



**Revista Anual del Centro de
Investigaciones en Estudios
Latinoamericanos para el Desarrollo y
la Integración**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



El Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE ¿Una oportunidad para impulsar el desarrollo sostenible en el MERCOSUR?

Autor(es): Moreno, Alicia

Fuente: Latitud Sur N° 16, Año 2021. UBA-FCE, CEINLADI. (En línea) ISSN 2683-9326.

Publicado por: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI). *Las opiniones y el contenido vertido en este trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.*

Vínculo: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/LATSUR/index>



Esta revista está protegida bajo una licencia *Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International*.

Copia de la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



Latitud Sur es una revista académica anual editada por el **Centro de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI)** perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA MERCOSUR-UE ¿UNA OPORTUNIDAD PARA IMPULSAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MERCOSUR?¹

Alicia Moreno²

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (ARGENTINA)

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo reflexionar acerca del Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-Unión Europea, alcanzado en 2019, y las oportunidades y desafíos que se presentan para la implementación del Capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible. Se reconocen asimetrías en la atención de las consideraciones ambientales, por parte de ambos bloques: la Unión Europea basa su crecimiento en el desarrollo sostenible, inclusivo y circular; el MERCOSUR solo ha incluido de manera retórica la protección del medio ambiente en sus políticas sectoriales. Aun así, los compromisos asumidos en el Capítulo mencionado podrían constituirse en un disparador de la agenda ambiental para este último. Para lograrlo, se identifican los siguientes desafíos: la dinamización institucional del MERCOSUR para implementar un acuerdo de envergadura; la diversificación de la canasta exportadora, para promover un patrón productivo consistente con los crecientes requisitos ambientales y climáticos, y la coordinación de acciones en el marco de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la cooperación internacional.

Palabras clave

MERCOSUR – Unión Europea – comercio y ambiente – acuerdos multilaterales.

THE MERCOSUR-EU STRATEGIC ASSOCIATION AGREEMENT. AN OPPORTUNITY TO PROMOTE SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN MERCOSUR?

Abstract

This article aims to reflect on the MERCOSUR-EU Strategic Association Agreement, reached in 2019, and the opportunities that the implementation of the Chapter on Trade and

¹ Fecha de recepción: 04/05/21. Fecha de aceptación: 15/09/21.

² Alicia Moreno es Magister de la Universidad de Buenos Aires en Procesos de Integración Regional y Mercosur. Docente de la materia Medio Ambiente en Áreas de Preferencia Comercial en la misma Maestría de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Docente de la Carrera de especialización en Derecho y Política de los Recursos Naturales y del Ambiente de la Facultad de Derecho (UBA). Asesora técnica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Representante Argentina en diversos foros ambientales regionales e internacionales en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Sustainable Development can provide. Asymmetries are recognized in relation to environmental issues in both groups. While the European Union bases its growth on a sustainable, inclusive, and circular development, MERCOSUR only included environmental protection in its sectoral policies in a rhetorically way. Yet, the commitments assumed in the Chapter could trigger MERCOSUR's environmental agenda. To achieve it, the challenges are institutional dynamization to implement an agreement of magnitude; the need to diversify the export basket, promote production patterns consistent with increasing environmental and climatic requirements, and the coordination of actions within the framework of the Multilateral Agreements on the Environment (MEA), the 2030 Agenda for Sustainable Development and international cooperation.

Keywords

MERCOSUR – European Union – trade and environment – multilateral agreements.

Introducción

El trabajo analiza las oportunidades y desafíos que presenta el Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-Unión Europea, con vistas a promover el desarrollo sostenible en la región del Cono Sur. En este sentido, el Acuerdo, en principio, es presentado como un instrumento cuya implementación puede contribuir a reorientar gradualmente el patrón productivo del MERCOSUR, hacia modalidades más comprometidas con la protección del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales.

En la primera sección de este estudio, se identifican los elementos clave del Acuerdo y los compromisos incluidos en el Capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible. En la segunda sección, se recuerda la paradoja que involucra a países ricos en recursos naturales, con economías primarizadas que dificultan la senda hacia el desarrollo sostenible y el cumplimiento de acciones acordadas en la arena internacional. Se consideran los aportes teóricos sobre la “maldición de la abundancia”, el Neoextractivismo, y estudios de la CEPAL y el PNUMA. En la tercera sección, se analizan las debilidades y deudas del MERCOSUR y, sin desconocer las diferencias de visión y asimetrías, se realiza un breve análisis comparado con los procesos de integración regional más relevantes, incluida la Unión Europea.

Finalmente, en la última sección se presentan los grandes desafíos y se proponen alternativas de acción, apenas exploradas por el bloque, para cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente, ambos contemplados en el Capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo.

El Acuerdo de Asociación Estratégica

El 28 de junio de 2019, el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) concluyeron dos décadas de negociaciones bilaterales, al acordar el Acuerdo de Asociación Estratégica. Si bien el Acuerdo no entrará en vigor hasta que haya sido ratificado por el Parlamento Europeo y los parlamentos de los Estados parte del MERCOSUR, fue anunciado como un hito

trascendental para fortalecer los vínculos políticos, culturales y económicos, generar un entorno económico, normativo e institucional moderno, y aumentar las oportunidades de inversión, a partir de un entorno de mayor previsibilidad y mejor clima de negocios.

En este sentido, el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) afirma que será clave que los países del bloque actúen de manera decidida para implementar políticas que les permitan maximizar las oportunidades del Acuerdo y afrontar con éxito los desafíos que éste implica (BID, 2019).

El Capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible

Define el compromiso de ambas Partes de promover relaciones económico-comerciales que contribuyan a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, las medidas incluidas en los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA) y el refuerzo de la cooperación, con el reconocimiento de los diferentes niveles de desarrollo.

El Artículo 1° tiene como objetivo el fortalecimiento de la integración del desarrollo sostenible en las relaciones comerciales y de inversiones, estableciendo principios y acciones en temas ambientales y laborales.³ Reitera y refuerza el concepto de desarrollo sostenible que establece que las dimensiones económica, social y ambiental son interdependientes y deben reforzarse mutuamente, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.⁴

En el Artículo 2°, las Partes reconocen su derecho a determinar sus políticas y prioridades de desarrollo y establecer sus niveles de protección ambiental, aclarando que deberán ser consistentes con los compromisos adoptados en los AMUMA. Se presenta de manera agregada las posiciones que ambos bloques sostienen en otras negociaciones internacionales. Mientras la UE pone el foco en la protección ambiental, señalando que *no se deben disminuir niveles de protección a efectos de incrementar comercio y/o inversiones*, el MERCOSUR pone énfasis en el principio del libre comercio, indicando que, *no se aplicarán las leyes ambientales de manera que constituyan una restricción encubierta al comercio o una discriminación injustificable o arbitraria*.

En el Artículo 5° las Partes reafirman los compromisos asumidos en los convenios y convenciones. El Artículo 6° sobre *Comercio y Cambio Climático*, refiere a la implementación efectiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)⁵ y el Acuerdo de París; a la contribución positiva del comercio en el camino hacia un desarrollo con bajas emisiones de carbono, resiliente al clima, y al aumento de la capacidad de adaptación.

³ Si bien el Capítulo aborda cuestiones ambientales y laborales, en este artículo nos limitamos al análisis de los compromisos e instrumentos en materia ambiental.

⁴ El concepto de *desarrollo sostenible* fue presentado por la denominada “Comisión Brundtland” en 1987 y reafirmado como un principio del derecho ambiental en la Declaración final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

⁵ De acuerdo con el Art. 2°, su objetivo es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.

En el Artículo 8°, se reconoce la importancia de la *conservación y uso sostenible de la biodiversidad*, y el rol que el comercio puede desempeñar para contribuir con el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. En cuestiones relativas a la protección de los bosques, el Artículo 9° se refiere al compromiso de fomentar el comercio de productos provenientes de la gestión sostenible, la inclusión de las comunidades locales y pueblos indígenas en las cadenas de suministro sostenibles de madera y productos forestales no madereros, y combatir la tala y el comercio ilegal.

En materia de *Comercio y ordenación sostenible de la pesca y la acuicultura* (Art. 9°), cada Parte se compromete a implementar medidas de conservación y explotación sostenible, de acuerdo con el derecho internacional consagrado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, actuar de conformidad con los principios del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, e implementar medidas para combatir la pesca ilegal, excluyendo del comercio internacional a aquellos productos que no cumplan con ellas.

Sobre *Información científica y técnica*, el Artículo 10° establece que aquellas medidas que puedan afectar el comercio o la inversión deben estar basadas en evidencia científica y técnica de organismos técnicos y científicos reconocidos. En concordancia la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, se incluye el Principio Precautorio.⁶

Vinculado al cuidado de la atmósfera, también se señala el compromiso de promover la implementación del Protocolo de Montreal, relativo a la protección de la capa de ozono. Además, se menciona la importancia de promover iniciativas de consumo y producción sostenibles consistentes con el ODS 12, como economía circular y eficiencia en el uso de los recursos.

Para facilitar y monitorear la implementación efectiva de este Capítulo, se establecerán un Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, un mecanismo para consultas que permita la participación de la sociedad civil y la creación de un panel de expertos.

El MERCOSUR y la maldición de la abundancia

Los países del MERCOSUR se destacan por sus dotaciones de recursos naturales y su rica biodiversidad, pero el deterioro de esta riqueza avanza inexorablemente. Ello se explica porque los esfuerzos en favor de la sostenibilidad ambiental entran en conflicto con un estilo de desarrollo en el que prima la explotación de los recursos naturales con escasa agregación de valor (Gligo, 2020). Diversos estudios y publicaciones alertan, desde hace años, sobre esta debilidad que es común a todos los países de América Latina y el Caribe.

⁶ El Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establece: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.” (Naciones Unidas, 1992)

En su edición de 2019, el informe “Perspectivas del Medio Ambiente Mundial” del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) describe a las economías de la región como dependientes de productos primarios y recursos naturales, que representan, aproximadamente, el 50% de los bienes exportados (PNUMA, 2019).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha identificado cuatro trampas que afectan a la región y le impiden encaminarse hacia modelos desarrollo sostenible e inclusivo. El estudio “Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición” afirma que, muchas economías de la región hacen uso intensivo de los recursos naturales, debido a una estructura de exportación concentrada en el sector primario, extractivo y de bajo grado de sofisticación, lo que trae impactos negativos a nivel económico, social y ambiental (CEPAL, 2019).

Estudios sobre el MERCOSUR indicaban -hace más de una década- que el bloque mostraba tendencias a una dependencia creciente en bienes primarios e intensivos en contaminación y un incremento de la toxicidad potencial de las exportaciones industriales (PNUMA y Red Mercosur, 2011). El GEO-MERCOSUR⁷ afirma que todas sus *ecorregiones*⁸ se encuentran en condiciones de retroceso, amenaza o vulnerabilidad. Se identifican el avance de la frontera agropecuaria; la pérdida o incremento de la vulnerabilidad de especies nativas; contaminación de aire, suelo y agua por agroquímicos y afectación del suelo por erosión localizada y compactación. En base a los aportes del INTA, se señala además que la expansión incontrolada del monocultivo sojero desencadena una degradación irreversible en cantidad y calidad de los recursos naturales, resultando incompatible con la sustentabilidad en regiones extra-pampeanas (CLAES, 2008).

A nivel nacional, las cifras actuales indican que, en el primer semestre de 2021, el agro representó el 70% de las exportaciones (entre productos primarios y manufacturados derivados). El agro sigue siendo el gran generador de dólares. A la vez, es necesario alertar sobre la debilidad de depender de modelos productivos tan vulnerables a fenómenos climáticos imprevisibles. Por ejemplo, ya se reconocen los impactos de la bajante del río Paraná en economías regionales (cultivo de arroz), además de la presión sobre la matriz energética, donde la hidroeléctrica, tradicionalmente, representa cerca del 30% de la generación local (La Nación, 2021).

La paradoja de países ricos en recursos naturales, con dificultades estructurales para construir modelos de desarrollo sostenibles, ha sido caracterizada como *la maldición de la abundancia* (Acosta, 2009) y algunos autores abordan esta problemática desde el neoextractivismo, enfocándose en sus causas y consecuencias.

⁷ El *GEO-MERCOSUR* es un informe promovido por el PNUMA y coordinado por el Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), con consulta a las secciones nacionales del SGT 6, que analiza la relación entre los principales flujos de comercio exterior y sus implicancias ambientales. Aplica la metodología *GEO (Global Environmental Outlook)*, por la cual se analizan las presiones que afectan al ambiente, sus impactos y respuestas.

⁸ El concepto de *ecorregión* se aplica a una superficie relativamente extensa de tierra o agua que contiene un conjunto de comunidades naturales distinguible geográficamente. Las ecorregiones conforman biomas, que son unidades biogeográficas de mayor envergadura geográfica, y pueden incluir más de una ecorregión, agrupadas por regímenes climáticos (CLAES, 2008).

La maldición de la abundancia refiere a una lógica perversa, en la que la riqueza natural se contrapone a un importante sector de población que no satisface sus necesidades básicas. Contrariamente a los supuestos de un “fatalismo tropical”, o determinismo geográfico, esta maldición se explica por la forma en que se extraen y aprovechan los recursos naturales, el escaso interés por invertir en el mercado interno, la limitada integración del sector exportador con la producción nacional y la falta de incentivos para desarrollar y diversificar la producción interna. Asimismo, los países exportadores de bienes primarios son los que cargan con el peso de los pasivos ambientales y sociales (Acosta, 2009).

Respecto del extractivismo, Eduardo Gudynas explica que se trata de un caso particular de extracción de recursos naturales, intensa o en altos volúmenes, destinados a la exportación, sin procesar o con procesamiento limitado. Se ha convertido en uno de los principales factores de presión sobre los ecosistemas latinoamericanos, tanto por la contaminación de suelos, aguas y aire, como por su expansión con impactos muy negativos sobre la biodiversidad. En general, el extractivismo se manifiesta bajo las llamadas “economías de enclave”, que evidencian muy limitadas contribuciones a las economías locales o regionales; tampoco nutren cadenas industriales nacionales porque buena parte de sus insumos, tecnologías e incluso su personal técnico son importados (Gudynas, 2013).

Maristella Svampa y Enrique Viale señalan que esta modalidad se consolidó desde el año 2000 en adelante, cuando las economías latinoamericanas se vieron favorecidas por los altos precios internacionales de los productos primarios. Independientemente de la orientación ideológica de los gobiernos, todos ellos tendieron a subrayar las ventajas comparativas del boom de los commodities, negando o minimizando las nuevas desigualdades y los conflictos socioambientales y territoriales. Así, a la modalidad de la megaminería a cielo abierto, se suman la expansión de la frontera petrolera y energética a través de nuevas metodologías invasivas (fractura hidráulica o fracking), la expansión del agronegocio, y la sobreexplotación pesquera y forestal (Svampa & Viale, 2017).

Esta matriz productiva conlleva grandes dificultades para insertarse en el camino de la sostenibilidad y cumplir con los objetivos, metas y acciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, otros AMUMA, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Acuerdo de París.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción global, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, para ser implementado por todos los países y partes interesadas. Contiene los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y sus respectivas metas de carácter universal, integrado e indivisible, conjugan las tres dimensiones -económica, social y ambiental- del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015).

Bajo la denominación de AMUMA, se identifica a una serie de instrumentos jurídicos internacionales que abordan problemáticas ambientales, como el cambio climático, capa de ozono, biodiversidad, desertificación, contaminación marina, comercio de especies silvestres, entre otros.⁹ Se registra más de un centenar de instrumentos, tanto de nivel internacional, como regional.¹⁰

⁹ La elaboración y aprobación de un AMUMA, como los instrumentos internacionales en otras materias, constituye un proceso complejo que involucra naciones y actores con intereses diversos. Es posible identificar

Hace ya muchos años señalamos la necesidad de elaborar una estrategia ambiental para el bloque (Moreno, 2011) que se vincule de manera sinérgica con las medidas para la implementación de estos acuerdos y la cooperación internacional. No se registran avances relevantes en este sentido. Por ello, consideramos oportuno analizar el Acuerdo MERCOSUR-UE, bajo esta misma visión.

El desarrollo sostenible y la protección ambiental en los Acuerdos de Preferencia Comercial

La gran mayoría de los procesos de integración regional han adoptado políticas, estrategias o planes de acción vinculados, o bien con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, o con problemáticas ambientales que resultan en una amenaza para su desarrollo, en general, asociadas al cambio climático y/o la protección de su biodiversidad.

La *Carta Ambiental Andina 2020* tiene como finalidad la economía verde y políticas integrales de economía circular, gestión sostenible de los recursos naturales, conciencia ambiental de la ciudadanía y medidas de adaptación y mitigación concertadas (CAN, 2020). La Comunidad del Caribe (CARICOM) cuenta con una Agencia regional para atender los impactos del Cambio Climático en la zona Caribe (CARICOM, 2021). El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ha elaborado su *Estrategia Energética Sustentable 2030*, en la cual los Estados Miembros han definido metas para el proceso de transición energética, contemplando todas las dimensiones del desarrollo sostenible (CEPAL, 2020).

A partir de 2020, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) se rige por el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) que subraya la importancia del crecimiento verde, incluyendo sus beneficios económicos, sanitarios y ambientales, para alcanzar una economía en América del Norte sustentable y competitiva. El Plan Estratégico 2021-2025 está conformado por seis pilares estratégicos: Aire, agua y suelo limpios; Prevención y reducción de la contaminación marina; Economía circular y manejo sustentable de materiales; Ecosistemas y especies compartidos; Economías y comunidades resilientes; Aplicación efectiva de la legislación ambiental (CCA, 2018).

El Plan Estratégico Ambiental de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) está basado en siete prioridades: conservación de la biodiversidad, ecosistemas de costa y marinos; gestión de recursos hídricos, ciudades ambientalmente sostenibles, cambio climático, químicos y desechos, y educación ambiental y consumo y producción sostenibles (ASEAN, 2017).

fases comunes en el proceso político. La fase inicial parte de la toma de conciencia y reconocimiento sobre un determinado problema ambiental con repercusiones a nivel mundial o regional. En esta fase son clave la presencia y presión de la sociedad civil y el consenso científico. Le sigue una fase de estudios, en la cual se traza un panorama del problema a abordar, se identifican las causas principales y los medios posibles para su solución o mitigación. Finalmente, la fase de negociación suele llevar años de deliberaciones de un comité intergubernamental hasta la adopción con la firma por parte de los Estados y, finalmente, la ratificación por parte de los parlamentos nacionales para su entrada en vigor.

¹⁰ Para acceder a información detallada sobre cada AMUMA: textos de los tratados, partes, decisiones judiciales e identificación por tópico o región, se sugiere visitar el sitio web de Naciones Unidas, www.informe.org.

La Unión Africana, adoptó en 2015, la *Agenda 2063, The Africa we want*, una denominación claramente alineada con *El futuro que queremos*, documento final de la Conferencia de Río+20, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Basada en siete aspiraciones básicas, la primera es: *África próspera basada en el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible* (African Union, 2013). La Comisión del Océano Índico (Commission de l'Océan Indien) cuenta con plataformas específicas para cambio climático, energía y biodiversidad (COI, 2021). El Foro de las Islas del Pacífico (Pacific Islands Forum) ha desarrollado *Pacific Roadmap for Sustainable Development 2017* (Pacific Islands Forum, 2017), la hoja de ruta para responder a los desafíos de Agenda 2030 y los ODS.

El CARICOM, el Foro de las Islas del Pacífico y la Comisión del Océano Índico conforman el grupo de negociación Small Islands Developing States (SIDS)¹¹ que, por su situación geográfica, tienen en común problemáticas en torno a los impactos del cambio climático y la vulnerabilidad a desastres naturales y soberanía alimentaria.¹²

La UE adoptó, en 2019, el Pacto Verde Europeo, como una de las seis Orientaciones Políticas de la Comisión Europea para el período 2019-2024.¹³ “*Se trata de una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos*” (Comisión Europea, 2019).

El MERCOSUR sólo cuenta con un *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente*, aprobado en 2001. Llama la atención tantos años sin avances relevantes en materia de protección ambiental. Lo mismo cabe señalar sobre la falta de algún instrumento regional que diera cuenta de su visión y objetivos, frente al hito mundial que representó la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Asimetrías del MERCOSUR y la UE en materia de desarrollo sostenible

A la hora de considerar el desarrollo sostenible y la protección del ambiente, las asimetrías entre ambos bloques son abismales. La UE basa su estrategia de desarrollo en décadas de compromisos y acciones, que confluyen en 2019 en el Pacto Verde Europeo. En contraposición, como se señaló, el MERCOSUR sólo adoptó un Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente que, a veinte años de su aprobación, no ha podido constituirse en una referencia para impulsar la consideración de la dimensión ambiental en las políticas sectoriales.

La evolución del MERCOSUR en esta materia parte de su consideración en el mismo preámbulo del Tratado de Asunción (TA), al establecer que el objetivo de la integración “...debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos

¹¹ Cabe señalar que los países que conforman SIDS, además son parte del grupo de negociación Alliance of Small Island States (AOSIS) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

¹² En 2014 se adoptó *Samoa Pathway*, una hoja de ruta que articula el camino hacia el desarrollo sostenible con las aspiraciones del grupo SIDS para los siguientes 10 años.

¹³ Las seis Orientaciones Políticas para la Comisión Europea 2019-2024 son: Pacto Verde Europeo, Economía para las personas, Europa adaptada a la era digital, Protección del estilo de vida europeo, Europa más fuerte en el mundo y Nuevo impulso a la democracia europea.

disponibles, la preservación del medio ambiente... con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio” (MERCOSUR, 1991). La estructura institucional incluye foros de gobernanza técnica y política: el Subgrupo de Trabajo N°6 Medio Ambiente, dependiente del Grupo Mercado Común, y la Reunión de Ministros de Medio Ambiente.

En materia normativa, el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, aprobado por Decisión del CMC 2/01, tiene por objeto: *“el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población”*. Claramente no se ha logrado avanzar en las cuestiones sustantivas que establece el artículo 3°, tales como la *“...incorporación del componente ambiental en las políticas sectoriales e inclusión de las consideraciones ambientales en la toma de decisiones que se adopten en el ámbito del MERCOSUR”*, la *“...promoción del desarrollo sustentable por medio del apoyo recíproco entre los sectores ambientales y económicos...”* o el *“fomento a la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión”* (MERCOSUR, 2001). Es decir que, el único instrumento normativo del MERCOSUR para la protección del ambiente no contiene herramientas operativas, obligaciones, plazos o procedimientos para impulsar el cumplimiento de sus objetivos. Paralelamente, se han identificado una serie de normas del bloque que no han considerado la dimensión ambiental, dando cuenta, no solo de la debilidad del bloque en la temática, sino también de la falta de atención al preámbulo del TA.¹⁴

Oportunidades y desafíos en la implementación del Acuerdo

Ante todo, resulta insoslayable señalar que ninguna de las negociaciones celebradas por el MERCOSUR con otros bloques, o países, tiene la envergadura de este Acuerdo.¹⁵ Ello nos permite visualizar oportunidades y desafíos necesarios para adecuar o modernizar su estructura institucional, diversificar la canasta exportadora e integrar la sostenibilidad ambiental en la agenda regional.

¹⁴ Programa de Integración Productiva del MCS (Decisión N° 12/08) y Fondo MCS de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (Decisión N° 13/08); Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MCS para el período 2008-2012 (Decisión N° 3/08); Protocolo de Contrataciones Públicas del MC (Decisión N° 37/17); Régimen para la Integración de los Procesos Productivos en varios Estados Partes del MERCOSUR con Utilización de Materiales No Originarios (Decisión N° 3/05). También cabe señalar la falta de consideraciones ambientales en el Curso Básico de Integración del Instituto MERCOSUR de Formación (Decisión N° 35/07); o de instrucción de articulación con otros órganos como el Grupo Ad Hoc para una Política Regional sobre Neumáticos inclusive Reformados y Usados (Resolución N° 25/08); Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní (Decisión N° 25/04); Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (Resolución N° 11/04); Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (Decisión N° 05/02) y la Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración (Resolución N° 89/00). Normas disponibles en el sitio web oficial del MERCOSUR.

¹⁵ En términos económicos, el PIB del acuerdo alcanza casi una cuarta parte del total mundial. Ambos bloques explican conjuntamente 37% del comercio mundial de bienes y servicios, mientras que los acuerdos de libre comercio vigentes del MERCOSUR con otros países (Israel, Egipto, Perú, Bolivia y Chile) solo alcanzan al 1,4% del PIB mundial (BID, 2019).

Los desafíos institucionales devienen de una estructura que no ha variado, sustancialmente, desde su aprobación en el Protocolo de Ouro Preto, en vigor desde el 15 de diciembre de 1995. Desde entonces, si bien se han sumado nuevos subgrupos, grupos ad hoc, grupos de alto nivel, foros, todos son dependientes de los tres órganos originales con capacidad decisoria: el Consejo Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). Esta profusión de nuevos foros de trabajo parece más bien haber potenciado el cuello de botella para la toma de decisiones, antes que dinamizarla. Casi como un bonsái (que no puede crecer porque su recipiente no le da el espacio para hacerlo), el MERCOSUR permanece muy encorsetado, aun cuando sus principios fundacionales sean la flexibilidad, la gradualidad y el equilibrio. Hace décadas, Félix Peña ya sostenía que el bloque era visualizado como “*una camisa de fuerza*” en lo relativo al desarrollo de estrategias comerciales ofensivas (Peña, 2008).¹⁶

En relación con el Acuerdo, un estudio reciente del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) sobre las posibilidades de inserción internacional de Argentina, sostiene la necesidad y oportunidad de adecuar el funcionamiento del MERCOSUR para su puesta en marcha (Carciofi, Campos, & Gayá, 2020).

El primer desafío que se identifica entonces es ¿cómo ajustar el funcionamiento institucional del bloque para implementar un Acuerdo de la envergadura mencionada? Teniendo en cuenta que, mientras una de las partes posee una estructura muy poco dinámica, la otra puede ser caracterizada como un *working process*.

En materia comercial, el citado estudio refiere a la necesidad mejorar del desempeño exportador nacional. Para ello, el Acuerdo facilitaría un mayor acceso a ese mercado; podría fomentar incentivos para ampliar y diversificar la canasta de bienes y servicios; y promover una mayor incorporación de tecnología, no solo por la radicación de inversiones, sino por los estándares necesarios para entrar en un mercado más exigente. En sus conclusiones, observa que puede resultar favorable para Argentina, por las posibilidades de avanzar hacia una economía de mayor complejidad y densidad productiva, en función de mejores condiciones de acceso a un mercado de alto ingreso y oportunidades para la atracción de inversiones y transferencia de tecnología (Carciofi, 2021).

Similar orientación encontramos en los estudios del economista Marcelo Elizondo, quien asegura que, este Acuerdo podría cambiar estratégicamente la matriz de la economía argentina y conducir a un círculo más virtuoso de inversión, innovación, tecnología y eficiencia que, a la vez, podría generar empleos de mayor calidad (Elizondo, 2019).

Retomando el estudio de la CEPAL, al referirse a la *trampa de la productividad*, se advierte sobre la débil participación de la región en las cadenas globales de valor y su dificultad para alcanzar mayores niveles de productividad. Asimismo, agrega que esta dinámica circular cobra mayor importancia en función de la demanda externa de productos básicos, resultando urgente la necesidad de nuevos motores de crecimiento (CEPAL, 2019).

¹⁶ Por ello, afirmaba que era necesario flexibilizar tanto sus compromisos como sus reglas de juego, especialmente las reglas hacia adentro, porque de lo contrario surgiría la demanda de flexibilizar hacia fuera, es decir, hacia la búsqueda de relaciones con terceros países o bloques y ésta era una demanda con final incierto.

Surge así el siguiente desafío: aprovechar las exigencias del mercado europeo en materia ambiental, y convertirlas en una oportunidad para diversificar la oferta exportadora del MERCOSUR.

Finalmente, como se ha señalado, el MERCOSUR requiere un esfuerzo para integrar la sostenibilidad ambiental en la agenda regional. Se vislumbran espacios apropiados para profundizar la cooperación al desarrollo, la cooperación Sur-Sur y triangular, así como sinergias para contribuir a la implementación las Metas de los ODS y las acciones acordadas en el marco de los AMUMA. El Capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible también presentan una oportunidad para ello.

No obstante, algunos autores han expresado, en mayor o menor medida, sus reservas al respecto. Se sostiene que la proliferación de exportaciones e importaciones promovidas por este Acuerdo generará inevitablemente un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (Ghiotto & Echaide, 2020).

Desde algunos movimientos ambientalistas, las posiciones van en la misma dirección. Uno de los comunicados de Greenpeace al respecto afirma que: *“Intercambiar autos por vacas nunca puede ser aceptable cuando implica la destrucción de los bosques del Gran Chaco y el Amazonas”* (Greenpeace, 2019).

Claramente todo incremento del comercio internacional conduce a mayores flujos de materiales y con ello, el riesgo de mayores impactos ambientales. Pero este razonamiento no es privativo de este Acuerdo, sino que aplica a todo incremento del comercio internacional, demandante de commodities y materias primas.

Los estudios del Panel Internacional de Recursos¹⁷ indican que el problema no se soluciona desalentando este tipo de acuerdos, sino desacoplando el crecimiento económico del uso intensivo de recursos y la degradación ambiental. Los acuerdos comerciales regionales podrían utilizarse para aliviar las barreras al comercio y la inversión en bienes y servicios ambientales, armonizando los estándares de productos que son relevantes para la circularidad y adaptando los compromisos de acceso al mercado a las industrias y productos de importancia para el avance de la economía circular (UNEP and IRP, 2020).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también ha señalado que, la liberalización del comercio y de la inversión puede fomentar una asignación de recursos más eficiente a nivel global, si se cuenta con una política ambiental y un marco institucional acertados. Pero, ante la falta de ellos, la globalización puede ampliar los desaciertos del mercado y de la política e intensificar las presiones ambientales. Por ello, se requieren políticas eficaces a nivel local, nacional y mundial” (OECD, 2008).

Mientras el compromiso global para combatir los efectos del cambio climático crece, los impactos de nuestra matriz exportadora comienzan a ser visibilizados, por ejemplo, a través de los incendios de la Amazonia. Asoman entonces, en los parlamentos y la sociedad civil europea voces contrarias a la ratificación del Acuerdo. Algunas se basan en la incertidumbre respecto del cumplimiento de los compromisos ambientales de los países del

¹⁷ El Panel Internacional de Recursos (IRP por sus siglas en inglés), lanzado en 2007 por el PNUMA, es una plataforma político-científica dedicada al estudio del uso sostenible de los recursos naturales y contribuir a la comprensión del concepto de *decoupling* o desacople del crecimiento económico y la degradación ambiental.

MERCOSUR. A la vez, no podemos desconocer los intereses sectoriales que, bajo estos argumentos, esconden la demanda de medidas proteccionistas.

El tercer gran desafío que se identifica es convertir la implementación del Acuerdo en una oportunidad para incorporar la dimensión ambiental en las políticas sectoriales del MERCOSUR, y dar una respuesta regional a los compromisos internacionales asumidos por los Estados parte.

Conclusiones

La humanidad enfrenta grandes retos para alcanzar el desarrollo sostenible. Los patrones insostenibles de consumo y producción conllevan efectos adversos adicionales a las tres crisis ambientales: el cambio climático, la contaminación y la pérdida de la biodiversidad. Los procesos de integración regional, como el MERCOSUR, no pueden permanecer ajenos a estos desafíos.

No obstante, la falta de incorporación de las consideraciones ambientales en las políticas sectoriales indica que el compromiso adoptado en el preámbulo del Tratado de Asunción sigue ausente en los objetivos políticos o estratégicos del bloque. Es altamente probable que ello se encuentre vinculado al problema de la primarización de nuestras economías, y la falta de orientación nacional de los Estados parte hacia modelos de desarrollo sostenible. No puede desconocerse que los ministerios con responsabilidad primaria sobre la protección del ambiente, no se encuentran entre los de mayor influencia política o asignación de recursos para cumplir sus misiones y funciones. Inevitablemente, una estructura intergubernamental replicará en el ámbito regional, los déficits de los niveles nacionales.

Si bien muchas voces sostienen que el Acuerdo sólo servirá para consolidar el rol del MERCOSUR, como proveedor de materias primas y recursos naturales, contiene cláusulas muy concretas sobre la promoción del desarrollo sostenible. Su implementación constituye un desafío, pero también una gran oportunidad para aprovechar el acceso a un mercado que, cada día, es más exigente y consistente en sus medidas internas con los compromisos mundiales en materia climática y de uso sostenible de los recursos naturales.

El interrogante final es ¿hay voluntad política para reorientar el rumbo del MERCOSUR, aún en el marco de la complejidad que implica la recuperación post pandemia?

Referencias bibliográficas

Acosta, A. (2009), *La maldición de la abundancia*, Extractivismo.com, <http://extractivismo.com/2009/11/la-maldicion-de-la-abundancia>, fecha de consulta: 20.09.19.

African Union (2013), *Agenda 2063: The Africa We Want*, African Union, https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_en.pdf, fecha de consulta: 09.07.19

ASEAN (2017), *ASEAN Cooperation on environment*. ASEAN, <https://environment.asean.org/asean-cooperation-on-environment-at-a-glance-brochure>, fecha de consulta: 09.07.19

BID (2019). *Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea*, Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Integración y Comercio, Nota técnica N° IDB-TN-0170. <https://publications.iadb.org/es/acuerdo-de-asociacion-mercosur-union-europea>, fecha de consulta: 20.09.19.

CAN (2020), *Carta Ambiental Andina*, Comunidad Andina, <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12282&accion=detalle&cat=NP&title=carta-ambiental-andina>, fecha de consulta: 01.12.20.

Carciofi, R. (2021), *30 años del Mercosur. Desafíos de una agenda para los tiempos que corren*, CIPPEC, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/09/INF-ADE-Mercosur-30-anos-Carciofi-abril-2021.pdf>, fecha de consulta: 26.08.21.

Carciofi, R., Campos, R., y Gayá, R. (2020), *Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. Desafíos y oportunidades para Argentina*, CIPPEC, <https://www.cippec.org/publicacion/acuerdo-mercosur-union-europea-desafios-y-oportunidades-para-argentina>, fecha de consulta: 20.09.20.

CCA (2018), *Plan Estratégico 2021-2025*, Comisión para la Cooperación Ambiental, http://www.cec.org/files/documents/planes_estrategicos/cca-plan-estrategico-2021-2025.pdf, fecha de consulta: 26.08.21.

CEPAL (2020), *Estrategia Energética Sustentable 2030 de los Países del SICA 2030*. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), https://www.sica.int/documentos/estrategia-energetica-sustentable-2030-de-los-paises-del-sica-ees-sica-2030_1_124775.html, fecha de consulta: 26.08.21.

CEPAL (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44525-latin-american-economic-outlook-2019-development-transition>, fecha de consulta: 01.11.19

CLAES (2008), *GEO-MERCOSUR*. Centro Latino Americano Ecología Social, <https://ambiental.net/2008/12/geo-mercosur-integracion-comercio-y-ambiente>, fecha de consulta: 18.12.08.

Comisión Europea (2019), *El Pacto Verde Europeo*, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF, fecha de consulta: 05.12.19.

Comisión Europea (2019), *Elementos clave del acuerdo comercial entre la UE y el Mercosur*. Web oficial de la Unión Europea, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/QANDA_19_3375, fecha de consulta: 29.06.19.

Elizondo, M. (2019), *El acuerdo rompe una matriz de décadas de aislamiento argentino*. Letra P, <https://www.letrap.com.ar/nota/2019-7-7-14-12-0-elizondo-el-acuerdo-rompe-una-matriz-de-decadas-de-aislacionismo-argentino>, fecha de consulta: 10.07.19.

Ghiotto, L., & Echaide, J. (2020), *El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea: estudio integral de sus cláusulas y efectos*, CLACSO, Fundación Rosa Luxemburgo, Greens/EFA <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200706063702/Informe-Mercosur-UE-2020.pdf>, fecha de consulta: 03.03.20

Gligo, N. y otros. (2020), *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*. CEPAL, Libros de la CEPAL, N° 161, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46101>, fecha de consulta: 10.11.20.

Greenpeace (2019), *El acuerdo Mercosur-UE es una sentencia para el medioambiente*. Greenpeace Argentina, <https://www.greenpeace.org/argentina/story/issues/bosques/greenpeace-el-acuerdo-mercosur-ue-es-una-sentencia-para-el-medioambiente>, fecha de consulta: 30.06.19.

Gudynas, E. (2013), *Extracciones, Extractivismos y Extrahecciones*, Centro Latino Americano de Ecología Social, CLAES, <https://ambiental.net/2013/03/definiciones-extracciones-extractivismos-extrahecciones>, fecha de consulta: 30.03.13.

International Resource Panel (2011). *Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth*, International Resource Panel, <https://www.resourcepanel.org/reports/decoupling-natural-resource-use-and-environmental-impacts-economic-growth>, fecha de consulta: 31.10.15.

La Nación (2021), *El Gobierno, ante una posible “tercera pandemia”: la del clima*, Economía, disponible en: [lanacion.com.ar: https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-ante-una-possible-tercera-pandemia-la-del-clima-nid13082021](https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-ante-una-possible-tercera-pandemia-la-del-clima-nid13082021), fecha de consulta: 15.08.21.

MERCOSUR (2019), *Mercosur cierra un histórico Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea*, Sitio oficial MERCOSUR, [mercosur.int: https://www.mercosur.int/mercosur-cierra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union-europea](https://www.mercosur.int/mercosur-cierra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union-europea), fecha de consulta: 30.06.19.

MERCOSUR (2001), *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur*, https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/50965_DEC_002-2001_ES_FERR_Marco_Med-Ambiente_MCS_Acta%201_01.pdf, fecha de consulta: 30.07.01.

Ministerio de Desarrollo Productivo (2021), *Acuerdos internacionales Unión Europea*, <https://www.argentina.gob.ar/produccion/acuerdos-internacionales/conoce/tlc/suscritos/ue>, fecha de consulta: 26.08.21.

Moreno, A. (2011), *La necesidad de una agenda ambiental en el Mercosur*, Densidades N°6, mayo 2011, https://issuu.com/densidades/docs/densidades_n_6/65, fecha de consulta: 01.06.11.

Naciones Unidas (2015), *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Asamblea General, <https://www.un.org/es/ga/70/resolutions.shtml>, fecha de consulta: 31.10.15.

Naciones Unidas (1992), *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales,

<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>, fecha de consulta: 01.11.10.

Naciones Unidas (2014), *SIDS Accelerated Modalities of Action (SAMOA) Pathway*, Asamblea General, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/15&Lang=E, fecha de consulta: 31.10.15.

OECD (2008), *Environmental Outlook to 2030*, OECEiLibray, <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/40224072.pdf>, fecha de consulta: 31.10.15.

Pacific Islands Forum (2017), *Pacific Roadmap for Sustainable Development*, Pacific Islands Forum, Sustainable Development, <https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2018/10/The-Pacific-Roadmap-for-Sustainable-Development.pdf>, fecha de consulta: 09.07.19.

Peña, F. (2008), *Hora de replanteos?* Félix Peña.com, <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2008-12-03-hora-replanteos>, fecha de consulta: 30.06.19.

PNUMA (2019), *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 6*. UNEP, <https://www.unep.org/es/resources/perspectivas-del-medio-ambiente-mundial-6>, fecha de consulta: 09.07.19.

PNUMA y Red Mercosur (2011), *Eficiencia en el uso de los recursos en América Latina: Perspectivas e implicancias económica*, Red Sur, https://www.redsudamericana.org/sites/default/files/doc/REEO_PNUMA_RED_FINAL.pdf, fecha de consulta: 01.07.11.

UNEP and IRP (2020), *Sustainable Trade in Resources: Global Material Flows, Circularity and Trade*, International Resource Panel, <https://www.resourcepanel.org/reports/sustainable-trade-resources>, fecha de consulta: 10.01.21.

Svampa, M., y Viale, E. (2017), *Continuidad y radicalización del neoextractivismo en la Argentina*. La revista del Plan Fénix año 8 número 60 abril 2017, <https://revistas.uv.cl/index.php/Perfiles/article/view/1222/1284>, fecha de consulta: 10.11.17.

Otras fuentes consultadas

CARICOM

Caribbean Community Climate Change Centre, disponible en: <https://www.caribbeanclimate.bz>, fecha de consulta: 09.07.19.

COI. Commission de l'océan Indien *Plataformas*, disponible en: <https://www.commissionoceanindien.org/nos-plateformes/#7b11b77d50676c19b>, fecha de consulta: 26.08.21.

Naciones Unidas

InforMEA, United Nations Information Portal on Multilateral Environmental Agreements, disponible en: www.informea.org, fecha de consulta: 09.07.19.

MERCOSUR

Normativa, disponible en: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa>, fecha de consulta, 26.08.21.