

Integrando la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo del MERCOSUR: *¿Ficción o realidad?*

*Integrating the environmental dimension into MERCOSUR's development strategy:
Fiction or reality?*

Por Gastón Fulquet* y Mirta Laciari**

Fecha de Recepción: 12 de marzo de 2018.

Fecha de Aceptación: 01 de junio de 2018.

RESUMEN

La comprensión de la dimensión ambiental como precondition para un desarrollo regional más igualitario ha sido un elemento difícil de incorporar a lo largo de la historia del MERCOSUR. Buscando realizar una contribución a la escasa literatura sobre integración regional y ambiente en Sudamérica, este artículo de investigación analiza retrospectivamente los logros y las limitaciones de la sección ambiental del MERCOSUR en los últimos 25 años para contribuir a una agenda del desarrollo. El trabajo indaga sobre la estrategia trazada por los foros ambientales para no condicionar la agenda ambiental regional a temas de carácter más conflictivo, buscando avanzar mediante la formulación de una

“agenda positiva” en la que la construcción de consensos, acciones y regulaciones por sector que ha coadyuvado a integrar la dimensión ambiental en otras políticas promovidas por el bloque.

Palabras clave: *Integración Regional Ambiental, Desarrollo Sustentable, Cooperación Internacional, Negociaciones Ambientales Internacionales, Recursos Naturales, MERCOSUR.*

ABSTRACT

The understanding of the environmental dimension as a precondition for a more egalitarian regional development has been a difficult element to incorporate throughout the history of MERCOSUR. Seeking to contribute to the scarce literature on regional integration and the environment in South America, this paper

* Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina. Investigador principal, docente y coordinador académico del Global Studies Programme en la misma Casa de estudios de posgrado. Correo electrónico: gfulquet@flacso.org.ar

** Magister en Legislación de Recursos Naturales, Especialización en Derecho de la Integración y MERCOSUR por la Universidad de Buenos Aires y Abogada por la Facultad de Derecho por la misma institución. Correo electrónico: mirtalaciari@gmail.com

analyzes retrospectively the achievements and limitations of MERCOSUR's environmental sections over the past 25 years in contributing with a development agenda. The paper inquires into the strategy drawn up by the environmental fora in order not to condition the regional environmental agenda to topics of conflictive nature, by advancing through the formulation of a "positive agenda" in which consensus, action and regulation building by sectors has helped integrate the environmental dimension in other policies promoted by the bloc.

Keywords: *Regional Environmental Integration, Sustainable Development, International Cooperation, International Environmental Negotiations, Natural Resources, MERCOSUR.*

Introducción

Los procesos de integración regional se inscriben dentro de un debate más amplio a nivel global en el que el deterioro ambiental ha pasado a constituir una de las preocupaciones de mayor trascendencia en el siglo XXI. La multiplicación de conflictos y emergencias socioambientales transfronterizas resultantes de la primacía de un modelo de desarrollo poco sustentable en la era del antropoceno, son prueba de que ninguno de los sucesos que ocurren en el planeta puede ser localmente delimitado o aislado. Ante este escenario de fuerte interdependencia, se vuelve necesario "reorientar y reorganizar nuestras vidas y quehaceres, así como nuestras organizaciones e instituciones a lo largo de un eje local-global" (Beck 1998: 30). A nivel global, la demanda por regímenes ambientales internacionales¹ se ha visto signi-

ficativamente incrementada en los últimos 30 años; sin embargo la gobernanza ambiental a partir de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente se ve dificultada dada la ausencia de una única organización capaz de velar por el cumplimiento de este conjunto de acuerdos, tratados e instituciones internacionales descentralizadas. Por otra parte, a nivel nacional, observamos que las autoridades ambientales responsables de la aplicación de estos acuerdos, poseen capacidades un tanto limitadas para lograr que las cuestiones ambientales sean tratadas transversalmente en otras áreas y dependencias de la esfera nacional a la hora de implementar políticas de desarrollo.

En este marco, los acuerdos de integración regional pueden constituir un importante medio para conducir esa intrincada relación entre lo local y lo global. Por un lado, reforzando las estructuras, mecanismos y procesos nacionales; por otro, complementando e instrumentado desde el espacio regional los compromisos globales asumidos. En Sudamérica, los países que integran el MERCOSUR presentan una de las mayores reservas a nivel global de biodiversidad y agua dulce, cuentan con las más grandes extensiones de bosques del planeta que cumplen la función de contrarrestar las emisiones de gases de efecto invernadero (responsables del calentamiento global) a la atmósfera. Todos estos recursos naturales tienen un valor estratégico si se tiene en cuenta que uno de los principales objetivos de la geopolítica global consiste en el acceso a este tipo de recursos y son, entre otros beneficios, fuente de un conjunto de bienes y servicios centrales para la misma subsistencia de la humanidad y de otras especies.

Sin embargo, las posibilidades que estos recursos naturales brindan para un desarrollo sustentable no han sido aún completamente maximizadas por los Estados que integran el bloque. Por ende, el análisis de la dimensión ambiental del desarrollo sustentable en

1 Conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones y arreglos especializados alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales (Krasner, 1983; Young, 1989).

el proceso de integración sudamericano, se presenta como un interesante caso de estudio para realizar un balance de los logros y limitaciones del MERCOSUR en los últimos 25 años en esta agenda específica: ¿En qué medida las acciones promovidas por los Estados del bloque han permitido introducir instrumentos y mecanismos regionales capaces de guiar y fortalecer las agendas ambientales nacionales y viceversa?

Este artículo analiza la experiencia del MERCOSUR en materia ambiental en los últimos 25 años, buscando ir más allá del mero relato histórico. El trabajo intenta identificar y enfatizar algunos factores que permiten explicar los logros y los límites de la integración regional en la agenda de trabajo de los foros ambientales del bloque. También busca determinar las respuestas políticas en materia de ambiente ofrecidas por el bloque con vistas a reorientar los esfuerzos de los Estados Parte para consolidar sus ventajas comparativas en función de los recursos estratégicos disponibles. En tal dirección, la primera sección presenta una periodización de la evolución del régimen ambiental del MERCOSUR desde 1991 al presente como forma de analizar organizadamente los cambios y las continuidades en términos institucionales, normativos y políticos observados a lo largo de tres etapas sucesivas, aunque bien diferenciadas (1991-1994, 1995-2002 y 2003-2015). La segunda sección procura evaluar la capacidad del bloque para forjar alianzas y construir consensos regionales en relación a recientes debates y temas centrales de la agenda ambiental internacional (Economía Verde, Gobernanza Ambiental Multilateral, Objetivos de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático). Por último, recogiendo el análisis realizado, la tercera sección da cuenta del nuevo contexto de economía política internacional en el cual se inserta el MERCOSUR a partir del año 2016 y, desde una visión ambiental más contemporánea,

plantea una reflexión acerca de la necesidad de redefinición del paradigma del desarrollo sustentable.

I. Desarrollo y evolución del régimen ambiental del MERCOSUR

El conjunto de normas, reglas e instituciones que estructuran la integración en material ambiental en la región será referido, a los efectos de este trabajo, como el régimen ambiental del MERCOSUR. Los Estados involucrados en esta dimensión de la integración, cumplirán su objetivo siempre que el régimen existente sea *efectivo y robusto*. Un régimen será efectivo cuando sus miembros acaten sus normas y reglas, siendo capaces de lograr ciertos objetivos o alcanzar ciertos propósitos. Por otra parte, un régimen robusto hace referencia a su capacidad de mantenerse vigente ante desafíos exógenos (Hasenclever *et al.*, 2000). En tal sentido, la presente sección se orienta a indagar sobre la efectividad y robustez del régimen ambiental, a partir del análisis de los incentivos (endógenos y exógenos) que condujeron a incluir la dimensión ambiental como parte del proceso de integración, dando cuenta de la evolución experimentada en materia institucional y de instrumentos legales orientados a fortalecer la protección ambiental en los países del bloque.

A los fines de un análisis ordenado, y poniendo énfasis en algunos hitos propios del devenir de la agenda ambiental del MERCOSUR, se considera pertinente estructurar los mencionados desarrollos en tres períodos, aunque esta división no debe interpretarse de forma estricta: 1) un primer período, donde la inclusión de la dimensión ambiental estuvo netamente supeditada al proceso de integración comercial (1991-1994); 2) un segundo período, signado por el intento de un reposicionamiento de lo que podríamos denominar “los verdes” del MERCOSUR (1995-2002); y 3) un tercer período, orien-

tado a impulsar una agenda de cooperación proactiva, aunque evitando la inclusión de temas sensibles o conflictivos (2003-2015). Mientras que los dos primeros períodos responden al ciclo del “MERCOSUR comercial” (1991-2002), el último se encuadra dentro del ciclo denominado como “MERCOSUR político” (2003-2015).

MERCOSUR Ambiental 1991-1994: Al compás de Río 92

El Tratado de Asunción (1991), en tanto instrumento fundacional del bloque, establece explícitamente como objetivo primario del MERCOSUR el establecimiento de un mercado común. Ello implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias y el establecimiento de un arancel externo común (Artículo 1). Ese artículo también propone la coordinación de políticas sectoriales entre los Estados, sin embargo, la política ambiental no aparece entre las mencionadas (comercial, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria, de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones).

Sólo en el Preámbulo del Tratado de Asunción, que explica su intencionalidad política, se introduce la dimensión ambiental como parte del proceso de integración. De acuerdo al Preámbulo, dicho “objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente...”. La presencia de este enunciado tibiamente en su parte preambular, venía a alertar sobre cómo las asimetrías en materia de regulación ambiental entre los países del bloque, e incluso entre el bloque y terceros países extrarregionales, podían tornarse en restricciones no arancelarias de naturaleza ambiental. Ese entendimiento restringido de lo ambiental, se correspondió con la visión preponderantemente comercial que primó en el MERCOSUR como proceso

de integración regional en el momento de su lanzamiento. Aunque no puede desconocerse que, en sus objetivos comerciales subyacen, de manera implícita, instrumentos de política ambiental. Por ello, la inclusión de la agenda ambiental en el caso de MERCOSUR se ha dado de manera progresiva y no lineal acompañando las dinámicas de avances y estancamiento que ha enfrentado el desarrollo del proceso de integración económica del bloque. Aunque los avances observados en esta agenda no solo responden a una serie de *incentivos internos*, sino que también a otros *externos* al proceso.

En relación a los *incentivos externos* que motorizaron desde fuera del MERCOSUR la consideración de cuestiones vinculadas al ambiente en la agenda de dicho proceso, debemos destacar, en primer lugar, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro de 1992. Dicha conferencia funcionó como el motor externo para la inclusión de consideraciones ambientales al proceso de integración por varios motivos. En primer lugar, porque abordó las cuestiones ambientales desde la óptica del desarrollo sustentable, haciendo evidente que el ambiente ya no puede tratarse disociadamente de las cuestiones de desarrollo. Este cambio de aproximación permitió involucrar a los países en desarrollo en el proceso global (Andresen, 2007) caracterizado hasta ese momento por un bajo nivel de participación.

Otro de los motivos puede ser adjudicado al activo rol ejercido por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) ambientalistas. La década de '90 se relaciona con un proceso de ebullición, y gran visibilidad de nuevos actores en el sistema internacional con capacidades de presentar sus demandas y recomendaciones a los Estados las cuales adquirieron gran visibilidad en los foros multilaterales. El hecho que esta Conferencia de Río 92 tuviera lugar dentro del espacio territorial del MERCOSUR, motivó la parti-

cipación de un gran número de ONG emergentes en la región. Estas, de alguna manera, jugaron el rol de testigos para que los países del bloque tuvieran una activa participación en la conferencia global.

En segundo lugar, es de destacar que los movimientos ambientales globales y sus políticas de protección ambiental resultantes, comenzaron a afectar más directamente las ventajas comparativas de algunos países (en especial de los menos desarrollados), creando barreras a determinados mercados o incrementando los costos de producción (Salinas, 2002). Es decir que, el conjunto de ONGs y movimientos que enarbolaron banderas ambientales, acabaron en ese contexto por ser indirectamente funcionales al desarrollo de exigencias más rigurosas que afectaron los intereses de los países en desarrollo. La ebullición de regulaciones ambientales en los países industrializados, implicó un proceso de adaptación normativo de los Estados Parte del MERCOSUR para que sus sectores productivos exportadores pudieran así continuar accediendo a mercados extrarregionales.

En tercer lugar, es relevante mencionar que los países con estatus de miembro pleno en el bloque han participado, firmado y, por lo tanto, se han comprometido con varios de los acuerdos multilaterales ambientales. Entre estos podemos mencionar los que regulan sobre residuos peligrosos, sustancias tóxicas, biodiversidad y cambio climático entre otros, dando cuenta de una voluntad incipiente de incorporar la agenda ambiental dentro de las políticas de bloque² y contribuir a la imple-

mentación de estos mecanismos multilaterales de protección ambiental.

Por otro lado, en relación a los *incentivos internos*, el proceso de integración regional propone la creación de un mercado común entre los países del bloque. Ello señaló que sería necesario comenzar a trabajar en pos de garantizar condiciones de igualdad en la competitividad entre los países que forman parte del proceso. El verdadero núcleo duro de la integración (agro-industria y comercio) consideraba lo ambiental como una posible restricción al acceso a mercados, y por ello las asimetrías regulatorias respecto de las exigencias ambientales en cada país, deberían ser resueltas para evitar barreras no arancelarias al comercio dentro del mercado ampliado propuesto por MERCOSUR.

En este sentido, el Programa de Liberalización Comercial acordado entre los países en la Cumbre de las Leñas (1992) a fin de alcanzar la zona de libre comercio, encomendó al foro técnico ambiental analizar las restricciones no arancelarias con el objeto de: 1) eliminar esas medidas, ó 2) armonizarlas para evitar restricciones injustificadas al comercio. Así, se hace evidente que la necesidad de consolidar la integración en términos económico-comerciales funcionó como uno de los primeros puntapiés que permitirían una primera entrada de la dimensión ambiental en el proceso de integración sudamericano.

La Cumbre Presidencial de Las Leñas de 1992 aceleró la necesidad de dar forma a una sección ambiental propia del MERCOSUR dando origen al primer foro ambiental: la *Reunión Especializada de Medio Ambiente* (REMA). Esta fue creada con dos objetivos: uno de mediano plazo, que se vinculaba con su función principal de análisis de las legislaciones ambientales vigentes en los cuatro países “a fin de detectar asimetrías políticas y legislativas que podían afectar la competitividad” (Agüero, 2002: 123). Y otro objetivo de corto plazo; la elaboración de una declaración

2 Referimos a la voluntad expresada por los Estados parte del MERCOSUR de buscar posiciones conjuntas en acuerdos internacionales en materia ambiental firmados. Esta voluntad se ve reflejada en el artículo V del capítulo III del “Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR”.

del MERCOSUR que expresara unívocamente los acuerdos alcanzados entre los países del bloque en la Conferencia de Río de Janeiro (Ryan, 1998; Tussie *et al.*, 2000).

Durante su tercera reunión en el año 1994, por Resolución GMC 10/94, la REMA elevó unas *Directrices Básicas de Política Ambiental* que recomendaban una variedad de medidas ambientales que facilitarían el inicio de las negociaciones de un proyecto de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción en Materia Ambiental (De Araújo Lima Neto, 2012).

MERCOSUR Ambiental 1995-2002: ¿Proteccionismo verde o afinando la agenda en la búsqueda del desarrollo sustentable?

Anticipando el inicio de un nuevo período en el desarrollo del MERCOSUR ambiental, en diciembre de 1994, la suscripción del Protocolo de Ouro Preto inauguró la estructura institucional del bloque estableciendo los principales órganos que a la fecha dirigen el proceso de integración regional (Consejo del Mercado Común, Grupo del Mercado Común y Comisión de Comercio) y de otros que tienen una función más técnica. Entre estos últimos, el *Subgrupo de Trabajo N° 6* (SGTN°6) fue creado en 1995 para reemplazar a la ya existente REMA. Esta innovación institucional buscó acompañar el proceso de la integración económica entre los países, quienes tras haber logrado consolidar la zona de libre comercio habían puesto en funcionamiento, en enero de 1995, la Unión Aduanera. Este hecho es evidencia de que la evolución institucional de la sección ambiental en MERCOSUR, estuvo al servicio de lograr una armonización normativa en pos de no obstruir la liberalización comercial hacia dentro del bloque. En sus inicios, la dimensión ambiental del MERCOSUR se enfocó en la construcción de una agenda que no genera

ra restricciones arancelarias no justificadas ambientalmente.

El SGTN°6 es, a la fecha, el foro técnico encargado de formular propuestas normativas y ejecutar programas, proyectos, estrategias y directrices para garantizar la protección y la integridad ambiental en los Estados Partes. Conformada por técnicos, estos se reúnen ordinaria y extraordinariamente unas 4 veces al año (objetivo de máxima) y previamente en reuniones preparatorias a nivel de las secciones nacionales. Si bien el SGTN°6 no es un órgano resolutorio, sí es capaz de esbozar propuestas las cuales son elevadas bajo la forma de recomendaciones al Grupo Mercado Común (GMC), este último es el órgano ejecutivo del bloque y tiene potestades decisorias dentro del proceso. El SGTN°6 es uno de los 15 subgrupos de trabajo que brindan apoyo técnico al GMC, por lo que tiene ciertas limitaciones respecto de los alcances de sus atribuciones, restringiéndose en general a las tareas que el GMC le encomienda.

En el año 1995, el GMC (por medio de la Resolución N° 38/95) propuso al SGTN°6 una serie de tareas prioritarias sobre las cuales trabajar, que incluyeron temas vinculados con la competitividad y el ambiente, las restricciones arancelarias, el acompañamiento del proceso de definición de las normas ISO 14000, un sello verde MERCOSUR, un sistema de información ambiental común y la necesidad de trabajar en un instrumento jurídico en materia ambiental para el bloque (Laciari, 2003).

Respecto de esta última tarea, la negociación de un *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción en Materia Ambiental* comenzó en el año 1996 en el seno del SGTN°6. El inicio de este proceso da cuenta de un *momentum* de gran liderazgo del conjunto de actores verdes dentro del MERCOSUR durante este período. Aunque también debe mencionarse que, desde un inicio existieron claras diferencias respecto de cómo armonizar los estándares

ambientales entre los países del bloque: ¿debía a armonizar hacia arriba atendiendo a estándares más altos o buscar un denominador mínimo común?

La Argentina presentó ante los otros miembros del SGTN⁶ una propuesta borrador de Protocolo, a la que Brasil anexó una contrapropuesta que, tras discusiones internas en el seno del SGTN⁶, lograron ser unificadas. El borrador de instrumento estaba estructurado en 26 capítulos que lidiaban con un amplio espectro de temas ambientales específicos, entre los que podemos destacar: Conservación y uso de los Recursos Naturales, Áreas Protegidas, Fauna y Flora, Bosques, Suelo, Atmósfera, Agua, Diversidad Biológica, Emergencias Ambientales, Sustancias Peligrosas, Residuos Peligrosos, Certificados Ambientales, Instrumentos de Gestión Ambiental, Evaluación de Impacto Ambiental, Sistema de Información, entre otras.

Como forma de validar ese proyecto, se dio curso a un proceso de consultas internas nacionales, involucrando a un gran abanico de actores gubernamentales y no gubernamentales que acompañaron la consulta. Cada país organizó este proceso en base a sus normas y costumbres, por ejemplo, en la Argentina la convocatoria de la cartera ambiental contó con una activa participación de otros ministerios tales como Agricultura, Industria, Economía, Transporte, Relaciones Exteriores y Comercio. De parte del sector no gubernamental, un conjunto de actores de la sociedad civil, representantes de sindicatos de trabajadores, cámaras empresariales y del sector académico quienes siguieron de cerca el proceso brindando comentarios y sugerencias durante toda la negociación tanto del primer borrador de Protocolo, como de las restantes propuestas. El mecanismo de participación adoptado en este país fue el de recepción de comentarios por escrito. Posteriormente, la sección nacional del SGTN⁶, celebró reuniones plenarios con todos los

actores a los fines de construir los consensos necesarios.

El proceso de consulta, tanto a la interna de los países como a nivel cuatripartito, fue un rico, pero arduo ejercicio de coordinación de recomendaciones y miradas que, en algunos casos, fueron disidentes entre sí. El mayor desafío fue el de poder reflejar ese conjunto de posturas en un único borrador capaz de representar una visión consensuada entre los diferentes sectores de los países del bloque. Una vez finalizado dicho proceso, el proyecto fue elevado al GMC a finales del año 1997. Sin embargo, este no fue aprobado por el órgano remitiéndolo al foro de origen para su readecuación, aunque sin instrucciones precisas respecto de su alcance y formato.

La escasa literatura que ha analizado el desarrollo de la negociación regional para un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción en Materia Ambiental, encuentra como una de las principales razones para su no aprobación el hecho de que el mismo daría origen a la aparición de nuevas barreras para-arancelarias al comercio debido a la persistencia de asimetrías entre las normativas ambientales de los Estados del bloque (Salinas, 2002; Laciari, 2003; Hochstetler, 2003; Köning, 2013). A su vez, la literatura también resalta las oposiciones a nivel nacional para la aprobación de dicho instrumento jurídico mencionando, por ejemplo, que “los ministerios de relaciones exteriores y economía de Argentina ya habían específicamente expresado objeciones ambientales al protocolo propuesto” (Hochstetler, 2003: 21). Posiblemente los reparos y recomendaciones sugeridas por estos sectores durante el proceso de consulta, no se vieron lo suficientemente reflejadas en el borrador presentado al GMC por el SGTN⁶. Así los actores económicos, tanto del sector público como del privado, fueron los que pusieron un freno preocupados por cuestiones de competitividad.

Luego de un segundo periodo de arduas negociaciones en el ámbito del SGTN⁶, se elevó en el año 1999 un proyecto reformulado y nuevamente el GMC no prestó su conformidad. La diferencia en esa oportunidad fue que el GMC dio instrucciones precisas sobre su formato y alcance (Laciari, 2003). En primer lugar, se observó el formato de Protocolo argumentando que en caso de que un Estado quisiera denunciar este instrumento se vería obligado a denunciar también el mismo tratado constitutivo del bloque. En cuanto a su alcance, se dejó entrever que subsistirían temores respecto de algunos de los principios y temas incluidos en dicho instrumento, en particular, los referidos al principio de precaución y a la propuesta de etiquetado ambiental del MERCOSUR. Concretamente, quedó explicitado en las instrucciones que bajó el GMC al SGTN⁶ que este foro técnico había dado un alcance muy ambicioso al proyecto de instrumento ambiental.

Tras su falta de aprobación por segunda vez, se acordó en el seno del SGTN⁶ buscar alternativas a través de una nueva propuesta de un instrumento jurídico que fuera políticamente viable, con formato de acuerdo, aunque no adicional al Tratado de Asunción. Así, un nuevo proceso de negociación se extendió hasta abril de 2001 fecha en la que el CMC aprobó un acuerdo con alcances mucho más limitados. El nuevo instrumento aprobado fue el actualmente vigente *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR –AMMAM–* (Decisión N° 02/01). Dicho instrumento propuso como objetivo principal avanzar en la construcción del desarrollo sustentable, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una

mejor calidad de vida de la población de los Estados Parte.

En general, este tipo de instrumentos se caracterizan por sistematizar un conjunto de principios generales y objetivos acordados que pueden servir de base para profundizar acciones conjuntas entre Estados, de manera gradual y equilibrada. Se les reconoce un margen mayor de maniobra al permitirles regular con posterioridad acuerdos u otro tipo de instrumentos sectoriales más específicos. Principalmente, se otorga a un acuerdo el carácter de marco cuando las partes contratantes deciden delegar cuestiones relevantes del acuerdo en futuras regulaciones adicionales (Matzluck, 2009). En tal sentido, cabe destacar que el Acuerdo Marco de Medio Ambiente del MERCOSUR reviste un *carácter programático*, previendo incluso un artículo que atendiendo a la dinámica de este proceso de integración, expresó la posibilidad de regular mediante legislación sectorial un conjunto de áreas temáticas⁴, conforme fueran priorizadas y enunciadas en el Anexo de dicho acuerdo (Decisión N° 02/01 artículo 3.a).

En tal sentido, hoy el MERCOSUR cuenta con el AMMAM el cual constituye una oportunidad, en tanto que, desde una

3 Acta XXXIX Reunión Ordinaria GMC septiembre 2000.

4 1) Gestión sustentable de recursos naturales: fauna y flora, bosques, biodiversidad, recursos hídricos, conservación del suelo, etcétera. 2) Calidad de vida y planeamiento ambiental: residuos urbanos e industriales, sustancias y productos peligrosos, calidad del aire, fuentes de energía renovables. 3) Desarrollo de instrumentos de política ambiental: instrumentos económicos, emergencias ambientales, evaluaciones de impacto ambiental, tecnologías ambientales, etcétera. 4) Actividades productivas ambientalmente sustentables: agropecuaria sustentable, ecoturismo, manejo forestal sustentable, gestión ambiental empresarial, etcétera.

visión proactiva del ambiente, permite al SGTN°6 delinear una “agenda positiva” que coadyuva a complementarse con las demás políticas promovidas por el bloque y a superar las visiones antagónicas que subsisten en el MERCOSUR. De esa forma, se busca que el tema ambiental deje de ser percibido como una cuestión periférica al proceso de integración.

MERCOSUR Ambiental 2003-2015: La agenda de cooperación ambiental internacional como estrategia para la implementación del desarrollo sustentable en la región

El año 2003 marca el inicio de un nuevo período en el proceso de integración del MERCOSUR tras la llegada al poder de una nueva generación de gobiernos como resultado de la profunda crisis causada por los cambios estructurales que el paradigma neoliberal introdujo en la década anterior. Estos gobiernos post-neoliberales, promovieron un nuevo modelo enfocado en la supremacía del Estado como estrategia central para reorientar esquemas de desarrollo socio-económicos justos e inclusivos (Laclau, 2006; Moreira *et al.*, 2008; Vilas, 2007).

La consolidación de una “nueva izquierda latinoamericana”, signada por la presencia de nuevos líderes en la región –Lula en Brasil y Kirchner en la Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Morales en Bolivia (2006), Bachelet en Chile (2006), Correa en Ecuador (2007), Fernández en la Argentina (2007/2011), Lugo en Paraguay (2008), Mujica en Uruguay (2010), Rousseff en Brasil (2010)–, implicó un reposicionamiento del MERCOSUR. La figura de una integración netamente comercial comienza a ser substituida por la de un MERCOSUR con una clara impronta política que brega por una integración productiva y social. A ello se agrega que los países que lo integran, dieron inicio a una etapa donde los intereses

nacionales y regionales adquirieron mayor primacía producto del nuevo rol del Estado. Ahora, ¿qué impactos tendría ese cambio de rumbo sobre la dimensión ambiental del proceso de integración?

En primer lugar, el AMMAM negociado en el período anterior, entraría en vigor en junio de 2004 una vez que se depositaron los cuatro instrumentos de ratificación en los Estados Parte. El proceso negociador por un instrumento jurídico ambiental para el MERCOSUR, descrito en la sección anterior, condensó una experiencia de aprendizaje que permitió acumular un importante desarrollo de capacidades hacia dentro del mismo SGTN°6. Hubo un reconocimiento por parte de los miembros de este foro técnico del efecto desbalanceador que un protocolo como el diseñado en la primera etapa podría tener sobre la dinámica de un proceso de integración económica en fase de consolidación. Un “proteccionismo verde” hubiera tenido en este instrumento su principal aliado, pero políticamente no hubiera sido viable por las discrepancias que generaría a la hora de definir las nuevas alianzas que el bloque comenzaba a tener en esta nueva etapa. En segundo lugar, la aprobación de un instrumento jurídico con otro formato y alcance al anterior, no implicó por parte del SGTN°6 una renuncia a la bandera ambiental, ni quitarle relevancia a la centralidad de la temática dentro del bloque, sino que logró una mejor adecuación en relación a la noción de desarrollo sustentable consolidando lo ambiental como uno de los tres pilares. Por ello, desde una mirada retrospectiva (y más allá de ciertas críticas recibidas por parte del sector de ONG ambientalistas y de algunos sindicatos de trabajadores), se puede afirmar que este acuerdo programático permitiría traccionar la agenda ambiental desde un lugar de paridad entre los Estados Parte, posibilitando avances graduales y en sintonía con los debates ambientales que

se suscitaban en los foros multilaterales tal como detallaremos en las próximas secciones.

Desde entonces, se han elaborado normas y desarrollado programas y proyectos en la búsqueda de avances a través de acciones sectoriales. Asimismo, han sido creados una serie de *Grupos de Trabajo Ad Hoc* que actúan bajo la esfera del SGTN⁶ brindando asesoramiento técnico en áreas de acción específicas de trabajo tales como: gestión ambiental de residuos universales y responsabilidad post-consumo; competitividad y medio ambiente; lucha contra la desertificación y sequía; bienes y servicios ambientales; gestión ambiental de sustancias y productos químicos peligrosos, y Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR.

En 2003 la creación de la *Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR* (RMMAM) por decisión del Consejo del Mercado Común (CMC), puede ser entendido desde el punto de vista institucional como un refuerzo político de la dimensión ambiental. Este foro político tiene por función proponer al CMC medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en los países del MERCOSUR, así como las acciones de cooperación y articulación en materia de medio ambiente entre los Estados Partes (Art. N° 1 Decisión CMC 19/2003). Está conformada por las máximas autoridades ambientales de cada país parte, los cuales generalmente se reúnen 2 veces al año.

Si efectuamos un análisis comparativo entre la evolución normativa y el desarrollo institucional ambiental del MERCOSUR buscando encontrar una explicación respecto del mayor o menor grado de relevancia de la temática dentro del proceso de integración, es necesario preguntarse: ¿hay efectivamente una correlación entre la aparición de las referidas instancias institucionales (SGTN⁶ y RMMAM) en materia ambiental y el desarrollo

de políticas y normas ambientales dentro del MERCOSUR?

A modo de respuesta preliminar, podemos afirmar que estos desarrollos han tenido un impacto positivo en el proceso, siendo la instalación definitiva de la agenda ambiental en las acciones del MERCOSUR prueba de ello. Sin embargo, es válido destacar que la agenda ambiental del MERCOSUR ha sido objeto de readecuaciones no sólo para responder a los compromisos ambientales internacionales asumidos por los Estados Parte, y a otros procesos multilaterales y regionales de naturaleza comercial con implicancias ambientales. Pero, por sobre todo, estas readecuaciones buscaron reflejar la ya referida realidad política regional que reorganizaría la dinámica del proceso de integración. En ese marco, los Estados Parte del MERCOSUR aprobaron un conjunto de normas ambientales y otras que, negociadas en los foros ambientales multilaterales, reflejaron un nuevo perfil de bloque donde la integración meramente comercial abría paso a una integración productiva y para la sociedad⁵.

A continuación, se presentan las principales normas ambientales originadas en los foros ambientales del bloque durante este período y, en los casos que corresponda, los respectivos proyectos de cooperación técnica internacionales que se ejecutaron desde el SGTN⁶ para contribuir con la implementación de la agenda técnica ambiental:

5 En este sentido un importante hito que da cuenta de esta nueva orientación política del bloque fue el "I Encuentro por un MERCOSUR Social y Productivo" en Córdoba en el año 2006 dando lugar a las llamadas "cumbres sociales" del bloque y a la creación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR, entre otros importantes foros con foco en la dimensión social de la integración.

- “*Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales*” (Decisión CMC N° 14/04).

Este instrumento ofrece a los Estados Partes la posibilidad de prestar cooperación recíproca y asistencia cuando se produzca una emergencia que tenga consecuencias efectivas o potenciales en el medio ambiente o en la población de su propio territorio o de otro Estado Parte del MERCOSUR. El mismo tuvo su origen en un episodio de derrame de petróleo ocurrido en Brasil, el cual amenazó el ecosistema y las especies de los parques nacionales de ambos países en Iguazú.

Es dable destacar que a pesar de que el mismo constituye uno de los instrumentos normativos mejores concebidos en términos de aplicabilidad, debido al tiempo transcurrido desde su aprobación hasta su entrada en vigor (pasando más de 10 años), este instrumento ha perdido cierto protagonismo y visibilidad. No obstante, surge de las últimas actas del SGTN°6, que dicho foro se ha propuesto iniciar el proceso de identificación de los puntos focales a los fines de hacer este instrumento operativo tal como surge del artículo N° 10 del Protocolo. En tal dirección, muy probablemente este instrumento constituya una herramienta clave a la hora de resolver las emergencias ambientales que puedan suscitarse en o entre los Estados Parte (derrames de petróleo y otras sustancias peligrosas, incendios forestales, entre otros).

- “*Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sustentable en el MERCOSUR*” (Decisión CMC N°26/07).

Tomando también como base el AMMAM, este instrumento tiene como principal objetivo promover en forma coordinada entre

los Estados Parte iniciativas para la mejora del desempeño ambiental y la eficiencia en los procesos productivos. Para ello, los Estados cooperaran en la adopción de prácticas de producción y consumo sustentables buscando aumentar la competitividad y reducir los riesgos para la salud humana y el ambiente.

El foco en producción y consumo sustentable dentro de la agenda de los foros ambientales de MERCOSUR, encuentra su razón de ser en la existencia de un patrón productivo dual que convive en los países del MERCOSUR. Por un lado, existe la realidad de las grandes empresas (multilatinas y otras transnacionales) establecidas en nuestra región, que por orientar gran parte de su producción hacia los mercados de países desarrollados cumplen con altos estándares de calidad en la producción respecto de la protección ambiental (normas ISO 14001, certificaciones de buenas prácticas, especificaciones técnicas sobre productos, *packaging*, etcétera). Por otro lado, encontramos la realidad de las pequeñas y medianas empresas que encuentran mayores limitaciones para incorporar a lo largo de su proceso productivo ciertos patrones vinculados con la producción limpia o sustentable, debido a debilidades técnicas, financieras o de acceso a la información. Asimismo, el limitado alcance geográfico de sus exportaciones hace con que su principal destino de exportación sean los países de la región.

Debido a ello, el Proyecto Competitividad y Medio Ambiente (CyMA) buscó incorporar a estos sectores más relegados tomando como antecedentes la decisión del Consejo Mercado Común (CMC) conocida como “Fomento de Gestión Ambiental y Producción más Limpia en Pequeñas y Medianas Empresas” (Decisión CMC N°03/02) así como la “Declaración de Principios de producción más Limpia” aprobada por los ministros de ambiente del bloque en 2003.

El Proyecto CyMA fue el primer proyecto de cooperación internacional en materia ambiental del MERCOSUR con un actor extrarregional (en este caso el Gobierno de Alemania), tuvo como objetivo principal lograr “que las instituciones relevantes del sector público y del sector privado cooperen en el diseño y la implementación de una estrategia para aumentar la competitividad y mejorar el desempeño ambiental, preferentemente en PyMEs, para impulsar la construcción del Desarrollo Sustentable en el MERCOSUR”⁶. Por otra parte, uno de los objetivos específicos que el Proyecto CyMA contempló, fue el establecimiento de mecanismos de producción más limpia y aumento de la competitividad en cadenas productivas del MERCOSUR (SAyDS/GTZ 2008). Por ello, en esta segunda etapa, se trabajó de forma coordinada y articulada con el SGTN⁷ de Industria con vistas a combinar las actividades productivas de los Foros de Competitividad creados por el SGTN⁷ con una serie de directrices de gestión ambiental que deberían ser cumplidas por dichos foros. Finalmente, el trabajo en equipo dio sus frutos al lograrse acordar un conjunto de exigencias en materia de gestión ambiental las cuales fueron condensadas en las “*Directrices de gestión ambiental y producción más limpia: Complementación del programa foros de competitividad de las cadenas productivas del MERCOSUR*” aprobadas por Decisión CMC N° 14/2006.

Esta experiencia de trabajo coordinada entre ambos subgrupos (SGTN⁶ y

SGTN⁷) impulsó a la RMMAM a presentar una propuesta de Decisión al CMC en junio de 2007 sobre una “Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenible en los países del MERCOSUR” (CMC/DEC. N° 26/07). Inicialmente, esta política contemplaba solamente aspectos referidos a la “Política de Producción Limpia a nivel MERCOSUR”, pero más adelante se entendió que era necesario extender el alcance a consumo sustentable de manera tal de estar alineados con el “Proceso de Marrakech”⁸ sobre Producción y Consumo Sustentable.

Si se observan los temas de la Agenda ambiental del MERCOSUR, resulta evidente que uno de los temas de mayor desarrollo es el de la producción y el consumo sustentable. En ese sentido, un claro ejemplo son los 2 Proyectos de cooperación que abordaron esa temática: El Proyecto de Cooperación Técnica, ya mencionado con el Gobierno Alemán (ejecutado a través de la GTZ y el SGTN⁶), y, por otra parte, el “Programa ECONORMAS: Apoyo a la profundización del proceso de integración económica y desarrollo sustentable del MERCOSUR” desarrollado entre 2009-2015. Dicho Proyecto fue el primer programa que, en el marco de la Cooperación MERCOSUR - UNIÓN EUROPEA incorpora el capítulo ambiental. Su principal objetivo fue el de mejorar la calidad y seguridad de los productos del MERCOSUR y fortale-

6 Anexo N° 9 “Propostas Cooperação Sul-Sul” Subgrupo de Trabalho N° 6 Meio Ambiente XXXI Reunião Ordinária do SGTN⁶ Meio Ambiente Brasília, Brasil. 30 agosto al 1° de septiembre de 2004.

7 CMC Decisión 23/02 Programa de Foros de Competitividad.

8 El Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA) y el Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA) son los principales organismos que conducen este proceso buscando promover el consumo y la producción sustentable a nivel global, en respuesta al llamado Plan de Implementación de Johannesburgo de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable (2002).

cer su capacidad de conciliar el crecimiento de la actividad económica y comercial con la gestión sostenible de los recursos naturales y el fortalecimiento de la protección ambiental.

El Programa ECONORMAS estuvo estructurado a partir de dos componentes. El componente A (Convergencia de Estándares Técnicos y Regulaciones Técnicas) estuvo ejecutado por el SGTN⁹ y el componente B (Implementación de áreas estratégicas del acuerdo ambiental regional) fue ejecutado por el SGTN⁶. Este último fue estructurado a través de 3 líneas de acción debido a que no se lograron los consensos necesarios para trabajar sobre un solo tema. Las líneas acordadas fueron: 1) La promoción de la producción y consumo sustentables; 2) la lucha contra la desertificación y los efectos de la sequía; y 3) Avances para la implementación del Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos y creación de capacidades analíticas regionales⁹.

Respecto de la línea de acción sobre producción y consumo sustentable, fueron acordados 4 sectores de intervención –uno por cada país– dado que no hubo coincidencias en trabajar sobre un mismo sector. A tal efecto dichos sectores se identificaron en función de las prioridades nacionales. La Argentina trabajó sobre la cadenas de eléctricos-electrónicos (reciclado de aparatos); Brasil en el sector textil (confecciones); Uruguay en el sector madera-muebles (aserraderos y productos para la construcción) y Paraguay en el sector azucarero (orgánico)¹⁰. Las líneas de acción 2

y 3, serán desarrolladas bajo los ítems “Estrategia de Lucha contra la Desertificación y los Efectos de la Sequía” y “Gestión Ambiental de Sustancias y Productos Químicos Peligrosos en el MERCOSUR”, respectivamente.

• “Estrategia de Biodiversidad del MERCOSUR”.

La propuesta de una Estrategia de Biodiversidad del MERCOSUR recibió un fuerte impulso en las vísperas de la 8va Reunión de los países parte de la Convención de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (COP8), celebrada en Curitiba, Brasil en 2006. En ese mismo año, la Estrategia fue aprobada por acuerdo de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR en oportunidad de la I Reunión Extraordinaria como parte de un proceso de visibilidad que se quiso dar el tema a nivel regional en ese contexto.

Cabe resaltar que se trata de un instrumento en donde los órganos decisorios del bloque, solamente tomaron nota del mismo y, por tanto, no integra la normativa MERCOSUR. Aun así, los Estados Parte han

9 Para mayor información puede consultarse la página web del proyecto: www.econormas-mercosur.net (o bien, www.mercosurambiental.net/proyectos)

10 Los principales resultados de esta línea de trabajo fueron: a) Estudio de la evolución de las prácticas de producción y consumo del MERCOSUR focalizadas en el sector pú-

blico y en el sector de PyMEs y micro emprendimientos; b) Elaboración de manuales de buenas y mejores prácticas de producción más limpia y gestión sostenible en materia ambiental para los sectores seleccionados y relevamiento normativo de los países; c) Implementación de prácticas de gestión ambiental y producción limpia por parte de las PyMEs del MERCOSUR en los sectores seleccionados; d) Diagnóstico, elaboración de plan de acción, asesoramiento en la implantación y evaluación de avance en la implementación de dichas prácticas para al menos 100 PyMEs de dichos sectores; e) Campaña de divulgación de buenas y mejores prácticas de producción más limpia y gestión sostenible en materia ambiental.

tomado en cuenta este instrumento, dando inicio a la identificación y la elaboración de lineamientos comunes para su adecuación al proceso multilateral (Convención de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica). De la lectura de las Actas del SGTN°6, surge que el tema de biodiversidad, no ha tenido un tratamiento regular en la agenda de trabajo tanto de ese foro técnico como del político (RMMAM) y tampoco se han encontrado mayores resultados, particularmente en los últimos años.

- “Estrategia MERCOSUR de Lucha contra la Desertificación, la Degradación de la Tierra y los efectos de la Sequía”.

Fue aprobado por Acuerdo de los Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR en el año 2007. Cabe para este Acuerdo similares consideraciones que para el anterior en lo referente a su falta de aprobación por parte del CMC. Sin embargo, en el marco de dicha Estrategia, se acordó avanzar en este tema a través de la cooperación técnica internacional mediante el descripto Programa ECONORMAS (Componente B, Línea de Acción 2). El objetivo específico de esta línea fue apoyar las actividades nacionales de lucha contra la desertificación y los efectos de la sequía y, para ello, se llevaron adelante un conjunto de acciones orientadas: a) Identificar las zonas más afectadas en los países del MERCOSUR, realizar un mapeo de las mismas y a su diagnóstico desde el punto de vista de los riesgos y procesos activos de desertificación y en especial los afectados por la sequía; b) Relevar y analizar comparativamente los planes de acción nacional de lucha contra la desertificación y la sequía; c) Una propuesta de un Programa Regional MERCOSUR de acciones alineadas con la Estrategia Decenal de la Convención de Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación en relación a la problemática de la sequía; d) Intervencio-

nes físicas-demostrativas piloto (preventivas, correctivas o curativas en el MERCOSUR). Dichas intervenciones se efectuaron en zonas propuestas por el Comité de Dirección del Proyecto y fueron ejecutadas por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) junto con los gobiernos centrales/locales de cada Estado Parte. Los principales resultados alcanzados fueron: la elaboración y divulgación de planes piloto (para cada zona intervenida) e identificación de técnicas de manejo sostenible de la tierra y de las zonas degradadas dignas de recuperación, la promoción del intercambio de experiencias para la elaboración y divulgación de las buenas prácticas y herramientas de manejo sostenible del suelo en poblaciones más vulnerables.

- “Gestión Ambiental de Sustancias y Productos Químicos Peligrosos en el MERCOSUR”.

El tema de la gestión de productos químicos peligrosos constituyó otra de las prioridades de la agenda ambiental del MERCOSUR, tal como se desprende en análisis de las actas del SGTN°6. En el año 2004, fue creado bajo la órbita del referido Subgrupo, el Grupo *ad hoc* de Gestión Ambiental de Sustancias y Productos Químicos Peligrosos. Este inició la elaboración de un “Plan de Gestión Ambiental de Sustancias y Productos Químicos en el MERCOSUR” aprobado en el año 2006 y readecuado en el 2008. Este Grupo, en conjunto con el SGTN 11 (Salud) y la Comisión Intergubernamental de Salud Ambiental del Trabajador (CISAT) –dependiente de la Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR– ejecutaron un proyecto de cooperación técnica internacional financiado por la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) en el tema de la elaboración de perfiles nacionales referido a mercurio.

Asimismo, y como parte de esas prioridades de la agenda ambiental del MERCOSUR, el tema de químicos fue objeto nuevamente de la cooperación técnica internacional, mediante el ya mencionado Proyecto ECONORMAS (Componente B, Línea de Acción 3: GHS –Sistemas Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos Peligrosos–). Para esta línea, se destacan entre las principales acciones y resultados alcanzados los siguientes: a) relevamiento normativo y propuesta para la implementación del Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos; b) campañas de divulgación y capacitación sobre el Sistema Globalmente Armonizado; c) adquisición de equipamiento y material para 6 laboratorios de la región; d) evaluación de capacidad integral de laboratorios y capacitación en gestión de calidad; e) acreditación de análisis en conformidad con ISO 17025 en cada país (se acreditaron 6 ensayos).

Finalmente, se destaca que este proyecto, tal como surge de la lectura de actas del GMC, es uno de los proyectos producidos en el ámbito del MERCOSUR que logró exitosamente cumplir con sus objetivos como también merece destacar su nivel de ejecución (98.90%). El SGTN⁶ fue el foro técnico responsable de la ejecución de este proyecto y de las actas se observa que el mismo espera que –de tomar un nuevo impulso las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea– se pueda llevar adelante un Proyecto ECONORMAS 2.

- “Proyecto de Acuerdo sobre Política MERCOSUR de Gestión Ambiental de Residuos Especiales de Generación Universal y Responsabilidad Post Consumo.”

Este proyecto fue promovido por iniciativa de Brasil con el objeto de llamar la atención al bloque sobre la necesidad de contar con

una norma que regule la introducción de residuos, ante el peligro del ingreso incontrolado de residuos provenientes de otros países, aunque “disfrazados” de productos. Dicha propuesta fue bien recibida por los Ministros de Ambiente con vistas a darle solución al conflicto generado por la “Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados Procedentes de Uruguay” iniciado por la Argentina. Como ese reclamo no pudo resolverse mediante negociaciones directas, pasó al Tribunal *Ad Hoc* de Solución de Controversias del MERCOSUR, pero su laudo fue recurrido por Uruguay mediante un recurso de revisión y llevado al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR¹¹. El instrumento, bastante novedoso para la época en su tipo, regula los residuos denominados “universales” por su forma de generación masiva (pilas, baterías, aceites usados, neumáticos usados, enbases de productos químicos, aparatos eléctricos-electrónicos, etcétera) y extiende la responsabilidad de su gestión al generador de dichos residuos. Fue aprobado por Acuerdo de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR en el año 2006. Sin embargo, nuevamente, no fue aprobado por parte del CMC.

Esta temática es, desde el punto de vista ambiental de mucho interés, aunque sigue generando diferencias entre los Estados Parte. Por ello, en el año 2010, el CMC bajó la instrucción para que el SGTN⁶ proceda a su revisión, estado que se mantiene a la fecha debido a que no se logran las coincidencias necesarias para su aprobación.

- “Proyecto de Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR”

Por último, producto de la cooperación técnica internacional entre el MERCOSUR y el

11 Laudo Nº 01/2005.

gobierno de España se plasmó el "Proyecto de Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR". A fines de 2008 la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), hizo saber a través del Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR (hoy Grupo de Cooperación Internacional) su interés en financiar un proyecto en el área ambiental. A tal efecto, las coordinaciones acordaron dirigir los fondos de esta cooperación a la implementación del Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR (SIAM).

Este proyecto tuvo una duración de 3 años, la ejecución técnica quedó a cargo de la Coordinación Nacional por Argentina del SGTN⁶, de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, mientras que la ejecución administrativa-financiera a cargo de la Corporación Nacional del Desarrollo de Uruguay. A través de distintos tipos de aplicaciones, el sistema permite el acceso a la información ambiental de los Estados Parte que participaron del proyecto. Mediante el mismo puede accederse a una base de datos de la normativa ambiental y de áreas protegidas correspondiente a los Estados Partes, y permite asociarla según áreas y temáticas. Adicionalmente, contiene una base de datos sobre bibliografía, una base de datos para los proyectos en ejecución y los finalizados, información georreferenciada, videoconferencias, etcétera (Laciari, 2010).

En noviembre de 2014, se concluyó el proyecto y actualmente, según información relevada de las actas de las reuniones del SGTN⁶, dicho subgrupo está explorando nuevas fuentes de financiamiento para desarrollar una segunda fase del SIAM que permitiría elaborar estadísticas e indicadores ambientales para el MERCOSUR, además de continuar con la sustentabilidad y ampliación de la información para el sitio.

Desde la adopción del AMMAM, se hace evidente que la dinámica de avances a partir

de la identificación de políticas que buscan el establecimiento de consensos y regulaciones implementadas desde lo sectorial, pareciera ser el formato que más se amolda a las particularidades de este proceso de integración. La naturaleza intergubernamental del MERCOSUR brinda a cada uno de los Estados mayores márgenes de maniobra y autonomía, permitiendo adaptarse a cambios de rumbo, marchas, contramarchas y hasta periodos de parálisis en las agendas de trabajo.

En ese marco, se observa que los foros ambientales del bloque han tendido a dejar por fuera de la agenda de trabajo algunos temas ambientales sensibles (contaminación de recursos hídricos transfronterizos, ilícitos ambientales, responsabilidad por daños ambientales). Tal vez, esta exclusión se haya producido con el objetivo de que ciertas tensiones bilaterales no condicionen o paralicen el desarrollo de la agenda regional ambiental. En un contexto de fuertes alianzas regionales, la apuesta política entre los Estados Parte pareciera haberse inclinado a centrar la atención en la dimensión cooperación por sobre la idea de refluotar viejas aproximaciones al conflicto en torno a recursos naturales estratégicos.

En función del análisis realizado para este período, puede inferirse que el foro técnico ambiental del bloque ha sabido capitalizar esa coyuntura de convergencia política para impulsar la implementación de algunas normas y temas de agenda consensuados. Una de las principales estrategias elaboradas por el SGTN⁶ a tal fin, ha sido la de recurrir a la cooperación técnica internacional como instrumento de apoyo para avanzar en la construcción del desarrollo sustentable entre los países del bloque. Mediante el Grupo de Cooperación Internacional del MERCOSUR, se han explorado un conjunto de agencias de cooperación internacional (del Sistema de Naciones Unidas o de países extrarregionales) que permitieron al bloque

contar con asistencia técnica y/o recursos financieros, posibilitando encuentros entre representantes de los Estados Parte, la celebración de talleres, seminarios y capacitaciones, facilitando la participación de diversos actores de otras áreas de gobierno, del sector privado y otros. Esta aproximación ha permitido sostener en el tiempo la agenda de trabajo acordada, logrando avances bajo una lógica de pasos progresivos e influyendo sobre las acciones encaradas por los Estados miembro.

II. Aportes regionales a los debates ambientales multilaterales pre y post Rio+20

A lo largo de este trabajo, hemos referido a que dentro del MERCOSUR se observa la diferenciación entre una agenda de carácter técnico, que se confecciona en el ámbito del SGTN⁶, y otra política/estratégica, que se elabora en el ámbito de la Reunión de Ministros (RM-MAM). Esta última es la que guía y marca las prioridades de acción para el SGTN⁶ que tiene el rol de ejecutarlas, en la mayoría de los casos, por el camino de la cooperación técnica tal como lo muestra su agenda de los últimos 10 años.

En el caso de la RMMAM, la primera agenda fue elaborada a partir de la instalación de este Foro, en el año 2003. Cabe destacar que la misma no mantuvo una permanencia temática, ya que su objetivo fue reflejar los principales acuerdos temáticos con vistas a las negociaciones ambientales internacionales las cuales ameritan, al menos, consultas y acuerdos mínimos entre las máximas autoridades ambientales de los Estados Parte del MERCOSUR. Cabe aclarar que, en los foros internacionales, el MERCOSUR formalmente no actúa como bloque (a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con la Unión Europea), y son los países quienes de manera individual intervienen en las negociaciones. Sin embargo, nada impide que el espacio regional sea una plataforma para construir alianzas que re-

flejen los intereses de los países del bloque (en tanto países en desarrollo) en las negociaciones ambientales multilaterales en la búsqueda de resultados más equitativos y equilibrados.

El periodo que va de 2011 al 2015, ha sido muy enriquecedor y complejo en materia de desarrollo sustentable a nivel multilateral y merece ser resaltado en este trabajo por sus implicancias en la región. ¿En qué medida los Estados Parte del MERCOSUR han logrado forjar alianzas duraderas, capaces de contribuir a los intereses de la región y visibilizar las acciones desarrolladas por los foros ambientales del bloque? Fundamentalmente merecen ser destacados los acuerdos alcanzados respecto de los temas centrales de la agenda internacional tales como: 1) la Economía Verde, Gobernanza Ambiental Multilateral y; 2) Objetivos de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático.

Construyendo consensos desde el bloque previos a la Cumbre de Río + 20

A nivel global, en diciembre de 2009, la Organización de Naciones Unidas (ONU) decidió por Resolución de la Asamblea General “organizar en 2012 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible al nivel más alto posible, incluidos Jefes de Estado y de Gobierno u otros representantes”¹². Dicha resolución refiere a la más popularmente conocida Cumbre de Río+20, la cual se propuso como objetivo renovar el acuerdo político en materia de desarrollo sostenible evaluando el progreso de los Estados en la implementación de los compromisos plasmados en la Agenda

12 Punto 20. Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas N° 64/236 “Ejecución del Programa 21 y del Plan para su ulterior ejecución, y aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible”. 24 de diciembre de 2009.

21¹³. Es dable destacar que esta resolución ya proponía abordar el concepto de Economía Verde (entonces referida como “economía ecológica”) como uno de los temas centrales de esta Cumbre multilateral.

A nivel regional, el proceso preparatorio de los Estado Parte del MERCOSUR estuvo signado por una serie de debates de parte de la RMMAM, los cuales se reconstruyen a continuación a partir del análisis de las actas de dicho foro:

Durante la XIII RMMAM celebrada en junio 2011 en Asunción del Paraguay se dio inicio al proceso preparatorio del MERCOSUR para Río+20 bajo el denominado “Diálogo entre Ministros sobre Balance Político de los 20 años después de Río 92”. Los Ministros enfatizaron que Río+20 sería una oportunidad para establecer nuevos marcos respecto de los principales temas y retos ambientales del planeta (por ejemplo, fuentes de energía, crisis del petróleo, cambio climático, etcétera) y debatir la temática ambiental con mayor profundidad como parte de una agenda política regional. En tal dirección, quedó expresado que los países del MERCOSUR deberían aprovechar Río+20 para reflejar los grandes desafíos de la región, manteniendo la vigencia y la profundización del desarrollo sostenible, sin que este sea sustituido por nuevos conceptos. El resultado a destacar de dicho diálogo, fue el acuerdo alcanzado entre los Ministros respecto de la necesidad de elaborar un documento común consensuado entre los países del MERCOSUR sobre el balance político de los 20 años posteriores a Río 92 para presentar en la Conferencia de Río+20.

El aspecto más saliente de la XIV RMMAM, celebrada en noviembre de 2011 en Montevideo, Uruguay, fue que la misma constituyó la antesala preparatoria de importantes acuerdos que se alcanzarían meses más tarde en Buenos Aires. El compromiso estuvo puesto en lograr que la Conferencia de Río+20 contribuya a reducir el déficit de implementación de los compromisos asumidos en Río 92 en materia de desarrollo sostenible. A tal efecto, se presentó un documento de lineamientos que plasmó una visión de bloque para ser presentada ante el XVIII Foro de Ministro de Ambiente de América Latina y el Caribe que se realizaría en Quito, hacia fines de enero de 2012.

En la XV RMMAM, celebrada en la ciudad de Buenos Aires en mayo 2012, se aprobó la “Declaración de Buenos Aires”¹⁴, la cual fue fruto de varias reuniones previas de consulta e intercambio entre los países. Este documento de compromisos políticos plasmó los consensos alcanzados por las máximas autoridades ambientales de los Estados Parte (más Chile como Estado asociado) y sus principales puntos se reseñan a continuación:

- *Que el desarrollo sustentable contemple los tres pilares de forma equilibrada, interdependiente y solidaria (crecimiento económico, desarrollo social y protección ambiental).*
- *Erradicar la pobreza y asegurar la inclusión social.*
- *Reafirmar la plena vigencia y no renegociación de los compromisos asumidos en la Declaración de Río.*
- *Asegurar el cumplimiento de los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el derecho soberano de los Estados sobre sus recursos naturales y la seguridad alimentaria.*

13 Se trata de un acuerdo de Naciones Unidas resultante de Río 92 orientado a promover el desarrollo sustentable a través de plan de acciones a ser implementadas a nivel global, regional, nacional y local.

14 Para acceder a la declaración completa, ingresar al portal del Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR: www.mercosurambiental.net

- Evitar “medidas proteccionistas verdes” que constituyan restricciones encubiertas al comercio, particularmente contra las exportaciones de los países en desarrollo.
- Crear marcos financieros internacionales multilaterales que garanticen la provisión de nuevos recursos financieros, adecuados, predecibles, adicionales y sostenidos.
- Recordar el compromiso histórico de los países desarrollados a destinar 0,7% del PBI a la asistencia oficial a la sustentabilidad del desarrollo.
- Cumplir con los compromisos de cambio hacia los patrones de producción y consumo sustentables, garantizando a los países en desarrollo la transferencia y accesibilidad a las tecnologías y que los derechos de propiedad apoyen y no entorpezcan estos objetivos, en el marco del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

De esa Declaración también interesa resaltar los acuerdos alcanzados en lo referente a la Economía Verde, tema que también estuvo en el centro del debate de las máximas autoridades ambientales del MERCOSUR. A modo de contextualizar las repercusiones que esta discusión global tendría hacia adentro del bloque, es pertinente en este punto indicar que el concepto de Economía Verde es puesto sobre la mesa por una serie de organismos internacionales en una búsqueda por relanzar el concepto de desarrollo sustentable. Entre estos, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fueron los responsables de empujar los conceptos de “economía verde” y “crecimiento verde”, respectivamente, años antes de la conferencia. El PNUMA enmarcó el concepto como parte de la “Iniciativa de Economía Verde” que aboga por una economía capaz de introducir “una mejora en el bienestar humano y equidad social, al mismo tiempo que reduce significativamente los riesgos ambientales y la escasez ecológica” (PNU-

MA, 2011: 16). Por su parte, la OCDE define al “crecimiento verde” como aquel capaz de:

promover el crecimiento económico y el desarrollo, asegurando y garantizando que los activos naturales continúen proveyendo recursos y servicios ambientales sobre los que descansa nuestro bienestar. También trata de promover la inversión y la innovación lo que permitirá apuntalar un crecimiento sostenido y dará lugar a nuevas oportunidades económicas (2011: 18).

Observamos que la definición de OCDE otorga explícitamente un lugar prioritario a la economía dando cierto orden de prelación a la relación entre crecimiento y consideraciones socio-ambientales. Por otra parte, en la definición del PNUMA esta relación pareciera a simple vista ser más equilibrada. No obstante, al recorrer los informes de ambas organizaciones encontramos que los conceptos de economía verde y de crecimiento verde tienen una serie de orientaciones comunes: en primer lugar, ambos asignan un lugar central a la economía como el motor de cambio. En segundo lugar, proponen una economía eficiente en el uso de recursos naturales conducida de la mano de la innovación tecnológica como herramienta para reducir la degradación ambiental. En tercer lugar, posicionan a los instrumentos de mercado como el principal mecanismo para regular la conducta de sectores económicos extractivos, complementados en segunda instancia por regulaciones estatales. Por último, proponen que una economía eficiente en recursos y regulada desde el mercado requiere de claras reglas comerciales que permitan la libre circulación no sólo de bienes, sino también de servicios ambientales. Estos últimos caerían también bajo las regulaciones de mercado, aunque bajo el costo de eliminar su característica de bienes públicos.

A pesar de las limitaciones destacadas, la noción de Economía Verde fue ganando espacio en la agenda internacional, siendo introducida oficialmente por parte de las Naciones

Unidas en un contexto de crisis económica-financiera mundial. La visión subyacente detrás de su inclusión fue que el negocio verde podía ser una herramienta estratégica para salir de esa crisis, en la medida que se coincidiera en que gran parte de la misma tenía a la cuestión ambiental como su punto de inflexión. Así, la Economía Verde se constituyó como una de las principales prioridades de la ONU como surge de la ya referida Resolución de la Asamblea General por la cual convoca a la Conferencia de Río+20. Oficializada, la idea de economía verde quedó definitivamente instalada en las agendas y no hubo mitin, cumbre, conferencia, taller (gubernamentales o no) en donde el tema no estuviera presente. Tanto el término como sus alcances dieron lugar a importantes debates que pusieron nuevamente en evidencia las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, esta división no resultó tan tajante en nuestra región a la hora de evaluar las posiciones en función de las alianzas y de los alineamientos que se construían en base a los intereses representados por los grupos negociadores.

En razón de estas alianzas que se fueron configurando en la región, los Ministros de Ambiente del MERCOSUR iniciaron un proceso de consultas dentro del bloque a efectos de ir construyendo consensos en relación al término, como así también respecto de otros temas centrales que interactuaban y generaban una interdependencia a la hora de los alineamientos en la región. Como resultado de las consultas y de los *papers* de posición que circularon entre los Estados Parte, la “Declaración de Buenos Aires” propuso:

- *Considerar que la “economía verde” no debe sustituir el concepto y los principios de desarrollo sustentable.*
- *Entender la “economía verde” como un programa para el desarrollo sustentable –conjunto de iniciativas, políticas, herramientas y proyectos concretos– que contribuyan a la transforma-*

ción de las economías, erradicación de la pobreza, inclusión social y que no resulte un obstáculo al comercio.

- *Reafirmar que la “economía verde” no debe constituirse solo en una herramienta de mercado que privilegie los aspectos de comercialización de tecnologías avanzadas frente a la búsqueda de soluciones adaptadas a las diversas realidades de los países en desarrollo.*

Otro tema central que se plasmó en dicha Declaración fue lo referido al marco institucional conocido como Gobernanza Ambiental Internacional. Los puntos allí acordados fueron los siguientes:

- *Fortalecer los organismos ya establecidos, ordenando las distintas estructuras de Naciones Unidas para que se relacionen eficientemente actuando de forma coherente, coordinada y cooperativa, sin sobreponer sus agendas, funciones y programas similares.*
- *Fortalecer el ECOSOC como foro central para la discusión del desarrollo sostenible tratando con igual peso sus dimensiones ambiental, económica y social, así como las instancias nacionales y regionales del PNUMA.*
- *Asegurar que los resultados de la Río+20 indiquen una agenda futura concreta, de corto y largo plazo, que contemple, de forma adecuada, las necesidades de los países en desarrollo, que habitan un planeta con población creciente y con necesidad de acceso a los servicios sociales esenciales como agua, salud, educación, energía y saneamiento entre otros.*
- *Reconocer la necesidad de seguir avanzando en iniciativas ya desarrolladas por los países del MERCOSUR, que puedan contribuir para la implementación de la agenda de desarrollo sustentable, tales como manejo de residuos sólidos, producción y consumo sustentable, producción más limpia, reciclaje, etcétera, buscando sinergias y trabajando juntos por iniciativas que puedan servir como ejemplos para la región como inspiración para las demás partes del mundo.*

Volviendo a la pregunta inicial sobre en qué medida los Estados Parte del MERCOSUR han logrado forjar alianzas capaces de contribuir a los intereses de la región y visibilizar las acciones desarrolladas por los foros ambientales, se observa que hubo de parte de los Estados del bloque una importante coincidencia en cuanto a los desafíos planteados por el concepto de Economía Verde como nuevo principio guía de la gobernanza ambiental multilateral. Por un lado, se observa que los postulados básicos del desarrollo sustentable han resultado de difícil implementación, en particular, por parte del conjunto de países en desarrollo. Por otra parte, se alerta que la aproximación de la Economía Verde podría profundizar el quiebre Norte-Sur, fortaleciendo la posición de los países centrales como proveedores de tecnologías limpias y generando nuevas formas de dependencia que acabarían por reforzar el rol de los países en desarrollo como proveedores de materias primas con bajo valor agregado. Así, puede entreverse en las declaraciones de los Estados del MERCOSUR una mirada crítica respecto del conjunto de nuevos conceptos que se ofrecen y se negocian multilateralmente con capacidad de afectar de manera directa el avance de iniciativas ya encaminadas por los países de la región.

Construyendo la agenda para el desarrollo post Rio+20

Uno de los principales desafíos presentes en la región es cómo diseñar una renovada estrategia de desarrollo basada en un uso sustentable de sus recursos naturales, capaz de introducir derrames económicos sobre la sociedad, al mismo tiempo que se resguarda su bienestar y el de la naturaleza. Esta deuda pendiente respecto de un cambio en la estrategia de explotación de recursos naturales fue identificada y debatida por los jefes de Esta-

do de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), de manera posterior a la Cumbre de Rio+20 en una reunión de ese bloque celebrada en Lima en noviembre de 2012. Durante esa cumbre, los jefes de Estado sudamericanos reconocieron que el eje central de la integración en la región debería basarse en una “Estrategia Regional de Manejo de los Recursos Naturales” guiada por el principio ya universalmente aceptado de propiedad soberana de los Estados sobre sus recursos¹⁵. De acuerdo con el Secretario General de la organización, la estrategia buscaba el desarrollo de acciones tendientes a minimizar el impacto socio-ambiental de actividades extractivas, garantizando a actores sociales y económicos obtener mejores beneficios al concentrarse no sencillamente en la fase extractiva, sino también en la industrialización de estos recursos (UNASUR, 2012).

Esta iniciativa fue considerada por los países del MERCOSUR como la base para consolidar la posición del bloque en la negociación de la agenda de desarrollo multilateral que se abriría una vez finalizado el período de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODM fueron el paraguas principal que orientó la agenda global de desarrollo entre 2000 y 2015. La Declaración del Milenio de la ONU, firmada en septiembre de 2000, comprometió a los dirigentes mundiales a luchar contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo y la degradación del ambiente. En 2015, el informe de progreso de los ODM de ONU evaluó que el cumplimiento de los objetivos no había sido del todo positivo, ya que a nivel global se observó un desempeño muy desigual entre países. A los fines de este trabajo, resulta sobretodo alarmante que el informe alerta sobre

15 Naciones Unidas. Resolución de la Asamblea General sobre Soberanía permanente de los Recursos Naturales (RAGNU 1803). 1962.

una tendencia creciente en materia de degradación ambiental afectando específicamente a las poblaciones más desprotegidas y más dependientes de los recursos naturales para su sustento (ONU 2015). La dificultad para alcanzar muchos de los ODM, condujo a fines de 2015 a un relanzamiento de muchos de estos objetivos bajo los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos plantean unos renovados objetivos multilaterales de desarrollo a ser alcanzados en 2030 y su énfasis está principalmente puesto en poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra el Cambio Climático.

Si bien los ODS sólo entraron en vigor a inicios de 2016, el proceso de negociación multilateral para su definición comenzó en 2012. En el marco del MERCOSUR, la XVI RMMAM celebrada en noviembre 2012, se propuso consolidar una agenda ambiental del MERCOSUR post Rio+20. Cada Estado Parte realizó una presentación sobre los avances en la construcción de la posición nacional sobre los ODS, coincidiendo posteriormente en la importancia de contar con una agenda estratégica a nivel del MERCOSUR. A tal fin, se circuló un formulario de consulta a los países con el objetivo de sistematizar la información necesaria para comenzar a definir, a partir de líneas de acción prioritarias y necesidades de los Estado Parte, una posición del bloque en la negociación multilateral de los ODS. Este ejercicio fue un importante disparador para abrir el proceso de consulta a nivel regional, incorporando incluso a otros Estados asociados como forma de evitar que se impusiera a la región una agenda de desarrollo ajena a los intereses sudamericanos.

En tal dirección, durante la XVIII RMMAM celebrada en noviembre de 2013 en Venezuela, ese proceso de consulta fue sintetizado en el "Documento para la construcción de una Agenda Ambiental del MERCOSUR post

Rio+20"¹⁶. En relación al proceso negociador de los ODS, se destacan algunas importantes coincidencias de parte de las máximas autoridades ambientales del bloque regional respecto de un conjunto de principios y criterios rectores que debían guiar el referido proceso y que surgen de las expresiones transcritas de las Actas de las RMMAM:

- Que los Objetivos de Desarrollo Sostenible deben respetar plenamente los principios de Río y ser consistentes con el derecho internacional y contribuir a la implementación de los resultados de las principales cumbres que incluyen los temas económicos, sociales y ambientales.
- Que el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas es el principio fundamental en la negociación de los ODS. El margen que tienen los Estados para implementar la Agenda del Desarrollo debe ser conforme sus circunstancias particulares y sus prioridades de desarrollo nacional.
- Que en relación a los medios de implementación de la Agenda, deben tenerse fundamentalmente en cuenta los medios tradicionales; los mecanismos innovadores sólo pueden ser complementarios a esos recursos tradicionales (principalmente públicos).
- Que la transferencia de recursos financieros y tecnologías a los países en desarrollo, debe ser realizada en términos concesionales y favorables.

Estos principios sostenidos por los países del bloque, reflejaron la posición sustantiva sostenida por muchos países en desarrollo. En tal sentido, cabe destacar que, durante ese proceso, varios países del bloque participaron en las negociaciones como parte de la coalición del

16 Disponible en: http://mercosurambiental.net/#p_5_r_143/documentos.html (último acceso: octubre de 2016).

G77+China. Otras de las importantes coincidencias, que resulta del análisis de las Actas de los Ministros pero que no aplica solamente a ODS, sino en relación a cuestiones de cooperación en general para el MERCOSUR, fueron respecto del objetivo prioritario de alcanzar la eliminación de la pobreza “en todas sus formas” y no limitarlo a la extrema pobreza. En ese sentido, cabe destacar que el MERCOSUR sigue siendo una región con desigualdades y si bien los gobiernos realizaron enormes esfuerzos para alcanzar mayores niveles de inclusión económica y social, todavía es necesario contar con el apoyo de la cooperación internacional.

Teniendo en cuenta que la lucha contra el Cambio Climático constituye uno de los fines hacia los cuales se encamina la agenda de desarrollo propuesta por los ODS, resulta apropiado revisar el proceso preparatorio del bloque con vistas a la Cumbre de París sobre Cambio Climático que tendría lugar en Francia en diciembre de 2015. La idea de construir una alianza regional en algunos aspectos clave de esa negociación, estuvo presente en los foros ambientales del MERCOSUR. Por ello, durante la XIX RMMAM de noviembre de 2014 en Buenos Aires, se impulsó la iniciativa “Desayunos del Clima. Políticas Públicas y Acciones Innovadoras para dar Respuesta al Cambio Climático en América Latina y el Caribe”. Dicha iniciativa surgió de la necesidad de ampliar y profundizar el intercambio de experiencias sobre las políticas públicas y las acciones que llevaron adelante los gobiernos de la región para dar respuesta a los nuevos desafíos del cambio climático. Esto se vio reforzado en el contexto de los procesos de fortalecimiento de la integración y articulación de los países de América Latina y el Caribe, llevados adelante desde otros ámbitos regionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la UNASUR y la Co-

misión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ante el advenimiento de la Conferencia de los Estados Parte de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21) que pujaría por un nuevo acuerdo post 2020.

Respecto de los resultados alcanzados en dicho encuentro entre los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, cabe destacar que no hubo registros significativos que puedan constatar en las actas. Se puede inferir que dicho evento fue una oportunidad para el intercambio de las principales posiciones que guiarían el proceso negociador, pero con ciertas limitaciones debido a la profusión de posiciones y grupos negociadores en esta temática.

A diferencia de lo sucedido en la negociación de los ODS, donde hubo una posición compartida entre MERCOSUR y otros Estados pertenecientes al mundo en desarrollo, en el caso de Cambio Climático los Estados del bloque no lograron construir una alianza regional que se viera reflejada en los resultados obtenidos en la COP21 de París. En una lectura rápida, y sobrevolando una discusión técnica mucho más compleja, interesa remarcar las diferencias en la propia naturaleza de estos procesos: si bien los ODS guiarán la agenda de desarrollo sustentable hasta 2030, se trata de un compromiso político de carácter no vinculante, lo que ha permitido a los países del bloque alinearse detrás de la histórica división entre centro-periferia. En cambio, en el caso de la Convención sobre Cambio Climático, nos encontramos frente a un instrumento que implica obligaciones para las partes como así también beneficios asociados a las acciones con las que esten dispuestos a comprometerse. Así, el acceso al financiamiento climático rompe con esa dinámica de coaliciones más tradicionales y obliga a los Estados a repensar una nueva geografía de alianzas más allá de la región.

III. Hacia donde avanzar: rompiendo mitos ante nuevos desafíos, ¿es necesario revisar el paradigma del desarrollo sustentable y adecuarlo a una nueva contemporaneidad?

A pesar del cambio en la orientación política y económica que Estados del MERCOSUR experimentaron durante el último período analizado (2003-2015), dos continuidades persisten: en primer lugar, la región continúa presentando fuertes contrastes en términos de inclusión social (ONU, 2015). Estas desigualdades se hacen particularmente evidentes en materia de salud, educación y contrastantes diferencias en la distribución del ingreso entre áreas urbanas y rurales (PNUD, 2014; CEPAL, 2014). En segundo lugar, las estrategias de desarrollo de los países de la región siguen estando atadas a una intensiva explotación de sus recursos naturales. Si bien los gobiernos de los Estados Parte del MERCOSUR se propusieron desarrollar políticas enfocadas en la reducción de desigualdades y de la pobreza extrema, el modelo de desarrollo económico extractivo impulsado en ese período tampoco ha tendido a contemplar los costos y riesgos socio-ambientales que se desprenden del mismo (Svampa, 2013; Göbel, Góngora-Mera & Ulloa, 2014; Fulquet, 2015). No obstante, el comienzo del año 2016 ha marcado un cambio de rumbo en los países del bloque ante los recientes cambios de gobierno de los dos socios principales del bloque. Esto podría suponer un nuevo escenario que allanaría el camino hacia un acercamiento con la Alianza del Pacífico. Los países que ya integran esa alianza comparten políticas abiertas hacia el libre comercio y la inversión externa directa y han suscripto numerosos tratados de libre comercio y sus aranceles son en promedio más bajos que los del MERCOSUR. Las actuales políticas pro-

movidas por Argentina y Brasil se orientan también en esa dirección.

Ahora volviendo sobre la temática de este trabajo, resta indagar sobre los posibles impactos ambientales que podrían resultar de una futura participación en la Alianza del Pacífico. Obviamente, no se pretende en este trabajo analizar esos impactos, pero sí plantear la inquietud para que los foros técnicos ambientales del MERCOSUR y la contraparte de la Alianza del Pacífico, de avanzarse en esta alianza, oportunamente comiencen a identificar una agenda de trabajo conjunta. Cuestiones tales como la eficiencia energética, la producción y el consumo sustentable, la evaluación de los impactos ambientales que pudieran derivarse de obras de infraestructura son temas centrales de esa agenda. Particular relevancia cobra la cuestión de los ODS, sobre todo si se tiende al uso sustentable de los recursos naturales, con vistas a modificar la matriz exportadora de esos recursos naturales. Los países que integran ambos bloques, sea bajo una orientación política y económica más inclusiva, proteccionistas y con mayor grado de control de sus recursos naturales o bajo formas más abiertas y propensas al libre comercio, no pueden dejar de tener en cuenta que para profundizar la integración o las alianzas que mejor se adapten a la actual situación global, requerirán de ingentes esfuerzos y creatividad para lograr bloques bien articulados en términos económicos y políticos para garantizar un mayor grado de cohesión social, asumiendo a las cuestiones ambientales como elemento indispensable del desarrollo de la región.

Avanzar sobre una genuina agenda de cooperación horizontal, entre otras, es menester para los países en tanto sudamericanos, en especial frente a actores extrarregionales. Se vuelve necesario encontrar un equilibrio entre la mirada netamente política de la integración comercial de forma de,

como Estados sudamericanos, ser capaces de reconocer y dimensionar la verdadera riqueza que yace en los ecosistemas y recursos naturales presentes en la región. Tener certezas respecto del valor que hasta hoy “se esconde” detrás de estos recursos es una tarea que requerirá de una fuerte determinación, pero que se vuelve urgente en un contexto donde los recursos naturales estratégicos comienzan a agotarse debido a su característica de no renovables. Antes de negociar nuevos tratados, es necesario que la región acuerde el diseño de estrategias conjuntas que permitan conocer y definir soberanamente el capital natural disponible, sobre qué recursos se quiere garantizar un uso sustentable y, en base a información propia, seleccionar qué ecosistemas deben ser preservados.

Cabe preguntarse entonces, transcurridos más de 25 años de integración, si el MERCOSUR requerirá de ahora en adelante de un verdadero “giro copernicano” capaz de romper con viejos mitos persistentes (incluso a través de los cambios de ciclo políticos) en torno a la dimensión ambiental de la integración. Para ello, será necesario reorientar los esfuerzos para trascender la visión preponderante de que hurgar profundo en cuestiones ambientales representa un costo político o considerar las medidas ambientales como barreras para-arancelarias al comercio. Salir de este círculo requerirá de gobiernos audaces capaces de indagar en nuevos métodos de hacer la política y la gestión ambiental. Como primer paso en esa dirección, sería deseable tender hacia una agenda ambiental de complementación que considere tanto las restricciones como las oportunidades que puedan derivarse de medidas ambientales. Enfatizar la presencia de la dimensión ambiental en los debates políticos del MERCOSUR, se presenta también como una oportunidad para introducir un cambio cualitativo en el imperativo del crecimiento económico con inclusión social, sustentado por el hecho que

la dimensión ambiental es un componente intrínseco de la idea misma de desarrollo. Sin embargo, la pregunta que se abre es si esa reestructuración de las relaciones entre hombre, economía y naturaleza debería darse bajo el paradigma del desarrollo sustentable. A pesar de los múltiples intentos de *aggiornamento* observados hasta la fecha, esta aproximación no ha sido suficiente para guiar el tipo de cambio estructural requerido para prevenir conflictos o el deterioro socio-ambiental. Por ende, la necesidad de revisar este enfoque e incluso trascenderlo (post-sustentabilidad) es un debate que los Estados del MERCOSUR merecen darse.

Referencias bibliográficas

- Agüero, R. (2002). Legislación Ambiental en el MERCOSUR. *1ª Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- Andresen, S. (2007). The Effectiveness of UN Environmental Institutions. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Vol. 7, Nº 4, 317-336.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- CEPAL (2014). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2014*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- De Araújo Lima Neto, R. (2012). The Environment before the Southern Common Market – MERCOSUR. An Analysis of the Retreated Tires Dispute. *Research Paper*. Disponible en: http://edocs.fu-berlin.de/docs/receive/FU-DOCS_document_00000014172 (Último acceso: septiembre de 2016).
- Fulquet, G. (2015). ¿La maldición de los recursos naturales? Conocimiento experto, política e intereses sectoriales en el desarrollo de biocombustibles en Sudamérica. *Brazilian Jour-*

- nal of International Relations. Universidade Estadual Paulista. Vol. 4, N°1, 30-70.
- Göbel, B., Góngora-Mera, M., Ulloa, A. (2014). *Desigualdades socioambientales en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) Facultad de Ciencias Humanas. Grupo Cultura y Ambiente: Berlin. Ibero-Amerikanisches Institut. Bogotá: Biblioteca Abierta.
- Hasenclever, A., Mayer, P. & Rittberger, V. (2000). Integrating theories of international regimes. *Review International Studies*. Vol. 26, N° 1, 3-33.
- Hochstetler, K. (2003). Fading green? Environmental politics in the Mercosur free trade agreement. *Latin American Politics and Society*. Vol. 45, N° 4, 1-32.
- König, Ch. (2013). *The environment in the Andean community and Mercosur*. UNU-CRIS Working Papers. UNU Institute on Comparative Regional Integration Studies. W-2013/3.
- Krasner, S. (1983). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Laciari, M. (2003). *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en el MERCOSUR: Oportunidades y Desafíos*. Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina.
- Laciari, M. (2010). *El Sistema de Información Ambiental del Mercosur: Una herramienta para la Integración Regional*. Montevideo: AECID/ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Laclau, E. (2006). Consideraciones sobre el populismo latinoamericano. *Cuadernos del CENDES*, N° 62, 115-120.
- Matz-Lück, N. (2009). Framework conventions as a regulatory tool. *Goettingen Journal of International Law*. Vol. 3, 439-458.
- Moreira, C.; D. Raus & Gómez Leytron, J. (2008). *Introducción*. En *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades* (pp. 7-22). Montevideo: Trilce.
- OCDE (2011). *Towards Green Growth*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ONU (2015). *The Millennium Development Goals Report 2015*. New York: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations. Disponible en: http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev (Accedido en agosto 2016).
- PNUD (2014). *Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. Human Development Report. United Nations Development Program*. New York: PNUD. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/2014-report> (Accedido en agosto 2016).
- PNUMA (2011). *Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. Nairobi: United Nations Environmental Program UNEP.
- Ryan, D. (1998). *La problemática ambiental en el MERCOSUR. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)*. Ciudad: Editorial.
- Salinas, R. (2002). Environmental challenges facing the MERCOSUR. *The Journal of Environment and Development*. N° 11, 297-303.
- SAyDS/GTZ (2008). *Gestión Ambiental y Producción Limpia en el MERCOSUR. Proyecto Competitividad y Medio Ambiente en la Argentina. Cinco Años con la Cooperación Alemana*. Buenos Aires: SAyDS.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y Lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*. N° 244, 30-46.
- Tussie, D. & Vazquez, P. (2000). *Comercio y problemas ambientales en el contexto del MERCOSUR*. En M. Araya. *Comercio y Ambiente temas para avanzar el diálogo* (pp. 1-16). Washington D.C.: Organización de Estados Americanos.
- UNASUR (2012). *Propuesta que eleva la Secretaría General a las Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de los países integrantes de UNASUR*. Secretaría General.
- Vilas, C. (2007). ¿Hacia atrás o hacia adelante? La revalorización del Estado después del Con-

senso de Washington. *Revista Perspectivas*. Vol. 32, 47-81.

Young, O. (1989). The politics of international regime formation: Managing natural resources and the environment. *International Organizations*. Vol. 43, Nº 3, 349-375.

Para citar este Artículo de investigación:

Fulquet, G. y Laciari, M. (2018). Integrando la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo del MERCOSUR: ¿ficción o realidad? *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 119-145.