



Universidad de Buenos Aires  
Centro de Estudios Avanzados  
Maestría de Procesos de Integración Regional con énfasis en el Mercosur

---

# DESARROLLO ECONÓMICO Y MEDIO AMBIENTE EN EL MERCOSUR

---

Análisis de un impasse



AUTORA

LIC. BIANCA BALDECCHI



---

# DESARROLLO ECONÓMICO Y MEDIO AMBIENTE EN EL MERCOSUR

---

Análisis de un impasse





Universidad de Buenos Aires  
Centro de Estudios Avanzados  
Maestría de Procesos de Integración Regional con énfasis en el Mercosur

---

# DESARROLLO ECONÓMICO Y MEDIO AMBIENTE EN EL MERCOSUR

---

Análisis de un impasse



AUTORA  
TUTOR

LIC. BIANCA BALDECCHI  
MG. ALICIA MORENO

SETTEMBRE 2014

## ***Agradecimientos***

*“Tudo que é bom tem sua duração exata, tem de se acabar no prazo certo se quisermos que perdure para sempre.  
Levo comigo o sol, tua música e teu sangue, estarás onde eu esteja e em todo os instantes.” Jorge Amado*

Llegando al final de un trabajo que me ocupó por más de nueve meses, me doy cuenta que este esfuerzo hubiese sido imposible sin la ayuda y el soporte de muchas personas.

Quiero agradecer de manera especial y sincera la Profesora Alicia Moreno, que ha representado muchos más que una guía, en este largo camino. Ella me ha ayudada en un plano académico y humano, llevando orden en el caos de mi cabeza de estudiante, y mostrando solidaridad e interés para mis esfuerzos.

Quiero agradecer a Buenos Aires, por haber dado una vuelta tan radical a mi vida y haberme permitido de encontrar no sólo estímulos académicos o profesionales, sino amistad y afecto en un lugar tan lejos de casa.

Agradezco a mis amigos lejanos, por ser mis compañeros del corazón, pero sobre todo a mi familia, que ha hecho posible el sueño.

# Índice general

<b>Prólogo</b>	<b>10</b>
<b>1</b>	<b><i>Introducción</i> .....</b> <b>11</b>
<b>2</b>	<b><i>Desarrollo sustentable y MERCOSUR</i>.....</b> <b>15</b>
2.1	La cuestión del desarrollo ..... 15
2.2	El nacimiento de la sustentabilidad..... 19
2.3	Surgimiento del desarrollo sostenible y su relación con la teoría económica..... 22
2.4	Washington Consensus ..... 25
2.5	Rio-92 ..... 27
2.5.1	<b><i>El tema del cambio climático</i> .....</b> <b>29</b>
2.6	Los Objetivos del Milenio y la Conferencia de Johannesburgo..... 31
2.7	Río+20 y la Economía Verde..... 33
2.8	Desarrollo y sustentabilidad, el debate contemporáneo..... 37
<b>3</b>	<b><i>El Mercosur institucional</i>.....</b> <b>42</b>
3.1	El tratado de Asunción ..... 42
3.2	Los primeros avances del Mercosur, tratados y acuerdos..... 43
3.3	El SubGrupo No 6 en Medio Ambiente ..... 47
3.4	La Reunión de Ministros..... 50
3.5	Grupos ad hoc ..... 51
3.5.1	<b><i>Competitividad y Medio Ambiente - Producción y Consumo Sostenible</i> .....</b> <b>51</b>
3.5.2	<b><i>Lucha contra la desertificación y efectos de la sequía</i> .....</b> <b>55</b>
3.5.3	<b><i>Gestión Ambiental de Sustancias Químicas</i> .....</b> <b>58</b>
3.5.4	<b><i>SIAM</i>.....</b> <b>59</b>
3.6	Resumen..... 60
<b>4</b>	<b><i>Economía Mercosur: extractivismo, conflictos ambientales e inserción internacional</i>.....</b> <b>62</b>
4.1	El comercio MERCOSUR ..... 62

4.2	Los conflictos ambientales del Mercosur.....	65
4.2.1	<i>El extractivismo, definición y características.....</i>	<i>66</i>
4.2.2	<i>Los actores.....</i>	<i>72</i>
4.2.3	<i>Extrahección: extractivismo y violencia.....</i>	<i>75</i>
4.2.4	<i>La dimensión internacional de extractivismo.....</i>	<i>77</i>
4.3.	Responsabilidades comunes pero diferenciadas. Las negociaciones ambientales.....	79
4.3.1	<i>El concepto de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”.....</i>	<i>80</i>
4.3.2	<i>Las negociaciones actuales y los frentes mundiales. ....</i>	<i>81</i>
5	<b>Conclusiones.....</b>	<b>86</b>

**Bibliografía 90**

<b>Anexo 1 - Recursos compartidos y fronterizos.....</b>	<b>96</b>
<b>Anexo 2 – Marco Institucional de los Países Miembros del Mercosur .....</b>	<b>99</b>
<b>Anexo 3 – Conflictos Ambientales del Mercosur .....</b>	<b>104</b>

# Índice de las figuras

Tabla 1 - Declaración de Estocolmo .....	22
Tabla 2 - Declaración de Río, Principios 4 y 5 .....	27
Tabla 3 - Declaración de Río, Principio 8 .....	28
Tabla 4 - Declaración de Río, Principios 6 y 7 .....	28
Tabla 5 - Principio Precautorio .....	30
Tabla 6 - Objetivos del Milenio.....	32
Tabla 7 - Acuerdos Multilaterales Medioambientales y otras iniciativas de nivel internacional.....	35
Tabla 8 - Declaración de Canela .....	44
Tabla 9 - Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre UE y MERCOSUR, artículo 17 .....	45
Tabla 10 - Pautas Negociadoras del SGT 6 .....	48
Tabla 11 - Plan de Acción para MIPYMES.....	53
Tabla 12 - Políticas nacionales de CPS.....	55
Tabla 13 – Exportaciones del Mercosur .....	64
Tabla 14 - Utilizo del territorio de los países del Mercosur. ....	65
Tabla 15 - Dimensiones básicas del extractivismo .....	67
Tabla 16 - Tipos de extracción.....	68
Tabla 17 - Los tipos de extractivismo .....	69
Tabla 18 - Los conflictos ambientales del Mercosur .....	71
Tabla 19 - Los actores de los conflictos ambientales del Mercosur.....	72
Tabla 20 - Casos de extrahección en el Mercosur.....	76
Ilustración 1 - Logo Conferencia de Estocolmo .....	21
Ilustración 2 - Logo Conferencia Río.....	27
Ilustración 3 - Logo Conferencia Johannesburgo .....	32
Ilustración 4 - Logo Conferencia Río+20.....	34
Ilustración 5 - Logo Mercosur.....	42
Ilustración 6 - Evolución del comercio Mercosur en millones de dólares.....	62
Ilustración 7 – Conflictos del Mercosur, totales y porcentajes .....	66
Ilustración 8 - Minería a cielo abierto .....	70
Ilustración 9 - Fumigación de la soja .....	74
Ilustración 10 - Marcha contra mega minería.....	75
Ilustración 11 Esquema simplificado de redes globales de procesamiento y consumo .....	77



## Lista de abreviaturas

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AMMAM: Acuerdo Marco en Medio Ambiente

BM: Banco Mundial

CCT: Comité de Cooperación Técnica del Mercosur

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CDB: Convenio sobre la Diversidad Biológica

CITES: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

CLD: Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía

CMC: Consejo Mercado Común

CMMAD: Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo

CMS: Convención de Bonn sobre la Conservación de las especies migratorias de animales silvestres

CMUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

CNULD: Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación

COPs: contaminantes orgánicos persistentes

CyPS: Consumo y Producción Sostenibles

FMI: Fondo Monetario Internacional

FNUB: Foro de Naciones Unidas sobre Bosques

GEI: Gas Efecto Invernadero

GMC: Grupo mercado común

IBAMA: Instituto Brasileiro de Medio Ambiente

ILAC: Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible

IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change

MIT: Massachusetts Institute of Technology

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMC: Organización Mundial del Comercio

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PD: Países Desarrollados

PED: Países en desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente

P+L: Producción más Limpia

REMA: Reunión Especializada en Medio Ambiente

SIAM: Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR

SGT: Sub Grupo de Trabajo

TPE: Transformación Productiva con Equidad

UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

UNCTAD: United Nations Conference in Trade and Development (o CNUCYD en español)

WWF: World Wildlife Fund

## PRÓLOGO

---

La humanidad, y sobre todo el planeta, no pueden seguir sosteniendo el paradigma de consumo actual, y, con este estudio se quiere cuestionar no solo la dependencia de la sociedad de la economía del crecimiento, sino también la capacidad de este modelo de garantizar y aumentar el bienestar de las personas y los objetivos de reducción de la pobreza. El paradigma en el cual vivimos se funda en la caducidad de los bienes y sigue la lógica del “usar y tirar”, causando la destrucción de la naturaleza y de sus recursos y la explotación de las personas, con su explotación salvaje acompañada por el aumento de la inseguridad laboral.

La sociedad actual y la opinión pública están finalmente incorporando la cuestión ambiental en el debate común, de manera que vemos aparecer los primeros pasos en dirección de la economía verde, la forma más liviana de desarrollo sustentable. Estos avances, aunque no sean de la intensidad necesaria a impulsar un verdadero cambio en el paradigma mundial, dejan espacio para la esperanza de mejoramientos más sustanciales en el futuro.

Los avances hacia un desarrollo sustentable necesitan una base de coordinación y cooperación a nivel de bloques regionales como globales, pero los hechos muestran otra tendencia: una falta de conocimiento, posibilidades y a veces voluntad para la creación de medidas vinculantes, o mecanismos de control que puedan garantizar la efectiva realización de los objetivos ambientales y de sustentabilidad.

Personalmente creo que la solución ideal, no sólo para Sudamérica sino para el entero contexto global, sería un cambio poderoso de dirección y perspectivas futuras, me refiero a los aportes de intelectuales como Gudyas y Bauman que arman sus críticas contra el sistema capitalista y consumista de la sociedad moderna.

Con este trabajo de investigación quiero mostrar el estado de los avances hacia un desarrollo sustentable en el Mercosur y como las fallas de estos tentativos responden a múltiples causas, identificadas en diferentes categorías de análisis: nivel de conocimiento, disponibilidad de recursos, estructura productiva, patrón de comercio, capacidad de gestión, y responsabilidad ética hacia las actuales y futuras generaciones.

# 1 INTRODUCCIÓN

---

La historia del desarrollo de la región latinoamericana fue siempre caracterizada por fallas y caídas, en principio meta de explotadores españoles y portugueses, y después objeto de las expansiones comerciales e ideológicas de Inglaterra y Estados Unidos. Al día de hoy no se puede considerar disuelto el cordón de dependencia que ata Sudamérica, y su rol de proveedor de recursos naturales y commodities, sino que se amplió el panorama de los “explotadores”, con China e India como nuevos grandes consumidores en el mercado de bienes mundial.

Ya a partir de la década de los '40, con la contribución fundamental de Prebisch, la región se puso en la primera línea en el debate sobre el desarrollo, y tomaron fuerza las teorías centro-periféricas de donde emergió el modelo de Industrialización por Sustitución de las Importaciones, en el cual fracasaron todos los tentativos de crecimiento económico de la región.

En los años '80 se quiso cambiar este paradigma con teorías de tipo neoclásico, bajo el eje del Consenso de Washington y la influencia norte americana; el periodo de privatización y liberalización dejó el continente en un clima de profunda crisis económica, cuyo mayor ejemplo fue el default argentino del 2001.

Ahora en la región se observa un clima de mayor estabilidad institucional y económica, la crisis internacional del 2008 tuvo repercusiones relativamente contenidas, y el tema del desarrollo, la búsqueda de un plan futuro, de un nuevo horizonte, vuelven con fuerza a imponerse en los temas de debate.

Desde muchos años atrás, los académicos han empezado a refutar la coincidencia entre los términos 'crecimiento' y 'desarrollo'. En los mismos años podemos observar la aparición de la temática de medio ambiente y la relevancia siempre mayor que sus cuestiones van tomando.

El desarrollo de América del Sur no es más una cuestión de crecimiento económico, sino la suma de un conjunto de factores económicos, sociales y políticos. El análisis de la realidad se hace más complejo y el policy maker debe tener en cuenta la importancia de las perspectivas futuras, sean vinculadas con los límites de los recursos naturales o con la acumulación de capital humano y conocimientos tecnológicos necesarios para las relaciones exteriores y los vínculos con el resto del mundo.

Fue en la década del '70, con las conferencias de Estocolmo, cuando el concepto de desarrollo fue confrontado por primera vez con la cuestión ambiental o la disponibilidad de recursos. Y en las Cumbres de Rio y Johannesburgo quedaron fuertemente asociados. Se planteó un nuevo marco de

desarrollo sustentable que, con la evolución del debate, se vinculó siempre más con la cuestión de la erradicación de la pobreza: el desarrollo sustentable es un conjunto de ámbitos, económico, social y ambiental, que se desarrolló en tres corrientes de intensidades diferentes, en proporción al grado de revolución de la estructura económica y social que proponen.

El desarrollo sustentable es una concepción de desarrollo humano que vincula la explotación de los recursos naturales para beneficio humano con la defensa del medio ambiente, de manera que también las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades. Este término fue usado por primera vez por la Brundtland Commission "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs"; y su evolución llevó a unir los objetivos de mantenimiento de la biocapacidad del sistema natural con los objetivos sociales de la humanidad, en el planteamiento de una nueva manera de entender la economía.

La historia del término está vinculada con el debate entre la separación de los conceptos de "crecimiento" y "desarrollo" y estrictamente relacionada con las acciones de la ONU: esta temática se desarrolló en numerosas cumbres, a partir de Estocolmo 1972, siguiendo con Río 1992 y la programación de la Agenda 21, los objetivos del Milenio, Johannesburgo 2002 y Río +20<sup>1</sup>.

En este debate tiene mucha relevancia la posición de los países en desarrollo que, mientras aseguran su interés sobre el tema de la defensa ambiental, también ven en el desarrollo sustentable una amenaza para su propio desarrollo o crecimiento económico y una manera de perpetuar una realidad siempre más alejada de la equidad y de dependencia aún mayor.

En el marco del desarrollo sustentable se encuentra el vínculo entre economía y medioambiente, unidos por la explotación de los recursos naturales. La economía de los países de Sudamérica lleva en adelante una herencia extractivista, por algunos definida neoextractivista (Gudynas 2009): el neoextractivismo es un modelo de desarrollo económico adoptado por algunos gobiernos de América del Sur a principios del siglo XXI y cuyos antecedentes se ubicarían en el extractivismo convencional. Al igual que éste, el neoextractivismo orienta la economía hacia actividades de explotación de la naturaleza para la obtención de recursos no procesados dirigidos de forma prioritaria a la exportación, pero difiere de aquel en el papel protagónico que adquiere el Estado en el proceso productivo. Esta participación puede adoptar una forma directa, a través de empresas estatales, o indirecta, a través de tributaciones y otros mecanismos de regulación, y permite la obtención de un porcentaje mayor de ingresos para las arcas estatales. Parte de estos recursos sirven

---

<sup>1</sup> Es importante señalar que los tratados fundacionales del mismo MERCOSUR contienen consideraciones ambientales que claramente se relacionan con el proceso preparatorio para la Cumbre de Río.

para la puesta en marcha de programas sociales y otras iniciativas públicas que dotan a los gobiernos de cierto grado de legitimidad.

Dentro de esta lógica de explotación vemos avances solamente teóricos o normativos hacia una sustentabilidad económica, en las relaciones internas del MERCOSUR como en las relaciones internacionales a nivel global. La falta de cooperación del bloque refleja un malestar internacional: problemas globales o regionales que enfrentan una lógica de acción nacional. En este marco retoman importancia las tentativas de integración regional, de acuerdo con la fórmula “la unión hace la fuerza” y la necesidad de organizarse en bloques para solucionar problemas que casi siempre toman dimensiones y características más extensas que los confines nacionales. La lógica de la integración responde a una conciencia de interdependencia, que se manifiesta también en el panorama de las relaciones internacionales, con el desarrollo de foros de debate como la OMC o el G20.

Se puede observar la incapacidad y la imposibilidad de los países del MERCOSUR de realizar políticas de desarrollo sustentable: brechas respecto a los niveles tecnológicos y científicos de los países del hemisferio norte y vinculaciones de carácter económico-comercial; pero también existe otro nivel caracterizado por la voluntariedad de sus acciones, o sea todas las políticas que no quieren tomar en cuenta las vinculaciones ambientales a pesar de los riesgos que comportan, no solo en la degradación de recursos por sobre-explotación y contaminación, sino también en el impacto sobre la calidad de vida de las poblaciones.

El trabajo de investigación se desarrollará a lo largo de los siguientes capítulos.

En el Capítulo 2 se recorre la historia del debate sobre el desarrollo, y su contraposición con el crecimiento económico, se trata también de la sostenibilidad y de sus interpretaciones, débil, fuerte y súper-fuerte.

El Capítulo 3 describe el marco normativo-institucional del Mercosur y el lugar que el medio ambiente representa a su interior, como la actividad del 6° Subgrupo de Trabajo del Grupo Mercado Común – Medioambiente marque la necesidad de separar la economía regional de un modelo primario, pero, a pesar del largo número de reuniones y de trabajos de seguimiento, solo se ha logrado la creación de un estricto número de políticas comunes, que, como en el caso de la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles, no llegan siquiera a abordar medidas operativas que sirvan para su implementación.

Con los datos del Capítulo 4 se quiere mostrar la verdadera relación de los países del bloque con las temáticas medioambientales, los conflictos entre los socios, como en el caso de las papeleras del Rio

Uruguay, o las tensiones internas, relacionadas a la explotación de recursos mineros o agropecuarios y sus efectos sobre el territorio y sus poblaciones.

A la luz de estas informaciones, se analizarán las causas y las responsabilidades de los avances mancados, sean esas internas o externas al bloque. De un lado la falta de voluntad de los Miembros de respetar e implementar sus compromisos ambientales, dejando de considerar la temática medioambiental como una temática de menor importancia; pero, del otro lado está el sistema económico internacional, liderado por los países desarrollados, que con sus reglas y su funcionamiento se opone a la afirmación de prácticas sustentables, y, en muchos casos, usa de las temáticas ambientales para la perpetuación de una lógica de dependencia Centro-Periferia y de justificación de la inactividad de los Países en Desarrollo, como en el caso de Ecuador con la Iniciativa Yasuní-ITT<sup>2</sup>.

Por último, en el Capítulo 5 se presenta la validación de hipótesis y quedan planteadas las reflexiones finales.

---

<sup>2</sup> El Presidente del Ecuador, Rafael Correa anunció en 2007, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el compromiso del país para mantener indefinidamente inexploradas las reservas de 846 millones de barriles de petróleo en el campo ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini), equivalentes al 20% de las reservas del país, localizadas en el Parque Nacional Yasuní en la Amazona ecuatoriana. A cambio, el Presidente propuso que la comunidad internacional contribuya financieramente con al menos 3.600 millones de dólares, equivalentes al 50% de los recursos que percibiría el Estado en caso de optar por la explotación petrolera. De esta forma se crea un fondo de capital administrado por el PNUD, con la participación del Estado, la sociedad civil ecuatoriana y representantes de los contribuyentes. Esta Iniciativa permitirá evitar la emisión de 407 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, el principal gas que provoca el cambio climático. Esta reducción es mayor a las emisiones anuales de países como Brasil o Francia. El Parque Nacional Yasuní es la reserva más importante de biodiversidad en el planeta y alberga los dos pueblos en aislamiento voluntario del Ecuador, los Tagaeri y los Taromenan.

## 2 DESARROLLO SUSTENTABLE Y MERCOSUR

---

*Les propongo entonces, con la gravedad de las palabras finales de la vida, que nos abracemos en un compromiso: salgamos a los espacios abiertos, arriesguémonos por el otro, esperemos con quien extiende sus brazos, que una nueva ola de la historia nos levante. Quizá ya lo está haciendo, de un modo silencioso y subterráneo, como los brotes que laten bajo las tierras del invierno (SÁBATO, 1999)*

Para poder explicar la complejidad del debate sobre los temas de desarrollo sustentable es necesario distinguir los conceptos que la componen, de un lado el desarrollo y del otro la sustentabilidad, los cuales tuvieron, a lo largo de la historia, evoluciones diferentes, antes de unirse en el concepto moderno.<sup>3</sup> Es mi intención prestar particular atención a las contribuciones que surgieron de América Latina o que ahí tuvieron las mayores influencias, para insertar la creación y la evolución del Mercosur en el marco de las consideraciones ambientales.

### 2.1 LA CUESTIÓN DEL DESARROLLO

La importancia de este tipo de debate se puede evidenciar desde las palabras del economista brasileño Celso Furtado, que describe el desarrollo como un mito basado en “objetivos abstractos como son las inversiones, las exportaciones y el crecimiento”. El autor evidencia la imposibilidad de los objetivos planteados, como la idea que “los pueblos pobres podrán algún día disfrutar de las formas de vida de los actuales pueblos ricos” (Furtado, 1974). Según él, este tipo de mentalidad sirve para justificar las formas de dependencia instauradas por el carácter predatorio del sistema productivo dominante. Esta dimensión problemática persiste actualmente, y sigue atándose con el destino de América Latina.

La palabra desarrollo se origina en las ciencias naturales, como la biología, para referirse a las etapas de crecimiento y maduración de un individuo o fenómeno. El término se evolucionó largamente entrando en contacto con las ciencias sociales y los sentidos usuales de la palabra desarrollo apuntan a los avances y progresos en el campo económico y social. En ese sentido, la Real Academia Española presenta al desarrollo como una acepción económica entendida como la “evolución progresiva de

---

<sup>3</sup> El término inglés “sustainable” encuentra en castellano dos traducciones, sustentable y sostenible. Según la traducción oficial, el término que mejor explica el concepto es “sostenible” aunque el uso haya llevado a una situación de intercambiabilidad entre las dos palabras, esta indistinguibilidad se usará también a lo largo de este estudio.



una economía hacia mejores niveles de vida”, mientras que, cuando se lo refiere a las personas, se lo define como progreso, bienestar, modernización, crecimiento económico, social, cultural o político.

El sentido convencional del desarrollo, y en particular la llamada “economía del desarrollo”, se popularizó inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Los principales temas abordados eran la lucha a la pobreza y las cuestiones legadas a la distribución de la riqueza. De ese período surgió la distinción entre países desarrollados (PD) y subdesarrollados o en desarrollo (PED), entre los cuales figuraba América Latina. El ejemplo más famoso es el discurso del presidente Harry Truman, del 20 de enero del 1949, donde se plantea la necesidad que los PED sigan las mismas etapas de las naciones industrializadas para llegar a ese nivel de bienestar (Esteva, 1992). Fue con esta mentalidad que el concepto de desarrollo se vio inexorablemente unido al crecimiento económico y, en consecuencia, temas como el bienestar humano o preocupaciones en respecto de la desigualdad quedaron subordinadas a los medios económicos. Estas ideas tenían a su vez antecedentes en aportes como los de Michal Kalecki, John Maynard Keynes y Nicholas Kaldor, quienes defendían la visión del progreso (Gudynas, 2011).

La idea de progreso se fue afirmando en América Latina desde el siglo XIX, conectándose con las concepciones de desarrollo para representar la evolución económica y social. La evolución de esta mentalidad llevó a considerar desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, como en los trabajos de Lewis (1976). El crecimiento económico fue considerado el objetivo principal, sacando cualquier importancia a temáticas como la distribución, favoreciendo la avanzada del Producto Bruto Interno como meta en sí mismo. De esta manera, a mediados del siglo XX, se consolida una visión del desarrollo como proceso de evolución lineal<sup>4</sup>, principalmente económico, basado en la apropiación de recursos naturales en favor del necesario desarrollo industrial, a su vez guiado por diferentes versiones de eficiencia y rentabilidad económica, y orientado a emular el estilo de vida occidental (Bustelo, 1998) (Unceta Satrústegui, 2009).

Con el establecimiento de las concepciones del desarrollo comenzaron a aparecer las primeras oposiciones y críticas. De un lado las alternativas surgidas en los foros internacionales, como el espacio de las Naciones Unidas con la “Década del Desarrollo de las Naciones Unidas: Propuesta para la Acción” (1962), donde se insistía en la separación entre “crecimiento” y “desarrollo”, para separar un ámbito puramente económico, de un otro más amplio, abierto a temáticas sociales y culturales.

---

<sup>4</sup> En el trabajo de Rostow (1960) se analizan las etapas necesarias para llegar a una economía inspirada en el modelo de las economías avanzadas.

De otros lados, se encuentran ejemplos de alternativas surgidas en espacios académicos: entre 1965 y 1969, se lanzaron varios estudios críticos, como las análisis de E.J. Mishan, que llamaban la atención sobre los “efectos de rebosamiento” del crecimiento económico - urbanización, la migración o el incremento de automóviles (Mishan, 1983). Se sumaron otras miradas, como las de Galbraith (1992) sobre la opulencia, o el reconocimiento de Hirsch (1970) sobre los límites “sociales” al crecimiento.

Todos esos debates llegaron a América Latina, aunque la atención de la región estaba más interesada en las críticas promovidas por Raúl Prebisch. Su doctrina, conocida como estructuralismo, se enfocaba en la estructura heterogénea de las economías latinoamericanas, donde coexistían sectores más avanzados junto a otros atrasados y de subsistencia. Las economías se especializaban entonces en la exportación de unos pocos productos primarios, con algunos enclaves modernos. Las relaciones internacionales así generadas mostraban una jerarquización o asimetría entre un centro, formado por los países industrializados, y una periferia constituida por los países en desarrollo (Rodríguez, 2006). Esta tipo de mirada ocupó un lugar de gran importancia y respeto, que permitía de explicar las estrategias de sustitución de importaciones por una industrialización propia, e impuso una necesaria mirada internacional al desarrollo (Gudynas, 2011).

Con la evolución de la teoría de la dependencia, se llegó a distinguir el subdesarrollo de las etapas previas al desarrollo, sino identificarlo como un producto, que encontraba sus orígenes en el colonialismo y en el imperialismo. El sistema de acumulación capitalista era ahora la justificación de las asimetrías en el comercio internacional, y freno para el progreso de los PED.

Se formaron varias corrientes adentro de la perspectiva dependentista (Bustelo, 1998), de acuerdo a cómo interpretaban las condicionalidades internacionales o el papel de los contextos histórico-políticos locales (por ejemplo en los trabajos de Gunder Frank, 1970; Furtado, 1964; Cardoso y Faletto, 1969; entre otros). Se criticaba a la economía del desarrollo convencional de no contemplar adecuadamente las situaciones históricas ni las relaciones de poder, elevadas a elementos principales bajo el dependentismo.

La gran falla de todas estas posturas heterodoxas fue no lograr un efectivo destaque de las ideas básicas de la ortodoxia, como la importancia del crecimiento económico como expresión de progreso material, el papel fundamental de la industrialización, la búsqueda de una mayor eficiencia en la explotación de los recursos naturales. Nunca se pusieron “en discusión las ideas de “avance”, “atraso”, “modernización” o “progreso”, o la necesidad de aprovechar la riqueza ecológica de América Latina para nutrir ese crecimiento económico. Por estas razones, las propuestas de

desarrollo alternativo mantenían en su núcleo central el progreso económico, y sus disputas se desenvolvían en el plano instrumental.” (Gudynas, 2011)

A los largo de la década del '70 emergieron también cuestionamientos que intentaban reformular los aspectos económicos y sociales del desarrollo. En ese conjunto puede destacarse, por ejemplo, la “Declaración de Cocoyoc” liderada por Barbara Ward (PNUMA & UNCTAD, 1974), donde se marca la existencia de numerosas vías para el desarrollo, y su objetivo es mejorar la distribución de la riqueza y la satisfacción de las necesidades básicas. En la misma perspectiva se sitúa la propuesta de “otro desarrollo” (1975), promovida por la Fundación Dag Hammarskjöld de Suecia, que insistió en separar el desarrollo del crecimiento, apuntando a la satisfacción de las necesidades y la erradicación de la pobreza. Bajo esta perspectiva se considera un desarrollo caracterizado por endogeneidad (definida al interior de cada sociedad) y autonomía. Posiciones como esas, inicialmente fueron duramente contestadas, pero encontraron un mayor consenso en un segundo momento, alimentando la mentalidad que pudo lanzar el Índice de Desarrollo Humano en 1990<sup>5</sup>.

La influencia de estas posturas llegó y evolucionó en América Latina, cuyo mayor representante fue el economista chileno Manfred Max-Neef, y su trabajo sobre el “desarrollo a escala humana”, fundado sobre tres postulados centrales: el desarrollo enfocado en las personas y no en los objetos, la distinción entre satisfactores y necesidades<sup>6</sup>, y la definición de pobreza como un concepto plural originado por las necesidades insatisfechas (Max-Neef, 1993).

Durante la década de los '80, se asiste al avance de la mentalidad neoclásica, promovida por Estados Unidos y Inglaterra con el binomio Regan-Thatcher, según la cual el subdesarrollo es una condición basada en la ineficiente distribución de los recursos, causada por las distorsiones de los presión imputables a la intervención estatal y a la economía cerrada. Mientras el lema de la ortodoxia se vuelve “liberalización, privatización y desregulación”, y el mainstream conduce a la “década perdida”, la heterodoxia repiensa a un desarrollo vinculado a la autosuficiencia, siguiendo a Johan Galtung (1985). Bajo el concepto de autosuficiencia se promueve el aprovechamiento local de los efectos positivos, y no se permite la transferencia de las externalidades negativas. Este tipo de análisis se

---

<sup>5</sup> En su primera versión, se inspiró en los aportes de Amartya Sen sobre las “capacidades”, donde el bienestar se debía enfocar en especial en las potencialidades y en el hacer.

<sup>6</sup> “Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables. Las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades (satisfactores).”(Max-Neef et al., 1993)

configura bajo el término “desarrollo endógeno”, aunque haya tenido alcances limitados en el continente latinoamericano<sup>7</sup>.

## 2.2 EL NACIMIENTO DE LA SUSTENTABILIDAD

Mientras el debate sobre la dependencia avanzaba, empezaron a surgir las primeras alertas de carácter ambiental, cuya base principal fue el reporte “Los límites del crecimiento” del 1972. El documento, que fue realizado por el Massachusetts Institute of Technology (MIT) bajo la solicitud del Club de Roma<sup>8</sup>, no nació como reporte del estado del medioambiente, sino que su objetivo era analizar las tendencias globales de crecimiento (población mundial, industrialización, producción de alimentos y explotación de recursos naturales).

Los elementos naturales que componen un territorio tienen valor como recursos en función de su utilización como excedente por una sociedad en una determinada época, ya que son explotables en relación a ciertos niveles de desarrollo técnico y a la situación geográfica de un espacio. Cuando la cuestión es conservar la naturaleza, al sistema económico implica resolver como los recursos naturales deben ser valorados también por su no-utilización. Quizás el primero a plantear esta cuestión en el desarrollo capitalista fue Meadows (1972). Para formular su modelo, Meadows separó los recursos naturales en dos bloques: los renovables y los no renovables. Estos últimos no pueden utilizarse sin agotamiento final, como en el caso de los combustibles fósiles; las reservas totales son fijas, por lo que existe un límite a su utilización acumulativa. Otros recursos, como las tierras agrarias y los recursos pesqueros pueden renovarse hasta el límite marginal impuesto por la segunda ley de la termodinámica.

El informe cuestionó la idea central del desarrollo como crecimiento perpetuo. Las tendencias analizadas contemplaron el alcance de “los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien

---

<sup>7</sup> Actualmente se pueden encontrar referencias en las prácticas agropecuarias campesinas bajo la Red COMPAS, un programa internacional con 22 organizaciones de desarrollo en 10 distintos países en Sud América, Asia, África y Europa. Estas organizaciones compañeras están comprometidas al desarrollo endógeno en los campos de la agricultura, la salud y los recursos naturales. Ellas quieren entender las visiones de mundo (cosmovisiones) de los pueblos rurales con los que ellas trabajan y buscan oportunidades de apoyar la dinámica del conocimiento indígena y de los líderes tradicionales en un esfuerzo por mejorar sistemas de sustento.

<sup>8</sup> El Club de Roma fue fundado en el abril del 1968 por un pequeño grupo de amplia representación, diplomáticos, industriales, académicos y políticos, invitados por Aurelio Peccei y Alexander King. El centro de la discusión se desarrollaba alrededor de las dificultades en la superación de una mentalidad vinculada al corto plazo, especialmente en relación a la estrechez de recursos disponibles del planeta.

años”, donde el “resultado más probable será un súbito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial” (Ibíd. 1972). El informe no entraba en cuestiones geopolíticas pero dejaba en evidencia que las tendencias de aumento de la población, el incremento de la industrialización y la contaminación, y el consumo de recursos, chocarían contra límites planetarios. El impacto de estas conclusiones fue enorme, uno de los pilares de la economía del desarrollo convencional – el crecimiento perpetuo- estaba bajo ataque, y esto se reveló en las amplias contestaciones, de derecha como de izquierda. Las críticas principales lo asimilaban a una mentalidad neomalthusiana, de negar el rol de la ciencia y tecnología en la creación de alternativas para los recursos agotados o los impactos sobre el medioambiente. Este pronóstico despertó gran interés por parte de la sociedad civil, sobre todo en los países industrializados que, en la década de los 70 experimentaron un gran aumento en las demandas acerca de la calidad de vida y valores pos-materialistas, incluyendo la conciencia de los riesgos a largo plazo por el agravamiento de los desequilibrios ambientales en el globo terrestre y por múltiples alertas sobre posibles cambios globales en la atmósfera y en el clima. Introducir la conservación de los recursos naturales en el debate económico fue un esfuerzo innovador, ya que prevalecía desde la tradición neoclásica hasta la marxista la suposición de que, a través de la acumulación de capital y del progreso técnico, el crecimiento económico podría continuar indefinidamente, aunque quizás a expensas de la calidad ambiental. Pero, aunque la solución de la productividad máxima sostenible se presentaba atractiva para la cuestión del agotamiento de los recursos, el movimiento ambientalista estaba lejos de un consenso, puesto que la determinación de unos límites concretos es contradictoria con las dos opciones de racionalidad de desarrollo económico clásicas, que plantean el crecimiento ilimitado de la oferta de bienes y consumo: la eficiencia y la equidad.

Muchos intelectuales de izquierda latinoamericanos se sintieron atacados por “Los límites del crecimiento” en aspectos que ellos mismos llevaban por adelante, como la modernización, el aprovechamiento de las riquezas ecológicas latinoamericanas, y la propia idea del crecimiento. La respuesta fue formulada con un modelo alternativo “¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano” del 1975, coordinado desde la Fundación Bariloche, y liderado por Amílcar O. Herrera. En esta formulación se sostiene que los problemas “no son físicos sino sociopolíticos, y están basados en la desigual distribución del poder tanto internacional como dentro de los países”. Como solución se propuso “una sociedad básicamente socialista, basada en la igualdad y la plena participación de todos los seres humanos en las decisiones sociales”, donde se regularía el consumo material y el crecimiento económico para hacerlos compatibles con el ambiente (Herrera, 1975). Adentro de este modelo se encuentran algunos avances, tales como rechazar el patrón de desarrollo de los países ricos, pero se deja en un segundo plano la preservación ambiental para una etapa

posterior al bienestar humano. “También propone alternativas cuestionables, como el uso extendido de la energía nuclear o ceder masivamente las áreas naturales a la agricultura, sin considerar los serios impactos en la biodiversidad que eso tendría. Es un informe que defiende el crecimiento económico por otros medios, y considera que sus impactos se pueden resolver tecnológicamente. El caso de este modelo alternativo latinoamericano debe tenerse presente, ya que algunos elementos de esa perspectiva reaparecerán años después en algunos gobiernos progresistas.” (Gudynas, 2011)

*Ilustración 1 - Logo Conferencia de Estocolmo*



La fecha que registra la decisión global de enfocar esfuerzos en la protección del medio ambiente, es oficialmente el 16 de junio del 1972, fecha de adopción de la Declaración de Estocolmo, documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano. En la primera parte se aclarece la relación de interdependencia entre el ser humano y la naturaleza, como “obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. [...] Se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma” (Meadows & al., 1972). Es con este sentimiento que se funden los conceptos de desarrollo y de sostenibilidad, como será aclarado en los primeros principios de la misma declaración.

Esta conferencia se celebró en un momento de predominancia de la idea del “Estado Benefactor”, considerando entonces la importancia del Estado en la respuesta al desafío de la defensa ambiental, como explicado en el principio 13:

“Al fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población.”

Tabla 1 - Declaración de Estocolmo

<p><b>Principio 1</b></p> <p>El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión e de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.</p>	<p><b>Principio 2</b></p> <p>Los recursos de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.</p>
---	--

Fue en este periodo que una buena parte de los ambientalistas defendió la incompatibilidad insuperable entre el crecimiento económico y la conservación del medio ambiente en el largo plazo, requiriendo a la humanidad de formular una nueva racionalidad para el desarrollo. El primer teórico en formular esta tesis fue Herman Daly, en 1973, con su publicación de la Teoría de la economía en estado estacionario (Steady-state Economy), en la cual se involucraron varios autores, casi todos de países industrializados y la mayoría de ellos norteamericanos. Con estado estacionario se entiende un stock constante de riqueza física (capital) y de población. En consecuencia ambas cantidades deben mantenerse con un índice de inputs (cuales nacimientos o producción) igual al índice de outputs (como fallecimientos o consumos). La gran innovación de esta teoría está su fundamento en la capacidad de soporte de la tierra, en lugar de trabajar la premisa de la eficiencia de asignación de los recursos o de su distribución. Por lo tanto surge la mentalidad de preservación de los recursos para las generaciones futuras y la sumisión de las relaciones del sistema social a las leyes del funcionamiento del sistema natural. (Daly, 1973)

### 2.3 SURGIMIENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU RELACIÓN CON LA TEORÍA ECONÓMICA

La evolución del debate ambiental de la década de los '70 llevó a la aparición de las primeras versiones de "desarrollo sustentable" en los primeros años de la década de 1980. El término "sostenible" proviene "de la biología de las poblaciones, entendida como la posibilidad de extraer o cosechar recursos renovables mientras se lo hiciera dentro de sus tasas de renovación y reproducción. A su vez, esa extracción debía estar directamente orientada a satisfacer las

necesidades humanas y asegurar la calidad de vida, metas distintas al simple crecimiento” (Gudynas, 2011).

Una formulación inicial de este tipo apareció en la primera “Estrategia Mundial para la Conservación” (UICN, PNUMA, & WWF, Estrategia mundial para la conservación, 1981). Con este informe se sostiene que la imposibilidad de incorporar la dimensión ambiental bajo el marco conceptual del desarrollo convencional, y se postula la necesidad de una redefinición del concepto en su esencia.

Un ulterior adelanto se dio con la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD), convocada por las Naciones Unidas. En su informe final, “Nuestro Futuro Común”, mejor conocido como Informe Brundtland, se formula lo que es posiblemente la definición más citada de desarrollo sostenible. En primer lugar, el desarrollo viene identificado como herramienta al servicio de la satisfacción de las necesidades humanas, extendiendo pero el compromiso a las generaciones futuras. En segundo lugar, hay un acercamiento con la posición del Club de Roma, con el reconocimiento de la existencia de límites, que vienen divididos entre rígidos (por ejemplo, los límites de los ecosistemas), y flexibles (que dependen de los seres humanos como la tecnología o la organización social). El final tiene una nota conciliadora, según la cual el desarrollo sostenible debe ser orientado hacia el crecimiento económico, en el tentativo de eliminar la contraposición entre ecología y economía. Se vuelve a sostener que el desarrollo implica crecimiento económico, y para lograr eso, la conservación de los recursos naturales pasa a ser una condición necesaria. Elementos que antes estaban opuestos ahora pasan a estar mutuamente condicionados.

En el mismo año, las agencias financiadoras para la cooperación internacional se adelantaron en defender que el camino para lograr la sostenibilidad debería basarse en el principio de la eficiencia productiva. Como ejemplo destacado está el Banco Mundial, que en el mismo año de 1987 anunció la creación de un Departamento Ambiental, prometiendo incrementar las líneas de financiamiento en esta área. En su discurso, sobresale un recetario liberal francamente favorable al crecimiento económico, afirmando que las dificultades para promover un desarrollo sostenible no resultan de las inversiones privadas sino de distorsiones causadas por políticas sectoriales como la de precios y subsidios, de impuestos sobre la tierra y de crédito, que afectarían indirectamente la tasa de degradación ambiental. (Repetto, 1988)

La conceptualización de sustentabilidad del Informe Brundtland es polisémico a causa de su oferta de ofrecen distintos significados, que en caso de ser tomados en forma aislada, derivan hacia posturas del desarrollo muy diferentes. Por esta razón se ha indicado que esa definición trae contradicciones en sus propios términos, aunque sin llegar a ser considerados oxímoros, ya que lo importante es



cómo se articulan esos componentes en el conjunto de la definición. En la CMMAD hay una lógica interna, que comienza por su particular entendimiento de los límites y permite articular los componentes entre sí (Gudynas, 2011). La misma lógica se repetiría pocos años después con la versión latinoamericana de ese mismo informe, "Nuestra Propia Agenda" (CDMAALC, 1990). Otra tesis también favorable al crecimiento económico sostenible fue formulada por la CEPAL, a principio de los noventa, cuya premisa era no destruir los recursos en los cuales se basa el progreso (CEPAL, 1992). La agencia entiende que el desarrollo sostenible no debe ser planteado como un obstáculo para los propósitos de la transformación productiva por entender que las inversiones en progreso técnico deben asimilar los costes derivados de la protección al medio ambiente, lo que, en principio, no implicaría límites físicos al aumento de la productividad. No obstante, su apuesta difiere explícitamente de la del Banco Mundial por predicar que el desarrollo sólo puede ser sostenible mediante el aumento de la equidad territorial y social. En esta perspectiva, es imperioso que los Estados nacionales asuman el papel de promocionar políticas distributivas y redistributivas tanto social como territorialmente con el objetivo de mejorar el "status" político de la sociedad civil y la oferta de empleo y reducir la pobreza y los usos inadecuados del medio ambiente.

De todos modos, el punto de vista económico en la definición de sustentabilidad fue contestado desde varios frentes. Por ejemplo, la segunda "Estrategia Mundial para la Conservación", elaborada en 1991, atacó sin ambigüedades las limitaciones del informe Brundtland. Se afirma que "crecimiento sostenible" es un "término contradictorio: nada físico puede crecer indefinidamente", y se ofrece, como respuesta, una definición de sostenibilidad, más breve y con un sentido ecológico más preciso, "mejorar la calidad de la vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan", y ofrece avances sustantivos en otros frentes, en particular un reclamo por cambios en la ética (UICN, PNUMA, & WWF, 1991). Pero más allá de ese debate, la incertidumbre relacionada a la definición de desarrollo sostenible permitió que fuese usado de múltiples maneras, desde campañas publicitarias hasta denuncias contra el capitalismo. El éxito alcanzado fue tal que la palabra "sustentabilidad" se independizó de sus raíces en la ecología, quedando teñida de una pátina desarrollista, y ahora se la puede ver en usos insólitos, como la "sustentabilidad social" o el "crecimiento económico sostenido".

De la evolución del debate sobre la sustentabilidad se desarrolló un nuevo sector de análisis económica llamado "economía ecológica", que se define como la "ciencia de la gestión de la sustentabilidad" (Van Hauwermeiren, 1998) o como estudio y valoración de la (in)sostenibilidad (Cleveland, 2001). Esta disciplina se distingue de la economía ambiental, la corriente económica principal en el análisis del medio ambiente, por su enfoque que considera la economía como un sub-

sistema del ecosistema y el énfasis en la preservación del capital natural. El análisis económico de esta disciplina se funda sobre la equidad intergeneracional, la irreversibilidad de los cambios ambientales, la incertidumbre de los resultados a largo plazo y, obviamente, el desarrollo sostenible, con sus enfoques en la naturaleza, la justicia y el tiempo. Con esta visión se quiere poner en duda los principales enfoques económicos fundamentales, como el análisis de costo-beneficio.

Aunque el interés moderno para la ecología encuentre su origen en estudios de Kapp (1950), Polanyi (1944) o Georgescu-Roegen (1971), no existen reuniones organizadas de los economistas ecológicos hasta el 1982 en Suecia, bajo el impulso de Lois Banner, acompañada por intelectuales como Costanza y Daly. En 1989 se fundó la International Society of Ecological Economics, y salió el primer número de su revista "Ecological Economics".

## 2.4 WASHINGTON CONSENSUS

Como la revolución dependentista de los '70, la contra-revolución de los '80 encuentra su origen en una visión económica e ideológica del mundo en desarrollo y de sus problemas. Donde los teóricos de la dependencia veían el sub-desarrollo como un fenómeno de origen externa, los revisionistas neoclásicos lo consideraban como un problema interno, causado por la amplia intervención gubernamental.

En los años '80, el ascenso político de gobiernos conservadores en Estados Unidos, Inglaterra y Alemania occidental llevó a una contra-revolución neoclásica en el mundo académico y político. En los PD, se favorecieron políticas macroeconómicas orientadas a la oferta, teorías de expectativas racionales y la privatización de las empresas públicas. En los PED se busca una mayor apertura en los mercados y la disminución de la propiedad pública, de la planificación estatal y regulación económica. La visión neoclásica se afirmó al comando de las dos agencias internacionales de financiamiento más importantes – el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) – en el mismo momento de la erosión de la influencia de organizaciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD o UNCTAD del inglés), que mayormente representaban los intereses de los PED, y mientras se asiste a un elevado ritmo de crecimiento para los países asiáticos, Taiwan, Hong Kong, Singapur y Corea del Sur (NICs) de un lado y los "tigres" del otro (Tailandia, Indonesia, Malasia y Filipinas), se asiste a la "década perdida" en América Latina. (Todaro, 1999)

La argumentación central de la contra-revolución neoclásica ve al subdesarrollo como al resultado de la ineficiente asignación de recursos, debida a la estructura de precios distorsionada por la intervención del estado y de la economía cerrada. El subdesarrollo se articula sobre la falta de incentivos para la inversión privada, a la intervención estatal, a la ineficiencia y a la corrupción.

Al finalizar la década de 1980, la caída del socialismo real en Europa del Este, deslegitimó las opciones mencionadas anteriormente como alternativas. Simultáneamente, en América Latina comienzan a consolidarse las perspectivas neoliberales y neoconservadoras. En este proceso juegan un rol relevante el FMI, para la liberalización de la cuenta capital, y el BM, que abandona los préstamos estructurales en favor de los préstamos de ajuste financiando las reformas del Consenso de Washington. Además nace la Organización Mundial del Comercio (OMC) que presiona en favor de la liberalización del intercambio de bienes y servicios y del control de la propiedad intelectual. Son los años de prominencia de las reformas de mercado, del Consenso de Washington y de las privatizaciones, por lo que el horizonte de las alternativas se contrae. Esas ideas se difundieron en todo el continente, con el apoyo de élites locales y la adhesión de centros académicos. La discusión sobre el desarrollo estaba perdiendo su sentido, en tanto se asumía que el mercado generaría más o menos espontáneamente la marcha del desarrollo; la planificación y la intervención habían pasado a ser peligrosas además que inútiles. El impacto neoliberal fue tan fuerte que llegó a modificar incluso las posturas heterodoxas como en el caso de la propuesta de Transformación Productiva con Equidad (TPE) promovida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a inicios de los 1990. La TPE es parte del neoestructuralismo, que desde una revisión de las ideas principales ideas de Prebish, defiende el papel del Estado y rechaza la rigidez neoliberal. Se pide una mayor flexibilidad para las políticas fiscales y monetarias, se concibe a la competitividad como un proceso sistémico, se repite la importancia de la industrialización, y se persigue una inserción externa exportadora. (Gudynas, 2011)

Pero un examen más atento de la TPE muestra que de todas maneras sigue enfocada en promover el concepto de crecimiento y, si por un lado resiste el fundamentalismo neoliberal, por el otro apoya la expansión del mercado a los campos sociales y ambientales (defendiendo el Capital Natural y el Capital Social). “Es sobre todo una postura tecnocrática que antes que un desarrollo alternativo, apoya el crecimiento regulado y globalizado” (Gudynas, 2011).

En esos años, otras posturas lograron mantener las miradas alternativas, y se pueden mencionar unos casos, distintos entre sí, pero que reflejan esa vitalidad. Comencemos por la crítica al desarrollo desde una mirada feminista. El primer ejemplo es la mirada ofrecida por algunas posturas del movimiento feminista que buscan la recuperación de los aportes “invisibilizados” de las mujeres en

las economías nacionales particularmente la economía del cuidado y otros aspectos de la economía no mercantil (Carrasco, 2006), cuestionando el sesgo androcéntrico, y que en el caso del ecofeminismo, desembocaron en cuestionamientos radicales al desarrollo. Además, desde fines de la década de 1990, comenzaron a ganar receptividad las discusiones sobre la “desmaterialización” del desarrollo, en la búsqueda de una reducción sustancial del consumo de materia y energía, y reorientar las economías para que atiendan a las necesidades humanas. Los modelos más conocidos, como los del llamado “Factor 10” o los de “Europa Sostenible” del Instituto Wuppertal por el Clima, en Alemania, alentaron el trabajo de organizaciones ciudadanas y algunos académicos.

## 2.5 RIO-92

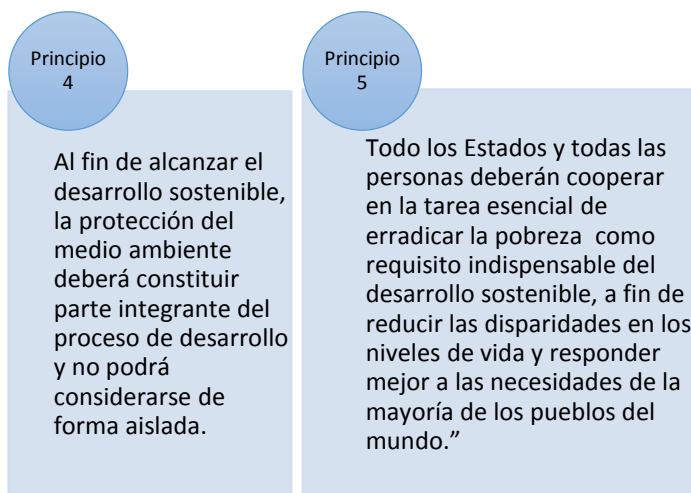
*Ilustración 2 - Logo Conferencia Río*



Veinte años después de la Conferencia de Estocolmo, las Naciones Unidas se reunieron para una nueva cumbre mundial, en la cual participaron todas las personalidades políticas más relevantes del momento, Castro, Bush y Mitterrand para dar unos ejemplos, acompañados por otros actores estratégicos de organizaciones multilaterales, sea públicas que privadas, que

desde diferentes posiciones ideológicas o políticas afirmaron la necesidad de unirse para lograr la meta de un Desarrollo Sustentable. La ECO-92, como fue también llamada la cumbre, unió el total de

108 jefes de Estado y de Gobierno, logrando el objetivo de reunir casi todos los presidentes del planeta, y, sin dudas, los que tenían mayor peso (Carbajal & Moreno, 2012, b)



*Tabla 2 - Declaración de Río, Principios 4 y 5*

En la Conferencia fueron aprobados dos instrumentos con fuerza jurídica: el Convenio sobre la Diversidad

Biológica<sup>9</sup>, y la Convención Marco sobre el Cambio Climático<sup>10</sup>; una declaración política: la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; un programa de trabajo: la Agenda 21; y la Declaración de principios relativos a los bosques (no vinculante).

<sup>9</sup> Ratificación:  
Argentina: Ley n.24.375/94 y Decreto n. 1347/97

En los documentos se hacen amplias referencias a la característica interdisciplinaria del desarrollo sustentable que une temas ambientales, económicos y sociales. Esta integración hace que en la misma disciplina de encuentren los objetivos de defensa del medio ambiente y de la lucha a la pobreza.

**Principio 8**

Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

Además, en la Agenda 21, como en la Declaración de Río, se promueve un cambio de mentalidad hacia una nueva lógica de consumo y producción, más sustentable.

Tabla 3 - Declaración de Río, Principio 8

La Rio-92 dejó muy claro la relevancia del marco político-ideológico, polarizando el debate entre naciones del Norte y del Sur, pero manteniendo al mismo tiempo la impronta global en la defensa de la Tierra y de sus recursos. Específicamente, el Principio 7 sobre Responsabilidades comunes pero diferenciadas, se constituye en el fundamento político, jurídico y ético sobre el cual los países en desarrollo establecen sus posiciones y exigencias en la negociación internacional.

<p><b>Principio 6</b></p> <p>Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. En las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y al desarrollo también se deberían tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países.</p>	<p><b>Principio 7</b></p> <p>Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.</p>
--	---

Tabla 4 - Declaración de Río, Principios 6 y 7

Brasil: Decreto Legislativo n. 02/94  
 Paraguay: Ley n. 253/93  
 Uruguay: Ley n. 16408/93

<sup>10</sup> Ratificación:

Argentina: Ley n. 24.295/93  
 Brasil: Decreto Legislativo n. 01 del 3 de Febrero 1994  
 Paraguay: Ley n. 251/93  
 Uruguay: Ley n. 16.517/94

En la Convención de la Biodiversidad firmada en aquél entonces, se llegó a un acuerdo importante, fijando el compromiso de que los países originarios del material genético participarían de los beneficios económicos que de ellos deriven, aunque con algunos matices. Este debate puso en escena propuestas como la de una ecología verdaderamente popular, un "eco socialismo", defensora del pago de una "deuda ecológica" por parte de los países del norte para resarcir los daños causados en los últimos cinco siglos por su insaciable demanda de recursos del sur (Martinez Alier, 1992). Más recientemente, el debate puesto de moda sobre las semillas y embriones transgénicos ha añadido más complejidad al asunto, ya que la manipulación genética y el consecuente dominio privado de nuevas especies y razas por grupos económicos transnacionales puede generar en el medio y largo plazo notables consecuencias sobre la cuestión del uso y defensa del patrimonio genético de las naciones.

Fue en la enunciación de la relación entre desarrollo sustentable y políticas comerciales que se percibió mayormente la presión del mainstream neoclásico, especialmente con las propuestas de liberalización del comercio para bajar las barreras que los PED oponen a los mercados del Norte, en particular con los consejos de reducción sustancial y progresiva del apoyo y la protección de la agricultura y favorecer el desarrollo del sector privado. A pesar de esto, se mantuvo fuerte la división entre responsabilidades y capacidades entre PD y PED y la necesidad que las políticas comerciales deban avanzar, así como la legislación, hacia un mayor respeto y defensa del medio ambiente.

### 2.5.1 El tema del cambio climático

Los primeros estudios realizados sobre el tema del cambio climático empezaron a principios del siglo XIX, con teorías sobre mutaciones en el paleoclima; pero fue desde los años '50 que los científicos sospecharon los efectos de la evolución humana sobre el clima, por el crecimiento de las concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera. Las primeras reacciones de la comunidad internacional se presentaron con la creación del Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático por la iniciativa de la Organización Meteorológica Mundial y el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) en el 1988. Las alertas climáticas de los estudios conducidos en este contexto alertaron los gobiernos, que en 1992, durante la Cumbre para la Tierra, aprobaron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

La Convención incorporó la visión del Protocolo de Montreal del 1987, según el cual los Estados están obligados a actuar según el interés de la seguridad humana, aún a falta de certeza científica<sup>11</sup> (Tabla

---

<sup>11</sup> La situación actual ya no es la misma de los años '90, a lo largo de este periodo, se han realizados muchos estudios que valoran las tesis de cambio climático y las responsabilidades humanas a esas conectadas; en

5). La ratificación de la Convención representó un gran paso, sea por el reconocimiento de la realidad del problema del cambio climático, a pesar de la escasez de pruebas científicas respecto al día de hoy, sea por haber unido las gran mayoría de las naciones del mundo en un planteamiento común ante un problema complejo sin consecuencias claras (en los tiempos y los efectos). El objetivo fundamental de la Convención el impedir los efectos negativos de las acciones humanas en el sistema climático; en práctica estabilizar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, para “asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”. Los países que ratificaron el tratado se empeñaron a realizar estudios periódicos sobre sus emisiones y de tener en cuenta los aspectos climáticos en los sectores de la agricultura, la industria, la energía, los recursos naturales y las actividades que afectan los litorales marinos. Además se acordaron sobre la necesidad de establecer programas nacionales en defensa del sistema climático. Las cargas y las acciones están repartidas según las responsabilidades y las posibilidades, afectando mayormente los países industrializados, los cuales tienen que compartir las tecnologías con las naciones menos avanzadas.

Tabla 5 - Principio Precautorio

Principio Precautorio	
Este principio se entiende como la obligación de suspender esas actividades que amenazan al medio ambiente, aunque no existan pruebas científicas suficientes que vinculen tales actividades con el deterioro del ambiente.	
<p style="text-align: center;">Principio 15 de la Declaración de Río</p> <p>"Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deben 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."</p>	<p style="text-align: center;">Este principio, además de haber sido incorporado en la Declaración de Río, figura en el inciso del artículo 3 del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.</p>

Siendo la Convención un documento “marco”, se previó su ulterior desarrollo en el tiempo, y su adición más importante fue la primera, el Protocolo de Kyoto<sup>12</sup>, que se aprobó en 1997, aunque la

---

particular modo se puede marcar el trabajo del IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) y sus Assessment Report.

<sup>12</sup> Ratificación:  
 Argentina: Ley n. 25.438/01  
 Brasil: Decreto legislativo n. 144/2002  
 Paraguay: Ley n. 1447/99

dificultad de las negociaciones atrasó su entrada en vigor hasta el 2005; actualmente el Protocolo tiene 193 partes.

El Protocolo de Kyoto tiene los mismos objetivos y sigue los mismos principios de la Convención, y opera como refuerzo jurídico, vinculando las Partes a cumplir con sus objetivos. En el Protocolo se establecieron compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para las principales economías mundiales, para lograr una disminución del 5% respecto a los niveles registrados en el 1990, en un periodo de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012. Además estaban previstas implementaciones para los periodos sucesivos al 2012, que tenían que ser decididas en negociaciones futuras.<sup>13</sup> El Acuerdo ofrece amplia flexibilidad para lograr los compromisos establecidos: los Países tienen la posibilidad de compensar sus emisiones ampliando sus “sumideros”<sup>14</sup>, o financiando proyectos de reducción en el extranjero.

## 2.6 LOS OBJETIVOS DEL MILENIO Y LA CONFERENCIA DE JOHANNESBURGO

La conferencia de Río es considerada la expresión más importante del compromiso humano en favor del medio ambiente, pero, a pesar de esto, los resultados no fueron los esperados. Después de Río siguió aumentando el número de tratados, que pero sirvió mayormente a mostrar las debilidades de estos acuerdos. La crisis de los objetivos fue favorecida para el contexto económico, y la nueva importancia del mercado, llevada adelante por los sostenedores del Washington Consensus.

El 1994 es el año de terminación de la Ronda Uruguay de la cual se crea Organización Mundial del Comercio, una evolución del GATT, General Agreement on Tariffs and Trade, del cual se mantienen los acuerdos principales, pero dotándolo de una estructura organizativa institucionalizada. La OMC puede ser considerada un obstáculo para los objetivos de desarrollo sustentable planteados con la conferencia de Río, ya que a su interno se siguió afirmando el predominio de los PD sobre los PED, favoreciendo las economías y las empresas más fuertes, e ignorando las violaciones de los derechos humanos llevadas adelante adentro de Estados miembros, además de desplazar a la ONU como mesa

---

Uruguay: Ley n. 17.279/97

<sup>13</sup> Estas reuniones empezaron en el 2005 en Montreal, a la cual siguieron una reunión en Bali en el 2007, en Copenhague en el 2009, en Cancún en el 2010. A pesar del amplio número de reuniones todavía no se han logrado avances significativos en el tema, a causa de la dificultad del dialogo y del escaso compromiso político de las Partes. (Honty, 2011)

<sup>14</sup> Superficies boscosas que eliminan el dióxido de carbono de la atmósfera.



de debate y de encuentro, fue así que las dos organizaciones terminaron por encontrarse en los lados opuestos del debate.

En el 2000, con la Declaración del Milenio de la Asamblea General, se movieron los primeros pasos hacia el tentativo de redefinir las prioridades mundiales y el rol de la ONU. La Organización de las Naciones Unidas quiso marcar su misión como plataforma para el desarrollo del diálogo político entre los países del mundo, y afirmar su rol para una gestión del mercado más equitativa a nivel económico y social. Además se mostró un primer intento de bajar los objetivos de la Agenda 21 a un plan más real y concreto con los Objetivos del Milenio, que los países se comprometieron a lograr para el 2015.

Tabla 6 - Objetivos del Milenio

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- Lograr la enseñanza primaria universal;
- Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer;
- Reducir la mortalidad infantil;
- Mejorar la salud materna;
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades;
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente;
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Ilustración 3 - Logo Conferencia Johannesburgo



En el 2002 en Johannesburgo tuvo lugar el Summit mundial para el desarrollo sustentable, para la revisión decenal de Río, el estado de la acción y el análisis de viejos y nuevos obstáculos. Con esta reunión de los jefes de gobierno y de las autoridades de la ONU se mostraron los límites de la acción de la Agenda 21, y se quisieron actualizar a la luz de los Objetivos del Milenio. Se subrayó el

enfoque fragmentario dedicado al desarrollo y las fallas en los tentativos de integración de las miradas ambientales, económicas y sociales. A lo largo de los diez años los modelos de consumo y de producción no se habían evolucionado, quedando en la insostenibilidad de antes. Los países que habían podido gozar de un aumento en su nivel de desarrollo eran algunos países asiáticos, pero no había indicios de un mejoramiento generalizado, el nivel de emisiones no mostraba signos de progreso, al contrario el gap entre PD y PED parecía empeorar cada vez más, así como la explotación de los recursos naturales o la lucha contra la SIDA.

De esta tratativa salieron 3 documentos, la Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sustentable que incorpora de nuevos temas de interés, como la globalización: con este documento se quiso invitar a reforzar la governance global en favor de un multilateralismo, que pero demostró su debilidad con la separación de la comunidad internacional con la cuestión iraquena. Los otros documentos fueron el Plan de Actuación, o sea una actualización de la Agenda 21 basada en los Objetivos del Milenio, y el Programa Marco de las Partnership, con el cual se quería favorecer el multilateralismo y permitir la asimilación de los privados en los avances, o sea introducir el mercado en la esfera de acción de la ONU.

Las fallas de esta Conferencia reflejan los límites de las precedentes reuniones, la definición de *cuáles* eran los objetivos, no dio lugar a la definición de *cómo* lograrlos, el plano ideal no se puede concretizar. No se produjeron avances hacia la creación de modelos de producción y consumo alternativos y el rol de la ONU se hizo cada vez más débil frente al predominio del mercado, de la mentalidad de la OMC, y de las potencias de G8, verdaderos detentores del poder económico mundial. El fracaso de la ONU fue no lograr instaurar una mentalidad basada en los avances conceptuales derivados de la evolución del tema del desarrollo hacia la sostenibilidad, el mainstream quedó entonces atado al predominio económico y a la lógica del crecimiento.

## 2.7 RÍO+20 Y LA ECONOMÍA VERDE

Con la crisis del 2007/2008, la estabilidad del sistema económico mundial fue gravemente comprometida, el desempleo mundial subió desde 18 a 51 millones y las personas en situación de extrema pobreza subieron a circa 100 millones a nivel mundial; los PD tuvieron que enfrentar un dramático aumento de las facturas energéticas, así como los PED tuvieron que confrontarse con el aumento en el precio de los alimentos. (PNUMA, 2010) El modelo económico actual ha creado amenazas no solo ambientales para las generaciones presentes y futuras, sino la difusión de injusticia social, ampliando las disparidades existentes.



En los últimos años, gracias al G20<sup>15</sup> y a la Conferencia Río +20, se vio un mayor impulso para la transición hacia una economía más respetuosa de las necesidades ambientales, en contraste con la mentalidad económica tradicional, y la explotación salvaje de los recursos de la Naturaleza acompañada por los daños operados por los procesos industriales, que demostraba la capacidad de la humanidad de conocer con más rapidez los métodos y técnicas para explotar la naturaleza, que las medidas necesarias de protegerla. (Carbajal & Moreno, 2012, a)

El principal resultado de la Cumbre Río +20 fue el documento “El futuro que queremos” (ONU, 2012) con el cual se reafirmaron los compromisos tomados con la Conferencia de Río '92 y las implementaciones sucesivas (la sucesión y evolución de los acuerdos de matriz ambiental está resumida en la tabla 7). Se afirmó la paridad entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible, identificadas con los aspectos sociales, económicos y ambientales. Durante la conferencia se intentó fortalecer el marco institucional para el desarrollo sustentable, proponiendo de elevar el nivel del PNUMA a una agencia especializada de la ONU con autonomía y presupuesto, y, sobre todo, con el poder de controlar el cumplimiento de los compromisos de los miembros; obviamente esta propuesta no logró realizarse, y los países se acordaron simplemente un fortalecimiento presupuestario del PNUMA (Valls, 2012). En “El futuro que queremos” el mayor enfoque de interés está dedicado a la erradicación de la pobreza, aunque el eje central de la conferencia era, idealmente, ambiental. Además el contexto de crisis mundial y el escaso cumplimiento de los compromisos asumidos hasta ese momento, impidieron de tomar nuevos o fortalecer los ya existentes.

La mayor contribución de la Cumbre Río +20 fue el planteamiento del uso de la Economía Verde como herramienta para alcanzar el desarrollo sostenible, o sea el instrumento necesario a la disminución de la pobreza. “Una Economía Verde es un sistema de actividades económicas relacionadas con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios que resulta en mejoras del bienestar humano en el largo plazo, sin, al mismo tiempo, exponer las generaciones futuras a riesgos ambientales y escasez ecológicas significativas.

---

<sup>15</sup> Compuesto por los ministros de las finanzas y gobernadores de bancos centrales de Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos de América, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, República de Corea, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea. En la Cumbre del G20 de noviembre 2011 en Cannes, los países expresaron su deseo de fomentar la energía limpia, el crecimiento verde y el desarrollo sostenible. (SELA, 2012)

Tabla 7 - Acuerdos Multilaterales Medioambientales y otras iniciativas de nivel internacional

Temática	Acuerdo	Fecha de adopción
Prevención de la contaminación marina	Convención sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias	Pre-Río Diciembre 1972
	Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación desde Buques (MAPROPOL 73 Protocolo 78)	Pre-Río Febrero 1978
	Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de Buques	Post-Johannesburgo Febrero 2004
Protección y gestión de los recursos naturales	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)	Pre-Río Marzo 1973
	Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional (Ramsar)	Pre-Río Febrero 1971
	Convención de Bonn sobre la Conservación de las especies migratorias de animales silvestres (CMS)	Pre-Río Junio 1979
	Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)	Cumbre de Río Junio 1992
	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD o UNCCD en inglés)	Cumbre de Río Junio 1994
	Principios para un Consenso Mundial respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo (Declaración Autorizada – sin fuerza jurídica obligatoria)	Cumbre de Río Junio 1992
	Foro de Naciones Unidas sobre Bosques (FNUB o UNFF en inglés)	Post-Río Octubre 2000
	Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios (Protocolo del CBD)	Post-Johannesburgo Octubre 2010
Capa de Ozono	Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono	Pre-Río Marzo 1985
	Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono	Pre-Río Septiembre 1987
Cambio Climático	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMUCC o UNFCCC en inglés)	Cumbre de Río Junio 1992
	Protocolo de Kyoto	Post-Río Diciembre 1997
Gestión de las tecnologías	Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación	Pre-Río Marzo 1989
	Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (PIC en inglés)	Post-Río Septiembre 1998
	Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (POPs en inglés)	Post-Río Mayo 2001
	Protocolo de Cartagena sobre Seguridad Biotecnológica (Protocolo del CDB)	Post-Río Enero 2000
	Proceso de Marrakech sobre Producción y Consumo Sostenibles	Post-Johannesburgo Marzo 2003
	Enfoque Estratégico al Manejo Internacional de Sustancias Químicas (SAICM en inglés)	Post-Johannesburgo Febrero 2006

Una Economía Verde es caracterizada por un substancial aumento de las inversiones en sectores verdes, apoyadas por reformas políticas que sean instrumentales para esto. Esas inversiones, tanto públicas como privadas, ofrecen un mecanismo para la reingeniería de los negocios, de la infraestructura, de las instituciones y la adopción de procesos de producción y consumo sostenibles. Dicha reingeniería conduce a una mayor participación de los sectores verdes en el PBI, más y decentes empleos verdes, menor use de energía y materiales en la producción, menor generación de desechos y contaminación y emisiones de gases de efecto invernadero muchas más bajas.” (PNUMA, 2010)

Con esta definición se quiso proponer la revisión de políticas y herramientas para sostener un proceso de enverdecimiento de las economías, enfocado en la generación de empleo, en el crecimiento económico, en la promoción de la innovación y la protección del capital natural. (Carbajal & Moreno, 2012, b). Existen otras definiciones de la Economía Verde, entre las más destacadas podemos individuar la descripción de la CEPAL que la entiende en oposición a la economía marrón, o sea un tipo de economía que contamina, destruye y excluye (Carbajal & Moreno, 2012, a).

Uno de los objetivos de la Economía Verde es promover un estilo de Consumo y Producción Sostenibles, el PNUMA promueve el paradigma (CyPS) para la formulación de políticas y ampliar las prácticas sustentables. Con esta impostación se quiere incorporar el concepto de ciclo de vida de los productos y los servicios en las decisiones del sector público o privado en ámbito de política ambiental, para lograr una mayor integración en los procesos de producción y consumo. (PNUMA & Red Mercosur, 2011) En este contexto un mejor uso de los recursos vuelve a afirmarse como fundamental para la promoción de estrategias que, para lograr objetivos de sustentabilidad, se basan en los principios de desmaterialización, o sea asegurar la mayor productividad de los recursos usados y la necesidad o funcionalidad de los productos o servicios, y la optimización, o sea la promoción de una mirada más consciente sobre las modalidades de consumo diferente. (Carbajal & Moreno, 2012, b)

Un componente fundamental de la concepción CyPS es la P+L, Producción más Limpia, o sea una visión “micro” apuntada a la resolución de problemas ambientales específicos a nivel de empresa, para reducir los impactos a lo largo de la entera cadena de producción. Gracias a esta impostación es posible difundir una concepción de la economía como circular, o sea un enfoque que cierra la economía y las actividades de producción y consumo en un flujo cerrado, adentro del cual es necesario buscar un balance entre desarrollo económico, protección del ambiente y recursos disponibles.

## 2.8 DESARROLLO Y SUSTENTABILIDAD, EL DEBATE CONTEMPORÁNEO

*“Debería ser claro, que el desarrollo no implica degradación o destrucción, ni del capital natural y menos aún del capital humano, sino más bien, de la recuperación y restauración, y de la mejora permanente de ambas situaciones, ¿o no?” (Pengue, 2008)*

El debate sobre el desarrollo sustentable se ha evolucionado a lo largo de las últimas décadas, diversificándose en varias corrientes aunque mantengan una postura común de fondo. En general las teorías de desarrollo sustentable están orientadas hacia la modificación de la relación entre el uso de la Naturaleza y las necesidades humanas, sin por esto negar la importancia de ciencia y tecnología en este avance, y sin postular el regreso a la “edad de la piedra”. (Gudynas, 2009)

Para poder analizar los varios tipos de corrientes que se han desarrollado es posible usar tres categorías: sustentabilidad débil, fuerte y súper-fuerte. Estas visiones no son opuestas entre sí, en realidad están inscriptas una en la otra, siendo la fuerte una ampliación de la débil, así como la súper-fuerte quiere ampliar la fuerte. Esta diferencia entre las miradas expresa una diferencia también en los papeles que cada una representa, tanto en ámbito científico, que político que de gestión. Por ejemplo la sustentabilidad débil tiene un enfoque más tecnocrático, la fuerte y la súper-fuerte, sin negar la mirada técnica, consideran el plan político como indispensable para el desarrollo del debate sobre el desarrollo.

- Con *desarrollo sustentable débil* se entiende una mirada enfocada sobre el crecimiento económico, la defensa del medio ambiente y las modificaciones a los procesos productivos son medios necesarios para este objetivo, según una perspectiva utilitarista y antropocéntrica. Las herramientas utilizadas bajo estos conceptos serán de tipo técnico, confiriendo fuerza a los instrumentos económicos, como aumentar la eficiencia en el uso de energía y recursos naturales o aplicar una valoración económica a los recursos naturales, basándose en la asignación óptima de la teoría neoclásica en el análisis de coste-beneficio. Es en este contexto que se postula el concepto de “Capital Natural” para poder ampliar el rayo de acción de los instrumentos económicos hacia los recursos naturales.
- Con *desarrollo sostenible fuerte* se niega la posibilidad de poder inscribir la Naturaleza adentro de las valoraciones económicas y la necesidad de la defensa ambiental supera los objetivos económicos. Además se reconoce la independencia de las variables naturales a los incentivos económicos, un árbol no podrá crecer más rápido respecto a su ciclo natural y, si convertido en mueble, o sea en capital de origen humana, no puede volver a transformarse

en Capital Natural. De estas primeras dos formas de sostenibilidad ambiental de desarrollaron dos formas de establecer la contabilidad ambiental, de un lado una cuantificación más fuerte de la intervención humana en los flujos causa-efecto que afectan el funcionamiento del ecosistema, causando una reducción drástica en el uso de los recursos y en las emisiones, del otro lado se pondría la sustentabilidad débil que, reconociendo la incapacidad de la ciencia moderna en la aclaración de las causas-efectos, se limitaría a establecer restricciones a la interferencia de la economía en los ecosistemas, o sea balancear el crecimiento económico con compensaciones a posteriori.

- Finalmente, la sustentabilidad súper-fuerte se apoya en el concepto de calidad de vida, e lugar del crecimiento económico, afirmando la importancia de valores culturales, ecológicos, religiosos o estéticos, frente la predominancia del mercado. De la lógica de mercado separa el concepto de "Patrimonio Natural", como herencia de nuestros antecesores y legado para las futuras generaciones. La Naturaleza se separa, entonces, de una visión antropocéntrica y adquiere derechos y valores independientes de la esfera humana. De la misma forma, los ciudadanos no son más simples consumidores, como en la postulación de la sustentabilidad débil, sino sujetos activos en la creación de nuevas políticas y, por lo tanto, responsables y beneficiarios de esa participación. (Gudynas, 2009)

La exposición llevada en adelante a lo largo los párrafos muestra como el debate y las alternativas que se formaron alrededor del concepto de desarrollo tienen una historia larga y variada; pero para poder dar una descripción más esquemática, es posible dividir entre discusiones internas a las disciplinas del desarrollo, de las cuales surgieron propuestas de desarrollos alternativos, y cuestionamientos externos que apuntan a los límites del desarrollo en acepciones diferentes respecto a la económica, como en el caso de límites sociales o ecológicos, gracias a los cuales se ha desarrollado el debate sobre las alternativas al desarrollo.

De esta forma el concepto de desarrollo ha continuado a ampliarse a lo largo de las décadas, adaptándose y reconfigurándose en nuevas versiones, aunque pensadores como Sachs (1992), o Esteva (1992) hubiesen predicho la superación de este concepto en la década de los '90, el atacamiento porciones de la sociedad civil que reclamaban el acceso al desarrollo lo hizo sobrevivir. En el análisis de contexto latinoamericano se puede llegar a observar como el desarrollo haya llegado al rango de ideología<sup>16</sup>, considerándolo como una expresión actual de la ideología del progreso (Gudynas, 2011). Con la definición de ideología se puede explicar la negación y el rechazo de las

---

<sup>16</sup> Con ideología se entiende la base de organización para las creencias, subjetividades y valores de los individuos, con la cual se genera o reproduce un cierto orden social (Eagleton, 1991).

contradicciones, como en el caso de la minimización de los impactos ambientales o la negación de los límites al crecimiento perpetuo. El reconocimiento de una base ideológica del desarrollo muestra claramente la necesidad de poner en discusión este rol, tarea para la cual la sola economía no tiene bastantes herramientas. Gracias a esta nueva perspectiva es posible poner en discusión las metas del desarrollo, los programas de ayuda, la planificación del desarrollo y los conceptos y saberes del mainstream (Rahnema, 1997). Las críticas que emergen muestran fuertes cercanías con las críticas de algunos pueblos indígenas, y su alejamiento de las lógicas del progreso, y son también una base importante para la creación de “alternativas al desarrollo”.

Con las alternativas al desarrollo se quieren poner nuevas opciones frente a la idea de Modernidad de la cual se han configurados los conceptos de progreso y desarrollo. Con Modernidad se entiende el modelo bajo el cual las culturas vienen separadas entre modernas y no modernas según las características representadas por la cultura europea/occidental, esta postura enfatiza el rol de la humanidad (separando la sociedad de la Naturaleza), del utilitarismo, y concibe la historia como un proceso lineal desde una situación de atraso en el pasado hasta un futuro mejor (Gudynas, 2011). Esta impostación de pensamiento se transmitió en América Latina a través de los procesos de colonización, marcando la necesidad de apropiarse de los recursos naturales para explotarlos, en contra de los pueblos indígenas, considerados “salvajes”. Bajo estas dinámicas, las ideas de progreso y desarrollo pudieron fundirse con el pensamiento económico tradicional, condicionando todas las perspectivas latinoamericanas.

De esta manera, los cuestionamientos al desarrollo o a la ideología del progreso, implican poner en discusión a la propia Modernidad (Escobar, 2005). Teniendo en cuenta el contexto latinoamericano y su búsqueda de alternativas, es importante destacar la postura del ambientalismo radical biocéntrico, que reconoce valores propios en la Naturaleza, inspirado en los trabajos del filósofo noruego Arne Næss (1989), que rompe la idea moderna de la Naturaleza como conjunto de objetos al servicio de la humanidad.

Se hace más clara, entonces, la relación entre *desarrollos alternativos* y *alternativas al desarrollo*. Del lado de los desarrollos alternativos están las discusiones entre las corrientes de pensamiento contemporáneas, como el liberalismo, el conservadurismo o el socialismo, cuyas alternativas están situadas en diferentes visiones del rol del Estado, en la necesidad o menos de intervenir en los mecanismos de mercado, en las ideas de justicia o en las formas de lucha contra la pobreza. Estas discusiones no son menores, pero siguen con un enfoque basado en los conceptos de la Modernidad, o sea de un progreso logrado por medio de la acumulación material. Del lado de las alternativas al



desarrollo se encuentran las posiciones de sustentabilidad súper-fuerte, el biocentrismo<sup>17</sup> y la ecología profunda<sup>18</sup> elementos defendidos por algunos grupos sociales, y que han logrado el nivel de constitucionalidad con la nueva Constitución de Ecuador, como derechos de la Naturaleza.

Estos y otros aportes se han organizado y coordinado recientemente bajo el nombre del “buen vivir”, como alternativa a la idea del desarrollo. Esta corriente quiere separarse “de las visiones clásicas del desarrollo como crecimiento económico perpetuo, el progreso lineal, y el antropocentrismo; para enfocarse en el bienestar de las personas, en un sentido ampliado a sus afectividades y creencias. El rompimiento con el antropocentrismo permite reconocer valores intrínsecos en el ambiente, disolver la dualidad sociedad/Naturaleza y reconfigurar las comunidades de agentes políticos y morales” (Gudynas, 2011)

Con el concepto de buen vivir se funden las críticas tradicionales de la Modernidad a los saberes de los pueblos originarios de Latinoamérica, en particular modo de los pueblos andinos. Esta unión

---

<sup>17</sup> Según la ética biocentrista, en oposición con una visión antropocentrista, todos los seres vivientes y la Naturaleza son considerados moralmente relevantes, portadores de un valor intrínseco debido a su propia existencia. Con esta postura se quiere sacar del centro de la escena al hombre, para poderlo conectar con lo que lo rodea, entendiendo su desarrollo y realización en relación al resto de las entidades de la Naturaleza. (Leyton, 2009)

<sup>18</sup> La ecología profunda se basa en el pensamiento de Arne Næss, en el libro Deep Ecology (Devall & Sessions, 1985) se resumen los principios fundamentales de la teoría en ocho puntos:

- El bienestar y el florecimiento de toda la vida humana y no humana sobre la tierra tienen un valor en sí mismos (valor intrínseco). Estos valores son independientes de la utilidad que proporcione el mundo no-humano a los fines humanos.
- La riqueza y diversidad de formas de vida contribuyen a la realización de estos valores, y a su vez son valores en sí mismos.
- La humanidad no tiene derecho a reducir esta riqueza y diversidad excepto para satisfacer sus necesidades vitales básicas.
- El desarrollo de la vida humana y de su cultura es compatible con un sustancial decrecimiento de la población humana actual. El desarrollo libre de la vida no-humana requiere necesariamente ese decrecimiento.
- La interferencia actual del hombre en el mundo natural no-humano es excesiva, y la situación está empeorando rápidamente.
- Por tanto las políticas actuales han de ser cambiadas. Estas políticas afectarán a la economía básica, a la tecnología y a las estructuras ideológicas. Los temas resultantes de estas políticas serán muy diferentes a los actuales.
- El cambio ideológico está principalmente relacionado en apreciar la calidad de la vida muy por encima del intento de conseguir para sí un mayor nivel de vida basado en el consumo desmedido y la acumulación material de bienes. Existirá una profunda conciencia de la deferencia entre grande (cantidad) y grandioso (cualidad).
- Aquellos que suscriban estos puntos tienen la obligación de, directa o indirectamente, intentar aplicar los cambios necesarios.

puede ser considerada como la plataforma política que une oposiciones al desarrollo de diferentes orígenes, en la lucha hacia un ordenamiento social y económico más allá de los límites impuestos por la Modernidad, revisitando los conceptos económico en sus formas de valoración y utilitarismo, y la esfera de los actores, asignando un papel protagónico a esos sectores antes subordinados, como los agricultores o explotadores familiares, los indígenas o las mujeres.

“Desde esas perspectivas, las categorías políticas tradicionales, tales como el liberalismo, conservadurismo y socialismo, son insuficientes para permitir las alternativas al desarrollo. En otras palabras, los nuevos cambios deberán ser tanto postcapitalistas como postsocialistas, en tanto rompen con la ideología del progreso” (Gudynas, 2011)

## 3 EL MERCOSUR INSTITUCIONAL

---

### 3.1 EL TRATADO DE ASUNCIÓN

*Ilustración 5 - Logo Mercosur*



El 26 de marzo del 1991 terminó el proceso de convergencia, empezado en el 1985, bajo el impulso de Argentina y Brasil, en el cual lograron sumarse también Paraguay y Uruguay, y se presentó al mundo un nuevo organismo, el Mercado Común del Sur, más bien conocido como MERCOSUR. En Argentina había asumido la presidencia Carlos Menem en el 1989, el

Paraguay, después de un golpe de Estado, vio al poder el General Andrés Rodríguez, la situación que caracterizaba los dos países era de crisis política y de endeblez económica. El año siguiente asumen la presidencia de Brasil y Uruguay respectivamente Fernando Collor de Mello y Luis Alberto Lacalle. El panorama político y económico de los países no era demasiado distinto, el pensamiento liberal avanzaba y aumentaban las privatizaciones de empresas públicas. La misma centralidad del mercado se vio reflejada en el Tratado de Asunción, documento fundacional del MERCOSUR, en el cual emerge la convicción de poder despegar el desarrollo emancipándose de los frenos impuestos por las regulaciones estatales que detenían las fuerzas productivas de su verdadera eficiencia.

Si bien el concepto de desarrollo sustentable se acuña en el Informe Brundtland (1987), no fue sino hasta la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (mejor conocida como Cumbre de la Tierra), celebrada en 1992 en la ciudad brasileña de Río de Janeiro, que se consagra como un principio rector para el crecimiento y evolución de los Estados, reconocido por los casi 180 países participantes en la Conferencia. A pesar de los avances logrados con la Conferencia de Estocolmo, y los esfuerzos cumplidos para la preparación de la Conferencia de Río en los años anteriores, los Estados no había logrado incorporar la temática ambiental y los objetivos de desarrollo sustentable en su mentalidad interna, el Tratado de Asunción no escapó de esta lógica, concentrándose en temas comerciales y dejando en segundo plano una visión alternativa de desarrollo.

Es importante tener presente que el nacimiento del MERCOSUR coincidió con el debate sobre comercio y ambiente en la OMC y en las negociaciones que desembocaron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte más conocido como NAFTA, según la sigla inglés. Sin embargo, de

forma subordinada, la dimensión ambiental logra insertarse en la introducción del Tratado. Aunque la consideración básica que guio la decisión de suscribir el acuerdo fue que “la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”, después afirma que este objetivo debía ser alcanzado “mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”. (CEFIR, 2011)

Aún en la mirada más pesimista, advirtiendo que esta es la única y exclusiva mención a la necesidad de atender la dimensión ambiental del desarrollo presente en dicho entendimiento, vale la pena anotar que este reconocimiento se realiza en la introducción misma del Tratado, debería condicionar todo el resto de los acuerdos y compromisos asumidos: según la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, el preámbulo forma con el Tratado un único cuerpo, por tanto debe entenderse que la optimización de los recursos y la tutela del medioambiente debería ser criterio rector de las acciones a llevarse a cabo en el proceso de integración. En todo caso, más allá del optimismo con que se quiera mirar el tema, es incontrastable el hecho de que la mirada ambiental del comercio en particular o del desarrollo en general no fue una prioridad inicial en la agenda de los gobernantes fundadores del MERCOSUR, y la lentitud con que los temas ambientales fueron incorporándose a la agenda —y la lentitud con que fueron evolucionando— es un claro indicador de ello<sup>19</sup>. (CEFIR, 2011)

### 3.2 LOS PRIMEROS AVANCES DEL MERCOSUR, TRATADOS Y ACUERDOS

Luego del Tratado de Asunción y previo a la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo, los presidentes del Cono Sur efectuaron en el febrero del 1992, la Declaración de Canela.

El marco que será promovido en Rio-92 encuentra, en los países del bloque, un claro antecedente en los principios promovidos en la Declaración de Canela, donde se explica la necesidad de distintos

---

<sup>19</sup> El Tratado de Asunción no incluyó en el Capítulo de Propósitos, Principios e Instrumentos al medio ambiente como objeto de diseño de una política especial. Señala en cambio que el mercado común implica la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales mencionando entre estas: al comercio exterior, la agrícola, industrial, monetaria, etc. y otras que se acuerden para asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados. (Gilli, 2004) (Costanza, 2003)

grados de contribución de los países en la implementación de la participación concreta a la defensa ambiental, por razones de diferentes disponibilidades en recursos financieros y tecnológicos.

Tabla 8 - Declaración de Canela

La crisis ambiental amenaza la sobrevivencia de la Tierra. Vivimos en un ecosistema cuyo equilibrio es esencial para toda la humanidad. La protección del ambiente y la conservación racional de los recursos naturales requiere el firme compromiso de todos los Estados del mundo en la realización de una tarea concertada, que asegure a las generaciones futuras la subsistencia de las condiciones que hacen posible la vida en nuestro planeta.

El esfuerzo de los PED requeriría el aporte de fondos nuevos, adicionales, continuos y en condiciones especialmente favorables de acuerdo con las distintas capacidades de los países desarrollados y de los países en desarrollo. Además en la Declaración Canela, y después en Río, se subrayó la necesidad del afianzamiento de los medios científicos y tecnológicos en los PED y la cooperación de los PD

para transferir tecnologías ambientalmente saludables, reafirmando los principios de la Declaración de Estocolmo. Se marca también la necesidad de perfeccionar instrumentos jurídicos internacionales que contemplen la integridad de los recursos, sistemas de observación ambiental y cooperación permanente frente a los cambios que se producen en el medio ambiente. Probablemente, pero, el contenido más importante de la Declaración, se encuentra en el reconocimiento de que, si bien la economía de mercado puede proveer mecanismos eficientes para estimular conductas ambientales saludables, las fuerzas del mercado, por si solas, no son suficientes para el establecimiento del desarrollo sustentable. Con este reconocimiento se abrió el camino para una regulación del tema medio ambiental, enfocándolo desde el siempre imperioso objetivo del desarrollo (Gilli, 2004)

En el 1992, durante la segunda reunión del Consejo Mercado Común (CMC) se tomaron las primeras instancias institucionales para tratar temas de ambiental en el bloque. Adentro de la estructura del MERCOSUR se creó la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA), que dio los primeros pasos en dirección de una recolección de los marcos ambientales y las normativas nacionales para avanzar hacia una armonización de las normas y la creación de un marco común a todos los países, aunque bajo un enfoque comercial que miraba a evitar simetrías y divergencias entre los países del bloque y en las relaciones con el exterior. En la segunda reunión de la REMA se aprobaron las Directrices Básicas de Política Ambiental (Resolución GMC 10/94) que analizaban temas de armonización legislativa, equidad en la distribución de los costos ambientales, gestión sustentable de los recursos naturales, incrementación de las prácticas de licencias/habilitaciones para las actividades que prevean riesgos ambientales, disminución de las poluciones, desarrollo de tecnologías limpias y de

un adecuada gestión de los residuos. Las Directrices nunca fueron internalizadas por los Estados Parte, restando así valor a la norma.

En el 1995 se acordó otro documento importante para el manejo de la dimensión ambiental, el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, firmado en Madrid el 15 de diciembre. La importancia de los principios y valores recogidos en la declaración final de la Cumbre de la Tierra fue reconocida expresamente en el preámbulo del Acuerdo y, además, se incorpora un artículo específico relativo a la cooperación en materia de protección del medio ambiente.

Artículo 17

Las Partes, con arreglo al objetivo de desarrollo sustentable, promoverán que la protección del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales sean tenidas en cuenta en los distintos ámbitos de la cooperación interregional.

Las Partes convienen prestar especial atención a las medidas que se refieren a la dimensión mundial de los problemas medioambientales.

Esta cooperación podrá incluir, de manera particular, las siguientes acciones:

- a) Intercambio de información y de experiencias, incluyendo las reglamentaciones y normas;
- b) Capacitación y educación medioambiental;
- c) Asistencia técnica, ejecución de proyectos conjuntos de investigación y, cuando proceda, asistencia institucional”.

Aunque sea un logro, inserir cláusulas ambientales en un acuerdo de cooperación internacional, es importante notar como este artículo fue impuesto por la Unión Europea, y nunca fue discutido en el Mercosur

Tabla 9 - Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre UE y MERCOSUR, artículo 17

Este antecedente sólo sirvió para la propuesta de cooperación que se concretó en el Proyecto “Eco-normas”, que financia algunos puntos de la agenda ambiental del Mercosur, aunque no haya logrado avanzar en temas como el ecoetiquetado o sistemas de gestión ambiental como ISO 14000 o EMAS, tal como era la intención de la UE al proponer este acuerdo de cooperación técnica.

A partir de las Directrices de Políticas Ambientales y de la Declaración de Rio se elaboró un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción, enfocado en temáticas ambientales. Temores y controversias significaron una larga negociación (1996 – 1999), que pero vio desaparecer sus resultados, por la falta de aprobación de Argentina cuando la discusión fue elevada al Grupo Mercado Común. Una ulterior revisión derivó en el “Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente” (AMMAM, Decisión CMC 02/01), el acuerdo apunta a proteger el ambiente, permitir su aprovechamiento eficaz, promueve incorporar los aspectos ambientales en las políticas de desarrollo y el apoyo recíproco entre ambiente y economía, incluyendo la internalización de los costos ambientales.

El Acuerdo se impuso como 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” (artículo 4). Para alcanzar este objetivo, los Estados debían orientarse, entre otras cosas, por:

- 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 y de las sociedades civiles que lo componen, para el fortalecimiento de la integración y una respuesta más efectiva a las causas de los problemas ambientales.
- Promoción del desarrollo sustentable por medio del apoyo recíproco entre los sectores ambientales y económicos, evitando la adopción de medidas que restrinjan o distorsionen, de manera arbitraria o injustificada, la libre circulación de bienes y servicios en el ámbito del MERCOSUR.

También a nivel de las acciones identificadas como prioritarias, el Acuerdo Marco representaba un empuje para que los Estados parte incorporaran, definitivamente, políticas ambientales de fondo:

- Incrementar el intercambio de información para una futura armonización de las legislaciones ambientales y para no afectar el comercio o las condiciones de competitividad en el ámbito del MERCOSUR.
- Incentivar políticas e instrumentos económicos nacionales en materia ambiental, buscando optimizar la gestión del medio ambiente, y, paralelamente incentivar la investigación científica y el desarrollo de tecnologías limpias.
- Identificar fuentes de financiamiento para el desarrollo de las capacidades de los Estados Parte, a efectos de contribuir con la implementación del presente Acuerdo.
- Contribuir a la promoción de condiciones de trabajo ambientalmente saludables y seguras para que, en el marco de un desarrollo sustentable, se posibilite mejorar la calidad de vida, el bienestar social y la generación del empleo.
- Promover la educación ambiental formal y no formal y fomentar conocimientos, hábitos de conducta e integración de valores orientados a las transformaciones necesarias para alcanzar el desarrollo sustentable en el ámbito del MERCOSUR, sin dejar en segundo plano las cuestiones culturales.

La dimensión ambiental adquirió, a partir de la aprobación de este documento, un peso propio. Ya no se trataba de una serie de elementos a tener en cuenta para el avance en materia de libre comercio, sino que se trataba de avanzar en el sentido de un desarrollo sostenible para los Estados Parte. Este cambio de visión de ninguna manera es menor, más bien todo lo contrario: resulta la internalización

de los Principios de la Cumbre de la Tierra (1992) en toda su dimensión y con todo su relieve e implicaba un compromiso muy intenso con una nueva mirada del desarrollo de los países.

Complementariamente, el Acuerdo es un buen intento de articular objetivos y acciones para su logro, en vez de yuxtaponer decisiones de los distintos Estados. Este avance en materia de cooperación y coordinación es un aporte importante del Acuerdo. No obstante, es imposible no reparar en un vacío que, en definitiva, hace que todo esto no sea más que una declaración de buenos propósitos: no hay ni siquiera una mención a la manera en que se intentará avanzar hacia el logro de los objetivos, se omite absolutamente cualquier referencia a los procedimientos a aplicar y, sin herramientas operativas definidas, es claro que no hay acciones a impulsar. Los Principios invocados son de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, y se apunta a tratar los problemas ambientales en sus causas y fuentes. El acuerdo, sin embargo, pone el acento en la coordinación y la cooperación, pero no ofrece indicaciones concretas sobre procedimientos y sobre su operatividad. Asimismo, se ha discutido el alcance de un “acuerdo marco”, en tanto no aparece en forma explícita en el derecho del MERCOSUR. En efecto, la normativa del MERCOSUR reconoce los protocolos adicionales al Tratado de Asunción, junto a las normas que acuerdan sus órganos decisorios.

### **3.3 EL SUBGRUPO NO 6 EN MEDIO AMBIENTE**

Durante la primera reunión de ministros del sector, en junio de 1995, con la Declaración de Taranco, se avanzó la propuesta de un Subgrupo de trabajo, que se concretó en el Subgrupo de Trabajo No 6 en Medio Ambiente. El objetivo general del SGT No 6, como expresado en la Declaración, consiste en formular y proponer estrategias y directrices que garanticen la protección y la integridad del medio ambiente en los Estados, en un contexto de libre comercio y consolidación de la unión aduanera. Asimismo, el SGT No 6 debe promover el desarrollo sostenido a partir de las acciones acordadas que garanticen la integración de los Estados Partes en las áreas de medio ambiente y relaciones económico-comerciales; evitar la creación de distorsiones o de nuevas restricciones al comercio; realizar estudios y proponer acciones y prácticas para la prevención de la contaminación y la degradación del medio ambiente y al mejoramiento de la calidad ambiental en el territorio de los Estados Parte; y promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes. Además, en la Declaración de Taranco pone en relieve la importancia de los estudios de impacto ambiental relativos al Proyecto Hidrovía Paraguay Paraná y se destaca “la importancia de fomentar, en el ámbito del MERCOSUR, la concentración de acciones con miras a la armonización de procedimientos relativos a actividades que puedan generar impactos ambientales en ecosistemas compartidos”.



El Subgrupo de Trabajo No 6 se crea oficialmente por Resolución del GMC n. 20/95, que establece su estructura institucional. Por Resolución del GMC n. 38/95, después actualizada por la Resolución 45/02, se especifica una agenda de trabajo bien definida.

Tabla 10 - Pautas Negociadoras del SGT 6

<p style="text-align: center;"><b>MEDIDAS NO ARANCELARIAS</b></p> <p style="text-align: center;">Elaboración de propuestas eliminación o armonización en el caso que sean consideradas justificadas como medidas de protección ambiental.</p>
<p style="text-align: center;"><b>COMPETITIVIDAD Y MEDIO AMBIENTE</b></p> <p style="text-align: center;">Dentro de un abordaje económico, los instrumentos económicos y mecanismos de mercado adecuados, voluntarios o regulatorios, pueden desempeñar un papel importante de carácter diferencial en la competitividad de los países, además de complementar la determinación de actitudes y comportamientos en relación al medio ambiente.</p>
<p style="text-align: center;"><b>TEMAS SECTORIALES</b></p> <p style="text-align: center;">Incorporación del componente ambiental en las demás políticas sectoriales e inclusión de las consideraciones ambientales en la toma de decisiones que se adopten en el ámbito del MERCOSUR, para el fortalecimiento de la integración.</p>
<p style="text-align: center;"><b>IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO-MARCO DE MEDIO AMBIENTE DEL MERCOSUR</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>INSTRUMENTOS Y MECANISMOS PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL - SIAM</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>EL MEDIO AMBIENTE COMO GENERADOR DE OPORTUNIDADES EN EL MARCO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE</b></p> <p style="text-align: center;">El SGT N° 6 intercambiará informaciones sobre la materia, con vistas a formular iniciativas de desarrollo sustentable que contribuyan a la generación de nuevas oportunidades de empleo y renta, actuando positivamente en el crecimiento económico, en la inclusión social de sectores más vulnerables y en la protección del medio ambiente.</p>
<p style="text-align: center;"><b>PROTECCIÓN Y GESTIÓN DE LA BASE DE RECURSOS NATURALES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>GESTIÓN AMBIENTALMENTE ADECUADA DE SUSTANCIAS Y PRODUCTOS QUÍMICOS PELIGROSOS</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>ACOMPañAMIENTO DE LA AGENDA AMBIENTAL INTERNACIONAL</b></p>

En varios de estos temas, el MERCOSUR logró avances importantes. Se pueden mencionar, entre los más importantes, el transporte de mercancías peligrosas, seguridad regional, particularmente en materia de ilícitos ambientales y de tráfico ilícito de material nuclear y/o radioactivo, criterios para la administración sanitaria de desechos líquidos y aguas servidas, y gestión de residuos sólidos en puertos, aeropuertos y otras terminales (RES GMC 34/01); aunque la mayoría de estos logros se creó bajo el patrocinio de otros subgrupos<sup>20</sup>, dejando, como logro principal del Subgrupo 6 la regulación sobre los ilícitos ambientales; muchos temas fueron tomados, pero sin poder obtener resultados concretos, como en el caso el ecoetiquetado, que fue sacado de la agenda en el 1998.

Las medidas ambientales que inciden o restringen el intercambio de bienes y servicios es uno de los ejes centrales en la interacción entre comercio y ambiente, los gobiernos le dieron especial atención, y bajo un contexto donde criticaban formas de proteccionismo comercial vestidas de verde, especialmente desde los países industrializados. Se identificaron restricciones no arancelarias sobre el ambiente, en cuestiones tales como exportación de productos de la fauna y flora, prohibiciones al ingreso de residuos peligrosos o de agrotóxicos con impacto ambiental, autorizaciones previas para comercializar productos derivados de la fauna silvestre, etc.

El SGT 6 además ha sido muy activo en generar ocho grupos ad hoc para tratar temas específicos. Estos grupos son los siguientes: Gestión Ambiental de Residuos y Responsabilidad Post Consumo; CyMA en competitividad y medio ambiente; lucha contra la Desertificación y la Sequía; Bienes y Servicios Ambientales; Biodiversidad; Calidad de Aire; Gestión Ambiental de Sustancias y Productos Químicos; y sobre el Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR (SIAM).<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> SGT de Política Agrícola: el relevamiento de la legislación y política, la elaboración de una propuesta y un documento final respecto a la sostenibilidad de los recursos naturales y la protección ambiental en el sector agropecuario; SGT Política Energética: la identificación de asimetrías, el análisis de propuestas de armonización y su remisión al Grupo Mercado en lo relativo a la legislación y marco ambiental del sector energético; SGT de Política Industrial y Tecnológica: la armonización de la legislación nacional y provincial. (Gilli, 2004)

<sup>21</sup> Otros subgrupos internos al MERCOSUR han aprobado normas relevantes de una perspectiva ambiental, como el Acuerdo sobre Transporte de Mercancías Peligrosas en el MERCOSUR (DECs. CMC 02/94 y 14/94) promovido por el Subgrupo de Trabajo No 5 Transporte, y que incorpora las Recomendaciones para el Transporte de Mercancías Peligrosas de las Naciones Unidas.

### 3.4 LA REUNIÓN DE MINISTROS

Todos los países miembros del Mercosur han incorporado el tema ambiental en las constituciones, creando organismos gubernamentales encargados de llevar adelante la cuestión. En el caso de Brasil de este mandado se encarga una agencia de rango ministerial, el Ministério do Meio Ambiente. En Argentina se creó una secretaría de Estado, bajo la jefatura del gabinete ministerial; y en Paraguay existe una secretaría autónoma; en Uruguay el tema del medio ambiente está tratado por una Dirección bajo el control del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Brasil es el caso más notable de creación de agencias estatales dotadas de amplias competencias, como en el caso del IBAMA, Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad. En todos los países son presentes agencias específicas encargadas de temas como agua o saneamiento forestal; además de esto hay que considerar las funciones ejercidas por los gobiernos provinciales, regionales o estatales, así como las competencias municipales, que actúan en varios niveles de subsidiaridad. A estos organismos se suman comisiones de consulta e información sobre temas ambientales, como la Comisión Técnica Asesora en Medio Ambiente en Uruguay, el Consejo Nacional do Meio Ambiente de Brasil, o el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) en Argentina<sup>22</sup>.

La inserción nacional del tema medio ambiental produjo efectos en la estructura institucional del mismo Mercosur que, bajo la iniciativa del Subgrupo de Trabajo de Medio Ambiente, creó, en 2003, la Reunión de Ministros de Medio Ambiente (Decisión CMC 19/03), con el cual se pudo constituir un órgano político que abarca los temas ambientales. Las temáticas surgidas son numerosas, como la gestión de los residuos sólidos o la defensa de la biodiversidad, de las cuales se crearon varias estrategias dirigidas a la producción limpia, o a la lucha contra desertificación o cambio climático.

Durante la creación de la Reunión, los ministros publicaron un comunicado (Comunicado Ministerial , 2003) en el cual reforzaban su comprensión de la interconexión entre las tres variables del desarrollo, crecimiento económico, desarrollo social y la mejora de la situación ambiental, para obtener objetivos de implementación en las condiciones de las poblaciones y de la naturaleza y en la lucha contra la pobreza, en línea con los compromisos tomados en las Conferencias de Río y Johannesburgo, y en la Iniciativa Latino-Americana sobre el Desarrollo Sostenible<sup>23</sup>. Se reconoce la

---

<sup>22</sup> En Argentina se observa un fenómeno de atomización de la competencia ambiental que está repartida en varias agencias específicas del gobierno, como en el caso de los recursos hídricos, de los glaciares o de los bosques.

<sup>23</sup> Iniciativa creada en el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Organismo político regional para la realización de los compromisos de las Cumbres Mundiales sobre Desarrollo Sostenible.

importancia de los compromisos regionales como herramienta de coordinación y cooperación para mejorar las condiciones de vida adentro de las naciones que componen el Mercosur. “Reafirmamos nuestro compromiso para con los esfuerzos de profundizar el proceso de integración regional, a través de la promoción de acciones y alianzas estratégicas, mediante el fortalecimiento de las políticas, programas y proyectos conjuntos, la ratificación e implementación de los acuerdos ambientales y la promoción de una mayor participación de todos los sectores para alcanzar las metas de desarrollo sostenible en el ámbito del Mercosur.” (Comunicado Ministerial , 2003)

### 3.5 GRUPOS AD HOC

Los Grupos Ad hoc fueron creados a lo largo de la actividad del SGT 6 y de las Reuniones de Ministros de Medio Ambiente para favorecer avances sobre temas específicos. Se destacan el CyMA en competitividad y medio ambiente, Lucha contra la Desertificación y la Sequía, Gestión Ambiental de Sustancias y Productos Químicos, y sobre el Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR (SIAM).<sup>24</sup>

En algunos casos los avances realizados no fueron particularmente significativos, por lo tanto el análisis de esas temáticas será dejado para sucesivas investigaciones, como en el caso del Grupo sobre Gestión Ambiental de Residuos y Responsabilidad Post Consumo, el Grupo de Bienes y Servicios Ambientales, el Grupo sobre Biodiversidad y el de Calidad de Aire.

#### 3.5.1 Competitividad y Medio Ambiente - Producción y Consumo Sostenible

El interés para el Consumo y Producción Sostenible (CPS) nació en la Cumbre de Río '92, y fue remarcado durante el Summit de Johannesburgo, donde se marcó la importancia de construir un marco político e institucional que integre el CPS en los planes nacionales de desarrollo, ampliar las oportunidades intersectoriales (PyMES, compras sostenibles, educación, etc.) e sectoriales (con la creación de enfoques sectoriales en movilidad, alimentos y agricultura, turismo sostenible, etc.), y promoviendo una eficiente gestión de los recursos energéticos, hídricos, y de los residuos. (Schaper, 2009)

En 2003, en el Foro de Ministros de América Latina y Caribe, se estableció un Consejo de Expertos de Gobierno en CPS, encargado de monitorear los avances y extender la participación al sector

---

<sup>24</sup> Otros subgrupos internos al MERCOSUR han aprobado normas relevantes de una perspectiva ambiental, como el Acuerdo sobre Transporte de Mercancías Peligrosas en el MERCOSUR (DECs. CMC 02/94 y 14/94) promovido por el Subgrupo de Trabajo No 5 Transporte, y que incorpora las Recomendaciones para el Transporte de Mercancías Peligrosas de las Naciones Unidas.

académico, privado y ONG<sup>25</sup>. En el mismo año los Ministros de Medio Ambiente del Mercosur emitieron una Declaración de Principios de Producción Limpia<sup>26</sup>, en apoyo a los compromisos de sustentabilidad de Johannesburgo para “favorecer la competitividad de las empresas, mejorando su desempeño ambiental y promoviendo el empleo, mediante políticas y programas concertados con los diferentes actores que participan de este proceso, tanto desde el sector público como del privado” (Mercosur, 2003).

En 2007, como complementación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, en el Mercosur se aprobó la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenible (Decisión CMC 26/2007). Las acciones descritas en esta Política comprenden la Producción más Limpia (PmL)<sup>27</sup>, o sea una estrategia mirada a “mejorar la eficiencia y reducir los riesgos para la salud humana y el ambiente, a través del ahorro de materias primas, de agua y energía, de la eliminación de insumos peligrosos y de la reducción de la cantidad y toxicidad de emisiones y residuos en la fuente”; la Producción Sostenible (PED), o sea la integración de los aspectos económicos, sociales y ambientales; el Consumo Sostenible (CS), o sea un tipo de consumo respetuoso del medio ambiente, de las necesidades de las generaciones futuras, y de la calidad de vida de los mismos consumidores; y la Competitividad, que se manifieste en los aspectos internos (o productivos) que externos (o de mercado). Esta política fue diseñada para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs), y para los ambientes gubernamentales, laborales y civiles del Mercosur (Tabla 11).

Una de las herramientas fundamentales en el análisis CPS es el concepto de Ciclo de Vida, gracias al cual se pueden analizar los impactos económicos, sociales y ambientales que la producción y consumo generan a través de los productos y de los servicios. Con este instrumento es posible crear medidas y reglamentaciones específicas para cada etapa, desde la extracción de los recursos hasta la gestión de los residuos. También es un vehículo para canalizar los valores y las preferencias sociales, y para crear las condiciones y las inversiones necesarias a la innovación tecnológica. Al 2008, solo Brasil, de los estados miembros del Mercosur, podía reivindicar la existencia de regulaciones que incorporan el ciclo de vida o evaluaciones de ese tipo. (Schaper, 2009)

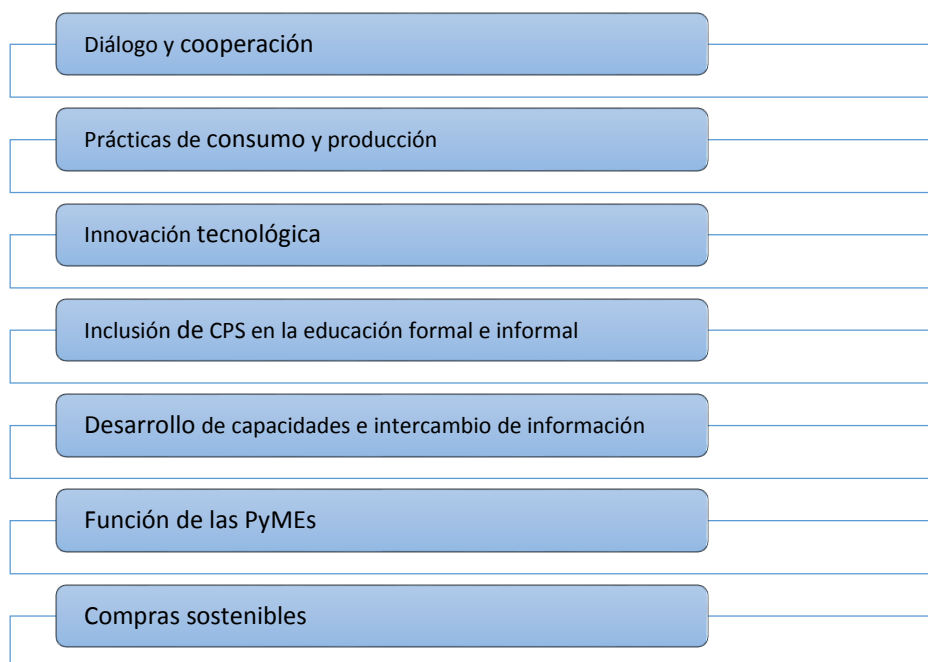
---

<sup>25</sup> Desde el 2008 la CPS es considerada un área de prioridad específica adentro de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC). (Schaper, 2009)

<sup>26</sup> La producción limpia es considerada una herramienta fundamental para la vinculación de la economía con el medio ambiente y los temas sociales. Los 7 principios indicados son Prevención, Progresividad, Congruencia, Solidaridad, Cooperación, Promoción e Información. (Mercosur, 2003)

<sup>27</sup> En el 2007 la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) implementó un enfoque de producción más limpia en el Mercosur. También la Comunidad Europea está involucrada en el desarrollo de prácticas más limpias, respaldando proyectos de residuos electrónicos, lucha contra la desertificación y gestión de químicos.

Tabla 11 - Plan de Acción para MIPyMES



Los avances en CPS necesitan de una modificación de los estilos de crecimiento económico, con nuevas formas de consumo y producción más atentas a la calidad de vida de las poblaciones, y al respecto de los recursos ambientales y naturales. También es fundamental un cambio en las inversiones, que definen consumo y producción futuros, en este caso es triste notar como, por ejemplo, las inversiones extranjeras sigan concentrándose en sectores tradicionales que dependen de la explotación de recursos naturales e IAS<sup>28</sup>. (Schaper, 2009) La Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenible indica que los países miembro tienen que formular políticas nacionales para el desarrollo del CPS, las principales son indicadas en la Tabla 12.

Con la creación de las Econormas<sup>29</sup>, el Mercosur se quiso dotar de una herramienta más para la realización de los compromisos en Producción y Consumo Sustentables. Gracias a este programa se

---

<sup>28</sup> Industrias Ambientalmente Sensibles: hierro, acero, materiales no ferrosos, químicos industriales, pulpa y papel, minerales no metálicos.

<sup>29</sup> Este Programa surgió de la cooperación con la Unión Europea dentro del Programa Indicativo Regional (PIR) 2007-2013, y sus objetivos principales son la institucionalización y profundización de los procesos de integración del Mercosur a través del desarrollo sostenible, además de aumentar la participación y la información de la sociedad civil sobre la temática. El Programa Apoyo a la Profundización del Proceso de Integración Económica e Desarrollo Sostenible del Mercosur - Econormas fue aprobado a través de la Resolución GMC n.41/09. El programa surge de los planes y de las estrategias generados adentro del Mercosur a través de sus órganos, como el SubGrupo de Trabajo n.3 "Reglamentos Técnicos y Evaluación de la

quiere producir y divulgar información sobre las prácticas de CPS en sectores clave, como las PyMES o los consumidores, del Mercosur. De esta forma se quiere poner a disposición de cada país del bloque la información necesaria para poder ambir a realizar mecanismos nacionales y regionales para la implementación de estas prácticas. Para la realización del proyecto se eligieron sectores productivos específicos, y áreas de interés para cada uno de los países del bloque: para Argentina se decidió el Reciclaje de Aparatos Eléctricos y Electrónicos en Desuso en la zona de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sus alrededores; en Brasil se eligió el sector Textil-Confecciones del Estado de Paraná; en Paraguay el sector seleccionado fue el sector Azucarero Orgánico en los Departamentos de Guairá, Caazapá, Paraguarí, Central, Presidente Hayes, Cordillera y Misiones; en Uruguay se eligió el sector de Madera y Muebles, en particular modo los Aserraderos y productos destinados a la construcción, de los Departamentos de Salto, Paysandú, Tacuarembó y Rivera, que después fueron ampliados con la inclusión de Canelones, Maldonado y Montevideo.

Además de la elaboración y la divulgación de Manuales Buenas y Mejores Prácticas de Producción Más Limpia y Gestión Sostenible en Materia Ambiental, se realizaron consultorías que asesoraron circa 100 PyMES del Mercosur. Otros avances fueron realizados en estudio sobre las prácticas de consumo de la región, respecto a temas ambientales o tiempo de vida de los productos, focalizadas en el sector público y en los ciudadanos.

---

Conformidad” o el n.6 “Medio Ambiente”, así como de sus foros políticos, como las Reuniones de Ministros de los sectores ambiente, comercio e industria. A través de esta experiencia se quiso operar una convergencia entre las estrategias de cada país hacia medidas regionales, de este deseo se articularon cuatro líneas de acciones integradas y complementarias entre sí: de la acción del SGT n.6 surgieron la Promoción de la Producción y Consumo Sostenibles, la Lucha contra la Desertificación y los efectos de la Sequía, los Avances para la Implementación del Sistema Globalmente Armonizado (SGA) de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos. Finalmente, por acción del SGT n.3 nació la Convergencia Normativa y Reglamentaria y Creación de Capacidades Regionales de Evaluación de la Conformidad.

Tabla 12 - Políticas nacionales de CPS

#### Argentina

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable trabaja temas relativos a la Producción Limpia desde el 1999, con el Programa Nacional de Promoción de la Producción y el Consumo Sustentable (PNPPyCS), y, en un segundo momento con la formulación de la Política Nacional en Producción Limpia (PNPL), en la cual influyó la colaboración del Proyecto Competitividad y Medio Ambiente GTZ-Mercosur. De estos esfuerzos salió la Unidad de Producción Limpia y Consumo Sustentable (UPLCS), bajo la dependencia directa del Secretario de Medio Ambiente (Resolución SAyDS 288/04).

Actualmente se está desarrollando un proceso de consulta para definir una Política conjunta de Consumo y Producción Sostenible, para integrar la Política Nacional de Producción Limpia del 2003 y el Programa de Consumo Sostenible del 2005. Con esta formulación se quiere enderezar la industria hacia modelos de desarrollo sostenible, cambiando la percepción del largo plazo, y promover la sustentabilidad del mercado cambiando los patrones de consumo. El programa CPS, tiene enfoques geográficos y sectoriales específicos, enfocándose en las ocho provincias con mayor potencial de crecimiento económico y en los sectores de mayor impacto ambiental, como las fábricas de papeles, los mataderos o las industrias químicas. (Schaper, 2009)

#### Brasil

Con el Decreto Ministerial 44/2008 se aprobó el primer Plan Nacional de Acción para la Producción y el Consumo Sostenible, en el cual se juntan las acciones de un Comité Gestor Nacional de Producción y Consumo Sostenible, el Ministerio de Ambiente, Juntas Estatales de Producción más Limpia (y la Red que las une). En 2011 se aprobó la versión renovada, que comprende un Plan de Acción dividido en ciclos, el primero es 2011-2014. El Plan incluye las principales políticas ambientales y de desarrollo del país, con particular atención al Cambio Climático y a los Residuos Sólidos, en la óptica promovida con la Economía Verde de las Naciones Unidas, y promueve un tipo de acción enfocada en participación y comunicación. Los enfoques principales de esta estrategia son la Educación para el Consumo Sustentable, Compras Públicas Sustentables, Consolidación de la Agenda Ambiental en la Administración Pública, Aumento del Reciclaje de Residuos Sólidos, Construcciones Sustentables, Sustentabilidad del Sector Minorista. Las acciones desarrolladas en este plan pueden ser llevadas en adelante por el sector público, o por la colaboración entre público y privado, existen iniciativas voluntarias, así como acciones sectoriales, y están definidas las iniciativas enfocadas en la implementación del Plan.

#### Uruguay

En 2010, bajo la coordinación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, se publicó el Plan de acción nacional en producción y consumo ambientalmente sostenible, 2010 – 2015. Los principales objetivos de Producción Sustentable se configuran alrededor de una mejor gestión de los recursos naturales y de los contaminantes, en el ámbito del Consumo Sustentable se apunta hacia un cambio de mentalidad en la población, además se marca el rol de las compras públicas, de la relación entre el sector público y privado, y el rol del Estado en la prevención y en el desarrollo de marco normativos adecuados. Los principios básicos del Plan son Coordinación e Integración, el Enfoque en el Ciclo de Vida, la Continuidad y Gradualidad de las Acciones, y la Participación y Concertación entre los ciudadanos y la administración.

### 3.5.2 Lucha contra la desertificación y efectos de la sequía

El Mercosur se acercó al tema de la desertificación desde el 1996, año en el cual entró en vigor la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (CLD), en particular modo la Aplicación regional para América Latina y el Caribe contenido en el Anexo III. El Grupo ad



hoc<sup>30</sup> creó, en el 2005 la Estrategia Mercosur de Lucha contra la Desertificación y Sequía, que fue aprobada en la V Reunión de Ministros de Medio Ambiente, para favorecer el ingreso de esta temática adentro de la agenda de desarrollo del Mercosur, a pesar de los compromisos asumidos con el artículo 5 del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, por el cual los Estados Partes “cooperarán en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean partes”, así como que “esta cooperación podrá incluir, cuando se estime conveniente, la adopción de políticas comunes para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales, la promoción del desarrollo sustentable, la presentación de comunicaciones conjuntas sobre temas de interés común y el intercambio de información sobre las posiciones nacionales en foros ambientales internacionales”.

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y los Efectos de la Sequía fue ratificada por todos los Estados del Mercosur<sup>31</sup>, muchos de los cuales han formulado programas de acción nacional para la implementación de dicho acuerdo. Algunos de los Estados son también empeñados en los Programas de Acción Subregional de la Puna Americana y del Gran Chaco, para las zonas de ecosistemas compartidos<sup>32</sup>. (Mercosur, 2007)

En el Anexo III de la CLD se explica la heterogeneidad del fenómeno de desertificación en la región latinoamericana, causada por las marcadas diferencias ambientales presentes, a nivel climático o geomorfológico. Esta discontinuidad determina también la distribución y la separación entre las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas de la región, por lo cual es necesario enfocarse en las formas locales del fenómeno y sus causas. En el caso del Mercosur muchos de los ejemplo de zonas dañadas o en riesgo cubren gran extensiones dentro de un país y no es raro que involucren territorios compartidos entre más naciones.<sup>33</sup>

Es necesario considerar también la perspectiva económica de la desertificación, considerada como el proceso terminal que produce graves modificaciones en la capacidad de producción de la tierra, dando lugar a la necesidad de abandono de esos sitios de las poblaciones locales, creando, entonces, el desierto económico o social. Estas tierras abandonadas pueden ser recuperadas en relación de los

---

<sup>30</sup> El Grupo ad hoc está constituido por los Estados Parte del Mercosur y Bolivia y Chile como Asociados.

<sup>31</sup> Argentina: Ley nacional 24.701

Brasil: Decreto Legislativo 28 del 13 de junio 1997

Paraguay: Ley 970/96

Uruguay: Ley 17.026

<sup>32</sup> En el Programa de Acción Subregional Puna Americana (PAS Puna) participan Argentina, Bolivia y Chile junto a Ecuador y Perú mientras, en el Programa de Acción Subregional del Gran Chaco (PAS Chaco), participan Argentina, Bolivia y Paraguay.

<sup>33</sup> El Nordeste brasileño, la región del Gran Chaco compartida entre Argentina, Bolivia, Chile y Perú, la estepa patagónica entre Chile y Argentina que llega hasta la Tierra del fuego.

grados de afectación y las prácticas de restauración. Esta concepción de desertificación no depende de condiciones climáticas por lo tanto se extiende a todo el territorio del Mercosur, causada por el crecimiento de la población y el consecuente aumento de la presión sobre la frontera agropecuaria, los recursos naturales y la utilización de insumos químicos. Además hay que considerar el aumento de la demanda de productos para exportación, en particular modo las superficies asociadas a la ganadería y al cultivo de la soja, que pone en serio riesgo las zonas boscosas, las condiciones de la tierra y la biodiversidad.

En el Mercosur las zonas más afectadas por este tipo de expansión son el Cerrado brasileño, la sabana uruguaya, la pampa húmeda y el bosque Paranense en Paraguay, según los Estados Parte y Asociados, excluidos Bolivia y Uruguay, las áreas en riesgo cubren una extensión de 3.8 millones de kilómetros cuadrados, o sea más del 28% de los territorios nacionales considerados. La productividad agropecuaria se reduce a tasas que varían de 3 a 7% anual del producto bruto del sector. (Mercosur, 2007).

Con la Estrategia Mercosur de Lucha contra la Desertificación y Sequía los Estados Parte y Asociados al Mercosur quieren crear programas de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía a nivel regional, implementando las medidas nacionales ya presentes en los territorios interesados<sup>34</sup>, desarrollando un espíritu solidario y cooperativo para mejorar la coordinación a nivel

---

<sup>34</sup> Argentina: El Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación depende de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y se apoya técnicamente y financieramente a la FAO y al PNUMA. El PAN fue fortalecido en el año 2006 gracias a la jerarquización del Área Ambiental bajo la Jefatura de Gabinete de Ministros. De este órgano se desarrollan proyectos de acciones nacionales y provinciales, y la implementación de una Red Nacional de Información; además otros objetivos comprenden la educación y concientización de la opinión pública, el fortalecimiento del marco institucional y jurídico, así como del económico- financiero, y la inserción regional de los avances y de las medidas adoptadas.

Brasil: Como definido en el artículo 10 de la CLD se creó el Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PAN-Brasil), para identificar las causas y soluciones al problemas y las zonas afectadas. De este Programa se desarrollaron estrategias estatales en Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe y Maranhão. Además, con el Decreto Presidencial del 21 de julio 2008, fue creada la Comissão Nacional de Combate a Desertificação (CNCD), un órgano de carácter consultivo y deliberativo, compuesto por representantes de sectores de la sociedad civil, de los gobiernos federales, estatales, y municipales, y de los sectores productivos relacionados. Previamente, en 2007, se había aprobado la Política Nacional de Combate y Prevención de la Desertificación y Mitigación de los Efectos de la Sequía.

Uruguay: Después de la ratificación de la CLD en el 1998, Uruguay designó al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) como autoridad competente en materia de desertificación con el Decreto 96/001. Desde entonces el MVOTMA, en colaboración con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), ha elaborado acciones en defensa de la tierra uruguaya, hasta llegar, en el 2005 a la elaboración del Plan de Acción Nacional.

subregional, regional e internacional para un uso más eficiente de los recursos financieros, humanos y técnicos. Específicamente los objetivos identificados en la Estrategia son el Manejo sostenible de la tierra, el Fortalecimiento institucional, la Gestión del conocimiento y el Comercio de los productos generados en zonas afectadas o susceptibles.

Bajo el Programa Econormas se ha avanzado hacia la convergencia de los planes nacionales de lucha contra los procesos de desertificación y los efectos de la sequía, el principal objetivo es llegar a la formulación de un Programa de Acción Subregional (PAS) del Mercosur, para favorecer el fortalecimiento institucional del bloque, con la colaboración del SGT6 y del Grupo Ad hoc. A tal fin se ha realizado la Identificación, Mapeo y Diagnóstico de zonas del Mercosur desde el punto de vista de los riesgos y procesos activos de desertificación y en especial los afectados por la sequía, llevado a cabo por el IICA, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; además se han realizados relevamiento y análisis comparativos de los PAN de los Estado Miembros.

Otra actividad realizada por el Programa Econormas fue la identificación y ejecución de cuatro acciones preventivas, correctivas o curativas, una para cada Estados, en algunas de las áreas identificadas como prioritarias<sup>35</sup>.

### 3.5.3 Gestión Ambiental de Sustancias Químicas

Los productos químicos son regulados internacionalmente por los Convenios de Estocolmo y de Rotterdam, en el primero la atención se enfoca en la defensa de la salud humana y ambiental frente a los contaminantes orgánicos persistentes (COPs)<sup>36</sup>, cuyas características principales son la persistencia, la toxicidad, la capacidad de ser transportados por grandes distancias a través del agua o del aire y la bioacumulación, o sea acumularse en los tejidos adiposos de los organismos vivos. En el Convenio de Rotterdam se regula el utilizo de plaguicidas y productos químicos peligrosos

---

Paraguay: con la ley 1561/00 se crearon el Sistema Nacional de Ambiente, el Consejo Nacional de Ambiente y la Secretaría del Ambiente (SEAM), y, según el artículo 21 la Oficina Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía se encuentra bajo la dependencia de la SEAM, como Autoridad de Aplicación de los compromisos de la CLD.

<sup>35</sup> En Argentina en Colalao del Valle de la Provincia de Tucumán y Cafayate de la Provincia de Salta; en Brasil en el Municipio de Irauçuba en el Estado de Ceará, en Paraguay en el Municipio de Teniente Irala Fenández en el Chaco Paraguayo, y el Uruguay en el Departamento de Canelones en los alrededores de la Ciudad de Tala.

<sup>36</sup> Los COPs son compuestos orgánicos de origen natural o antropogénico, resistentes a la degradación en el medio ambiente que presentan baja solubilidad en agua y alta en grasas por lo que se bioacumulan en los tejidos grasos de los seres vivos. Son compuestos semivolátiles y se los encuentra en el aire, agua y suelo, caracterizándose por su distribución regional y global. Estos productos químicos son tóxicos para los organismos vivos, y de liberación continua.

comerciadados internacionalmente, para proteger la salud humana y del medio ambiente con un uso responsable de estas sustancias.

Durante la Conferencia Internacional sobre la Gestión de Productos Químicos del 2006, se adoptó el Enfoque Estratégico para la Gestión de los Productos Químicos a Nivel Internacional<sup>37</sup> para garantizar una gestión racional de los productos químicos a lo largo de su ciclo de vida, en conformidad con el Plan de Aplicación de la Cumbre de Johannesburgo del 2002. A partir de este documento el SGT 6 elaboró en el 2006 el Plan de Acción para la Gestión de Sustancias y Productos Químicos Peligrosos del Mercosur, identificando 10 áreas de trabajo prioritarias<sup>38</sup>.

Sobre la necesidad de un Sistema de Información Especifico se han concentrados los esfuerzos del Programa Econormas, al fin de difundir conocimiento sobre las normativas de los Estados Partes y favorecer su armonización. Con este propósito ha sido desarrollado un banco de datos con la recopilación de la normativa vigente que aplique directa o indirectamente el Sistema globalmente armonizado de clasificación y etiquetado de productos químicos (SGA/GHS) de las Naciones Unidas. La base de datos se organiza por país, según los sectores industriales, agrícola, transportes y los consumos. Además los esfuerzos han vuelto hacia campañas de divulgación y capacitación, y la adquisición de equipamientos y materiales para 6 laboratorios de la región (1 en Argentina y en Brasil y 2 para Uruguay y Paraguay), para fortalecer las capacidades analíticas locales y la infraestructura disponible.

#### 3.5.4 SIAM

El Sistema de Información Ambiental del Mercosur nació en el 2008 gracias a un financiamiento ofrecido por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) por intermedio del Comité de Cooperación Técnica del Mercosur (CCT).

El objetivo del SIAM es ofrecer la base de información necesaria para la mejoría de los proyectos medio ambientales del Mercosur y su consecuente fortalecimiento institucional. Apoyar los procesos

---

<sup>37</sup> El Enfoque Estratégico (EE) está constituido por una Declaración de Alto Nivel, donde se establece que el Enfoque Estratégico es una iniciativa voluntaria para el manejo internacional de los Productos Químicos y sus desechos peligrosos a través de su ciclo de vida, y que no es un instrumento legalmente vinculante; una *Estrategia de Política Global*, donde se establece que el EE tiene un alcance amplio que abarca los aspectos ambientales, económicos, sociales, laborales y de salud relacionados con la seguridad química; y los productos químicos para aplicaciones agrícolas e industriales, a los efectos de promover el desarrollo sostenible y ocuparse de los productos químicos en todas las etapas de su ciclo de vida, incluidos los productos que los contengan; y un Plan de Acción Mundial, donde se establecen 36 áreas de trabajo y 273 actividades asociadas para la aplicación del EE.

<sup>38</sup> Las áreas son Metales (en particular en Mercurio), PBTs, COPs, Plaguicidas, Sistema de Información Especifico, Sitios Contaminados, GHS, Tráfico Ilícito, PRTR, y Desechos.

decisionales y la visibilidad de las negociaciones sobre este tema es considerado como un instrumento fundamental para la gestión integrada de los recursos y para la formulación de políticas más eficaces. Por estas razones se considera necesario crear una base de datos en internet con información integrada, para que la búsqueda de información pueda gozar de una mayor visibilidad y transparencia. Estos pasos puede llevar adelante los intentos de cooperación y las acciones solidarias entre los Estados miembros, y ampliar el conocimiento disponible, para poder obtener una visión más clara sobre las problemáticas y las posibles soluciones.

### 3.6 RESUMEN

Estratégicamente el medio ambiente es el sector ideal para avanzar en la profundización de la integración regional, primero por sus características geográficas y territoriales, los límites políticos no reflejan las problemáticas ambientales, así como la explotación de los recursos fronterizos tendrá efectos en los dos lados del confín, como en el caso del conflicto para las papeleras entre Argentina y Uruguay. Además el tema ambiental está caracterizado por una fuerte transversalidad, ya que incluye factores económicos y sociales, como el consumo, las inversiones, los temas de transporte, etc.

Según el patrón de desarrollo actual los recursos naturales juegan un rol fundamental adentro del bloque del Mercosur, y la pérdida de biodiversidad, de bosques nativos y de calidad de los suelos es un claro ejemplo de los efectos de la avanzada humana sobre el territorio. La mayoría de las 55 ecoregiones<sup>39</sup>, identificadas en el estudio GEO-Mercosur (CLAES & PNUMA, 2006), se encuentran en condiciones de retroceso o amenaza por causa de la acción humana, en particular modo del avance agropecuario sobre las áreas naturales, la pérdida de flora y fauna nativas y la contaminación del aire, del suelo y del agua.

La debilidad jurídica e institucional ambiental del Mercosur quedó clara frente al conflicto de las papeleras entre Uruguay y Argentina, mostrando como decisiones sobre un espacio compartido, que afectan el desarrollo y el medio ambiente común, pudieron llegar a un estado de ejecución elevado

---

<sup>39</sup> Como ecoregión se entiende una superficie relativamente extensa de tierra o agua que contiene un conjunto de comunidades naturales distinguible geográficamente. Estas comunidades comparten la mayoría de las especies, dinámicas y condiciones ambientales. Las ecoregiones, a su vez, pueden ser agrupadas por regímenes climáticos en conjuntos más amplios, definidos biomas. (Moreno, 2011)

sin un acuerdo previo entre los países<sup>40</sup>; sin contar las fallas institucionales representadas por la ausencia de un organismo de solución de controversias.

“Los diferentes bloques de integración regional se mantienen funcionando, y se han ampliado a nuevos emprendimientos (como UNASUR). Pero no se logran fortalecer mecanismos efectivos de manejo compartido de recursos naturales, coordinación de políticas comerciales y económicas para reducir presión sobre recursos naturales, o la mediación en conflictos ambientales regionales [...]. América del Sur no coordina posiciones comunes en las negociaciones globales en cambio climático. Tampoco es evidente que se logren consensos a partir de los bloques de integración regionales existentes como Mercosur o la Comunidad Andina” (CLAES, 2012)

Es sólo con los casos de la lucha a la desertificación y de la gestión de sustancias químicas que se observan los mayores avances, gracias a la creación e implementación de Estrategias regionales en línea con la agenda internacional y los compromisos asumidos en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía o los estándares definidos con la Conferencia Internacional sobre la Gestión de Productos Químicos del 2006.

---

<sup>40</sup> “Esto sucede porque el Mercosur abandonó el empleo de la programación del desarrollo industrial de la región, en los sectores clave (como celulosa y papel), que estaba previsto y puesto en práctica (en el sector clave de bienes de capital) en los acuerdos bilaterales argentino-brasileños” (Ferrer, 1997)

## 4 ECONOMÍA MERCOSUR: EXTRACTIVISMO, CONFLICTOS AMBIENTALES E INSERCIÓN INTERNACIONAL.

*"La Edad de Piedra no se terminó por la falta de piedras y la edad del petróleo se acabará, pero no por la falta de petróleo"*

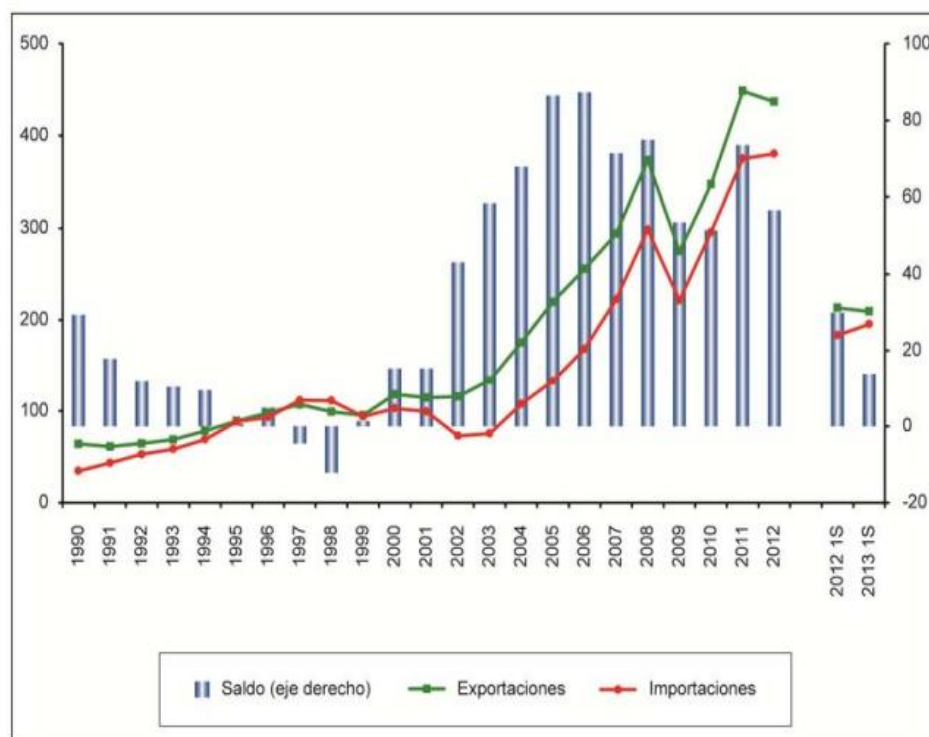
*Zaki Yamani, Ministro del Petróleo de Arabia Saudita y pilar de la OPEP entre 1962 y 1986*

### 4.1 EL COMERCIO MERCOSUR

El fuerte impacto de las exportaciones primarias en las economías nacionales no es una novedad para los países del Mercosur, y, al día de hoy los productos primarios son una de las fuentes principales para la dinamización de la economía, garantizando el ingreso de divisas extranjeras y excedentes para los Estados. Las exportaciones totales del Mercosur pasaron de casi 86 mil millones de dólares en 2000 a más de 333 mil millones de dólares en 2012 (División Estadística ONU, 2012).

*Ilustración 6 - Evolución del comercio Mercosur en millones de dólares*

A lo largo del tiempo el peso de los socios en las exportaciones totales del Mercosur se ha modificado, confirmando la predominancia de Brasil pasando desde el 64% a casi el 73% de la cuota total.



Fuente (BID, Informe Mercosur n.18, 2013)

El peso de las exportaciones en relación al PBI ha cambiado a lo largo de la última década, creciendo hasta el 2008, pero observando una inflexión negativa con la crisis del 2008 y la consecuente contracción del comercio mundial. Las exportaciones mundiales se redujeron del 0.3% en el 2012, pero volvieron a crecer en el primer semestre de 2013. Los países del bloque del Mercosur participan de un fenómeno de estancamiento de las ventas externas, común a todos los países en desarrollo; en el bloque los factores climáticos adversos afectaron el volumen de las ventas de soja en el 2012, año caracterizado por precios menores para materias primas de gran relevancia, como hierro, café y trigo, y mayor debilidad de la demanda externa que causó un calo del 1,9%. En 2013 la situación volvió a mejorar, en particular modo para Argentina, Paraguay y Uruguay (BID, 2013).

Los mercados extrazona absorben la mayoría de las ventas totales de los países del bloque, 85%, y la suma de productos primarios y de las manufacturas basadas en recursos naturales representan más del 70% del total vendido extrazona. Asia asumió el rol de principal socio de comercio extra-zona, con China como principal importador y proveedor de manufacturas. (BID, 2013) En algunos países China ha realizado inversiones directas en recursos claves, como en el caso de la minería o de los monocultivos.

El 2012 fue también un año negativo para las exportaciones intrazona que se contrajeron del 7.2%, fenómeno agravado por el freno del comercio entre Argentina y Brasil, aunque el 2013 mostró señales recuperación gracias al comercio automotor entre los socios mayores. El comercio intrazona es un destino de venta muy significativo para las manufacturas del bloque, que tienen una cuota del 60% del total. El comercio interno al bloque es también fundamental para Paraguay (49,6%) y Uruguay (31,6%), seguidos en menor medida por Argentina (27,7%), y Brasil (11,5%) (BID, 2013). La diferencia entre estas proporciones puede servir para explicar la falta de una política exportadora común entre los países del bloque, que se encuentran como competidores frente al mercado global, en particular modo en productos minerales y agroalimentos.

Para un análisis sobre los impactos ambientales es fundamental notar la importancia de los sectores primarios en las economías nacionales. Del total de las exportaciones al menos el 66% corresponden a bienes primarios o manufacturas basadas en recursos naturales. Desde la creación del Mercosur el rol de los recursos naturales ha mantenido su importancia, mostrando casos de aumento respecto al total del comercio exterior, fenómeno llamado primarización productiva. (BID, 2013)<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Argentina 66.1%; Brasil 66%; Paraguay 88.8%; Uruguay 77.1%. (BID, 2013)



Tabla 13 – Exportaciones del Mercosur

	Exportación de bienes		Alimentos		Materias primas agrícolas		Carburantes		Minerales y metales		Manufacturas	
	US\$ millones		% del total		% del total		% del total		% del total		% del total	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Argentina	26,3	81,2	44	54	2	1	18	6	3	4	32	32
Brasil	55	242,5	23	32	5	4	2	11	10	16	58	35
Paraguay	869	7,2	65	57	15	2	0	31	0	1	19	9
Uruguay	2,2	8,7	47	66	9	8	2	1	0	0	42	24

Fuente (División Estadística ONU, International Trade Statistic Yearbook, 2012)

Los productos primarios exportados no tienen mucha diversificación, y están concentrados en unos pocos rubros: entre minerales se encuentra especialmente hierro y cobre y sus derivados, algunos porcentajes de hidrocarburos, productos de la pesca, productos agrícolas (soja en particular modo, seguida por otros granos y frutas) y productos ganaderos, con una predominancia de la carne vacuna. A lo largo de las últimas décadas se ha verificado una expansión de la producción física de estos productos, en respuesta a la buena coyuntura en los precios de los commodities<sup>42</sup>.

La extracción minera se ha ampliado en los países del Mercosur, con la abertura de nuevos yacimientos y la expansión de la extracción previa. Un camino similar se ha producido en la producción agropecuaria, aunque la situación sea más compleja, ya que algunas actividades han retrocedido frente el avance en particular de la soja, que ha causado una disminución en los cultivos de azúcar, café y cacao (CEPAL, 2013).

La demanda de productos para fines exportadores es una de las fuerza principales en la expansión de la frontera agropecuaria sobre las áreas silvestres, con el aumento constante de tierras para la agricultura y la ganadería.

---

<sup>42</sup> Este término es usado en muchos casos como sinónimo de materias primas, y “se refiere a bienes que son considerados homogéneos independientemente de su origen, donde no existe una fuerte diferenciación entre sus variedades, que incluso pueden estar estandarizados, y que son comercializados en grandes volúmenes.” (Gudynas, 2013)

Tabla 14 - Utilizo del territorio de los países del Mercosur.

	Superficie total	Superficie forestal		Superficie de cultivos permanentes		Superficie cultivable		Uso de fertilizantes	
	Mil km <sup>2</sup>	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total	% del total	Kg por hectárea cultivable	
	2012	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2002	2010
Argentina	2,736.7	11.6	10.7	0.4	0.4	10.1	13.9	30.2	40.4
Brasil	8,459.4	64.5	61.2	0.9	0.8	6.8	8.5	120.8	142.5
Paraguay	397.3	48.7	43.8	0.2	0.2	7.6	9.8	47.7	87.3
Uruguay	175.0	8.1	10.2	0.2	0.2	7.8	10.3	64.8	174.9

Fuente (División Estadística ONU, International Trade Statistic Yearbook, 2012)

Considerando las primeras 50 empresas de América Latina y Caribe (AE, 2013), se puede observar una predominancia del Mercosur, con más de la mitad de las compañías, 27 brasileñas y 2 argentinas. Entre estas empresas el primado va al sector petróleo y energético, seguido por los sectores mineros, agropecuario, siderúrgico y automotriz. Es claro, entonces, como la importancia nacional e internacional de estos actores pueda afectar poderosamente la situación ambiental de la región y su proceso de integración.

## 4.2 LOS CONFLICTOS AMBIENTALES DEL MERCOSUR

La presión sobre los ecosistemas del Mercosur, como los de la mayor parte de América Latina, se debe, al día de hoy, a la expansión de las prácticas extractivistas, que arriesgan las condiciones del suelo, del aire y del agua, sin considerar los riesgos para la biodiversidad y la violación de las áreas naturales protegidas. Pero estos impactos no se limitan al ecosistema natural, ya que comportan problemáticas sociales y económicas, que afectan en particular modo las comunidades locales y su sustentamiento.

En la elaboración de este trabajo de investigación se han identificado 369 casos de conflictos ambientales en la realidad del Mercosur la mayoría de los cuales, están situados en Brasil.<sup>43</sup> De estos

---

<sup>43</sup> Según el estudio "Evaluating the relative environmental impact of countries" (Bradshaw, Giam, & Sodhi, 2010) Brasil es considerado el primer país a nivel mundial por sus impactos ambientales absolutos, en relación a "su alta pérdida de bosques naturales, deterioro de hábitat, alto número de especies amenazadas y uso intensivo de fertilizantes" (CLAES, 2010). Si se consideran los impactos relativos al ambiente y recursos disponibles Brasil baja hasta la posición 68, seguido por Argentina en la 89, y Uruguay y Paraguay a respectivamente a la 104 y 103. (Bradshaw, Giam, & Sodhi, 2010)

casos el 87% puede ser reconducido a un origen extractivista; los otros 47 casos son relativos a contaminaciones urbanas o industriales, que muestran faltas en los sistemas nacionales de gestión de los residuos, en particular de los industriales peligrosos (véase los casos del Río Matanza-Riachuelo en Buenos Aires o la contaminación de los Arroyos en Uruguay).



Otra cuestión de la esfera ambiental y social es la creación de situaciones urbanas precarias, villas o favelas, adentro de las cuales las condiciones higiénico-sanitarias aumentan los riesgos para la salud humana y ambiental; en algunos casos las dos problemáticas se suman, con la construcción de villas en terrenos contaminados por vertederos (véase Villa Paraguay edificada en un terreno contaminado por vertedero en Sao Paolo).

Ilustración 7 – Conflictos del Mercosur, totales y porcentajes

#### 4.2.1 El extractivismo, definición y características

El fenómeno del extractivismo tiene una larga historia en el territorio latinoamericano, desarrollándose como explotación minera y petrolera primero, y ampliándose en un segundo momento a los monocultivos de exportación, cuyo ejemplo más claro es la soja en la región del Cono Sur, o algunas pesquerías o pisciculturas, o las cadenas de biocombustibles. Las corrientes exportadoras desempeñan históricamente un papel fundamental de las economías nacionales, gozando de muchos sostenedores, pero también se encuentran en el centro de fuertes oposiciones por sus amplios impactos. A pesar del debate que lo involucra, y las evidencias contra los límites de los aportes en favor del desarrollo económico nacional, el extractivismo no muestra signo de retroceder, las exportaciones primarias siguen creciendo y los gobiernos se apelan a las exportaciones como al motor del crecimiento.

#### Volumen de recursos extraídos

Se usan indicadores físicos, como toneladas o barriles, pero las mediciones convencionales se refieren al volumen del producto final que será comercializado, sin tener en cuenta el total de los materiales extraídos o removidos. Un análisis más específico podría mostrar el verdadero impacto de un producto finido, por ejemplo, para extraer una tonelada de cobre, en promedio, es necesario mover 500 toneladas de materia. (Ritthoff, Rohn, & Liedtke, 2002). Además, para completar el estudio sería necesario complementarlo con datos sobre el agua consumida o la energía consumida.

#### Intensidad de extracción:

Con intensidad se alude a los efectos ambientales que comporta el proceso de extracción, porque volúmenes pequeños o medianos pueden igualmente causar altos impactos por efecto de agentes tóxicos o contaminantes, el empleo de explosivos o los impactos sobre la biodiversidad o el cambio climático.

#### Destino

Los destinos pueden ser locales, o sea procesados y consumidos en el lugar de extracción, nacionales, cuando los recursos vienen transportados en otras zonas del mismo país y serán procesados para el consumo nacional, o internacionales, en este caso los recursos serán exportados a otras naciones como materias primas.

Tabla 15 - Dimensiones básicas del extractivismo

Fuente (Gudynas, Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre apropiación de recursos naturales, 2013)

Para distinguir el extractivismo<sup>44</sup> de otras formas de extracción de recursos se puede recurrir a tres dimensiones básicas, descritas en la Tabla 15.

Por lo tanto, la definición de extractivismo se refiere a “un tipo de extracción de recursos naturales<sup>45</sup>, en gran volumen o alta intensidad, y que están orientados esencialmente a ser exportados como materias primas sin procesar, o con un procesamiento mínimo<sup>46</sup>”, el escaso interés a nivel nacional y la importancia en los mercados internacionales, identifica este proceso como orientado y dependiente de la globalización. “Se considera que la orientación exportadora prevalece cuando al menos el 50% del recurso extraído es destinado al comercio exterior. Las etapas incluidas en el extractivismo van desde las acciones de exploración, descubrimiento, etc., las actividades propias de la extracción, pero también

---

<sup>44</sup> En América del Sur existe un significado alternativo al término, particularmente usado en Brasil donde, con la expresión “reservas extractivistas” se describen áreas protegidas bajo programas de conservación, en particular de los bosques tropicales, donde la extracción o cosecha de los recursos de estos ecosistemas son realizadas según los principios de sustentabilidad. Este segundo significado será utilizado en este texto solo en la forma de “reserva extractivista”.

<sup>45</sup> En este análisis el término recursos naturales se identifica con materias primas que se encuentran en la Naturaleza que son aprovechados por los seres humanos en su estadio primario, o con un procesamiento mínimo, en el ámbito de sector primario de una economía, estos recursos serán insertados en un proceso productivo finalizado a su transformación y distribución para el consumo como diferentes mercancías o servicios. (División Estadística ONU, 2012)

<sup>46</sup> Se usa como referencia la CUCI (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional) utilizada por la División Estadística de las Naciones Unidas, donde el procesamiento limitado o ausente circunscribe los productos alimenticios y animales vivos, bebidas y tabacos, materiales crudos no comestibles, combustibles, lubricantes, minerales y productos conexos, minerales no ferrosos, aceites, grasas y ceras de origen vegetal y animal

las fases posteriores (como cierre y abandono de los sitios de apropiación).” (Gudynas, 2013)

El término extractivismo ha sido usado con muchas acepciones y ha tenido muchas ampliaciones, por ejemplo se puede usar para describir la estrategia de desarrollo nacional o el entero sistema capitalista actual, pero en ambos casos se va largamente más allá del significado del término, que puede servir eficazmente para describir atributos y características de los sistemas económicos nacionales como internacional, pero sin poder alcanzar a cubrir su totalidad.

Tabla 16 - Tipos de extracción

Destino comercial	Volumen/Intensidad de la extracción		
	Bajo	Medio	Alto
Local	Cultivo campesino de alimentos para autoconsumo	Tala de bosque nativo para obtener leña	Captura de agua para riego o uso doméstico
Nacional	Fibras vegetales para cestería, techos, etc.	Frutas y verduras convencionales para mercados nacionales	Arenas y gravas para construcción
Exportación	Alimentos orgánicos	Flores de invernadero	<b>EXTRACTIVISMO</b> Minerales, hidrocarburos, monocultivos de exportación

Fuente (Gudynas, Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre apropiación de recursos naturales, 2013)

En muchos casos el extractivismo se apoya en la lógica de una “economía de enclave”, caracterizada por la formación de una “isla productiva” aislada del resto de la economía nacional, que debe su desarrollo a capitales y tecnologías extranjeras. Esta lógica impide la difusión de know how y riqueza en la población local o nacional, dejando las ganancias a las empresas extranjeras. Esta forma de apropiación no es la más difusa entre los países del Mercosur, o, por lo menos, es en parte frenada por la fuerte intervención estatal, que caracteriza el “extractivismo progresista” que se desarrolló en las últimas décadas. En muchos casos es posible observar que la explotación extranjera está controlada y/o flanqueada por empresas nacionales públicas o privadas, o sea, por lo menos una parte de las ganancias que se obtienen puede quedar adentro del país (Tabla 16). Por esta diferencia es importante marcar dos corrientes del extractivismo (Tabla 17).

La izquierda tradicional se opuso siempre a los estilos de desarrollo convencionales, extractivismo incluido. Con referencia a los sectores extractivos típicos (minería y petróleo) se criticaba la dependencia de las exportaciones, la presencia estatal débil frente al poder extranjero, y el rol de las economías de enclave.

Tabla 17 - Los tipos de extractivismo

### **Extractivismo clásico o convencional**

Llevado adelante por empresas transnacionales, con el Estado que cubre un rol secundario de facilitación de las inversiones extranjeras y manteniendo bajos los niveles de tributación. El modelo de desarrollo conectado con esta visión se articula sobre los mecanismos de mercado, con efectos virtuosos de las exportaciones que llevarán adelante los otros sectores de la economía.

### **Extractivismo nuevo o progresista**

En este caso el rol del Estado es más acentuado, sea como explotador directo de los recursos nacionales sea como control más activo sobre las actividades extranjeras o privadas, por ejemplo imponiendo niveles tributarios menos generosos. El extractivismo sigue siendo justificado en términos de desarrollo y parte de las ganancias obtenidas sirven para financiar programas sociales para capturar el apoyo de la opinión pública. Este tipo de extractivismo caracteriza los gobiernos progresistas o de la nueva izquierda (Natanson, 2008), como en el caso del Cono Sur, en sus formas más moderadas, o Venezuela, Bolivia y Ecuador, como formas más radicales. “En otras palabras, el progresismo gobernante mantuvo la esencia del extractivismo, aunque lo aplica y legitima políticamente de otra manera” (Gudynas, 2013).

Fuente (Gudynas, Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre apropiación de recursos naturales, 2013)

El objetivo de romper la dependencia pasaba por la abolición de las reformas neoliberales y la diversificación de la producción, y en esta postulación se unieron frecuentemente actores políticos con los grupos sociales. La reducción del rol del mercado frente a un mayor poder estatal fue una constante del compromiso de la nueva izquierda latinoamericana, que también pone la lucha contra la pobreza al centro de sus objetivos. Pero, a pesar de los cambios políticos, todos los países latinoamericanos mantienen sus prácticas extractivistas, en muchos casos profundizándolas y ampliándolas a nuevas. (Gudynas, 2009) Emblemático puede ser el ejemplo del Brasil de Lula da Silva, y de su escalación minera: al comienzo de la administración bajo la guía del Partido de los Trabajadores y su coalición, la producción de cobre fue de 264 millones de toneladas, aumentando hasta 370 millones de toneladas en el 2008 (IBRAM, 2009), y las exportaciones mineras pasaron de más de 6 mil millones de dólares en 2003 a superar los 21 mil millones de dólares en 2007 (CEPAL, 2009)

Desde una mirada territorial es más difícil encontrar un patrón que delimite el extractivismo, que puede expresarse de formas muy variadas. Las diferencias de extensión entre la pequeña superficie de un pozo petrolero y la enorme extensión de un monocultivo se anulan frente a los fuertes impactos que ambos tienen sobre el territorio y sus habitantes. Esta mirada del extractivismo permite de marcar la relevancia del ámbito local de la problemática: aunque el objetivo sea la exportación, los conflictos y las movilizaciones que genera se desarrollan por la mayoría de los casos

en un ámbito local, en respuesta a un específico proyecto o instalación, que afectan grupos humanos particulares. Es importante, entonces, mantener claro el vínculo entre extractivismo y las protestas ciudadanas.

*Ilustración 8 - Minería a cielo abierto*



Por los enclaves productivos generados por los avances extractivistas, los impactos sobre el territorio y sus poblaciones son muy graves. En la mayoría de los casos se desencadenan tensiones profundas causadas por la llegada de contingentes de obreros y técnicos en áreas remotas, sumando disturbios a las

poblaciones tradicionales además de los daños ambientales. Pero las zonas de explotación tienen que estar conectadas con otras zonas de país por cuestiones energéticas o de transporte de los materiales extraídos hacia los puertos de exportación, o sea para garantizar la entrada de insumos y la salida de los recursos naturales. La necesidad de construir grandes obras infraestructurales o energéticas (como autopistas o usinas hidroeléctricas) se suma a los impulsos de destrucción ambiental, y a las causas de tensión local, aumentando la desigualdad.

“En escalas geográficas mayores, en casi todos los casos, el neoextractivismo está apoyado en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que es activamente promovida por todos los gobiernos progresistas, bajo un claro liderazgo de Brasil. Esos emprendimientos, sumados a las acciones nacionales, desencadenan esa reconfiguración de los territorios. Por ejemplo, los corredores bioceánicos que conectarían Brasil con Colombia y Perú, a su vez son parte de los planes de potenciar la hidrovía del Río Amazonas o la pavimentación de la ruta brasileña BR-163 en pleno corazón amazónico.” (Gudynas, 2009)

Estos enclaves causan la invasión de territorios muchas veces protegidos, aumentando fenómenos de fragmentación geográfica, de un lado centros de atención estatal concentrados en la defensa y el impulso de la actividad económica, que, del otro lado, están rodeados por regiones “desterritorializadas”, donde el Estado no puede garantizar su presencia de forma adecuada ni homogénea, considerando que muchas veces se trata de territorios situados en zonas de difícil acceso. (Gudynas, 2009)

Se presentan también situaciones en las cuales los permisos de exploración y explotación ignoran los territorios preexistentes, como en el caso de las reservas indígenas y de las comunidades quilombolas en Brasil, o los Ishpingo-Tambococha-Tiputini, del Parque Nacional Yasuní en Ecuador. En otros casos los enclaves causan la apertura de zonas remotas por el avance de la frontera agropecuaria, seguida por actividades ilegales como el narcotráfico o el contrabando de flora, fauna, maderas o metales preciosos, actividades que aceleran el deterioro ambiental y los riesgos para la seguridad humana.

El ordenamiento territorial puede ser duramente influenciado por las medidas extractivistas, afectando áreas protegidas, o los compromisos gubernamentales de reforma agraria y de distribución de la tierra. Emblemático el caso de Brasil, donde las metas obtenidas fueron apenas un tercio de las programadas, sin que la estructura latifundista fuese de alguna forma reestructurada. Según la Comisión Pastoral de la Tierra, la reforma agraria brasileña está definida por dos principios: no avanza en las propiedades agroindustriales, y avanza solo donde puede favorecer los agronegocios (de Oliveira, 2009).

Tabla 18 - Los conflictos ambientales del Mercosur

	Agropecuario <sup>47</sup>		Minería		Energía		Turismo/ Construcciones		Poblaciones Tradicionales y trabajadores familiares	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Argentina	6	18%	25	76%	1	3%	-	-	11	33%
Brasil	153	49%	60	19%	57	18%	18	6%	185	59%
Paraguay	4	100%	-	-	1	25%	-	-	2	50%
Uruguay	7	54%	1	7%	2	15%	-	-	2	15%
MERCOSUR	172 <sup>48</sup>	47%	88	24%	62	17%	18	5%	200	54%

Fuente: Elaboración propia

Otros aspectos aplicables a la lógica extractivista son características de las “economías de plantación”, identificadas por sus condiciones de dependencia periférica (Best & Polanyi Levitt, 2008); el comercio exterior conectado con el extractivismo se basa sobre un intercambio ecológico desigual, con los precios que no reflejan las externalidades sociales y ambientales causadas por la

<sup>47</sup> Comprende la pesca.

<sup>48</sup> Comprende los conflictos entre naciones.



extracción, o las minimizan; además las acciones de los gobiernos y de las empresas no favorecen el blanqueamiento de esta situación, por temor de los cambios en las condiciones de su comercio exterior.

#### 4.2.2 Los actores

La tabla 19 permite verificar la importancia que los actores nacionales e internacionales cubren adentro de los países del bloque: la presencia de empresas internacionales sigue muy fuerte, pero balanceada con la presencia de actores nacionales, públicos y privados. De esta lógica se distingue Brasil, único país con un número irrisorio de empresas internacionales operantes en el territorio nacional y que puede “gozar” del desarrollo de una economía de enclave interna al país, y llegar a hablar de una “industria extractivista” propia.

Tabla 19 - Los actores de los conflictos ambientales del Mercosur

	MERCOSUR		ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAY		URUGUAY	
	Total	%	Total	% <sup>49</sup>	Total	%	Total	%	Total	%
Actores nacionales (empresas)	129	34%	13	40%	114	36%	1	25%	1	7%
Actores nacionales (otros)	132	36%	-	-	123	39%	4	100%	5	38%
Actores gubernamentales	85	23%	3	9%	73	23%	3	75%	3	23%
Actores del Mercosur	4	1%	1	3%	1	0,3%	2 <sup>50</sup>	50%	2	15%
Actores internacionales	65	18%	23	70%	36	11%	3	75%	3	23%
Actores nacionales (pub. y priv.) + internacionales	37	10%	13	40%	18	6%	3	75%	3	23%

Fuente: Elaboración propia

A diferencia del extractivismo clásico, los excedentes a disposición del Estado han aumentado significativamente con el neo-extractivismo: regalías más altas, mayor tributación o explotación directa. Este rol más activo, permite a los Estados una posibilidad de acción más amplia respecto al pasado, pero la diferencia se encuentra también con el uso de estos ingresos. Los planes sociales, la mayoría orientada a los sectores más pobres de la sociedad, crean un vínculo entre los sectores extractivistas y el financiamiento de los planes asistenciales, como en el caso de la Bolsa Familia en Brasil, de PANES en Uruguay (Gudynas, 2009). La legitimidad social así creada tiene un rol político

<sup>49</sup> Respecto al total de conflictos nacionales.

<sup>50</sup> Conflicto transfronterizo con Brasil.

muy fuerte en el reforzamiento de los gobiernos de izquierda, que logran compensar algunos de los impactos negativos de las acciones extractivistas llevadas en adelante por los mismos gobiernos, reduciendo eficazmente las protestas sociales<sup>51</sup>.

Este fenómeno se puede observar en Brasil, donde el abandono de las metas de reforma agraria se acompaña por una disminución de las personas involucradas en las luchas; este “reflujo de los movimientos de masas y el flujo de los recursos financieros gubernamentales canalizados para las políticas compensatorias (paquetes de ayuda de todo tipo y estilo, etc.), están apaciguando a aquellos que lucharon enérgicamente por la reforma agraria en los últimos 30 años. Todo indica que los dos procesos se intercambian” (de Oliveira, 2009).

Otro efecto fundamental de esta nueva situación es el rol fundamental asumido por el debate sobre cómo usar los excedentes de proveniencia extractivista, en lugar del debate sobre el extractivismo y sus alternativas. El énfasis no sigue más sobre beneficios y riesgos de este estilo productivo, sino sobre quién podrá apropiarse de los recursos financieros generados y en cual porcentaje. El tema de desarrollo perdió una vez más frente a lógicas de crecimiento.

El rol de la redistribución a través de los programas sociales es fundamental para la confirmación del extractivismo, en efecto, en esos lugares donde esos programas son ausentes o menos efectivos la protesta social se hace más fuerte. En el caso de Argentina, por ejemplo, las administraciones de Néstor y Cristina Kirchner los programas sociales urbanos son muchos más organizados y efectivos respecto a las acciones rurales, y es justamente en el campo que la protesta de la población se hace más fuerte.

Ambas administraciones favorecieron el neo-extractivismo agrícola basado en la expansión del monocultivo de soja para la exportación, recaudando excedente gracias a un impuesto a las exportaciones de granos. Si bien parte de este excedente era utilizado en programas sociales, solo una pequeña parte vuelve al sector agropecuario, por lo tanto, los intentos de elevar el impuesto a las exportaciones terminaron con la creación de un frente unido de actores rurales (desde los pequeños agricultores hasta las empresas agroindustriales), generando una alianza que nadie hubiese pensado posible. Estos grupos no criticaban el estilo de desarrollo extractivista, sino reclamaban de no obtener un porcentaje adecuado de la riqueza así generada. (Barski & Dávila, 2008)

---

<sup>51</sup> El papel del Estado está reforzado por su rol de control sobre los financiamientos públicos, premiando determinadas comunidades o líderes locales en lugar de otros. Del otro lado, se pueden observar caso en donde este poder es transferido a las empresas extractivistas que negocian directamente con las comunidades locales la construcción de centros de salud o de estudio, remplazando el rol del Estado.

Aunque tengan un igual desarrollo del monocultivo sojero, Brasil y Uruguay no se encontraron en la necesidad de enfrentar conflictos similares y esto se debe a varias razones. De un lado la imposición tributaria es menor, y además el Estado provee programas diferenciados y más eficientes en ayuda de los pequeños agricultores; esta asistencia permite de legitimar no solo al gobierno sino al tipo de producción.

Se entiende entonces que el neo-extractivismo se consolidó no solo como uno de los más importantes motores de crecimiento económico, sino como contribución fundamental en la lucha contra la pobreza, gracias a los beneficios generados por las actividades extractivistas, guiadas y propulsadas por el Estado, dejando de lado la búsqueda de alternativas al desarrollo.

*Ilustración 9 - Fumigación de la soja*



Esta visión es soportada por una mirada ambiental distorsionada: las evaluaciones ambientales no son adecuadas en términos análisis y efectos, son débiles y no logran oponerse a proyectos de alto impacto ecológico. “Se minimizan los impactos ambientales, la fiscalización es débil, los gobiernos no toman conciencia de la

importancia que reviste, por ejemplo, la contaminación del agua o la acumulación de sustancias tóxicas. Se exageran las capacidades de amortiguación de los ecosistemas locales, o se abusa de implantar emprendimientos en lugares remotos, áridos y escasamente poblados, esperando pasar desapercibidos. Persiste una contabilidad distorsionada. Los efectos externos negativos, tanto sociales como ambientales, no son valorados económicamente, y por lo tanto no son incorporados adecuadamente en los análisis costo/beneficio. Todo indica que si esos impactos sociales y ambientales fueran contabilizados, los beneficios netos se reducirían drásticamente, y posiblemente algunos emprendimientos llegarían a ser un mal negocio. Muchos de los impactos ambientales y sociales también pasan desapercibidos debido al centralismo de casi todos los países.” (Gudynas, 2009)

Diferente es la situación de Paraguay, donde, a pocos meses del golpe institucional que destituyó el Presidente Lugo, se aprobó la siembra y la comercialización de maíz transgénico, explícitamente rechazado por el gobierno depuesto las organizaciones campesinas, a causa de la amenaza que estas nuevas variedades representan por el maíz local. Fue así que en octubre del 2012 fueron aprobadas

cuatro variedades de maíz de Monsanto, Dow, Agrotec y Syngenta. Paraguay es un caso peculiar también para la fuerte desigualdad que caracteriza la distribución de sus tierras, dominadas por un exiguo número de terratenientes, que se suman a una vasta penetración de productores brasileños, creando tensiones sociales que pueden terminar con acciones de las fuerzas públicas en el tentativo de sedarlas. Uno de estos episodios de violencia, en el cual murieron 6 policías y 11 campesinos, fue utilizado para emprender el juicio político y dar el golpe institucional. (Vicente, 2013)

El caso de Paraguay demuestra como el agronegocio, y su asociación con las grandes corporaciones y los terratenientes, puede llegar a formar una red que, operando a nivel nacional e internacional, constituye un adversario contra el cual los gobiernos más débiles no pueden lograr confrontarse.

#### 4.2.3 Extrahección: extractivismo y violencia

En muchos casos la explotación de los recursos naturales no pasa solo por fuertes impactos sociales y ambientales, sino necesita el uso de la violencia y la violación de los derechos humanos y de la Naturaleza, y obviamente los casos de extractivismo no son inmunes de estas prácticas.

*Ilustración 10 - Marcha contra mega minería*



Las análisis y los estudios de Gudynas se sirven del neologismo “extrahección” para “referirse al acto de tomar o quitar con violencia o donde se “arrancan” los recursos naturales, sea de las comunidades como de la Naturaleza” (Gudynas, 2013)<sup>52</sup>, marcando una vez más la conexión entre la explotación de los

recursos humanos y los derechos humanos<sup>53</sup>. Es necesario marcar de forma explícita “que esas violaciones no son una consecuencia inesperada o fuera de control en algunos tipos de aprovechamientos de recursos naturales. Al contrario, son una condición de necesidad para poder

---

<sup>52</sup> La extrahección no está restringida a las prácticas extractivistas, ya que este tipo de explotación no está limitado al abastecimiento del mercado internacional. En este estudio el término “extrahección” será usado con su acepción original.

<sup>53</sup> El marco de referencia para los derechos considerados se basa en los identificados por las constituciones nacionales y los sistemas legislativos, pero también en los acuerdos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos o la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Un marco básico de la región se identifica con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que reconoce el derecho a la vida, a la salud, los derechos económicos y sociales, además del derecho a la identidad cultural, a la libertad religiosa, al trabajo, a la libre determinación y a la integridad psíquica y moral.

Llevar adelante los emprendimientos, en particular cuando afectan amplias superficies, se imponen sobre comunidades locales, utilizan técnicas intensivas (incluyendo, por ejemplo productos tóxicos) o generan una cascada de impactos ambientales. Dados esos graves efectos, esos emprendimientos sólo pueden concretarse aprovechando vías aléales, diferentes formas de corrupción, o la violación de distintos derechos. Por lo tanto, la extrahección no es una consecuencia, sino que es una necesidad inevitable para imponer esas acciones” (Gudynas, 2013)

Una primera caracterización de los fenómenos de extrahección se identifica con la separación entre casos abiertamente ilegales y situaciones aléales, o sea aprovechar de vacíos legales o de cumplir la ley con consecuencias indeseables, como en el caso de empresas mineras que cumplen con las exigencias ambientales nacionales aprovechando de vacíos en el uso de productos tóxicos o provocando la contaminación del suelo y del agua (Partnoy, 2009). Pero también existen formas de extrahección claramente ilegales, como los casos de la violación de área protegidas para cultivos o actividades de contrabando o vertidos clandestinos.

En la dimensión ambiental se pueden observar casos de excepciones concedidas para incumplimientos a la normativa ambiental o flexibilización o ausencia de controles y reglamentaciones, que se suman a frecuentes condiciones laborales críticas e insalubres.

Tabla 20 - Casos de extrahección en el Mercosur

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur
Amenazas y violencia	3	38	-	1	42
Actividades ilegales <sup>54</sup>	-	43	-	-	43

Fuente: Elaboración propia

En la dimensión social se encuentran casos de gravedad creciente desde formas reducidas de información pública sobre la existencia y los efectos de un proyecto extractivo, hasta casos de asesinato, que pueden resultar de acciones policiales como por obra de sicarios vinculados a empresas o haciendas. Muchas veces las comunidades afectadas no pueden apoyarse en mecanismos de consulta ni dialogo, viendo sus posibilidades de defenderse reducidas al mínimo porque el apoyo gubernamental es dirigido a las obras extractivistas. Se observan muchos casos de desplazamiento y desalojamiento de enteras comunidades, hasta llegar a casos de trabajo esclavo en

---

<sup>54</sup> Apropiadores ilegales de tierra, cazadores furtivos, madereros, etc. Se incluyen también las condiciones de trabajo esclavo.

Brasil. El apoyo a la población viene frenado en muchas formas, judicializando los líderes<sup>55</sup> y los participantes de las movilizaciones o la criminalización y/o represión de las últimas<sup>56</sup>.

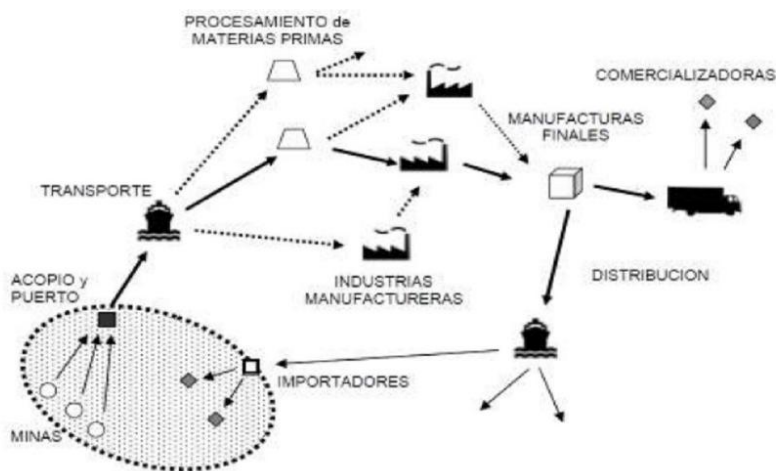
Casos aún más graves ocurren cuando se recurre a la violencia directa, que puede ser llevada adelante por grupos armados asoldados por las mismas empresas, por fuerzas paramilitares o mercenarias, o por el propio Estado, con recurso a la fuerza de la policía o del ejército. Por ejemplo, una reciente revisión internacional encontró que las tres más grandes corporaciones mineras (Rio Tinto, Vale y BHP Billiton), han estado involucradas con casos de violencia, varios de los cuales tuvieron lugar en América Latina (Downey, Bonds, & Clark, 2010).

#### 4.2.4 La dimensión internacional de extractivismo

Las actividades extractivistas son la primera etapa de procesos de amplia escala, que, a lo largo de numerosas etapas, configuran las redes de producción y comercialización global.

De una primera modificación de los recursos naturales se obtienen productos intermedios, que siguen siendo procesados e integrados en sucesivas fases manufactureras, de las cuales salen las mercaderías finales. Estos bienes son distribuidos y comercializados hasta llegar al consumo final.

Ilustración 11 Esquema simplificado de redes globales de procesamiento y consumo



Las varias etapas de este proceso son organizadas como cadenas o redes, que se desarrollan en distintos nodos, como en el caso de las fábricas, los centros de logística o los supermercados.

Fuente (Gudynas, Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre apropiación de recursos naturales, 2013)

<sup>55</sup> En muchos casos los líderes de los movimientos populares son víctimas de campañas de públicas de desprestigio, que pueden llegar a lanzar calumnias o denuncias falsas.

<sup>56</sup> Casos de movilitaciones reprimidas tuvieron lugar en Argentina en localidades como Andalgalá y Tinogasta en la provincia de Catamarca o Famatima en La Rioja (Gudynas, 2012)

Adentro de esta estructura el extractivismo representa la fase inicial, de apropiación de materias primas, de un entramado que ha sido descrito como “cadenas de commodities”, “cadenas globales de mercaderías” o “cadenas de valor”. (Gudynas, 2013) La existencia de los fenómenos extractivistas responde, entonces a necesidades de las redes de producción y comercio globales, y no al simple desarrollo de las demandas locales, nacionales o regionales. Los destinos, de las materias primas, así como de los productos intermedios o finales y su distribución, se distribuyen a lo largo del globo, para llegar a países industrializados como economías emergentes.

Por efecto de esta extensión, estas “redes” involucran varios países y son altamente complejas. Las materias primas exportadas por el Mercosur, se distribuyen en el globo gracias a millares de distintas mercaderías. Los actores, que operan adentro de este complejo sistema, tienen roles muy distintos, tales como agentes empresariales, instituciones financieras, agencias en innovación y tecnologías, compañías de publicidad, centros de logística, y otros tantos, junto a diferentes agencias gubernamentales y organismos internacionales. A causa de la complejidad de este entramado se puede entender como los emplazamientos extractivistas no están necesariamente articulados entre sí, y pueden depender de distintas redes internacionales, las cuales se organizan en base a disponibilidades financieras y opciones tecnológicas, entre otros factores. (Gudynas, 2013)

A causa de la ratio internacional de la cual depende la demanda de materias primas, se pueden explicar los conflictos que surgen alrededor de las prácticas extractivistas, que raramente llegan a tener en cuenta los intereses de las comunidades locales. Los conflictos que se originan en este contexto se enfrentan solo con las componentes iniciales de estas redes globales, sin llegar a atacar la estructura mundializada. De esta forma, la eventual victoria en un sitio, como podría ser la clausura de un complejo contaminante, pueden significar el despegue de un proyecto igual en otro país, sino en otra zona del mismo. Es exactamente en este contexto que se afirma con mayor fuerza la necesidad de coordinación y solidaridad entre esos países históricamente proveedores de materias primas, y el debate sobre la integración afirma más fuerza.

De un lado se puede observar como la difusión de actividades extractivistas sea conectada con los intereses y los capitales de origen extranjera, detenidos por grandes corporaciones transnacionales (a veces asociadas a capitales nacionales), empresas estatales nacionales que dependen de los brokers de comercialización internacional. Del otro lado, los precios y la demanda están determinados en los espacios globales, como en el caso de las bolsas de metales en Canadá e Inglaterra, o la de granos en EE.UU.).

Aunque las redes sean globales, los componentes individuales pertenecen a diferentes Estados, que permiten el desarrollo y la continuidad de estas redes. Además se puede notar cómo, los países de

los cuales dependen los nodos más importantes, en particular los PD, contribuyeron activamente en la realización de reglas internacionales de inversión y comercio que favorecen, y favorecieron, la estructura productiva y comercial actual, para que el flujo de capitales, tecnologías y recursos pueda seguir fluyendo entre los varios nodos.

De esta reflexión se puede entender la importancia que mantuvieron los Estados-nación en la creación y consolidación de las redes de producción y comercialización globales. Los países del Mercosur no se pueden despegar de esta lógica, ya que ellos también participan de la gobernanza global, aceptando su papel de proveedores de materias primas, y reforzando el sistema como consumidores de bienes manufacturados.

El rol de vendedores de recursos naturales, se fue afirmando en los países del Mercosur, no solo por factores físicos, como calidad o ubicación, sino también por aspectos económicos y políticos, como las facilidades a la inversión o la voluntad y capacidad de los gobiernos locales de manejar los conflictos locales.

Gracias a la situación actual, de altos precios en las materias primas, los gobiernos del Mercosur siguen con medidas explotadoras, y pueden llegar a competir entre sí para ofrecer las condiciones más atractivas a los inversores extranjeros, que por su lado contribuyen a alimentar esta competencia amenazando de retirar las inversiones, para llevarlas donde le ofrezcan mejores condiciones.

El rol subordinado o periférico de los países depende del entramado global adentro del cual se sitúan sus economías. Como explicado en este párrafo la estructura productiva y comercial mundial depende de los juegos de fuerza y de las negociaciones que se desarrollaron entre los países del globo, por lo tanto para que se pueda observar una evolución en las condiciones actuales es necesario apoyarse en las mesas de dialogo globales, cuyo estado será descrito en el siguiente párrafo.

#### **4.3. RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS. LAS NEGOCIACIONES AMBIENTALES**

Los impactos esperados por el descuido ambiental son variados y extensos, y llegaran a afectar todas las poblaciones del planeta. A pesar de esto, son las zonas más pobres que son más vulnerables, ya que serán afectadas con mayor anticipación y en mayor medida.

Los riesgos ambientales, como por ejemplo el cambio climático, van calcando los bordes de desigualdades pre-existentes, sean esas nacionales, regionales o internacionales, para profundizarlas.



En América Latina se prevé una disminución substancial de los bosques, con consecuente proliferación de zonas áridas o semiáridas, y pérdidas significativas de biodiversidad. Estos procesos irán a afectar directamente las actividades humanas, como en el caso de la agricultura, donde se prevé una disminución de la productividad y el aumento de riesgos en materia de seguridad alimentaria.

La severidad de estos riesgos marca aún más las diferencias entre países con las capacidades tecnológicas y financieras de adaptarse, mediante la conservación de ecosistemas esenciales o sistemas de alerta temprana, y los países que ven sus esfuerzos bloqueados por falta de información, observación y supervisión, así como de la capacidad de institución de marcos políticos o tecnológicos apropiados, y serán estos países que tendrán que recibir los mayores impactos humanos y económicos. (IPCC, 2007)

La temática de la responsabilidad se hace fundamental frente a este escenario, ya que el peso de los países es muy diferente entre sí, y sus impactos varían a medida que cambia su nivel de desarrollo. Por esta razón a lo largo de esta sección se analizará el estado de las negociaciones entre PED y PD en el ámbito del medio ambiente y de su relación con el comercio.

#### 4.3.1 El concepto de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”

El Principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas” se originó con el Principio 7 de la Declaración de Río, y, a partir de entonces fue uno de los principios más marcados en el ámbito del cambio climático. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático afirma, en su primer principio que “las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.”

Obviamente la división entre PD y PED es una simplificación casi obsoleta, a causa de la enorme complejidad del problema, y considerando la evolución histórica de los países respecto al momento en el cual fueron instituidos los dos grupos, esta complicación puede ser expresada por la paradoja que algunos de los países del G77+China estén entre los 35 países de mayores ingresos por cápita, o

que países del G77 estén por encima de países desarrollados según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD<sup>57</sup>.

Pero las diferencias entre los mismos PED son aún mayores, por lo tanto esta apretada síntesis de realidades tan diferentes y complejas contribuye a las dificultades para encontrar consensos en las negociaciones actuales, ya que los acuerdos internacionales y los foros de discusión siguen teniendo este enfoque. Por lo tanto, para explicar el estado de las negociaciones ambientales se seguirá refiriéndose a los conceptos de PED y PD.

#### 4.3.2 Las negociaciones actuales y los frentes mundiales.

Las perspectivas de desarrollo de las nuevas y futuras generaciones dependen en gran parte de los acuerdos instituidos por la Comunidad Internacional. Las negociaciones enfrentan siglos de diferencias y recriminaciones, frenando los posibles avances.

Existen varios frentes y muchas posiciones sobre el debate ambiental, pero los polos principales del debate están representados por la contraposición entre PD, los cuales no cumplen con los compromisos financieros y de transferencia de tecnología adquiridos, mientras que no vean compromisos por parte de los PED, considerando las tasas de crecimiento económico y productivo de algunos de los mayores exponentes.

Los PED, por su parte, no se comprometerán sin recibir claros señales sobre las brechas de financiamiento e implementación, apoyándose en las comprobadas responsabilidades históricas de los PD. (Elizalde Carranza, 2010) De esta forma los gobiernos de los PED esperan la llegada de flujos financieros para la adaptación de sus sistemas productivos, de sus infraestructuras y sus sistemas de monitoreo, así todos los ojos están apuntados a los éxitos de las negociaciones internacionales, desaprovechando de las posibilidades internas para empezar un camino autosostenido hacia un desarrollo limpio y mejores opciones para el futuro. Además los países en desarrollo se apoyan en su derecho al crecimiento para no suscribir compromisos ambientales que puedan significar una reducción de sus niveles de producción o consumo.

“La adaptación permite una distribución gradual de los costos en el tiempo y permite internalizar estos costos en la economía antes que lo tengan que hacer los fondos públicos. Implementar políticas y medidas anticipatorias a través de la internalización de los costos de la prevención o de la inversión pública es parte sustancial de la sostenibilidad económica de los países y no deberían posponerse a la espera de las resoluciones que puedan surgir de las negociaciones internacionales de

---

<sup>57</sup> Por ejemplo Singapur, Barbados, Kwait y Qatar están por encima de Hungría, Polonia, Eslovaquia, Lituania, Estonia, Letonia, Croacia, Bulgaria, Rumania, Belarús y Rusia.

cambio climático. Pareciera que los países en desarrollo, se encuentran inmobilizados a la espera de los resultados del debate internacional sobre la responsabilidad de los países industrializados y postergando sus opciones de desarrollo a la espera de obtener recursos financieros derivados del pago de la "deuda ecológica". (Honty, 2011)

Una de las principales temáticas de confrontación es la transferencia tecnológica, promovida no sólo en ámbitos estrictamente ambientales, como en la Convención sobre el Cambio Climático<sup>58</sup> o el Protocolo de Kyoto<sup>59</sup>, sino también en tratados de la OMC, como las obligaciones contenidas en el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), que se refiere a la necesidad que los países desarrollados deban proveer incentivos a las empresas e instituciones en sus territorios con el objeto de fomentar e incentivar la transferencia de tecnología hacia los países Miembros que son menos adelantados.

En este debate emerge la diferencia de visión respecto a una "transferencia de energía", que, por los países industrializados, se realiza a través de una comercialización "libre" de dicha tecnología, gracias a la protección de los derechos de propiedad intelectual, la asistencia técnica y la liberalización de importaciones de los bienes y servicios ambientales. (Hoppstock, 2010) Del otro lado, los países en desarrollo consideran más importante la transferencia de tecnologías para que puedan adoptarlas y producirlas internamente, sin hablar de la existencia o menos de productos sustitutos o alternativos, o la duración de las patentes. De esta forma el debate se va enfocando sobre el rol de los derechos de propiedad intelectual, sea eso de ayuda u obstáculo.

Muchos acuerdos ambientales obligan a los países desarrollados a transferir fondos a los países en desarrollo para que hagan frente a los costos de adaptación hacia una economía sostenible. Los países en desarrollo apoyan estas obligaciones para pedir fondos originados en los sectores públicos de los países desarrollados, mientras éstos enfatizan la importancia del financiamiento por el sector privado, marcando la importancia de los mecanismos de mercado. (CEI, 2009)

Para hacer frente a las amenazas ambientales, los PED deberían empezar serias acciones de selección de la inversión extranjera, para enderezarlos hacia sectores o modalidades de producción sustentables, así como deberían ser más selectivos en el momento de aplicar subsidios o ayudas para los sectores internos. Pero, a medida que afecten los precios relativos, todos estos instrumentos podrían chocar contra un régimen multilateral pre-existente, el comercio internacional, que, hasta

---

<sup>58</sup> Artículos 4.3, 4.5, 4.7.

<sup>59</sup> Artículo 10.c, 11.2.b

ahora, nunca ha podido integrarse con las negociaciones ambientales.<sup>60</sup> (Aguilar, Bouzas, & Molinari, 2010)

“Si bien hasta el momento no han surgido grandes conflictos, la tensión subyacente se refleja en la Declaración de Doha, la que incluyó un mandato expreso para clarificar la relación entre los acuerdos ambientales multilaterales y las reglas del régimen multilateral de comercio.” (Honty, 2011)

Siendo el comercio un motor importante del desarrollo económico y social, la adopción de medidas ambientales, podrían constituir un medio de discriminación, por lo tanto encuentran una fuerte oposición del lado de los países en desarrollo, que consideran las medidas comerciales como restricciones encubiertas al comercio de sus productos, lo cual podría perjudicar gravemente su crecimiento, traspasando los costos de mitigación de las amenazas ambientales de los países más ricos. Esto podría causar una ampliación de la brecha existente en términos de riqueza y distribución de los recursos entre PD y PED, andando en contra de los acuerdos ambientales tanto cuanto las normas de la OMC. (Hoppstock, 2010)

En el debate sobre estas cuestiones los PD indican a la OMC como foro adecuado para la discusión de la cuestión, en oposición con los PED que sostienen el rol de la ONU.

A frente de esta oposición se ha expreso el Director General de la OMC, afirmando que la Organización Mundial de Comercio no es el ámbito adecuado como foro ambiental, pero invitando a que se pueda llegar a avances concretos en las negociaciones, para que estos acuerdos puedan ser enviados a la OMC, para que sus normas puedan ser adecuadas al servicio del desarrollo sostenible, ya que ahora el panorama está confundido a causa de las diferentes visiones e interpretaciones. (OMC, 2007)

---

<sup>60</sup> Algunos de los temas clave involucrados en esos conflictos son el concepto de “producto similar”, las reglas aplicables a los insumos (incorporados o no incorporados al producto) y las condiciones para la utilización de las excepciones establecidas por el artículo XX del GATT.<sup>12</sup> En relación al concepto de “producto similar”, las dificultades surgen en cuanto a la aplicación de los principios de no discriminación (nación más favorecida y trato nacional) a bienes producidos con distintas intensidades de emisión durante su proceso productivo. Similares dificultades se plantean en relación al tratamiento de los insumos no incorporados al producto, como lo son las emisiones generadas durante el proceso de producción de los insumos. Por lo que toca a la utilización de las excepciones del artículo XX, la consideración relevante es la justificación de eventuales medidas de protección con base en el argumento de que son “necesarias” para proteger la vida o salud humana, animal o vegetal (art. XX.b) y/o conservar recursos naturales no-renovables (art. XX.g). En cualquier caso, estas medidas excepcionales deberían aplicarse de manera de no constituir un método arbitrario o injustificable de discriminación entre países en los que predominan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio.

Por lo tanto, la mejor forma de tratar la cuestión de comercio y ambiente es a través de su negociación dentro de los foros de las Naciones Unidas, según los principios de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas, para lograr acuerdos multilaterales en favor del desarrollo sustentable. Por esta razón, para constituir un incentivo a la proliferación de acciones voluntarias de mitigación de los riesgos ambientales, los PD no deberían adoptar medidas comerciales, sino ayudar con recursos financieros y tecnológicos la reconversión productiva de los PED hacia métodos más limpios, compatibles con las prioridades de desarrollo y reducción de la pobreza.

Con la falta de dialogo de la Comunidad Internacional aumentaría el riesgo de la adopción de medidas unilaterales, que atacarían no solo los principios de desarrollo sustentable, sino también las condiciones de comercio y las negociaciones actuales de la Ronda de Doha de la OMC.

“Sería contraproducente negociar en el ámbito multilateral la creación de mayores flujos de comercio, cuando a nivel unilateral se aplican políticas protección con la justificación de la lucha contra el cambio climático. Esas políticas podrían no sólo atentar contra la finalización de un acuerdo multilateral para responder al doble desafío que el cambio climático representa para el medio ambiente y el desarrollo, sino también causar un daño irreparable al sistema multilateral de comercio.” (Hoppstock, 2010)

Para que las condiciones ambientales y productivas puedan acercarse a un ideal de desarrollo sustentable, es necesario que la voluntad política de los negociadores sea más firme, para poder llegar a acuerdos que sean legalmente vinculantes, para que pueda existir una efectiva implementación de las medidas decididas. Para que este escenario se cumpla son necesarias tres condiciones simultáneas:

1. Que los países desarrollados asuman compromisos ambientales más firmes
2. Y que cumplan con sus compromisos de provisión de fondos y tecnologías en favor de los PED;
3. Además es necesario que los países en desarrollo muevan sus primeros pasos en dirección de compromisos ambientales, en particular modo para las economías más fuertes.

Los PED tienen razón en afirmar las responsabilidades históricas de los PD, pero se puede observar cómo, en la realidad de la política internacional, estas recriminaciones no logren imponerse en las negociaciones<sup>61</sup>. Por lo tanto es necesario que, en la esfera de debate, se dejen de lado las acusas

---

<sup>61</sup> Las responsabilidades de los países, en particular modo en el debate sobre el cambio climático, se refieren a las emisiones históricas, más que en las actuales. Por esta razón los PED justifican su posicionamiento, o sea

entre países, para desarrollar una nueva concepción de las responsabilidades individuales, para que cada uno pueda hacerse cargo de sus culpas y de sus fallas, que comprenden todas las medidas que no fueron realizadas por esperar una resolución de las negociaciones internacionales. El inmovilismo está comprometiendo las condiciones del medio ambiente, y esta situación no puede ser más postergada.

---

que los esfuerzos de mitigación tiene que ser de los PD. “Sin embargo, mientras que en los países desarrollados las emisiones de GEI se están desacelerando, en los países en desarrollo están en franco crecimiento. Particularmente economías emergentes de gran tamaño como China, India y Brasil, han alcanzado los niveles de los grandes emisores.” (Honty, 2011)

## 5 CONCLUSIONES

---

*"[...] cada uno de nosotros es, sin duda, culpable por todos y por todo lo que pasa en la Tierra, no sólo por la culpa común al género humano, pero cada uno personalmente es culpable por toda la humanidad y por cada individuo de la Tierra."*<sup>62</sup> (Dostoevskij, 1880)

A lo largo de los primeros capítulos se ha marcado el marco normativo e institucional que caracteriza la temática medioambiental a nivel internacional y en el Mercosur. Queda muy claro como la importancia del medio ambiente se haya sido expandiendo paralelamente con la afirmación del paradigma de desarrollo sustentable, por el cual fue, y sigue siendo, fundamental la contribución de las Naciones Unidas. Adentro del mismo Mercosur se fue confirmando la predominancia del concepto de desarrollo sostenible como método adecuado de desarrollo de la región, y esta mentalidad se fue ampliando a temáticas de respecto del ambiente.

A pesar de esto, los conflictos ambientales latinoamericanos muestran un panorama de Estados bien lejos de las metas ambientales que se anunciaron. Los sistemas económicos están encetrados en ideas de desarrollo y crecimiento, muy alejados aún de los principios de la sustentabilidad.

Principal expresión de esta mentalidad es el extractivismo que caracteriza las economías mercosureñas, los precios favorables en los commodities, generan un contexto global demasiado tentador para avanzar hacia un cambio más profundo, y los países del Mercosur se encuentran en la arena global como competidores. Las redes regionales no pudieron desarrollarse hacia una coordinación entre los estados, que hubiese podido permitir una evolución hacia nuevas formas de desarrollo económico, y la creación de alternativas efectivas.

Este fracaso de las instituciones regionales favorece la flexibilización de las normas ambientales, territoriales y económicas que permiten la explotación salvaje de los recursos naturales de la región, cuyos efectos no son limitados a una esfera ambiental, sino afectan profundamente las poblaciones locales, mostrando fallas sociales muy profundas. El trato diferente entre ricos y pobres, poblaciones urbanas y rurales, nacionales e internacionales, muestra gobiernos orientados hacia ganancias rápidas, sin evidenciar mayor preocupación para las poblaciones afectadas o el futuro.

El desarrollo sobre la base de los recursos naturales es el símbolo de una de las contradicciones más importantes de los gobiernos progresistas del Mercosur, el extractivismo no se identifica más como una herencia neoliberal, sino como un motor del progreso, que asegura el mantenimiento financiero

---

<sup>62</sup> Traducción de la autora.

y el crecimiento económico del Estado, nuevo encargado del manejo de los recursos naturales, perpetuando los mismos impactos sociales y ambientales de las previas administraciones.

A pesar de las responsabilidades internas del bloque, es necesario considerar el peso de su inserción adentro de un sistema productivo y económico global. En nuestro tiempo el procesos de globalización<sup>63</sup> es caracterizado por un creciente nivel de integración de las economías locales a una economía de mercado mundial, donde modos de producción y movimientos de capitales se configuran a escala global; un mundo donde van subiendo la relevancia de las empresas multinacionales, la libre circulación de capitales y la sociedad de consumo.

Con el fenómeno de la globalización en curso, se puede asistir a la disminución del sentimiento de responsabilidad en las unidades individuales, sean esas naciones o bloques regionales. La fuerza de la inserción internacional tiene el poder de aniquilar los impulsos y las iniciativas individuales, dejando un sentimiento de impotencia, que puede ser utilizado como justificación de la inactividad. En el caso del desarrollo sustentable y de la defensa del medio ambiente esta fuerza se manifiesta con todo su poder, alejando el sentido de responsabilidad de los actores individuales, los cuales olvidan que “todo lo que me pasa es mío: con qué se debe entender que siempre soy adecuado a lo que me pasa, como hombre, porque lo que sucede a los hombres por otros hombres y por sí mismo no podría qué ser humano. Las situaciones más atroces de la guerra, el peor de los tormentos no crean estados de cosas inhumanas: no hay situaciones inhumanas, es sólo a través del miedo, de escapar y de usar comportamientos mágicos que decidiré del inhumano, pero esta decisión es humano y me llevaré toda su responsabilidad.

Pero la situación es mía también, porque es la imagen de la libre elección de mí mismo y todo lo que se presenta es mío porque me representa y me simboliza. ¿No soy yo el que decide el coeficiente de adversidad de las cosas, e incluso de su imprescindibilidad, decidiendo para mí mismo? Por lo tanto, no hay accidentes en la vida, un acto social que de pronto estalla y me arrastra no es desde el exterior, si es que me movilizan en la guerra, esta guerra es mía, es de mi imagen y la merezco. Primero porque siempre podía escapar por suicidio o abandono: las posibilidades extremas deben estar siempre presentes a la hora de considerar una situación.

---

<sup>63</sup> La globalización es un proceso dinámico que encuentra su manifestación moderna en la Cultura Occidental que se impulsa particularmente en la segunda mitad del siglo XX, aunque mi posición personal reconozca un movimiento similar a lo largo de toda la historia humana. Este fenómeno se identifica particularmente con las sociedades que viven bajo el capitalismo democrático, en la era de la revolución informática y que observan un nivel considerable de liberalización y democratización en su cultura política y su ordenamiento económico y jurídico nacional y además en sus relaciones internacionales.



[...]Pero en esta guerra che elegí me elijo cada día y la hago mía, creándome. [...] soy yo que me asumo la responsabilidad.[...] Así totalmente libre, indistinguible del periodo del cual elegí ser el sentido, profundamente responsable de la guerra como si yo la hubiese empezada, no pudiendo vivir nada sin integrarla en mi situación, participando totalmente en esta y dejándole mi huella, tengo que ser sin remordimientos ni arrepentimientos como soy sin excusas, porque desde mi nacimiento [...], llevo el peso del mundo solo sin nada o nadie que pueda aliviarlo.”<sup>64</sup> (Sartre, 1943)

Las palabras de Sartre permiten de recordar que cada ser humano, cada nación y cada bloque es responsable de su situación, y de su inserción en el mundo y, como tal, no puede seguir culpando el sistema internacional por su condición, por lo menos hasta que no tome los primeros pasos hacia un cambio verdadero, dejando que siga ampliándose la brecha entre los compromisos tomados y su línea de acción.

En este marco retoman importancia los tentativos de integración regional, de acuerdo con la formula “la unión hace la fuerza” y la necesidad de organizarse en bloques para solucionar problemas que casi siempre toman dimensiones y características más extensa de los confines nacionales. La lógica de la integración responde a una conciencia de interdependencia, que se manifiesta también en el panorama de las relaciones internacionales, con el desarrollo de foros de debate como la OMC o el G20. Negando la capacidad de una sola nación de aislarse de las relaciones internacionales, la interdependencia reciproca es ahora indisoluble y la posibilidad de unirse en bloques permite de mantener un cierto ámbito de autonomía, de posibilidad de seguir reglas propias.

Un elemento clave en el desarrollo de los procesos de cooperación se identifica con la creación de la identidad. Con “identidad” se describe el conjunto de valores, tradiciones, símbolos, creencias y modos de comportamiento que funcionan como elementos dentro de un grupo social y que actúan para que los individuos que lo forman puedan fundar su sentimiento de pertenencia y desarrollar sus intereses, códigos, normas y rituales que comparten con dicho grupo. La contraposición entre identidad individual e identidad colectiva es una cuestión clave dentro del debate sobre la cooperación: de la identidad se desarrollan el sentido de pertenencia, de propiedad y el propio interés (cuya etimología es casualmente “inter esse” o sea “estar entre los otros”).

La falta de identidad dentro los procesos de cooperación internacional puede ser explicada muy claramente con el uso de la teoría económica, en particular con la paradoja contenida en el dilema

---

<sup>64</sup> Traducción de la autora.

del prisionero o sea la contraposición entre una solución cooperativa y no. El equilibrio de Nash demuestra como los actores prefieren quedarse en un equilibrio no cooperativo, sin llegar al óptimo paretiano, representado por la solución cooperativa. La identidad puede entonces operar de diferentes maneras: de un lado alejar los actores separando sus intereses individuales con una acción excluyente, pero del otro se podría mostrar como la herramienta necesaria para la unión de los intentos con su acción incluyente. En el ámbito de la integración regional la identidad es la manera para desarrollar la acción colectiva y la solidaridad. Pero, como en el análisis de la paradoja de prisionero, la única clave para salir del impasse es una elección consciente de confiar en los otros actores.

Lamentablemente todas estas reflexiones presuponen un nivel generalizado de mejoramiento y autocrítica de la raza humana que probablemente son imposibles. Se vuelve a la paradoja de prisionero, la solución más ventajosa es la cooperación, por la cual hay que esperar que alguien se anime para mover el primer paso.

“Para hacer el mundo de vuelta, se necesita que los hombres tomen psicológicamente otra dirección. Mientras que cada hombre no se vuelva verdaderamente hermano de su prójimo, no podrá empezar la fraternidad. Ninguna ciencia y ningún interés común podrán inducir los hombres a dividir equamente propiedades y derechos. Cualquier cosa será siempre insuficiente para cada uno y todos se quejarán, se envidiarán y se matarán el uno al otro. Ustedes me preguntan cuándo vendrá todo esto. Vendrá, pero primero tiene que cumplirse el periodo del aislamiento humano. [...] La condición que domina actualmente en todos lados, especialmente en nuestro siglo, pero que todavía no ha terminado. Ya que cada uno intenta de separar al máximo su propia individualidad, quiere experimentar en sí mismo la plenitud de la vida; pero, contrariamente, todos sus esfuerzos no logran la plenitud de la vida, sino la autodestrucción, ya que, en lugar de realizar plenamente su propio ser, el hombre se encierra en el aislamiento más absoluto. Ya que toda la humanidad en nuestro siglo está desmenuzada en unidades individuales, cada uno se aísla en su propia guarida, se aleja de los otros y se esconde, y esconde lo que posee y termina con alienar si mismo de los hombres y aliena los hombres de sí.”<sup>65</sup> (Dostoevskij, 1880)

---

<sup>65</sup> Traducción de la autora.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- AE, A. E. (2013). 500 mayores empresas de América Latina. *América Economía*.
- Aguilar, S., Bouzas, R., & Molinari, A. (2010). *Mitigación del cambio climático y comercio internacional: algunas implicaciones para América Latina*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Economía Política.
- Barski, O., & Dávila, M. (2008). *La rebelión del capo. Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Best, L., & Polanyi Levitt, K. (2008). *Teoría de la economía de plantación*. La Habana: Casa de las Américas.
- BID. (2013). *Informe Mercosur n.18*. BID.
- Bradshaw, C., Giam, X., & Sodhi, N. (2010). Evaluating the relative environmental impact of countries. *PLoS ONE*.
- Brundtland, G. H., & et al. (1987). *Nuestro futuro común*. CMMAD, Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
- Bustelo, P. (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Carbajal, A., & Moreno, A. (2012). ¿Hacia una economía verde? *Voces en el Fénix*.
- Carbajal, A., & Moreno, A. (2012). Río +20 y el discurso del Presidente Mujica. *Densidades*, 77-86.
- Cardoso, F. E., & Faletto, E. D. (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Carrasco, C. (2006). *Mujeres, sostenibilidad y deuda social*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- CDMAALC. (1990). *Nuestra propia agenda*. CDMAALC.
- CEFIR. (2011). *Mercosur 20 años*. Montevideo: CEFIR.
- CEI. (2009). *Comercio y cambio climático: el camino hacia Copenhague*. Buenos Aires: CEI.
- CEPAL. (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2009). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2008*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2013). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU.
- CLAES. (2010). *Tendencias en ambiente y desarrollo en América del Sur. Cambio climático, biodiversidad y políticas ambientales 2009/2010*. Montevideo : CLAES.
- CLAES. (2012). *Tendencias en ambiente y desarrollo en América del Sur. Cambio climático, biodiversidad y políticas ambientales*. Montevideo: CLAES.
- CLAES, & PNUMA. (2006). *Geo Mercosur. Integración, comercio y ambiente*. CLAES; PNUMA.

- Cleveland, C. I. (2001). *The nature of economics and the economics of nature*. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Comunicado Ministerial . (2003). *Reunión de Ministros de Medio Ambiente del Mercosur*. Montevideo.
- Consejo Mercado Comun. (2007). *Decisión 26/2007*. Mercosur.
- Costanza, R. (2003). *Early history of ecological economics and ISEE*. Burlington: Univeristy of Vermont.
- Daly, H. (1973). *Toward a Steady-State Economy*. H. Daly.
- Daly, H., & Cobb, J. B. (1989). *For the Common Good*. Beacon Press.
- de Oliveira, A. (2009). *O governo Lula assumiu a contra reforma agrária: a violência do agrobandidismo continua*. Comissao Pastoral da Terra, Secretaria Nacional.
- Devall, B., & Sessions, G. (1985). *Deep Ecology*. Layton: Gibbs M. Smith.
- División Estadística ONU. (2012). *International Trade Statistics Yearbook*. United Nations.
- Dostoevskij, F. (1880). *Los hermanos Karamazov*. Il messaggero russo.
- Downey, L., Bonds, E., & Clark, K. (2010). Natural resource extraction, armed violence, and environmental degradation. *Organization & Environment*, 417-445.
- Eagleton, T. (1991). *Ideology. An introduction*. Londres: Verso.
- Elizalde Carranza, M. A. (2010). Desarrollo y cambio climático. *Revista Catalana de Dret Ambiental*.
- Escobar, A. (2005). El postdesarrollo como concepto y práctica social. En D. Matto, *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Esteva, G. (1992). Development. En W. Sachs, *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power* (págs. 6-25). London: Zed.
- Faber, M. (2008). *How to be an ecological economist*. Heidelberg: Univeristy of Heidelberg.
- Ferrer, A. (1997). El Mercosur en un mundo global. En *La dimensión cultural del Mercosur*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Firpo Porto, M., & al., e. (2014). *Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil: o Mapa de Conflitos*. Editora Fiocruz.
- Frank, A. G. (1970). *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York: Monthly Review Press.
- Fundación Dag Hammarskjöld. (1975). Que hacer: otro desarrollo. *Fundación Dag Hammarskjöld*.
- Furtado, C. (1964). *A dialética do desenvolvimento*. Río de Janeiro: Fundo de cultura.
- Furtado, C. (1974). *El desarrollo económico: un mito*. México: FCE.
- Furtado, C. (1974). *El desarrollo económico: un mito*. Mexico: FCE.
- Galbraith, J. K. (1992). *The Culture of Contentment*. Houghton Mifflin Company.

- Galtung, J. (1985). Twenty-five years of peace research. Ten challenges and some response. *Journal of peace research*, 141-158.
- Georgescu-Roegen, N. (1971). *The entropy law and the economic process*. Harvard University Press.
- Gilli, R. S. (2004). *Medio Ambiente en el Mercosur*.
- Gudynas, E. (2009). Desarrollo sostenible: posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano.
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. *Extractivismo, política y sociedad*, 187-225.
- Gudynas, E. (2011). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. En G. P. Desarrollo, *Más allá del desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.
- Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nuevas Sociedades*, 128-146.
- Gudynas, E. (2013). Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre apropiación de recursos naturales. *Observatorio del Desarrollo*.
- Herrera, A. O. (1975). *¿Catastrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*. Fundación Bariloche.
- Hirsh, W. Z. (1970). *Economics of State and Local Governments*. New York: McGraw-Hill.
- Honty, G. (2011). *Cambio climático: negociaciones y consecuencias para America Latina*. Montevideo: CLAES.
- Hoppstock, J. (2010). Comercio y cambio climático: perspectivas y posiciones en Conpenhague. *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, 85-107.
- Howell, G. (2007). The North-South environmental crisis: an unequal ecological exchange analysis. *New School Economic Review*, 77-99.
- IBRAM. (2009). *Informações e análises da economia mineral brasileira*. Brasília: IBRAM.
- IPCC. (2007). *Cambios climáticos 2007: base física de la Ciencia. Aportes del Grupo de Trabajo I al Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambios Climáticos*. IPCC.
- Kapp, K. (1950). *The social cost of private enterprise*. Cambridge: Harvard University Press.
- Laciar, M. (2003). *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Los desafíos del MERCOSUR*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Leff, E. (2000). *Pensar la Complejidad Ambiental*. México: Siglo XXI, UNAM, PNUMA.
- Lewis, W. A. (1976). Development and distribution. En A. C. Puri, *Employment, Income Distribution and Development Strategy* (págs. 26-42). London: Macmillan.
- Leyton, F. (2009). Ética medio ambiental: una revisión de la ética biocentrista. *Revista de bioética y derecho*.
- Martinez Alier, J. (1992). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Icaria Editorial.
- Martínez Alier, J. (2002). *The environmentalism of the poor*. Cheltenham: Elgar.

- Matallo, H. (2006). *¿Cuanto cuesta la desertificación?* UCR-CLD.
- Max-Neef, M. (1993). *Desarrollo a escala humana: Conceptos, aplicaciones y reflexiones*. Icaria Editorial.
- Meadows, D. H., & al., e. (1972). *The limitsto growth*. Potomac Associates.
- MERCOSUR. (1992). *Declaración de Canela*. MERCOSUR.
- MERCOSUR. (2001). *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente*. Asunción: Mercosur.
- Mercosur. (2007). *Estrategia de lucha contra la desertificación, la degradación de la tierra y los efectos de la sequía*. Asunción: Mercosur.
- MERCOSUR, & UE. (1995). *Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes*. MERCOSUR, UE.
- Mercosur, M. d. (2003). *Declaración de Principios de Producción Limpia*. Montevideo: Mercosur.
- Ministério do Meio Ambiente. (2011). *Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis - PPCS*. Brasilia.
- Mishan, E. J. (1983). *Los costes del desarrollo económico*. Staples Press.
- Moreno, A. (2011). La necesidad de una estrategia ambiental en el Mercosur. *Densidades*, 63-77.
- Næss, A. (1989). *Ecology, community and lifestyle*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Natanson, J. (2008). *La nueva izquierda*. Buenos Aires: Debate.
- OMC. (2007). *Doha podría tener resultados doblemente beneficiosos, para el medio ambiente y para el comercio*. WTO noticias.
- ONU. (1962). *Década del desarrollo de las Naciones Unidas. Propuestas para la acción*.
- ONU. (1972). Declaración de Estocolmo. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano*. Estocolmo.
- ONU. (1992). *Declaración de Río*. ONU.
- ONU. (1994). *Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y los Efectos de la Sequía*. ONU.
- ONU. (1994). *Convención marco de las Naciones Unidas para el cambio climático*. ONU.
- ONU. (2012). *El futuro que queremos*. Rio de Janeiro: ONU.
- Partnoy, F. (2009). *Infectious greed. How deceit and risk corrupted the financial markets*. New York: Public Affairs.
- Pengue, W. A. (2008). *La apropiación y el saqueo de la naturaleza. Conflictos ecológicos distribuidos en la Argentina del bicentenario*. Lugar Editorial.
- Pengue, W. A. (2008). La Economía Ecológica y el desarrollo de America Latina. *Ambiente, ecología y naturaleza - Ecoportal.net*.
- PNUMA. (2010). Elementos de carácter general que pueden ser utilizados por los Ministros y Jefes de Delegación para el Intercambio sobre Economía Verde. *XVII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe*. Ciudad de Panamá: PNUMA.

- PNUMA, & Red Mercosur. (2011). *Eficiencia en el uso de los recursos en América Latina: perspectivas e implicancias económicas*. Montevideo: PNUMA, Red Mercosur.
- PNUMA, & UNCTAD. (1974). *Declaración de Cocoyoc*. PNUMA; UNCTAD.
- Polanyi, K. (1944). *The great transformation*. Beacon Press.
- Rahnema, M. (1997). *The post-development reader*. Londres: Zed Books.
- Repetto, R. (1988). Economic Policy Reform for Natural Resource Conservation. *Environment Department Working Paper*.
- Ritthoff, M., Rohn, H., & Liedtke, C. (2002). Calculating MIPS. Resource productivity of products and services. *Wuppertal Institute Climate, Environment and Energy*.
- Rodriguez, F. R. (2006). Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly? *Journal of Economic Growth*.
- Ropke, I. (2004). *The early history of modern ecological economics*. Lyngby: University of Denmark.
- Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sábato, E. (1999). *Antes del fin*. Barcelona: Seix Barral.
- Sachs, W. (1992). *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Londres: Zed Books.
- Sartre, J. P. (1943). *El ser y la nada*. Paris.
- Schaper, M. (2009). *Consumo y Producción Sostenible: Resultados Tendencias y Desafíos para el Desarrollo Sostenible de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- SEAM. (2011). *Autoevaluación de las capacidades nacionales (NCSA) del Paraguay. Reporte final*. Asunción: SEAM.
- SELA. (2012). *La visión de la Economía Verde en América Latina y el Caribe*. Caracas: SELA.
- Todaro, M. P. (1999). *Economic Development*. Boston: Addison Wesley Longman.
- UICN, PNUMA, & WWF. (1981). *Estrategia mundial para la conservación*. UICN, PNUMA, WWF.
- UICN, PNUMA, & WWF. (1991). *Estrategia mundial para la conservación*. UICN, PNUMA, WWF.
- Unceta Satrústegui, K. (Abril de 2009). Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinaria sobre el debate y sus implicaciones. *Carta Latinoamericana*.
- Valls, M. (2012). *Economía verde*.
- Van Hauwermeiren, S. (1998). *Manual de economía ecológica*. Instituto de ecología política.
- Vicente, C. A. (2013). La República Unida de la Soja Recargada. *Cultivos Transgénicos en el Cono Sur: Impactos socio-ambientales, evaluaciones de riesgo, participación ciudadana*.
- Yellati, C., & Amotinada, L. (2013). Informe de resultados de encuesta inicial. *Econormas Mercosur*, . Montevideo.

## SITIOGRAFÍA

---

- [www.clubofrome.org](http://www.clubofrome.org)
- [www.wto.org](http://www.wto.org)
- [www.yasuni-itt.gob.ec](http://www.yasuni-itt.gob.ec)
- [www.alterinfos.org](http://www.alterinfos.org)
- [www.ambiente.gov.ar](http://www.ambiente.gov.ar)
- [www.inclusivedemocracy.org](http://www.inclusivedemocracy.org)
- [www.fund-cenit.org.ar](http://www.fund-cenit.org.ar)
- [www.social-europe.eu](http://www.social-europe.eu)
- [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com)
- [www.economiasur.com](http://www.economiasur.com)
- [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- [www.fes-energiayclima.org](http://www.fes-energiayclima.org)
- [www.imf.org](http://www.imf.org)
- [www.redmercosur.org](http://www.redmercosur.org)
- [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- [www.dsr.inpe.br](http://www.dsr.inpe.br)
- [www.observaconflitos.ippur.ufrj.br](http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br)
- [www.olca.cl](http://www.olca.cl)
- [www.accionyreaccion.com](http://www.accionyreaccion.com)
- [www.cecreda.org.ar](http://www.cecreda.org.ar)
- [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)
- [www.rankings.americaeconomia.com](http://www.rankings.americaeconomia.com)
- [www.mercosurambiental.net](http://www.mercosurambiental.net)



## ANEXO 1 - RECURSOS COMPARTIDOS Y FRONTERIZOS

---

Acuerdos y compromisos sobre recursos compartidos y fronterizos (cuenca de Río Amazonas, cuenca del Río de la Plata, y la cordillera de los Andes): aspectos claves del proceso de integración, muchos de los cuales tienen lugar en el ámbito del MERCOSUR.

- Organización del Tratado de la Cuenca Amazónica (OTCA): Brasil signatario del Tratado de Cooperación Amazónica, con Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Importancia atribuida a la defensa de los recursos naturales e implementación de proyectos de gestión integrada y sustentable de los recursos hídricos.

- Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (1973): de lo cual se crearon dos Comisiones administrativas, una para el Río de la Plata (CARP) y la otra para el Frente Marítimo (CTMFM) sobre el océano Atlántico. La CARP y la CTMFM, conjuntamente con el PNUD realizaron el Proyecto de Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marino, Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats (FREPLATA);

- y Sistema del Tratado de la Cuenca del Plata (1969): salió del marco del Acta de Santa Cruz de la Sierra (1968), firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, para promover esfuerzos hacia el desarrollo económico y la integración física de la Cuenca del Plata. Esta Sistema incluye al Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) como organismo de apoyo financiero y técnico, y el Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata (CIC) como órgano ejecutivo.

- Tratado sobre Integración y Complementación Minera (1997): entre Argentina y Chile, marco de colaboración de los dos países gracias a la clarificación de los límites nacionales, que permitió de avanzar con programas de cooperación bilateral y ambiental.

Además de estos acuerdos, existen otros más específicos vinculados a proyectos ubicados en ríos o recursos compartidos, como la iniciativa Hidrovía Paraná Paraguay para promover y ampliar la navegabilidad de los dos ríos. Brasil es el país que cuenta con el mayor número de ríos y cursos de agua compartidos con sus vecinos (fronterizos y transfronterizos): comparte 5 con Argentina, 2 con Paraguay, y 8 con Uruguay (total 74 cursos de agua). Consecuentemente ha logrado un amplio número de acuerdos:

- Acuerdo Tripartito de Cooperación Técnica y Operacional entre Itaipú y Corpus (Argentina, Brasil y Paraguay; Ciudad Presidente Stroessner, 19/10/1979)

- Cambio de notas para la creación de una Comisión Mixta para construir un puente sobre el Río Iguacu, Brasil y Argentina. Brasilia, 17 de mayo de 1980
- Acuerdo referente a la construcción de un puente sobre el Río Uruguay, entre Sao Borja y Sao Tomé, Brasil y Argentina. Uruguaiana, 22 de agosto de 1989
- Tratado para el aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos en los tramos limítrofes del Río Uruguay y afluente Río Pepirí-guacu. Brasil y Argentina. Buenos Aires, 17 de mayo de 1980
- Acuerdo sobre sanidad animal en áreas de frontera. Brasil y Argentina. Buenos Aires, 17 de mayo de 1980
- Acuerdo de cooperación científica y tecnológica. Argentina y Brasil. Buenos Aires, 17 de mayo de 1980 (entrada en vigor: 18/08/1982)
- Tratado de cooperación para un estudio relativo al uso de la energía hidroeléctrica de los Ríos Acaray y Monday. Brasil y Paraguay. (Río de Janeiro, 20/01/1956)
- Tratado sobre el aprovechamiento hidroeléctrico de las aguas del Río Paraná de soberanía compartida entre Brasil y Paraguay, a partir de Salto Grande de Siete Caídas, o Salto del Guairá hasta Foz de Iguazú. Brasil y Paraguay. (Brasilia, 26/04/1973)
- Acuerdo de cooperación bilateral Brasil – Paraguay para el desarrollo sostenible y la gestión coordinada de la cuenca del Río Apa. Brasil y Paraguay, setiembre de 2006
- Acuerdo sobre transporte fluvial y lacustre, Brasil y Uruguay, 12 de junio de 1975
- Acuerdo de cooperación para el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la cuenca del Río Quarai / Cuareim. Brasil y Uruguay. Artigas, Uruguay, 11 de marzo de 1991
- Tratado de cooperación para el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín. Brasil y Uruguay. Brasilia, 7 de julio de 1977

Argentina ha celebrado también muchos convenios y acuerdos sobre recursos compartidos. Se destacan los acuerdos con Brasil sobre la gestión de los tramos compartidos del Río Uruguay y afluentes (1980), con Paraguay sobre la administración de la cuenca inferior del Río Pilcomayo (1984), con Bolivia para atender la cuenca superior de ese mismo río y la de la Alta Cuenca del Río

Bermejo y del Río Grande de Tarija (1995), y con Chile sobre los recursos hídricos compartidos (1981).

Paraguay ha celebrado convenios con Argentina para el aprovechamiento hidroeléctrico del Río Paraná (1980), estableció una Comisión Mixta para la gestión del Río Paraná medio, a la que se otorgaron competencias sobre la calidad del agua y la pesca (1989), un Convenio de cooperación y desarrollo de los recursos ictícolas en los tramos compartidos de los ríos Paraná y Paraguay (1997).

Uruguay mantiene varios convenios con Argentina para el manejo y gestión del Río Uruguay, Río de la Plata y el frente oceánico, mientras que con Brasil además de los convenios de gestión fronteriza (que incluyen, por ejemplo, coordinación en saneamiento en ciudades de frontera), celebraron un acuerdo de cooperación para el aprovechamiento de los recursos naturales de la Cuenca de la Laguna Merín.

## ANEXO 2 – MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL MERCOSUR

---

### Argentina

#### Marco Supranacional

- Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Ley Nro: 25.841: Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, suscripto en Asunción. Sancionada el 26/11/2003. Publicada en el Boletín Oficial del 15/01/2004;
- Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, ley nacional 24.295
- Protocolo de Kyoto, ley nacional 25.438;
- Convenio de Basilea sobre control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligros y su eliminación, Ley nacional 23.992;
- Convenio de Basilea. Ley 26.664 Aprueba la Enmienda al Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, suscripta en Ginebra, Confederación Suiza;
- Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, Ley nacional 23.724;
- Protocolo de Montreal (sust. agotadoras de la capa de ozono), Leyes nacionales 23.778 y 24.040;
- Convenio de Estocolmo: contaminantes orgánicos persistentes (COPs), ley nacional 26.011;
- Convenio sobre Biodiversidad, Ley nacional 24.375.
- Convención de las NU sobre lucha contra la desertificación, Ley nacional 24.701;
- Convención sobre Conservación de especies migratorias de animales silvestres, Ley nº 23.918: 24/04/199;
- Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), Ley nacional 22344 y Decreto reglamentario 522/97;
- Convenio de las NU para protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, ley Nº 25.568.

#### Normativa nacional

- Constitución Argentina: art.41, 43, 124, 200;
- Código Civil: Artículo 1.131, residuos peligrosos;
- Leyes de presupuestos mínimos:

- Ley general del ambiente, Ley 25.675. Implementación del desarrollo sustentable;
- Gestión y eliminación de los PCB (Bifenilos Policlorados), Ley 25.670;
- Gestión integral de residuos industriales y de servicios, Ley 25.612 (2002);
- Régimen de gestión ambiental de aguas, Ley 25.688;
- Ley de protección de glaciares, Ley 26.639;
- Derecho de acceso a la información ambiental, Ley 25.831 (2002);
- Ley de residuos peligrosos, Ley 24.051 (1991);
- Ley de Energía Eléctrica, Ley 15.336 (1960);
- Evaluación de Impacto Ambiental, Resolución ENRE 0236/1996;
- Higiene y seguridad en el trabajo, Ley 19.587(1979);
- Aguas: Ley 26.221, Ley 26.389, Ley 25.105, Ley 24.679, Ley 24.608, Ley 24.583, Ley 24.089, Ley 23.968, Decreto 674/89, Decreto 1241/2003, Decreto 286/2005, Resolución 123/99, Resolución 121/99;
- Campos electromagnéticos: resolución 77/98 de la Secretaría de Energía, Res. SE 15/92 y 77/98, Resolución ENRE 1724/1998;
- Ruido ambiental: CABA Ley 1540/04,
- Ley de la Cuenca Matanza Riachuelo. Autoridad. Reglamento. Integración, Competencias, Ley 26168 (2006);
- Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía. Ley 26.190, 25.019
- Uso racional de energía: Resolución Nº 459. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2007), Resolución 797 (2008), Resolución 275 (2008) – ENRE, Resolución 409/2008 – ENRE, Resolución 450/2008 – ENRE, Resolución SE1.170/2008, Resolución 607/2008 – ENRE, 654/2008 – ENRE, Resolución 248/2010 - Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, Resolución 101/2011 - Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible
- Bosques: ley 25.080, ley 26.331

## Brasil

### Marco supranacional

- Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países de América (1940);
- Tratado da Bacia do Prata (1969);

- Tratado de Cooperação Amazônica (1978);
- Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985);
- Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1987);
- Convenção sobre Diversidade Biológica (1992);
- Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992);
- Convenção das Nações Unidas para Combate à Desertificação (1994);
- Convenção de Basiléia (1996);
- Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (2001);

#### Marco Nacional

- Resíduos sólidos: Lei 12.305/2010, Decreto 7.404/2010;
- Unidades de Conservação e áreas protegidas: Decreto nº 7.154/2010, Resolução CONAMA Nº 428 ;
- Cadastro socioeconómico, Decreto nº 7.342/2010;
- Educação ambiental, Resolução CONAMA nº 422/2010;
- Segurança de barragens, Lei nº 12.334/2010;
- Macrozononeamento Ecológico-Económico da Amazonia Legal, Decreto nº 7.378/2010;
- Mudanças climáticas, Decreto nº 7.343/2010, Instrução Normativa IBAMA nº 12/2010, Decreto Nº 7.390/2010.
- Aguas: Decreto 5377/2005, Decreto 1265/1994

#### Paraguay

##### Marco supranacional

Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) - Ley N° 583/73

- Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, cultural y natural - Ley N° 1231/86;
- Convenio para establecer y conservar la reserva natural del bosque del Mbaracayu y la cuenca que lo rodea del Río Jejuí - Ley N° 112/91;
- Convenio de Viena (Protección de la capa de ozono) - Ley N° 61/92;
- Convenios sobre pueblos indígenas y triviales en países independientes - Ley N° 234/93;
- Convenio Cambio Climático - Ley N° 251/93;
- Convenio sobre diversidad biológica (Cumbre de la tierra) - Ley N° 253/93;
- Convención relativa de humedales - Ley N° 350/94;

- Convenio de Basilea (Mov. Transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación) - Ley N° 567/95 y 1282/98;
- Acuerdo sobre cooperación para el combate al tráfico ilícito de madera - Ley N° 751/95;
- Lucha contra la desertificación - Ley N° 970/96;
- Conservación de especies migratorias Ley N° 1314/98;
- Convención marco de las Naciones Unidas que aprueba el Protocolo de Kyoto - Ley N° 1447/99;
- Enmiendas del Protocolo de Montreal relativo a sustancias que agotan la capa de ozono - Ley N° 1507/99;
- Enmienda de Gabarone sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre. (CITES) - Ley N° 1508/99;
- Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la Biotecnología del convenio sobre la diversidad Biológica - Ley N° 2309/03;
- Convención de la flora, fauna y las bellezas escénicas de los países de América - Ley N° 758/79;
- Protocolo de Brasilia para solución de controversias - Ley N° 18/92;
- Ajuste complementario al acuerdo de cooperación técnica en materia de mediciones de la calidad del agua suscripto entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Federativa del Brasil - Ley N° 232/93;
- Acuerdo para la conservación de la fauna acuática en los cursos de los ríos limítrofes - Ley N° 555/95;
- Acuerdo sobre cooperación para el combate al tráfico ilícito de madera - Ley N° 751/95;
- Protocolo adicional del convenio sobre conservación y desarrollo de los recursos ícticos en los tramos compartidos de los ríos Paraná y Paraguay - Ley N° 1171/97;
- Acuerdo sobre reconocimiento de los canales de los ríos Paraná y Paraguay para la navegación común de ambos estados - Ley N°1235/98.

#### Marco Nacional

- Aguas: Ley N° 3239/2007, Ley 1074/1997, Ley 232/1993, Resolución 288/2013, Resolución 244/2013, Resolución 245/2013, Resolución 199/2013, Resolución 717/2013, Resolución 697/2013, Resolución 376/2012;
- Áreas protegidas: Ley N° 352/94;
- Biodiversidad: Ley 422/73, Ley N° 96/92, Ley N° 2524/04;
- Cambio climático y renovables: Decreto 10071/07, Ley N° 294/93;

- Licenciamiento y autorizaciones ambientales: Decreto Reglamentario N° 14.281/96 de la Ley N° 294/93;
- Ruido ambiental: Ley N° 1100/97;
- Sustancias químicas (PCBs): Resolución No. 1190/08.

## Uruguay

### Marco Supranacional

- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo;
- Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático;
- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono;
- Convenio sobre Diversidad Biológica;
- Convenio de Estocolmo;
- Protocolo de Kyoto;
- Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, Ley 17.712;

### Marco Nacional

- Ley nacional de electricidad, decreto ley 14.694;
- Protección del Medio Ambiente, ley 17.823
- Evaluación de Impacto Ambiental, ley 16.466;
- Aguas: Constitución art.47, Ley 14.859, Ley 18610, Ley 18564, Ley 17712, Ley 17283, Ley 16858, Ley 16688, Ley 16272, Ley 15239,
- Sistema nacional de Áreas Protegidas, ley 17.234
- Requisitos para la instalación de centrales nucleares, ley 16.226;
- Prevención, vigilancia y corrección de situaciones de contaminación acústica, ley 17.852;
- Residuos peligrosos, ley 17.220, Decreto 320/994;
- Campos electromagnéticos, Resolución del Directorio de UTE No.05/931.



## ANEXO 3 – CONFLICTOS AMBIENTALES DEL MERCOSUR

---

A lo largo de unos meses de trabajo ha sido posible juntar un número considerable de conflictos ambientales que se desarrollan y se desarrollaron en el Mercosur; aunque este estudio no tenga la presunción de haber logrado incluir todos los conflictos existentes, es considerado exhaustivo para poder comprender las dinámicas internas al bloque y los problemas que lo caracterizan.

Fuentes y colaboraciones:

Para la recolección de los datos y de los casos me ayudé fueron consultadas bases de datos, y la opinión de expertos del sector y de las varias zonas geográficas.

Bases de datos

- Red Mercosur de investigaciones económicas;
- CLAES - Centro latinoamericano de ecología social;
- EJOLT – Environmental Justice Organization, Liabilities and Trade, Mapping Environmental Justice
- Engov - Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe
- FIOCRUZ - Mapa de conflictos envolvendo injustiça ambiental y saúde no Brasil
- OCMAL – Observatorio de conflictos mineros de América Latina
- OLCA – Observatorio latinoamericano de conflictos ambientales
- ODG – Mapeo colaborativo de Conflictos Socio-ambientales
- CDCA – Centro documentazione conflitti ambientali
- GESTA – Grupo de estudos em temáticas ambientais de la UFMG
- RBJA - Rede Brasileira de Justicia Ambiental

Expertos

- Argentina: Jorge Cuello, Mapa conflictos ambientales argentina
- Paraguay: Fernando Masi del Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguayo CADEP; Sonia Servin es funcionaria del Ministerio de Industria y Comercio y de la Secretaría del Ambiente
- Uruguay: Eduardo Gudynas

Metodología:

Los conflictos están catalogados por País y Región, una primera parte está dedicada a los conflictos transfronterizos, aunque la mayoría sean internos a los países del bloque. El análisis sobre Venezuela está complicado por su recién ingreso en el Mercosur y su distancia histórica respecto a los demás países. Siendo un socio nuevo su armonización normativa todavía no está completa, por lo tanto el material a disposición es menor y no sencillo de conseguir, y no se pueden usar los mismos parámetros de juicio. Por esta razón, decidí de no insertar Venezuela en el análisis sobre el bloque, su presencia, por lo tanto, será más un recordatorio y un deseo para el desarrollo futuro del estudio, a la luz de la concreta inserción del país en el bloque.

Quise marcar la responsabilidad de los ACTORES, señalando la presencia de actores gubernamentales o la presencia de empresas nacionales, mercosureñas o internacionales en el conflicto. En el caso de los actores nacionales, muchas veces no pude identificarlos claramente, como en el caso de los terratenientes o de los cazadores furtivos; a las empresas involucradas y al número de conflictos de cada una está dedicada la segunda hoja del archivo.

Una segunda distinción de los conflictos está en el TIPO de conflicto:

- Agropecuario: en esta categoría junté los conflictos relacionados a temas de agricultura, ganadería y pesca, en esta categoría incluí también las obras infraestructurales, los conflictos territoriales y de contaminación conectados con estos temas.
- Minero: en esta categoría analicé los conflictos sobre el tema de la minería y el tratamiento del material extraído, además de las obras infraestructurales, los conflictos territoriales y de contaminación conectados con este tema.
- Energía: en esta categoría se incluyen los conflictos por usinas eléctricas o hidroeléctricas, exploración y explotación petrolera y todas las otras formas de producción o abastecimiento de energía, además de las obras infraestructurales, los conflictos territoriales y de contaminación conectados con este tema.

Está presente un pequeño porcentaje de conflictos que no se conforman con ninguna de estas categorías, como en el caso de la gestión de residuos urbanos o la expansión de áreas insalubres o malas condiciones de vida en centros habitados precarios (villas o favelas).

La última división entre los conflictos se configura sobre el ESTADO del conflicto, en curso, ganado o perdido, en términos ambientales o de salud pública.

Con esta explicación y con la descripción de los casos presente en el archivo será posible su consultación individual; abajo se presenta un resumen de las conclusiones extrapoladas por el estudio de estos casos.