



## **Comercio internacional y responsabilidad ambiental y climática. A propósito del Reglamento (UE) 2023/1115 contra la deforestación\*.**

LEONARDO FABIO PASTORINO\*\*

SOMMARIO: 1. La agricultura y los bosques en el centro de los retos ambientales y climáticos y la política comercial exterior de la U.E. como laboratorio de nuevas propuestas. - 2. El Reglamento (UE) 2023/1115 y la responsabilidad de los Estados y los particulares en la conservación de los bienes comunes. - 3. El Reglamento "Deforestación 0": ¿barrera u oportunidad para el comercio? - 4. Otras observaciones.

### **1. La agricultura y los bosques en el centro de los retos ambientales y climáticos y la política comercial exterior de la U.E. como laboratorio de nuevas propuestas**

En el contexto de la propuesta del *Green Deal*<sup>1</sup> y de los compromisos asumidos por la UE en relación con el Acuerdo de París<sup>2</sup>, por un lado, y de las críticas suscitadas

---

\* Ponencia presentada en el Congreso celebrado los días 26 y 27 de octubre de 2023 en Bari "Agricultura, Mercato e Sostenibilità", en honor del profesor Antonio Iannarelli, la que será publicada en italiano en el libro que recoge las actas de tal evento.

\*\* Prof. Ordinario di Diritto Agrario – Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Verona.

<sup>1</sup> Ver, P. LATTANZI, *Il "New Green Deal", la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, en: P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2021, p. 705 y D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024.

<sup>2</sup> Ver, M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, en: S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Napoli, 2020, p. 905.

en la confrontación comercial con terceros países, entre las cuales y de forma más paradigmática, las observaciones sobre la deforestación por parte de Brasil, por otro lado, la UE presenta a la comunidad internacional un nuevo intento, muy innovador, de contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible acordados en el ámbito internacional<sup>3</sup>.

Básicamente, la UE parte de su idea de erigirse como pilar de un nuevo modelo de desarrollo sostenible y neutro para el clima, que debe apuntar a la economía circular. Para esto, se basa en su posición privilegiada en el comercio internacional, tratando así de imponer un cambio de conducta con efectos extraterritoriales. Al mismo tiempo, la UE reconoce que tiene una responsabilidad diferenciada en el contexto global, consecuencia del impacto causado en países no comunitarios, debido a la importante demanda provocada por el alto nivel de vida y por una renta media generalmente superior a la de los países proveedores. Responsabilidad diferenciada que, como se verá más adelante, parece liberarse con una exigencia de mayores sacrificios en relación con los cambios en los modelos de producción primaria de los países proveedores de determinados productos agrícolas.

Esta orientación, que tiende a exigir un cambio de rumbo a los socios comerciales, se ha desarrollado tíbicamente en las negociaciones bilaterales, donde se han ido incluyendo cada vez más referencias a la necesidad de cumplir los compromisos ambientales adquiridos en los distintos acuerdos, convenciones y otros actos jurídicos multilaterales, agrupados en capítulos especiales no siempre plenamente vinculantes, pero que abren "diálogos" específicos<sup>4</sup>.

Paralelamente, la UE está afrontando un proceso de ajuste de los instrumentos jurídicos con el fin de provocar un mayor compromiso del sector productivo y comercial interno para garantizar unas pautas de producción y consumo responsables y sostenibles desde el punto de vista ambiental. Para ello, no sólo se apoya en sus propias políticas públicas (ejemplificadas en la evolución de la PAC hacia compromisos cada vez más estrictos y ecológicos a cambio de subvenciones cada vez menores que, sin embargo, deben ser eficaces<sup>5</sup>) y en los controles estatales, sino que intenta recurrir cada vez más a instrumentos de derecho privado. En esta línea, la Comisión tiende a responsabilizar en mayor medida a los grandes actores de las cadenas de producción y suministro comercial,

---

<sup>3</sup> Ver, S. CARMIGNANI (2020), *SDGS e agricoltura. Una breve riflessione*, en: S. CARMIGNANI e N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 207.

<sup>4</sup> L. PASTORINO, *Gli accordi commerciali bilaterali e plurilaterali e la loro influenza sul sistema alimentare*, en: P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO y L. RUSSO (a cura di), *op. cit.*, Milano, 2024, II ed., p. 141.

<sup>5</sup> Ver, L. RUSSO, *La PAC dal 2023: le azioni sul primo e sul secondo pilastro*, en: L. COSTATO, F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, 2023, Milano, IV ed., T. I, p. 81.

reservándose el papel de supervisión<sup>6</sup> y exigiendo una mayor "diligencia" en las compras a estos privados<sup>7</sup>.

A la luz de estas premisas y como síntesis ejemplar de tantos compromisos y variables en juego, el 31 de mayo de 2023 se aprobó el Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo 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 a la degradación forestal y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 995/2010. La normativa se resume en la posible prohibición de la importación de diversos productos agrícolas de terceros países en caso de que procedan de tierras previamente deforestadas<sup>8</sup>, así como la imposición de obligaciones de debida diligencia a los operadores e importadores para garantizar que los productos no proceden de tierras deforestadas ni en la importación ni en la producción de productos derivados (llamados por el Reglamento «productos pertinentes»)<sup>9</sup>.

En los considerandos, el Reglamento reconoce a los bosques como fuentes de numerosos beneficios ambientales, económicos y sociales, capaces de albergar la mayor parte de la biodiversidad terrestre del planeta, desempeñar funciones ecosistémicas y, a su vez, proteger el sistema climático, así como proporcionar espacios limpios y contribuir a la purificación del agua y del suelo (cons. 1). Se dice que, por estas razones, los bosques primarios son únicos e irremplazables (cons. 15). También se afirma que la expansión agrícola es responsable de casi el 90% de la deforestación (cons. 16) y, en consecuencia,

---

<sup>6</sup> Esta tendencia en la legislación de la UE se expresa con un alcance más general en la recientemente aprobada Directiva sobre la debida diligencia de las empresas en materia de sostenibilidad, propuesta el 23 de febrero de 2023. Véase para una aproximación al concepto: M. Jr. STELLA RICHTER, *Corporate Sustainability Due Diligence: noterelle semiserie su problemi serissimi* in *Riv. soc.*, 2022, p. 714. Entre otras reflexiones, el autor señala la diferencia entre la debida diligencia tradicional debida por el deudor y la "impuesta" en un modelo de libre mercado, en el que la conducta exigida (análogamente a lo que ocurre en el Reglamento objeto de comentario) es la de poner en marcha procedimientos diligentes respecto de obligaciones que no existen realmente de manera autónoma: a decir bien, la diligencia debida no es allí un modo de cumplimiento de la obligación, sino que es el objeto del deber". Véase también, M. CAPELLI, R. PENNAZIO, *Dalla Corporate sustainability reporting directive alla Corporate Responsibility Due Diligence: comunicazioni di sostenibilità e impatto ambientale*, 2023, in *NDS*, p. 1161, con referencias a algunos pasos anteriores en esta dirección, como los dados por la Directiva 2022/2464 de la UE. Esta directiva ya había ensayado, como explican las autoras, el esquema de cargar a las grandes empresas con la obligación de información y transparencia pero teniendo que facilitar también información de sus filiales y proveedores.

<sup>7</sup> Para profundizar el análisis comparativo entre la propuesta de Directiva sobre Diligencia Debida y el Reglamento (UE) 2023/1115, puede verse G. MIRIMBURG, *Proposta di regolamento in materia di deforestazione. Come rendere più sostenibili le catene internazionali di approvvigionamento*, in *Riv. dir. al.*, 2023, p.48.

<sup>8</sup> Según el artículo 2 (de las definiciones), apartado 13, la tierra de la que proceden las materias primas no debe haber sido objeto de deforestación después del 31 de diciembre de 2020.

<sup>9</sup> El Reglamento incluye (por el momento) los bovinos, el cacao, el café, la palma aceitera, el caucho, la soja y la madera como «materias primas pertinentes» (Art. 2, párrafo 1), mientras que los «productos pertinentes», que pueden ser subproductos o productos derivados de las materias primas pertinentes, se enumeran en el Anexo I. Este anexo incluye los productos alimentados o fabricados con las materias primas en cuestión. También es importante señalar que, de conformidad con el apartado 2 del artículo 34, podrán añadirse otras materias primas y productos pertinentes con la revisión del Reglamento, que se dispone que tenga lugar a más tardar, el 30 de junio de 2025.

es precisamente la actividad agrícola (agricultura y ganadería) la única actividad acusada por el Reglamento.

Después de resumir, en el considerando 10, los esfuerzos normativos y de políticas públicas de Europa para conservar y permitir la recuperación de las zonas boscosas (no siempre primarios<sup>10</sup> porque es bien conocido el daño que han sufrido los bosques europeos a lo largo de tantos siglos de historia, imperios y guerras)<sup>11</sup> Los considerandos también entonan el mea culpa y reconocen que «entre 1990 y 2008, la Unión importó y consumió un tercio de los productos agrícolas comercializados a nivel mundial asociados a la deforestación, donde el consumo de la Unión en ese período representó el 10 % de la deforestación mundial asociada a la producción de bienes o la prestación de servicios. Aunque el porcentaje está disminuyendo, el consumo de la Unión es responsable de una parte desproporcionada de la deforestación» (considerando 18).

## **2. El Reglamento (UE) 2023/1115 y la responsabilidad de los Estados y los particulares en la conservación de los bienes comunes**

El Reglamento puede leerse partiendo de la división de su contenido en cuatro ámbitos de responsabilidad diferentes.

Un primer ámbito es el de la responsabilidad pública de la UE y de los estados miembros, que se sienten obligados a actuar debido al elevado consumo de sus ciudadanos. Así, se produce una regulación con una cuestionable carga burocrática masiva que evidentemente considera legítima y proporcionada a los valores protegidos por la misma normativa. En el ámbito de la responsabilidad pública, se contempla otro tipo de responsabilidad: la de los terceros países<sup>12</sup>. Frente a ésta, el reglamento, por razones obvias, dedica menos preceptos, pero en cualquier caso parece haber sido redactado en una lógica que parece descuidar el principio de responsabilidad común pero diferenciada<sup>13</sup>, ya que serán los países exportadores los que más tendrán que limitar su

---

<sup>10</sup> Por bosques primarios, de todos modos, no debe pensarse sólo aquellos prístinos, sino que el Reglamento los define como «un bosque de regeneración natural de especies autóctonas de árboles, en el cual no existen indicios claramente visibles de actividades humanas y los procesos ecológicos no han sido alterados de manera significativa».

<sup>11</sup> D. HUGHES, *La ecología de las civilizaciones antiguas*, 1981, México. Ver también: D. HUGHES, *Ancient Deforestation Revisited*, in *Journal hist. biol.*, 2011, p. 43.

<sup>12</sup> La elección de la palabra "país" aquí parece apropiada porque, esencialmente en este caso, el Reglamento pide un esfuerzo compartido entre las autoridades y los particulares que producen y exportan a la UE.

<sup>13</sup> Podría decirse que este Reglamento se hace eco de los debates iniciados en Estocolmo y continuados y profundizados en el periodo intermedio entre esta cumbre y Río. En aquel contexto, los países del Norte, mucho más desarrollados, exigieron esfuerzos comunes basados en la evidencia de los efectos globales de los impactos individuales en cualquier lugar del planeta. Por el contrario, los países menos desarrollados, reunidos en el conciso término de "países del sur", acusaron al norte de provocar un nivel de desarrollo desigual, que les obligaba a continuar con un desarrollo de base extractiva para intercambiar recursos por nuevas tecnologías ofrecidas especialmente por el norte. A raíz de estos debates, la Declaración de Río declara que, puesto que los Estados han contribuido en proporciones diferentes a la degradación del ambiente mundial, tienen una responsabilidad común pero diferenciada (art. 7). Posteriormente, el mismo

comportamiento productivo, con una limitación, además, del principio de soberanía respecto a las decisiones sobre la gestión de sus propios recursos naturales<sup>14</sup>.

Para cada materia prima y cada producto pertinente, así como para cada país productor y cada importador de estos productos en el territorio de la UE, la Comisión tendrá que hacer una evaluación (también comparativa entre estos países) del nivel de riesgo de que estos bienes puedan proceder de zonas previamente deforestadas. Una vez más, esta compleja evaluación sobre terceros territorios puede tener en cuenta diferentes realidades y clasificaciones dentro de los países extranjeros<sup>15</sup>. Así, los países y zonas interiores se identificarán como de bajo riesgo, de alto riesgo y de riesgo estándar, partiendo de un grado de riesgo estándar inicial para todos los países, con la previsión, no obstante, de pasar a determinar el grado real a más tardar el 31 de diciembre de 2024 (art. 29, párrafo 2). Para proceder a la clasificación y actualizarla, la Comisión también deberá

---

documento declara que todos los países, grandes y pequeños, deben tratar con espíritu de cooperación y en igual medida las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejora del ambiente (Ppio. 24), pero reconoce que pueden tener normativas que, si bien son válidas para los países más desarrollados, pueden ser inadecuadas o tener un alto coste social para los países en desarrollo (Ppio. 23). Por su parte, en la misma cumbre se aprobó la Convención sobre Cambio Climático que dio origen a las preocupaciones sobre el tema y el posterior Acuerdo de París que sirve de base a la propuesta de Reglamento que nos ocupa, en su art. 3.1. recuerda el principio de equidad y responsabilidad común pero diferenciada en la protección del clima. Principio que ha sido resumido por algunos autores citados por Estrada Oyuela como consistente en la aplicación de normas ambientales uniformes pero con derechos y obligaciones asimétricos (R. ESTRADA OYUELA, *Notas sobre la evolución reciente del Derecho Ambiental Internacional*, en R. ESTRADA OYUELA, M. C. ZEBALLOS DE SISTO, *Evolución reciente del Derecho Ambiental Internacional*, Buenos Aires, 1993, p.11). Ver también, A. TRIPPELLI, *La protección internacional del ambiente en el siglo XXI, hacia un derecho internacional del desarrollo*, Buenos Aires, 2008, p. 68.

<sup>14</sup> El artículo 21 de la Declaración de Río reconoce que los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus recursos naturales según su propia política ambiental y la obligación de no dañar el ambiente de otros Estados o fuera de sus zonas de jurisdicción nacional (Ppio. 21). También declara que las políticas ambientales deben favorecer el crecimiento de los países en desarrollo y las condiciones de vida de todos (Ppio. 11). No obstante, esta soberanía es limitada y los Estados deben garantizar mediante sus propios instrumentos y decisiones que los recursos naturales y las porciones representativas de cada ecosistema natural se preserven en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una planificación y ordenación cuidadosas y acordes con sus necesidades. Esta soberanía, que se expresa en el poder de decisión sobre las opciones para cumplir con los compromisos y obligaciones ambientales frente a terceros países, ciudadanos de terceros países y generaciones futuras, no puede ejercerse arbitrariamente sino bajo el concepto de responsabilidad ambiental (A. SPINELLI, *El deber de los estados a no causar daños ambientales a otros estados. Responsabilidad entre estados y entre ciudadanos de diferentes estados. El principio de responsabilidad común pero diferenciada frente al ambiente*, en L. PASTORINO (Director) *Principios en materia de ambiente y recursos naturales renovables*, Buenos Aires, 2008, pp. 123 y ss.), responsabilidad guiada por obligaciones consensuadamente asumidas y no exógenamente impuestas.

<sup>15</sup> El apartado 3 del artículo 29 establece que la evaluación del riesgo «se basará en una evaluación objetiva y transparente de la Comisión que tenga en cuenta las pruebas científicas más recientes y las fuentes de información reconocidas internacionalmente. La clasificación se basará principalmente en los siguientes criterios de evaluación: a) índice de deforestación y degradación forestal; b) índice de expansión de las tierras agrarias asociadas a las materias primas pertinentes; c) tendencias de la producción de las materias primas pertinentes y productos pertinentes». El apartado 4 establece que también podrán tenerse en cuenta: la información presentada a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático por parte del país en cuestión, de las autoridades regionales pertinentes, de los operadores, de las ONG y terceros, incluidos los pueblos indígenas, de las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil, respecto a la cobertura efectiva de las emisiones y absorciones de la agricultura, la silvicultura y el uso de la tierra en la contribución determinada a nivel nacional.

organizar un sistema de información que además podrá hacer uso de las declaraciones que deberán presentar los operadores europeos, de la información adicional que éstos puedan ofrecer o que la Comisión pueda obtener por otros medios.

De acuerdo con el principio de cooperación internacional en materia de ambiente, la Comisión deberá establecer diálogos y mecanismos de cooperación con terceros países para ayudarles a cumplir la legislación. En estas relaciones internacionales, la misma también procederá a la construcción de un «marco estratégico global» (art. 30). Asimismo, el Reglamento obliga a la Comisión a ofrecer asistencia a los Estados miembros y a los operadores situados en territorio europeo, intentando construir mecanismos de aplicación para el cumplimiento de diversos compromisos internacionales (Acuerdo de París y otros). Propone explícitamente un vínculo con los acuerdos bilaterales, así como mecanismos para considerar en las decisiones unilaterales de la UE las opiniones y el derecho a intervenir en la calificación de su nivel de riesgo por parte de terceros países.

Los Estados miembros también se ven muy afectados por las obligaciones impuestas por el Reglamento. Así como la Comisión debe garantizar la aplicabilidad y el funcionamiento del mismo realizando sobre todo un control general y proporcionando las herramientas organizativas necesarias, los Estados tendrán una función más directa en la aplicación y el control que se establezca. Para ello, primero tendrán que determinar una autoridad competente, asimismo, tendrán que realizar los controles necesarios en el territorio y a nivel aduanero, e imponer sanciones y también deberán evaluar las «preocupaciones justificadas»<sup>16</sup>. Tendrán que poner la información a disposición del público, además de cooperar con otras autoridades y prestar asistencia a los operadores.

El segundo ámbito es la responsabilidad de terceros estados, a los que se señala como responsables de la deforestación con efectos a escala mundial con fines lucrativos. Esta responsabilidad no se expresa, pero es evidente, porque estarán implicados en algunas de las actividades llevadas a cabo por la Comisión y los estados miembros, como cooperar con ellos u obtener información sólo de ellos. Ciertamente, la aplicación de este reglamento puede tener repercusiones en los acuerdos comerciales bilaterales. Por lo tanto, los terceros países también tendrán que abordar esta nueva cuestión durante las negociaciones y, en cierta medida, también tendrán que hacer frente a las iniciativas de la Comisión dentro de su Marco Estratégico Global.

Es natural pensar que los gobiernos no comunitarios también tendrán que colaborar en la difusión de estas medidas; formar a los operadores y productores que exportan a la UE; proponer mecanismos para incentivar conductas acordes con el Reglamento; revisar eventualmente sus propias legislaciones en materia forestal, de ordenación del territorio, agrícola y ganadera, de trazabilidad y otras muchas; prever, a partir de instrumentos ya existentes u otros de nueva creación, mecanismos para favorecer

---

<sup>16</sup> Ver el art. 16 y todo el Capítulo VI del Reglamento.

la correcta transmisión de la información y garantizar a los operadores europeos el origen de los productos, ya que estos últimos, por el contrario, están obligados a cumplir los procedimientos de debida diligencia. No obstante, no puede excluirse que terceros países incumplan el Reglamento.

El tercer ámbito es el de la repercusión en la responsabilidad privada de los operadores y comerciantes (importadores o exportadores) que no sean pymes (artículos 4 y 5)<sup>17</sup>, que deben cumplir las medidas de diligencia debida y reducción de riesgos. En efecto, estas personas están obligadas a actuar con la máxima prudencia so pena de sanciones y prohibición de comercializar sus productos. Gracias a su poder comercial, a su vez, estos sujetos tratarán de eximirse de sus responsabilidades exigiendo una serie de cumplimientos que afectarán a las actividades de los productores o empresarios agrícolas.

En efecto, los operadores europeos deben actuar con la debida diligencia antes de comercializar o exportar los productos en cuestión. La debida diligencia incluye la recopilación de la información, los datos y los documentos necesarios para cumplir las obligaciones establecidas en el artículo 9<sup>18</sup>, así como las medidas de evaluación de riesgos de su operador, establecidas en el artículo 10<sup>19</sup>, y también las medidas de mitigación de riesgos establecidas en el artículo 11. A continuación, el operador debe preparar una declaración de diligencia debida y con la emisión de esta declaración, el operador asume su responsabilidad y puede ser objeto de sanciones administrativas e incluso de una prohibición de importación dictada contra él. Dado que el Reglamento aún no es plenamente operativo, es imposible saber cómo se aplicará realmente, pero cabe suponer que tras la constatación del incumplimiento y la consiguiente prohibición de importación, ésta se establecerá para todos los productos de la misma categoría procedentes del país de origen del lote incumplidor, causando también perjuicios a terceros.

---

<sup>17</sup> Este aspecto presenta otro punto crítico, ya que mientras se exime de su cumplimiento a los pequeños y medianos operadores o comerciantes que operan en territorio europeo, que pueden valerse de las declaraciones de debida diligencia presentada por aquellos operadores que no son pymes (art. 4.8), todos los productores (pequeños, medianos o grandes) de terceros países deben cumplir no sólo con la obligación de no deforestar (debiendo considerar, como se verá más adelante) el concepto de deforestación al del Reglamento europeo, sino también asumir todos los costes que les pueda suponer ofrecer las garantías exigidas por los operadores europeos obligados a cumplir con la diligencia debida.

<sup>18</sup> El extenso artículo describe detalladamente la información necesaria sobre la descripción y la cantidad de los productos en cuestión, los proveedores y la geolocalización de todas las parcelas en las que se hayan producido las materias primas en cuestión, así como toda la información adecuadamente probable y verificable de que la materia prima en cuestión se ha producido de conformidad con la legislación pertinente del país de producción.

<sup>19</sup> Sobre la base de la información recopilada, el operador deberá realizar su propia evaluación del riesgo basándose en los criterios establecidos en el artículo decimocuarto y que deberán tener en cuenta, entre otros aspectos especificados en el mismo, el riesgo atribuido al país de producción, la presencia de bosques en dicho país, la presencia de pueblos indígenas, las consultas y la cooperación de buena fe con dichos pueblos, la existencia de informes debidamente justificados de los pueblos indígenas basados en información objetiva y verificable sobre el uso o la propiedad de las tierras utilizadas para la producción de la materia prima de que se trate, la prevalencia de la deforestación o la degradación forestal (ambas claramente definidas en el Reglamento), el nivel de prevalencia en el país de producción de prácticas como la falsificación de documentos, los conflictos armados o la corrupción, la complejidad de la cadena de suministro y el riesgo de elusión del Reglamento.

Por último, la cuarta responsabilidad –sobre la que cabría profundizar en otro trabajo sobre si se trata o no de una responsabilidad contractual- es la de los fabricantes extranjeros, que deben cumplir la legislación del país de producción y garantizarlo a sus clientes europeos, además de asegurar que las mercancías no proceden de zonas deforestadas, y que pueden tener que responder ante los operadores europeos en caso de falsedad y por las consecuencias en que éstos puedan incurrir en caso de litigio sobre el origen de los productos, por proceder de zonas deforestadas, o por infracción de la legislación local para su obtención.

### **3. El Reglamento "Deforestación 0": ¿barrera u oportunidad para el comercio?**

Una primera actitud por parte de los terceros países podría ser discutir el reglamento impuesto unilateralmente, considerándolo una barrera no arancelaria que además no se ajusta al sistema de acuerdos de la OMC.

Es bien sabido que este sistema tiende a la libre circulación y permite las restricciones cuando se adoptan en base a los criterios establecidos en sus acuerdos, es decir, cuando pueden verse perjudicados determinados valores considerados de interés público. Así, un precedente conocido sería el caso de las medidas sanitarias, en las que para proteger la salud de personas, animales y plantas, el país importador, en este caso la UE, impone normas que garantizan un alto nivel de protección, debiendo el exportador cumplir las normas del país importador. No sólo eso, también para garantizar el cumplimiento la Comisión puede, y suele, enviar comisiones e inspecciones al país exportador. Por ejemplo, en el acuerdo entre la UE y Mercosur y sus estados parte, se negoció cómo facilitar estas inspecciones en el artículo 7 bajo el epígrafe de facilitación del comercio, que también trata de las inspecciones<sup>20</sup>.

Incluso en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, que podría ser uno de los más afectados por la regulación de la deforestación, se prevén restricciones a la entrada de productos, mencionando expresamente en este caso la protección del ambiente (art. 2.2).

La gran diferencia con el caso del Reglamento 2023/1115 sería que, por primera vez, la protección no sería en relación con posibles riesgos para la salud o el ambiente en el territorio europeo, sino con daños en otros territorios con ulteriores efectos (*par ricochet*) sobre el clima global y de ahí con consecuencias comunes que pueden afectar también a los intereses europeos y a la preocupación por la biodiversidad como interés de la Humanidad<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> L. PASTORINO, *Sanitary and Phytosanitary Measures in the Agreement Between the European Union and Mercosur, the Precautionary Principle, and Trade Facilitation. Introductory Remarks*, en K. LEŚKIEWICZ, *Legal protection of human health against the unsafe agricultural food*, Warszawa, 2022, p. 158.

<sup>21</sup> Preámbulo de la Convención sobre la Diversidad Biológica.

Pero también es cierto que, desde un punto de vista ambiental, se podría adoptar una visión diferente, a saber, la de ver en esta disciplina la posibilidad concreta de reforzar la aplicación de las normativas nacionales de protección de los bosques en los países exportadores y fomentar normativas cada vez más estrictas sobre la deforestación legítima.

Por último, tras la aprobación del Reglamento, también hubo opiniones positivas de quienes ven en la disciplina una oportunidad comercial para los operadores más atentos a estos requisitos y que pueden garantizar fácilmente mediante la trazabilidad (y los sistemas de certificación) que un producto es de "deforestación cero". La provincia de Santa Fe, en Argentina, ha tomado medidas en este sentido<sup>22</sup>.

Como es bien sabido, el Reglamento sólo se aplica a 7 materias primas: vacunos, soja, madera, café, cacao, aceite de palma y caucho (todas ellas importantes para Brasil y algunas también para Argentina<sup>23</sup>, como en el caso de la soja y la carne de vacuno) a las que se añade una gama más amplia de subproductos o derivados. Todos ellos tienen en común específicos sistemas de producción y logística. A modo de ejemplo, cabe mencionar que la experiencia de Santa Fe involucra sólo a la carne y la piel de vacuno, donde existe desde hace tiempo un sistema de trazabilidad que identifica al animal individual. No sé si será igual de fácil proponer un sistema similar para la soja, ya que es un producto fungible y debido a la logística de su cadena de suministro tiende a mezclarse mucho más fácilmente, en silos, barcos, etc. Ya se han planteado algunas preocupaciones y se señala que el reglamento podría contribuir a un desarrollo desequilibrado dentro de los países productores de materias primas, ya que mientras algunas zonas de un país pueden considerarse de bajo riesgo y obtener así elevados ingresos del comercio con la UE, otras zonas del mismo país, también por razones instrumentales, podrían clasificarse como de alto riesgo y quedar así condenadas a mercados menos atractivos<sup>24</sup>. En el caso de la carne, sin embargo, se señaló la necesidad de rastrear cada paso del proceso. En Argentina, algunas provincias, debido a la baja calidad o disponibilidad de pasturas, se especializan sólo en la cría, reservando el crecimiento para los campos de otras

---

<sup>22</sup> Ver, L. FACCIANO, *La Provincia de Santa Fe avanza en un sistema para certificar a los productores del sector carne libre de deforestación*, en L. PASTORINO (Coordinador), *VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial*, 2024 (en publicación), ponencia que explica los pasos dados y las herramientas legales y de geolocalización disponibles para emitir una certificación en el sentido exigido por el Reglamento.

<sup>23</sup> Algunos son también importantes para varios países de América Central, el Caribe y África, como es el caso del cacao. Sin embargo, reservándose el derecho de ampliar la lista de materias primas más adelante, se eligieron estos siete productos y excluyeron tantos otros como el maíz, la caña de azúcar, el plátano, que, según la experiencia personal de quien escribe, también son causa de expansión agrícola. También se podría citar el caso de las plantas ornamentales, que en algunas regiones se cultivan a cielo abierto en montañas enteras rodeadas de bosques ricos en biodiversidad, y con una diferencia importante, y es que ni siquiera son bienes esenciales para la alimentación, sino para la economía y el desarrollo de los países y de los cultivadores.

<sup>24</sup> Ver, como ejemplo: <https://bichosdecampo.com/apartheid-agricola-recomiendan-discriminar-a-la-soja-producida-en-el-norte-argentino-para-que-la-proveniente-de-la-region-pampeana-pueda-tener-un-mejor-acceso-al-mercado-europeo/>

provincias, para lo cual el intento santafesino es aún insuficiente sin una intervención a nivel nacional que, por la información que tengo, se está activando.

#### **4. Otras observaciones**

Las perplejidades sobre la legitimidad internacional del reglamento y las dificultades para su implementación (basta leer todo el reglamento para comprender el esfuerzo burocrático que implica), pueden concitar mayor preocupación si se considera que el Reglamento representa una "prueba" y que existen planes para extender el sistema a otros productos y otros ecosistemas en riesgo, en particular, a los humedales.

Para cumplir con las obligaciones de debida diligencia no se requiere ninguna certificación específica por parte del exportador extracomunitario, pero este instrumento podría ser un medio para simplificar el deber de los operadores europeos. Éste debe realizar todos los controles necesarios para cerciorarse de que el producto que importa procede de una zona de deforestación "0". Para ello es necesario recopilar una serie de datos, realizar una evaluación de riesgos y aplicar un sistema de reducción de los mismos. Para todo ello, el operador debe coordinarse con su productor sobre la base de contratos escritos o acuerdos verbales.

Otra dificultad interpretativa gira en torno a los comentarios de Lula da Silva y del gobierno brasileño de que la legislación local permite la deforestación legítima. El reglamento parece ser claro cuando exige deforestación "0", pero la situación podría salvarse interpretativamente mediante la segunda obligación de diligencia debida para verificar si la producción cumple la legislación local. No obstante, esta interpretación parece ser un tanto forzada a la luz de la letra del Reglamento y, las más claras explicaciones de los considerandos.

Incluso en la definición de bosque hay algunas perplejidades y contradicciones con referencia a las normativas nacionales. De hecho, el reglamento podría tener el efecto adverso de empujar la agricultura y la ganadería a los bosques y entornos naturales con árboles de menos de 5 metros de altura.

Si se agrega que por "deforestación" el Reglamento entiende: la conversión a uso agropecuario, antrópico o no, de un bosque sin especificar si implica también la tala de árboles, surge la necesidad de un análisis *in situ* y mucho más complejo que el que pretende hacer la provincia de Santa Fe en base a imágenes satelitales. La prohibición de la deforestación, entendida vulgarmente como el desmonte o eliminación del bosque, es decir, de los árboles, podría favorecer el cultivo y la cría de ganado bajo la cubierta forestal, modalidad que también parece prohibida por el Reglamento. Y en todo caso, para países, como Argentina, para los que el bosque no consiste sólo en árboles sino que es un verdadero ecosistema, este sistema de producción implica una verdadera degradación ambiental con graves consecuencias para la biodiversidad.

Estas consideraciones, sin embargo, "compiten" con la legislación que protege los bosques nativos en países como Brasil o Argentina, donde los bosques están clasificados de manera que la intervención reguladora, a su vez, afecte lo menos posible a los derechos de propiedad. En la búsqueda de un equilibrio y armonización entre estos intereses en juego, y considerando la superficie boscosa (bosques vírgenes o primarios) aún disponible, la legislación de estos países permite el cambio de uso del suelo para ciertos bosques clasificados como de menor valor (tercera categoría de bosques); el uso de ciertos bosques con actividades productivas compatibles como las indicadas en la cobertura forestal (segunda categoría); y los bosques que deben ser preservados (primera categoría). Ciertamente, no faltan críticas, incluso en los países citados, a la cartografía concreta de estas áreas y al impacto negativo sobre la pérdida de bosques y diversidad que ha proporcionado este modelo normativo, y la regulación europea, en este sentido, podría tener un efecto positivo al favorecer un mayor cierre del círculo que constriñe las opciones de los particulares.

No obstante, comparando la legislación europea, por un lado, y la de distintos terceros países, por otro, como se ha intentado hacer brevemente en este ejemplo, reaparece la duda sobre la legitimidad de la medida a la luz del principio de derecho internacional de soberanía de los Estados para explotar sus propios recursos naturales (Principio 2 de la Declaración de Río, entre otros). No obstante, esto podría resolverse mediante un sistema de negociaciones bilaterales, que en mi opinión requerirá una mayor flexibilidad por parte de la UE y una aplicación heterogénea del reglamento, incluso más amplia que el modelo propuesto de tres categorías de riesgo.