



Julio 2026

Las estrategias internacionales del Sur Global frente a las nuevas regulaciones comerciales verdes

Los casos del CBAM y EUDR

Julieta Zelicovich

Serie: Regulaciones verdes al comercio

Proyecto: Transiciones verdes

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**


fundar



Sobre el proyecto [Transiciones verdes](#)

El proyecto Transiciones Verdes se propone contribuir con información, conocimiento aplicado, metodologías, redes de colaboración y recomendaciones de política orientadas a una inserción estratégica del Sur en la transición energética global. Su propósito es claro: que este proceso se convierta en una palanca para avanzar hacia un modelo de desarrollo más justo, equitativo y ambientalmente sostenible.

Sobre la serie Regulaciones verdes al comercio

El presente documento forma parte de la serie **Regulaciones verdes al comercio**, uno de las tres verticales del proyecto Transiciones Verdes. Las otras investigaciones que conforman la serie son *Las estrategias internacionales del Sur Global frente a las nuevas regulaciones comerciales verdes. Los casos del CBAM y EUDR* (documento 2) y *Desvío del comercio e incentivos desalineados. Una evaluación de las regulaciones comerciales unilaterales contra la deforestación* (documento 3) y *Regulaciones comerciales verdes y agencia estratégica en el Sur Global* (documento 4).. En conjunto, la serie articula infraestructura empírica, contextualización regulatoria, análisis estratégico internacional, evaluación de impactos comerciales y estudio de las respuestas nacionales del Sur Global, con el objetivo de construir una economía política integral del comercio ambiental.

Sobre Fundar

Somos un centro de innovación en políticas de desarrollo que busca impulsar transformaciones estructurales para la Argentina y Latinoamérica. Creemos que innovar es pensar nuestros problemas desde un punto de vista integral y ofrecer soluciones concretas que puedan ser aplicadas y testeadas de manera situada. Nuestro objetivo es que esas soluciones contribuyan al desarrollo de Argentina y de América Latina. Trabajamos por una región productiva y sustentable, estable, inteligente y conectada, y de bienestar compartido.

Cita sugerida

Zelicovich, J. (2026). *Las estrategias internacionales del Sur Global frente a las nuevas regulaciones comerciales verdes. Los casos del CBAM y EUDR* Fundar.

Licencias

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-SinDerivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Índice

Puntos de partida	4
Resumen ejecutivo	5
Mensajes clave	6
El estudio	8
Metodología	10
Hallazgos	12
Conclusiones	24
Bibliografía	25
Acerca del equipo autoral	27

1

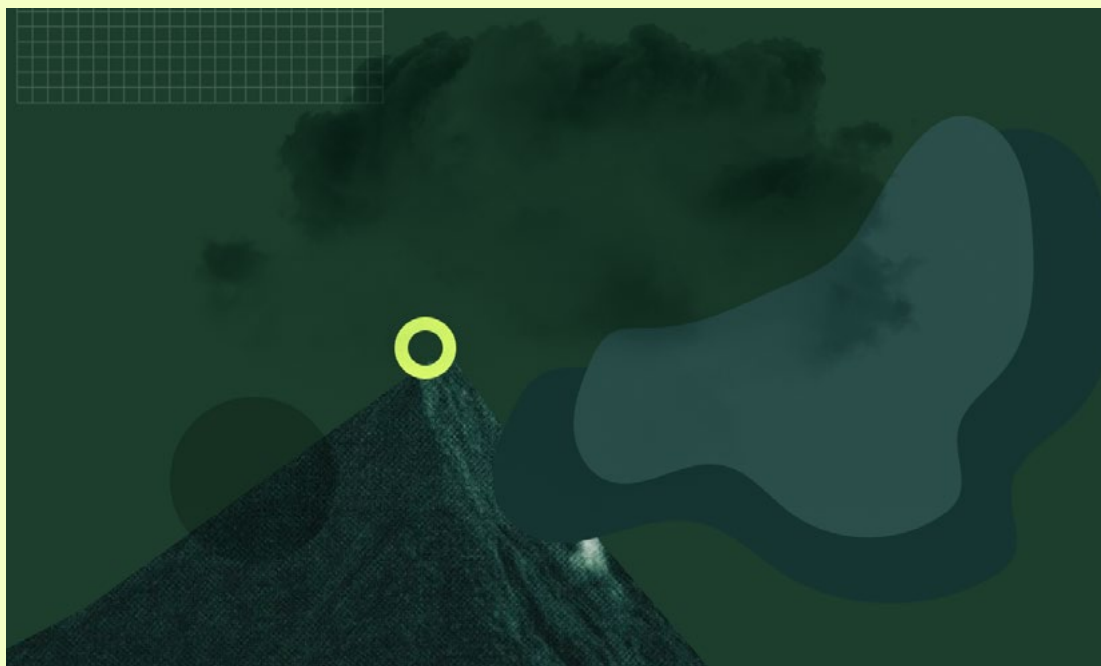
Puntos de partida

Resumen Ejecutivo

El avance de las regulaciones comerciales verdes unilaterales, en especial las impulsadas por la Unión Europea, desafía la gobernanza del comercio internacional y presiona a los gobiernos y productores de los países del Sur Global. Si bien pueden ayudar al despliegue de nuevas estrategias de inserción internacional, las regulaciones ambientales al comercio también generan costos distributivos, barreras comerciales y asimetrías productivas.

En este contexto la política exterior emerge, en articulación con las políticas domésticas, como una herramienta clave para ganar margen de acción: negociar en mejores condiciones, disputar reglas y narrativas, acceder a financiamiento y tecnología, y sostener o mejorar la competitividad internacional.

En este documento analizamos cómo responden los países del Sur Global en la arena internacional frente al avance de las regulaciones verdes unilaterales de la Unión Europea y de qué estrategias internacionales se valen para disputar, reformar o adaptarse a estas medidas. Para ello, identificamos, sistematizamos y analizamos las acciones de diplomacia climática de trece países entre 2019 y 2025, y elaboramos una base de datos original de estrategias internacionales de respuesta a las regulaciones verdes unilaterales sobre el comercio internacional.



Mensajes clave

1 Lejos de ser un mero receptor de reglas, el Sur Global ejerce agencia:

En un período de tiempo breve se registraron un centenar de ocasiones en las que los países analizados utilizaron la política exterior para construir márgenes de negociación, disputar narrativas sobre desarrollo y sostenibilidad, acceder a recursos financieros y técnicos para reposicionarse en la economía internacional. Como resultado, los datos muestran que la política exterior se vuelve un componente clave de las estrategias nacionales frente a la transición verde y la reconfiguración global.

2 La posición predominante en las acciones internacionales de los países del Sur Global es la oposición (63% de las acciones), con especial foco en el Reglamento Europeo sobre Deforestación (EUDR, por sus siglas en inglés).

Sin embargo, lejos de tratarse de una respuesta homogénea, exhibe un importante pragmatismo. Encontramos que la oposición fue cediendo algunos espacios relativos a posicionamientos más complejos: dentro del Sur Global, e incluso al interior de un mismo país, coexisten posiciones de oposición con las de reforma y adaptación. Los países del Sur Global no se oponen a la descarbonización ni a la antideforestación, sino que buscan con sus acciones internacionales negociar nuevos y mejores términos para articular el nexo entre comercio y cambio climático.

3 Existe una correspondencia entre posiciones políticas e instrumentos de diplomacia climática.

La oposición recurre a diplomacia tradicional y señalamiento legal en foros como la Organización Mundial del Comercio (OMC), mientras que las estrategias de adaptación privilegian la diplomacia económica y el diálogo bilateral para obtener financiamiento, cooperación técnica o flexibilidad regulatoria. Así comienza a dibujarse una caja de herramientas diplomáticas ajustada a cada meta.

4 La coordinación de acciones con intereses convergentes es una herramienta relevante para fortalecer las coaliciones Sur-Sur.

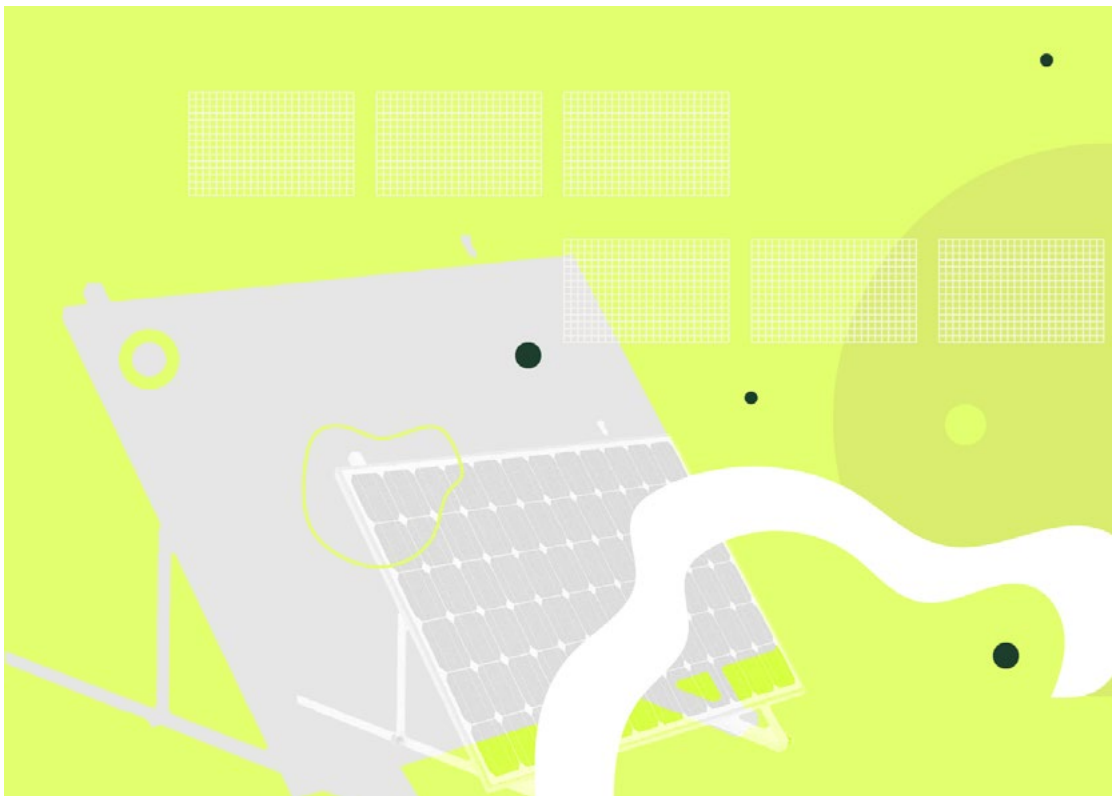
Plataformas como Mercosur, BRICS, la Unión Africana o coaliciones *ad hoc* permiten amplificar las demandas del Sur Global y reducir los costos de acción individual. Estas alianzas han sido especialmente adecuadas para impulsar reformas en el diseño y la implementación de las regulaciones verdes en el período 2019-2025.

5 Disputar narrativas sobre comercio, desarrollo y clima.

Más allá de los instrumentos legales y económicos, la construcción de legitimidad y de marcos interpretativos alternativos es central. Las declaraciones conjuntas y los documentos programáticos deben seguir siendo utilizados para cuestionar enfoques unilaterales y promover principios de equidad, responsabilidades comunes pero diferenciadas, y desarrollo sostenible.

6 La gobernanza comercial climática dista de haber alcanzado consensos estables.

Instrumentos como el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés) y el EUDR se enfrentan a altos costos de legitimidad por su carácter unilateral, lo que configura un escenario de disputa normativa y política en el mediano plazo sobre los términos de la descarbonización y la protección de los bosques en el comercio internacional.



2

El estudio

Las estrategias internacionales del Sur Global frente a las nuevas regulaciones comerciales verdes

Con la emergencia de nuevos paradigmas regulatorios, la gobernanza del nexo entre comercio internacional y clima se transformó en un escenario de tensiones y disputas¹. Mientras la Unión Europea (UE) impulsa regulaciones unilaterales, como el CBAM y el EUDR, el Sur Global² debe afrontar las nuevas condicionalidades de acceso a mercados y competitividad al tiempo que busca maneras propias de responder a los desafíos asociados a la descarbonización y la anti-deforestación de manera compatible con sus metas de desarrollo y capacidades territoriales.

Si bien gran parte de dichas definiciones tienen que ver con las preferencias y capacidades productivas al interior de los países, estas no son ajenas a lo que sucede en el escenario internacional: la forma en la que se regula el nexo comercio-clima está signada por las asimetrías de poder globales, y ello condiciona los costos y oportunidades de desarrollo para el resto de los actores. En la literatura, sin embargo, existe un vacío respecto del rol de la diplomacia climática y las acciones internacionales en este proceso. Si bien se reconoce que el desarrollo de políticas internacionales cooperativas, de competencia o de conflicto resulta determinante en el nivel de ambición y efectividad de implementación de medidas climáticas, así como sus efectos distributivos (Yamin, 2024; Merke, 2025; Buzan, 2025; Rietig, 2025), fueron pocas las investigaciones que de manera sistemática avanzaron en entender los mecanismos mediante los cuales efectivamente esa diplomacia climática está intercediendo en el nexo entre comercio y clima. Algunos estudios han resaltado el papel de las coaliciones en foros multilaterales y la formación de “clubs de carbono” (Ramos, 2023) o el uso de las estrategias de litigio (Zhang *et al.*, 2024). Sin embargo, en su mayoría, las acciones internacionales fueron estudiadas como consecuencia de las respuestas domésticas (Otto, 2025; Yamin, 2023) y no problematizaron su rol como herramientas estratégicas que puedan moldear y contribuir al espacio de políticas para esas respuestas. Tampoco se ha analizado su evolución en el tiempo.

Nos proponemos rastrear y analizar cuáles han sido las posiciones y acciones en la arena internacional de los países del Sur Global en respuesta al CBAM y la EUDR, y

¹ Para un desarrollo detallado del CBAM y el EUDR como casos del régimen regulatorio verde de la Unión Europea, véase el primer documento de esta serie: *La ambientalización del comercio internacional en el Norte Global. Mapeo del régimen regulatorio verde y el caso del ajuste de carbono en frontera y la regulación contra la deforestación de la Unión Europea* (Mendoza, 2026).

² El concepto de Sur Global se presenta como una “metacategoría” que da sentido a las acciones de estos estados, incluso en ausencia de una coordinación explícita entre ellos. Apelando a este término buscamos reconocer la asimetría en la contribución de los países al cambio climático y la diferente vulnerabilidad que enfrentan los países ante dicho fenómeno, al tiempo que remarcamos la agencia de este conjunto de actores en el abordaje de problemáticas de alcance global. Distinguimos entre un Norte Global, con países con capacidades materiales, regulatorias e ideacionales para setear las reglas de la gobernanza del nexo comercio-clima; y un Sur Global, donde esas capacidades son más limitadas y donde los países tienden a ser tomadores de reglas antes que formadores de las mismas. China, en esta clasificación, ocupa un híbrido con características propias, donde se auto-identifica como Sur Global pero reúne las capacidades y desarrolla prácticas semejantes a otro Norte Global.

cómo han variado sus estrategias diplomáticas internacionales según el tipo de respuesta política. Buscamos identificar y clasificar los distintos tipos de acciones internacionales empleadas por países del Sur Global frente a regulaciones ambientales unilaterales; también, explorar la relación entre el tipo de respuesta política y el diseño de las estrategias internacionales asociadas. Con ello apuntamos a contribuir al debate respecto de la agencia del Sur Global en la gobernanza del nexo comercio-clima e identificar patrones de diplomacia climática que puedan redundar en mejoras del espacio de políticas para estos países.

A dichos fines, presentamos la [Base de datos sobre estrategias internacionales frente a las regulaciones verdes del comercio](#) (ISGTR Database, por sus siglas en inglés), una base con las acciones y declaraciones oficiales de política exterior de 13 países del Sur Global registradas entre junio de 2019 y septiembre de 2025, vinculadas con instrumentos regulatorios como el Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) o el EU Deforestation Regulation (EUDR).

Metodología

La Base de datos sobre estrategias internacionales frente a las regulaciones verdes del comercio registra toda iniciativa, intervención o posicionamiento realizado por un Estado o sus representantes que implique una interacción directa con actores externos (otros Estados, organismos internacionales, bloques regionales o foros multilaterales) y que busque incidir en el entorno regulatorio, normativo o político global vinculado a las regulaciones verdes unilaterales al comercio, priorizando el EUDR y CBAM.

Estas acciones pueden adoptar formas diplomáticas, técnicas, financieras o comunicacionales, y ocurren tanto en espacios institucionalizados (como la OMC, la UE o el BRICS) como en instancias bilaterales o plurilaterales *ad hoc*. No se incluyen, por lo tanto, medidas puramente domésticas, aunque puedan tener proyección internacional, a menos que formen parte de un proceso explícito de diálogo o negociación con actores externos. El criterio central para su inclusión es que la acción constituya un gesto de proyección externa del Estado, orientado a influir o responder a dinámicas internacionales vinculadas con el CBAM, el EUDR u otras regulaciones verdes al comercio.

Esta primera versión de la base de datos se concentra en las acciones de trece países del Sur Global para el período julio 2019-septiembre 2025. La selección de casos siguió un criterio intencional teórico y práctico: se buscó abordar países del Sur Global, con distinto grado de exposición al CBAM y EUDR (ver Anexo), que hubieran expresado distintos tipos de posiciones frente a dichas políticas y que tuvieran diversidad geográfica y económica; también, que no estuvieran contemplados plenamente en los pocos estudios antecedentes. Los casos relevados fueron: Argentina, Brasil, Chile,

Colombia, Costa de Marfil, Ecuador, India, Indonesia, Malasia, Marruecos, Mozambique, Senegal y Sudáfrica.

Estos países permiten captar la diversidad de posiciones al interior del Sur Global, dando cuenta de la heterogeneidad dentro del conjunto. Se incluyen tanto potencias emergentes del Sur Global, como Brasil, India y Sudáfrica, con países de menor poder relativo, como Costa de Marfil o Ecuador. La muestra incorpora distintos patrones de especialización productiva y exportadora, junto con distinto grado de vulnerabilidad climática: Chile, Colombia, Ecuador, Mozambique, Argentina, Costa de Marfil, Malasia, India, Brasil y Sudáfrica .

En términos institucionales, los países seleccionados pertenecen a diversos marcos regionales (MERCOSUR, Alianza del Pacífico, ASEAN, SADC, CEDEAO) y todos mantienen vínculos formales con la Unión Europea, sea a través de acuerdos de asociación, comercio o cooperación. Esto posibilita comparar cómo las distintas arquitecturas regionales median la relación con la UE y moldean las estrategias de negociación o contestación frente a las regulaciones ambientales.

En cuanto al recorte temporal, obedece a la materia observada. En julio de 2019 fue presentada por primera vez la idea del impuesto al carbono en frontera, por parte del *European Economic and Social Committee* (Plosceanu, 2019). Septiembre de 2025 fue el momento de inicio de esta investigación y se dispuso a partir de ese punto la recolección de datos, buscando obtener el mayor nivel de actualidad posible³.

Los datos que integran la base fueron obtenidos a partir de un rastreo, sistematización y codificación manual de fuentes primarias y secundarias vinculadas a la política exterior y la diplomacia económica de los países seleccionados⁴. Se procedió con una codificación analítica interpretativa. Para cada una de las iniciativas observadas se extrajeron los metadatos descriptivos de acción internacional y se codificaron cuatro categorías. La primera, la posición de políticas frente al CBAM y EUDR (*policy_position*), identifica la postura frente al CBAM y al EUDR, con cuatro valores posibles: adaptación competitiva, adaptación condicionada, reforma u oposición. En segundo lugar, el tipo de acción internacional (*action_type*) alude al recurso de la diplomacia tradicional (en foros multilaterales, por ejemplo), diplomacia económica, acuerdo internacional, señalización legal, diálogo político y declaración pública usado como mecanismo para expresar esas posiciones internacionales. En tercer lugar, el nivel de acción (*action_level*) analiza la escala o alcance de la intervención, diferenciando entre acción unilateral, bilateral o plurilateral, e incluyendo los socios que intervienen en la iniciativa. Finalmente, el propósito estratégico (*strategic_purpose*) refleja la finalidad

³ Es de destacar que el fenómeno bajo estudio presenta un marcado dinamismo y que una hipótesis posible de explorar en investigaciones futuras a partir de los datos recabados en la base de datos es cómo el cambio en las dinámicas de cooperación-competencia-conflicto a nivel global condicionan las estrategias de respuesta de los países del Sur Global.

⁴ Las fuentes primarias incluyeron documentos oficiales de estos países así como de organismos internacionales, abarcando comunicaciones de las distintas áreas del Poder Ejecutivo de los países seleccionados, publicadas en los sitios web oficiales de los gobiernos. También actas de reuniones bilaterales o de comités conjuntos; declaraciones ministeriales y comunicados conjuntos; y los registros de organismos internacionales. En fuentes secundarias, se relevaron portales de noticias respecto de eventos, acciones y declaraciones de los países que integran la muestra, tanto en idioma inglés como en español. En todos los casos se recurrió a la triangulación de fuentes, buscando validar los contenidos de las noticias con las respectivas fuentes primarias.

que se persigue con la acción (cooperación financiera, impugnación legal, construcción narrativa, negociación o cooperación técnica), en función tanto de los objetivos explicitados en los discursos que acompañan la acción observada como del contexto en el que esta se presenta⁵.

En total, se registraron 191 acciones, correspondientes a los 13 países estudiados, a lo largo de 69 meses de despliegue de acciones internacionales frente a las regulaciones unilaterales al comercio del CBAM y EUDR. Estas acciones contienen 90 iniciativas internacionales únicas⁶, muchas de las cuales fueron realizadas en conjunto entre dos o más países de nuestra muestra. La siguiente sección explora las características de esas acciones internacionales como respuestas estratégicas de los países del Sur Global.

Hallazgos

El Sur Global intensifica su activismo internacional para hacer frente al EUDR y al CBAM

El activismo internacional de los países del Sur Global frente a las regulaciones verdes al comercio ha ido creciendo, posicionando a la diplomacia y a la política exterior como herramientas claves en las discusiones sobre sustentabilidad e inserción productiva. Entre 2019 y 2025, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa de Marfil, Ecuador, India, Indonesia, Malasia, Marruecos, Mozambique, Senegal y Sudáfrica desplegaron 191 acciones de diplomacia económica o política exterior frente a las regulaciones verdes unilaterales al comercio, con matices regionales. Los más activos fueron India, Indonesia, Brasil y Argentina, en contraste con los países africanos que, con la excepción de Sudáfrica, tuvieron un involucramiento menor en la arena internacional frente al CBAM y EUDR. Como se muestra en el Gráfico 1, el 2024 fue el año que tuvo mayor activismo diplomático⁷.

A diferencia de lo sugerido en la literatura previa, más centrada en el norte global, fue el EUDR y no el CBAM el que más reacciones generó en el conjunto de países estudiados, capturando el 50% de las acciones internacionales registradas. En 29% de las acciones registradas los países del Sur Global se movilizaron por el CBAM, y en 9% lo hicieron por ambas medidas en conjunto. Finalmente, identificamos 24 acciones (12% del total) en las que los países hicieron alusión a las regulaciones unilaterales verdes al

⁵ En el Anexo se detalla la estructura de códigos implementada en la base de datos.

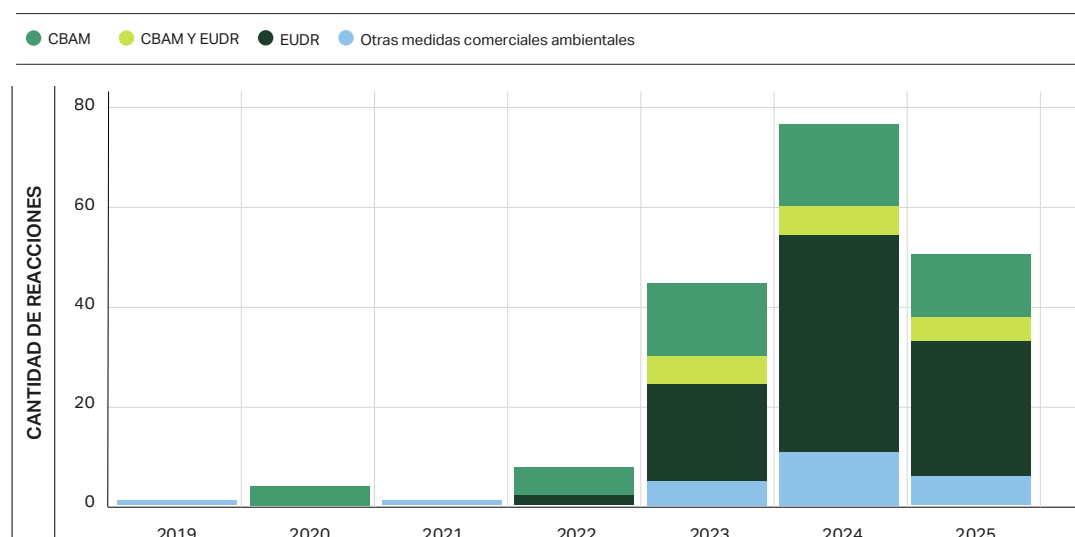
⁶ En caso de acciones diplomáticas en las que participaron más de uno de los países de la muestra, dicha acción fue registrada tantas veces como países de la muestra estaban involucrados. El hecho de realizar una acción conjunta entre el país A y B, implica en nuestra base de datos el registro de dos acciones, una por cada uno de los países, siempre que A y B integren nuestra muestra.

⁷ Se proyecta un desempeño similar para 2025, teniendo en cuenta que al mes de septiembre se contabilizaban 52 acciones.

comercio internacional, sin referirse explícitamente al EUDR y CBAM, aunque haciendo alusión a este tipo de prácticas.

GRÁFICO 1

Activismo internacional frente al CBAM y EUDR entre junio de 2019 y septiembre de 2025



Fuente: Fundar.

La diplomacia climática presenta un enfoque pragmático: la oposición como posición predominante y la adaptación como complemento

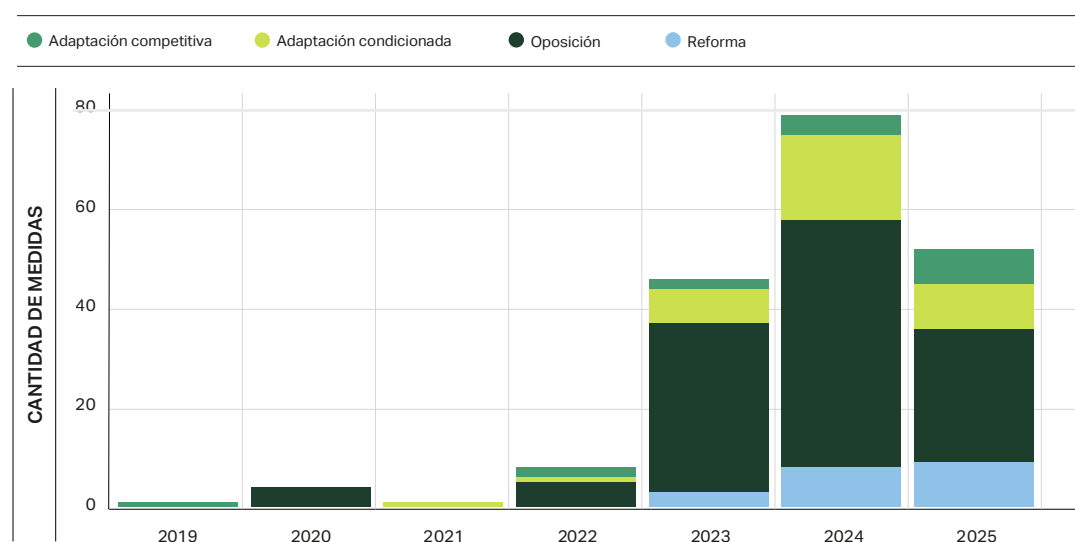
Estas acciones expresaron distintas posiciones políticas, combinando la oposición, la reforma, la adaptación condicionada y la adaptación competitiva frente al CBAM y el EUDR. La oposición refiere al rechazo explícito de estas medidas, tanto en el contenido de las regulaciones como en el modo de implementación (de forma unilateral y no cooperativa), manifestado por autoridades nacionales en distintos foros. La reforma implica la propuesta de modificaciones en el alcance, diseño o modos de implementación de las medidas europeas por parte de los países analizados. La adaptación condicionada abarca aquellas posiciones que aceptan los lineamientos del CBAM o del EUDR, pero supeditan su puesta en práctica a la obtención de asistencia técnica, financiamiento, flexibilidad o algún tipo de apoyo que facilite su ejecución. Finalmente, la adaptación competitiva corresponde a los países que apoyan estas iniciativas y buscan utilizarlas para mejorar su inserción y competitividad internacional mediante la adopción temprana o la implementación de estándares superiores a los de sus competidores.

La posición predominante de los países del Sur Global en la arena internacional (la que ha impulsado a los países a desplegar mayor cantidad de iniciativas de política exterior

y diplomacia económica) ha sido la de oposición, con el 63% de las acciones observadas. A esta posición le siguen las acciones internacionales que postulan reformas, alcanzando el 10,4%. Estas iniciativas sugieren la intención de desplegar una voz propia en la construcción de reglas para la gobernanza del comercio y ambiente, cuestionando no la meta de sostenibilidad climática sino el carácter unilateral y discriminatorio de las medidas europeas. Por su parte, en el 26% de los casos son acciones de adaptación, ya sea buscando algún tipo de flexibilidad o facilidad (adaptación condicionada) o buscando sacar provecho de este nuevo marco regulatorio en el comercio internacional (adaptación competitiva). En el inicio fueron Colombia y Marruecos los primeros en recurrir a acciones internacionales para plasmar estas posiciones, pero luego las acciones orientadas a la adaptación fueron creciendo hasta llegar al 31% del total de iniciativas en 2025 (Gráfico 2).

GRÁFICO 2

Evolución de las posiciones políticas frente al CBAM y EUDR, por año



Fuente: Fundar.

Un dato llamativo es que los países han sostenido diversas posiciones en la arena internacional a la vez, sugiriendo más bien posturas pragmáticas que principistas, como muestra el Gráfico 3. Hallazgos semejantes se encuentran en otros estudios empíricos, como los de Otto (2024) y Pauw (2022). Dentro de este pragmatismo, se identifican algunos patrones a lo largo del tiempo. Por ejemplo, las estrategias de adaptación condicionada y de adaptación competitiva toman fuerza en 2024 y 2025 (salvo en el caso marroquí), pero en muy pocos países eso significa dejar de lado posiciones de reforma u oposición: todos mantienen una cuota de pragmatismo. Sudáfrica, Colombia, Malasia y Costa de Marfil son los que exhiben mayor transformación en su posicionamiento en la arena internacional.

En términos generales, la oposición al CBAM y EUDR tendió a combinarse con posicionamientos más constructivos. En los casos de Argentina y de India, por ejemplo,

se incorporan gradualmente posiciones hacia la reforma y algo más de adaptación, aunque sigue predominando la oposición. En Colombia el cambio es más marcado: en 2025, el 43% de sus intervenciones internacionales se manifiestan a favor de la adopción de las nuevas regulaciones verdes al comercio. Sudáfrica es el caso más extremo: entre 2022 y 2024 sostuvo un posicionamiento internacional centrado en la oposición al CBAM y EUDR, con mucho activismo en la arena internacional, pero en 2025 vira su posición y, manteniendo un fuerte *engagement* en la diplomacia, pasa a tener el 83% de sus intervenciones orientadas a la reforma del CBAM y EUDR o a la adopción condicionada.

GRÁFICO 3

Evolución de las posiciones de política por país y año



Los instrumentos diplomáticos reflejan estrategias diferenciadas y una caja de herramientas específica para cada ocasión

Para sostener estos posicionamientos, los países del Sur Global desplegaron diversas acciones, que combinan la diplomacia tradicional, la diplomacia económica, la firma de acuerdos internacionales, el señalamiento legal, el diálogo político y las declaraciones públicas. La diplomacia tradicional comprende acciones en organismos internacionales y foros destinadas a manifestar la posición del país recurriendo a los canales tradicionales de la diplomacia externa: incluye la presentación de notas o documentos, la realización de reuniones bilaterales o multilaterales, la participación en foros internacionales. En cambio, la diplomacia económica se focaliza en acciones relativas a la negociación de subsidios, créditos, o planes de inversiones asociados a las regulaciones del CBAM y EUDR. Por su parte, las instancias de diálogo político de alto nivel son un subconjunto de acciones específicas dentro del espectro de acciones diplomáticas, centradas en canales estructurados de conversación y negociación política de jefes de Estado o ministros, mayormente en forma bilateral.

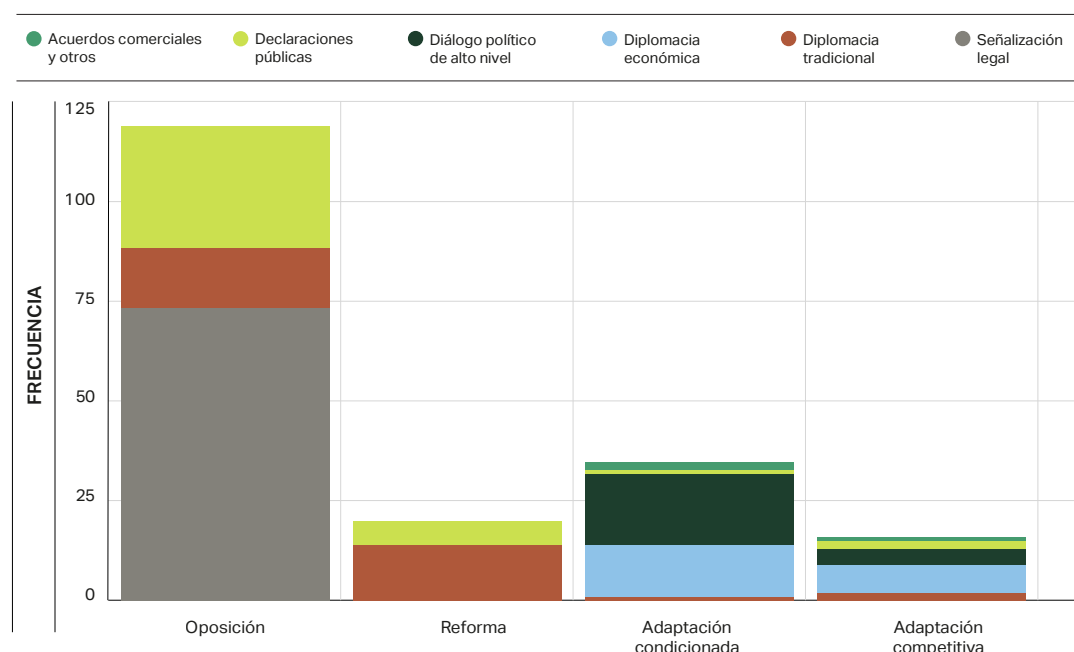
Otro tipo de estrategia es la formalización de acuerdos internacionales o tratados internacionales. Son acciones entre el país y otro/s país/es socio/s, que señalan un fuerte arraigo en el derecho internacional como mecanismo para canalizar la cooperación. Por su parte, la señalización legal refiere a las acciones utilizadas para demarcar la probabilidad de inicio de una disputa legal o su desarrollo, en un mecanismo institucional centrado en la resolución de disputas (ya sea por negociación política como también por un tribunal internacional o por mecanismos de arbitraje). Se trata de planteos que los países realizan en el ámbito del Consejo de Comercio de Mercancías de la OMC, respecto de las políticas comerciales de los miembros. Si bien son instancias diplomáticas y no jurídicas, el hecho de que las discusiones se anclen en el corpus legal de la OMC y se desarrollen en mecanismos institucionalizados hace que el despliegue de estas acciones sea sustancialmente distinto de otras iniciativas, por lo que optamos por esta codificación diferenciada de “señalamiento legal”

Finalmente, consideramos las declaraciones públicas: discursos y declaraciones públicas enunciadas por representantes de los países seleccionados ante audiencias internacionales. Esto incluye declaraciones ministeriales en la OMC, discursos emitidos por las cancillerías de los países estudiados, o declaraciones de organismos regionales o coaliciones, como la del Consejo Agropecuario del Sur.

Encontramos que hay una especificidad de las acciones desplegadas en función del posicionamiento político de los países, y que varias acciones pueden utilizarse para expresar el mismo posicionamiento (Gráfico 4).

GRÁFICO 4

Acciones internacionales según la posición política sostenida



Fuente: Fundar.

La oposición se manifestó a través de la diplomacia tradicional, las declaraciones públicas y el señalamiento legal. En particular, los comités de la OMC y la expresión de “preocupaciones comerciales” en dichos foros fueron herramientas frecuentes para canalizar en la arena internacional la disputa por la gobernanza del nexo comercio-cambio climático. Estos ámbitos institucionalizados han facilitado la recurrencia de reuniones y posibilitado una voz incluso a países con menor poder relativo frente a la UE. Destacan Indonesia, India, Brasil y Argentina como impulsores recurrentes de acciones de señalamiento legal para canalizar la oposición al CBAM y EUDR. En cambio, Sudáfrica ha tendido a recaer más en las declaraciones públicas. Malasia, Costa de Marfil y Chile se expresaron con diplomacia tradicional y declaraciones públicas, sin entrar en los mecanismos de los foros que provee la OMC.

Por su parte, las posiciones de reformas se sostuvieron mediante la diplomacia tradicional y las declaraciones públicas. En el caso de Sudáfrica las acciones priorizaron la diplomacia tradicional. Otros países han combinado acciones diplomáticas en foros internacionales con declaraciones públicas, que apuntan a la construcción de narrativas alternativas frente a las regulaciones verdes al comercio.

Los posicionamientos orientados a la adaptación competitiva y a la adaptación condicionada se canalizaron mediante acciones de diplomacia económica y aludiendo al diálogo político de alto nivel. Marruecos es un caso destacado en ese conjunto. Este país es considerado un líder en adaptación climática y transición energética, antecedendo al *Green Deal* europeo (Arkeh & Khalil, 2025; El Hafdaoui et al., 2024). En consonancia, ha recurrido a diversas herramientas para reafirmar su posición internacional,

incluyendo declaraciones públicas, diálogo político y hasta acuerdos internacionales. En todos los casos, salvo en Ecuador, la posición de adopción competitiva se sostuvo con diálogo político, con la UE como interlocutor prioritario.

Algo semejante ocurre con quienes impulsan la adaptación condicionada: recurren mayormente a la diplomacia económica, orientada a conseguir financiamientos, y al diálogo político de alto nivel. Los países del Sur Global se apoyan en estas acciones para mejorar sus modos de acceso e implementación frente al CBAM y EUDR. Se identifican acuerdos de cooperación financiera, bajo la iniciativa europea llamada “Euroclima Plus”, por ejemplo; negociaciones en el marco del acuerdo comercial Mercosur-Unión Europea; acuerdos de inversión a través del Global Gateway; o mecanismos de consulta de alto nivel.

Resulta entonces que cada posicionamiento se traduce en un repertorio de acciones diferenciado. Esto sugiere que la disputa por la gobernanza del nexo entre comercio y ambiente y, en particular, las reacciones al CBAM y al EUDR, se estructuran tanto en las posiciones sostenidas en el activismo internacional, como en la elección estratégica de los canales institucionales y diplomáticos disponibles.

Las metas estratégicas se centran en la búsqueda de capacidad de negociación, la construcción de narrativas y el acceso a financiamiento

Las metas estratégicas de estas acciones son tanto explícitas como implícitas, pudiendo inferirse a partir del análisis interpretativo de contenidos de los discursos oficiales, considerados en su contexto comunicacional, histórico y político. Los países del Sur Global, al movilizarse en la arena internacional en respuesta al CBAM y EUDR, lo hacen con objetivos que van desde la cooperación financiera y cooperación técnica, a la búsqueda de poder en negociaciones internacionales, la construcción de narrativas y también la contestación legal.

En las acciones estudiadas encontramos que, en primer lugar, los países del Sur Global buscan negociar nuevos y mejores términos para articular el nexo entre comercio y cambio climático. En este sentido, resulta interesante notar que las acciones de señalamiento legal en muy pocas ocasiones tuvieron como meta específica el cuestionamiento de la base legal de las medidas, sino que prima su uso instrumental. Estas acciones resultan una forma de mejorar la incidencia (*leverage*) de los países del Sur Global y construir poder frente a las regulaciones europeas, recurriendo a instancias como los foros de la OMC para construir poder.

El fortalecimiento de las capacidades de negociación está también presente en las acciones de declaraciones públicas, diplomacia tradicional y acuerdos internacionales. La misión conjunta de Indonesia y Malasia a Bruselas en marzo 2023 es un ejemplo de esta dinámica: ambos países coordinaron una instancia conjunta ante la UE, que les permitió ejercer mayor incidencia en Bruselas. Estas reuniones dieron como resultado el acuerdo para establecer un Grupo de Trabajo Conjunto (*Task Force*) compuesto por representantes de los gobiernos y las partes interesadas pertinentes de ambos países —incluidas las asociaciones pertinentes de productos básicos, los pequeños agricultores, las asociaciones de trabajadores y las organizaciones de la sociedad civil, entre

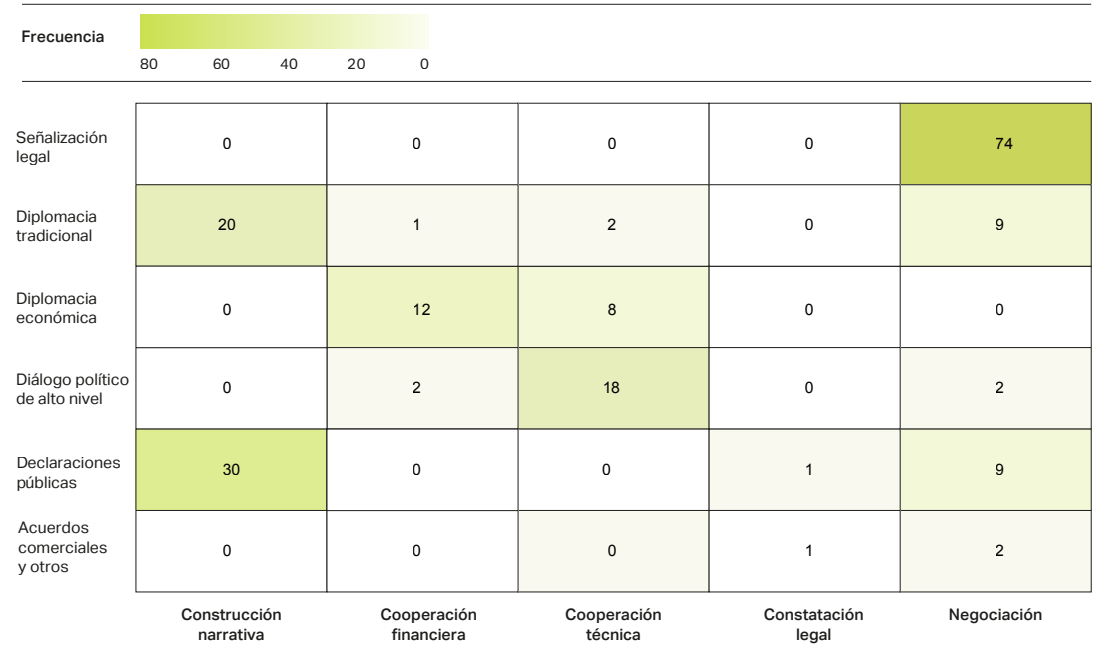
otras— para mejorar la cooperación en el abordaje de la trazabilidad y la transparencia de la cadena de suministro, y establecer un mecanismo de diálogo político.

En segundo lugar, los países del Sur Global buscaron moldear las narrativas sobre la relación entre comercio, desarrollo y compromisos ambientales, disputando significados o legitimidades. Las acciones diplomáticas y las declaraciones públicas han sido las más recurrentes para esta meta, destacando la comunicación presentada por el Grupo Africano, en Julio de 2023, *“Principles Guiding the Development and Implementation of Trade-Related Environmental Measures”* (OMC, 2023). Este documento reconoce preocupaciones ambientales asociadas al comercio, pero enfatiza la importancia de otorgar flexibilidades a los miembros en desarrollo y a los países menos adelantados, al tiempo que rechaza las medidas unilaterales (como el EUDR y CBAM).

Cuando lo que se busca es la cooperación técnica y financiera, en cambio, lo que prima es la diplomacia económica y el diálogo político de alto nivel. Es interesante notar que 11 de los 13 países relevados han recurrido a acciones con metas de cooperación técnica durante el período estudiado, a la par de otras acciones.

El Gráfico 5 permite identificar estos entrecruzamientos y los usos específicos de las acciones internacionales, según las metas estratégicas perseguidas. Por su parte, el Gráfico 6 muestra el desagregado de medidas por país, según su objetivo estratégico.

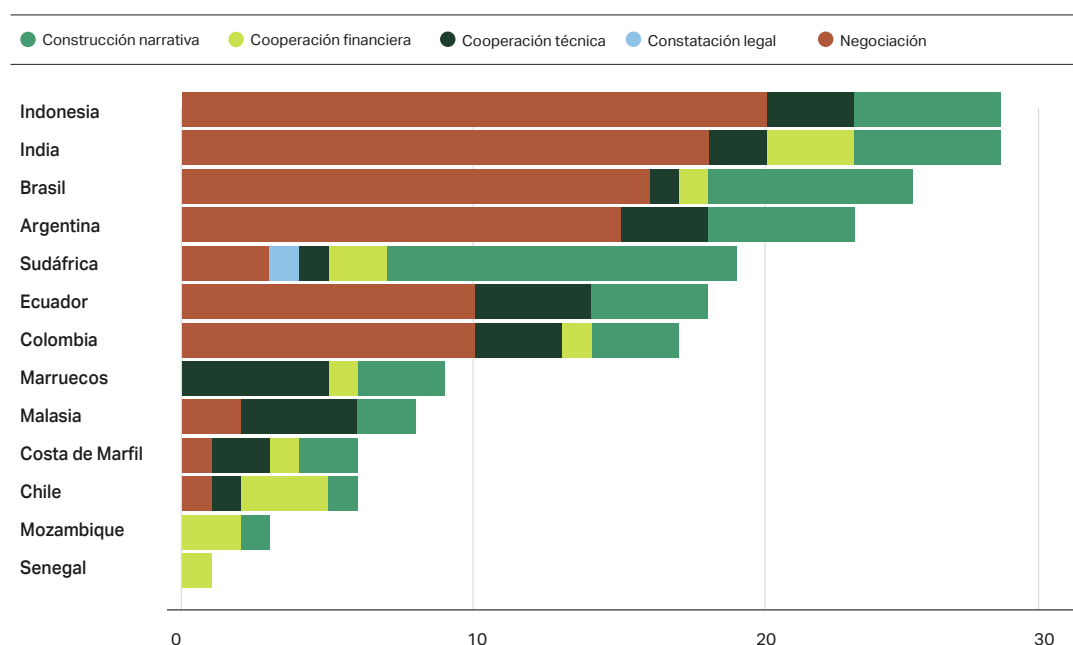
GRÁFICO 5:
Matriz de distribución de las observaciones según los objetivos estratégicos y el tipo de acción internacional



Fuente: Fundar.

GRÁFICO 6

Distribución de las iniciativas internacionales por país según los objetivos estratégicos



Fuente: Fundar

El análisis muestra que existe un patrón claro y consistente de correspondencia entre los tipos de acciones internacionales desplegadas y las metas estratégicas que los países del Sur Global persiguen frente al CBAM y al EUDR. Lejos de tratarse de un repertorio de intervenciones *ad hoc*, las acciones observadas responden a una lógica de coherencia estratégica: determinados instrumentos diplomáticos, legales o económicos se activan de manera sistemática en función de objetivos específicos, como la construcción de poder de negociación, la obtención de cooperación técnica y financiera o la disputa de narrativas sobre el nexo entre comercio y cambio climático. Esta correlación refuerza la interpretación de que el activismo internacional frente a las regulaciones verdes unilaterales se estructura en torno a patrones de racionalidad estratégica, en los que la selección de herramientas de política exterior está estrechamente alineada con los fines perseguidos.

Se despliegan patrones de interacción diferenciados: bilateralismo para adaptarse y plurilateralismo para resistir

Encontramos dos patrones bien diferenciados en los modos en que se despliegan las acciones observadas: las iniciativas diplomáticas asociadas a la oposición y reforma tienden a sostenerse de forma unilateral y plurilateral, mientras que las acciones que impulsan la adaptación condicionada o adaptación competitiva se llevan a cabo en el

plano bilateral. Esto explica que en las relaciones internacionales asociadas al nexo entre comercio y cambio climático exista una polifonía de voces a distintos niveles.

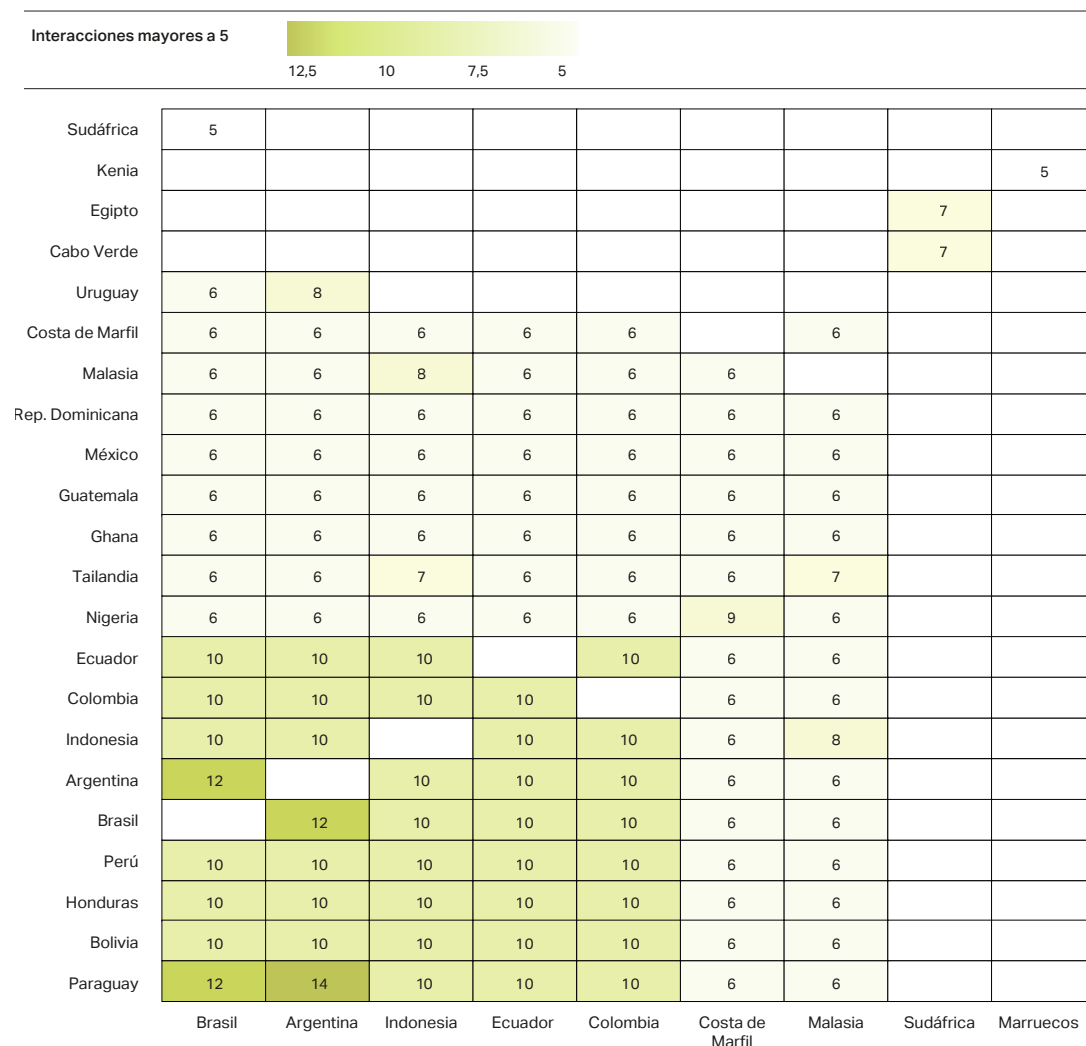
A nivel bilateral, la UE es la contraparte de los esfuerzos desplegados. Los países buscan negociar bilateralmente los modos de regulación entre comercio y cambio climático, y acceder a cooperación técnica y financiamiento para la descarbonización o financiamiento de políticas contra la deforestación. En algunos casos, a nivel bilateral se despliegan también iniciativas orientadas a la negociación, por ejemplo la búsqueda de Indonesia de ser clasificado como un país de riesgo estándar en el marco del EUDR vinculado al proceso del acuerdo comercial Indonesia-UE. De forma complementaria al accionar de Bruselas, destacan Alemania, Países Bajos y Francia como otros oferentes de cooperación técnica y financiera bilateral, en el marco de estrategias de adaptación condicionada. También se identifican iniciativas donde el Banco Mundial emerge como una contraparte en los esfuerzos de cooperación financiera.

A nivel plurilateral se registran 139 iniciativas, la mayoría de las cuales consiste en planteos institucionalizados, como presentaciones de “preocupaciones comerciales” de la OMC, en las que se tejen alianzas entre países del Sur Global frente al poder regulatorio europeo, ya sea para negociar reformar o para oponerse directamente al EUDR y CBAM. En orden de importancia, le siguen las acciones de diplomacia tradicional plurilateral y las declaraciones públicas.

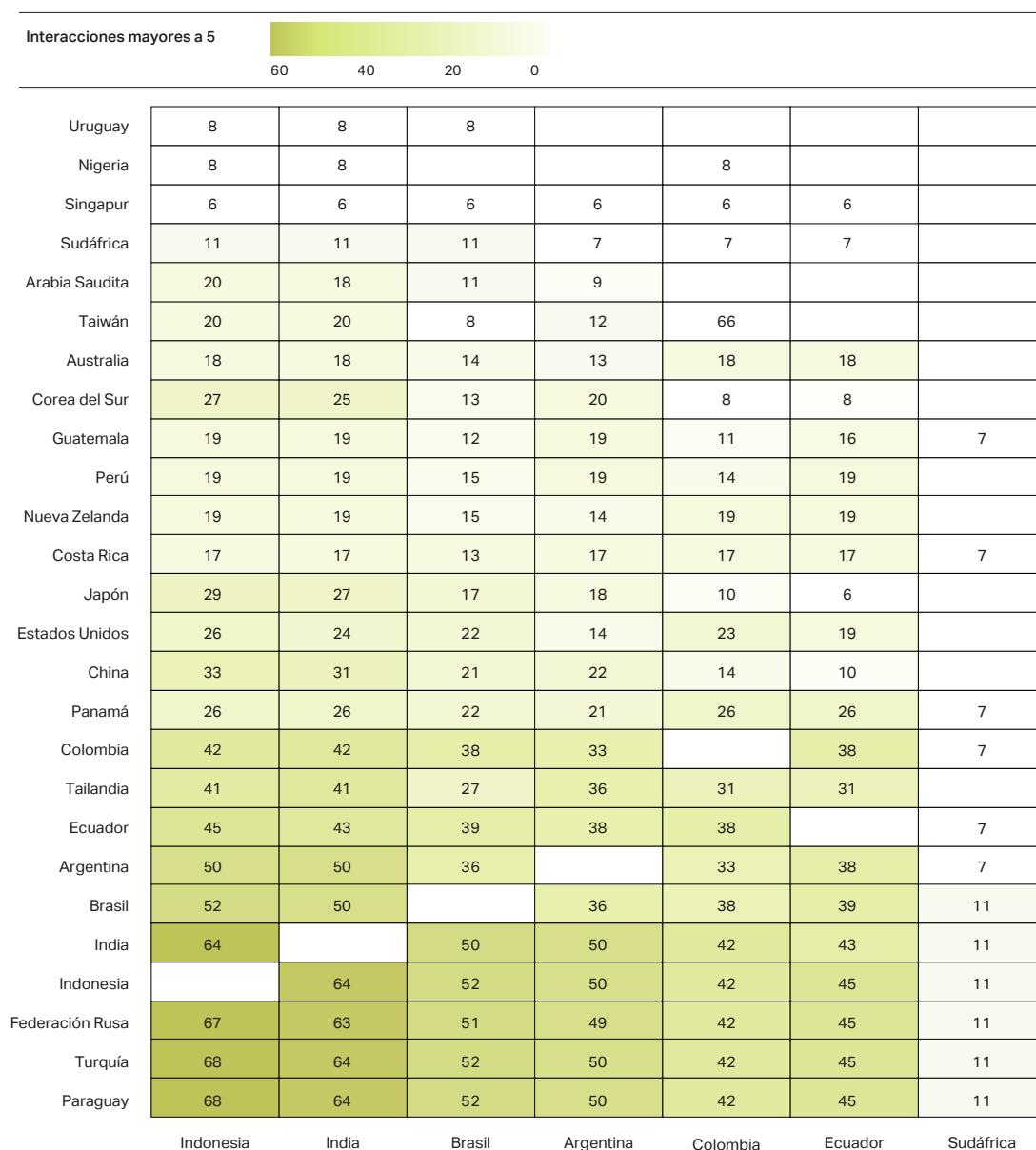
En estas acciones las plataformas regionales y de coalición emergen como articuladores. En primer lugar, el BRICS y, dentro de este, una articulación más intensa entre India y Sudáfrica al interior de los foros multilaterales. Asimismo, Mercosur y la Unión Africana han servido como plataformas para la acción conjunta. Las acciones diplomáticas, sin embargo, no quedaron acotadas a las fronteras regionales, sino que también hubo acciones transversales, como la nota diplomática presentada en septiembre de 2023 por Costa de Marfil, Ecuador, Argentina, Brasil, Colombia e Indonesia. Fueron 17 países en desarrollo que, en esa ocasión, presentaron una carta conjunta a la UE reclamando posponer la entrada en vigor del EUDR y pidiendo a Bruselas que ajuste sus normas a las prácticas multilaterales.

El análisis de las alianzas permite identificar un núcleo sudamericano de alta densidad, articulado principalmente en torno a Argentina, Brasil y Paraguay. Este es especialmente denso en acciones plurilaterales diplomáticas (Gráfico 7). Por su parte, si se focaliza en las acciones de señalamiento, el *hub* se sitúa en el bloque indo-asiático (Gráfico 8).

Los vínculos entre Argentina y Brasil son particularmente intensos y simétricos, mientras que Paraguay exhibe niveles incluso superiores con ambos países. A este clúster se suman Perú y Ecuador, que muestran también interacciones elevadas con Argentina y Brasil, aunque de manera menos balanceada. En conjunto, este patrón remite a un espacio regional estructurado alrededor del Mercosur y su periferia inmediata, donde Paraguay emerge como un *hub* inesperadamente fuerte, posiblemente explicado por una elevada actividad política o documental en los intercambios relevados.

GRÁFICO 7:**Matriz de alianzas en acciones diplomáticas plurilaterales frente al CBAM y EUDR****Fuente:** Fundar.

Un segundo núcleo de alianzas se da en el bloque indo-asiático, conformado por India, Indonesia y Japón, y con especial foco en las acciones de señalamiento legal (Gráfico 8). India e Indonesia presentan una relación particularmente intensa y recíproca, mientras que Japón se integra al clúster con valores relevantes, aunque más moderados, tanto con India como con Indonesia. A su vez, India mantiene niveles altos de interacción con Brasil, lo que refuerza la conexión entre este bloque asiático y Sudamérica. Este patrón sugiere una articulación sostenida por espacios multilaterales (como el G20), agendas de comercio y cooperación Sur-Sur, y la inserción compartida en cadenas de valor asiáticas. Como vemos en el Gráfico 8, este núcleo tiene un accionar más concentrado en el señalamiento legal, mostrando una estrategia levemente diferenciada de la del núcleo latinoamericano, más centrado en la negociación diplomática.

GRÁFICO 8:**Matriz de alianzas plurilaterales recurrentes en acciones de señalamiento legal frente al CBAM y EUDR**

Fuente: Fundar.

Finalmente, la estructura general de la matriz muestra fuertes contrastes. Por un lado, Brasil e Indonesia se consolidan como los dos grandes *hubs* del sistema y se distinguen dos subsistemas interconectados: Sudamérica (Argentina, Brasil, Paraguay, Ecuador y Colombia) y Asia (India, Indonesia y Japón). Por otro lado, otros países quedan claramente relegados. Malasia, Marruecos, Mozambique, Senegal y, en menor medida, Costa de Marfil presentan vínculos prácticamente nulos, funcionando como periferia diplomática dentro del conjunto analizado. En el extremo opuesto, Chile aparece como un *outlier*: su muy baja densidad de interacciones bilaterales sugiere una estrategia que, al menos en este corpus, prioriza marcos multilaterales o acuerdos específicos por sobre una red amplia de vínculos bilaterales.

Conclusión

El análisis confirma que el Sur Global ejerce agencia, que la política exterior puede convertirse en una herramienta importante en las estrategias nacionales frente a la transición verde, y que, en una perspectiva global, las regulaciones europeas distan de haber alcanzado consensos amplios.

Los datos recabados sugieren una serie de lecciones estratégicas orientadas al diseño de políticas públicas y estrategias de inserción internacional en países del Sur Global para un escenario en el que la gobernanza del nexo comercio-clima se presenta como un espacio de disputa política y normativa.

En primer lugar, la necesidad de integrar la política exterior al diseño de las respuestas frente a las regulaciones verdes unilaterales al comercio. Las estrategias frente al CBAM y al EUDR deben concebirse de manera coordinada entre política comercial, industrial, climática y la política exterior, y no únicamente como una respuesta interna de los países. La diplomacia económica y ambiental ha demostrado ser una herramienta útil tanto para oponerse a las regulaciones verdes unilaterales al comercio como para avanzar en la adaptación.

En segundo lugar, parece indispensable hacer un uso estratégico de las herramientas disponibles para optimizar las oportunidades del escenario internacional. El señalamiento legal y la presentación de preocupaciones en foros como la OMC han demostrado ser herramientas de fácil acceso para construir poder de negociación y visibilizar costos distributivos, incluso frente a la asimetría de poder. En cambio, el diálogo político de alto nivel y la diplomacia económica bilateral con la Unión Europea y sus Estados miembros resultan clave para acceder a financiamiento, cooperación técnica y esquemas de implementación diferenciados. No existe una estrategia dominante universalmente óptima: la efectividad depende de la combinación entre posición política, instrumento utilizado y nivel de acción.

En particular, en lo que hace a las estrategias disponibles para los países del Sur global, las coaliciones Sur-Sur y regionales han sido especialmente adecuadas para impulsar reformas de las regulaciones verdes. La coordinación de acciones con intereses convergentes es una herramienta relevante. Plataformas como Mercosur, BRICS, la Unión Africana o coaliciones *ad hoc* han permitido amplificar las demandas del Sur Global y reducir los costos de acción individual.

Finalmente, los resultados ponen de manifiesto que, más allá de los instrumentos legales y económicos, la construcción de legitimidad y de marcos interpretativos alternativos es central. Las declaraciones conjuntas y los documentos programáticos deben seguir siendo utilizados para disputar narrativas sobre comercio, desarrollo y clima, cuestionar enfoques unilaterales y defender principios de equidad, asumir responsabilidades comunes pero diferenciadas, y promover un desarrollo sostenible.

Bibliografía

- Arkeh, J., & Khalil. (2025). [Morocco's Climate Strategy: Balancing Growth, Resilience, and Sustainability](#). Carnegie Endowment for International Peace.
- Buzan, B. (2025). [We Will Need to Be Lucky: The Problem of Leadership in a Deep Pluralist World Order Facing a Climate Crisis](#). The Chinese Journal of International Politics, 19(1), 25–41.
- Byiers, B., & Medinilla, A. (2024). [The EU's Carbon Border Adjustment Mechanism and developing countries: Threats, opportunities and strategic responses](#). ECDPM Discussion Paper.
- El Hafdaoui, H., Khallaayoun, A., & Ouazzani, K. (2024). [Long-term low carbon strategy of Morocco: A review of future scenarios and energy measures](#). Results in Engineering, 21, 101724.
- Mendoza, F. (2026). [La ambientalización del comercio internacional en el Norte Global. Mapeo del régimen regulatorio verde y el caso del ajuste de carbono en frontera y la regulación contra la deforestación de la Unión Europea](#). Fundar.
- Merke, F. (2025). [Por qué no queremos salvar el mundo?: Cómo explicar las acciones \(e inacciones\) de los países frente a la evidente crisis climática](#). Siglo XXI Editores.
- OMC (2023). [Principles guiding the development and implementation of trade-related environmental measures: Communication from the African Group](#) (WT/GC/W/894; WT/CTE/W/255; G/C/W/830; IP/C/W/703; G/AG/W/239).
- Otto, S. (2025). [The external impact of EU climate policy: Political responses to the EU's carbon border adjustment mechanism](#). International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 25(2), 177–194.
- Overland, I., & Sabyrbekov, R. (2022). [Know your opponent: Which countries might fight the European carbon border adjustment mechanism?](#) Energy Policy, 169, 113175.
- Pauw, P., van Schaik, L., & Cretti, G. (2022). [The CBAM Effect: How the world is responding to the EU's new climate stick](#). Clingendael Alert, 2022(5).
- Ramos, D. (2023). [Global Perspectives on the European Union's Carbon Border Adjustment Mechanism \(CBAM\)](#). Trade and Industrial Policy Strategies.
- Rietig, K. (2025). [What next for international climate politics? Learning and multilevel reinforcing dynamics in the UNFCCC](#). International Affairs, 101(4), 1301–1321.
- Yamin, P. (2023). [Green for the Right reasons? How government ideology shapes preferences over climate change negotiations in the Global South](#). APSA Preprints

- Yamin, P. (2024). [El Sur Global frente al desafío del cambio climático. In La impetuosa irrupción del Sur. Cómo Asia, América Latina y África ganan protagonismo en un mundo fragmentado](#). Siglo XXI Editores.
- Zhang, W., & Sovacool, B. K. (2024). [The Geopolitics of Net-Zero Transitions: Exploring the Political Economy of Carbon Border Adjustment Mechanism Implementation in the Global South](#). Available at SSRN 4853573.

Acerca del equipo autoral

Julieta Zelicovich

Analista de Economía equilibrada de Fundar

Licenciado en comercio internacional por la Universidad Nacional de Quilmes y maestrando en economía por la Universidad Nacional de la Plata. Se desempeñó como analista económico en la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía de la Nación. Además, realizó proyectos de investigación ligados al rol del Estado en el desarrollo tecnológico en el marco de una beca de formación en investigación de la UNQ. Actualmente sus áreas de interés son la economía de la innovación y sostenibilidad ambiental.

Equipo de OSF

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Dirección de proyectos: Lucía Álvarez

Coordinación editorial: Gonzalo Fernández Rozas

Equipo de Fundar

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

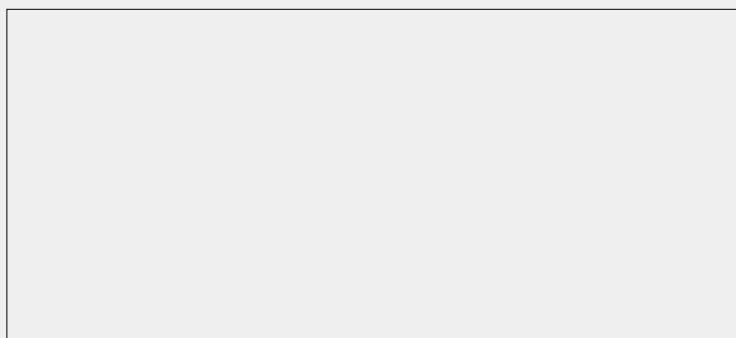
Dirección de proyectos: Lucía Álvarez

Coordinación editorial: Gonzalo Fernández Rozas

Corrección: Gonzalo Fernández Rozas

Revisión institucional: Marcelo Mangini

Diseño: Jimena Zeitune



ISBN 978-631-6610-63-8



9 786316 610638

