



Diálogo soja MERCOSUR-UE: fortaleciendo una cadena de valor estratégica

20 y 21 de mayo de 2025, Argentina



Diálogo soja MERCOSUR-UE: fortaleciendo una cadena de valor estratégica

20 y 21 de mayo de 2025, Argentina

Autor

Claudio Marconi.

Especialista en Calidad de Agroalimentos y en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Coordinación



Diseño y maqueta: albantacreativos.com

Julio de 2025



Esta publicación ha sido financiada por la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.

No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Índice

Introducción	5
Aspectos clave analizados	7
1. Impacto regulatorio en el comercio	7
2. Incertidumbres en la interpretación de legalidad del EUDR	9
3. Categorización de riesgo por país (<i>benchmarking</i>)	11
4. Legalidad según regulaciones nacionales	13
5. Riesgo de exclusión de pequeños productores y productoras	15
6. Segregación física vs. balance de masas	17
7. Plataformas nacionales de trazabilidad y monitoreo	19
8. Interoperabilidad entre plataformas y sistemas nacionales públicos	22
9. Interoperabilidad con declaraciones de diligencia debida	25
10. Riesgo de fragmentación en los controles	27
11. Riesgos geopolíticos y reconfiguración de flujos comerciales	29
Consideraciones finales	31





Introducción

Durante los días 20 y 21 de mayo de 2025, se llevó a cabo en las ciudades de Buenos Aires y Rosario, en Argentina, el “[Diálogo soja MERCOSUR-UE: fortaleciendo una cadena de valor estratégica](#)”. Este encuentro fue organizado por el programa AL-INVEST Verde, el programa Agricultura Sostenible para Ecosistemas Forestales (SAFE), el proyecto Deforestación Cero y el Diálogo Argentino- Alemán sobre Innovaciones Agropecuarias Sustentables.

Su objetivo fue promover el intercambio técnico y político entre países productores del Mercosur y representantes de la Unión Europea (UE), frente a los desafíos de la implementación del Reglamento (UE) 2023/1115 sobre productos libres de deforestación (EUDR).

El 20 de mayo tuvo lugar en la Bolsa de Cereales de Buenos Aires el evento institucional, que contó con la siguiente agenda:

- Sesión de apertura institucional.
- Panel de alto nivel: Cooperación Mercosur-UE frente al EUDR.
- Presentaciones de plataformas nacionales y casos país.
- Mesas de trabajo técnico por eje temático.
- Consolidación preliminar de conclusiones.

Al día siguiente, se visitó la ciudad de Rosario, en la Provincia de Santa Fe. Allí se realizaron las siguientes actividades:

- Visitas técnicas a centros de acopio, plantas de procesamiento y terminal portuaria.
- Talleres de intercambio con actores locales.
- Espacio de síntesis y validación de recomendaciones.
- Cierre del diálogo.

El evento reunió a representantes del sector público y privado, tales como plataformas de trazabilidad, organizaciones de productores, cámaras empresariales, organismos de cooperación y expertos técnicos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, junto con autoridades de la Unión Europea.

Este informe sistematiza las discusiones sostenidas durante el diálogo, con énfasis en las principales preocupaciones, propuestas técnicas y recomendaciones formuladas. Su propósito es ofrecer una base estructurada para el trabajo futuro con la Unión Europea, en particular, en lo que respecta a la adecuación normativa, el reconocimiento de plataformas nacionales, la interoperabilidad tecnológica y la inclusión de pequeños productores y productoras.





Aspectos clave analizados

1. Impacto regulatorio en el comercio

Requisito del EUDR

Según el artículo 3, apartados a) y b), los productos cubiertos por el Reglamento solo podrán ser introducidos en el mercado de la Unión Europea siempre que estén “libres de deforestación” y si se han producido respetando la legislación vigente en el país de origen. Para ello, el artículo 9 exige que los operadores recopilen información precisa, incluida la localización georreferenciada de las parcelas de producción, así como documentación que acredite el cumplimiento legal. Estos requisitos se aplican sin distinción de escala productiva.

Debate y puntos críticos del diálogo

Uno de los temas más reiterados en el diálogo fue el impacto que puede generar el EUDR sobre los pequeños y medianos productores y productoras. Aunque en su mayoría ya cumplen con la legalidad nacional y aplican buenas prácticas, el Reglamento introduce requisitos técnicos, organizativos y tecnológicos que exceden sus capacidades actuales.

Se discutió especialmente la dificultad de acceder a herramientas de georreferenciación, plataformas digitales o conectividad, y de generar documentación conforme a las exigencias del sistema de diligencia debida. También se expresó que, en ausencia de apoyo concreto, estos requisitos pueden terminar excluyendo a quienes no cuentan con respaldo técnico o financiero suficiente.

Hubo coincidencia en que la capacitación es necesaria, pero no suficiente: se requiere un acompañamiento directo, territorial y sostenido, para que la inclusión no quede limitada a discursos, sino que se materialice en el diseño operativo de las cadenas.

Preocupaciones expresadas

- Riesgo de exclusión sistémica de productores familiares, de pequeña y mediana escala, que no logren cumplir con los requisitos.
- Exigencias como trazabilidad georreferenciada, documentación legal, y segregación física podrían ser inalcanzables para muchos actores.
- Falta de acceso a herramientas tecnológicas y conectividad en zonas rurales.
- Concentración del cumplimiento en grandes empresas con estructuras integradas o respaldo internacional.
- Pérdida de trazabilidad real en origen si se excluye a los actores más pequeños.
- Reducción de los incentivos a la producción sostenible en contextos vulnerables.

Recomendaciones

- Brindar asistencia técnica directa y continua en territorio, adaptada al contexto de los pequeños productores y productoras.
- Desarrollar protocolos operativos simples, accesibles y culturalmente adecuados.
- Fomentar esquemas de trazabilidad colectiva a través de organizaciones intermedias (cooperativas, asociaciones, etc.).
- Establecer líneas de financiamiento específicas para adecuación al reglamento: formación, infraestructura mínima, tecnología.
- Garantizar mecanismos de acompañamiento institucional articulando lo público y lo privado, con enfoque inclusivo.

2. Incertidumbres en la interpretación de legalidad del EUDR

Requisito del EUDR

Según el artículo 3, apartado b), en la Unión Europea se podrán comercializar los productos “que hayan sido producidos de conformidad con la legislación pertinente del país de producción”. Para ello, el sistema de diligencia debida exige que los operadores recopilen información, realicen evaluaciones de riesgo y adopten medidas de mitigación que incluyan documentación verificable que respalde el cumplimiento. Esta documentación debe estar disponible para su control por parte de las autoridades competentes de la UE.

Debate y puntos críticos del diálogo

La preocupación por la falta de claridad sobre cómo la Unión Europea interpretará y aplicará los requisitos del EUDR se mencionó a menudo. Si bien el Reglamento establece que los productos deben cumplir con la legislación nacional del país de origen, no se ha definido con precisión qué leyes se considerarán relevantes, qué documentos se aceptarán como prueba ni si habrá criterios uniformes entre los Estados miembros.

Se expresó preocupación por el riesgo de interpretaciones fragmentadas y exigencias contradictorias entre distintos países europeos, lo que incrementa la inseguridad jurídica y complica la planificación de los operadores. Esta situación también abre la posibilidad de sobreexigencias por parte de importadores o compradores, que podrían trasladar la carga de prueba y los costos a los productores para cubrirse legalmente.

Se señaló que, aunque la Comisión Europea ha publicado guías y respuestas a preguntas frecuentes, estos materiales han resultado insuficientes para orientar de manera adecuada a los países productores y operadores. Las dudas persisten tanto sobre los contenidos legales como sobre los procedimientos de validación documental.

Preocupaciones expresadas

- No está claro qué leyes nacionales serán reconocidas por la UE como relevantes para demostrar la legalidad. Existen dudas sobre si en primera instancia se limitarán a normas ambientales y forestales o si también incluirán las laborales, sociales, fiscales y de tenencia de tierras, y si se aplicarán de forma uniforme entre todos los Estados miembros.
- Tampoco se ha establecido con claridad qué documentos serán aceptados como prueba, por ejemplo, los catastros, licencias, registros, declaraciones juradas o documentos emitidos por autoridades locales.
- No se ha definido si el uso de bienes públicos será reconocido automáticamente o si se exigirá documentación adicional elaborada *ad hoc* para fines de exportación.
- La falta de lineamientos claros genera inseguridad jurídica y fragmentación en la interpretación del reglamento. Esta incertidumbre puede ser utilizada por compradores para imponer condiciones más estrictas, trasladando la carga de interpretación y verificación a los productores.

Recomendaciones clave

- Se reiteró la necesidad de que la Unión Europea publique una guía técnica oficial con criterios claros de aceptación documental, definidos por país.
- Se propuso mantener canales formales de diálogo técnico entre los países productores y las autoridades responsables del Reglamento en la UE.
- También se solicitó armonizar los criterios de interpretación entre los Estados miembros, para evitar exigencias dispares.
- Se insistió en que los bienes públicos generados en los países de origen sean plenamente reconocidos como prueba válida de cumplimiento legal.



3. Categorización de riesgo por país (*benchmarking*)

Requisito del EUDR

Según el artículo 29, la Comisión Europea establecerá un sistema de clasificación por país o parte de país en función del nivel de riesgo asociado a la producción de productos cubiertos por el reglamento. Esta categorización distingue entre tres niveles: riesgo alto, riesgo medio (o estándar) y riesgo bajo.

La clasificación influye directamente en la intensidad de las obligaciones de diligencia debida que deben aplicar los operadores europeos. Los productos provenientes de países clasificados como de riesgo bajo podrán beneficiarse de un régimen de verificación simplificado. Los países de riesgo medio deberán cumplir con el régimen general del reglamento, sin simplificaciones ni exigencias adicionales. En cambio, los países considerados de riesgo alto estarán sujetos a un escrutinio más estricto, con niveles más elevados de inspección y control por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros.



Debate y puntos críticos del diálogo

Durante el evento, la publicación de la primera lista oficial de clasificación por país, realizada por la Comisión Europea el 21 de mayo de 2025 –un día después del diálogo regional en Buenos Aires y durante la visita a Rosario– generó múltiples reacciones entre las personas asistentes del Mercosur. La clasificación, basada en una metodología técnica difundida esos mismos días, consideró factores como las tasas de deforestación, los marcos legales, la gobernanza forestal y los mecanismos de aplicación de la ley.

Sin embargo, se señaló que la metodología no había sido previamente compartida ni discutida con los países productores, lo que dificultó la comprensión de los indicadores utilizados y su aplicación al contexto nacional. También se observó que los informes voluntarios presentados por varios gobiernos no fueron validados ni acompañados de retroalimentación técnica antes de la publicación de los resultados.

Estas condiciones generaron desconcierto respecto a los criterios aplicados y preocupación por posibles decisiones que no reflejaran adecuadamente los esfuerzos o situaciones reales de los países. La percepción de falta de diálogo previo y transparencia metodológica fue compartida por varios representantes oficiales y técnicos.

Preocupaciones expresadas

- La escasa socialización previa de la metodología con los países productores y sus plataformas técnicas limitó la posibilidad de entender en profundidad los criterios utilizados, su ponderación relativa y su modo de aplicación.
- No se aclaró cómo fueron valorados los informes país voluntarios presentados por varios gobiernos. No hubo información sobre si estos documentos fueron revisados ni sobre su influencia efectiva en la clasificación final.
- Tampoco existieron instancias formales de retroalimentación técnica antes de publicar los resultados, lo que impidió a los países aportar aclaraciones o complementar información crítica.
- Algunos países fueron ubicados en categorías más exigentes sin una justificación técnica detallada, mientras que otros fueron clasificados en niveles más favorables, lo que generó dudas sobre la equidad del proceso.
- Preocupa la posibilidad de que ciertas clasificaciones estén influidas por vínculos políticos o comerciales, lo que afecta a la percepción de objetividad e imparcialidad del sistema. En ese sentido, se advirtió que podría interpretarse como una barrera comercial indirecta.

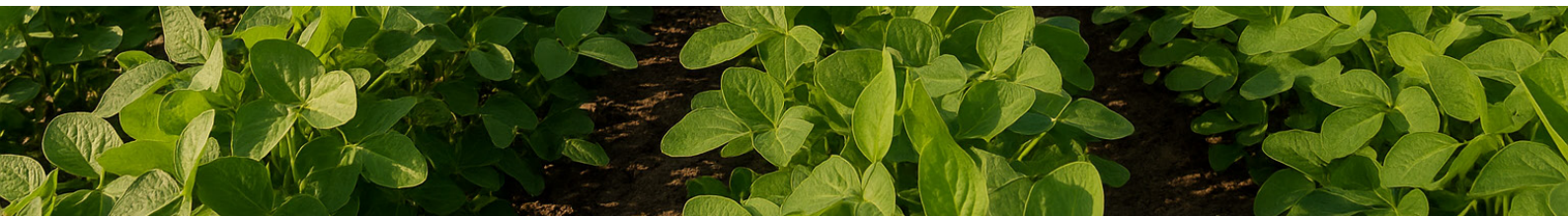
Recomendaciones clave

- Establecer canales de cooperación bilateral que permitan aclarar dudas, revisar la información aportada por los países o solicitar reevaluaciones fundamentadas.
- Reconocer explícitamente el valor técnico de los informes país como insumos válidos en el proceso de evaluación y reconocimiento de los países.
- Evitar que el sistema de *benchmarking* se convierta en una herramienta bajo influencia comercial y pierda el sentido del reglamento.

4. Legalidad según regulaciones nacionales

Requisito del EUDR

Según el artículo 3, apartado b), los productos comercializados en la Unión Europea deben haber sido producidos cumpliendo con la legislación vigente en el país de origen. Para ello, como se mencionó con anterioridad, el sistema de diligencia debida exige a los operadores recopilar información, evaluaciones de riesgo y medidas de mitigación con documentación verificable, que debe estar disponible para su control por parte de las autoridades competentes de la UE.



Debate y puntos críticos del diálogo

Durante el diálogo se generó un amplio consenso sobre la necesidad de que el cumplimiento de la legalidad se base en el marco jurídico nacional de cada país productor. Se subrayó que no puede imponerse un estándar documental único para todos los países, ya que existen distintas realidades institucionales, niveles de descentralización y tipos de registros oficiales.

Uno de los aspectos más debatidos fue el uso de bienes públicos, tales como catastros, registros de uso del suelo, licencias ambientales u otros sistemas estatales, y que sean reconocidos como una fuente legítima de información para verificar la legalidad y la trazabilidad exigidas por el EUDR. Estos instrumentos ya existen en la mayoría de los países productores y forman parte de sus estructuras formales, aunque con distintos niveles de robustez y cobertura.

Se expresó preocupación por la posibilidad de que la UE no reconozca estos registros oficiales como prueba válida de cumplimiento, lo cual obligaría a generar documentación paralela o adquirir servicios privados, aumentando significativamente los costos operativos. Se alertó también sobre una tendencia a privilegiar herramientas privadas o internacionales que no son accesibles para todos los actores, especialmente para los más pequeños.

Se destacó la necesidad de fortalecer institucionalmente estos bienes públicos y, de ser posible, vincularlos a incentivos productivos, ambientales o sociales, lo cual aumentaría su legitimidad como evidencia. También se debatió la importancia de que estos sistemas estén verificados o auditados, ya que eso les confiere mayor valor técnico y confianza frente a terceros.

En uno de los espacios del diálogo se discutió la urgencia de avanzar hacia listas de documentos válidos por país, construidas sobre la base de los registros existentes y validadas bilateralmente con la Unión Europea.

Preocupaciones expresadas

- Existe un riesgo real de que la UE no reconozca como válidos los bienes públicos nacionales, subnacionales o locales, lo que obligaría a los operadores a duplicar esfuerzos documentales o depender de servicios externos costosos.
- Hay temor de que la falta de reconocimiento de estos instrumentos derive en fragmentación, pérdida de eficiencia y mayor exclusión de productores que no pueden asumir nuevas cargas administrativas.
- Existen serios obstáculos de interoperabilidad en la articulación entre las plataformas nacionales y los sistemas europeos que dificultan los procesos de verificación de cumplimiento del reglamento.
- Las exigencias documentales generan costos adicionales innecesarios, especialmente a los productores más pequeños o con menor nivel de digitalización.

Recomendaciones clave

- Reconocer expresamente los bienes públicos nacionales como fuente legítima de verificación de legalidad y trazabilidad.
- Promover la interoperabilidad entre plataformas oficiales nacionales y los sistemas utilizados por operadores y autoridades de la UE.
- Desarrollar listas de documentos válidos por país, representativas de la legislación nacional y validadas de manera bilateral.
- Apoyar el fortalecimiento institucional de catastros, registros de tierras y sistemas de monitoreo ambiental.
- Fomentar la vinculación de estos instrumentos a políticas de incentivos productivos o de cumplimiento voluntario que refuercen su uso y actualización continua.
- Generar mecanismos de reconocimiento técnico que eviten la imposición de sistemas paralelos, a costa de los productores.

5. Riesgo de exclusión de pequeños productores y productoras

Requisito del EUDR

Según los artículos 3 y 9, los operadores que comercializan productos en la Unión Europea deben garantizar que estos provienen de unidades productivas legales y libres de deforestación, lo que implica contar con información georreferenciada, evidencia documental del cumplimiento legal y un sistema de diligencia debida riguroso. Estos requisitos se aplican por igual a todas las escalas de producción, sin distinción entre grandes y pequeños productores y productoras.



Debate y puntos críticos del diálogo

Una de las preocupaciones más reiteradas en el diálogo fue la posible exclusión de pequeños y medianos productores como consecuencia de las exigencias técnicas, documentales y operativas del reglamento. Si bien muchos de estos productores cumplen con la legalidad nacional y practican una agricultura ambientalmente responsable, el EUDR introduce condiciones que requieren capacidades técnicas, organizativas y económicas que exceden sus posibilidades actuales.

Entre los requisitos más complejos se destacaron la necesidad de contar con trazabilidad georreferenciada en las parcelas, el manejo de documentación que acredite el cumplimiento de múltiples dimensiones legales (ambiental, laboral, social, fiscal, tenencia de tierras), la adaptación a esquemas de segregación física en acopios y plantas de procesamiento, y el uso de plataformas digitales con conexión estable y regular.

Se advirtió que estas exigencias no han sido diseñadas teniendo en cuenta la realidad operativa y administrativa de la agricultura familiar o de pequeña escala. En muchos casos, los productores no tienen acceso a internet, no cuentan con asistencia técnica regular, ni disponen de personal capacitado para asumir estos nuevos requerimientos.

Además, se expresó preocupación por el hecho de que el Reglamento no distingue entre escalas productivas ni contempla mecanismos específicos de acompañamiento o flexibilización que permitan a los pequeños cumplir con lo exigido sin quedar marginados.

En este contexto, se insistió en que la capacitación es necesaria pero insuficiente. La inclusión de estos productores en el marco del EUDR requiere medidas estructurales: asistencia técnica en territorio, herramientas adaptadas, sistemas colectivos de trazabilidad, financiamiento específico y una institucionalidad de apoyo que asegure continuidad.

Preocupaciones expresadas

- Existe el riesgo de una exclusión sistémica de productores de menor escala, que no podrán cumplir con las exigencias del EUDR por falta de capacidad o recursos.
- El acceso al mercado europeo podría quedar limitado a actores grandes o tecnológicamente más avanzados, lo que generaría concentración, desigualdad y pérdida de diversidad en las cadenas de suministro.
- La trazabilidad podría verse comprometida aguas arriba si se deja fuera a quienes generan la producción primaria.
- La ausencia de mecanismos de apoyo estructural debilita la sostenibilidad del Reglamento y desincentiva la producción responsable en territorios vulnerables.

Recomendaciones clave

- Brindar asistencia técnica en el territorio, con enfoque práctico, adaptado al contexto de los pequeños productores y productoras.
- Desarrollar protocolos operativos simples, accesibles y comprensibles, que faciliten el cumplimiento del Reglamento en condiciones reales.
- Fomentar esquemas de trazabilidad colectiva a través de cooperativas, asociaciones o intermediarios responsables, que integren a los productores en plataformas compartidas.
- Establecer líneas específicas de financiamiento para la adecuación al EUDR, que cubran aspectos como formación, infraestructura básica, digitalización y conectividad.
- Asegurar mecanismos institucionales de acompañamiento sostenido, que articulen esfuerzos públicos y privados con enfoque inclusivo y territorial.



6. Segregación física vs. balance de masas

Requisito del EUDR

El Reglamento (UE) 2023/1115 no impone explícitamente un modelo único de trazabilidad. Sin embargo, las preguntas frecuentes (FAQ) actualizadas por la Comisión Europea en abril de 2025 aclaran que no se permite el uso de sistemas de balance de masas que mezclen productos libres de deforestación con productos de origen desconocido o no conformes. En consecuencia, los productos cubiertos por el Reglamento deben estar segregados en cada etapa de la cadena de suministro, desde la producción hasta la exportación, de forma que se garantice su carácter libre de deforestación y su trazabilidad hasta la parcela de origen.

Debate y puntos críticos del diálogo

Uno de los desafíos más intensamente debatidos fue la exigencia de mantener la segregación física de los productos libres de deforestación a lo largo de toda la cadena de suministro. Se coincidió en que, si bien esta exigencia es técnicamente posible, su aplicación en el contexto de la cadena de soja dentro del Mercosur implica una serie de consecuencias complejas y costosas.

La cadena funciona sobre un modelo de acopio masivo y progresivo, en el que miles de productores, en su mayoría medianos y pequeños, entregan su producción a centros locales, que luego consolidan volúmenes en acopios regionales y finalmente en terminales portuarias, donde la soja es embarcada en buques graneleros.

En este tipo de estructura, la segregación física implica rediseñar completamente la forma en que operan los silos, las líneas de procesamiento, los almacenajes y las rutas logísticas. A diferencia de otros productos que viajan en contenedores o en cantidades logísticas concentradas, la soja se mueve a granel, en grandes volúmenes, lo cual multiplica los desafíos de separación operativa y control.

Durante el diálogo se señaló que implementar segregación física conlleva una serie de impactos operativos y económicos de importancia:

- La necesidad de dedicar infraestructura para silos, líneas y áreas de carga exclusivas EUDR, que genera altos costos de inversión.
- La subutilización de equipos y espacios que quedan ociosos o parcialmente utilizados al no alcanzar los volúmenes requeridos para un flujo segregado eficiente.
- La pérdida de flexibilidad operativa, que dificulta la planificación logística y generando cuellos de botella.
- El aumento de costos energéticos y de transporte, debido a movimientos adicionales y procesamiento redundante.
- La dificultad para escalar el modelo a todos los actores, lo que podría derivar en la exclusión de pequeños y medianos operadores de la cadena productiva.

Además, se planteó que el mercado europeo representa solo una parte de las exportaciones del Mercosur, mientras que la mayoría de la soja se dirige a Asia u otros destinos que no requieren este tipo de segregación. Esto hace que operar con cadenas paralelas para un solo mercado genere ineficiencia estructural, sin una justificación proporcional desde el punto de vista ambiental o comercial.

Preocupaciones expresadas

- Incremento significativo de costos, estimado entre 8 y 16 USD por tonelada, que no es absorbido por el mercado y amenaza la rentabilidad, especialmente en contextos de precios internacionales ajustados.
- Ineficiencia logística en centros de acopio y plantas de procesamiento, al restringir la flexibilidad operativa que hoy permite aprovechar al máximo la infraestructura instalada.
- Subutilización de infraestructura existente, como silos, líneas de producción y áreas de carga que quedarían parcialmente inactivos por no alcanzar volúmenes segregados suficientes.
- Aumento del consumo energético y de recursos, debido a la duplicación de procesos de secado, limpieza, transporte y almacenamiento, sin un beneficio ambiental proporcional.
- Complejidad adicional en la gestión operativa, lo que dificulta la planificación, el control documental y el cumplimiento normativo real.
- Pérdida de competitividad internacional, al elevar los costos sin un incentivo claro por parte de los compradores.

Recomendaciones clave

- Generar los mecanismos de articulación y cooperación para analizar sistemas alternativos y verificables de trazabilidad, como el modelo de balance de masas robusto, utilizado internacionalmente en certificaciones de sostenibilidad, que sea auditable y trazable, sin necesidad de separar físicamente los volúmenes en todo momento.
- El balance de masas reduce costos, mejora la eficiencia operativa y energética, y evita la duplicación innecesaria de infraestructura.
- Permite incluir a una mayor diversidad de actores, sin comprometer los objetivos ambientales del reglamento.
- Garantiza mayor viabilidad y adaptabilidad en contextos de alta escala, descentralización productiva y multiplicidad de destinos comerciales.

7. Plataformas nacionales de trazabilidad y monitoreo

Requisito del EUDR

Según el artículo 9 del EUDR, los operadores deben recopilar información detallada sobre la geolocalización de las parcelas, la legalidad del producto y la ausencia de deforestación posterior al 31 de diciembre de 2020. Esta información debe incorporarse a la declaración electrónica de diligencia debida que presentan ante las autoridades competentes de la Unión Europea.

Si bien el Reglamento no exige plataformas específicas, la complejidad de los requisitos operativos obliga a contar con sistemas tecnológicos capaces de estructurar, almacenar y verificar la información exigida, de forma segura, trazable y auditable.

Debate y puntos críticos del diálogo

Durante el evento, se destacó el avance que diversos países del Mercosur y asociados han logrado en el desarrollo de plataformas de trazabilidad ambiental, legal y productiva para responder al EUDR y otras exigencias de sostenibilidad. Estas iniciativas tienen diferentes fuentes de desarrollo (públicas, privadas con base sectorial o con varios actores):



WISEC (Argentina)

Está operativa. Es una plataforma multiactor, construida sobre registros oficiales (Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios, RENSPA; Registro Único de la Cadena Agroindustrial, RUCA; SIO-Granos), con trazabilidad documental, análisis satelital y cumplimiento de legalidad nacional. Posee arquitectura abierta e interoperable vía API (mecanismos que permiten a dos componentes de software comunicarse entre sí mediante un conjunto de definiciones y protocolos). Ya está registrada en el Directorio de Esquemas de la Secretaría de Agricultura de Argentina.



SISE (Paraguay)

Está en funcionamiento en fase inicial. Es una plataforma privada-sectorial, impulsada por la Unión de Gremios de la Producción (UGP), la Federación de Cooperativas de Producción (Fecoprod), la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO) y la Cámara Paraguaya de Procesadores de Oleaginosas y Cereales (CAPPRO), que permite registrar productores, georeferenciar parcelas, verificar deforestación y documentar la legalidad. Cuenta con más de 1.600 productores y más de 7.500 unidades registradas. Posee interoperabilidad API con WISEC.



RETSA (Paraguay)

Está en construcción. Es una plataforma pública, impulsada por el Ministerio de Industria y Comercio y la Universidad Nacional de Asunción. Brindará trazabilidad socioambiental gratuita, basada en registros públicos, con verificación por instituciones oficiales. Su implementación contempla conexión con WISEC y será gratuita para productores.



AgroBrasil + Sustentável (Brasil)

Está en desarrollo. Impulsada por la Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE) con respaldo del Ministerio de Agricultura, conecta bases de datos oficiales federales. Prevén lanzar un módulo específico para EUDR entre octubre y noviembre de 2025. Cuenta con arquitectura *blockchain* y es interoperable por API.



Selo Verde (Brasil)

Está operativa en los estados de Pará, Maranhão y Minas Gerais. Es una plataforma pública que cruza información del CAR (registro ambiental rural) con datos satelitales generados por el Programa de Monitoreo de la Deforestación de la Amazonía Brasileña (PRODES) para monitorear cumplimiento ambiental. Es uno de los principales modelos de referencia nacional para políticas públicas sobre trazabilidad ambiental.



Tracestory (Argentina)

Está operativa. Es una plataforma tecnológica privada con arquitectura *blockchain*, multiproducto y trazabilidad digital desde origen. Está en uso por cadenas agroexportadoras. Posee capacidad de interoperabilidad por API.



SVAAPAG (Uruguay)

Fue lanzada oficialmente en 2024. Es una plataforma pública multiproducto, gratuita y voluntaria, que cubre la trazabilidad hasta la tranquera de la chacra. Otorga certificados legales y ambientales. Está desarrollando pruebas de interoperabilidad con sistemas europeos para futuras exportaciones.



Plataforma de Trazabilidad de Soja Sostenible (Bolivia)

Está en fase de diagnóstico (2024-2025), con pruebas piloto previstas para la campaña 2026-2027. Impulsada por la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO), la Cámara Nacional de Industrias Oleaginosas de Bolivia (CANIOB) y Solidaridad, incluye georreferenciación, trazabilidad documental, monitoreo satelital y construcción de un protocolo de legalidad. Recibe financiamiento de UK PACT (Partnering for Accelerated Climate Transitions), un programa del gobierno del Reino Unido que busca apoyar a otros países en la transición hacia economías bajas en carbono y la reducción de emisiones.

Estas plataformas permiten generar reportes, validar la legalidad de la producción, realizar monitoreo ambiental por satélite, emitir certificados de cumplimiento, gestionar cadenas de custodia y, en algunos casos, preparadas para conectarse mediante API a sistemas privados o gubernamentales.

Preocupaciones expresadas

- Representantes de varios países señalaron que, a pesar de sus capacidades técnicas y avances significativos, estas plataformas aún no cuentan con reconocimiento formal por parte de las autoridades europeas.
- Existe incertidumbre sobre los criterios técnicos y procedimentales que la UE utilizará para considerar válidas estas soluciones como soporte a las declaraciones de diligencia debida.
- El riesgo de que se impongan plataformas desarrolladas externamente, sin consideración del contexto territorial, podría debilitar las herramientas ya construidas con recursos públicos o sectoriales.
- La falta de homologación y de procedimientos de evaluación compartida limita las inversiones adicionales necesarias para escalar o consolidar los sistemas actuales.
- Algunas plataformas operan de forma modular o fragmentada, lo que requiere financiamiento y coordinación adicional para lograr un sistema integral.
- La ausencia de lineamientos comunes a nivel regional podría dificultar futuras conexiones entre plataformas del Mercosur, y complicaría la armonización y la posibilidad de trazabilidad compartida.

Recomendaciones clave

- Establecer un mecanismo oficial con la UE para reconocer como válidas las plataformas nacionales y regionales existentes, siempre que cumplan con criterios de trazabilidad, legalidad, validación y auditabilidad.
- Brindar apoyo técnico y financiero para el fortalecimiento, expansión y estandarización de estas plataformas, especialmente en aquellos países donde aún están en fase piloto.
- Promover el trabajo colaborativo entre las plataformas nacionales para facilitar futuras conexiones regionales y asegurar un enfoque armónico en cadenas transfronterizas.
- Fomentar el desarrollo de arquitecturas abiertas, con acceso seguro y gobernanza compartida, que permitan adaptaciones específicas sin comprometer la interoperabilidad futura.
- Evitar la duplicación de esfuerzos mediante el reconocimiento de sistemas ya existentes, incluyendo aquellos que ya están validados o articulados con registros oficiales nacionales.
- Articular un sistema de diálogo técnico entre la UE, los gobiernos del Mercosur y los desarrolladores de estas plataformas para facilitar la retroalimentación mutua y acelerar la validación compartida.

8. Interoperabilidad entre plataformas y sistemas nacionales públicos

Requisito del EUDR

Según el artículo 9 del Reglamento (UE) 2023/1115, los operadores establecidos en la Unión Europea son responsables de recopilar, conservar y presentar información verificable que respalde que los productos importados fueron producidos legalmente y sin deforestación. Esta información debe incluir ubicación georreferenciada de las parcelas, evidencia del cumplimiento legal en origen y trazabilidad de la cadena de suministro.

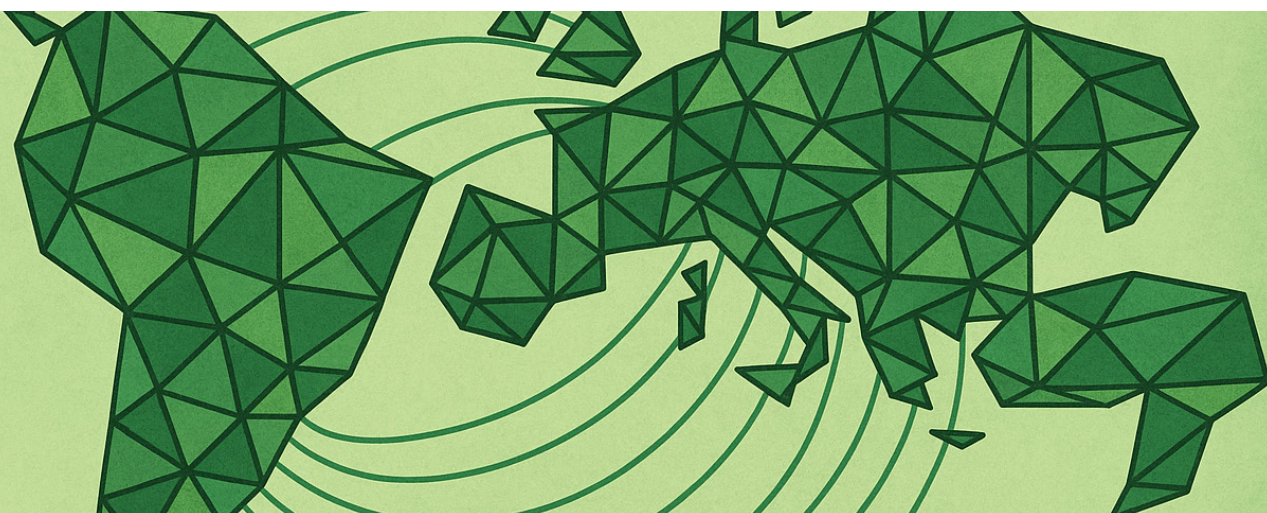
Si bien el Reglamento no impone un modelo técnico único, sí requiere que los datos estén respaldados por documentación confiable, verificable y disponible para auditorías. En la práctica, esto supone que los operadores deben basarse en plataformas tecnológicas o sistemas que puedan generar o consolidar dicha información.

Debate y puntos críticos del diálogo

Para que las plataformas de trazabilidad del Mercosur presentadas cumplan con los requisitos del EUDR y operen de forma legítima, deben poder extraer, validar y enlazar datos provenientes de bienes públicos ya existentes, y puedan interoperar activa y adecuadamente con los sistemas nacionales públicos de información y control. Es fundamental que las plataformas puedan conectarse con los sistemas oficiales de información pública (catastros, registros fiscales, licencias ambientales o monitoreos satelitales, entre otros), para garantizar que los datos ofrecidos sean válidos, consistentes y auditables por los operadores europeos en el momento de presentar su declaración. Esta conexión no solo permite reducir duplicidades y errores, sino que refuerza la legitimidad de la información generada en origen.

Sin embargo, muchos de estos sistemas oficiales son gestionados por diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) están fragmentados o tienen distintos grados de digitalización, lo que complica su integración técnica. Además, en muchos casos, los datos están desactualizados, no estandarizados, o no disponibles en formato interoperable, lo cual reduce su utilidad operativa.

También se advirtió que la conexión técnica entre plataformas y estos registros suele depender de convenios bilaterales o acuerdos institucionales puntuales, sin un marco regulatorio general que asegure el acceso, la trazabilidad o la validez jurídica de la información.



Preocupaciones expresadas

- Falta de conectividad estructural entre las plataformas de trazabilidad y los sistemas públicos nacionales, lo que obliga a ingresar información de forma manual o indirecta, generando ineficiencia operativa.
- En muchos países, catastros, padrones productivos y licencias ambientales son gestionados por autoridades subnacionales (provincias, departamentos, municipios), lo que genera una alta variabilidad en estándares técnicos, niveles de digitalización y accesibilidad.
- Riesgo de duplicación de registros o inconsistencias si no se logra que la información fluya automáticamente y de forma coherente entre sistemas.
- Ausencia de protocolos oficiales que aseguren que los datos validados por entidades públicas puedan ser reconocidos y utilizados directamente por las plataformas de trazabilidad.
- Existencia de limitaciones legales o procedimientos burocráticos que restringen el acceso a datos clave por parte de plataformas privadas o multiactor, que dificultan la eficiencia y cobertura.
- Escasa articulación entre los sistemas satelitales nacionales y los módulos de análisis geoespacial de las plataformas.
- Debilidad institucional de algunas bases de datos públicas, que compromete su confiabilidad, frecuencia de actualización y valor como evidencia ante terceros.

Recomendaciones clave

- Promover la estandarización técnica y jurídica de los sistemas públicos (catastros, registros fiscales, plataformas geoespaciales), para facilitar su uso dentro de las plataformas de trazabilidad nacionales.
- Desarrollar acuerdos marco entre autoridades competentes y desarrolladores de plataformas que habiliten el acceso seguro, trazable y controlado a las bases de datos oficiales.
- Incentivar que los sistemas públicos adopten API abiertas y estructuras interoperables que permitan su conexión con sistemas externos, bajo condiciones de integridad, confidencialidad y validación de origen.
- Fortalecer institucionalmente a las entidades responsables de los registros, asegurando su sostenibilidad operativa, calidad técnica y actualización periódica.
- Implementar pilotos de integración real entre plataformas y catastros, licencias o registros ambientales para testear en campo el flujo, consistencia y utilidad de la información.

- Incorporar como criterio de validación ante la UE la interoperabilidad efectiva entre plataformas de trazabilidad y los bienes públicos nacionales, para legitimar su uso como evidencia de diligencia debida.
- Fomentar la creación de “ventanillas únicas digitales” que integren múltiples fuentes oficiales en un punto de acceso común para facilitar el cumplimiento de los requisitos del EUDR.



9. Interoperabilidad con declaraciones de diligencia debida

Requisito del EUDR

Según el artículo 9 del Reglamento del EUDR, los operadores establecidos en la Unión Europea deben presentar una declaración electrónica de diligencia debida antes de comercializar productos en el mercado. Esta declaración debe incluir la geolocalización de las parcelas, documentación que demuestre cumplimiento legal, y pruebas de ausencia de deforestación. La información debe transmitirse obligatoriamente a través del sistema digital habilitado por la Comisión Europea, conocido como *EUDR Information System* o *EUDR Gateway*.

Aunque este portal permite la transmisión electrónica de datos, el acceso a sus funcionalidades técnicas (API) está restringido únicamente a los operadores registrados en la UE.



Debate y puntos críticos del diálogo

La falta de acceso por parte de las plataformas nacionales o regionales de los países productores a las API del *EUDR Gateway* se identificó como preocupación. Si bien algunas plataformas ya disponen de arquitectura tecnológica avanzada (*blockchain*, trazabilidad documental, georreferenciación), no pueden validar ni testear la transmisión directa de datos hacia el sistema europeo, al no estar habilitadas como operadores.

Lo anterior genera una dependencia completa con los operadores europeos para realizar las pruebas de las declaraciones, impidiendo que las plataformas de los sistemas productivos se conecten de forma autónoma o validen *ex ante* la estructura, formato y calidad de los datos requeridos. Además, no existe documentación técnica completa ni entornos de prueba públicos, lo que imposibilita a los países productores simular escenarios reales de interoperabilidad.

También se discutió que esta situación puede llevar a que los operadores europeos deban ingresar manualmente ciertos campos críticos, como los elementos georreferenciados, lo cual abre la posibilidad a errores, incongruencias o duplicaciones, incluso cuando la información ya ha sido procesada y consolidada por las plataformas nacionales.

Preocupaciones expresadas

- Las plataformas de los países productores no tienen acceso directo a las API del sistema EUDR, lo que impide realizar pruebas o transmisiones automáticas de datos.
- Dependencia total de los operadores europeos para cargar la información, incluso cuando ya existe en origen y ha sido validada localmente.
- Riesgo de pérdida de integridad, errores o manipulación involuntaria de los datos al reingresarlos manualmente en el sistema europeo.
- Falta de entornos de prueba públicos para testear la estructura técnica de interoperabilidad.
- Ausencia de documentación técnica detallada que permita alinear los sistemas nacionales a los requerimientos europeos.
- Dificultades para que los desarrolladores de plataformas o autoridades públicas nacionales se anticipen a los formatos y estructuras esperadas por el EUDR Gateway.
- Posible exclusión de plataformas legítimas si no pueden demostrar interoperabilidad, aunque cumplan con todos los requisitos técnicos y normativos.

Recomendaciones clave

- Habilitar entornos de prueba accesibles para que las plataformas nacionales puedan validar sus datos, con documentación técnica sobre las API con formatos, campos y requisitos de seguridad.
- Permitir el acceso a las API a plataformas oficiales de los países productores, con criterios de trazabilidad y control.
- Crear mecanismos de prevalidación automática que permitan importar o validar datos directamente desde plataformas confiables.
- Establecer acuerdos de cooperación tecnológica entre la UE y los países productores para alinear desarrollos.
- Diseñar versiones futuras del sistema EUDR que permitan la carga o validación directa de datos por plataformas nacionales o mixtas.

10. Riesgo de fragmentación en los controles

Requisito del EUDR

Según el artículo 4 del EUDR, los operadores deben presentar una declaración de diligencia debida y demostrar que los productos no provienen de tierras deforestadas y que cumplen con la legislación del país de origen.

El Reglamento establece un marco común, pero la supervisión y el control quedan en manos de los Estados miembros, quienes definen sus propias autoridades competentes e interpretaciones operativas.



Debate y puntos críticos del diálogo

El Reglamento EUDR establece un marco legal común para toda la Unión Europea, sin embargo, dada la experiencia en otras regulaciones, su implementación práctica presentará importantes diferencias entre los Estados miembros, debido a que cada país europeo ha designado sus propias autoridades competentes, quienes interpretan y aplican el Reglamento según sus criterios internos, capacidades institucionales y marcos regulatorios previos.

En algunos casos, las autoridades han desarrollado guías nacionales, plataformas de registro específicas o protocolos propios de evaluación del cumplimiento, sin coordinación formal ni armonización con otros Estados miembros. Esta fragmentación ha generado inseguridad jurídica tanto para exportadores de los países productores como para los operadores europeos encargados de presentar las declaraciones de diligencia debida.

Los operadores europeos enfrentan una carga operativa significativa al tener que consolidar información de múltiples orígenes, cada uno con formatos, documentos y plataformas distintas. A esta complejidad técnica se suman las diferencias en criterios de aceptación entre Estados miembros, lo que implica que una misma declaración puede ser considerada válida en un país y rechazada en otro, incluso con evidencia similar.

Además, algunos operadores señalaron que, ante la falta de lineamientos claros, existe una tendencia a aplicar exigencias más estrictas de lo necesario como mecanismo de precaución, lo que puede llevar a una sobrecarga documental y a costos adicionales innecesarios para los productos provenientes del Mercosur.

Preocupaciones expresadas

- Riesgo de interpretaciones divergentes entre autoridades competentes europeas, lo que lleva a exigencias y controles diferentes para un mismo producto según el país de destino.
- Inseguridad jurídica para exportadores, que no saben con certeza qué criterios se aplicarán en cada caso.
- Aumento de costos y carga administrativa para los operadores europeos que deben verificar múltiples cadenas de suministro.
- Posibilidad de que los requisitos más exigentes se impongan por precaución, que disminuiría competitividad de productos provenientes de países del Mercosur.

Recomendaciones clave

- Que se emitan criterios unificados obligatorios para todos los Estados miembros, especialmente sobre interpretación de legalidad y formatos documentales.
- Fomentar mecanismos de coordinación entre autoridades competentes de los Estados miembros para evitar dobles exigencias o rechazos contradictorios.
- Facilitar la interoperabilidad entre las plataformas nacionales de países productores y los sistemas europeos para reducir errores de carga y validación.



11. Riesgos geopolíticos y reconfiguración de flujos comerciales

Requisito del EUDR

El EUDR exige que todos los productos cubiertos por su alcance, incluyendo soja y sus subproductos, cumplan con requisitos de legalidad y ausencia de deforestación para poder acceder al mercado europeo, lo que implica trazabilidad georreferenciada de cada parcela, documentación que demuestre el cumplimiento de la legislación vigente en el país de origen y una declaración de diligencia debida presentada por el operador europeo. Aunque esta regulación se aplica exclusivamente al comercio con la UE, su impacto trasciende a nivel global, ya que obliga a reorganizar flujos comerciales y adaptar sistemas productivos a nuevos estándares de sostenibilidad.



Debate y puntos críticos del diálogo

Hubo llamadas de atención sobre la reconfiguración de los flujos comerciales internacionales en la aplicación del EUDR en el contexto político y comercial que se está viviendo este último año, especialmente en sectores como la soja, donde la Unión Europea no representa el principal destino del Mercosur. La mayoría de las exportaciones del Mercosur se dirigen a Asia, principalmente a China, y a otros mercados que actualmente no exigen los mismos niveles de trazabilidad o cumplimiento ambiental.

Este contexto genera una presión asimétrica: mientras algunos operadores y países productores hacen esfuerzos para adaptarse al Reglamento europeo, otros podrían redirigir sus productos hacia destinos menos exigentes, algo que disminuiría la competitividad y fragmentaría las cadenas de suministro.

Asimismo, la creciente aparición de otras regulaciones similares a nivel global podría generar fragmentación normativa, exigencias contradictorias o duplicación de costos para exportadores que buscan mantener acceso a múltiples mercados.

Estas dinámicas pueden alterar la posición comercial de los países productores, influir en la toma de decisiones de inversión y modificar los incentivos hacia prácticas sostenibles, especialmente en lo referido al procesamiento de subproductos como harinas, aceites o biocombustibles.

Preocupaciones expresadas

- La UE es un destino relevante pero no prioritario para la soja del Mercosur; cumplir con sus requisitos puede no ser económicamente viable sin incentivos o ajustes de precios concretos.
- Redireccionamiento de exportaciones hacia mercados, sin exigencias ambientales, podría debilitar los esfuerzos regionales por la sostenibilidad.
- La superposición de regulaciones internacionales genera riesgos de fragmentación normativa y duplicación de esfuerzos.
- La falta de articulación entre marcos voluntarios y obligatorios puede confundir a los actores locales y debilitar la gobernanza ambiental.
- Subproductos como aceite o harina podrían enfrentar barreras técnicas adicionales si no se logra trazar toda la cadena desde origen.
- Cambios en el contexto geopolítico (acuerdos, disputas, políticas arancelarias o ambientales) pueden modificar drásticamente los flujos comerciales.

Recomendaciones clave

- Realizar evaluaciones de riesgo e impacto comercial específicas por producto y subproducto, considerando la evolución del contexto global.
- Incorporar incentivos tales como preferencias arancelarias o acceso diferenciados para productos que demuestren cumplimiento ambiental y legal.
- Fortalecer plataformas tecnológicas de los países productores para que puedan responder a distintos marcos regulatorios desde un mismo núcleo de datos.





Consideraciones finales

A lo largo del diálogo, se formularon diversas peticiones a la Unión Europea por parte de representantes gubernamentales, del sector privado y de plataformas técnicas de los países productores. Estos pedidos comparten una orientación común: la necesidad de avanzar hacia una implementación cooperativa, justa y técnicamente viable del Reglamento EUDR, que permita compatibilizar sus objetivos ambientales con las realidades institucionales, productivas y comerciales de los países del Mercosur.

Uno de los llamados más insistentes fue la necesidad de establecer espacios formales de diálogo técnico entre la UE y los países productores, con urgencia, antes de la entrada en vigor plena del Reglamento en enero de 2026. Se propuso la creación de un grupo técnico bilateral Mercosur-UE, con representación de ambos bloques, que permita clarificar criterios, validar documentos, discutir la interoperabilidad y evitar interpretaciones contradictorias.

Otro eje central fue la discusión sobre los **costos** de cumplimiento, ya que las inversiones necesarias para implementar trazabilidad, georreferenciación, digitalización, capacitación y monitoreo recaen principalmente sobre los países productores, sin que exista aún claridad sobre quién asumirá esos costos. En ausencia de **incentivos** concretos, tales como precios diferenciados, acceso preferencial o apoyo técnico y financiero, se corre el riesgo de que se opte por abandonar el mercado europeo y trasladar los productos a destinos menos exigentes.

También fue destacada la preocupación sobre el riesgo de **sobrerregulación** que pueda desarrollarse, ante la falta de lineamientos claros, ya que algunos importadores europeos están optando por exigir documentación adicional, certificaciones externas o condiciones más estrictas de las que el Reglamento impone, por temor a sanciones o a perder acceso al mercado. Esta cautela excesiva puede transformarse en una barrera operativa que afecte tanto a exportadores como a operadores europeos, y que termine desvirtuando los objetivos originales del EUDR.

Asimismo, algunas personas retomaron cuestionamientos estructurales ya expresados por los gobiernos del Mercosur en otros foros internacionales, y alegaron el carácter unilateral del EUDR y su posible efecto como barrera comercial indirecta. Estas manifestaciones no implican un rechazo a los objetivos ambientales del reglamento, sino una demanda por una implementación cooperativa, basada en el diálogo político-técnico, el reconocimiento mutuo y reglas comunes aplicables con transparencia y equidad.

Tabla 1. Pedidos a la Unión Europea

	Pedido	Descripción
1	Diálogo técnico urgente	Crear un grupo Mercosur-UE antes de 2026 para aclarar dudas, validar herramientas y armonizar criterios.
2	Reconocimiento de plataformas nacionales	Validar oficialmente plataformas operativas o avanzadas que ya cuentan con funcionalidades técnicas clave y respaldo institucional.
3	Aceptación de bienes públicos	Reconocer catastros, registros y licencias oficiales como prueba de cumplimiento legal y ambiental.
4	Interoperabilidad con sistemas nacionales	Garantizar compatibilidad técnica con catastros, registros, monitoreos y plataformas públicas.
5	Claridad documental por país	Publicar guías técnicas que especifiquen los documentos válidos para cada país productor.
6	Acceso a API y entornos de prueba del sistema EUDR	Permitir que las plataformas nacionales realicen pruebas y validaciones técnicas directas.
7	Evitar sobrerregulación por parte de los importadores	Limitar exigencias adicionales no contempladas en el Reglamento para evitar barreras operativas.
8	Ajustes sobre costos y responsabilidades	Establecer mecanismos para reducir los costos de implementación, incluyendo posibles incentivos financieros, comerciales o de cooperación técnica que eviten trasladar toda la carga a los países productores.
9	Armonización entre Estados miembros de la UE	Unificar criterios de aplicación para evitar interpretaciones divergentes dentro de la Unión Europea.
10	Transparencia en la clasificación de riesgo (<i>benchmarking</i>)	Socializar la metodología, considerar los informes país y permitir espacios de retroalimentación antes de su aplicación.

Fuente: Elaboración propia

A medida que se acerca la fecha de entrada en vigor del Reglamento, los países del Mercosur han solicitado establecer **canales formales de diálogo técnico** que permitan clarificar criterios, armonizar procedimientos y validar las herramientas actuales. La incertidumbre sobre los costos de cumplimiento, la ausencia de incentivos concretos y el temor a sobrerregulación por parte de los importadores europeos se consideran factores que pueden limitar la efectividad y legitimidad del proceso.





Financiado por
la Unión Europea

AL-INVEST Verde es un programa de la Unión Europea (UE) que promueve el crecimiento sostenible y la creación de empleo en América Latina, apoyando la transición hacia una economía baja en carbono, eficiente en recursos y más circular. A través del Componente 2, liderado por FIIAPP en consorcio con IILA, el programa proporciona asistencia para el fortalecimiento de las políticas públicas y los diálogos entre múltiples partes interesadas sobre las cadenas agrícolas y de valor sostenibles, las normas ambientales y laborales, así como la política comercial y económica sostenible y los marcos regulatorios.

www.alinvest-verde.eu

**El Componente 2 de AL-INVEST Verde
es un consorcio implementado por**

