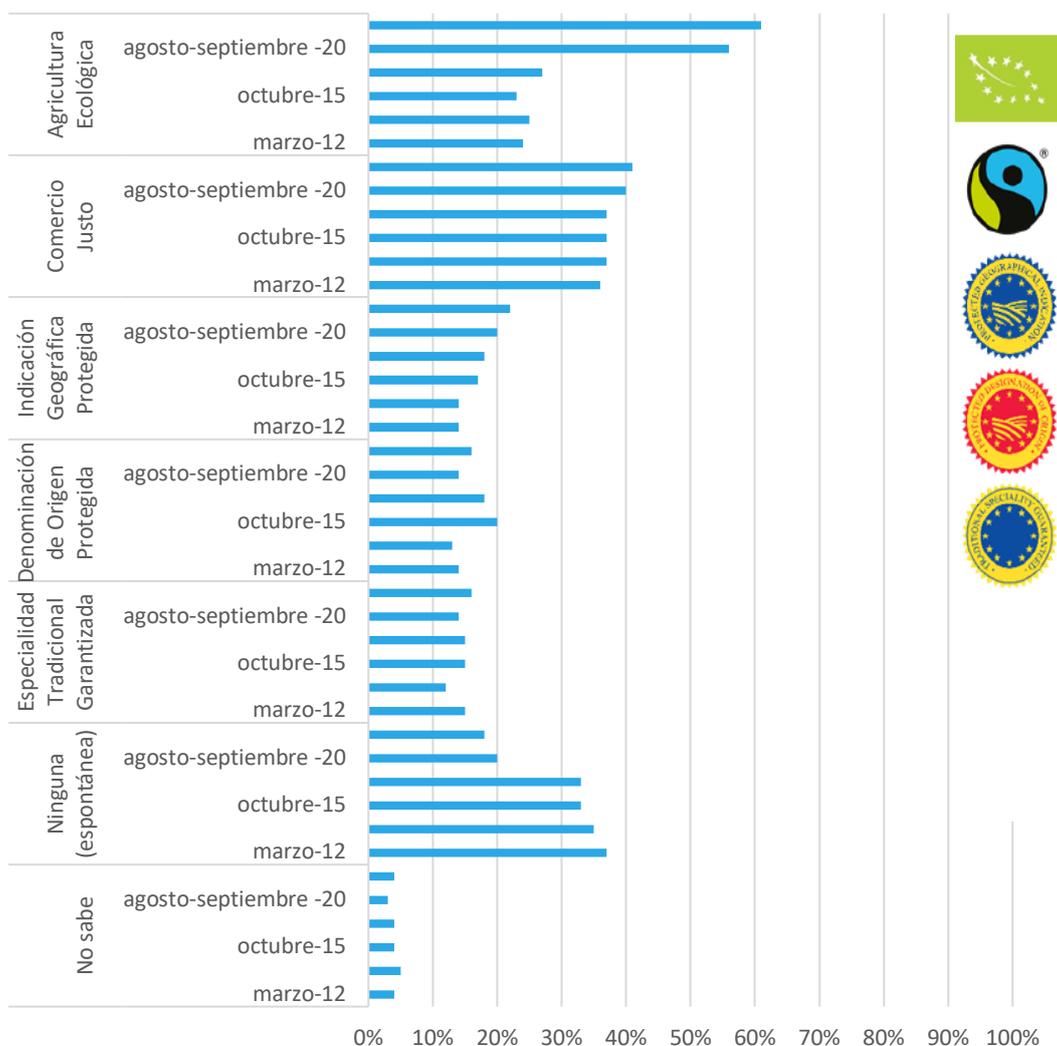


Figura 11. Respuestas a la pregunta "¿Qué logotipos conoce Vd.?" Fuente: Eurobarómetro especial 250, 2022

Como se aprecia en la figura anterior, el porcentaje de consumidores que reconocen el logotipo ecológico aumentó del 24% al 61% de los entrevistados. Se trata del mayor crecimiento entre los logotipos de alimentos: a modo de comparación, el reconocimiento del logotipo de Comercio Justo creció del 36% al 41% durante el mismo periodo.

En general, cada vez más consumidores de la UE creen (o tienden a creer) que los productos ecológicos cumplen en mayor medida las normas específicas sobre pesticidas, fertilizantes y

antibióticos. En 2022, el 83% de los encuestados en la UE-27 se mostraron de acuerdo con esta afirmación, aunque en algunos países un porcentaje algo inferior a nivel nacional se mostró de acuerdo: mientras que el porcentaje de acuerdo creció en un +6% y un +5% entre 2020 y 2022 en Italia (93%) y Francia (79%), por ejemplo, descendió en un -8% durante el mismo período en España (81%) y en un -6% en Irlanda (87%)¹⁶. Por lo tanto, y aunque existen diferencias entre países, la mayoría de los consumidores saben que la producción ecológica debe cumplir una serie de normas específicas.

No existe una encuesta equivalente en los últimos años para los consumidores estadounidenses. Sin embargo, y en términos cualitativos, la Organic Trade Association (OTA) ha señalado que desde 2022 el sello orgánico del USDA ha ido ganando reconocimiento entre los consumidores estadounidenses, que tienen una gran confianza en el sello¹⁷.

3. Cambios en las normativas de la UE y Estados Unidos en materia de producción orgánica

Tanto la UE como Estados Unidos han introducido cambios recientes en sus normativas orgánicas. El nuevo reglamento ecológico de la UE entró en vigor en enero de 2022, pero permitió un periodo prolongado antes de su entrada en vigor para los productos procedentes de terceros países (fuera de la UE), hasta enero de 2025. Esta fecha coincide con la entrada en vigor del Reglamento de la UE sobre deforestación. Ambos cambios normativos forman parte de un paquete de reglamentos para hacer frente al cambio climático y la pérdida de biodiversidad, como se aprecia en la figura 13.

¹⁶ Eurobarómetro especial 250, 2022

¹⁷ Fooddive, “USDA Organic changes are coming. What will it mean for farmers and consumers?”, 7 de febrero de 2024

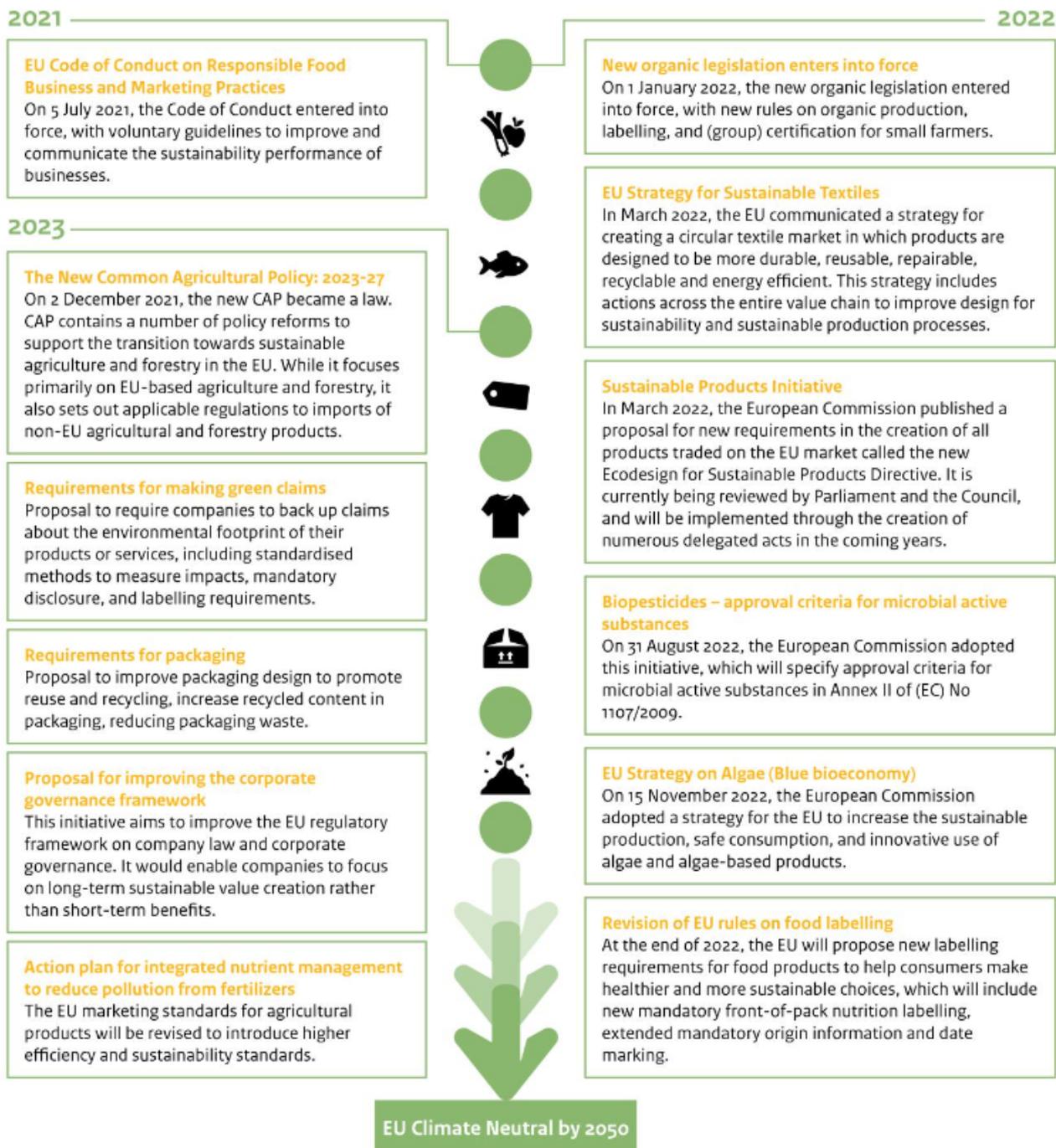


Figura 12. Pacto Verde Europeo: calendario del tren legislativo. Fuente: Parlamento de la UE

En Estados Unidos, el Departamento de Agricultura anunció a principios de 2023 un programa para reforzar su Programa Nacional Orgánico (NOP), con el título Fortalecimiento del Cumplimiento Orgánico (SOE), que entrará en vigor en marzo de 2024.

Ambas iniciativas pretenden reforzar la integridad de los productos ecológicos, en todas las fases de la cadena de suministro: proteger los productos ecológicos del riesgo accidental de ser mezclados con productos no ecológicos, y prevenir el fraude. Más allá del aspecto del fraude, que se ha documentado en el caso de algunos productos de cereales y oleaginosas importados a la UE desde

terceros países, el reglamento de la UE en particular también se está posicionando claramente como una garantía de protección del consumidor. De hecho, el movimiento ecológico en general propone una visión más holística de la finalidad de la agricultura ecológica (véanse los cuatro principios de salud, ecología, equidad y cuidado propuestos por la Federación Internacional de Movimientos Agrícolas, IFOAM¹⁸).

Ambos cambios también llevan años gestándose: el proceso de revisión del Reglamento de la UE comenzó en 2012.

3.1. Reglamento ecológico de la UE

El reglamento ecológico de la UE se compone de diferentes documentos¹⁹:

- El texto (acto) de base del reglamento: [Reglamento \(UE\) 2018/848](#), aprobado por el Parlamento
- Actos secundarios (32 en total), promulgados por la Comisión, que complementan, modifican o aclaran la aplicación del Reglamento.

El acto de base y los actos secundarios son bastante complejos, por lo que las siguientes secciones del informe se centrarán en los aspectos que se han identificado como relevantes para la cadena de valor del cacao y del chocolate. Dado que el Reglamento entró en vigor en 2022 para todos los aspectos de la producción, el comercio y el control dentro de la UE, el análisis se centrará en los próximos cambios, que afectan a la producción, el comercio y el control fuera de la UE, y son de importancia para la producción y el comercio de cacao²⁰.

Para facilitar la lectura del resto del informe por personas no familiarizadas con el control orgánico, a continuación se definen algunos términos.

Organismos de certificación (OC): empresas acreditadas por las autoridades competentes de la UE para certificar la conformidad con la normativa.

Operador: normalmente una explotación que produce productos ecológicos

Grupo de operadores: un grupo de explotaciones certificadas no como explotaciones individuales, sino como grupo. Para ello, el grupo debe tener un reglamento interno, que cada operador debe cumplir, y un sistema de gestión de la calidad.

Sistema de control interno (SCI): es el sistema de gestión de la calidad con el que el grupo comprueba que todos sus miembros siguen las normas internas. Este sistema permite a un organismo de certificación conceder la certificación comprobando la solidez del SCI y comparando los datos del SCI con los resultados de las auditorías externas de una muestra de explotaciones únicamente (en lugar de auditar cada explotación de manera individual). Antes de esta revisión del reglamento, esto sólo era posible para los productores de fuera de la UE; ahora este mecanismo se ha ampliado también a los agricultores de la UE, pero como restringe el tamaño de las explotaciones y/o el volumen de negocios, muy pocos grupos pueden utilizarlo.

¹⁸ <https://www.ifoam.bio/why-organic/shaping-agriculture/four-principles-organic>

¹⁹ https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/legislation_en

²⁰ Distintas partes de la normativa pueden afectar de forma diferente a otras cadenas de valor.

El siguiente cuadro (cuadro 2) presenta un resumen de los cambios.

Cuadro 2: Resumen de los principales cambios normativos en el reglamento ecológico de la UE y sus consecuencias para la cadena de valor del cacao ecológico

Cambios normativos	Detalles	Consecuencias previstas de este cambio	Tipo de operador afectado ²¹			Variación para el Organismo de Certificación (OC)
			Cooperativa (producción + exportación)	Empresa exportadora	Grupo de productores	
Proceso a nivel de exportación						
Aumento de las pruebas previas a la salida de los lotes	Análisis de los lotes para detectar la contaminación con productos prohibidos antes de embarcar (búsqueda de la presencia de más de 200 moléculas). La mayoría de las pruebas se realizan fuera del país productor	<ul style="list-style-type: none"> • Coste de las pruebas • Coste del muestreo cuando no lo realiza el OC (sino un laboratorio acreditado) • Coste de envío de la muestra al laboratorio (mensajería ...) • Retraso del envío a la espera de la luz verde del OC: <ul style="list-style-type: none"> ○ Coste de almacenamiento ○ Coste financiero (las mercancías inmovilizadas retrasan la recepción del pago) ○ Riesgo de daños al cacao durante el almacenamiento • Gestión desde el exportador (tiempo del personal) 	x	x		% de pruebas : 100% en muchos contextos, en Perú todos los OC prueban el 10%
Emisión del Cdl (Certificado de Inspección) ²² antes de la carga en el buque ²³	Relacionado con el punto anterior: capacidad del exportador para determinar el peso exacto según las básculas portuarias; capacidad del OC para procesar la documentación	<ul style="list-style-type: none"> • Coste administrativo (producción más rápida de la documentación) • Coste de almacenamiento, ya que el proceso puede ser más lento 	x	x		En América Latina, los OC suelen cobrar una pequeña tasa por expedir el Cdl y los plazos de tramitación son bastante rápidos. No es el caso de África Occidental.
Certificación de grupo de operadores						

²¹ Aquí consideramos los dos principales vehículos para la certificación orgánica en la cadena de valor del cacao: a través de cooperativas que exportan ellas mismas, o a través de grupos de productores (a menudo informales) que venden su cacao (seco o húmedo) a una empresa exportadora que gestiona el SCI del grupo (esta situación se ha denominado aquí “grupo de productores dirigido por el exportador”, también puede denominarse producción por contrato). Hay situaciones intermedias, como cuando una cooperativa vende a un exportador.

²² Expedido por el organismo de certificación

²³ Antes el Cdl debía expedirse antes de la llegada al puerto de la UE

Cambios normativos	Detalles	Consecuencias previstas de este cambio	Tipo de operador afectado ²¹			Variación para el Organismo de Certificación (OC)
			Cooperativa (producción + exportación)	Empresa exportadora	Grupo de productores	
Una estructura jurídica por Sistema de Control Interno (SCI) ²⁴	Significa contar con una estructura legal que agrupa a todos los agricultores ecológicos, y sólo a los agricultores ecológicos. El SCI es el sistema de control interno implantado por la organización de agricultores para garantizar que sus miembros cumplen el reglamento, que luego comprobará la auditoría	En el caso de cooperativas de menos de 2000 agricultores, sin socios mixtos ²⁵ : sin cambios En el caso de cooperativas con socios mixtos: hay que crear una estructura legal para agrupar a los productores ecológicos + otro certificado para la cooperativa. En el caso de una agrupación de productores dirigida por un exportador: hay que crear una estructura jurídica, lo que implica la formalización de un organismo de agricultores (registro, organización de una junta general y formalización de la estructura de gobierno) + 2 certificados en lugar de 1 (para exportador + agrupación de productores)	Sólo cooperativas con afiliación mixta (ecológica/convencional)		x	Algunos OC recomiendan que las organizaciones obtengan más certificados (y más estructuras jurídicas) de lo necesario, ya que esto permite un nivel más fino de gestión del riesgo.
Sistema de Control Interno (SCI) de 2.000 explotaciones como máximo ²⁶	Un SCI no debe gestionar más de 2000 explotaciones, para que los sistemas no se hagan demasiado grandes. En la práctica, la gestión del SCI puede subcontratarse a la cooperativa "madre" o al	Para las <u>grandes agrupaciones de productores dirigidas por exportadores</u> : significa duplicar lo anterior Para las <u>grandes cooperativas</u> , implicará cambios en la estructura de gobierno, con costes de juntas generales, costes legales (creación y registro de la nueva organización ²⁷), y costes administrativos. Costes de cambio de otros certificados (traspaso de la certificación de Comercio Justo ²⁸). Además de costes no financieros en términos del cambio en el equilibrio de	Sólo cooperativas con 2000+ socios		Sólo grupos con 2000+ miembros	

²⁴ Antes el SCI no estaba regulado; se consideraba una herramienta utilizada por las organizaciones, y no requería personalidad jurídica

²⁵ La afiliación mixta se da cuando hay afiliados tanto ecológicos como no ecológicos

²⁶ Anteriormente no se limitaba el tamaño del grupo gestionado bajo un único SCI

²⁷ Además del coste, registrar una nueva organización puede ser un proceso muy largo en algunos países

²⁸ Las organizaciones con una nueva entidad legal probablemente tendrán que pasar por un nuevo ciclo de certificación de Comercio Justo (ya que varios criterios de Comercio Justo tienen que ver con la gobernanza), lo cual supone un coste adicional. Muchas organizaciones de cacao orgánico también cuentan con certificación de Comercio Justo.

Cambios normativos	Detalles	Consecuencias previstas de este cambio	Tipo de operador afectado ²¹			Variación para el Organismo de Certificación (OC)
			Cooperativa (producción + exportación)	Empresa exportadora	Grupo de productores	
	cliente (en el caso de los exportadores).	poder dentro de una organización, complicación de la gobernanza, posible exclusión de miembros no ecológicos. Para <u>todos</u> : costes administrativos y de personal derivados de la división de un SCI en dos o más (duplicación de muchas actividades)				
Criterio del tamaño de la explotación	Se trata de un criterio complejo con varios niveles de control. Su objetivo es limitar el uso de la certificación de "grupos de operadores" a los pequeños agricultores	Es probable que el criterio (facturación ecológica >25k€) excluya a todos los grupos ecológicos ²⁹ , ya que muy pocas explotaciones conseguirían una producción de 10+ toneladas de cacao. Dicho esto, si los precios del cacao siguen aumentando, algunas explotaciones podrían alcanzar los 25.000 euros de facturación anual, que es uno de los umbrales. Pero aumenta la cantidad de datos que hay que recoger en el SCI para comprobar que todos los operadores del grupo son "pequeños", lo cual supone un coste administrativo	x		x	
Inspección de una mayor muestra de explotaciones del SCI	La norma anterior era que el número de explotaciones inspeccionadas era la raíz cuadrada del número de afiliados, ahora es el 5%	Para grupos de menos de 400 socios: menos explotaciones inspeccionadas (en principio), menor tiempo de auditoría Para grupos de más de 400 socios: más explotaciones inspeccionadas, más tiempo de auditoría Mayor coste de certificación, posible identificación de más casos de incumplimiento	x		x	En general, es poco probable que se emplee la regla del 5% para grupos más pequeños, en los que se inspeccionará a más del 5% de los miembros (quedando cerca de la raíz cuadrada)
Aumento del número de puntos auditados	Se han aclarado las normas en torno al SCI, se exigen documentos específicos	Mayor tiempo de auditoría, mayor coste de certificación, posible identificación de más casos de incumplimiento	x		x	

²⁹ Si existen explotaciones más grandes, no participan en la certificación por grupos.

Cambios normativos	Detalles	Consecuencias previstas de este cambio	Tipo de operador afectado ²¹			Variación para el Organismo de Certificación (OC)
			Cooperativa (producción + exportación)	Empresa exportadora	Grupo de productores	
Muestreo de productos de los socios para pruebas	Muestreo del 2% de los miembros (antes lo decidía el OC)	Coste del muestreo + pruebas El coste del muestreo puede ser elevado cuando el OC lo delega en un laboratorio acreditado.	x		x	El coste puede ser menor si se hace una muestra compuesta, como hacen algunos OC
Sólo un organismo de certificación por estructura		Puede disminuir los costes de certificación para las organizaciones que tenían varias entidades certificadoras para la misma normativa, en función de los deseos de los clientes.	x			Ya es una obligación legal en Perú y, en la práctica, en casi todo el mundo
Gestión de riesgos						
Sospecha de contaminación por producto prohibido	El grupo de operadores debe advertir al OC y llevar a cabo una investigación; mientras tanto, suele suspenderse el certificado.	Coste operativo (tiempo del personal) + pérdida de comercio (especialmente de flujo de caja) y coste de almacenamiento.	x	x	x	
Las organizaciones consideradas de riesgo serán inspeccionadas 2 veces al año.	El OC tiene una obligación de inspección del 110% (algunos clientes tienen que ser inspeccionados dos veces al año) También mayor número de lotes a probar	Los costes de auditoría aumentan (pero no se duplican) También aumenta el régimen de pruebas de los lotes de exportación: hasta el 100%.	x		x	
Lista de directrices de la UE	Aumenta el muestreo y el número de pruebas para productos específicos de algunos países	En la práctica, los regímenes de muestreo de los OC ya superan las recomendaciones de las directrices.	x	x	x	

3.2. Normativa orgánica de Estados Unidos

El Programa Nacional Ecológico³⁰ (NOP), administrado por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, establece y hace cumplir las normas para los productos orgánicos que se venden en Estados Unidos.

La normativa orgánica del USDA (7 CFR Parte205) ha sido modificada por el “Programa de Fortalecimiento del Cumplimiento Orgánico”. Las modificaciones³¹ se resumen en el cuadro que figura a continuación.

³⁰ <https://www.ams.usda.gov/about-ams/programs-offices/national-organic-program>

³¹ Fortalecimiento del Cumplimiento Orgánico: Comparación del texto regulatorio antiguo con el nuevo, USDA

Cambios normativos	Detalles	Consecuencias previstas de este cambio	Tipo de operador afectado			Variación para el Organismo de Certificación (OC)
			Cooperativa (producción + exportación)	Empresa exportadora	Grupo de productores	
Proceso a nivel de exportación						
Exigencia de certificados de importación	Este sistema reflejará el sistema de Cdl de la UE.	Esto afectará a los exportadores e importadores de cacao y chocolate, al suponer un trabajo administrativo adicional y algunos costes ³² .	x	x		No se conoce, pero es poco probable
Certificación de grupos de operadores						
Operaciones de grupos de productores (Equivale a lo que en la normativa de la UE se denomina “grupo de operadores”)	Se aclaran los requisitos para las operaciones de grupo, sobre todo en lo que respecta al SCI y a un plan general para el sistema orgánico. En general, se aproxima bastante al reglamento de la UE, aunque es mucho menos prescriptivo. La agrupación de productores debe tener entidad legal, aunque no hay un tamaño máximo, y el número mínimo de miembros a auditar es del 2% o 1,4 veces la raíz cuadrada del número de socios (lo que sea mayor).	El número de agricultores que deben auditarse es inferior al 5% del Reglamento de la UE en el caso de los grupos de más de 500 socios, pero superior en el caso de los grupos de hasta 500 socios. En la práctica, no se espera que esto tenga consecuencias para los grupos que también están certificados conforme al reglamento de la UE, excepto posiblemente para los grupos muy pequeños, en los que el número de agricultores auditados puede ser mayor.	x		x	No se conoce
Gestión de riesgos						

³² En los casos en los que el OC expide el Cdl (para el mercado de la UE), el coste se sitúa en alrededor de US\$200 por certificado.

Certificación de manipuladores	Se exige la certificación de más operadores (“manipuladores”) en la cadena de valor	Anteriormente, muchas etapas de la cadena de valor estaban exentas de certificación, por ejemplo: los almacenes de cacao en grano, al igual algunos manipuladores y subcontratistas no tenían que estar certificados ³³ . Esto supondrá unos costes de certificación adicionales en fases posteriores de la cadena de valor (probablemente en Europa o Estados Unidos).	Probablemente actividades de comercio y almacenamiento en Europa (incluida Suiza) y Estados Unidos	Poco probable
Refuerzo de los requisitos de trazabilidad	Se han reforzado varios pasos respecto a los requisitos de trazabilidad o control, incluido el nivel de formación del personal implicado en el control.	Es probable que las empresas de transformación de cacao tengan que hacer frente a algunos costes, en términos de refuerzo de sus sistemas y formación del personal.	Esto afectará sobre todo a los operadores de EE.UU.	No se conoce

Cuadro 3: Resumen de los cambios en la normativa orgánica en Estados Unidos con impacto en la cadena de valor del cacao y del chocolate

³³ La definición general del término *manipulación* bajo la anterior normativa estadounidense (“venta, procesamiento o envasado de productos agrícolas”) se ha modificado en el párrafo 205.2: “venta, procesamiento o envasado de productos agrícolas, incluido – pero no de forma exclusiva – las actividades de comerciar, facilitar la venta o el comercio en nombre de un vendedor o de uno mismo, importar a Estados Unidos, exportar para la venta en Estados Unidos, combinar, agregar, seleccionar, acondicionar, tratar, envasar, cargar en contenedores, reenvasar, etiquetar, almacenar, recepcionar o cargar.”

La normativa estadounidense cuenta con un sistema de equivalencia respecto a otras normativas orgánicas (autorizadas), según el cual un producto que cumpla (por ejemplo) la normativa de la UE puede importarse a Estados Unidos y considerarse equivalente. Por el contrario, la UE eliminó de forma explícita esta disposición de su nuevo reglamento.

Todos los operadores de producción entrevistados consideraban que la normativa de la UE era más estricta, e incluso si estaban certificados tanto para la UE como para la NOP, todos sus sistemas internos (SCI y otros) se basaban en los requisitos de la UE. Además, la mayor parte del cacao orgánico destinado al mercado estadounidense se exporta inicialmente para su transformación en la UE o Suiza (en este caso, a menudo se importa como cacao que cumple la normativa de la UE), y después se reexporta a Estados Unidos en forma de chocolate³⁴, aprovechando el sistema de equivalencia.

Por este motivo, en el resto del informe se prestará mayor atención a los cambios en el reglamento de la UE, ya que, por el momento, éste es el principal motor del cacao orgánico.

³⁴ Véanse las figuras 3 y 4

4. Análisis de costes y beneficios

4.1. Beneficios

[ADVERTENCIA: Hasta la fecha, las solicitudes de entrevistas han sido en su mayoría denegadas o retrasadas por los fabricantes de chocolate (están muy centrados en el EUDR, o tienen poco que decir sobre las nuevas normativas orgánicas).]

El objetivo de las nuevas normativas orgánicas de la UE y de Estados Unidos es similar: ofrecer garantías máximas a los consumidores respecto a los productos orgánicos que compran. Con este fin, ambos reglamentos imponen normas destinadas a mejorar los controles a lo largo de las cadenas de suministro orgánicas, sobre todo en la UE, donde se ha sustituido el principio de equivalencia de los productos orgánicos importados por la conformidad rigurosa con la normativa de la UE.

En esta sección analizaremos los beneficios potenciales que pueden derivarse de estos cambios normativos: en primer lugar, nos centraremos en los beneficios generales compartidos por ambas normativas, y en segundo lugar consideraremos los beneficios específicos de cada normativa.

4.1.1. Beneficios previstos de las nuevas normativas orgánicas de la UE y Estados Unidos

Con sus respectivos cambios regulatorios, ambas normativas orgánicas pretenden aumentar la confianza de los consumidores en los productos orgánicos³⁵. Ambas normas afirman que el consumidor paga, de facto, una prima por los productos orgánicos, de ahí la importancia de garantizar al consumidor la calidad y los compromisos por los que está pagando (más)³⁶.

Ambas normas refuerzan el sistema de control (véanse los detalles en el Capítulo 3): aplican medidas cautelares más estrictas e imponen medidas más rigurosas, basadas en el riesgo, para cada participante en la cadena de suministro³⁷. Aunque los consumidores de la UE y de Estados Unidos ya demuestran un conocimiento bastante sólido de las normas específicas aplicadas a la producción orgánica (véase el apartado 2.5 “Conocimiento de los productos orgánicos por parte de los consumidores”), ambas normas pretenden aumentar la confianza de los consumidores. Dicho de otra forma, pretenden ir más allá del mero reconocimiento de la aplicación de ciertas normas específicas; se proponen conseguir que los consumidores confíen plenamente en que las normas son seguidas de manera diligente por los actores orgánicos y que el sistema de control más estricto asegura la adopción de todas las medidas cautelares posibles para minimizar o incluso eliminar por completo cualquier riesgo, especialmente el riesgo de contaminación por plaguicidas o productos químicos no autorizados.

4.1.2. Beneficios específicos previstos del nuevo Reglamento ecológico de la UE

³⁵ Parlamento Europeo, “El nuevo reglamento ecológico”, 20 de noviembre de 2017; USDA Organic, “USDA Organic Oversight and Enforcement Update”, 2022

³⁶ *Ibidem*

³⁷ CBI, “What does the new Organic Regulation mean for exporters of grains, pulses and oilseeds?”, 15 de julio de 2020

La equidad y la conformidad son dos conceptos clave del nuevo reglamento ecológico de la UE. Queda claro su objetivo de crear unas condiciones más equitativas: en primer lugar armonizando aún más la producción ecológica y las cadenas de suministro dentro de la UE, y en segundo lugar obligando a los operadores ecológicos de fuera de la UE a cumplir con el mismo conjunto único de normas (a diferencia del sistema anterior de equivalencia con otras normativas nacionales).

De hecho, el anterior reglamento ecológico de la UE representó un gran paso adelante en la armonización de las normas ecológicas a nivel de la UE, pero todavía permitía algunas normas o exenciones distintas, tanto a nivel nacional como a nivel de producto. El nuevo reglamento orgánico de la UE va más allá en la armonización, asegurando la aplicación de un único conjunto de normas a todo el sector orgánico de la UE, y para todos los actores de las distintas cadenas de suministro. Además, el nuevo reglamento ecológico de la UE también aplica el mismo conjunto único de normas a los productos ecológicos no comunitarios que entran en el mercado de la UE desde fuera, sustituyendo así las más de 60 normas distintas que se aplicaban anteriormente a los productos ecológicos importados bajo el sistema de equivalencia³⁸. De ello se derivan dos beneficios principales, para el consumidor y para los agricultores de la UE.

Beneficios para los consumidores

En primer lugar, el mensaje queda más claro para los consumidores: todos los productos etiquetados como "ecológicos" en el mercado de la UE, ya procedan de otro país de la UE o incluso de fuera de la UE, deben aplicar el mismo conjunto de normas para su categoría de producto. Los consumidores tienen así una garantía estricta de que todos los requisitos, desde las prácticas agrícolas hasta el bienestar animal y los insumos ecológicos permitidos, son los mismos para los productos ecológicos que consumen, independientemente de su procedencia. Esto constituye una gran aclaración para los consumidores, además de ofrecer una importante garantía respecto al nivel de calidad y a la salubridad de los productos ecológicos que compran. Esta garantía cubre, en particular, el hecho de que se reduce al mínimo el riesgo de contaminación por plaguicidas prohibidos, lo cual es muy importante para algunos consumidores.

Beneficios para los agricultores de la UE

En segundo lugar, el cumplimiento de un único conjunto de normas también puede generar beneficios para el sector de la agricultura ecológica, sobre todo en el caso de productos que pueden cultivarse y/u obtenerse dentro de la UE o bien importarse de países no comunitarios. Con el principio de conformidad, que sustituye al sistema de equivalencia, todos los operadores ecológicos han de cumplir con los mismos requisitos, y con el mismo nivel de escrutinio durante los procesos de control (véase más arriba). Por ejemplo, se elimina la posibilidad de reducir los costes de producción mediante el uso de insumos agrícolas prohibidos por la antigua norma ecológica de la UE, pero permitidos por la norma ecológica equivalente en un determinado país no perteneciente a la UE. De esta forma, se respondió a una exigencia específica de los agricultores ecológicos de la UE (aplicable sobre todo a los productos cultivados en regiones templadas, tales como cereales y oleaginosas, etc.). Al establecer una igualdad de condiciones, el nuevo reglamento ecológico de la

³⁸ *Ibidem*

UE suprime esta brecha, y reduce así la competencia entre operadores ecológicos de la UE y de fuera de la UE en una misma categoría de producto.³⁹

Otros participantes podrían obtener distintas ventajas:

Beneficios para los agricultores de fuera de la UE

Para los grandes grupos de agricultores (más de 2000 socios) que utilizan la modalidad de certificación por Grupo de Operadores, el tener que dividir sus sistemas de control interno en dos o más, cada uno con su propio certificado, significa que si un sistema de control queda suspendido (por incumplimiento) el otro o los otros pueden seguir funcionando. Por lo tanto, permite repartir algunos de los riesgos y aliviar algunos de los costes tanto presentes como futuros. Sin embargo, en la cadena de valor del cacao, pocos grupos entran en esta categoría.

Beneficios para la industria del cacao y el chocolate ecológicos

Aunque en principio la normativa reforzada también debería fortalecer la confianza de los consumidores en las marcas ecológicas, dando lugar a un posible aumento de las ventas, se sigue tratando de un beneficio bastante teórico. En la práctica, los consumidores desconocen las nuevas normas, debido a la notable falta de comunicación al respecto. Además, como ya se ha señalado, los mercados ecológicos en varios países consumidores importantes están siendo cuestionados. Y las propias marcas también están considerando otras estrategias (estrategias de sostenibilidad de distintos tipos), como informó un entrevistado que había participado en la feria de productos ecológicos Biofach en Alemania.

Beneficios para los organismos de certificación

Como confirman los datos detallados en el apartado 4.2 sobre costes, aumentarán los requisitos en cuanto a auditoría y certificación, dando lugar a unas auditorías más exhaustivas, lo cual se traducirá en un incremento de los costes de auditoría, creando nuevas oportunidades para los organismos de certificación acreditados (pero también para los laboratorios de ensayo y algunas otras operaciones relacionadas con la auditoría).

4.1.3. Beneficios específicos previstos del nuevo Reglamento orgánico de Estados Unidos

Mientras que el nuevo reglamento ecológico de la UE hace hincapié en la equidad y el cumplimiento de un único conjunto de normas, el programa de Fortalecimiento del Cumplimiento Orgánico (SOE) del USDA se centra más que nada en la prevención del fraude a lo largo de las cadenas de suministro de productos⁴⁰. Establece requisitos más estrictos en materia de trazabilidad, y exige una mayor transparencia en las cadenas de suministro. El principal beneficio previsto para los consumidores estadounidenses es que tendrán acceso a una información más clara y transparente sobre las cadenas de suministro de sus productos orgánicos desde la granja hasta el mercado. Además, tendrán más garantías respecto a la ausencia de infracciones a lo largo de las cadenas de suministro

³⁹ Cabe destacar que las diferencias entre la producción orgánica dentro y fuera de la UE se atribuye a otros costes operativos, entre ellos el coste de la mano de obra.

⁴⁰ Para más información, véase el Capítulo 3.

orgánicas, lo que podría aumentar el nivel de confianza de los consumidores estadounidenses en el sello orgánico del USDA⁴¹.

Este apartado muestra que los beneficios identificados hasta ahora son de naturaleza muy cualitativa, y resultan muy difíciles de evaluar en términos de valor comercial, sobre todo dada la situación actual en la que va disminuyendo la disposición de los consumidores a pagar una prima por los productos orgánicos, al menos en algunos mercados.

4.2. Costes

Como ya se ha señalado, el análisis de costes se centra en la producción y exportación de cacao, ya que éstas son las principales fases que se verán afectadas por los cambios del reglamento de la UE. Los operadores dentro de la UE no han informado de costes importantes desde la entrada en vigor del cambio en 2022. Los dos problemas principales notificados por los propios comerciantes han sido: 1) el rechazo, a su llegada a un puerto de la UE, de contenedores cargados accidentalmente antes de que se emitiera el Certificado de Inspección (por operadores portuarios no familiarizados con los procedimientos del mercado ecológico), lo cual significó que el contenedor tuvo que ser devuelto al país de origen; y 2) el retraso provocado por el proceso más lento de expedición del Certificado de Inspección.

4.2.1. Tipología de costes

El Cuadro 4 a continuación presenta la tipología de costes identificada durante el estudio. Los operadores orgánicos que producen y exportan cacao ya incurren en todos los costes enumerados (excepto el “cambio en la estructura de gobernanza”), pero la mayoría de estas actividades se intensificarán, por lo que serán más costosas, como se indica en la columna de la derecha.

Los costes se dividen en dos categorías:

- Costes de gestión interna

Incluyen todos los costes de personal relacionados con la aplicación de los sistemas de control interno (supervisión y actualización de las normas y los procesos internos, gestión y seguimiento de las inspecciones internas, formación de los cacaocultores sobre las normas internas, recopilación y gestión de datos, identificación, notificación y gestión de incumplimientos, etc...) y la gestión de la exportación (la parte administrativa, en la que hay que presentar la documentación para que el envío pueda etiquetarse como orgánico), así como los gastos operativos (transporte local para visitar a los cacaocultores, compra de ordenadores y otros equipos) y las sesiones periódicas de formación.

También incluyen costes financieros: dado que el proceso de obtención del Certificado de Inspección será más lento que antes, los lotes de cacao quedarán inmovilizados en origen durante más tiempo (de 4 a 8 semanas en lugar de 2 a 3), lo cual significa que se alarga el tiempo que transcurre entre el desembolso de fondos para comprar cacao a los socios y el momento en que se paga al cacaocultor,

⁴¹ *Ibidem*

creando la necesidad de más créditos a corto plazo, con los costes asociados. También podría producirse con mayor frecuencia la suspensión de certificados orgánicos (porque con más pruebas se identificarán más problemas de contaminación, y la fuente de contaminación ha de ser identificada antes de que pueda restablecerse el Certificado de Inspección)⁴². Durante el tiempo que se tarda en llevar a cabo esta investigación, el comercio de productos orgánicos queda suspendido (y algunos productos orgánicos pueden ser reclasificados como convencionales: no sólo el lote en el que se encontró la contaminación, sino también algunos otros lotes de cacao, con el fin de seguir vendiendo para poder cobrar).

- Costes de certificación

Incluyen los costes de auditoría, los costes de análisis de las muestras recogidas durante la auditoría y, a menudo, los costes de transporte del auditor y del equipo del SCI durante la auditoría. También incluyen los costes de análisis de las muestras antes de cargar el contenedor. Dependiendo de la situación, hay que analizar entre el 10% y el 100% de los lotes, lo cual implica el envío de un paquete de +/-20 kg por mensajería (a menudo a Europa), los costes de laboratorio para analizar aproximadamente 200 elementos posibles y, en algunos países, la subcontratación de una empresa auditora internacional (a petición del OC) para recoger la muestra en origen.

Entre los costes adicionales relacionados con la auditoría figuran la geolocalización de las parcelas con un polígono (aunque no lo exija la EUDR por tener menos de 4 ha), que ha sido exigida por los OC en numerosos lugares, y el muestreo y análisis preventivos del cacao de los socios.

Notas:

“cambio de la estructura de gobernanza”: aunque no se trata de un requisito, el reglamento sí estipula que el grupo de operadores deberá establecer “un sistema conjunto de comercialización para los productos que produce el grupo”. En la práctica, un grupo de cacaocultores que comparte el mismo SCI y comercializa sus productos de forma conjunta se aproxima mucho a una cooperativa (de hecho, éstos son probablemente los dos servicios más importantes que prestan las cooperativas de cacao orgánico a sus socios), por lo que este requisito afectaría de forma muy directa a los acuerdos de gobernanza de las cooperativas.

“auditoría adicional”: se deriva de la exigencia de que los grupos mixtos de cacaocultores (orgánicos y convencionales) cuenten con una entidad jurídica que lleve el SCI y luego venda el cacao a la cooperativa original, que deberá certificarse como entidad adicional. Este coste no se produce en todos los casos.

“recalificación”: aunque se trata de una situación muy común (varias organizaciones han notificado una disminución reciente de sus ventas de cacao orgánico, del 80-90% al 60-70%, debido a la recalificación), no se ha contabilizado en los costes, debido a su naturaleza muy impredecible.

En el Cuadro 4 a continuación se enumeran los gastos que con toda probabilidad contribuirán a incrementar los costes de la certificación ecológica en la UE. Es imposible determinar con precisión la magnitud de esta subida de los costes, ya que depende de demasiados factores (país de origen, tamaño e historial del grupo, evaluación de riesgo por parte del OC...); tampoco se puede saber cuántos de estos gastos se aplicarán a un grupo determinado. La magnitud de la “contribución al aumento de los costes” presentado en el cuadro se divide en dos categorías:

⁴² Esto ya está sucediendo.

- ++ significa un aumento probablemente inferior a 1.000 euros,
- +++ significa un aumento probablemente superior a 1.000 euros y posiblemente varias veces superior.

Tipo de coste	Actividad	Contribución al aumento de costes bajo el nuevo reglamento de la UE
Gestión interna		
Implantación del SCI	Personal del SCI y técnico (formación, etc.)	++
	Gastos operativos (gastos generales + motos, ordenadores, etc.)	
	Inspecciones internas (viajes, gastos, etc.)	
Gestión de las exportaciones	Personal administrativo de exportación	++
	Coste financiero de la inmovilización de lotes	++
	Costes adicionales de almacenamiento (envío de muestras para análisis, espera del Cdl)	++
Formación	Formación del equipo del SCI y de los cacaocultores	+
Cambio de la estructura de gobernanza	Tiempo del personal, validación de las Juntas Generales Anuales, asesor jurídico...	si sucede: ++
Costes adicionales de auditoría	Renovación de la certificación de comercio justo en caso de creación de nuevas estructuras jurídicas	si sucede: ++
Certificación ecológica		
Auditoría	Inspección (1 ó 2)	++
	Análisis de las muestras tomadas durante la auditoría	+
	Costes adicionales: transporte, alojamiento, perito	+
Auditoría adicional (grupos mixtos)	Certificado adicional para la cooperativa "madre" en caso de grupos mixtos	si sucede: ++
Análisis de muestras previo al envío	Análisis de trazas	++
Otros		
Análisis de muestras	Operario de análisis de muestras	++
Otros gastos	Geolocalización de parcelas ⁴³	Si procede: ++

⁴³ No se trata de un requisito reglamentario, sino de una petición de los OC. Es uno de los numerosos ejemplos de cómo se están reforzando los procesos en muchos ámbitos (antes de la geolocalización con polígonos, o se empleaban puntos en un mapa digital, o se utilizaban mapas en papel).

Recalificación del cacao como convencional	Recalificación debido a la contaminación, o debido a ventas realizadas durante un período de suspensión del certificado ecológico tras identificarse un incumplimiento	Si sucede: ++
--------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------

Cuadro 4: Tipología de los costes relacionados con la certificación ecológica

4.2.2. Rango de costes

Aunque las organizaciones entrevistadas durante este estudio varían de forma considerable, pueden dividirse en cuatro tipos bastante frecuentes en la cadena de valor del cacao orgánico (cuadro 5). Las cifras que figuran a continuación se han calculado a partir de los datos recogidos de 13 agrupaciones de cacaocultores, clasificadas en 4 tipos.

Resultados en términos del rango de costes

El coste actual de mantener una certificación ecológica varía sobre todo en función del tamaño de la organización (más que nada en términos del número de socios); expresado como coste por socio oscilaba en 2023 en torno a una media de 200 euros/año/socio. Expresado en toneladas de cacao en grano, el coste medio para 2023 se estima en 100 euros/tonelada.

El coste total corresponde en gran medida a la suma de los costes de gestión interna: en la gran mayoría de los casos, los costes de gestión interna suman más del 66% del coste total.

Los costes previstos para 2025 y años posteriores, basados en las estimaciones de BASIC, **podrían incrementar el coste total en entre un 20% y un 30%**, con la posibilidad de aumentos aún mayores (de hasta un 50%) para las organizaciones más “complejas” (más de 2000 socios, y con un gran volumen de comercio). Para las organizaciones más “sencillas” (como las del tipo A), el aumento podría ser más modesto, del orden del 10%.

EXPLICACIÓN ADICIONAL: aumentos estimados en euros/tonelada: de 15 a 100 euros/tonelada

Principales causas del aumento de los costes

No pudieron evaluarse todos los elementos de la tipología de costes, por lo que se centró la atención en 3 elementos:

- Costes de personal del SCI, con aumentos de entre el 0% y el 20%, y en algunos casos poco frecuentes, del 30% (cuando hay que dividir el SCI).
- Costes de certificación (auditoría y pruebas de muestras):
 - o costes de auditoría multiplicados por 2 ó 3 en los casos más extremos (cuando varias entidades necesitan tener su propio certificado en lugar de compartir una sola certificación, el número de socios a auditar se multiplica por 4 ó 6, y se necesitan muchas más muestras y más pruebas durante las auditorías y el pre-envío); en los casos más habituales, el incremento podría ser de entre el 0% y el 50%.
 - o El número de muestras se ha multiplicado en función del volumen de comercio de la organización. Esto se ha hecho caso por caso, basándose en el actual régimen de pruebas del OC.

Como ya se ha señalado en relación con la imprevisibilidad de la recalificación debido a la contaminación, no se han cuantificado varios elementos de los costes, en particular: los costes asociados a la recalificación, los costes financieros y de almacenamiento, y los costes de gobernanza y gastos afines. Aunque son costes reales en muchas situaciones, su nivel varía en función de varios factores, son difíciles de estimar con mucha precisión y aún más difíciles de generalizar.

Escenarios en cuanto a cambios y costes para los 4 arquetipos

Para ser más específicos, los 4 tipos de operaciones descritas en el cuadro 5 a continuación muestran cuáles podrían ser los cambios, y qué elemento de los costes les afecta. Aunque hipotético, cada tipo es en realidad bastante común en la cadena de valor orgánica (con variaciones en cada caso).

Tipo	Descripción	Cambios necesarios para seguir cumpliendo la normativa	Efectos en términos de costes	Rango de posibles aumentos de coste	Países estudiados en los que se da este tipo
A	Cooperativa 100% orgánica De 500 a 1.500 socios Alto nivel de ventas como orgánico (>60%) Autonomía comercial aunque se trabaje a través de un exportador	No se requiere ningún cambio específico ⁴⁴	Mayor nivel de pruebas de residuos Recalificación Aumento de los costes de auditoría: más elevados para las grandes cooperativas (en las que el 5% representa un gran número de explotaciones), con un gran volumen de negocios, aún más elevados si está clasificada como de "alto riesgo" por el OC. Pequeño aumento de los gastos en concepto de personal de SCI	+/- 10%	Perú, Côte d'Ivoire, Ghana, República Dominicana
B	Cooperativa 100% orgánica Más de 2.000 socios (hasta 10.000) Alto nivel de ventas como orgánico (>60%) Autonomía comercial	Necesidad de dividir el SCI en entre 2 y 5 SCI distintos Necesidad de crear entidades jurídicas para cada uno, y aclarar la relación con la cooperativa "madre" (lo cual podría conllevar un cambio radical del modelo de gobernanza)	Cambios en la estructura de gobierno ⁴⁵ Certificados adicionales Aumento de los costes de auditoría (mayor si está clasificado como de "alto riesgo" por el OC) Mayor nivel de pruebas de residuos Recalificación	Del 30% al 50%	República Dominicana, Perú

⁴⁴ Aunque habrá requisitos más exigentes, entre ellos una mejor documentación del SCI, mejor formalización de las funciones internas, etc.

⁴⁵ Por ejemplo, división del SCI, reorganización de la estructura jurídica para alinear los SCI con las estructuras cooperativas, organización de una junta general para aprobar esos cambios

...

C	Cooperativa mixta con más de 2.000 socios, de los cuales sólo 200 son orgánicos Bajo nivel de ventas orgánicas (<20%) A menudo se trabaja a través de un exportador	Necesidad de crear una entidad jurídica con los 200 socios orgánicos y aclarar la relación con la cooperativa “madre”. Necesidad de certificar la cooperativa “madre” como entidad independiente	Cambios en la estructura de gobierno ⁴⁶ Coste del certificado orgánico adicional (2 en lugar de 1) Posible pequeño aumento del gasto en personal de SCI y auditoría La recalificación es menos probable debido al bajo volumen ⁴⁷	Del 20% al 30%	Côte d’Ivoire
D	100% ecológico Puede ser no formal o cooperativa Puede tener más o menos de 2.000 socios Por lo general, un nivel muy alto de ventas orgánicas Sin autonomía comercial y con un vínculo muy fuerte con el exportador o el importador	Necesidad de crear una entidad jurídica y formalizar la relación con el exportador, incluidos los canales de comercialización y financiación (si no se había creado previamente una cooperativa) En algunos casos, necesidad de dividir el SCI (como para el tipo B)	Mayor nivel de pruebas de residuos Poca recalificación debido al alto volumen de pruebas antes del envío Aumento de los costes de auditoría (similar al tipo A o B) Aumento del gasto de personal de SCI En su caso, elevado coste de cambios en la estructura de gobierno	Del 20% al 30%.	Sierra Leona, Perú, Ghana

Cuadro 5: Los cuatro tipos más comunes de grupos de productores, e impacto de los cambios

Al inicio del estudio, se identificaron otros dos tipos de operación: las explotaciones individuales que superaban el umbral en cuanto a tamaño, y las cooperativas no certificadas que solicitaban la certificación. En el transcurso del estudio (en los 5 países analizados), no se identificó ninguno de estos tipos de explotaciones de mayor tamaño dentro de la certificación por grupos. Esto no significa que no existan, sino más bien que son poco comunes entre los grupos de cacaocultores de los países estudiados. Sin embargo, desde el comienzo de esta investigación, el precio del cacao se ha disparado, por lo que el umbral fijado en términos de volumen (aprox. 5 t. de cacao) sería ahora excesivo en varios países donde los precios al productor han alcanzado niveles elevados.

Se han identificado en Perú algunas cooperativas que están considerando la certificación orgánica. Éstas se situarían entre el tipo A y el C, ya que su volumen de venta no está asegurado. Una limitación adicional es el “periodo de conversión” antes de que puedan obtener la plena certificación orgánica, que resulta más exigente que antes; como consecuencia, el coste inicial podría ser más elevado. En cualquier caso, y dada la situación del mercado orgánico y del mercado actual del cacao, es probable que estas organizaciones opten por mantenerse a la espera.

⁴⁶ Por ejemplo, creación de un sindicato en lugar de una cooperativa de cacaocultores, creación secundaria de una cooperativa “nueva” sólo para los miembros ecológicos

⁴⁷ Este problema no ha sido notificado por operaciones del Tipo C.

4.2.3. Más allá de los costes

Más allá de los costes financieros, hay otros elementos que afectan a la viabilidad de los cambios y a sus resultados a largo plazo. Dependiendo de la situación, estos elementos pueden superar con creces el impacto del aumento de costes y hacer que la certificación orgánica resulte imposible (o demasiado difícil) de mantener, incluso si se pudiera financiar el aumento de costes.

Falta de visibilidad de los costes de auditoría

Esto es especialmente problemático para las organizaciones más pequeñas. Mientras que para la auditoría principal se suele indicar de antemano el coste previsto, que puede incluirse en el presupuesto, no es el caso de otros elementos de la certificación (auditorías no planificadas, pruebas que deben ser muestreadas por un tercero acreditado...), lo cual contribuye a cierto nivel de incertidumbre financiera.

Costes globales frente a coste/tonelada

Aunque el aumento global de los costes presentado anteriormente constituye un elemento importante, el coste por tonelada de cacao orgánico comercializado es mucho más importante. Si el coste básico es de 100 euros/tonelada, un aumento del 50%, aunque significativo, con toda probabilidad seguirá siendo asumible; en cambio, si el coste básico ya es muy elevado (por ejemplo 1.000 euros/t), un aumento incluso del 10% puede resultar inaceptable.

Según nuestras estimaciones, los costes inferiores a 200 euros/tonelada son soportables, pero todo aumento que supere este nivel (en nuestra muestra, las estimaciones de varias organizaciones indican costes varias veces superiores) debe ser temporal, como inversión para ampliar un mercado.

Presión sobre el personal

Un número cada vez mayor de incumplimientos provocan la suspensión de los certificados, imposibilitando la exportación hasta que los incumplimientos se hayan rectificado. Esto da lugar a un alto nivel de movilización de los equipos internos (horas extraordinarias; presión para encontrar un resultado aceptable...)

Una consecuencia frecuente es la exclusión de uno o varios miembros, aunque no haya certeza de que la contaminación proceda de ahí (varios entrevistados opinan que es la única opción aceptable para los OC, pero a menudo no se puede identificar la fuente precisa de contaminación, que podría estar vinculada a la explotación vecina, a contenedores, etc.). Esto puede debilitar la cohesión del grupo, pero también debilita la base de producción (reduciendo el número de socios).

Presión financiera

La inmovilización más prolongada de los lotes (de 2 - 4 semanas a 6 - 8 semanas) significa que transcurre más tiempo entre la compra del cacao en grano a los cacaocultores (desembolso) y la venta del cacao (pago por parte del comprador). Para los grupos que tienen acceso a financiación, esto se traduce en un coste financiero directo (a través del tipo de interés), pero para los que no tienen acceso a financiación, significa la imposibilidad de comprar cacao a sus socios hasta que pague el comprador. En ambos casos, esto debilita la situación económica del grupo de productores.

Viabilidad de los cambios de gobernanza

Esto representa un problema sobre todo para las organizaciones de tipo B y C: para el tipo C (grupos mixtos), los cambios pueden resultar demasiado desalentadores (complejos, con consecuencias económicas y sin duda imprevistas; por ejemplo, el hecho de que la creación de transacciones financieras entre 2 entidades jurídicas esté sujeto a impuestos cuando antes no los había), especialmente en el caso de una organización comercial que aún no ha demostrado su valía. Para las organizaciones de tipo B, los cambios de gobernanza pueden resultar muy difíciles de organizar (según algunos entrevistados, la creación de una nueva entidad cooperativa en varios países de América Latina puede tardar hasta dos años), y también pueden poner en peligro algunos mercados estables con clientes fieles (por ejemplo, la pérdida temporal de la certificación de Comercio Justo debido a un cambio de estructura jurídica puede ahuyentar a algunos clientes).

Exclusión de futuros socios orgánicos

Varias organizaciones entrevistadas destacaron que su estrategia para atraer a nuevos socios (que son necesarios al menos para sustituir a los socios más antiguos que se jubilan, a los que abandonan el cultivo del cacao, etc.) se basaba en incluirlos en la cooperativa como cultivadores de cacao convencional y, con el tiempo, sensibilizarlos y formarlos para que adoptaran prácticas orgánicas. Ahora, este proceso – al ser cada vez más complejo – conlleva un coste (por ejemplo, el coste de crear una entidad jurídica para esos socios convencionales, dentro de la organización) o complica enormemente la estrategia de renovación.

4.3. Comparación de la distribución de valor y costes en las cadenas de valor del cacao y del chocolate orgánico

A partir de los datos del estudio sobre el valor, los costes, los impuestos y los márgenes de beneficio neto a lo largo de la cadena de valor del cacao y del chocolate, podemos comparar el coste adicional que supone el cumplimiento de la normativa ecológica de la UE con los beneficios e impuestos generados a lo largo de la cadena de valor.

La siguiente figura muestra las ventas estimadas de tabletas de chocolate ecológico tanto negro como con leche en Alemania en 2020:

Distribución de valor en 2020 de las tabletas de chocolate orgánico oscuro y con leche vendidas en Alemania

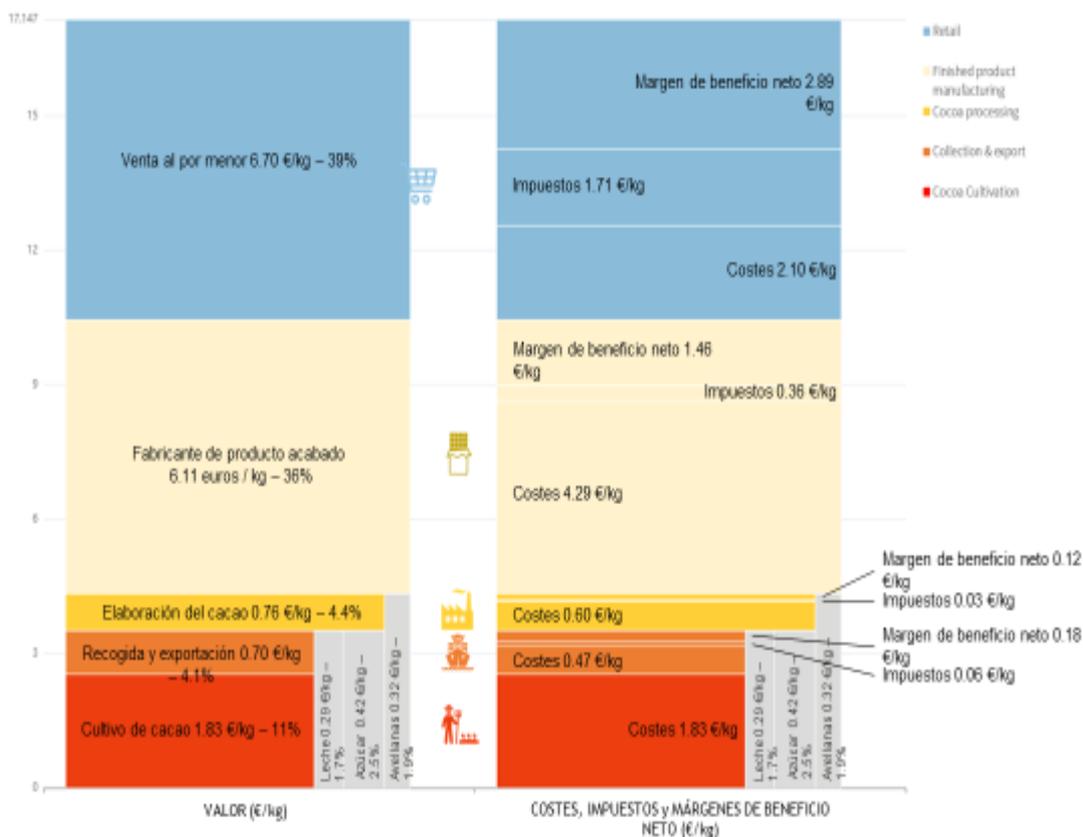


Figura 13. Distribución del valor, costes, impuestos y márgenes de beneficio neto para tabletas de chocolate ecológico tanto negro como con leche vendida en Alemania en 2020. Fuente: BASIC 2022

Centrándose en los márgenes de beneficio neto de cada etapa de la cadena, las estimaciones ponen de relieve la distinta capacidad de los actores para generar beneficios a partir de los productos de cacao y chocolate:

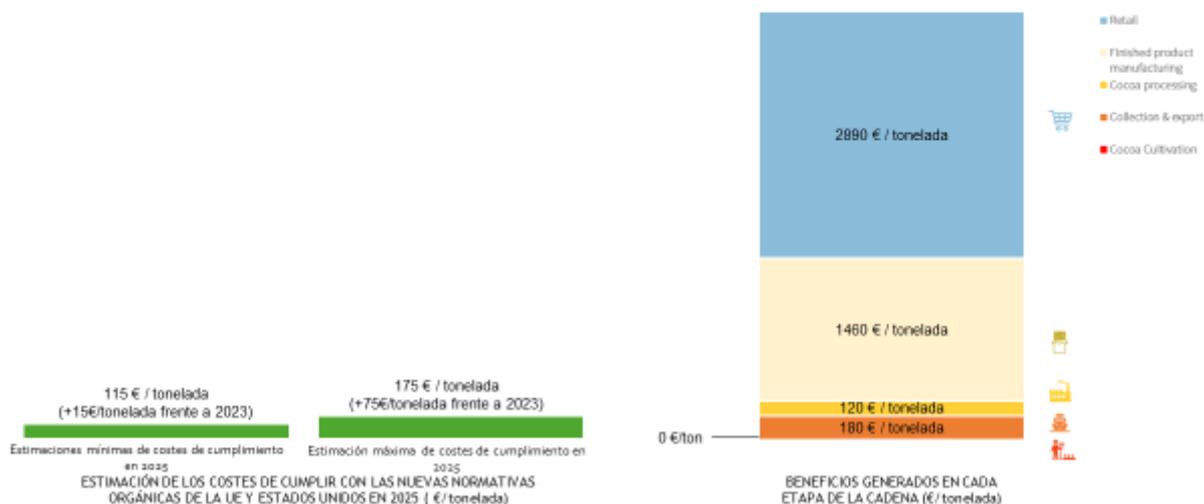


Figura 14. Comparación de los costes de cumplimiento de las nuevas normas ecológicas de la UE y Estados Unidos previstos para 2025 con la distribución de los beneficios generados a lo largo de la cadena de suministro de una tableta de chocolate ecológico negro o con leche vendidas en Alemania en 2020 (en euros por tonelada).

Fuente: BASIC 2024

Los costes actuales de cumplimiento de los reglamentos ecológicos de la UE y de Estados Unidos se estiman en una media de 100 euros por tonelada en 2023 (véase 4.2.2. Rango de costes). Para 2025, se estima que el incremento oscilará entre el 10% y el 50%⁴⁸; por lo tanto, se estima que el coste de cumplir con los nuevos reglamentos ecológicos de la UE y de Estados Unidos oscilará entre 115 euros y 175 euros por tonelada de cacao.

Al comparar la distribución del valor y de los costes a lo largo de las cadenas de valor del cacao y del chocolate en Alemania en 2020, las estimaciones anteriores ponen de manifiesto que no todos los actores tienen la misma flexibilidad a la hora de amortiguar estos costes más elevados. De hecho, y según las estimaciones, las etapas de Recolección y exportación (naranja) y de Transformación del cacao (amarillo) sólo generaron beneficios de 180 euros/tonelada y 120 euros/tonelada, respectivamente, en 2020, mientras que la etapa de Cultivo del cacao (rojo) parece no generar margen alguno.

Mientras tanto, las estimaciones indican que en 2020 los Fabricantes de chocolate (beige) generaron unos beneficios medios de 1.460 euros por tonelada de chocolate ecológico vendido, mientras que los supermercados alemanes (azul) generaron una media de 2.890 euros de beneficios por tonelada de chocolate ecológico vendido.

⁴⁸ Para más detalles, consulte la tabla que recoge la tipología de cooperativas en el apartado 4.2.2. Rango de costes

Aunque las estimaciones datan de 2020 y no reflejan la evolución reciente del sector del cacao y del chocolate, en particular la inflación y el aumento de los costes de producción, los órdenes de magnitud parecen indicar que existe una mayor capacidad para hacer frente al aumento de los costes de cumplir con las nuevas normas ecológicas en las fases de fabricación de productos acabados y de venta al por menor.

Centrándonos ahora en los impuestos recaudados a lo largo de la cadena de suministro del cacao y del chocolate ecológicos, las estimaciones tienden a llevar a las mismas conclusiones. Existe una mayor capacidad para amortiguar el aumento de los costes dentro del país consumidor (en este caso Alemania, y gracias sobre todo al IVA alemán) que en otras etapas. En los países productores, no se aplica ningún impuesto a la producción de cacao a nivel de la explotación cacaotera (Cultivo de cacao en rojo, abajo), mientras que los impuestos aplicados a lo largo de la cadena de suministro en los países productores hasta la exportación (Etapa de recogida y exportación en naranja en la figura de abajo) y se estiman en 60 euros/tonelada).

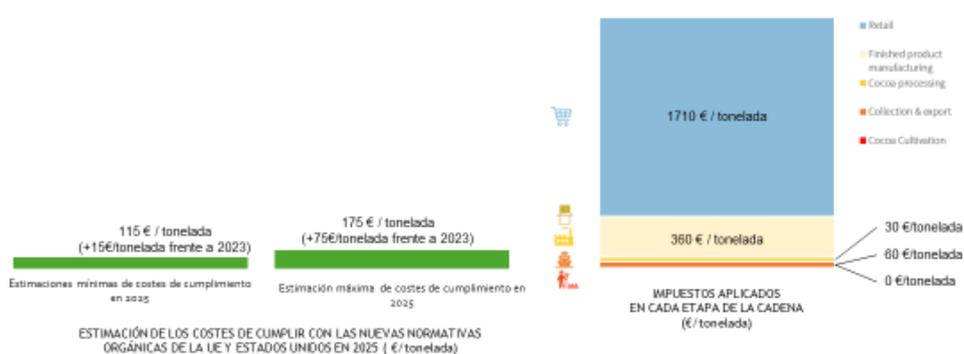


Figura 15. Comparación de los costes de cumplimiento de las nuevas normas ecológicas de la UE y Estados Unidos previstos para 2025 con la distribución de los impuestos recaudados a lo largo de la cadena de suministro de una tableta de chocolate ecológico negro o con leche vendida en Alemania en 2020 (en euros por tonelada).

Fuente: BASIC 2024

Lo que muestran estas cifras es que hay poco margen dentro de los países productores. Aunque el margen permitiría cubrir unos costes adicionales de entre 50 y 100 euros/ tonelada de cacao en grano, se trataría de gran parte del valor creado en origen, por lo que con toda probabilidad se repercutirían a los cacaocultores individuales.

En el caso del tipo D⁴⁹, que implica a un importador, es más probable que una parte, si no la totalidad, de este coste añadido (incluido hasta el coste total de la certificación) se cubra desde los márgenes combinados de las fases de exportación y transformación.

⁴⁹ Para una explicación más detallada de esta tipología, consulte la sección 4.2.2. Rango de costes

5. Resultados posibles

5.1. Hallazgos generales

Otros hallazgos del presente estudio no se refieren directamente a los costes, pero afectarán a los resultados a medio y largo plazo.

En cuanto a la normativa:

- El nivel de complejidad de la nueva normativa de la UE: no es fácil navegar por todos los cambios e identificar y comprender todos los requisitos. Además, mientras que dentro de la UE hay organismos públicos encargados de ayudar a los agricultores con los procedimientos oficiales, que les facilitarán información accesible, no existen entidades equivalentes fuera de la UE. La única fuente de información identificada que ha proporcionado datos relevantes para las organizaciones de agricultores orgánicos es IFOAM, principalmente en forma de seminarios web y presentaciones detalladas⁵⁰.
- La versión de lo ecológico que impera en la UE domina en el sector cacaotero: el NOP apenas existe en el cacao⁵¹, y el listón lo pone la norma de la UE (a la hora de crear el SCI, etc.)
- En general, la situación se pone cada vez más difícil para los nuevos operadores: aunque es imposible determinar en qué medida, el endurecimiento general de las normas dificultará la conversión a la agricultura ecológica, sobre todo para un grupo

En términos de control y certificación:

- Los organismos de certificación tienen prácticas *muy* heterogéneas: pese a estar acreditados por el mismo sistema, siguen existiendo diferencias en la forma de entender algunas secciones clave de la normativa: esto preocupa seriamente a muchos de los entrevistados
- En general, los organismos de certificación se han atenido a la norma de no asesorar a las organizaciones a las que certifican, pero esto a veces ha dado lugar a malentendidos: algunas organizaciones no sabían nada de los cambios (porque el organismo de certificación es su único punto de contacto para todo lo relacionado con la certificación), o bien habían sobreinterpretado las afirmaciones del organismo de certificación; pero en algunos casos, las organizaciones han recibido de los organismos de certificación unas recomendaciones que a lo mejor no les conviene
- Debido a la falta de comunicación ya señalada, la información ofrecida por los organismos de certificación resulta difícil de entender, y también – lo cual es más importante – imposible de cuestionar (no hay un foro seguro para hacerlo, ya que cuestionar de forma directa al organismo de certificación podría poner en peligro la certificación). Esto incluye la falta de comprensión de los factores de riesgo (por qué se considera que una organización es de “alto riesgo”, y qué se puede hacer para reducir el riesgo)

⁵⁰ Véase : <https://www.ifoam.bio/news/insights-third-workshop-eus-new-organic-regulation-848>

⁵¹ De hecho, y según los datos de la FiBL presentados en la parte 2.3 Importaciones de cacao ecológico, todo el cacao orgánico comercializado transita primero por Europa.

- Los organismos de certificación, sobre todo, están poco familiarizados con la modalidad de certificación “por grupos de operadores”, que se emplea casi exclusivamente en países fuera de la UE, dando lugar a muchas adaptaciones por parte de los organismos de certificación
- Varían mucho los costes asociados con la realización de pruebas (de 1 a 10)⁵²

5.2. Escenarios para cuatro tipos de grupos de productores

El futuro de la producción y el comercio de cacao orgánico dependerá tanto de la normativa como de las condiciones del mercado.

5.2.1. Consecuencias de los cambios normativos

Los factores genéricos que influyen en los resultados a medio y largo plazo son:

- Un aumento de los costes en concepto de auditoría y personal

Y en algunos casos:

- Disminución del volumen (al menos a corto plazo) debido a la recalificación
- Presión sobre las finanzas, y tal vez sobre la capacidad de mantener el volumen de comercio, debido a la inmovilización de efectivo (y a la dificultad de obtener créditos)
- Recursos humanos al límite (para hacer frente a requisitos más estrictos, investigaciones de casos de contaminación y resultados, etc.)

5.2.2. Influencia del contexto de mercado

Además, en el contexto general del mercado parece observarse:

- Un ligero descenso del mercado para el cacao orgánico (aunque ningún comerciante informó de ello, sí lo hicieron varias organizaciones de productores)
- Precios muy elevados del cacao convencional en el mercado internacional, que los cacaocultores ya han constatado en los mercados liberalizados, pero que aún no se han notado en los mercados con precios controlados

Según nuestra experiencia en mercados de productos básicos como el café, los períodos de precios altos plantean problemas para las cooperativas, por varias razones: por un lado, también aumenta la cantidad de dinero en efectivo necesario para comprar el cacao a los productores (aunque haya un retraso y aunque la magnitud del aumento pueda variar); esto a su vez se traduce en la necesidad de créditos mayores a corto plazo, que no siempre están disponibles y que pueden resultar costosos. En segundo lugar, muchos compradores competirán por el mismo cacao, y los cacaocultores podrían optar por vender fuera de la cooperativa, si los otros compradores ofrecen condiciones más atractivas. En tercer lugar, la prima de precio asociada con la certificación orgánica representará un porcentaje bastante menos importante del precio total, y los cacaocultores tendrán menos incentivos para seguir produciendo cacao orgánico, si el cacao convencional puede suponer una ganancia a corto plazo. Esto se ve agravado por el hecho de que los fabricantes de chocolate están vinculados por contratos anuales con los minoristas, en los que el precio de venta es fijo, lo cual

⁵² Los costes observados varían entre 100€ y 150€ en Perú, 350€ en la República Dominicana, a 800€ en Côte d'Ivoire (+200€ DHL en el caso de Côte d'Ivoire).

limita su capacidad de aumentar la prima asociada a los productos orgánicos (con el fin de mantener el incentivo)⁵³.

Por lo tanto, es probable que una mayor parte del cacao certificado como orgánico se venda fuera del mercado orgánico; también es posible que la situación actual de los precios suponga un reto para los fabricantes orgánicos, sobre todo los más especializados en chocolate orgánico, ya que los operadores menos especializados pueden gestionar más fácilmente una pérdida en una categoría si puede compensarse con beneficios en otra.

5.2.3. Posibles resultados globales

El cuadro 6 presenta los posibles resultados en función del tipo de operación de producción y exportación (véase el cuadro 4).

Tipo	Tipo A	Tipo B	Tipo C	Tipo D
Descripción	100% orgánico <2000	100% orgánico >2000	Mixto	Grupo liderado por exportadores
Posibles consecuencias de los cambios normativos de la UE	Se concentrará la producción en menos productores: se excluirá a los socios menos comprometidos y se procurará aumentar la productividad de los demás ⁵⁴	Se concentrará la producción en menos productores: se excluirá a los socios menos comprometidos y se procurará aumentar la productividad de los demás	Si el mercado (volumen) no aumenta: se abandonará la certificación orgánica	Si sólo se trata de exportadores: pueden intentar centrar sus actividades en los mercados extracomunitarios: Canadá, Asia-Pacífico y Estados Unidos Si hay importadores implicados: los importadores correrán con los gastos adicionales
En todos los tipos, los costes adicionales se repercutirán al menos en parte a los cacaocultores				
	Probable disminución a corto y medio plazo de los volúmenes de los tipos A, B y C			Sin cambios o aumento de los volúmenes
Posibles consecuencias adicionales de los precios elevados	Desafíos para las cooperativas menos sólidas desde el punto de vista financiero, sobre todo en América Latina (A, B y C) Probable disminución a corto y medio plazo de los volúmenes de los tipos A, B y C			Consecuencias mínimas o nulas

Cuadro 6: Posibles resultados de los cambios en la normativa de la UE unidos a unos precios elevados

En términos generales, la consecuencia de los cambios de las normativas orgánicas, junto con unos precios elevados, parece ser una disminución del volumen de cacao orgánico disponible en el caso de las operaciones de tipo A, B y C, lo cual podría beneficiar a las operaciones de tipo D – siempre que mantengan su capacidad para invertir y movilizar el flujo de caja; esto a su vez dependería de la salud del mercado del chocolate orgánico – que no hemos podido evaluar de forma exhaustiva.

⁵³ Es posible que las empresas chocolateras más pequeñas no estén en la misma posición que los líderes del mercado, que tienen más posibilidades de imponer subidas de precios.

⁵⁴ Con el fin de optimizar la gestión del creciente coste de la certificación orgánica. Esto podría resultar difícil de aceptar para algunas organizaciones preocupadas por la justicia social, ya que aumentaría las desigualdades socioeconómicas y conduciría a una situación en la que las actividades orgánicas se centran en los cacaocultores más ricos)

6. Conclusiones

Aunque no estamos en condiciones de presentar una visión clara de los posibles resultados para todos los participantes en la cadena de valor del cacao y del chocolate, se va vislumbrando un endurecimiento apreciable de las normas que rigen la producción de cacao ecológico destinado al mercado de la UE. Aunque los principales beneficiarios serán los consumidores europeos de cacao orgánico, la modificación de la normativa conllevará un incremento de los costes (los costes de certificación podrían aumentar en un 20-30%), además de varias limitaciones prácticas de índole no financiera, que dificultarán el acceso de los productores de cacao a la certificación ecológica.

Aunque se eligieron cinco países distintos para este estudio, con el fin de obtener una representación transversal de las condiciones de producción orgánica, ha quedado claro que tanto los resultados directos de los cambios normativos como los resultados indirectos a medio plazo dependerán mucho más del tipo de producción y certificación que del país de origen, tal y como se indica en el cuadro 5.

Aun así, algunos tipos son más comunes en unos países que en otros:

- Côte d'Ivoire tiene más operaciones del tipo C, y pocas del tipo A. En consecuencia, el principal problema es encontrar mercados orgánicos, no el aumento de los costes.
- Sierra Leona tiene más operaciones del tipo D, y allí también es menos probable que el aumento de los costes sea un problema importante.
- Perú, la República Dominicana y Ghana (a menor escala) tienen sistemas de producción orgánica más diversificados, y allí el incremento de costes y especialmente las otras limitaciones prácticas descritas en 4.2.3 se harán notar de forma más acuciante.

Para la cadena de valor en su conjunto, la principal implicación será que el cacao ecológico que cumpla con la normativa de la UE será más escaso, sobre todo teniendo en cuenta que los cacaocultores y las cooperativas también tendrán que soportar los costes adicionales derivados de la normativa EUDR.

Una de las consecuencias podría ser cierta desvinculación de las cadenas de valor del chocolate orgánico de la UE y de Estados Unidos: el cacao orgánico destinado al mercado estadounidense dejaría de procesarse a través de la UE o de Suiza. Ya se van apreciando ciertos indicios de un proceso parecido en el caso de otros productos básicos, entre ellos el café; varias organizaciones con certificación orgánica no solicitarán la certificación de la UE en 2024, optando en su lugar por centrarse en el mercado estadounidense.

También es importante señalar que algunos grupos de productores orgánicos han podido mantener su certificación gracias al apoyo regular de ONG y programas de ayuda (a través de fondos oficiales de ayuda al desarrollo), y gracias también a la inversión de la prima de Comercio Justo (obtenida a través de las ventas de cacao convencional u otros productos de Comercio Justo); incluso estarán en condiciones de pagar el creciente coste de la certificación, el mapeo de polígonos y la asistencia técnica que sea necesaria. Pero es poco probable que esta situación sea sostenible; además, puede resultar injusto, ya que los programas de ayuda pueden interrumpirse dependiendo de las políticas de ayuda de cada país; ahora mismo, no pueden apoyar a todos los agricultores orgánicos fuera de la UE.

7. Recomendaciones

En base a este análisis, pueden formularse las siguientes recomendaciones para facilitar la evolución hacia esta nueva situación.

A la UE y a los gobiernos de los países productores:

- Facilitar el acceso a la información, a la formación y al asesoramiento técnico sobre el terreno a las organizaciones de cacaocultores (los ya certificados como orgánicos los que prevén solicitar la certificación).
- Facilitar el acceso de dichas organizaciones al crédito a corto plazo.
- Financiar y facilitar la creación de laboratorios de ensayo a escala regional.

A la ICCO, a sus Miembros y a la UE:

- Crear y financiar una entidad encargada del seguimiento de los organismos de certificación orgánica, para facilitar la transparencia de la información sobre las prácticas de certificación y servir de mediador en caso de desacuerdo entre los organismos de certificación y las organizaciones auditadas.

A la UE:

- Financiar un programa específico destinado a apoyar:
 - o la implementación de los nuevos requisitos del reglamento ecológico, al que tengan acceso los grupos de cacaocultores y las ONG que trabajan con ellos, con el fin de facilitar el acceso a la información, a la formación y al asesoramiento técnico sobre el terreno a las organizaciones de cacaocultores (los ya certificados como orgánicos los que prevén solicitar la certificación).
 - o una campaña de comunicación dirigida a los consumidores, para explicar la nueva normativa y aumentar la confianza en la etiqueta ecológica.
 - o investigaciones o estudios sobre las principales fuentes de contaminación con residuos químicos y las mejores prácticas para disminuir los riesgos de contaminación en torno a las cadenas de valor ecológicas y dentro de ellas.
- Crear espacios en los que los participantes en el mercado puedan debatir e idear mecanismos sectoriales que permitan la financiación, por parte de las etapas posteriores de la cadena, de los gastos que supone el cumplimiento de las nuevas obligaciones por parte de las etapas anteriores, para así evitar que los cacaocultores no terminen sufragando la subida de los costes.

A los defensores del comercio justo:

- iniciar una revisión de la prima ecológica, para que no sólo proteja al productor certificado sino que también sirva como señal de mercado fuera de los mercados de comercio justo
-

A los productores de cacao ecológico:

- buscar el apoyo de sus respectivos ministerios de agricultura o de otros organismos especializados con el fin de conseguir un mejor acceso a la formación y a las pruebas, y de disponer de sistemas de supervisión de los organismos de certificación (para que todas las organizaciones certificadas estén en igualdad de condiciones)

A la industria del cacao ecológico:

- apoyar iniciativas destinadas a:
 - o facilitar el acceso de los productores a la financiación y al asesoramiento técnico.
 - o Ofrecer asesoramiento sobre los mecanismos más apropiados a la hora de explicar al gran público qué primas ecológicas se pagan, a qué sectores del mercado y con qué justificación, basándose en los costes reales.