



**GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR**

**GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE**

Contribuyendo a la producción global sustentable de alimentos  
Contributing to the global sustainable food production

[www.grupogpps.org](http://www.grupogpps.org) | [info@grupogpps.org](mailto:info@grupogpps.org)

# **Compatibilidad con las normas internacionales del Reglamento de la UE sobre Deforestación**

## **Ideas para el debate**

*Nelson Illescas*

Noviembre, 2024

# Compatibilidad con las normas internacionales del Reglamento de la UE sobre Deforestación

## Ideas para el debate

*Nelson Illescas, GPS*

*Noviembre 2024*

### Contenido

Introducción .....	3
Descripción del Reglamento de la UE sobre Deforestación .....	4
Puesta en vigor y nuevas propuestas .....	5
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París .....	6
Normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) .....	8
Planteos en la OMC .....	9
Análisis de Legalidad respecto de la OMC .....	11
No discriminación (Arts. I y III del GATT) .....	12
Restricción al comercio (Art. XI del GATT) .....	14
Excepciones generales (Art. XX del GATT) .....	14
Consideraciones finales .....	15
Referencias .....	18

## Introducción

La Unión Europea anunció en diciembre de 2019 el denominado Pacto Verde Europeo (Green Deal), mediante el cual planea ser el primer continente neutral en carbono del mundo para 2050. Los objetivos declarados por la UE incluyen garantizar la seguridad alimentaria ante el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, reducir la huella ambiental y climática del sistema alimentario de la UE, reforzar la resiliencia del sistema alimentario y conducir una transición global hacia una sostenibilidad competitiva “de la granja a la mesa” (Illescas & Regeiro, 2022).

Precisamente, este último punto es un aspecto clave del Pacto Verde. La estrategia “de la Granja a la Mesa” (Farm to Fork - F2F) busca aumentar la sostenibilidad del sector agrícola para mejorar tanto la salud de los ciudadanos como del medio ambiente. Incluye planes para reducir "significativamente" el uso de pesticidas químicos, fertilizantes y antibióticos. Muchas de estas metas también persiguen la reducción de emisiones de carbono, lo que es significativo dado que el sector agrícola de la UE representa el 10% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero. Los objetivos generales de la estrategia F2F son: reducir la dependencia de pesticidas y antimicrobianos, disminuir el exceso de fertilización, aumentar la agricultura orgánica, mejorar el bienestar animal y revertir la pérdida de biodiversidad. Al abordar estos problemas en el sector agrícola, se busca avanzar significativamente hacia los objetivos generales del Pacto Verde.

Diversos estudios han analizado los efectos de la aplicación de la Estrategia F2F, tanto en la UE como a nivel mundial. Dentro de la UE, la Estrategia F2F podría reducir sustancialmente la producción y los ingresos de los agricultores. Los efectos a mayor escala incluyen una posible pérdida de autosuficiencia agrícola y disminuciones en las granjas familiares. A nivel mundial, esto podría tener graves consecuencias para el comercio agrícola y la seguridad alimentaria. Estos efectos serían aún más profundos si los objetivos de F2F son adoptados por otros países, lo cual es un objetivo declarado de la Estrategia F2F (Illescas & Regeiro, 2022).

En este mismo marco fue que en noviembre de 2021, la Comisión Europea presentó una propuesta para luchar contra la deforestación y la degradación forestal relacionadas con materias primas y productos específicos comercializados en el mercado de la Unión o exportados desde este. La medida busca frenar la deforestación y la degradación forestal causadas por la expansión de las tierras agrícolas para producir determinadas materias primas como el ganado bovino, el cacao, el café, el aceite de palma, la soja y la madera, entre otras.

El Reglamento de la UE sobre deforestación<sup>1</sup>, fue adoptado en junio de 2023 y se prevé su puesta en marcha para finales de 2024<sup>2</sup>. Este Reglamento se enmarca en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030, la Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 y el Pacto Verde Europeo.

El reglamento exige que los productos que ingresen al mercado de la UE no provengan de tierras deforestadas después de diciembre de 2020, con la intención de disminuir el impacto europeo en la deforestación global.

El presente documento analiza la compatibilidad del Reglamento de Deforestación de la UE con las normas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París, pero principalmente respecto de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El objetivo es sobre todo evaluar si las medidas de la normativa europea pueden justificarse bajo las excepciones de la OMC destinadas a proteger la salud y el medio ambiente.

## Descripción del Reglamento de la UE sobre Deforestación

La Unión Europea (UE) ha señalado que la deforestación y la degradación forestal resultan principalmente de la expansión de tierras agrícolas, relacionando este fenómeno con la producción de ciertas materias primas reguladas por el nuevo Reglamento. Dada la importancia de la UE como consumidora de estas materias primas, se propone reducir su contribución a la deforestación y degradación forestal a nivel global. Esto se logrará asegurando que dichos productos y sus cadenas de suministro estén libres de deforestación.

El Reglamento introduce normas obligatorias de diligencia debida para los operadores y comerciantes que venden en el mercado de la UE o exportan desde él materias primas como aceite de palma, ganado, madera, café, cacao, caucho y soja. Asimismo, estas normas se aplican a varios productos derivados, incluidos el chocolate, los muebles, el papel impreso y otros productos a base de aceite de palma, como aquellos utilizados en el cuidado personal.

Los operadores tienen la responsabilidad de rastrear las materias primas que comercializan hasta la parcela de terreno en la que fueron producidas. El Reglamento establece como fecha límite el

---

<sup>1</sup> Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.o 995/2010.

<sup>2</sup> El Reglamento se encuentra vigente desde el 29 de junio de 2023 y algunas disposiciones se aplican desde el 30 de diciembre de 2024 (o el 30 de junio de 2025 para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas establecidas antes del 31 de diciembre de 2020).

31 de diciembre de 2020, a partir de la cual solo podrán comercializarse o exportarse productos que provengan de tierras no deforestadas o degradadas después de esa fecha.

Se crea, además, un sistema de evaluación comparativa que asigna un nivel de riesgo—bajo, estándar o alto—relacionado con la deforestación y degradación forestal a los Estados miembros de la UE y a países terceros. La categoría de riesgo influye en el nivel de obligaciones de diligencia debida que deben cumplir tanto los operadores económicos como las autoridades estatales, incrementando el control sobre los países de alto riesgo y simplificando los procedimientos para aquellos de bajo riesgo.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, cada Estado miembro debe realizar controles sobre:

- el 9% de los operadores que gestionan productos de países de alto riesgo, junto con el 9% de las materias primas y productos pertinentes que se comercializan, disponen o exportan desde su mercado por estos países;
- el 3% de los operadores que gestionan productos de países de riesgo estándar;
- el 1% de los operadores que gestionan productos de países de bajo riesgo.

El Reglamento también contempla la promoción de la cooperación de la UE con países socios, especialmente con aquellos clasificados como de alto riesgo. Las normas abordan además la protección de los derechos humanos vinculados a la deforestación, respetando el principio de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.

Por último, el Reglamento establece directrices sobre sanciones que deben ser efectivas, proporcionales y disuasorias. Estas sanciones incluyen multas calculadas en proporción al daño ambiental y al valor de los productos, que deben representar al menos el 4% del volumen de negocios anual de los operadores en la UE, así como la exclusión temporal de los procesos de contratación pública o del acceso a financiación pública.

## Puesta en vigor y nuevas propuestas

Cuando la legislación fue aprobada por las instituciones de la UE en 2023, se estableció que las disposiciones serían vinculantes a partir del 30 de diciembre de 2024 para grandes empresas, y seis meses después para pequeñas y microempresas. Sin embargo, en octubre de 2024, la Comisión Europea propuso retrasar estos plazos un año, moviéndolos a finales de 2025 para las grandes empresas y mediados de 2026 para las más pequeñas.

Esta decisión respondió a presiones de Estados miembros de la UE, países externos, comerciantes y operadores, quienes manifestaron dificultades para cumplir con las normas en el plazo

inicialmente establecido. A mediados de noviembre, el Parlamento Europeo aprobó el aplazamiento junto con varias enmiendas, con 371 votos a favor, 240 en contra y 30 abstenciones.

De este modo, los grandes operadores y comerciantes deberán cumplir las obligaciones derivadas de esta regulación a partir del 30 de diciembre de 2025, mientras que las micro y pequeñas empresas tendrán plazo hasta el 30 de junio de 2026. Este tiempo adicional busca garantizar una implementación efectiva de las normas desde el principio, sin comprometer los objetivos de la ley.

Además del aplazamiento, el Parlamento adoptó enmiendas propuestas por diversos grupos políticos. Entre ellas destaca la creación de una nueva categoría de países “sin riesgo” de deforestación, que se suma a las categorías existentes de “bajo”, “estándar” y “alto riesgo”. Los países clasificados como “sin riesgo” —definidos como aquellos con un área forestal estable o en aumento— enfrentarán requisitos significativamente menos estrictos debido a su riesgo insignificante o inexistente de deforestación. La Comisión deberá finalizar un sistema de clasificación de países para el 30 de junio de 2025.

Una de las enmiendas, la número 6, establece que “los productos relevantes de países que no presentan riesgo podrán comercializarse en el mercado de la UE si han sido producidos de acuerdo con la legislación del país de origen y cumplen con los requisitos de documentación”. Sin embargo, el estatus de “sin riesgo” no exime de presentar declaraciones de diligencia debida. Según los legisladores, los países que demuestren una gestión forestal sostenible y cumplan con los objetivos establecidos no tendrán que seguir los mismos procedimientos que otros países con mayor riesgo<sup>3</sup>.

El texto legislativo será revisado y aprobado nuevamente por el Parlamento Europeo y el Consejo. La Comisión Europea aún tiene la posibilidad de retirar la propuesta o rechazar las enmiendas aprobadas por el Parlamento. En ese caso, el Consejo necesitaría unanimidad para aprobar dichas enmiendas; de lo contrario, sería suficiente una mayoría cualificada.

## **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París**

La CMNUCC y sus acuerdos relacionados, como el Acuerdo de París, buscan mitigar el cambio climático y promover la cooperación internacional para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En este marco, el Reglamento (UE) 2023/1115 podría interpretarse como una medida destinada a cumplir con los compromisos climáticos de la UE, especialmente en la reducción de

---

<sup>3</sup> [https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en)

emisiones vinculadas a la deforestación y la degradación forestal, tanto a nivel local como en otros países.

Este reglamento busca alinearse con los objetivos de la CMNUCC y el Acuerdo de París al mitigar el cambio climático y desalentar prácticas que contribuyen a la deforestación. Así, apoya el cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones de la UE al restringir la entrada de productos asociados con la deforestación y fomentar la conservación de sumideros de carbono, como los bosques, en consonancia con el Artículo 5 del Acuerdo de París<sup>4</sup>.

No obstante, los países abastecedores de los productos objeto del Reglamento, sobre todo aquellos en desarrollo, podrían argumentar que la norma europea se erige como barrera comercial que impacta negativamente en su desarrollo económico y acceso al mercado. Es decir, esto podría considerarse contrario al principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas", que reconoce que todos los países deben contribuir a la lucha contra el cambio climático, pero con responsabilidades y capacidades diferenciadas (Kießling, 2019).

Este principio ha sido una de las normas constitutivas de la gobernanza global del cambio climático. En particular, señala que los países desarrollados tienen una mayor responsabilidad, debido a la mayor presión que han ejercido históricamente sobre el ambiente y a su mayor capacidad financiera y tecnológica (Kießling, 2019).

Dado que la mayoría de los socios comerciales afectados son países en desarrollo, que pueden ver afectada la exportación de productos agrícolas asociados con la deforestación, se podría argumentar que el reglamento de la UE es incompatible con este principio, ya que establece barreras comerciales que restringen el acceso al mercado europeo sin proporcionar suficiente apoyo financiero o técnico para cumplir con los requisitos de sostenibilidad.

Aunque la UE sostenga que el Reglamento busca fomentar prácticas sostenibles, se trata de una medida unilateral, que no necesariamente respeta plenamente el espíritu de cooperación y asistencia mutua del Acuerdo de París. El apoyo previsto en el reglamento para los países productores, a través de mecanismos financieros y de transferencia de tecnología, podría resultar insuficiente.

Si bien la UE podría justificar el reglamento como necesario para alcanzar los objetivos ambientales del Acuerdo de París, es crucial demostrar que la medida es proporcional y no discriminatoria. Los países afectados podrían alegar que la regulación impone obligaciones adicionales no contempladas en el Acuerdo de París, lo que podría obstaculizar su desarrollo sostenible al limitar su capacidad para comercializar productos agrícolas en la UE.

---

<sup>4</sup> [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)

Si bien el Reglamento (UE) 2023/1115 puede ser consistente con los objetivos del Acuerdo de París en términos de mitigación del cambio climático, al desincentivar la deforestación, su implementación podría ser cuestionada bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

## Normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Si bien la Organización Mundial del Comercio (OMC) no posee acuerdos específicos relacionados con el medio ambiente, existen numerosas disposiciones en los acuerdos abarcados que hacen alusión a ciertas problemáticas ambientales e incluso, al finalizar la ronda Uruguay, se procedió a crear el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) (OMC, 2024).

Así, en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech<sup>5</sup> por el que se establece la OMC se hace referencia a la importancia de trabajar en favor de un desarrollo sostenible. Allí se afirma que los Miembros de la OMC reconocen: “que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida ..., permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico”.

Por otro lado, también en Marrakech, en abril de 1994, los ministros firmaron la “Decisión sobre Comercio y Medio Ambiente<sup>6</sup>”, en que se afirma: “que no debe haber, ni es necesario que haya, contradicción política entre la defensa y salvaguardia de un sistema multilateral de comercio abierto, no discriminatorio y equitativo, por una parte, y las medidas de protección del medio ambiente y la promoción de un desarrollo sostenible, por otra”.

Es decir, para los Miembros de la OMC, los objetivos consistentes, por un lado, en respaldar y salvaguardar un sistema multilateral de comercio abierto y no discriminatorio y, por otro, en actuar para la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible pueden y deben apoyarse mutuamente.

---

<sup>5</sup> [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/04-wto\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm)

<sup>6</sup> [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/envir\\_s/issu5\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/issu5_s.htm)



## Planteos en la OMC

Muchos países, principalmente en desarrollo, han mostrado inquietud por el Reglamento sobre la Deforestación de la UE, el cual se ha debatido en varias reuniones, tanto del Consejo del Comercio de Mercancías<sup>7</sup> como del Comité de Acceso a los Mercados<sup>8</sup> y el de Comercio y Medio Ambiente<sup>9</sup> de la OMC. En dichas reuniones, se han ensayado diversos argumentos, considerando que este reglamento podría ser discriminatorio, costoso y dañino para el comercio.

A continuación, se presenta una lista de los países que han expresado su preocupación, junto con las razones específicas de la misma, según surge de las reuniones de dichos Comités:

**Argentina:** Argentina ha expresado su preocupación de que el Reglamento de la UE sobre la Deforestación no considere las diferentes características de los modelos productivos de los distintos países y que pueda ser discriminatorio y oneroso. Argentina también ha señalado que la lucha contra el cambio climático debe respetar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

**Brasil:** Brasil planteó varias preocupaciones sobre el Reglamento de la UE, argumentando que la legislación era discriminatoria y tendría un impacto limitado en la reducción de la deforestación. Asimismo, criticó que la UE adoptara un enfoque unilateral en la creación y aplicación de esta normativa, sin considerar las realidades de los países productores, lo que podría perjudicar a los pequeños productores de las naciones en desarrollo. Brasil también sostuvo que la UE debió haber utilizado los foros multilaterales existentes para debatir iniciativas dirigidas a reducir la deforestación, en lugar de proceder de forma unilateral. Además, el país alegó que la propuesta de la UE podría infringir las normas de la OMC y proporcionar beneficios indebidos a los productores nacionales. Señaló, además, que la definición del ámbito de aplicación del Reglamento era discriminatoria, ya que se centraba casi exclusivamente en los países en desarrollo con climas tropicales. Finalmente, Brasil subrayó que su legislación en materia de protección del medio ambiente se encontraba entre las más estrictas del mundo.

**Colombia:** Colombia ha expresado su preocupación por el hecho de que la medida de la UE pueda ser discriminatoria y excesivamente onerosa, y que pueda imponer importantes costos sociales a los países en desarrollo y resultar contraproducente para sus objetivos ambientales. También le preocupa que la UE no haya tenido en cuenta las preocupaciones planteadas por Colombia y otros países. Además, Colombia expresó su preocupación de que la UE no haya aclarado los criterios utilizados para seleccionar los productos básicos incluidos en la normativa de deforestación.

---

<sup>7</sup> G/C/M/142, 21 y 22 de abril de 2022; G/C/M/143, 7 y 8 de julio de 2022; y G/C/M/144, 24 y 25 de noviembre de 2022.

<sup>8</sup> G/MA/M/77, 18 y 19 de octubre de 2022; G/MA/M/78, 26 y 27 de abril de 2023 y G/MA/M/79, 16 y 17 de octubre de 2023

<sup>9</sup> WT/CTE/GEN/33, 10 de noviembre de 2023.

**Costa Rica:** Costa Rica ha instado a la UE a que se asegure de que sus medidas sobre la deforestación sean coherentes con los acuerdos de la OMC y que no sean discriminatorias ni constituyan obstáculos encubiertos al comercio.

**Ecuador:** Ecuador ha manifestado su preocupación de que el Reglamento de la UE sobre la Deforestación sea una decisión unilateral que podría afectar a terceros Estados. También ha expresado su preocupación por el impacto que las nuevas normas de la UE podrían tener en los pequeños productores.

**Federación de Rusia:** La Federación de Rusia ha expresado su preocupación de que el Reglamento de la UE sobre la Deforestación sea un ejemplo más de una medida climática unilateral relacionada con el comercio prevista en el marco del Pacto Verde Europeo y que pueda dar lugar a un trato diferente de los productos fabricados en la UE con respecto a los productos importados. Rusia también ha expresado su preocupación de que el Reglamento no tenga suficientemente en cuenta los compromisos de los países en el marco del Acuerdo de París y que pueda resultar en la aplicación extraterritorial de la normativa de la UE.

**Guatemala:** Guatemala ha planteado su preocupación por los efectos negativos que el Reglamento de la UE podría tener en el desarrollo rural y por la falta de claridad de los criterios utilizados por la UE para seleccionar los productos básicos incluidos en el Reglamento.

**Honduras:** Honduras firmó la carta conjunta de los 17 países en desarrollo que expresaban su preocupación por el Reglamento de la UE sobre la Deforestación.

**India:** La India ha planteado su preocupación por el Reglamento de la UE sobre la Deforestación en varios foros, alegando que podría dar lugar a una fragmentación del comercio.

**Indonesia:** Indonesia planteó varias preocupaciones sobre el Reglamento de la UE, argumentando que la obligación de diligencia debida podría generar costos adicionales y crear obstáculos al comercio internacional. Asimismo, sostuvo que la propuesta de la UE sobre productos libres de deforestación podría discriminar a los productos importados y que la UE no había tenido debidamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y los países menos adelantados. Además, Indonesia señaló que la propuesta de la UE podría infringir el artículo XI del GATT de 1994 y criticó que la UE no había proporcionado información clara sobre la base utilizada para determinar los productos básicos incluidos en el Reglamento sobre productos libres de deforestación.

**Japón:** Japón ha expresado su preocupación por la compatibilidad del Reglamento de la UE sobre productos libres de deforestación con los acuerdos de la OMC. Japón también ha pedido a la UE que aclare cómo piensa aplicar la medida.

**Malasia, México, Tailandia:** Estos países firmaron la carta conjunta de los 17 países en desarrollo que expresaban su preocupación por el Reglamento de la UE sobre la Deforestación.

**Nigeria:** Nigeria ha expresado su preocupación de que las medidas ambientales de la UE puedan restringir el comercio.

**Panamá:** Panamá ha planteado su preocupación de que el Reglamento de la UE sobre la Deforestación podría anular y menoscabar los derechos legítimos de los Miembros de la OMC.

**Paraguay:** Paraguay ha expresado su preocupación por la posibilidad de que el Reglamento de la UE sobre la Deforestación sea discriminatorio y cree obstáculos innecesarios al comercio.

**Perú:** Perú ha expresado su preocupación de que el Reglamento de la UE sobre la Deforestación no tenga en cuenta las diferentes realidades y esfuerzos realizados por los países en materia de deforestación y que pueda ser discriminatorio y perjudicial para los pequeños productores.

**Sudáfrica:** Sudáfrica ha expresado su preocupación por las consecuencias sistémicas del Reglamento de la UE sobre la Deforestación para las exportaciones, especialmente de los países en desarrollo.

**Türkiye:** Türkiye ha expresado su preocupación de que los requisitos técnicos del Reglamento de la UE sobre productos libres de deforestación, como los de certificación o verificación, puedan suponer una carga para los países en desarrollo.

**Uruguay:** Uruguay ha expresado su preocupación por la compatibilidad del Reglamento de la UE sobre la Deforestación con las normas de la OMC y por la posibilidad de que el Reglamento incremente los costos del comercio bilateral.

Estos países han expresado que el Reglamento de la UE podría generar obstáculos innecesarios al comercio, discriminar a los países en desarrollo y resultar ineficaz para frenar la deforestación, por lo que han solicitado a la UE colaborar para encontrar una solución que beneficie a todas las partes.

## Análisis de Legalidad respecto de la OMC

A continuación, se presentan los principales cuestionamientos al Reglamento, analizados en el contexto de las normas de la OMC. Este análisis se centra en evaluar la conformidad del Reglamento con las disposiciones clave de los acuerdos de la OMC, principalmente el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Para cada cuestionamiento, se identifican las posibles infracciones o incompatibilidades con las obligaciones internacionales asumidas por la UE ante la OMC, así como las justificaciones que podrían invocarse para defender la validez del Reglamento en el marco de las excepciones permitidas por dichos acuerdos.

## No discriminación (Arts. I y III del GATT)

En primer lugar, conforme al principio de no discriminación los Miembros no deben establecer una discriminación entre productos “similares” de distintos interlocutores comerciales. Deben concederles a todos por igual el trato de “nación más favorecida” o NMF (artículo I del GATT<sup>10</sup>); y entre sus propios productos y los productos similares extranjeros. Deben otorgarles “trato nacional” (artículo III del GATT). Según lo establecido en el Reglamento, esto parece implementarse conforme a lo indicado, ya que afecta a productores europeos como extracomunitarios.

Ahora bien, los estándares de certificación de sostenibilidad, como procesos y métodos de producción no relacionados con el producto que protegen los recursos extraterritoriales, también podrían favorecer productos con un origen específico sobre otros productos de países menos desarrollados (Artículo I:1 del GATT, trato de nación más favorecida) donde el cumplimiento de los estándares ambientales y de derechos humanos sean menos rigurosos. Esto también es válido para las medidas que establecen obligaciones de diligencia debida con respecto a los estándares de sostenibilidad y derechos humanos en las cadenas de suministro. Un estándar tan amplio de diligencia debida podría resultar en que los operadores prefieran colocar productos de países más desarrollados en lugar de productos de países menos desarrollados en el mercado europeo.

Por otro lado, se podría considerar que la forma en que fue elaborada la regulación ambiental de la UE, produce una discriminación arbitraria entre productos importados y productos nacionales, infringiendo el principio de no discriminación del GATT (Artículo III).

Es cierto que la reglamentación, en su considerando 23, señala que “el ámbito de aplicación del presente Reglamento debe incluir materias primas y productos tanto producidos en la Unión como importados a ella.” Asimismo, el Art. 3 señala que “No se introducirán en el mercado, comercializarán ni exportarán materias primas pertinentes y productos pertinentes”, dando a entender que la norma aplica tanto a la importación como a la exportación de productos.

De todas formas, la discriminación viene dada por la selección de productos objeto de la norma. Como se ha señalado, comprende una serie de materias primas (ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, caucho, soja y madera) y sus derivados.

Si se analizan los productos en comparación con sus sustitutos en el mercado europeo, surge claramente que la selección de ellos productos por parte de la UE ha estado sesgada en favor de la producción local y en desmedro de la importación.

En tal sentido, en materia de carnes, solo es objeto del Reglamento la carne bovina. Y en la UE, de acuerdo con datos de FAO para el periodo 2018-2022, este producto representa el 16% de la producción de carne, frente al 53% de carne de cerdo y un 25% de carne aviar. Enfocándose en cereales y oleaginosas, el área cosechada de soja en la UE para la Soja -único cultivo afectado- representa el 2% del área, muy lejos del Trigo (40%), la Cebada (18%), el Maíz (15%), la Colza (9%) o el Girasol (7%). Y en cuanto a los aceites, los incluidos en la normativa son los de Soja y de Palma, cuya producción en la UE representan el 14% el primero y no hay producción local del segundo. Mientras tanto, el aceite de Colza es el 45% y el de girasol del 15%.

Es decir, la discriminación de la UE, al menos en primera medida, no radica en otorgar un trato diferente a los mismos productos, sino en el diseño de la norma, que claramente favorece la producción local de productos similares por sobre los productos y derivados afectados por la norma.

Pero, por otro lado, el Reglamento establece que se otorgará una clasificación de riesgo bajo o alto para algunos países y no para otros, lo que va a constituir una discriminación, ya que tal medida condiciona el acceso de un mismo producto, al mercado de la UE.

Una cuestión importante es si los productos pueden recibir un trato diferente en función de la forma en que han sido fabricados incluso cuando el método de producción utilizado no deja huellas en el producto final, es decir, incluso cuando las características físicas del producto final son idénticas. Esto es lo que se conoce como procesos y métodos de producción no relacionados con productos.

Según la jurisprudencia del OSD, se produce discriminación cuando una medida comercial trata de manera menos favorable a un grupo de productos en comparación con un grupo de productos similares, en el sentido de que tiene un "impacto perjudicial" (es decir, un efecto asimétrico o dispar) sobre sus oportunidades competitivas. El criterio decisivo para evaluar la similitud es la naturaleza y el alcance de la relación competitiva entre los productos en cuestión, que se determina por una serie de factores, pero en particular por los gustos y hábitos de los consumidores. En otras palabras, un producto ambientalmente sostenible sería similar a un producto ambientalmente no sostenible a efectos de la normativa de la OMC, si (algunos) consumidores en un mercado determinado los consideran sustituibles (Marín Durán & Scott, 2021).

Al comparar dos productos, la utilización de procesos o métodos de producción (PMP) diferentes en su fabricación no hace que esos productos sean per se productos "no similares". En este caso, la UE establecer una distinción entre países de riesgo bajo y países de riesgo alto, están fijando una discriminación entre los productos de uno u otro, donde los métodos de producción son esencialmente los mismos.

En términos generales, esta interpretación de la similitud aumenta las probabilidades de encontrar una infracción en medidas comerciales que regulan métodos de producción ambiental (PPM, por sus siglas en inglés), ya que es bastante improbable que todos o la mayoría de los consumidores en un mercado determinado se nieguen a sustituir entre productos (o consideren que no son "similares" en términos de la normativa de la OMC) simplemente debido a su deforestación implícita u otro impacto ambiental.

### Restricción al comercio (Art. XI del GATT)

El párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 establece la eliminación de restricciones y prohibiciones a las importaciones o exportaciones aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación u otras medidas que no sean derechos de aduana, impuestos u otras cargas (Kuijper, 2010). La prohibición a la importación impuesta por la UE cae bajo el artículo XI pues prohíbe la entrada de materia primas y derivados si no se cumplen las condiciones del Reglamento.

En lo que respecta al Reglamento de la UE, el no cumplimiento con su normativa implicaría una restricción al ingreso al mercado, por lo que se configuraría una violación al art XI del GATT. Resta saber si la misma puede ser salvada por lo establecido en el Art. XX, más concretamente en la excepción del inciso g).

### Excepciones generales (Art. XX del GATT)

El artículo XX del Acuerdo General sobre excepciones generales establece una serie de casos específicos en que los Miembros de la OMC, pueden quedar exentos de la observancia de las normas del Acuerdo General<sup>11</sup>. Entre ellas figuran dos series de circunstancias ligadas a la protección ambiental. El artículo establece que: "a reserva que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas: ...b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; y ...g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales."

---

<sup>11</sup> [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/envir\\_s/envt\\_rules\\_exceptions\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envt_rules_exceptions_s.htm)

Los apartados b) y g) del artículo XX tienen por finalidad permitir que los Miembros de la OMC adopten medidas incompatibles con el Acuerdo General si ello es "necesario" para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, lo cual puede entenderse como protección del "medio ambiente", o si las medidas se relacionan con la conservación de los recursos naturales agotables. No obstante, el preámbulo del artículo XX tiene por objeto asegurar que las medidas incompatibles con el Acuerdo General no desemboquen en discriminaciones arbitrarias o injustificables ni constituyan restricciones encubiertas al comercio internacional (Jackson, 1992).

Algunas de las medidas que se adoptan para alcanzar objetivos ambientales pueden, por su propia naturaleza, restringir el comercio y por lo tanto repercutir en los derechos que corresponden a los demás Miembros en el marco de la OMC. Al tratarse de una cláusula de excepción, el artículo XX sólo es aplicable cuando se constata que una medida es incompatible con las normas del GATT. La disposición trata, entre otras cosas, de garantizar que las medidas ambientales no se aplican de manera arbitraria ni constituyen una forma de proteccionismo encubierto.

De esta forma, para que una medida ambiental incompatible con el GATT se justifique en virtud del artículo XX, un Miembro debe llevar a cabo un doble análisis para demostrar lo siguiente: en primer lugar, que la medida corresponde al menos a una de las excepciones y, posteriormente, que la medida cumple los requisitos establecidos en el párrafo introductorio (el "preámbulo", del artículo XX), es decir, que no se aplica en forma que constituya "un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en los que prevalezcan las mismas condiciones" y no es "una restricción encubierta al comercio internacional" (Jackson, 1992).

El apartado g) del artículo XX exige, como explicó el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gasolina*, un análisis "doble". La UE debe demostrar que sus medidas i) guardan "relación con la conservación de los recursos naturales agotables" y ii) "se apli[can] conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales". También debe demostrar que el Reglamento no dan por resultado una "discriminación arbitrari[a] o injustificable" o "una restricción encubierta al comercio internacional" en el sentido de la *parte introductoria*. La carga de la prueba recae íntegramente sobre la UE (*Estados Unidos — Gasolina*, 1996).

## Consideraciones finales

Para una protección efectiva de los bosques a nivel global, es fundamental que todos los países miembros tengan la capacidad de negociar en el foro multilateral adecuado y acordar normas efectivas para detener la deforestación. No es apropiado atacar el problema imponiendo medidas restrictivas al comercio sin una negociación previa que considere el verdadero impacto de dichas

medidas. Cada país debería poder evaluar las amenazas ambientales que enfrenta, establecer sus prioridades y políticas de protección, y participar en negociaciones con todos los países involucrados.

La imposición de restricciones unilaterales, como las que propone la UE al prohibir importaciones que no cumplen con sus regulaciones internas, puede ser cuestionada ante la OMC. No es posible forzar la aplicación extraterritorial de leyes internas mediante medidas comerciales ambientales.

La OMC reconoce que las medidas de protección ambiental son objetivos legítimos. Sin embargo, estas deben respetar las normas del GATT y los compromisos de la OMC, así como los derechos de todos los miembros. Cuando un objetivo ambiental afecta a bienes compartidos por varios países, este debería lograrse mediante acuerdos bilaterales, plurilaterales o multilaterales dentro del marco de la OMC o en foros internacionales, y no mediante la imposición unilateral de restricciones al comercio.

El Reglamento europeo, que restringe las importaciones por razones ambientales, no tiene un objetivo reglamentario legítimo y representa una restricción encubierta al comercio. Según el caso de "Brasil — Neumáticos recauchutados", el Órgano de Apelación de la OMC reconoció que los problemas ambientales complejos requieren una política global, que incluya una variedad de medidas interconectadas (Brasil — Neumáticos recauchutados, 2007). En el caso de la deforestación, la acción más efectiva es la negociación multilateral en foros como la COP o la OMC, no la imposición de barreras comerciales unilaterales.

La UE debería buscar alternativas multilaterales en lugar de aplicar restricciones comerciales para erradicar productos asociados con la deforestación. Existen diferencias significativas y legítimas entre las naciones en cuanto a sus prioridades ambientales, influenciadas por su nivel de desarrollo económico, estructura política y percepciones del rol del gobierno en la economía. Los países en desarrollo, por ejemplo, a menudo consideran que las regulaciones ambientales impuestas por países desarrollados restringen injustamente su desarrollo económico, señalando que los países desarrollados son responsables de la mayor parte de la contaminación mundial y que estas regulaciones podrían llevar a sus economías al estancamiento.

Incluso si el principio de trato nacional no representara un obstáculo significativo para las regulaciones ambientales de la UE, aún es necesario examinar la justificación científica de estas medidas. Es fundamental determinar en qué medida la prohibición de importaciones tendría un efecto real sobre la deforestación y si estas medidas están basadas en evidencia científica o en legislación internacional aplicable.

Además, el Artículo XX del GATT sugiere que los países deben optar por la "alternativa menos restrictiva" razonablemente disponible para apoyar los objetivos de las excepciones del artículo.



En conclusión, las medidas unilaterales de restricción comercial no son necesariamente la solución adecuada para los desafíos ambientales globales como la deforestación. La cooperación multilateral y el respeto a las normas de la OMC son esenciales para alcanzar objetivos ambientales compartidos sin crear barreras comerciales innecesarias.

## Referencias

- Brasil — Neumáticos recauchutados, DS 322 (OSD OMC 17 de Diciembre de 2007). Obtenido de [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/cases\\_s/ds332\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds332_s.htm)
- Estados Unidos — Gasolina, DS 2 (OSD OMC 20 de Mayo de 1996). Obtenido de [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/cases\\_s/ds2\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds2_s.htm)
- Illescas, N., & Regeiro, D. (2022). *El sector agropecuario argentino frente al desafío de la sostenibilidad*. Buenos Aires: Fundación INAI.
- Jackson, J. H. (1992). World Trade Rules and Environmental Policies: Congruence or Conflict? *Working Papers 317, Research Seminar in International Economics*.
- Kiessling, C. (2019). Internalización del principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas: Interpretaciones desde la sociedad civil brasileña. *Letras Verdes*.
- Kuijper, P. J. (2010). *Conflicting Rules and Clashing Courts. The Case of Multilateral Environmental Agreements, Free Trade Agreements and the WTO*. ICSTD.
- Marín Durán, G., & Scott, J. (2021). *Reducing The European Union's Global Deforestation Footprint Through Trade Regulation*. European University Institute.
- OMC. (10 de Septiembre de 2024). *Comercio y Medio Ambiente*. Obtenido de [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/envir\\_s/envir\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envir_s.htm)

### Acuerdos OMC

- Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/04-wto\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm)
- Decisión sobre Comercio y Medio Ambiente (1994). [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/envir\\_s/issu5\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/issu5_s.htm)
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/gatt47\\_01\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm)

### Documentos OMC

- Comité de Comercio y Medio Ambiente, WT/CTE/GEN/33, 10 de noviembre de 2023
- Comité de Acceso a los Mercados,
  - o G/MA/M/77, 18 y 19 de octubre de 2022
  - o G/MA/M/78, 26 y 27 de abril de 2023
  - o G/MA/M/79, 16 y 17 de octubre de 2023
- Consejo del Comercio de Mercancías

- G/C/M/142, 21 y 22 de abril de 2022
- G/C/M/143, 7 y 8 de julio de 2022
- G/C/M/144, 24 y 25 de noviembre de 2022