



**Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Procesos de Integración Regional
con énfasis en Mercosur**

**Tesis presentada para cumplir con los requisitos finales para la
obtención del título de Magister de la Universidad de Buenos Aires
en Procesos de Integración Regional con énfasis en Mercosur**

**Alternativas para incorporar la variable
ambiental en el Mercosur:**



**Coordinación de políticas en el marco de los
Acuerdos Multilaterales Ambientales**

*Directora de tesis
Dra. Graciela Scavone*

Prof. Alicia Moreno

A faded, historical map of South America, showing the continent's outline and some internal details like rivers and coastlines. The map is overlaid with text. In the bottom left corner, there is a decorative compass rose with a circular center and radiating lines. The text is centered on the map.

**Alternativas para incorporar la
variable ambiental en el Mercosur:**

**Coordinación de políticas en el
marco de los Acuerdos
Multilaterales Ambientales**

Prof. Alicia Moreno

Alternativas para incorporar la variable ambiental
en el Mercosur:

Coordinación de políticas en el marco de los
Acuerdos Multilaterales Ambientales

Directora de tesis
Dra. Graciela Scavone

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

Maestría en Procesos de Integración Regional
con énfasis en Mercosur

Cohorte 2000/01

Tabla de contenidos

Prólogo	11
Capítulo 1. Introducción.....	13
1.1. Consideraciones preliminares	13
1.2. Estado del arte	13
1.3. Alcance del proyecto de investigación.....	15
Capítulo 2. Naturaleza, ambiente y desarrollo sustentable.....	17
2.1. Aspectos conceptuales	17
2.2. El hombre y la Naturaleza a lo largo de la historia	21
2.3. Antecedentes	23
2.3.1. Primavera silenciosa... ..	23
2.3.2. El problema de la capa de ozono	26
2.3.3. Las evidencias del cambio climático	27
2.3.4. La atención sobre las sustancias químicas.....	29
2.4. La evolución de la temática en el sistema de Naciones Unidas	31
2.4.1. Conferencia de Estocolmo, 1972.....	33
2.4.2. Cumbre de Río, 1992.....	37
2.4.3. Cumbre de Johannesburgo, 2002	43
2.4.4. Otros organismos para el desarrollo sustentable	45
2.5. Nuevos paradigmas	46
Capítulo 3. El proceso de integración regional.....	47
3.1. Los orígenes del Mercosur	47
3.1.1. La integración de Argentina y Brasil.....	47
3.1.2. El ingreso de Uruguay y Paraguay al proceso de integración	49
3.2. El Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto.....	51
3.3. La crisis del 99 y el Relanzamiento del año 2000.....	53
3.4. Medio ambiente y Mercosur: el conflicto por las pasteras de Fray Bentos	54
3.5. Profundización y/o ampliación	57
3.6. Perspectivas: ¿potencial o irrelevancia?.....	61
Capítulo 4. AMUMAs, los instrumentos internacionales sobre medio ambiente	65
4.1. El medio ambiente desde el punto de vista jurídico.....	65
4.2. ¿Qué son los AMUMAs?	66
4.3. Los primeros instrumentos	68
4.4. Los AMUMAs de Río 92	73
4.4.1. Convenio sobre la Diversidad Biológica	73
4.4.2. Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	74
4.4.3. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación	78
4.5. De Río a Johannesburgo y avances posteriores	80
4.5.1. La gestión sustentable de los bosques	81
4.5.2. Evaluación y gestión de riesgos químicos	81
4.5.3. El Proceso de Marrakech y la Producción Más Limpia	84
4.5.4. Avances en otras materias	85
4.6. Desafíos.....	86

Capítulo 5. El tratamiento de la temática ambiental en el Mercosur	89
5.1. Antecedentes	89
5.2. Evolución institucional	90
5.2.1. Los primeros pasos en el Período de Transición.....	90
5.2.2. La Reunión Especializada de Medio Ambiente	90
5.2.3. El Subgrupo de Trabajo N° 6	91
5.2.4. La Reunión de Ministros de Medio Ambiente	93
5.3. Evolución jurídica.....	96
5.4. Evolución técnica.....	100
5.4.1. Pautas de Trabajo	100
5.4.2. Logros alcanzados	102
5.5. El rol de la cooperación internacional	105
Capítulo 6. Hacia una estrategia medioambiental ofensiva	109
6.1. Bases teóricas para el diseño de políticas y estrategias	109
6.2. Aproximación a una política medioambiental común	111
6.2.1. Justificación de su necesidad.....	111
6.2.2. Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	114
6.2.3. Escenarios del Informe GEO Mercosur	117
6.3. Alternativas para la elaboración de la Política Ambiental.....	119
6.3.1. Componentes propuestos.....	119
6.3.1.1. Objetivos, visión, misión, principios	119
6.3.1.2. Ejes estratégicos	120
6.3.2. Integración de los organismos ambientales.....	125
6.3.3. Acciones iniciales prioritarias	126
Capítulo 7. Conclusiones	127
7.1. Validación de hipótesis	127
7.2. Reflexiones finales.....	130
Índice Bibliográfico.....	133
Anexo 1 - Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente.....	141
Anexo 2 – Decisión CMC N° 02/01	153
Anexo 3 – Cooperación internacional	159
Anexo 4 – Análisis FODA	161
Anexo 5 - Escenarios del GEO Mercosur.....	173
Anexo 6 - Transcripción de Entrevistas	177

Lista de siglas o abreviaturas

AMUMAs	Acuerdos Multilaterales Ambientales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAUCE	Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica
CARICOM	Caribbean Community and Common Market
CDS	Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CLAES	Centro Latino Americano de Ecología Social
CMC	Consejo Mercado Común
CMS	Convención sobre la Conservación
CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica
CFCs	Compuestos Clorofluorocarbonados
COP	Conferencia de las Partes
CyMA	Competitividad y Medio Ambiente
ECOCOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur
FODA	Fortalezas Oportunidades Debilidades y Amenazas
GEF	Global Environmet Facility
GEIs	Gases de efecto invernadero
GEO	Global Environmet Outlook
GMC	Grupo Mercado Común
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ILAC	Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sustentable
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
JICA	Japan International Cooperation Agency
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MIT	Instituto Tecnológico de Massachusetts
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PCBs	Bifenilos policlorados

PIC	Prior Informed Consent (Consentimiento Fundamentado Previo)
PICE	Programa de Integración y Cooperación Económica
P+L	Producción más limpia – también PL
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POPs	Contaminantes Orgánicos Persistentes
REMA	Reunión Especializada de Medio Ambiente
SAyDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
SGT 3	Subgrupo de Trabajo Nº 3 Reglamentos Técnicos
SGT 5	Subgrupo de Trabajo Nº 5 Energía
SGT 6	Subgrupo de Trabajo Nº 6 Medio Ambiente
SGT 7	Subgrupo de Trabajo Nº 7 Industria
SGT 8	Subgrupo de Trabajo Nº 8 Agricultura
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
TA	Tratado de Asunción
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales
UNASUR	Unión Sudamericana de Naciones
UNCCD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía
UNFCCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)
UVB	Radiaciones Ultravioletas
10YFP	Marco de Programas a 10 años

Prólogo

La sustentabilidad, como condición del desarrollo, goza de reconocimiento universal en el plano conceptual. No obstante, su implementación efectiva aún no ha sido alcanzada en muchas regiones de nuestro planeta.

La humanidad enfrenta grandes retos para alcanzar el objetivo del desarrollo sustentable: pobreza, deterioro del ambiente, desigualdades sociales y económicas. Los procesos de integración regional como el Mercosur, no pueden permanecer ajenos a estos desafíos.

A su vez, para el bloque es esencial avanzar hacia la profundización del proceso de integración, y en este marco, la incorporación de las consideraciones ambientales a sus políticas sectoriales se presenta como un interesante instrumento para contribuir en ese sentido.

En nuestra región, asistimos a ritmos crecientes de degradación de la Naturaleza (deforestación, contaminación del suelo, agua y aire, erosión, desertificación, entre otros).

No hay dudas de que la protección del ambiente, como uno de los requisitos para avanzar hacia modelos sustentables, es una de las asignaturas pendientes del Mercosur. Lo mismo puede afirmarse de las oportunidades que brindaría la incorporación de patrones de producción y consumo sostenibles. A corto plazo se vislumbran oportunidades de acceso a mercados exigentes en desempeño ambiental y, a mediano y largo plazo, en torno al objetivo de la sustentabilidad.

Por ello, este trabajo presenta una reflexión acerca de la temática ambiental, su relación con el desarrollo sustentable y la posibilidad de abordarlo con nuevas estrategias en el ámbito del proceso de integración regional que se constituyó a través del Mercosur.



Capítulo 1. Introducción

1.1. Consideraciones preliminares

La presente tesis se enmarca en las especificaciones establecidas en el Reglamento Interno de la Maestría en Procesos de Integración Regional con Énfasis en Mercosur, de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de Buenos Aires.

En este sentido, en los art. 12 a 14 se indica que uno de los objetivos a los que puede orientarse la Tesis de Maestría es la evaluación o diseño de políticas o actividades de gestión, en procesos de integración regional o subregional. Se debe formular así, un problema novedoso sobre un tema significativo en el campo de las políticas económicas, diplomáticas, culturales, medioambientales, jurídicas, etc., que son parte de los procesos de integración, y desarrollar y fundamentar posibles vías para su tratamiento.

En función de estas consignas, la presente tesis presenta un relevamiento crítico del estado del arte de la temática y una estrategia de intervención, que pueda constituirse en un aporte para abordar las consideraciones ambientales en el Mercosur, que sea conducente al fortalecimiento del proceso de integración regional. También se espera brindar herramientas para la reflexión acerca de la temática; analizar el rol y efectividad de los órganos competentes, y mostrar una relación virtuosa entre el desarrollo sustentable y el proceso de integración.

1.2. Estado del arte

La constitución del Mercosur coincidió con el momento en que el tratamiento de la problemática ambiental iniciaba un camino que lo llevaría a alcanzar un lugar destacado en la agenda internacional. Su inclusión en el Preámbulo del instrumento fundacional del bloque, así lo corrobora.

En efecto, el Tratado de Asunción fue firmado el 26 marzo de 1991. Para entonces, se desarrollaba el proceso preparatorio para la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río 92, convocada con

el objetivo de establecer medidas para detener e invertir los efectos de la degradación del medio ambiente y promover el desarrollo sustentable.

A partir de la aprobación de la estructura institucional del Mercosur, el tema recibe tratamiento en un Subgrupo de Trabajo dependiente del Grupo Mercado Común, con igual jerarquía institucional con la que se abordan otras cuestiones centrales para el proceso de integración como las industriales, agrícolas o energéticas, entre otros. Están dadas entonces las condiciones institucionales para que esta problemática ocupe el lugar que, en el escenario internacional, ya ha alcanzado.

Desde entonces, la temática ambiental ha evolucionado con ritmos y logros muy diferentes, si se focaliza en los aspectos institucionales, en los jurídicos, o en los técnicos. El estudio de esta evolución nos demuestra que, aunque se han logrado algunos objetivos básicos, aún se deberá recorrer un largo camino para alcanzar una adecuada consideración de los aspectos ambientales en las políticas sectoriales del Mercosur, y mucho más aún si se aspira a una política ambiental común.

Los países que integran el Mercosur contienen y comparten enormes recursos naturales, pero también los problemas derivados de su gestión. Desde la época colonial, los ecosistemas de la región han sufrido el impacto de la urbanización y de las actividades productivas. La pérdida de biodiversidad y el aumento de la contaminación son resultado de un modelo de desarrollo basado en patrones insustentables de producción y consumo, a los que ahora debemos sumar las consecuencias de los problemas ambientales de orden global, como el cambio climático.

A pesar de las oportunidades y beneficios que aportaría una adecuada atención de las consideraciones ambientales, y de las posibilidades que puede brindar la integración regional para construir estrategias de desarrollo sustentable, la adopción de un enfoque conjunto no ocupa un lugar entre los objetivos institucionales, políticos o estratégicos del Mercosur.

Hay varias causas a tan delicado problema. Pero la fundamental y seguramente más difícil de superar, es la vigencia de consideración de la relación entre ambiente y desarrollo, entendida como juego de suma cero.

Es oportuno señalar las oportunidades estratégicas, beneficios institucionales y ventajas de gestión, que ofrecería al Mercosur una reorientación en la atención de las consideraciones ambientales.

Ante todo, destacar el aspecto ético: el paradigma del desarrollo sustentable integra aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales, ligados a los conceptos de solidaridad y equidad intergeneracional.

A nivel estratégico, en marco del objetivo de avanzar hacia la profundización del proceso de integración, estamos ante una temática ideal para contribuir ese sentido. La gestión ambiental es transversal o transectorial. No hay institución responsable –más allá del rango y jerarquía que se le otorgue-, que resulte suficiente para abordar una problemática tan compleja. De hecho, si queremos hablar de un Mercosur sustentable, las consideraciones ambientales no pueden quedar afuera de ninguna decisión relativa a la producción, el comercio, las inversiones, la ciencia y la tecnología.

Además, las cuestiones ambientales presentan una particularidad en relación con el aspecto espacial o territorial: solo reconocen los límites naturales; ni los políticos, ni los administrativos. La gestión del recurso a un lado de la frontera inevitablemente impacta sobre el país vecino. Claramente si hay una temática, además de las sustantivas al proceso de integración, que debe ser enmarcada en el nivel regional, ésta es la ambiental.

Por último, desde el punto de vista institucional, abordar una agenda de trabajo desde esta perspectiva, allanaría el camino para la elaboración de una política ambiental regional coherente con los objetivos y prioridades de cada Estado Parte, y congruente con los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio del Mercosur. Alcanzar acuerdos posteriores de carácter sectorial, ya sea en materia de normas como en aspectos técnicos de implementación, seguramente resultará no solo más sencillo, sino también más efectivo.

1.3. Alcance del proyecto de investigación

A partir de lo expuesto, el presente trabajo abarca dos campos de investigación: la temática ambiental y el esquema de integración. En la intersección de estos dos conjuntos, se ubica el objeto de estudio de la tesis: el tratamiento de la temática ambiental en el Mercosur. Para ello fue

necesario realizar un minucioso relevamiento de toda la información disponible, analizar críticamente los logros alcanzados y las cuestiones pendientes y, en función de esos resultados, proponer cursos de acción alternativos.

En el Capítulo 2 efectúo una descripción cronológica de la evolución de la temática ambiental en el escenario internacional, con énfasis en el sistema de Naciones Unidas. Siguiendo esta línea, en el Capítulo 4 identifiqué y describí los principales Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMUMAs).

En el Capítulo 3 abordé el proceso de integración regional, destacando las características particulares de la etapa de la integración argentina-brasileña, para pasar a analizar los problemas que enfrenta el bloque, especialmente a partir de su débil andamiaje institucional. En este contexto, en función de los aportes teóricos del Neofuncionalismo, y el caso del conflicto por la instalación de las papeleras sobre el río Uruguay, dejé planteada la duda sobre el lugar que las consideraciones ambientales tienen en la agenda regional.

El Capítulo 5 relato la evolución jurídica, institucional y técnica de la temática ambiental en el Mercosur, a través de la identificación y descripción de los antecedentes, normas vigentes y rechazadas, y otras iniciativas como proyectos de la cooperación internacional al desarrollo.

Con los conocimientos adquiridos, en el Capítulo 6 desarrollé la base argumentativa y los posibles lineamientos de una estrategia de intervención para la elaboración e implementación de una política ambiental común del Mercosur. Para ello, identifiqué las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del órgano técnico competente en la materia, y sobre la base los resultados del ejercicio y los escenarios identificados en el Informe GEO Mercosur, dejo planteadas alternativas de acción. Este Capítulo contribuye también a esclarecer el rol que juegan los instrumentos de planificación, en un marco tan complejo como el de articular intereses y prioridades de países con importantes asimetrías, y en una temática que enfrenta, además, serias amenazas del entorno exterior.

Por último, en el Capítulo 7 analizo la validación de hipótesis y dejo planteadas las reflexiones finales.

Capítulo 2. Naturaleza, ambiente y desarrollo sustentable

2.1. Aspectos conceptuales

Naturaleza, medio ambiente, ecosistema, biodiversidad y desarrollo sustentable o sostenible son conceptos utilizados regularmente, algunos como sinónimos. No obstante, no tienen el mismo significado, y es oportuno aclarar sus similitudes, diferencias y las relaciones que guardan entre sí.

El término **Naturaleza** refiere al espacio físico que contiene diferentes elementos bióticos y abióticos que, interactuando entre sí y en condiciones climáticas, de latitud y altura diferentes, dan por resultado un paisaje determinado. También se lo utiliza como diferencial de lo artificial y del paisaje modificado por el hombre.¹



Naturaleza: vista del Parque Nacional Iguazú

Los elementos de la Naturaleza se relacionan formando **ecosistemas**, compuestos por seres vivos y su medio físico. Una serie de relaciones generadoras de flujos de energía y nutrientes, aseguran la posibilidad de permanencia en él. Los ecosistemas son múltiples y se superponen unos a otros, volviéndose así cada vez más complejos hasta alcanzar el conjunto denominado biosfera.

Cuando se identifica a la Naturaleza como fuente de recursos, nos referimos a los **recursos naturales**, lo cual lleva a la idea de control, manipulación y, finalmente, apropiación.

En cuanto al concepto de **medio ambiente**, si bien es usado como un sinónimo de Naturaleza, también hace referencia a la intervención del hombre, como parte de un entorno natural modificado. Esto no implica

¹ La otra acepción del término refiere a las propiedades intrínsecas de un ser vivo o inanimado.

considerar al medio ambiente como un conjunto de componentes naturales sobre los que se asienta una población y sus actividades socioeconómicas, sino como una síntesis, una realidad interrelacionada.



Medio ambiente: otra vista Parque Nacional Iguazú, donde los Hoteles Sheraton a la izquierda (Argentina) y Das Cataratas, a la derecha (Brasil) muestran la presencia e impacto de las actividades humanas sobre la Naturaleza.



En la primera reunión internacional convocada por Naciones Unidas en 1972, para tratar la cuestión ambiental, se definió al concepto de medio ambiente como *“el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos en un plazo corto o largo sobre los seres vivos y las actividades humanas.”*

En nuestro país, a mediados de los 70 el jurista Guillermo Cano² definía al medio ambiente de acuerdo al nivel de influencia humana. Así distinguía entre el ambiente natural (que comprendía los elementos de la Naturaleza útiles al hombre: atmósfera, tierra, suelo, pendientes, aguas no marítimas, mar y su fondo, yacimientos mineros y recursos panorámicos); los fenómenos naturales nocivos (catástrofes: terremotos, inundaciones, etc.), y el ambiente creado por el hombre (recursos naturales producidos o inducidos por el hombre: desde la construcción de edificios hasta productos industriales, ruidos, olores, sabores). Si bien él mismo reconocía que se trataba de una definición muy amplia, veinte años después, la Comunidad Europea adoptó una bastante similar en la Convención de Lugano de 1993: el ambiente incluye a *“los recursos naturales abióticos y bióticos, tales como el aire, el agua, el suelo, la fauna y la flora y la interacción entre los mismos con el hombre... los bienes que componen el patrimonio cultural... los aspectos característicos del paisaje”*.

² Guillermo Cano (1913-2003) uno de los pioneros del Derecho Ambiental, de relevancia internacional. Investigador, escritor, director de la publicación "Ambiente y Recursos Naturales" (1978) y fundador de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

En 1980 la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN), presentó la primera Estrategia Mundial para la Conservación.

En este documento aparece por primera vez el concepto de **desarrollo sustentable o sostenible**³, como paradigma alternativo a las formas conocidas de apropiación de la Naturaleza. Entendido como *“la modificación de la biosfera y la aplicación de los recursos humanos, financieros, vivos e inanimados en aras de la satisfacción de las necesidades humanas y para mejorar la calidad de vida del hombre”*. El documento afirma que, para que el desarrollo sea sostenido, deberá tener en cuenta, además de los factores económicos, los de índole social y ecológica, la base de recursos vivos e inanimados, las ventajas e inconvenientes a corto y a largo plazo de otros tipos de acción y la conservación, como *“la gestión de la utilización de la biosfera por el ser humano, de tal suerte que produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones futuras”*.



En 1987, a solicitud de la Asamblea General de Naciones Unidas, se presentó el informe Nuestro Futuro Común (Our Common Future).⁴ En él, se define el desarrollo sostenible como el tipo de desarrollo que *“satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.”*

Desde el punto de vista conceptual, el desarrollo sostenible lleva a superar el antagonismo entre producción económica y medio ambiente, potenciando sus aspectos complementarios, a impulsar la cooperación y la transferencia

³ La traducción del inglés del término **“sustainable”**, ha dado lugar a dos términos: **sustentable** y **sostenible**. “Sostenible” parece incorporar con mayor precisión la noción de equidad intergeneracional, resultando entonces la traducción más reconocida y, de hecho, traducción oficial de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo al español utiliza el término “desarrollo sostenible”. No obstante, en casi todos los países de habla hispana se usan indistintamente ambas traducciones y se han incorporado al lenguaje conceptual y normativo, de tal manera que podemos considerarlas como sinónimos. Por ejemplo, en Argentina, la Ley General del Ambiente habla de “desarrollo sustentable”; mientras que la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos habla de “desarrollo sostenible”. En el presente trabajo, se utilizan ambos términos de manera indistinta.

⁴ También conocido como “Informe Brundtland”, porque el equipo que lo elaboró estuvo encabezado por la Dra. Gro Harlem Brundtland.

de tecnologías. A la luz del juego de suma cero que ofrecía la contradicción entre conservación y desarrollo económico, el concepto torna ambas variables como complementarias.

No obstante, se debe señalar que el desarrollo sustentable es un concepto plural, que puede ser promovido tanto por los conservacionistas como desde los ámbitos de pensamiento económico ortodoxo, como el Banco Mundial. Claramente la gestión ambiental en el marco de estos dos enfoques, no será la misma.

En un análisis más minucioso, Eduardo Gudynas sostiene que se pueden distinguir tres corrientes en el desarrollo sostenible que se diferencian de acuerdo a cómo se interpretan las vinculaciones entre la conservación de los recursos naturales y los procesos productivos, la valoración de la Naturaleza, y la aceptación o rechazo a una postura antropocéntrica o biocéntrica: Sustentabilidad Débil, Fuerte y Súper-Fuerte.

Desde una perspectiva utilitarista y antropocéntrica, la Sustentabilidad Débil promueve la modificación de los procesos productivos actuales para reducir el impacto ambiental y considera que la conservación es necesaria para el crecimiento económico. Por ello se vale de la reforma técnica (mejores y más eficientes usos de la energía, mitigación de la contaminación, etc.) y otorga un fuerte peso a los instrumentos económicos.⁵

Desde la Sustentabilidad Fuerte se advierte que no toda la Naturaleza puede ser reducida a un capital natural, ni que todas las valoraciones son económicas.⁶ Por lo tanto, se subraya la necesidad de asegurar la supervivencia de especies y la protección de ambientes críticos, más allá de su posible uso económico.

La Sustentabilidad Súper-Fuerte sostiene que, además de la valoración económica, hay valores culturales, ecológicos, religiosos o estéticos, que tiene igual o aún mayor importancia. Enfatiza el concepto de *Patrimonio Natural*, entendido como un acervo que se recibe en herencia de nuestros

⁵ Detrás de esta idea está la reciente proliferación de estudios sobre “valoración económica” de los recursos naturales, postulando el concepto de “Capital Natural”. La cuestión urbana bajo esta corriente enfatizaría las soluciones técnicas, por ejemplo a los problemas de contaminación, y apostaría a generar mercados alternativos para los bienes y servicios ambientales.

⁶ Por ejemplo, un árbol puede ser convertido en muebles (capital natural transformado en bienes), pero no es posible una reversión, en la cual el capital de origen humano pueda sencillamente transformarse en capital natural. Por más dinero que se disponga, los árboles no crecerán más rápido.

antecedentes y que debe ser mantenido, legado a las generaciones futuras, y no necesariamente vendible o comprable en el mercado. Este enfoque se apoya en gran medida en una nueva ética, que acepta que la Naturaleza tiene valores que son propios a ella e independientes de la utilidad que puedan tener para el ser humano.

2.2. El hombre y la Naturaleza a lo largo de la historia

La especie humana se ha relacionado con la Naturaleza desde sus inicios. Esa relación ha estado caracterizada por el uso de tecnologías, entendidas éstas como una forma particular de hacer las cosas, más como un estilo de vida, que un conjunto de aparatos de mayor o menor complejidad. Algunos autores hablan de estilos tecnológicos, lo que constituye en definitiva la forma en que cada sociedad ha coevolucionado con sus ecosistemas y el consecuente impacto que traen consigo. En este sentido, una de las diferencias que tenemos con otras especies, es justamente provocar un impacto ambiental cualitativamente distinto respecto del resto.⁷ (Brailovsky, 2004)

Cada etapa histórica tuvo su problemática ambiental específica, y su trama de conflictos asociada. En el período Paleolítico, la especie humana ya era capaz de producir y manipular el fuego, lo que supuso un cambio fundamental en su forma de vida. Tenemos entonces que la especificidad del Neanderthal fue el provocar incendios y quema de bosques. No obstante, en las primeras épocas de la historia humana, la presión ejercida sobre el medio fue de escasa magnitud.

El Neolítico se inicia con el descubrimiento de la agricultura, cuando nuestra especie se encuentra con el escenario de amplias llanuras y praderas. Con el advenimiento de la agricultura, se produce la primera modificación sustantiva en materia de organización de la producción y con ella, una transformación significativa sobre el entorno natural.

⁷ Estos estilos pueden alcanzar altos grados de sofisticación en el aprovechamiento del entorno natural, aunque las herramientas y materiales utilizados parezcan primitivas. No obstante, encontramos diferencia cualitativa a favor de los pueblos americanos que pusieron en marcha procesos de construcción de suelos agrícola, respecto de culturas más evolucionadas, que cultivan terrenos deforestados.

Siglos después, en el Renacimiento surge una nueva concepción de la Naturaleza, entendida como fuente de recursos y como tal, susceptible de ser controlada y manipulada. El hombre tiene, desde entonces, un nuevo lugar, que lo sitúa por encima de la Naturaleza. Este nuevo paradigma mostrará su *lado oscuro* con la Revolución Industrial.

A mediados del siglo XXIII, la máquina a vapor reemplaza a los seres vivos (animales y hombres) como componentes predominantes del aporte energético a la producción. Se inicia la Revolución Industrial, con un nuevo paradigma, expresado a través de la *“riqueza de las naciones”*, del crecimiento económico basado en el dominio ilimitado del hombre sobre la Naturaleza, y de la necesidad de conquistar la Naturaleza o civilizar los ambientes salvajes. (Gudynas 2002)

Se puede hablar también de una Segunda Revolución Industrial, asociada al uso del petróleo en reemplazo del carbón. Si bien no se produce un cambio sustancial en la matriz energética, será acompañado por profundas innovaciones tecnológicas y estará signado por la generación de residuos - industriales y domésticos-, el aumento de la población y urbanización, fenómenos que producen impactos a gran escala sobre el medio natural.

Y es que la economía de mercado exige una sistemática explotación de los recursos naturales. En este marco, se expresan una serie de tensiones que surgen de la relación entre sociedad y Naturaleza como, por ejemplo, la que se presenta entre producción y degradación. Este es el paradigma decimonónico, que establece que los recursos naturales están a disposición del hombre para abastecer sus necesidades. A su vez, esta visión utilitarista llevó a considerar al ambiente como una serie de recursos desvinculados entre sí, poniendo el mayor cuidado en maximizar la eficiencia en la extracción y/o el aprovechamiento de la Naturaleza.



2.3. Antecedentes

2.3.1. Primavera silenciosa...

En 1962, Rachel Carson publica el libro *“La primavera silenciosa”*⁸, un llamado a cambiar la forma en que la humanidad percibía la Naturaleza y un alerta sobre el uso de pesticidas, en especial en DDT, al que llama *“el elíxir de la muerte”* por sus nefastas consecuencias sobre la salud y los ecosistemas.



Rachel Carson (1907-1964) fue una bióloga estadounidense que se desempeñó en la Administración de Pesca y Vida Salvaje. Después de la Segunda Guerra, se concentró en el estudio de los efectos perniciosos del uso de pesticidas.⁹ En el libro, además, cuestiona las prácticas agrícolas promovidas por el gobierno y parte de la comunidad científica de su país, con lo cual generó la reacción del Departamento de Agricultura y la corporación industrial.

No obstante, otras voces apoyaron su denuncia y el Departamento de Agricultura finalmente debió revisar su política sobre pesticidas. Diez años después, en 1972, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos prohibió el uso del DDT.

Carson fue una pionera en contribuir a que se comprenda que la Naturaleza es un todo complejo, cuyas partes están relacionadas, y que las consecuencias indirectas de cualquier acción, son difíciles de predecir y

⁸ En el título Carson sintetizaba que este camino nos llevaría a vivir una primavera sin pájaros, es decir, silenciosa.

⁹ El DDT era usado masivamente para eliminación de plagas. Los países desarrollados prohibieron su uso cuando se comprobó su persistencia en el ambiente y los efectos dañinos sobre la salud, aún a largo plazo. La OMC, hoy reconoce que el DDT incide en diversas formas de cáncer y se relaciona directamente con el aumento de la esterilidad humana y animal. No solo afectan a las plagas a las que son destinados, sino que se dispersan en el aire, quedan en el suelo y se filtran al agua. Se verificó el impacto negativo sobre los ecosistemas al barrer con otros insectos, aves. A su vez, las plagas desarrollaban resistencia y hasta inmunidad al DDT, con lo cual era necesario aumentar la dosis o renovar fórmulas para obtener los mismos resultados y cada vez mayores consecuencias no previstas. Los pesticidas se trasladan por la atmósfera desde las zonas cálidas a las frías donde se condensan en la vegetación y en el agua. Por ello se han encontrado restos de pesticidas en regiones en las que no se utilizan como la tundra siberiana o los bosques de Nueva Zelanda. Después de décadas de prohibición, muchas regiones siguen contaminadas por estos compuestos y algunos países los siguen utilizando.

deben ser vigiladas. La revista Time la situó entre las 100 personalidades más influyentes del pasado siglo. Su obra fue uno de los detonantes del movimiento medioambientalista mundial de los 60, desencadenando legislación y conciencia pública en el tema. *"Primavera silenciosa"* es considerada por Discovery Magazine como uno de los 25 libros de divulgación científica más influyentes.

Pocos años después, en 1966, Kenneth Boulding¹⁰ publicó *"The Economics of the Coming Spaceship Earth"*, un ensayo en el que presenta a la Tierra como una nave espacial, que solo cuenta con la energía solar y sus recursos dependen de la capacidad de almacenar elementos antes de partir. Así es que a menor cantidad de recursos, menor esperanza de vida para quienes viajen en la nave, a no ser que encuentren el modo de reciclar el agua, otros materiales necesarios y generar fuentes de alimento.

El trabajo de Boulding resulta precursor, en tanto entiende la relación entre la economía y los recursos naturales como un sistema, en el que las relaciones no son lineales sino circulares, pudiéndose advertir incluso los problemas ambientales de orden global como la disminución de la capa de ozono o el cambio climático.

No obstante, cualquiera de las advertencias señaladas, la década del 60 estuvo signada por una serie de accidentes que produjeron los primeros desastres ecológicos de magnitud. Los naufragios de los superpetroleros, como el Torrey Canyon o de plataformas de explotación offshore, así como las contaminaciones masivas como el caso de Minamata, o los innumerables accidentes por derrames de endosulfán (insecticida organoclorado altamente tóxico), pusieron en alerta a la comunidad sobre los peligros latentes en la producción y transporte de petróleo o sustancias químicas peligrosas.

¹⁰ Kenneth E. Boulding (1910-1993) fue un destacado economista y académico que llegó a ser presidente de diferentes sociedades como la American Economic Association. En 1954, publicó su teoría general de sistemas y la estructura científica, que revolucionó el pensamiento científico.



Vista del naufragio del TC

El 18 de marzo de 1967, el superpetrolero Torrey Canyon, naufragó al SO de Cornualles, Gran Bretaña, derramando más de 100.000 toneladas de crudo que llegaron al litoral francés de la Bretaña. Se lo registra como uno el primer accidente ecológico de gran escala y se lo recuerda como la primera gran "marea negra". Desde este accidente a 1974, hubo registros de más de 500 casos de este tipo de accidentes.

La "enfermedad de Minamata", en la isla de Kyushu, Japón, fue resultado del envenenamiento del sistema nervioso central causado por mercurio orgánico. Si bien se comprobó la presencia de dicho metal en las cloacas de la fábrica química de la empresa Chisso, fue recién (doce años después de los primeros casos (a finales de 1965) que se toman medidas concretas, y en 1968 la empresa reconoció la utilización y el vertido de mercurio orgánico.



Vista del complejo Chisso en Minamata.

En 1972 el Club de Roma encargó al Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) un informe sobre los recursos naturales e impactos ambientales. Bajo el título "Los límites del crecimiento", el informe sostenía que la Naturaleza tiene limitaciones en disponibilidad de recursos y en su capacidad de amortiguar los impactos ambientales. Si bien hoy resulta una afirmación evidente, el informe alertaba que la economía no había reparado que los procesos productivos descansan sobre los recursos naturales y al ser éstos finitos, el crecimiento tenía límites. La Naturaleza ingresaba así a las discusiones sobre las estrategias de desarrollo, con un lugar que antes no había tenido.



Cabe señalar que los países en desarrollo interpretaron las conclusiones del informe como un ataque al concepto mismo de progreso, e incluso como una estrategia de los países industrializados para impedir su crecimiento. Si bien era cierto, que ciertas proclamas ecológicas de los países industrializados escondían otro tipo de intereses, la defensa de la soberanía sobre los

recursos naturales y el desarrollo económico, legitimó el utilitarismo sobre la Naturaleza. De hecho, el informe fue rechazado tanto por los grupos conservadores, como por representantes de la izquierda y los autores de la teoría de la dependencia. (Gudynas, 2002)

2.3.2. El problema de la capa de ozono

A mediados de los 70 se realizan las primeras investigaciones en busca de las causas de la disminución de la capa de ozono sobre la Antártida. El ozono, es una forma de oxígeno, cuya molécula tiene tres átomos (el oxígeno común que respiramos tiene dos átomos y el tercero lo convierte en venenoso y mortal, aún si se aspira una pequeña cantidad) y es muy vulnerable a los compuestos naturales que contienen nitrógeno, hidrógeno y cloro.

Sobre la troposfera es un contaminante que causa problemas y forma parte del smog, conocido como “lluvia ácida”. Pero, en la estratosfera, de 15 a 50 km. sobre la superficie, forma una delgada capa, que actúa como un eficaz escudo protector de las radiaciones ultravioletas (UVB) provenientes del Sol, las cuales tienen el potencial para provocar daños al medio ambiente, a la salud humana y a la vida terrestre en general.

Por entonces, los científicos Mario Molina y Frank Sherwood Roland ya señalaban a los compuestos clorofluorocarbonados (CFCs) como responsables de su debilitamiento.¹¹

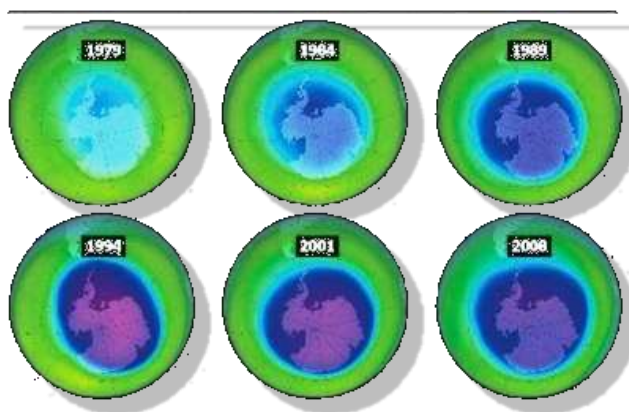


Esquema de las capas atmosféricas
(Fuente: <http://imagenes.publico.es>)

¹¹ Actualmente se verifican “agujeros” en la capa de ozono sobre los dos polos y un adelgazamiento alrededor de todo el globo. El problema dio lugar en 1985, a la firma de la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, que se detallan más adelante.

Tal como sucedió con el alerta del DDT, esta hipótesis resultó controvertida y dio lugar a un amplio debate. En el ámbito del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se adoptó el Plan Mundial de Acción sobre la Capa de Ozono, que incluía investigaciones sobre el proceso de concentración del ozono en la estratosfera, y sobre los efectos sobre la salud humana, los ecosistemas y el clima; y la creación de sistemas para estimar los costos y beneficios de las medidas de control. Estados Unidos, Canadá, Suecia y Noruega, en aquel entonces responsables por la mitad de su uso global, prohibieron el uso de los CFCs en los aerosoles, y la Comunidad Europea acordó no aumentar su capacidad de producción. Estas medidas sólo proporcionaron un alivio temporal, ya que después de haberse reducido durante varios años, las emisiones volvieron a aumentar debido a los usos no relacionados con aerosoles.

Evolución del agujero de la capa de ozono. (Fuente: <http://imagenes.publico.es>)



2.3.3. Las evidencias del cambio climático

El clima de la Tierra ha variado muchas veces a lo largo de su historia, debido a cambios naturales que se han producido en el equilibrio entre la energía solar entrante y la reemitida hacia el espacio. Algunas de las causas naturales de esas variaciones son las erupciones volcánicas, los cambios en la órbita de traslación de la tierra y las variaciones en la composición de la atmósfera.

No obstante, la causa del aumento de la temperatura media de la superficie terrestre (en más de 0,6°C desde los últimos años del siglo XIX), se encuentra en el proceso de industrialización iniciado hace más de un siglo y, en particular, la combustión de cantidades cada vez mayores de combustibles fósiles. Estas actividades han aumentado el volumen de

"gases de efecto invernadero", agravado además por la tala de bosques y algunos métodos de explotación agrícola. Las observaciones de incrementos de los promedios globales de temperatura del aire y los océanos, la fusión de los hielos y nieves, y el aumento del promedio global del nivel del mar demostraban que el calentamiento del sistema climático era inequívoco. Ya sea a escala continental, regional o de cuencas oceánicas, la evidencia mostraba cambios a largo plazo en las temperaturas y hielos del Ártico, cambios en las precipitaciones, en la salinidad del océano, los patrones de viento, y aspectos de tiempo extremo, incluyendo sequías, precipitaciones severas, olas de calor e intensidad de ciclones tropicales.



Esquema del efecto invernadero
(fte: www.ambiente.gov.ar)

La mayoría de estos gases se producen naturalmente y son fundamentales para la vida en la Tierra, ya que impiden que una parte de la radiación solar que llega, regrese al espacio. Sin ellos, la Tierra tendría una temperatura media global muy inferior a la actual. Pero cuando el volumen de estos gases aumenta debido a la acción antrópica, se produce un aumento de la temperatura del planeta y se modifica el clima, generando diferentes impactos asociados. Por ello, además de los fenómenos que ya se manifiestan, se esperan sequías severas y prolongadas, aumento de las precipitaciones en algunas regiones y disminución en otras, aumentos de las temperaturas, aumentos en la frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos, etc.

2.3.4. La atención sobre las sustancias químicas

Otro problema relevante, cuya atención llegó a plasmarse en instrumentos vinculantes, fue la gestión de los productos químicos. La importante serie de accidentes y sus consecuentes impactos sobre la salud y el ambiente, llevaron a revisar su gestión, eliminar o reducir la utilización de algunos, tanto en los procesos industriales y de transporte, como en los aspectos comerciales.

El lamentablemente famoso “desastre de Séveso” fue un accidente industrial ocurrido en julio de 1976 en una planta química en el municipio de Séveso, cerca de Milán. Allí se producía una de las dioxinas más letales que se conocen, el TCDD. Fruto de una reacción incontrolada, una nube tóxica alcanzó una zona de 18 km. alrededor de la fábrica. Impulsada por el viento, alcanzó a los municipios vecinos, primero sobre un espacio casi deshabitado, pero a los pocos días murieron pequeños animales (conejos, pájaros y aves de corral), seguidos de los primeros efectos perjudiciales para la vida humana: quemaduras químicas agudas, alteraciones y desórdenes en los sistemas inmunológico, nervioso y cardiovascular y el incrementado de ciertos tipos de cáncer.



Más de 37.000 personas directamente expuestas a la dioxina; 220.000 sometidas a observación sanitaria durante 15 años, más de 80.000 animales sacrificados de manera preventiva, 1.810 hectáreas de suelos contaminados constituyen el saldo de este desastre.



En diciembre de 1984, a se produjo otro grave accidente. Esta vez, la fábrica de pesticidas de Union Carbide en Bhopal, India, sufrió un escape de 42 toneladas de isocianato de metilo, provocando la muerte de miles de personas y más de medio millón de afectados. Nuevamente, fruto de la falta de medidas preventivas, una reacción incontrolada produjo el escape de altas columnas de gas que, a modo de géiseres, se proyectaron hacia el cielo de Bhopal. Los bomberos de la fábrica fueron incapaces de controlar el escape, y los sistemas de seguridad no funcionaron. La nube tóxica se fue haciendo cada vez mayor y un ligero viento del norte la impulsó hacia la ciudad, sobrevolando sus 40 km². De inmediato murieron los animales domésticos, luego los habitantes más imposibilitados: ancianos, inválidos y niños. Finalmente, las calles se cubrieron de cadáveres y gente desesperada por huir, intentando respirar. Uno de los gases más letales liberados en el accidente fue el ácido cianhídrico; el cianuro bloquea el transporte del oxígeno hasta el cerebro, provocando la muerte por insuficiencia respiratoria. La gente cayó fulminada y así se pueden observar en imágenes grabadas de la época, con las calles cubiertas de cuerpos sin vida.

Cuando en 2001 se cumplieron 17 años del accidente, Dominique Lapierre y Javier Moro publicaron el libro “Era medianoche en Bhopal”. Fruto de un profundo y dificultoso trabajo de investigación, sumado al relato de la tragedia por parte de una de las familias afectadas, el libro desarrolla los acontecimientos que derivaron en la catástrofe, el entorno social y cultural y las consecuencias inmediatas y posteriores que el accidente representó para esa comunidad de un millón de habitantes.



Si bien en la Conferencia de Estocolmo se había reconocido la necesidad de coordinar los ensayos y la evaluación de las sustancias químicas, recién en 1977 (luego de Seveso), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el PNUMA y la Organización Mundial de la Salud (OMS) establecieron el Programa Internacional de Seguridad de las Sustancias Químicas (IPCS). Posteriormente en Río, la Agenda 21 aborda el tema, promoviendo la adopción de una estrategia internacional para la gestión ecológicamente racional de las sustancias químicas. En abril de 1994 en Suecia, se celebró la Conferencia Internacional sobre Seguridad Química, que estableció el

Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química (IFCS por sus siglas en inglés).¹²

En los 80 se profundiza el cuestionamiento al desarrollo, entendido como un proceso esencialmente económico y destinado al crecimiento ilimitado. Así se manifestaron fuertes oposiciones a las actividades económicas enmarcadas en ese modelo (construcción de grandes represas, avance de la frontera agropecuaria, explotaciones mineras) y una mayor preocupación por sus consecuencias sociales y ambientales (contaminación urbana, destrucción de áreas naturales con la consecuente extinción o disminución de especies silvestres, deforestación, procesos de erosión). No obstante, desde los gobiernos y aún algunos sectores académicos, se continuó negando o minimizando el problema ambiental, considerando a estos planteos como trabas al progreso económico. Esta posición sigue vigente en muchos sectores, a pesar del tiempo transcurrido.

2.4. La evolución de la temática en el sistema de Naciones Unidas

En el ámbito del sistema de Naciones Unidas, la temática fue promovida inicialmente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y organizaciones ambientalistas no gubernamentales, con status de consultores del organismo. Se destacó la labor de la UICN, con la realización de las Conferencias Técnicas Internacionales para la Protección de la Naturaleza.

UNESCO fue responsable de organizar lo que se considera el primer evento internacional para debatir cuestiones ambientales. Con apoyo y participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Mundial de la Salud, el Programa Biológico Internacional del Consejo Internacional de Uniones Científicas, y la UICN, en París, en septiembre de 1968 se realizó la **Conferencia Internacional sobre la Utilización Racional y la Conservación de los Recursos de la**

¹² El Foro es un mecanismo no institucional en cuyo marco los representantes de los gobiernos se reúnen para examinar cuestiones relativas a la evaluación y gestión del riesgo de las sustancias químicas y para proveer asesoramiento al respecto y hacer recomendaciones a los gobiernos, las organizaciones internacionales, los organismos intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales responsables de la seguridad química. También provee orientación en cooperación regional y subregional.

Biosfera. Contó con la presencia de delegaciones de 63 países y cerca de un centenar de representantes de organizaciones internacionales.

Uno de los resultados de esta Conferencia fue la propuesta de desarrollar un programa ecológico interdisciplinario, que se concretó en noviembre de 1970, bajo la denominación de **Programa el Hombre y la Biosfera** y generalizado como Programa MAB (por sus siglas en inglés: Man and Biosphere). En este ámbito se popularizó la mencionada imagen de Kenneth Boulding de la Tierra, concebida como una nave espacial de 3.500 millones de pasajeros, con recursos limitados que deben ser racionalmente utilizados si queremos asegurar la supervivencia de la humanidad. Claramente, una visión revolucionaria para esos tiempos.

Programa MAB "El Hombre y la Biosfera" (Man and Biosphere)



Iniciado en 1971, MAB es un programa interdisciplinario de investigación y capacitación que busca desarrollar las bases, dentro de las ciencias naturales y sociales, para el uso racional, la conservación de los recursos de la biosfera y el desarrollo de una relación más equilibrada entre las poblaciones humanas y su medio ambiente. En su conjunto es guiado por el Consejo Internacional de Coordinación integrado por 34 estados miembros elegidos por la Conferencia General de la UNESCO. Se realizan actividades del programa en más de 100 países bajo la dirección de los Comités MAB Nacionales o puntos focales.

Reserva de Biosfera Yaboty (saltos del Moconá)

Inició sus trabajos en 14 áreas, abarcando diferentes ecosistemas y se desarrolló la *Red Mundial de Reservas de Biosfera (RMRB)*. Las Reservas de Biosfera son áreas donde, a través de pautas adecuadas de zonificación y procedimientos de manejo, se combinan la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, con el uso sustentable de los recursos naturales, para beneficio de las comunidades locales, con acciones de investigación, monitoreo y capacitación.



local para
la pérdida
vida; elevar
culturales,



Los datos oficiales indican la existencia de 553 reservas, distribuidas en 107 países (a junio 09). La Red provee oportunidades adaptadas al contexto combinar el conocimiento científico con modalidades de gobernanza para reducir de biodiversidad; mejorar la calidad de las condiciones sociales, económicas y necesarias para un medio ambiente sostenible.

Reserva de Biósfera Transfronteriza Andino Norpatagónica (Lanín)

La problemática ambiental fue finalmente incluida en la agenda de la Asamblea General. Por resolución 2398 de 1968, se dispuso que el secretario general de NU recogiera el máximo de datos disponibles y

propusiera un plan concreto de medidas de protección del entorno. Esto fue efectivizado de mayo de 1969 con la entrega del informe *“El hombre y su medio ambiente”*. La Asamblea General decidió que la UNESCO organizara simposios regionales durante los dos siguientes años, para llegar a una conferencia mundial sobre el tema de la protección ambiental.

Asimismo, las cuestiones del medio ambiente se consideraron en el ámbito del Consejo Económico y Social (ECOCOC), a partir de su 45º período de sesiones. Por Resolución N° 1346 del 30 de julio de 1968, el Consejo recomendó convocar a una conferencia de las Naciones Unidas sobre *“los problemas del medio humano”*. El 3 de diciembre del mismo año, advirtiendo la *“deterioración constante y acelerada de la calidad del medio humano”* y *“los efectos consiguientes en la condición del hombre, su bienestar físico, mental y social, su dignidad y su disfrute de los derechos humanos básicos, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados”*, la Asamblea General, mediante resolución 2398 del 3 de diciembre de 1968 llevó adelante la convocatoria recomendada.

2.4.1. Conferencia de Estocolmo, 1972

Del 5 al 16 de junio de 1972, en la ciudad de Estocolmo, Suecia, se realizó la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano**. Para entonces, ya se reconocía que las actividades realizadas en nombre del progreso económico, iban acompañados de efectos nefastos sobre el medio ambiente.

La Conferencia emitió la **Declaración de Estocolmo**, en la que se afirma que un número importante de problemas medioambientales locales tienen repercusión sobre todo el planeta, y solamente la estrecha cooperación entre los diversos sectores sociales de todos los países, y el emprendimiento de acciones serias y coordinadas pueden aportar una respuesta coherente, eficaz y duradera.

La Declaración contiene 26 principios y un plan de acción con iniciativas a nivel regional, nacional e internacional para abordar problemas como la contaminación del aire, agua y alimentos; seguridad química; la puesta en marcha de sistemas de vigilancia de la contaminación, y la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), como principal organismo del sistema en esta materia.

Para muchos juristas, en los Principios establecidos en la Declaración de Estocolmo, se encuentra el punto de partida del Derecho Ambiental. Esto debido a que, desde entonces, se puede afirmar que nace la conciencia universal sobre la cuestión ambiental. Específicamente, en el Principio 2º que dice:

“Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora, la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación según corresponda”.

De hecho, se verifica que, a partir de 1972, las consideraciones ambientales son incluidas en las nuevas constituciones o en aquellas que se modifican o actualizan. Para algunos expertos, la Declaración de Estocolmo constituyó el primer cuerpo de una legislación “*blanda*” para cuestiones internacionales relativas al medio ambiente.

Si bien para la fecha de realización de esta Conferencia, aún no se ha ligado la cuestión ambiental al desarrollo (como sucederá en Río 92), la Declaración de Estocolmo no deja de tratar la profunda relación entre estos dos conceptos. Por ejemplo, el Principio 4º dice que al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la Naturaleza; el 11, que las políticas ambientales deben encaminarse a aumentar el potencial crecimiento; el 13, del enfoque coordinado integrado de la planificación del desarrollo y la protección del medio; y el 17, de planificar, administrar y controlar la utilización de los recursos. La alarma que se encendió a partir de entonces, llevó a identificar al desarrollo como sinónimo de contaminación o como su consecuencia inevitable. Por su parte, los países en desarrollo mantenían la defensa de su derecho al progreso y crecimiento.

Estas diferencias de posición estuvieron presentes desde las sesiones preparatorias de la Conferencia hasta la Declaración final, en la que se promueven, a la vez, las medidas para la reducción de la contaminación ambiental, y el desarrollo acelerado del proceso industrial para los países en desarrollo, a pesar de ser justamente ese modelo industrial, el causante de la contaminación y del agotamiento de los recursos naturales.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA



Por Resolución Nº 2997, del 15 de noviembre de 1972, la Asamblea General estableció el Consejo de Administración del PNUMA, con sede en Nairobi, Kenia y el Fondo para el Medio Ambiente. Su primer director ejecutivo fue Maurice Strong, quien había estado a cargo de la secretaria general de la Conferencia de Estocolmo. El PNUMA tiene como misión "dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y dando a las naciones y los pueblos los medios de mejorar la calidad de vida sin poner en peligro la de futuras generaciones". Se nutre con contribuciones voluntarias de los Gobiernos, complementadas por aportes de más de setenta fondos fiduciarios y por pequeñas asignaciones del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. En junio de 1997, la Asamblea General adoptó la **Declaración de Nairobi**, elaborada por los Ministros de Medio Ambiente entre enero y febrero de 1997, en la que se define la función del Programa. En este sentido, el Programa se orienta a la **"información, evaluación e investigación en materia de medio ambiente, incluida la capacidad de la respuesta ante emergencias ambientales y el fortalecimiento de las funciones de alerta temprana y evaluación"** y sus funciones específicas son: analizar el estado del medio ambiente mundial; evaluar las tendencias ecológicas; proporcionar asesoramiento en materia de políticas e información de alerta temprana sobre amenazas ambientales;



catalizar y promover la cooperación y la acción internacional; impulsar el desarrollo del derecho internacional sobre el medio ambiente; impulsar la aplicación de normas y políticas internacionales convenidas y alentar a la cooperación para responder activamente a los desafíos ecológicos que van surgiendo; coordinar las actividades medioambientales del sistema de las Naciones Unidas; fomentar la conciencia ecológica y la cooperación entre todos los sectores de la sociedad; servir de vínculo eficaz entre la comunidad científica y las autoridades responsables; prestar servicios a gobiernos e instituciones en materia de políticas y asesoramiento, en esferas clave del fomento institucional. Otras funciones están referidas al mejoramiento de la coordinación de los convenios ambientales y elaboración de instrumentos de políticas ambientales; agua. Actualmente el PNUMA está organizado en divisiones que reflejan sus diversas prioridades:

- Evaluación y Alerta Temprana;
- Implementación de Políticas Ambientales;
- Tecnología, Industria y Economía;
- Legislación y Convenciones Ambientales;
- Comunicación e Información Pública;
- Fondo para el Medio Ambiente Mundial
- Cooperación Regional: compuesta por 6 regionales: África, Asia y el Pacífico, Europa, América Latina y el Caribe, América del Norte y Asia Occidental



El 28 de octubre de 1982, la Asamblea General aprobó la **Carta Mundial de la Naturaleza**, promoviendo la adopción de principios de respeto a la Naturaleza por parte de sus Estados miembros. Si bien no se trató de un instrumento vinculante, expresaba una obligación moral y ética. La Carta encuentra su antecedente en la Estrategia Mundial de Conservación de la Naturaleza. Su preámbulo expresa convicciones acerca del valor intrínseco de los seres vivos, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y la

preocupación por el abuso y deterioro de los recursos naturales, el consumo excesivo y la falta de un orden económico adecuado.

En los 24 artículos se identifican una serie de principios relativos al respeto a todas las especies, silvestres y domésticas y sus hábitats, la necesidad de tener en cuenta la capacidad de carga de los sistemas naturales en la planificación económica, el crecimiento de la población y en el mejoramiento de los niveles de vida, incluyendo la necesidad de protección de la Naturaleza de la destrucción que causan las guerras. Finalmente, la Carta señala que todas las personas tendrán derecho a participar en las decisiones que se adopten sobre temas relativos a la Naturaleza y cuando ésta haya sido objeto de daño, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener indemnización.

A fines de 1983, por resolución 38/161 del 19 de diciembre, la Asamblea General aprobó la conformación de una comisión especial que informara sobre el medio ambiente y la problemática mundial, la **Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** (CMMAD). Atendiendo al llamado de la Asamblea en el sentido de establecer una agenda global para el cambio, la Comisión tenía tres mandatos u objetivos: a) examinar los temas críticos de desarrollo y medio ambiente y formular propuestas realistas al respecto; b) proponer nuevas formas de cooperación internacional capaces de influir en la formulación de las políticas sobre temas de desarrollo y medio ambiente, con el fin de obtener los cambios requeridos, y c) promover los niveles de comprensión y compromiso de individuos, organizaciones, empresas, institutos y gobiernos.

En 1987, la CMMAD presentó a la Asamblea General el Informe **Nuestro Futuro Común** u *Our Common Future*. Luego de un estudio de cuatro años, el Informe desarrolla una visión crítica del modelo de desarrollo adoptado por los países industrializados e imitado por las naciones en desarrollo, destacando la incompatibilidad entre los modelos de producción y consumo vigentes en los primeros, y el uso racional de los recursos naturales, y la capacidad de soporte de los ecosistemas. Sostiene que muchos ejemplos de "desarrollo" conducen a aumentos de pobreza, vulnerabilidad y degradación del ambiente.

A la vez, desde un enfoque optimista, plantea la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales. Afirma que un futuro mejor es posible, a condición de la ejecución de acciones que aseguren el adecuado manejo de los recursos ambientales.

En los 80, científicos de todo el mundo alertaron sobre una relación directa entre el calentamiento global y el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero provocado por las sociedades industrializadas. Advertían que el proceso de calentamiento global se había acelerado en el último siglo y podía llegar a hacerlo de manera exponencial, si no se tomaban medidas. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el PNUMA crearon el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en 1988. Su función consiste en analizar, de forma exhaustiva, objetiva, abierta y transparente, la información científica, técnica y socioeconómica relevante para entender los elementos científicos del riesgo que supone el cambio climático provocado por las actividades humanas, sus posibles repercusiones y las posibilidades de adaptación y atenuación del mismo. El IPCC basa su evaluación principalmente en la literatura científica y técnica revisada por homólogos y publicada. Una de sus principales actividades es hacer una evaluación periódica de los conocimientos sobre el cambio climático, elaborar informes especiales y documentos técnicos, y respaldar a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático mediante su labor sobre las metodologías relativas a los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero.

En 2007, el IPCC en conjunto con Al Gore, obtienen el premio Nobel de la Paz, por sus esfuerzos en construir y diseminar un amplio conocimiento acerca del cambio climático realizado por el hombre.

2.4.2. Cumbre de Río, 1992



Por resolución 44/228 del 20 de diciembre de 1988, la Asamblea General convocó a una conferencia sobre medio ambiente y desarrollo, la cual debía *"elaborar estrategias y medidas para detener o invertir los efectos de la degradación del medio ambiente"*. La resolución identificó áreas "de mayor importancia para mantener la calidad del medio ambiente de la Tierra y lograr un desarrollo sostenible y ambientalmente racional".

Del 3 al 14 de junio de 1992, en Río de Janeiro se realizó la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo**, conocida también como la Cumbre de la Tierra (The Earth Summit). Fue convocada con el objetivo de establecer medidas para detener e invertir los efectos de la degradación del medio ambiente y promover un desarrollo sostenible.

En esta Cumbre, representantes de 172 gobiernos, (de los cuales, 108 eran Jefes de Estado), aprobaron tres grandes acuerdos que habrían de regir la labor futura: la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, un conjunto de Principios que definían los derechos civiles y obligaciones de los Estados; la Agenda 21, un programa de acción mundial para promover el desarrollo sostenible; y la Declaración de Principios relativos a los Bosques, una serie de directrices para la su ordenación sostenible. Se abrieron a la firma además dos instrumentos jurídicamente vinculantes: la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Al mismo tiempo se iniciaron las negociaciones para la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía.

Como se señaló en el punto anterior, esta Conferencia será la encargada de asentar y fortalecer el concepto de desarrollo sostenible. El Principio 3º refiere al derecho de las generaciones futuras y el 4º, a la incorporación de las consideraciones ambientales en las políticas de desarrollo.

“El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”

“A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”

Otro principio fundamental de la Declaración es el 7º, de Responsabilidad Común pero Diferenciada, que plasma claramente las diferencias de responsabilidad entre países desarrollados y en desarrollo, frente al objetivo del desarrollo sostenible.

“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”

La Agenda o Programa 21 consiste en un plan detallado de acciones que deben ser llevadas a cabo a nivel mundial, nacional y local. Está organizada en 40 capítulos que comprenden el preámbulo y cuatro secciones: Dimensiones sociales y económicas; Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo; Fortalecimiento del papel de los grupos principales; Medios de ejecución. Sugiere varios niveles de abordaje, destacándose la Agenda 21 Local, que plantea la incorporación de los ciudadanos a través de la participación directa, real y efectiva, no con encuestas y sondeos.

Otro instrumento surgido en el ámbito de la Cumbre es el Fondo Mundial para el Medio Ambiente - FMAM (más conocido por sus siglas en inglés GEF - Global Environment Facility). Es un instrumento internacional de financiación de actividades dirigidas a una mejor gestión del medio ambiente. Si bien nació a modo de experiencia piloto en 1990, en 1994 fue establecido oficialmente para financiar cuatro grandes problemas ambientales de orden global: la pérdida de diversidad biológica, el cambio climático, la reducción de la capa de ozono y la degradación de las aguas internacionales. También se consideran otros aspectos vinculados con estas cuatro áreas, como la desertificación y la deforestación. PNUMA, PNUD y el Banco Mundial son las tres agencias instrumentadoras del Fondo.

Si bien en la Cumbre no pudo llegarse a un acuerdo para establecer un instrumento vinculante en materia de bosques, los países asumieron el compromiso de promover la ordenación forestal sostenible, mediante la adopción de la **Declaración Autorizada -sin fuerza jurídica obligatoria- de Principios para un Consenso Mundial respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo**. Asimismo, a los fines de promover y facilitar la aplicación de los Principios relativos a los Bosques, la CDS, estableció primero el Panel Intergubernamental sobre los Bosques (PIB), entre 1995 y 1997; y luego el Foro Intergubernamental de los Bosques (FIB), entre 1997 y 2000.

Cabe señalar que en los convenios de Río también se encuentran disposiciones de relacionadas con los bosques:

-  Biodiversidad: gran parte de la diversidad biológica mundial se encuentra en los bosques y por lo tanto los ecosistemas forestales ocupan un lugar de relevancia en el ámbito de este Convenio. El CDB también ha influido en la valoración de los conocimientos tradicionales sobre los bosques de los pueblos indígenas.
-  Cambio Climático: los bosques ejercen una importante influencia en el sistema climático mundial, almacenando carbono en la biomasa y el suelo. El Protocolo de Kyoto establece que la forestación y la reforestación pueden ser utilizadas para compensar los niveles de emisión de los países industrializados.
-  Desertificación: los ecosistemas forestales contribuyen en gran medida a la estabilidad de los suelos y, por lo tanto, a impedir la desertificación. Dada la vinculación entre pobreza y deforestación, la gestión forestal sostenible es un aspecto relevante dentro de las acciones promovidas por la Convención.

En diciembre de 1992, la Asamblea General solicitó al ECOSOC la creación de una comisión para evaluar y mantener un seguimiento de los trabajos de la Cumbre de Río, a través de la revisión de los progresos en la aplicación de la Agenda 21 y demás instrumentos adoptados. Así, por decisión 207 del 12 de febrero de 1993, el ECOSOC, estableció la **Comisión para el Desarrollo Sostenible** (CDS). Su agenda de trabajo incluye también fomentar el diálogo con organizaciones no gubernamentales y entidades independientes.

Además de los instrumentos señalados, la Cumbre de Río dio impulso a la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en otras conferencias internacionales, organismos multilaterales y en el ámbito del sector privado y la sociedad civil.

En efecto, Conferencias como la de Derechos Humanos (Viena, 1993); sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); de la Mujer (Beijing, 1994); sobre Asentamiento Humanos (Estambul, 1996) o la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996) incluyeron del enfoque de la sostenibilidad. Asimismo, se verificó un gran crecimiento de las organizaciones y la sociedad civil preocupadas por el amplio abanico de temas que abarca la problemática ambiental (conservación, gestión, impactos, etc.).

Por su parte, en el ámbito del sector privado se creó el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCDS, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo central es alentar a la industria a mejorar sus ganancias, disminuyendo el desperdicio de recursos naturales y de energía y reduciendo sus emisiones y efluentes. Esta orientación de basa en los principios de la producción limpia, que será promovida con énfasis a partir de la Cumbre de Johannesburgo, a través del Proceso de Marrakech.

Podría sintetizarse que, a partir de esta Cumbre, en el sistema de Naciones Unidas, se consolida un modelo de arquitectura para la protección del medio ambiente basado en tres pilares básicos: el PNUMA, como órgano básico; la CDS, encargada del seguimiento de las decisiones adoptadas en Río, y el GEF, como principal estructura de financiamiento.

Posteriormente, y con el objeto de promover encuentros regulares de los Ministros de Medio Ambiente del mundo, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció, por resolución 53/242 del 28 de julio de 1999, el **Foro Mundial de Ministros de Medio Ambiente**. En su primera reunión, realizada en Suecia en mayo de 2000, se emitió la Declaración del Malmö. Allí se identifican los desafíos para el siglo XXI, la incorporación con mayor énfasis de la cooperación para la implementación de los compromisos asumidos en la Agenda 21 y perspectivas para la conferencia internacional post Río, a realizarse en 2002.

El cambio de siglo constituyó un momento especial, que simbólicamente apremiaba a los 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Motivó diferentes iniciativas con relación directa con la temática del desarrollo sostenible, en general y el medio ambiente, en particular. En este sentido, se debe hacer referencia a los Objetivos del Milenio y la Carta de la Tierra.

Cumbre del Milenio

Por la resolución 53/202, del 17 de diciembre 1998, la Asamblea General decidió señalar su 55º período de sesiones como **"la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas"**.

La Cumbre del Milenio, celebrada del 6 al 8 de septiembre en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York fue la reunión más grande de jefes de Estado y/o gobierno llevada a cabo hasta entonces. Constituyó una oportunidad histórica para revisar del papel de las Naciones Unidas y de los desafíos que enfrenta en el nuevo siglo.

En ella, se aprobó la **Declaración del Milenio**, comprometiéndose con una nueva alianza mundial para reducir los niveles de extrema pobreza, estableciendo para ello los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**. Los ocho Objetivos contienen metas e indicadores y su plazo está fijado para 2015:

1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2: Lograr la enseñanza primaria universal; 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4: Reducir la mortalidad infantil; 5: Mejorar la salud materna; 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7: **Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente**; 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Las metas e indicadores de resultado correspondientes al Objetivo 7 son:

7. A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente

Indicadores: La tasa de deforestación muestra signos de remisión, pero sigue siendo alarmantemente alta; Se necesita urgentemente dar una respuesta decisiva al problema del cambio climático; El éxito sin precedentes del Protocolo de Montreal demuestra que una acción concluyente sobre cambio climático está a nuestro alcance

7. B: Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010

Indicadores: El mundo no ha alcanzado la meta de 2010 de conservación de la biodiversidad, con posibles consecuencias muy graves; Los hábitats de las especies en peligro no están siendo adecuadamente protegidos; La cantidad de especies en peligro de extinción sigue creciendo a diario, especialmente en países en vías de desarrollo; La sobreexplotación de la pesca global se ha estabilizado, pero quedan enormes desafíos para asegurar su sostenibilidad

7. C: Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

Indicadores: El mundo está en camino de cumplir con la meta sobre agua potable, aunque en algunas regiones queda mucho por hacer; Se necesitan esfuerzos acelerados y específicos para llevar agua potable a todos los hogares rurales; El suministro de agua potable sigue siendo un desafío en muchas partes del mundo; Dado que la mitad de la población de las regiones en vías de desarrollo carece de servicios sanitarios, la meta de 2015 parece estar fuera de alcance; Las diferencias en lo que respecta a cobertura de instalaciones sanitarias entre zonas urbanas y rurales siguen siendo abismales; Las mejoras en los servicios sanitarios no están llegando a los más pobres

7. D: Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales

Indicadores: Las mejoras de barrios marginales, si bien han sido considerables, son insuficientes para compensar el aumento de personas pobres en zonas urbanas; Se necesita una meta revisada sobre la mejora de barrios marginales para fomentar las iniciativas a nivel país.



La Carta de la Tierra

Es una declaración internacional de principios, propuestas y aspiraciones para el siglo XXI.

Fruto de un diálogo internacional amplio, la versión final se aprobó en el año 2000. Plantea los retos globales del planeta, con propuestas de cambios y de objetivos que pueden ayudar a resolverlos, que a nivel conceptual, goza de aceptación generalizada. Tratando de no constituirse en otro documento internacional, e ir más allá de la teoría, se ha ido desarrollando, a la vez, un movimiento plural, autónomo, que trabaja para poner en práctica sus principios. Esta red global es conocida como la **"Iniciativa de la Carta de la Tierra"**, cuya frase "Pensar global, actuar local" sintetiza su objetivo.

La denominada "Bandera de la Tierra", es la fotografía tomada desde la Apolo 17 en 1972, conocida como "la canica azul"



Un atractivo especial de la Carta parece ser su estilo, que lejos de lo habitual en los documentos internacionales, no es una lista de obligaciones, controles y auditorías, sino que llama a lo más noble del ser humano, fundamentando esa apelación en una sólida base moral y analítica. Por supuesto que también aborda temas controvertidos como su propio alcance, o su consideración de la ecología, por eso, desde su presentación plantea que el diálogo global sobre los temas que aborda debe ser un proceso continuo.

Si tenemos en cuenta que La Carta de la Naciones Unidas regula las relaciones entre Estados estableciendo normas de conducta para conseguir la paz y la estabilidad, y que la Declaración Universal de los Derechos Humanos regula las relaciones entre los Estados y las personas, garantizando un conjunto de derechos inalienables que sus respectivos gobiernos deberán asegurarles, la Carta de la Tierra está llamada a convertirse en el tercer documento que regule las relaciones entre Estados, seres humanos y Naturaleza, definiendo los deberes hacia el medio ambiente y hacia la comunidad de la Tierra.

2.4.3. Cumbre de Johannesburgo, 2002



A diez años de la Cumbre de Río, y con el objetivo de realizar un examen de los progresos desde entonces, la Asamblea General por resolución 55/199 de diciembre de 2000 convocó a la **Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible (CMDS)**.

De la misma forma que la Cumbre de Río, la convocatoria a este encuentro fue precedida de intensos trabajos previos. En América Latina y Caribe, en el ámbito del Foro de Ministros de Medio Ambiente, se aprobó la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC), la cual responde a la necesidad de otorgar sentido práctico al proceso hacia la Cumbre, reflejando las singularidades, visiones y metas de la región, y teniendo en cuenta, ante todo la vigencia del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Celebrada entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre de 2002, en Johannesburgo, Sudáfrica, esta Cumbre, también denominada “Río+10”, contó con la participación de 190 Jefes de Estado y sus delegaciones nacionales. Además participaron las Secretarías de las Comisiones Económicas regionales, representantes de diversos órganos y programas de las Naciones Unidas, las secretarías de las diferentes convenciones internacionales relacionadas con temas ambientales, las organizaciones y agencias especializadas de las Naciones Unidas, y un importante número de organizaciones no gubernamentales. Fue convocada con el objetivo de evaluar los compromisos asumidos diez años atrás en Río y emprender acciones para promover el desarrollo sostenible. Los resultados de la Cumbre quedaron plasmados en dos importantes documentos: la **Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible**, suscripta

por todos los Jefes de Estado y de Gobierno, y el **Plan de Aplicación de Johannesburgo**.

La **Declaración de Johannesburgo** es de carácter político. En ella las autoridades signatarias se comprometen a “*edificar una sociedad humana global, equitativa y solícita*”. Además asumen la responsabilidad colectiva de impulsar y fortalecer en el ámbito local, nacional, regional y global, los fundamentos del desarrollo sostenible: desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental. También asumen el compromiso de desplegar un esfuerzo definitivo para responder positivamente a la necesidad de producir un plan práctico y visible para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo humano. En este sentido reconocen que la erradicación de la pobreza, el cambio de los patrones de producción y consumo, y la protección y manejo de los recursos naturales constituyen la base del desarrollo económico y social y son requisitos esenciales para el desarrollo sostenible.

El **Plan de Aplicación** fue el producto de un largo y complejo proceso de negociación cumplido por técnicos, expertos y diplomáticos antes y durante la Cumbre. Recuerda que la Conferencia de Río proporcionó los principios fundamentales y un programa de acción para lograr el desarrollo sostenible. Reafirma el compromiso para la plena aplicación del Programa 21, con las metas contenidas en la Declaración del Milenio, y con los resultados de las conferencias de las Naciones Unidas y acuerdos internacionales concluidos desde 1992.

Incluye una serie de medidas para reducir la pobreza protegiendo el medio ambiente, y cinco estamentos prioritarios para la acción: agua y saneamiento, energía, productividad agrícola, biodiversidad y salud.

Respondiendo a uno de los objetivos del Plan de Implementación, para generar cambios hacia patrones sustentables de producción y consumo, se lanzó el Proceso Marrakech. Se trata de una iniciativa global que apoya la implementación de políticas y proyectos piloto sobre producción y consumo sustentables, y el desarrollo de un Marco de Programas a 10 años, para apoyar iniciativas regionales y nacionales.

2.4.4. Otros organismos para el desarrollo sustentable

Finalmente, cabe señalar que otros organismos del sistema de Naciones Unidas se ocupan de la temática del desarrollo sostenible y de temas ambientales en particular:



UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, (United Nations Conference on Trade and Development), establecida en 1964 como órgano de la Asamblea General para los asuntos relacionados con el comercio, las inversiones y el desarrollo.

Sus objetivos se orientan a maximizar las oportunidades comerciales, de inversión y desarrollo de los países en vías de desarrollo así como la asistencia en sus esfuerzos para integrarse en la economía mundial



PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), creado en 1965, con la función de contribuir a la mejora de la calidad de vida de las naciones. Promueve el cambio y conecta a los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor.

ONUFI: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, (UNIDO United Nations Industrial Development Organization) fue establecida por la Asamblea General en 1966, como órgano encargado de promover y acelerar la industrialización en los países en desarrollo. Fomenta la cooperación entre los países industrializados y los países en desarrollo para acelerar el desarrollo industrial, estimulando actividades de fomento de las inversiones y transferencia de tecnología.



UNDESA: El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas organiza las conferencias de las Naciones Unidas sobre asuntos de política global y funge como Secretariado del Consejo Económico y Social y de sus organismos subsidiarios. Las Divisiones de UNDESA realizan investigaciones y análisis sobre políticas de administración pública, población, desarrollo social, desarrollo sustentable y temas ambientales y proporcionan asistencia técnica especializada a los Estados miembros.

CEPAL: La Comisión Económica para América Latina y el Caribe es el organismo dependiente responsable de promover el desarrollo económico y social de la región. Sus labores se concentran en el campo de la investigación económica. Se encuentra organizada en varias divisiones, una de las cuales es Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.



2.5. Nuevos paradigmas

El modelo económico, tecnológico y cultural basado en el paradigma de la simplicidad está en crisis. Considerar a la Naturaleza como una fuente de suministros de recursos físicos infinitos a ser utilizados para el beneficio de la humanidad, y como un sumidero de los subproductos del desarrollo y del consumo es un modelo agotado. Las consecuencias ambientales adversas e imprevisibles, así lo demuestran.

Desde un enfoque optimista, podría vislumbrarse un nuevo paradigma, basado en el concepto ético y jurídico que plantea el desarrollo sustentable. Persigue la evolución integrada de una civilización consciente y la Naturaleza, reemplazando el modelo de economía cerrada por un modelo de economía biofísica abierta, en el que, de la misma forma en que los recursos fluyen desde el ecosistema a la economía, considera los efectos y costos de la re inserción de la energía degradada y otros subproductos -como la contaminación- en el ecosistema. Algunos autores lo denominan “eco-desarrollo”.

Este mandato ético, si bien impone continuar aprovechando los recursos que ofrece la Naturaleza, establece la trascendente limitación que implica considerarla como un recurso finito. No obstante, cabe señalar que para algunos especialistas la mirada alternativa del paradigma del desarrollo sustentable, permanece enmarcada en la cosmovisión antropocéntrica.

Otro paradigma, que plantea la relación entre sociedad y Naturaleza desde la perspectiva de enfoques ecocentristas o biocentristas, propone una protección del ambiente natural entendiéndolo, no sólo como objeto, sino como también sujeto de derechos. Es la denominada “ecología profunda”, postura militante que intenta sublimar los valores y significados del ambiente y la biodiversidad.

Más allá de estas posiciones, la visión de pensadores y líderes políticos, el siglo XXI deberá ser un siglo marcado por la necesidad de profundas modificaciones de comportamientos. Y un nuevo escenario en el que el ambiente se ha convertido en un actor esencial, que reclama su participación protagónica mediante catástrofes que no pueden dejar de advertirse. Para algunos autores podría llegar a llamarse el “Siglo de la Sostenibilidad”, para otros, es solo una quimera.



Capítulo 3. El proceso de integración regional

3.1. Los orígenes del Mercosur

3.1.1. La integración de Argentina y Brasil

Por cinco siglos Brasil y Argentina habían vivido bajo las señales de la desconfianza, la competencia y el desconocimiento. Incluso, eran actores de las hipótesis de conflicto del otro; sin dejar de mencionar la larga disputa por el aprovechamiento hidroeléctrico del Paraná. No obstante, a mediados de la década de los 80, los presidentes de Argentina y Brasil impusieron un nuevo paradigma en su relación bilateral, basado en un espíritu de cooperación y confianza.

En efecto, los presidentes Sarney y Alfonsín se enfrentaban a un enorme desafío político y económico. No solo debían sostener las democracias recién recuperadas, sino debían enfrentar un nuevo modelo económico internacional, basado en la apertura de los mercados de capitales y bienes transables. Convencidos de que la idea de una alianza estratégica Argentina- Brasil era el mejor camino para mantener la paz en la región, y enfrentar los desafíos que presentaba la nueva agenda económica internacional, dieron los primeros pasos para la constitución de un acuerdo de cooperación interinstitucional, que finalizaría con la conformación de un mercado común.¹³

Aldo Ferrer sostiene que cuatro circunstancias confluyeron para que ambos países pensaran en una asociación estratégica con vistas a insertarse de manera más competitiva en la economía internacional. Ellas fueron: la recuperación de la democracia, de manera casi simultánea en ambos países; la disolución de las rivalidades hegemónicas; el considerable aumento del comercio, consecuencia de la *“fuerza centripeta”*, que la

¹³ Celso Lafer, académico y ex canciller brasileño, sostiene que “en la década del 80 la clarividencia de los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney permitió que, guiados por la "idea fuerza" de que la alianza entre Brasil y Argentina era un camino seguro hacia la democracia, los derechos humanos y la paz, establecieran una alianza estratégica como un modo de unir fuerzas y voluntades para lidiar creativamente en la región y en el mundo con los desafíos que se les presentaban en la agenda internacional a los países en desarrollo.”

geografía ejerce en las regiones vecinas cuando hay apertura de mercados locales, y el nivel de desarrollo industrial alcanzado por el eje San Pablo-Buenos Aires, que permitió a ambos países pensar en una “*asociación preferente*” con vistas a insertarse de manera más competitiva en el nuevo escenario internacional.

El 29 de noviembre de 1985 se inauguró el puente Tancredo Neves, que une las localidades de Puerto y Foz do Iguazú. Al día siguiente ambos presidentes firmaron la Declaración de Iguazú. El documento incluía, además de posiciones en materia de política exterior como el Consenso de Cartagena, el Grupo de Apoyo a Contadora, la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur, y la posición argentina sobre las islas Malvinas, el compromiso de acelerar el proceso de integración de ambos países.



José Sarney y Raúl Alfonsín en Iguazú. Foto de Víctor Bugge, fotógrafo oficial del presidente argentino. Fuente: nemvem-quenaotem.blogspot.com

La política de integración económica con Brasil se inició formalmente el 29 de julio de 1986, con la firma del Acta para la Integración Argentino-Brasileña, en la que se aprueba Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). Desde el punto de vista político y estratégico, se trató de un paso fundamental e innovador ya que, a diferencia de experiencias anteriores acotadas al comercio intrazona, incluía acuerdos en materia de complementación industrial, financiera y tecnológica, en el marco de lo que se denominó una “*asociación preferente*”. El objetivo implícito más ambicioso: que los dos países de mayor desarrollo relativo de la región, aportaran la masa crítica política y económica necesaria para avanzar hacia un esquema de integración multilateral.¹⁴

Resulta muy interesante revisar los objetivos y la metodología propuesta por Argentina para instrumentar este objetivo. Acuerdos de complementación e

¹⁴ El libro ARGENTINA BRASIL MERCOSUR de Roberto Lavagna contiene artículos en los que el autor explica, justifica y describe lo que denomina “una decisión estratégica”.

integración dentro de ramas productivas, que permitieran definir tanto las metas e instrumentos precisos para cada uno, como también medidas necesarias en caso de desvíos. Esta metodología aseguraba tener en cuenta las diferencias en grados de desarrollo industrial y las asimetrías de los instrumentos e incentivos nacionales. (Lavagna, 1987) Los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio guiaron este proceso, y justamente son los que rigen el Tratado de Asunción.

El núcleo central estaba en el Protocolo 1, sobre bienes de capital. Diversas razones lo justificaban: ante todo definía el carácter político del proyecto integrador, concentrarse en la industria de industrias; era además una rama en la que el gran dinamismo y el cambio tecnológico son claves; el predominio de empresas nacionales medias y pequeñas, hablaba de pensar en una integración beneficiosa para las empresas locales y no orientada a los grupos multinacionales.

Los demás protocolos se referían a siderurgia, transportes, comunicaciones, política nuclear y de defensa, establecimiento de una unión aduanera; conformación de empresas binacionales; la creación de un Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología y otro de Estudios Económicos; el compromiso de Brasil de compra de trigo argentino; fabricación en Argentina de partes de aviones brasileños. Estos Protocolos dan cuenta de la decisión de aquel entonces de avanzar en un proceso de integración profundo, equilibrado e inclusivo para nuestros países.

Finalmente, el 29 de noviembre de 1988 se firma el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, que tuvo como objetivo conformar, en una primera etapa, una zona de libre comercio y, en la segunda, el establecimiento de un mercado común a través de la armonización de políticas aduaneras, comerciales y sectoriales.

3.1.2. El ingreso de Uruguay y Paraguay al proceso de integración

Desde la década del 70, Uruguay orientó su relacionamiento comercial con los países vecinos a través del Protocolo de Expansión Comercial, con Brasil, y del Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), con Argentina.

El 12 de febrero de 1985, en un encuentro entre el presidente Alfonsín y el presidente electo del Uruguay, Julio María Sanguinetti, se firmó la Declaración de Buenos Aires, que expresaba la intención de acelerar la integración bilateral en todas las áreas, y, en particular, de agilizar la aplicación del CAUCE, aprobado en 1974, a fin de promover el crecimiento equilibrado del comercio entre ambos países.

El 18 de mayo de 1985, con la firma del Acta de Colonia, Uruguay y Argentina dieron el primer paso formal para avanzar hacia su integración económica. Allí se estableció la creación del Consejo Ministerial Argentino-Uruguayo de Coordinación y Consulta, y se establecieron una serie de medidas para avanzar en la integración económica, física y la complementación agropecuaria.

Paralelamente, Uruguay fue testigo de los avances del proceso de integración argentino-brasileño. En efecto, el primer paso fue dado por el gobierno argentino el 29 de julio de 1986, cuando el presidente Sanguinetti fue invitado a Buenos Aires para presenciar la firma de los acuerdos argentino-brasileños y analizar el modo de inserción del Uruguay en el esquema de integración. En un comunicado conjunto, se expresaba el respaldo uruguayo a la iniciativa de *"fundamental trascendencia para el futuro de la subregión y del proceso de integración del conjunto de América Latina"*.

En marzo de 1988 comenzaron a negociarse los términos del ingreso uruguayo al proceso de integración, paso que se concretó con la firma del Acta de Alvorada, el 6 de abril de 1988. En ella Uruguay expresa que, compartiendo los enunciados generales y principios de la integración argentino brasileño, se incorpora al proceso de integración tripartito.

En oportunidad de la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, se produjo un nuevo encuentro de los tres presidentes, en el cual suscribieron nuevos documentos en relación con la participación de Uruguay en una zona de libre comercio a instrumentarse en un plazo de diez años.

Paraguay ingresa a las negociaciones en la última etapa. Según un interesante estudio de los problemas de este país en su relación con el Mercosur, se afirma que la Cancillería paraguaya nunca había formulado estrategias políticas de nivel regional para adecuarse a los avances que los

vecinos venían desarrollando en la materia. (Rodríguez, 2001). Es más, sostiene el autor que con el establecimiento del Mercosur, termina el juego diplomático paraguayo consistente en apelar a Brasil ante la consideración de alguna amenaza desde Argentina, y viceversa.

En efecto, en agosto de 1990, en oportunidad de una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de Argentina, Brasil, Chile, y Uruguay, se invita Paraguay para participar del proceso del Mercado Común. A partir de entonces, Paraguay se incorpora, inicialmente como observador, y en forma activa desde mediados de 1991. Un mes después, el 06 de septiembre, en la Reunión del Grupo Mercado Común en Buenos Aires, se inicia la negociación del Tratado Cuatripartito para la formación del Mercado Común.

En octubre, ya se avanza en la elaboración del anteproyecto para el Tratado del Mercado Común y el 21 de febrero de 1991, se da por concluido el Proyecto de Tratado y sus Anexos, el cual será finalmente firmado en la ciudad de Asunción.

3.2. El Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto

En julio de 1990 los entonces Presidentes Collor y Menem firman el Acta de Buenos Aires, por la cual se modifican los instrumentos y mecanismos para la constitución del mercado común. Entre otras medidas, el documento anticipaba la fecha establecida en cinco años (31 de diciembre de 1994) y pautaba un cronograma de rebajas automáticas y lineales de los aranceles recíprocos hasta alcanzar, a fines de 1994, el 100% del comercio. Argentina y Brasil suscribieron y registraron en ALADI, un Acuerdo de Complementación Económica, en el que sistematizaron y profundizaron los acuerdos comerciales bilaterales preexistentes.

Finalmente, el 26 de marzo de 1991, en la capital de Paraguay, se firma el **Tratado de Asunción**, constitutivo del Mercosur. Prueba de la firme voluntad política de llevar adelante el acuerdo, es que entra en vigor pocos meses después, el 29 de noviembre del mismo año. Asimismo, se suscribe en ALADI el Acuerdo de Complementación Económica N° 18.

El Mercosur adquirió desde entonces un sesgo fuertemente orientado a concretar objetivos en materia comercial. No obstante, no puede dejar de ser reconocido como uno de los más exitosos en la historia de los intentos de integración latinoamericana. (Cimadamore, 2001) El cumplimiento del proceso automático y progresivo de desgravación arancelaria, establecido en el Anexo I del Tratado de Asunción, produjo en pocos años un crecimiento exponencial del comercio intrazona y, por consiguiente, el aumento de la interdependencia de estos mercados.

Respecto de los aspectos institucionales, cabe señalar que, si bien el proyecto tuvo parte de su inspiración en la integración europea, no se establecieron órganos supranacionales sino que el proceso quedó a cargo de los gobiernos de los Estados. Esta decisión obedeció, además de la oposición de Brasil, a la necesidad de evitar repetir el error de experiencias anteriores, en las que se crearon verdaderas burocracias de la integración, cuyas decisiones tuvieran poco o nulo efecto sobre las administraciones nacionales y locales de los miembros. Además, dadas las asimetrías respecto del rango constitucional otorgado a los tratados internacionales, tempranamente hubieran aparecido conflictos derivados de la cesión de soberanía a manos de órganos supranacionales.

Se articuló entonces una estructura institucional intergubernamental que, orientada por los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, permitió que la iniciativa echara raíces en cada uno de los Estados Parte. Hay autores que consideran que el diseño institucional del Mercosur ha tenido la ventaja de permitir penetrar la problemática de la integración en casi todos los ministerios y secretarías de Estado. Sumándose a ello, el carácter técnico-negociador de los órganos decisorios y técnicos, ha contribuido a que muchos de los acuerdos alcanzados pudieran ser implementados en los niveles nacionales. (Czar de Zalduendo, 1998) No obstante, la falta de instituciones regionales o algún foro de carácter supranacional que traccione el objetivo de la integración por encima de los intereses particulares de los Estados, se siente particularmente en los momentos de crisis o conflictos.

3.3. La crisis del 99 y el Relanzamiento del año 2000

Durante los años 1999 y 2000, el bloque atravesó la mayor crisis desde su creación: conflictos comerciales, posiciones individuales frente a organismos internacionales y decisiones económicas que claramente afectaban al resto de los miembros, pusieron al Mercosur al borde del colapso. Quizás el cambio de gobierno en Argentina y su reafirmación del compromiso con el proceso de integración, haya sido la válvula de escape que permitió liberar tensiones, y avanzar hacia el denominado “*Relanzamiento*” del año 2000.

Analizando esta crisis desde de los aportes teóricos del Neofuncionalismo,¹⁵ Alberto Cimadamore sostenía que, dado que todo aumento de la interdependencia conlleva aumento de conflictos, éstos pueden ser calificados de normales e inherentes al proceso y, a la vez, pueden dar lugar a incentivos adicionales para profundizar la integración. De acuerdo a este enfoque, en los esquemas de integración, los Estados tratan de proteger su soberanía en aquellas áreas conflictivas para la integración. Son las denominadas “*áreas adyacentes*”, que están funcionalmente vinculadas a las ya integradas. Como ejemplo se citaba a las barreras no arancelarias, los subsidios a empresas y los aspectos vinculados con medidas sociales (*¿y ambientales?*) y laborales con incidencia sobre el comercio intrarregional.

Dado que en los momentos de crisis aparecen incentivos adicionales para profundizar la integración, esto parecía una buena noticia. La mala -afirmaba Cimadamore- se debía a que no se percibía, ni menos aún se anunciaba el diseño o la creación de instituciones regionales capaces de manejar y superar los problemas derivados de la profundización de la integración, y otros no inherentes al proceso mismo. Es decir, encauzar las fases de estancamiento, ya que si se prolongan mucho más de lo esperado, pueden agravarse, minar las bases del acuerdo e incluso producir su ruptura o caída en la irrelevancia. Transcurridos más de diez años del Relanzamiento, la lógica de este análisis, permanece tan vigente como entonces.

¹⁵ El artículo toma el aporte teórico de Dorette Corbey, “Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration”, publicado en *International Organization* Vol. 49. 1995

3.4. Medio ambiente y Mercosur: el conflicto por las pasteras de Fray Bentos

En 2006, un nuevo conflicto estalló en el seno del Mercosur. La novedad: éste no se originó en una controversia comercial, ni en diferencias de política exterior, sino en un área que, hasta la actualidad, se ha caracterizado por ocupar un lugar secundario, marginal en la evolución del proceso de integración. Me refiero a la problemática ambiental y el conflicto es, por supuesto, el originado por la instalación de dos plantas de fabricación de celulosa sobre la margen oriental del río Uruguay, en la localidad de Fray Bentos, Uruguay.

No es el objetivo de este trabajo analizar la controversia en sí misma, por lo cual sólo haré, a continuación, una muy breve síntesis de los hechos. Sin embargo, sí tomo esta experiencia como ejemplo de las debilidades del Mercosur para avanzar hacia un perfil de desarrollo regional sustentable y en el tratamiento de la cuestión ambiental.

En función de los impactos al medio ambiente y actividad turística local, los vecinos de la localidad argentina de Gualeguaychú, localidad situada frente al emplazamiento de la fábrica, iniciaron reclamos y movilizaciones que se incrementaron hasta bloquear el tránsito del puente internacional que une ambos países. La empresa española Ence suspendió el inicio de obra, para trasladarse a otra zona. En cambio, la empresa Botnia, propiedad de capitales finlandeses, concluyó la instalación de la planta e inició sus operaciones.

Emplazamiento de Botnia, sobre el Río Uruguay Fte.: La Nación



En 2006, Argentina recurrió a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, alegando la violación del Estatuto del Río Uruguay -al no informar debidamente sobre su construcción-, solicitando el cese de actividades de la planta en funcionamiento, por sus consecuencias ambientales. El mismo año, Uruguay llevó su reclamo por la liberación del puente, al sistema de solución de controversias del Mercosur. El 20 de abril de 2010, se dio a conocer el fallo de la Corte, reconociendo el reclamo de Argentina sobre la violación de Uruguay al Estatuto, considerándolo un incumplimiento de obligaciones procesales. No obstante, desestimó la solicitud del cese de actividades por falta de pruebas que demostraran la contaminación. Finalmente, recomendó un monitoreo conjunto del efecto ambiental del funcionamiento de la planta.

Un conflicto, dos jurisdicciones y el origen del problema -el impacto ambiental- subsumido en una disputa que puso la cuestión jurídica claramente por encima de la ambiental. No asombra que la Cancillería Argentina resultara satisfecha por el laudo de la Corte de La Haya y para los vecinos de Gualeguaychú, significara una derrota al objetivo central de su reclamo. En tanto Uruguay, obtuvo del Tribunal de Revisión Permanente señalara *“la ausencia de las debidas diligencias”* de Argentina para prevenir, ordenar o corregir los cortes de rutas y su incompatibilidad con los objetivos del bloque, pero el corte del puente, se mantuvo varios meses después del fallo.

En este sentido, Aldo Ferrer se preguntaba cómo era posible que proyectos de gran escala que afectaban al desarrollo y al medio ambiente de toda la región, pudieran ser ejecutados sin acuerdo previo entre los países y porqué se seguían desarrollando bajo el formato tradicional de la inversión extranjera directa, sin participación complementaria de capitales locales. Y por supuesto, también conoce la respuesta. Decía el Dr. Ferrer que *“...esto sucede porque el Mercosur abandonó el empleo de la programación del desarrollo industrial de la región, en los sectores clave (como el de celulosa y papel), que estaba previsto y puesto en práctica (en el sector clave de bienes de capital) en los acuerdos bilaterales argentino-brasileños...”* Concluía que *“El desarrollo de las papeleras de Fray Bentos es un resabio del modelo neoliberal que, como lo revela la experiencia, es una fábrica de desempleados y pobres y, de paso, puede generar problemas, como los que ahora enfrentamos en torno de este diferendo, en una disputa inconcebible y absurda entre argentinos y uruguayos”*.¹⁶

Por su parte, Alberto Cimadamore sostenía que el factor principal que abona la crisis es el déficit institucional del bloque, ya que *“Los conflictos ambientales pueden aparecer en cualquier proceso de integración, por eso lo importante sería tener un protocolo y un tribunal capaz de hacer cumplir lo pactado de manera de evitar el choque directo entre los países”*.

Asimismo, el Informe GEO Mercosur hace referencia a una serie de controversias sociales ambientales, señalando, además de las particularidades del conflicto, que no fue tratada adecuadamente en el

¹⁶ Clarín, Opinión, 5 de diciembre de 2006.

Mercosur, a pesar de poseer un acuerdo marco en la materia. Confirmando, además, que los procesos de integración regional no logran incorporar de manera efectiva la dimensión ambiental.

Retomando el análisis teórico, surgen interrogantes respecto del enfoque neofuncional, cuando aplicamos sus supuestos a la cuestión ambiental. Una primera reflexión lleva a preguntarnos, si ésta puede ser caracterizada como un área adyacente. De ser así, siguiendo la lógica del Neofuncionalismo, en algún momento, el conflicto debería haber dado lugar a incentivos adicionales para profundizar el proceso de integración. En este caso, podría haber llevado a abordar la cuestión ambiental de manera más comprometida, por ejemplo hacia el planteo de una política ambiental común, o el establecimiento de algún tipo de obligaciones específicas con plazos, etc.

Sin embargo, nada de esto sucedió, ni en el momento de mayor tensión, ni en los momentos de distensión. Si bien, Argentina nunca estuvo dispuesta a enmarcar el problema en el ámbito del Mercosur, esto no impedía que se hubieran promovido acciones coordinadas en el nivel técnico, con vistas a evitar situaciones de esta envergadura en el futuro. Además, por más que desde el sector gubernamental se insistiera en el carácter bilateral del conflicto, no había dudas que se había constituido en un problema que ponía en serio riesgo al Mercosur, a partir de la fractura entre dos de sus miembros fundadores. (Lud, 2010)

El Congreso Nacional también se hizo eco de esta visión y en un Dictamen de Sesiones Ordinarias de 2006, la Comisión de Mercosur declara: *“El conflicto entre la Argentina y la República Oriental del Uruguay por la instalación de dos plantas de pasta de celulosa en la localidad de Fray Bentos, departamento de Río Negro, en la República Oriental del Uruguay, suscitó la sensación de la ausencia de una normativa común en temas ambientales y de desarrollo sustentable.”*¹⁷

La pregunta que queda entonces planteada es si la temática ambiental constituye para el Mercosur un área que, a mediano o largo plazo tendrá un efectivo y sistemático tratamiento, o permanecerá como una esfera marginal,

¹⁷ Cámara de Diputados de la Nación - Sesiones Ordinarias 2006 - Orden del Día N° 1519 - Comisión de Mercosur

abordada de manera aleatoria o acotada a la atención de los conflictos que puedan surgir por el reclamo de la sociedad por defender sus derechos.

3.5. Profundización y/o ampliación

Los esquemas de integración, en determinado momento de su evolución, enfrentan un desafío: la profundización o ampliación. Sin que ambos resulten excluyentes, claramente el énfasis se pone en una u otra orientación. (Lavagna, 2000) En este sentido, el ingreso de Venezuela como socio pleno y la incorporación de los miembros de la Comunidad Andina, como asociados, más el resto de las negociaciones con terceros países en el marco del Relacionamento Externo, indicaba que el Mercosur privilegiaba la ampliación.

Párrafo aparte merece la relación con la Unión Europea. En efecto, el 15 de diciembre de 1995, en Madrid, se firmó el **Acuerdo Marco de Cooperación Interregional UE - Mercosur**,¹⁸ el cual puede considerarse como punto inicial de un largo proceso negociador.



Tiene como objetivo el fortalecimiento de las relaciones existentes entre ambos bloques y la preparación de las condiciones para la creación de una Asociación Interregional. El Acuerdo se basa en tres componentes o pilares: Diálogo político, Cooperación, Comercio. Ya en vigencia el Acuerdo, a fines de 1999, las partes definieron la estructura, metodología, calendario de negociaciones, y establecieron el Comité de Negociaciones Birregional Mercosur-Unión Europea (CNB). Para la realización del VII CNB, en abril de 2002, los pilares de diálogo político y cooperación, estaban encaminados, pero las diferencias existentes en la negociación comercial, llevaban la negociación a un punto muerto. Si bien las diferencias abarcan numerosos temas, el núcleo de los desacuerdos se encontraba en las ofertas de acceso a los respectivos mercados de bienes y servicios.

¹⁸ El Acuerdo entro en vigor el 1º de julio de 1999, tras la ratificación de los respectivos Parlamentos.

La Unión Europea no estaba dispuesta a liberalizar el comercio agrícola. Desde la perspectiva del Mercosur, el desequilibrio entre las ofertas hacía inviable continuar la negociación. Su implementación podía incluso causar perjuicios para los intereses del bloque. En efecto, Graciela Molle, del Centro de Economía Internacional de la Cancillería Argentina sostiene que *“El acuerdo no es un fin en sí mismo, sino que éste, además de contribuir a la expansión del comercio entre ambas áreas de integración, debe posibilitar la continuidad del proceso de diversificación de la estructura productiva y de servicios del MERCOSUR, favoreciendo la consolidación de la integración entre sus miembros y el mayor equilibrio económico con la Unión Europea”*.

La historia de este Acuerdo no ha sido y ni será sencilla. A los diferentes intereses y objetivos (no manifiestos) se suma la dificultad que plantea una negociación que debe concluirse al cierre de la Ronda de la OMC, otra negociación aún con final incierto. Puede sostenerse que tuvo un impulso inicial interesante. Pero no podemos olvidar que entonces *“competía”* con la iniciativa de Estados Unidos para constituir el ALCA. Prueba de ello es que, una vez abandonada esta iniciativa, el proceso de negociación se endureció hasta el estancamiento, sin haber encontrado una propuesta equilibrada para los intereses de las partes.

No obstante, en la VI Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea (ALC-UE), realizada en Madrid, el 18 de mayo de 2010, se anunció el relanzamiento de las negociaciones.

En cuanto al camino de la profundización, la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM); la constitución del Parlamento Mercosur; la aprobación del ambicioso Programa de Integración Productiva, con especial atención hacia las pymes de la región, constituyen instrumentos orientados, en este otro sentido, dando además mayor atención a los reclamos de los socios de menor desarrollo relativo.

Las instancias mencionadas merecen una consideración particular, por lo que, a continuación hago una breve consideración de cada una de ellas.

El **FOCEM** fue creado por Decisión CMC N° 45/04, respondiendo a la necesidad de promover la competitividad, la cohesión social, la reducción de

asimetrías y el impulso a la convergencia estructural para el Mercado Común. Por Decisión CMC N° 18/05 se definieron sus objetivos, integración y funcionamiento, a través del desarrollo de 4 Programas: I-Convergencia Estructural; II-Desarrollo de la Competitividad; III-Cohesión Social, y IV-Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. También se disponen los porcentajes de integración y distribución de los aportes anuales de cien millones de dólares, con carácter de contribuciones no reembolsables.

<i>Estado Parte</i>	<i>Aporte</i>	<i>Disponibilidad</i>
Argentina	27%	10%
Brasil	70%	10%
Paraguay	1%	48%
Uruguay	2%	32%

En 2006, por Decisión CMC N° 28/06 se aprobó el primer presupuesto del Fondo. En Decisiones posteriores se aprobaron los proyectos pilotos de cada Estado Parte.¹⁹



La constitución del **Parlamento del Mercosur**, el 9 de diciembre de 2005, resultó un logro, dado el magro rol asignado a su antecesora, la Comisión Parlamentaria Conjunta. Fue constituido como órgano independiente y autónomo de representación de sus pueblos e integrante de su estructura institucional. Fue aprobado por Decisión CMC N° 23/05 y el art. 4° del Protocolo Constitutivo establece sus competencias. Si bien, no tiene la facultad de sancionar normas, por su carácter de órgano esencialmente político, además de velar por el fundamental objetivo de proteger la democracia en nuestros países, puede jugar un rol interesante en la promoción del Mercosur. En efecto, su capacidad de desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales; mantener relaciones institucionales con los Parlamentos de terceros Estados y otras instituciones legislativas, y la de recibir, examinar y canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del Mercosur, lo coloca en un lugar de privilegio.

Claro está que para asumir tal representación, los Parlamentarios también

¹⁹ Las normas mencionadas están disponibles en www.mercosur.int - Normativa.

deberán tener el interés del Mercosur por encima de los intereses de los Estados que ellos representan. La posibilidad de organizarse bajo “*grupos políticos*” (tal como establece su Reglamento) parece indicar que hay una idea superadora de las pertenencias nacionales, en búsqueda de acuerdos políticos en el nivel regional.

El **Programa de Integración Productiva del Mercosur**, aprobado por Decisión CMC N° 12/08, es un instrumento muy interesante, cuya justificación introductoria parte de la necesidad de atender las diferencias estructurales y de desarrollo entre los socios y de los beneficios de la integración productiva, con miras a un desarrollo sostenible de todos los socios. Su objetivo general es contribuir a la complementariedad productiva de empresas de la región y, especialmente, la integración en las cadenas productivas de pymes; profundizar el proceso de integración, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos. Se creó un grupo dependiente del GMC para ejecutarlo y se establecen acciones de tipo horizontal (entre los socios) y sectorial, por cadenas productivas.

Volviendo a la consideración de las cuestiones ambientales, cabe señalar que presentan dos particularidades que la convierten en un instrumento clave para contribuir en el camino de la profundización. Una proviene del carácter transversal o transectorial de la gestión ambiental: su consideración no puede quedar afuera de ninguna decisión relativa a la producción, el comercio y las inversiones. La otra tiene que ver con el espacio territorial: las grandes cuencas y ecosistemas solo reconocen los límites naturales, ni los políticos ni los administrativos. Inevitablemente, la gestión de un recurso natural a un lado de una frontera, impactará no solo en el espacio propio, sino también en el otro. El conflicto de las papeleras, abordado en el punto anterior da cuenta de este supuesto.

En este sentido, el Informe GEO Mercosur, señala que “...*la gestión ambiental de las cuencas compartidas, recursos compartidos y las zonas de frontera son aspectos claves en los procesos de integración.*” Identifica además las acciones en la materia, y muchas en el ámbito del Mercosur. Basándose en los ejes de la cuenca del Amazonas, la cuenca del Río de la Plata, y la cordillera de los Andes, se han desarrollado varias respuestas políticas orientadas a la adecuada gestión ambiental, el Informe enumera los tratados, acuerdos y organismos ejecutores que tienen competencia sobre recursos compartidos.

3.6. Perspectivas: ¿potencial o irrelevancia?

El Mercosur tiene un potencial enorme pero, a la vez, cada día está más cerca de caer en la irrelevancia. Está perdiendo atractivo como actor estratégico en el escenario internacional, y para los actores relevantes con consecuencias, quizás irreparables.

El estancamiento o “*status quo*” que es natural y previsible de procesos tan complejos, lleva demasiados años como para no encender luces de alerta. Si a ello sumamos la permanente retórica del compromiso con la integración de todas las Cumbres presidenciales y encuentros bilaterales, la incertidumbre se acrecienta. A no ser claro, que se espere que el status quo devenga en un vaciamiento del proceso, -sin “*costos políticos*” por la decisión de concluir el proceso Mercosur- y quizás renovarse con la iniciativa del UNASUR.

Si, en cambio, se toma la decisión política y estratégica de avanzar definitivamente hacia el mercado común, ha llegado la hora de plantearse si el formato institucional y sus reglas de juego resultan adecuados y eficaces para llevar adelante este objetivo. Claramente es una de las decisiones más comprometidas que habrá que tomar en materia jurídica e institucional.

Un mercado común no puede sustentarse en una estructura institucional que, como ya se señaló, fue la adecuada para el cumplimiento de los objetivos de la zona de libre comercio. Se necesitan instituciones y metodologías que tengan como horizonte el espacio, los tiempos y necesidades del proceso mismo.

Como todo esquema de integración, ya sea para aproximarse o alejarse, parecerse o diferenciarse, el Mercosur no puede dejar de tener como referencia al proceso de construcción de la Unión Europea. La UE constituye el foco de todo el desarrollo teórico en materia de integración regional, y no hay análisis jurídico, económico o referido a cuestiones sectoriales de esta materia, que no la tenga en cuenta, al menos, como antecedente.

Llama la atención entonces que, frente a un proceso tan dinámico y elástico, quizás una de las claves que aseguraron su permanencia, adaptación y evolución, el Mercosur permanezca encorsetado, como un bonsái, que no

puede crecer porque su propio recipiente no le da espacio para hacerlo, aún cuando sus principios fundacionales sean la flexibilidad, la gradualidad y el equilibrio.

Desde hace años Félix Peña sostiene que el bloque es visualizado como “*una camisa de fuerza*” en lo relativo al desarrollo de estrategias comerciales ofensivas. Por ello afirma que es necesario flexibilizar tanto sus compromisos como sus reglas de juego, especialmente las reglas hacia adentro, porque de lo contrario surge la demanda de flexibilizar hacia fuera, es decir hacia la búsqueda de relaciones con terceros países o bloques y ésta es una demanda con final incierto.

Y son, sin duda, la rigidez de su estructura y la forma como esa estructura se inserta en los organismos nacionales y se relaciona con el empresariado y la sociedad civil, los factores que, desde el punto de vista operativo, atentan contra su crecimiento. Pero si el debate sobre esta problemática, requiere ser profundizado con una amplia participación social (Peña, 2008), son necesarias dos cuestiones clave: una franca apertura de los actores decisorios hacia los requerimientos de la sociedad y, a su vez, que los actores no gubernamentales tengan verdadero interés en el éxito del proceso de integración y el reconocimiento de la infinidad de temas que están condicionados por otros Tratados internacionales, las negociaciones multilaterales y en el caso de Argentina y Brasil, por su condición de Estados federales.

Lo cierto es que, a casi 20 años de su constitución, la estructura institucional del Mercosur no ha variado sustancialmente. Sólo se siguen sumando órganos, grupos, grupos ad hoc, de alto nivel, etc., dependiendo siempre de los mismos tres órganos originales con capacidad decisoria. A la vez, se crean o renuevan foros consultivos, cuyas recomendaciones, o propuestas deben recibir tratamiento en el GMC, la CCM o sus órganos dependientes. ¿Cómo se puede ver este proceso a la luz del denominado “*working process*” de la UE?

En este sentido, Alberto Cimadamore sostiene que la incapacidad de las instituciones intergubernamentales queda demostrada con el incumplimiento en plazo y forma con los objetivos del Mercado Común (liberalización de los factores productivos, política comercial externa común, coordinación de

políticas macroeconómicas, sectoriales, armonización de legislaciones en áreas vinculadas a la integración) previstos por el Tratado de Asunción. Señala además que negar esta realidad es favorecer al statu quo, e ignorar la evidencia empírica y teórica acumulada que sostiene que las instituciones regionales facilitan el avance de la integración regional.

Por supuesto que el objetivo del fortalecimiento y profundización del Mercosur no se soluciona con cambios de estructura institucional, ni con la creación de órganos supranacionales, ni la salida pasa por “copiar y pegar” el modelo europeo. Pero sí, tomar nota de una flexibilidad y capacidad de adaptación que, no sin dificultad por cierto, le permitió administrar, por un lado su ampliación hasta 27 miembros con diferencias estructurales y de niveles de desarrollo y, por el otro, cumplir con los objetivos de los diferentes tratados, que le fueron dando su forma actual.

En este contexto surge la cuestión de las asimetrías, un tema que preocupa y desalienta a Paraguay y Uruguay, los socios de menor desarrollo relativo. Ambos mantienen reclamos ante los socios “mayores” respecto de los beneficios pendientes de la integración. En el marco de la Decisión CMC N° 34/06²⁰, Paraguay y Uruguay presentaron al CMC los documentos “Directrices para la Superación de las Asimetrías en el Mercosur” (Paraguay) y “Uruguay y el Mercosur”, los cuales, además del análisis político e identificación de asimetrías, contienen objetivos, instrumentos, acciones y plazos necesarios para implementar un plan estratégico orientados a este objetivo.

El Parlamento avanza, quizás más lentamente de lo previsto es su reglamento, pero es auspicioso que, por Decisión N° 28/10, el CMC haya aprobado el Acuerdo Político del Parlamento, por el cual se establece el método para la distribución proporcional atenuada de las bancas. Queda pendiente, la elección directa de los diputados regionales en los Estados Parte. Además, el Parlamento se encuentra impulsando un proyecto de norma para la creación de la Corte de Justicia del Mercosur, como órgano jurisdiccional, judicial, independiente, cuya función esencial será garantizar la interpretación y aplicación uniforme del Derecho.

²⁰ La Decisión 34/06 contiene las “Directrices para establecer un Plan para la superación de las Asimetrías” y solicita a Paraguay y Uruguay presentar sus propuestas para identificar los objetivos de corto y mediano plazo, y los instrumentos de política comunitaria necesarios para alcanzar tales objetivos. La norma está disponible en www.mercosur.int - Normativa.

En materia económica, Aldo Ferrer sostiene la necesidad de recuperar el instrumento de la política de inversiones, con programas sectoriales y de estructura, ya que sin esta política, advierte que será muy difícil resolver las asimetrías.

En relación con los aspectos económicos y comerciales, cabe señalar la importancia de abordar los efectos ambientales negativos de la liberalización comercial. Sin políticas orientadas al desarrollo sostenible, aumentaría la presión sobre los recursos naturales (agua, madera, pesca, suelo, etc.) y solo se obtendrían beneficios de corto plazo, como exportaciones primarias (externalizando el costo ambiental) y a través del desarrollo de industrias contaminantes.

Una buena señal constituye la aprobación del Código Aduanero del Mercosur, en agosto de 2010 en la XXXIX Reunión del CMC, que establece un cronograma para la extinción del doble cobro del arancel externo común y habilita la armonización en la legislación aduanera y destraba una de los obstáculos de la negociación con la UE.

Las conclusiones de un artículo de Mario Rapoport, publicado por la Universidad de Buenos Aires en 2000, que transcribo a continuación, sintetizan claramente las perspectivas de nuestra región:

“Un mundo dividido en bloques regionales, como en el caso del Mercosur, no se contradice con la globalización sino que constituye su contracara. Difícilmente pueda existir en el plano económico un imperio del capital universalizado, ni en el plano político un gobierno mundial representante de todos los seres humanos. Más probablemente asistiremos por mucho tiempo a un desarrollo desigual y a la diversificación del poder en un mundo multipolar. Es ese el marco en el que se inscribe el Mercosur y a través del cual deberá cumplir con los objetivos trazados por sus inspiradores”



Capítulo 4. AMUMAs, los instrumentos internacionales sobre medio ambiente

4.1. El medio ambiente desde el punto de vista jurídico

Los problemas ambientales derivados de las actividades productivas y de la gestión de los recursos naturales, han generado, además de cambios institucionales a nivel nacional e internacional, un conjunto de normas regulatorias de derecho público y privado, tendientes a alcanzar su conservación y uso racional: el Derecho Ambiental.

Desde el Derecho Ambiental se establecen los límites al “*uso del ambiente*”, entendido como el uso de bienes ambientales para actividades productivas que llenan necesidades humanas y que puede generar degradación ambiental. Primer límite: nadie puede hacer uso del ambiente (contaminar, degradar) si no es para satisfacer necesidades sociales. ¿Hasta dónde lo permite la absorción propia del planeta esas contaminaciones o degradaciones? Esta pregunta nos lleva a un segundo límite: el uso de los recursos naturales no debe alterar la facultad de la tierra de absorber las contaminaciones y de reproducir de la Naturaleza. Lo cual implica no deteriorar o disminuir el uso que las generaciones futuras le pueden dar a estos recursos naturales o ambientales. El último límite se impone a quien hace uso del ambiente, es el de asumir la recomposición en caso de deterioro.

Estamos entonces ante un “nuevo derecho” que atraviesa, penetra, y se solapa entre todas las disciplinas clásicas o tradicionales del Derecho Privado (civil, comercial, agrario, minero), y del Derecho Público (constitucional, internacional, administrativo), de manera “*transversal*” u “*horizontal*”, con reglas, principios y técnicas propias (Pigretti,2002).

Es además, un derecho humano de tercera generación, basado en la paz, la solidaridad y la cooperación. Y algunos autores lo identifican como un derecho humano de cuarta generación, en cuanto protege no sólo el interés de las generaciones actuales, sino también de las futuras.²¹

²¹ Naciones Unidas clasifica a los derechos humanos en tres dimensiones: a) Civiles y políticos, b) Económicos, sociales y culturales, c) A la solidaridad, entre los que se encuentran el derecho al

En el ámbito internacional, el PNUMA, a través de su División de Legislación y Convenciones Ambientales, cumple una función destacada en la promoción del Derecho Ambiental, impulsando la adopción de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, integrando al sector privado en una cultura de responsabilidad ambiental, creando de espacios para la participación de la sociedad civil y fomento de directrices y legislación. Para ello se han desarrollado los Programas de Montevideo.²²

Las actividades más destacadas del organismo en esta materia se orientan a la negociación y adopción de instrumentos jurídicos obligatorios a nivel mundial y regional; apoyo a la implementación de los Acuerdos Multilaterales Ambientales por las partes y facilitación de interrelaciones y sinergias; elaboración de principios y directrices sin fuerza obligatoria; fomento del cumplimiento y observancia en materia de derecho ambiental, incluidos los acuerdos ambientales multilaterales y asistencia a los países en desarrollo y países con economías en transición en la elaboración de leyes ambientales nacionales, incluidas leyes nacionales para la aplicación de acuerdos ambientales multilaterales.

4.2. ¿Qué son los AMUMAs?

La preocupación internacional por el medio ambiente y las políticas orientadas al desarrollo sostenible han promovido y puesto en operación un nuevo marco legal internacional, basado en una serie de instrumentos jurídicos vinculantes. Bajo la forma de convenios multilaterales, los acuerdos son negociados entre los países para tomar medidas concertadas a los efectos de combatir o mitigar alguna amenaza identificada sobre el medio ambiente, limitar y revertir los impactos ambientales de los procesos económicos y tecnológicos.

desarrollo, a la paz, y al medio ambiente sano. Según Germán Bidart Campos, el plexo de derechos humanos se descompone en tres categorías, según el orden cronológico en que fueron apareciendo históricamente. Los derechos de la primera generación fueron –y continúan siendo- los clásicos derechos civiles y políticos. Los de segunda generación emergen como derechos sociales, económicos y culturales (o derechos sociales en su conjunto), con el constitucionalismo social en el Siglo XX. Los de tercera generación, derechos colectivos, incluyen el derecho a la paz, a la cultura, a un medio ambiente sano, a la comunicación e información, etc.

²² Los Programas de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental (o Programas de Montevideo), dieron un criterio programático a las actividades en esta materia. El Programa III (2000), comprende 20 componentes, organizados en tres temas principales: Eficacia del derecho ambiental, Conservación y ordenación, y Relación con otras esferas (Comercio; Seguridad y medio ambiente; Actividades militares y medio ambiente).

Se puede sintetizar que un convenio internacional sobre medio ambiente es un instrumento jurídicamente vinculante, negociado entre los gobiernos para adoptar medidas concertadas con el fin de combatir o mitigar una amenaza para el medio ambiente mundial. (Ivers 2001)

En el ámbito de las negociaciones internacionales, se los agrupa bajo el denominador común de Acuerdos Multilaterales Ambientales o AMUMAs.



La elaboración de un AMUMA es siempre un proceso complejo, que depende, no solo de la cuestión específica que trate, sino también de los intereses involucrados y de las circunstancias de las negociaciones. No es tarea sencilla alcanzar un acuerdo entre naciones con intereses diversos, para llevar a cabo acciones concertadas. No obstante, en los últimos decenios se han ratificado una diversidad de acuerdos, tanto a escala mundial como regional, para hacer frente a problemas ambientales de orden global y regional.

Más allá de estas particularidades, es posible identificar elementos básicos, protagonistas esenciales, y fases comunes en el proceso político para la celebración de un AMUMA. La experiencia demuestra que se toman las medidas oportunas para alcanzar estos acuerdos, cuando existe amplio consenso sobre la necesidad de actuar, y sobre las medidas que deben adoptarse.

Generalmente, las fases iniciales son impulsadas por la toma de conciencia sobre un determinado problema ambiental con repercusiones a nivel mundial o regional, y la decisión de una organización internacional o una nación poderosa firmemente decidida a mitigarlo. El consenso científico acerca del problema y la presión política de la sociedad civil, las ONG y otros grupos de interés completan el punto de partida de la negociación. Luego del reconocimiento común de la problemática, se inicia una fase de estudios e

investigaciones, necesarios para trazar un panorama confiable de la situación, identificar las causas principales del problema y los medios posibles para su solución o mitigación. Llega entonces la fase de negociación internacional. Generalmente se conforma un comité intergubernamental y las deliberaciones pueden llevar varios años. Una vez concluidas las negociaciones se requerirá la firma y ratificación por parte de los países; la ratificación exige la aprobación por parte del parlamento nacional. (Ivers 2001)

Asimismo, cabe diferenciar entre instrumentos vinculantes, con obligatoriedad de cumplimiento por los países signatarios, y no vinculantes, lo que supone que sólo son aspiraciones a ser cumplidas, y cada signatario puede modular sus contenidos. En general, las convenciones responden al modelo no vinculante y los protocolos que se firman en su ámbito son los que establecen las obligaciones concretas.

También es preciso advertir que, con la celebración de un instrumento, aún los vinculantes, no suele alcanzarse el objetivo establecido. Siempre es necesario continuar negociando las medidas de implementación y otras que refuercen los compromisos asumidos. En este marco, encontramos las llamadas "*medidas positivas*" de soporte a la puesta en práctica de los AMUMAs. Esas medidas comprenden la creación de fondos de financiación, formación y reforzamiento de capacidades, y aspectos ligados al conocimiento tecnológico, así como el fomento a la mayor interacción y coordinación socio-económica a nivel local para una puesta en práctica participativa de las medidas finales.

4.3. Los primeros instrumentos

Como se señaló en el Capítulo 2, en la década de los 60 emerge la preocupación por la contaminación de la atmósfera y las aguas, y los impactos ambientales propios de las actividades económicas. Aparecen entonces, las primeras manifestaciones de la llamada Sustentabilidad Débil que, a través de medidas de "*protección ambiental*", trató de yuxtaponer a los criterios de la economía de mercado tradicional, ciertos tímidos correctivos de mitigación. En este contexto, las cuestiones referidas a la protección del ambiente eran abordadas de manera complementaria a los objetivos específicos de un organismo o instrumento.

Por ejemplo, la Organización Marítima Consultiva Intergubernamental, fundada en 1948 para promover la cooperación entre los gobiernos en cuestiones de navegación comercial, ante el continuado vertido de productos petrolíferos y demás contaminantes en las aguas oceánicas, creó un Comité para la Protección del Entorno Marino. Actualmente uno de los objetivos de la Organización Marítima Internacional (OMI) es promover medidas tendientes a la prevención de la contaminación del mar, ocasionada por los buques.²³

También se inició el proceso de elaboración de tres instrumentos para la protección de especies en peligro. La UICN había solicitado, por casi una década, la elaboración de un Convenio que reglamentara la exportación, importación o tránsito de especies raras o amenazadas y de sus pieles y trofeos. Así, el 3 de marzo de 1973 se firmó la **Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres** (CITES), que entró en vigor el 1º de julio de 1975 tras su décima ratificación. La **Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional**, o Ramsar, fue aprobada el 2 de febrero de 1971 en la ciudad iraní de Ramsar y la Convención sobre la Conservación (CMS) de las especies migratorias de animales silvestres, fue firmada el 23 de junio de 1979 en Bonn, Alemania.

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



CITES regula la exportación, re-exportación e importación de animales y plantas vivos o muertos y las partes y derivados de los mismos, mediante un sistema de permisos y certificados. Las especies se encuentran incluidas en Apéndices, según su grado de amenaza.

El comercio de una amplia variedad de especies silvestres es una actividad lucrativa, ya sean especímenes vivos o productos derivados. Cada año millones de animales y plantas vivos se transportan por todo el mundo para responder a la demanda animales de compañía, plantas ornamentales, grandes cantidades pieles, cueros y maderas, y artículos manufacturados de estos materiales. Muchas especies ven disminuir sus poblaciones, tanto por la pérdida de su hábitat, como por el aumento de su explotación.

A lo largo del tiempo, CITES ha evolucionado para constituirse un foro de discusión y desarrollo de los programas de manejo y utilización sostenible de especies silvestres, tanto desde el punto de vista teórico como práctico.

²³ Décadas después este objetivo dará lugar a la firma del Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques, que se detalla más adelante.

Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional



Ramsar es un tratado global relativo al medio ambiente que se ocupa de un tipo de ecosistema en particular. Tiene como objetivo la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos

Negociado en los años 60, se trata de un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en favor de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos. Impulsado por los países y organizaciones no gubernamentales preocupados por la creciente pérdida y degradación de los hábitats de humedales de las aves acuáticas migratorias.

Su misión consiste en la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo, entendiendo por humedales a pantanos y marismas, lagos y ríos, pastizales húmedos y turberas, oasis, estuarios, deltas y bajos de marea, zonas marinas próximas a las costas, manglares y arrecifes de coral, así como sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, embalses y salinas.

Convención sobre la Conservación de las especies migratorias de animales silvestres



CMS es un tratado intergubernamental cuyo objetivo es contribuir a la conservación de especies terrestres, marinas y aviarias a lo largo de sus rutas de migración. En la Conferencia de Estocolmo 72, se reconoció la necesidad de la cooperación internacional para la conservación de animales que migran a través de fronteras nacionales o entre zonas de jurisdicción nacional y alta mar. Entró en vigor el 3 de noviembre de 1983 y su cobertura geográfica abarca los cinco continentes.

La migración animal es un fenómeno natural de carácter global, por el cual los animales se desplazan periódicamente de una región a otra, a menudo de manera cíclica y predecible. Una gran variedad de especies terrestres, marinas y aves presentan comportamiento migratorio en todo el planeta. Los animales emprenden estos movimientos migratorios como respuesta a imperativos biológicos: la necesidad de encontrar hábitats adecuados para su reproducción y cría, la búsqueda de hábitats para alimentación, o áreas de refugio en cierto período del año. En algunos casos, estas necesidades sólo pueden ser satisfechas desplazándose a grandes distancias.

Las especies migratorias son particularmente vulnerables a múltiples amenazas, como la gradual desaparición de los hábitats en las zonas de reproducción, la presión de caza a lo largo de sus rutas de migración y la degradación de los lugares donde se alimentan.

Entre la realización de la Conferencia de Estocolmo 72 y la Cumbre de Río 92, se acordaron importantes instrumentos relacionados con la gestión de químicos peligrosos y la protección de la capa de ozono.

En efecto, el 22 de marzo de 1985, se firmó el **Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono**, el primer instrumento internacional encaminado a mitigar uno de los más graves problemas ambientales de orden global.



Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono

El Convenio establece el marco para negociar las regulaciones internacionales sobre sustancias que agotan el ozono. Su firma constituyó un logro muy importante, ya que fue el primer acuerdo internacional que reconocía los posibles efectos adversos sobre el medio ambiente global, a futuro. Su objetivo fundamental es estimular la investigación, la observación científica y la cooperación entre las naciones, a fin de alcanzar un mejor entendimiento de los procesos atmosféricos a nivel mundial.

En mayo de ese mismo año, la revista Nature publicó un trabajo del equipo del Dr. Joe Famman, del Servicio Británico de Exploración Antártica, sobre la destrucción a gran escala del ozono sobre la Antártida. Los descubrimientos fueron comprobados por registros satelitales y se constituyeron en la primera prueba de que la destrucción del ozono era tan grave que requería tomar medidas urgentes. En septiembre de 1987 se llegó a un acuerdo sobre las medidas específicas a tomar y se firmó el **Protocolo de Montreal**.

Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono



Estableció una reducción del 50%, antes 1999, en la producción de CFC especificados y un congelamiento del consumo de halones.²⁴ Contiene cláusulas innovadoras, que dan margen para la evaluación científica y técnica de la destrucción del ozono. El reconocimiento que los países en desarrollo experimentarían dificultades en su puesta en aplicación, llevó a prever un plazo de diez años y asistencia técnica y financiera. Además impuso restricciones comerciales a los países que no lo suscribieran. En la actualidad, 195 miembros de las Naciones Unidas lo han ratificado, con un importante grado de cumplimiento. Cabe señalar que varias de las industrias químicas más grandes del mundo estaban trabajando para sustituir los CFCs, aún antes de la entrada en vigor del Protocolo hubo logros tecnológicos para ello. Si bien aún no se han obtenido todos los resultados esperados, hacia fines de 1995, los países industrializados habían reducido drásticamente el consumo de varios ODS, las concentraciones atmosféricas de los clorofluorocarbonos más importantes y los hidrocarburos clorinados se han estabilizado o se ha reducido.

El Protocolo de Montreal ha sido una fuente de inspiración de la cooperación internacional, y puede ser considerado un modelo de la solución de problemas ambientales de nivel global.


²⁴ Los halones son compuestos formados por bromo, flúor y carbono. Son sustancias artificiales, fabricadas por el hombre, por lo que se carece de fuentes naturales de emisión. Se caracterizan por tener un poder de destrucción de la capa de ozono devastador, incluso mayor que el que presentan los CFC. El bromuro de metilo (Halón 1001) se utiliza como pesticida, el bromoformo (Halón 1003) es un subproducto utilizado como desinfectante en la potabilización del agua y el Halón 1301 se introdujo como agente extintor de gas licuado a alta presión.

Otro grave problema fue el derivado del transporte internacional de residuos peligrosos. Los desastres causados por disposición indiscriminada y/o accidentes de buques como el Karin-B o el Pelicano, que navegaban de puerto en puerto buscando descargar su carga tóxica, causaron problemas de salud, muertes y la contaminación de suelos durante décadas.

Los países industrializados incrementaban sus exigencias ambientales, y con ellas, los costos de los desechos tóxicos o peligrosos. Así surgió como “solución” el transporte y la disposición de manera indiscriminada en África, Europa oriental o cualquier otra región que no tuviera legislación y control en el tema. Se estima que cerca de 50.000 toneladas de pesticidas inutilizados, y con expiradas fechas de vencimiento son depositados, desde hace décadas en varios países africanos.

Reconociendo que la sociedad industrial debía promover una solución a esta amenaza, a finales de los 80, la comunidad internacional se reunió en distintos foros con el objetivo de regular el movimiento transfronterizo de residuos. El 22 de marzo de 1989 se aprobó el **Convenio de Basilea**, el cual entró en vigor en 1992.

Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación



Tiene como objetivo evitar el movimiento transfronterizo y tráfico ilícito de desechos peligrosos, prevenir los daños a la salud y al medio ambiente que pudieran ocasionarse durante la importación o exportación, y asegurar que los residuos serán manejados adecuadamente en las instalaciones de destino, a través de las siguientes obligaciones:

- ⇒ prohibición de exportar desechos peligrosos si el Estado no otorga su consentimiento;
- ⇒ reducir al mínimo la generación de desechos peligrosos;
- ⇒ establecer instalaciones de eliminación para el manejo ambientalmente racional;
- ⇒ proporcionar información sobre el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos
- ⇒ permitir que los desechos peligrosos se exporten o importen a un Estado que no sea parte;
- ⇒ exigir que los desechos peligrosos, objeto del movimiento transfronterizo se embalen, etiqueten y transporten de conformidad con los reglamentos y normas internacionales.

Se ha aprobado un Protocolo sobre Responsabilidad e Indemnización por Daños Resultantes de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos, pero no se ha alcanzado la cantidad establecida de 20 ratificaciones para entrar en vigor.

4.4. Los AMUMAs de Río 92

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente marcó un hito, por los acuerdos celebrados en su marco. Como se señaló en el Capítulo 2, en Río se aprobaron dos acuerdos ambientales multilaterales: el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Además, sin fuerza vinculante, se acordó una declaración de principios sobre el manejo sustentable de bosques, y se iniciaron las negociaciones para una convención en materia de lucha contra la desertificación y la sequía.

4.4.1. Convenio sobre la Diversidad Biológica

Convenio sobre Diversidad Biológica

Entró en vigor el 29 de diciembre de 1993 y actualmente cuenta con 187 países Parte. El Convenio tiene tres objetivos:

- ⇒ **La conservación de la diversidad biológica;**
- ⇒ **La utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica;**
- ⇒ **La participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos**



Contiene además metas de gran alcance al abarcar todos los ecosistemas, especies y recursos genéticos y se reconoce que la conservación de la diversidad biológica es una preocupación común para la humanidad y forma parte del proceso de desarrollo. Establece nexos entre las medidas tradicionales de conservación y la meta económica de utilizar de forma sostenible los recursos biológicos. Sienta principios para la distribución justa y equitativa de los beneficios resultantes de la utilización de recursos genéticos, en particular, cuando se destina a fines comerciales. Abarca asimismo la rápida expansión en el ámbito de la biotecnología, aborda el desarrollo y transferencia de tecnologías, la distribución de beneficios y la seguridad de las biotecnologías.

El instrumento recuerda a los encargados de la toma de decisiones que los recursos naturales no son infinitos y establece una nueva filosofía para el siglo XXI, a saber, la de la utilización sostenible. Si bien en el pasado las medidas de conservación apuntaban a proteger especies y hábitats naturales, el Convenio reconoce que los ecosistemas, las especies y los genes deben utilizarse en beneficio de la humanidad. Pero, ello debe hacerse de manera y a un ritmo que no afecte a largo plazo la diversidad biológica y sobre la base del principio precautorio, el cual establece que cuando hay una amenaza de reducción importante o pérdida de diversidad biológica, no debe invocarse la falta de una plena certidumbre científica como argumento para aplazar medidas que eviten o atenúen al mínimo esa amenaza.

La diversidad biológica, o biodiversidad, es el término por el que se hace referencia a la amplia variedad de seres vivos sobre la tierra y los patrones naturales que conforman. La diversidad biológica que observamos hoy es el

fruto de miles de millones de años de evolución, moldeada por procesos naturales y, cada vez más, por la influencia del ser humano. Esta diversidad forma la red vital de la cual somos parte integrante y de la cual, tanto dependemos.

Las Naciones Unidas han declarado a 2010 como el Año Internacional de la Diversidad Biológica. Bajo el lema "*La Diversidad Biológica para el Desarrollo y el Alivio a la Pobreza*", nos recuerda la contribución excepcional de la diversidad biológica para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A pesar de la importancia de la diversidad biológica, no hay buenas noticias. La tercera edición del informe Perspectiva Mundial sobre Diversidad Biológica, basado en 120 informes nacionales, demuestra que sigue perdiéndose a un ritmo sin precedentes.



4.4.2. Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

El objetivo de la Convención es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático.



Por gases de efecto invernadero (GEIs)* se entiende aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antrópicos, que absorben y reemiten radiación infrarroja. Al aumentar la concentración de los GEIs en la atmósfera, se produce un incremento del efecto invernadero natural provocando un calentamiento de la superficie terrestre y la baja atmósfera.

Se basa en cuatro Principios centrales:

- ⇒ El cambio climático es una preocupación común de la humanidad;
- ⇒ Responsabilidades comunes pero diferenciadas;
- ⇒ Precautorio;
- ⇒ Equidad en la asignación de las cargas para la mitigación y adaptación de la nueva situación

En función de de los compromisos asumidos divide a las Partes en tres grupos:

- Partes Anexo I: los países industriales miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, más los países de economías en transición. Deben adoptar políticas y medidas con el objeto de llevar sus emisiones del 2000 a los niveles de 1990;
- Partes Anexo II: los países industriales miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, sin los países de economías en transición. Deben proveer recursos financieros para facilitar la mitigación y la adaptación en los países en desarrollo;
- Partes no Anexo I: los países en desarrollo.

*GEIs: Dióxido de Carbono, Metano, Óxido Nitroso, Hidrofluorocarbonos, Perfluorocarbonos y Hexafluoruro de azufre

A los efectos de enfrentar el fenómeno del cambio climático, se llevan adelante acciones de **Adaptación y Mitigación**.

Hay dos formas básicas de **mitigación**: implementación y promoción de actividades que reduzcan emisiones de GEIs a la atmósfera y acciones que lleven a la captura de CO². Las medidas de mitigación implican modificaciones en las acciones cotidianas de las personas y en las actividades económicas (tecnologías y prácticas que reduzcan el consumo de energía, artefactos más eficientes, cambio a energías renovables, manejo adecuado de suelos y recursos forestales, protección de bosques nativos, etc.), a fin de reducir o hacer menos severos los efectos del cambio climático.

Las medidas de **adaptación** constituyen el núcleo clave de las políticas en materia de cambio climático, ya que permiten atender directamente los impactos locales sobre los sectores más desprotegidos de la sociedad. Requiere medidas inmediatas, dado que el fenómeno y sus impactos ya están ocurriendo. La adaptación puede resultar más fácil, si los cambios son modestos y/o graduales. Pero, ante cambios repentinos o más rápidos de lo previsto, las posibilidades de adaptación para disminuir la vulnerabilidad de los sistemas humanos, serán menores. Se clasifican en Estructurales (obras de defensa contra inundaciones, conducción y/o retención de excedentes hídricos, etc.) y No Estructurales (regulación del uso de suelo, planes de contingencia, de resiliencia, de mantenimiento de la infraestructura, redefinición de criterios de diseño, implementación de sistemas de alerta temprana, etc.).

Ahora bien, la Convención no especifica cuáles deberían ser los niveles de concentración de GEIs, ni en qué plazo debían alcanzarse. En efecto, los gobiernos sabían al firmar este instrumento que los compromisos allí plasmados, no serían suficientes para abordar eficazmente los problemas derivados del cambio climático. En la primera Conferencia de las Partes (Berlín, marzo/abril de 1995), en una decisión conocida como el Mandato de Berlín, las Partes pusieron en marcha una nueva ronda de negociaciones destinada a la adopción de compromisos más firmes y más detallados para los países industrializados. Dos años y medio después, el 11 de diciembre de 1997 se adoptó el Protocolo de Kyoto.

Protocolo de Kyoto

Fue adoptado en 1997 durante la Tercera Sesión de la Conferencia de las Partes (COP3) de la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Es primer instrumento legal que establece un compromiso de limitación de gases de efecto invernadero*, para los países desarrollados y con economías en transición de mercado. Entró en vigor el 16 de febrero de 2005.

- ⇒ Países Industrializados (Países Anexo I): compromiso de reducir en al menos un 5% en promedio las emisiones contaminantes entre 2008 y 2012, tomando como referencia los niveles de 1990.
- ⇒ Países en Desarrollo (Países No Anexo I) - aceptaron los objetivos y metas del mismo, pero, teniendo en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, no asumieron obligaciones cuantitativas de limitación y reducción de emisiones, aunque sí deben dar señales de un cambio en sus industrias.

*GEIs contemplados por el Protocolo:

Dióxido de carbono (CO₂), Metano (CH₄), Óxido nitroso (N₂O), Hidrofluorocarbonos (HFCs), Perfluorocarbonos (PFCs) y Hexafluoruro de azufre (SF₆)

Con el objeto de lograr el cumplimiento de los compromisos adquiridos, y de atenuar las cargas económicas derivadas de los mismos, el Protocolo incorporó 3 mecanismos de flexibilización:

- ⇒ La **Implementación Conjunta**, establecido en el art.6º permite a una Parte Anexo I cumplir con el volumen de emisiones que se le ha asignado, a través del desarrollo de proyectos que reduzcan emisiones de GEIs, o secuestren carbono en el territorio de otra Parte Anexo I, y obtener como resultado unidades de reducción de emisiones.
- ⇒ El **Comercio de Emisiones**, establecido en el art.17 permite a una Parte cumplir con el volumen de emisiones que se le ha asignado, comprando lo que otra Parte redujo por debajo de su propia asignación. Se refiere al comercio de derechos de emisión entre Partes con compromisos cuantificados.
- ⇒ El **Mecanismo de Desarrollo Limpio** (MDL), establecido en el art.12 permite a una Parte Anexo I cumplir con parte del volumen de reducción de emisiones que se le asignó, realizando un proyecto que reduzca emisiones de GEIs en el territorio de un país en desarrollo, que no tiene obligaciones cuantificadas de reducción y poder así obtener créditos de carbono. Para cumplir con sus compromisos, los países Anexo I pueden emprender acciones nacionales o participar en proyectos que reduzcan emisiones o secuestren CO² en otros países.

La puesta en vigor del Protocolo resultó un proceso complejo. Estaba establecido el cumplimiento obligatorio a partir de la ratificación de los países industrializados responsables de, al menos, un 55% de las emisiones de CO². En este sentido, con la negativa de Estados Unidos y Australia, la viabilidad del instrumento quedó en manos de Rusia. Se puede afirmar que el lobby de la Unión Europea y su compromiso de financiar la reconversión industrial de Rusia, permitió que este país ratificara Kyoto en noviembre de 2004, entrado en vigor 90 días después.

La Unión Europea asumió el compromiso de reducir sus emisiones totales medias durante el periodo 2008-2012 en un 8%. Para ello debió otorgar a cada país miembro un margen distinto en función de diversas variables económicas y medioambientales, según el principio de reparto de la carga. Así, las cuotas de reducción muestran las siguientes diferencias: Alemania (-21%); Austria (-13%); Bélgica (-7,5%); Dinamarca (-21%); Italia (-6,5%); Luxemburgo (-28%); Países Bajos (-6%); Reino Unido (-12,5%); Finlandia (-2,6%); Francia (-1,9%); España (+15%); Grecia (+25%); Irlanda (+13%); Portugal (+27%) y Suecia (+4%).

En el caso de Estados Unidos, si bien lo firmó, en 2000 anunció que no lo ratificaría, según su declaración, no porque no compartiese la necesidad de reducir las emisiones, sino porque considera que su aplicación es ineficiente e injusta al excluir de las restricciones a algunos de los mayores emisores de gases en vías de desarrollo (China e India en particular), lo cual considera que perjudicaría gravemente su economía.

India y China se han comprometido con el Protocolo al ratificarlo, pero por su carácter de países emergentes, no están obligados a reducir emisiones y pueden seguir aumentándolas en línea con su desarrollo económico.

No obstante, debido a la complejidad de las negociaciones, quedó pendiente un considerable número de cuestiones, incluso después de la adopción del Protocolo de Kyoto. En éste se esbozaban los rasgos básicos de sus mecanismos y el sistema de cumplimiento, pero por ejemplo no se especificaban las trascendentales normas que regulaban su funcionamiento. Fue necesaria una nueva ronda de negociaciones para especificar las normas concretas del Protocolo de Kyoto, la cual culminó finalmente en la CP7 con la adopción de los Acuerdos de Marrakech, en que

se establecían normas detalladas para la aplicación del Protocolo de Kyoto y otras medidas importantes para la aplicación de la Convención.

En diciembre de 2007, el cambio de gobierno en Australia permitió que las nuevas autoridades ratificaran el Protocolo. Asimismo, en esa fecha se celebró la COP 13 en Bali, Indonesia. El objetivo estuvo puesto en el post 2012. Se alcanzó un acuerdo plasmado en la *“Hoja de ruta de Bali”*, que se concretaría en la COP 15 de Copenhague, Dinamarca. La Hoja se complementa con el *“Plan de Acción de Bali”*, que identifica cuatro elementos clave: mitigación, adaptación, finanzas y tecnología.

No obstante, en la COP 15 no se pudo llegar a un acuerdo para disponer de un tratado post Kyoto que incluya compromisos jurídicamente vinculantes para Estados Unidos y los países emergentes. Sólo se firmó el Acuerdo de Copenhague, que dispone financiamiento a corto (30.000 millones de euros) y largo plazo (100.000 millones anuales a partir de 2020) y retrasa los compromisos de reducción de emisiones de CO² y las acciones voluntarias de mitigación de los países en desarrollo hasta 2010. Por su parte, la UE gran promotora de acuerdos vinculantes, está lejos de alcanzar los objetivos que ésta se fijó a sí misma.

Finalmente, cabe señalar que las consecuencias del cambio climático tienen el potencial de afectar a toda la sociedad, aunque con más rigor a los sectores y países más vulnerables.

4.4.3. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación

Retomando los acuerdos de Río, después de la Cumbre, continuaron las negociaciones para aprobar una convención sobre desertificación. En principio no hubo acuerdo, ya que África pretendía un instrumento específico para ese continente pero Australia y América Latina, con el peso de áreas como los Desiertos de Victoria, Atacama y varias áreas áridas y semiáridas críticas, consiguieron concretar una convención de alcance internacional. Se puso a firma en París, el 17 de junio de 1994.

**Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la
Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o
Desertificación**

Tiene por objetivo luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía, en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación y asociación internacionales para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas.



La UNCCD promueve el desarrollo de programas de acción nacional, subregional y regional por parte de los gobiernos nacionales, en cooperación con los donantes, las comunidades locales y las ONGs. La Convención se enfoca a detener y revertir los procesos de degradación de tierras y mitigación de los efectos de la sequía, en agua suelo y vegetación, promoviendo el manejo sustentable de las tierras y considerando entre sus metas el aumento de la productividad, la reducción de la pobreza, y la relación de ambas con las migraciones.

La Convención está conformada por países tanto desarrollados como países en desarrollo, además de organizaciones no gubernamentales y organismos financieros internacionales. Esta Convención reconoce los aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos de la desertificación, la importancia de redireccionar la transferencia tecnológica de manera tal que apunte a la demanda, y la participación de las comunidades locales en la lucha contra la desertificación y la degradación de la tierra. A la fecha la han ratificado 193 países del mundo y se considera la única Convención de carácter global, ya que han firmado la totalidad de los países integrantes del sistema de las Naciones Unidas.

La Convención define a la desertificación como *“la degradación de tierras en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, resultante de diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas”*.

El proceso de desertificación obedece a diferentes causas. Entre ellas, las más desatacadas son: el cultivo de los suelos frágiles; la reducción del tiempo de barbecho de las tierras cultivadas; el sobrepastoreo de plantas herbáceas y leñosas; la explotación excesiva de los recursos madereros, en especial, la leña; el uso descontrolado del fuego para la regeneración de los pastos; la caza y los desbroces con fines agrícolas; la utilización de maquinaria agrícola poco adecuada que destruye la estructura del suelo; el riego de los suelos, cuya textura favorece la salinización o la alcalinización o incluso el anegamiento.

Además de estas causas, sin duda una de los elementos desencadenantes

de los procesos de desertificación es el avance de la frontera agropecuaria. Es decir, el aumento de la superficie destinada a la agricultura sobre tierras anteriormente destinadas a la actividad ganadera (cría e invernada), bosque nativo o pastizales naturales. Se trata de una cuestión muy difícil de abordar, ya que está determinada por aspectos sociales y económicos. En efecto, la priorización de objetivos económicos respecto de los sociales, culturales y ambientales han consolidado una fuerte tendencia al monocultivo, tanto en las zonas secas como en las zonas húmedas del país. Asimismo, el aumento significativo de los precios de los productos agrícolas y la concentración de la propiedad de la tierra, ha consolidado el clásico modelo agro exportador, y desvalorizado la producción tradicional y local.

4.5. De Río a Johannesburgo y avances posteriores

El camino recorrido entre las Cumbres de Río y Johannesburgo, estuvo nutrido fundamentalmente por la realización de las COPs de las Convenciones y Convenios y de reuniones internacionales y regionales de acuerdos no vinculantes. Sin duda la agenda de Cambio Climático ha dominado el escenario, ya que sus encuentros se realizan anualmente. De hecho, el Protocolo de Kyoto fue aprobado en este período. Lo mismo puede decirse del Convenio de Diversidad Biológica, cuyo Protocolo de Cartagena, también fue aprobado en este lapso.

Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología

En enero de 2000, la Conferencia de las Partes adoptó un acuerdo suplementario al CDB, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, el cual entró en vigor en septiembre de 2003.

El Protocolo trata de proteger la diversidad biológica de los posibles riesgos de los organismos vivos modificados que son resultado de la biotecnología moderna. Establece un procedimiento de acuerdo fundamentado previo (AFP) para asegurar que se proporcione a los países toda la información necesaria con el fin de tomar decisiones informadas antes de convenir en la importación de tales organismos a su territorio. Incluye una referencia de enfoque de prevención y reafirma el Principio Precautorio (15) de la Declaración de Río.

(La República Argentina no lo ha ratificado)

4.5.1. La gestión sustentable de los bosques

Por resolución 35 del 18 de octubre de 2000, el Consejo Económico y Social estableció el **Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques** con el objetivo de *"fortalecer el compromiso político con la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques"*. El Foro se reúne anualmente y presenta sus informes al ECOSOC.

Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques



En el año 2000 y mediante una Resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones se instituyó el FNUB, teniendo como meta principal la puesta en práctica de las Propuestas de Acción del proceso PIB-FIB. El objetivo del FNUB es la ordenación, conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques y el fortalecimiento del compromiso político para este fin. Con el FNUB se creó la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB), una asociación integrada por 14 importantes organizaciones, instituciones y secretarías de las convenciones relacionadas con los bosques. El Foro junto con su Secretaría y la ACB constituyen el Acuerdo Internacional sobre los Bosques (AIB).

4.5.2. Evaluación y gestión de riesgos químicos

Cada año, miles de personas mueren o sufren graves intoxicaciones causadas por plaguicidas tóxicos y otros productos químicos. Muchas de estas sustancias también causan problemas devastadores cuando son liberadas en el medio ambiente, donde pueden envenenar los recursos hídricos, la flora y la fauna e incluso intoxicar a la población. Prácticamente en todos los países en desarrollo existen cantidades de sustancias de plaguicidas y sustancias químicas tóxicas acumuladas, no deseadas y caducadas. Muchos de estos productos químicos son contaminantes orgánicos persistentes.

Por ello, fue aumentando la importancia y necesidad de implementar los procesos de evaluación y gestión de riesgos.²⁵ La dimensión y complejidad que alcanza el problema de los riesgos químicos y su relación con el

²⁵ Se entiende evaluación de riesgos *al proceso de determinar la conexión entre la exposición a diversas sustancias químicas y sus efectos adversos sobre la salud. El uso de esta información para tomar decisiones en materia de políticas se denomina "gestión de riesgos"*. La gestión de riesgo se ocupa de los efectos potencialmente perjudiciales de las innumerables sustancias químicas que se están produciendo, usando o descargando en el medio ambiente a fin de proteger la salud del hombre y el medio ambiente en general. (Galvao,1996)

desarrollo sostenible, ha dado lugar a acuerdos internacionales que involucran la adopción de medidas al respecto como los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam, y el desarrollo de un “*Enfoque Estratégico al Manejo Internacional de Sustancias Químicas*” (SAICM por sus siglas en inglés), en el marco de la Declaración de Bahía sobre Seguridad Química y del documento “*Prioridades Más Allá del 2000*”. A nivel regional, a Unión Europea, estableció las Directivas Seveso I y II, sobre la adopción de planes de seguridad y emergencia en la industria química.

<p><u>Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes</u></p>	
 <p>Stockholm Convention on persistent organic pollutants (POPs)</p>	<p><u>Persistentes</u></p> <p>Es el tratado internacional que identifica 12 compuestos sobre los que es preciso emprender acciones prioritarias. La “<i>docena sucia</i>” incluye pesticidas, PCBs, y dioxinas y furanos. Adoptado en Estocolmo el 22 de mayo de 2001, entró en vigor el 17 de mayo del 2004.</p>
<p>El Convenio cubre 12 POPs, producidos deliberadamente o no, (la producción no deliberada de tales productos proviene de fuentes diversas, como la combustión doméstica o de incineradores de basuras) como los PCBs (bifenilos policlorados), plaguicidas como el DDT y residuos no deseados como las dioxinas. Una vez liberados en el ambiente, estos compuestos pueden llegar a través del aire y el agua hacia regiones muy distantes de su fuente original, concentrándose en los organismos vivos, incluidos los humanos, hasta niveles que pueden dañar la salud humana y/o el ambiente. Además de ser resistentes a los procesos de degradación química, biológica y fotolítica, tienen la capacidad de alterar funciones biológicas normales, aún en concentraciones extraordinariamente bajas, incluyendo la actividad natural de las hormonas y otros mensajeros químicos y disparar una serie de efectos potencialmente dañinos.</p>	
<p>Pesticidas (Incluye 4 grandes grupos)</p> <p>Plaguicidas: compuestos organoclorados como el DDT y organofosfatos como el malatión, destinados a eliminar plagas de insectos. Tienen persistencia media a alta en el ambiente; son poco selectivos ya que provocan la muerte de otros insectos, aún sus enemigos naturales y generan resistencia; Herbicidas: compuestos nitrogenados destinados a eliminar hierbas; tienen persistencia moderada a alta; se infiltran en los acuíferos e interfieren en el desarrollo de otros vegetales; Fungicidas: destinados a esterilizar evitar el suelo y evitar el desarrollo de hongos; eliminan también otros microorganismos esenciales para el desarrollo vegetal;</p> <p>Desfoliantes: destinados a eliminar vegetales de gran follaje; muy persistentes; interfieren el procesos de fotosíntesis; pueden ocasionar graves daños a la salud.</p>	<p>Bifenilos policlorados (PCBs)</p> <p>Los PCB son una serie de compuestos organoclorados. Los PCBs tienen diversos usos industriales y también se forman involuntariamente en algunos procesos. Sin embargo, gran parte de su uso y producción está vinculada a la industria eléctrica. Los PCBs están presentes en transformadores y capacitores eléctricos. Estos compuestos, además de ser un cancerígeno conocido, están prohibidos o altamente restringidos en gran parte del mundo industrializado. Los PCBs se encuentran hoy ampliamente difundidos en el medio ambiente, ya sea por vertido directo a partir de industrias que los utilizan o por combustión y vertido a ríos y aguas marinas de desechos contaminados.</p>

Las **dioxinas** son compuestos químicos obtenidos a partir de procesos de combustión que implican al cloro. Todos los procesos industriales que emplean cloro o productos clorados, o en procesos de combustión donde el cloro se halla presente, son susceptibles de generar dioxinas que luego son liberadas al medio ambiente a veces de manera invisible. El único caso en que se han fabricado de forma deliberada ha sido para la fabricación de armamento destinado a la guerra bacteriológica o química, uno de cuyos exponentes más conocidos es el Agente Naranja o Gas Naranja (Orange Agent), empleado en la Guerra de Vietnam. Fuentes de liberación de dioxina también son: la producción de cloro, la fabricación de PVC, plaguicidas y herbicidas, disolventes, el blanqueo con cloro de pasta de papel, la incineración de residuos sólidos urbanos, la combustión en vertederos, la incineración de residuos en cementeras y las de residuos industriales y hospitalarios, y el reciclaje y fundición de aluminio, acero y automóviles. Apesar de ser principalmente subproductos de procesos industriales, las dioxinas también pueden resultar de procesos naturales como las erupciones volcánicas y los incendios forestales. Son poco biodegradables y tiende a acumularse en suelos, sedimentos y tejidos orgánicos, pudiendo penetrar en la cadena alimentaria.

Los **furanos** son compuestos orgánicos, líquidos altamente inflamables, tóxicos y puede ser cancerígenos. Se utilizan en la producción industrial como disolvente, en insecticidas para la agricultura y productos farmacéuticos.



ROTTERDAM CONVENTION

Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo

Prior Informed Consent – PIC aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional

Adoptado en Rotterdam, Países Bajos, el 10 de septiembre de 1998, entró en vigor el 24 de febrero de 2004. Representa un paso importante para garantizar la protección de la población y el medio ambiente de los posibles peligros que entraña el comercio de plaguicidas y productos químicos altamente peligrosos. Permite supervisar y controlar el comercio de sustancias sumamente peligrosas, dando a los países importadores, la posibilidad de decidir qué productos químicos quieren recibir y de excluir los que no puedan manejar en condiciones de seguridad.

Abarca plaguicidas y productos químicos industriales prohibidos o rigurosamente restringidos por motivos sanitarios o ambientales y respecto de los cuales estas Partes han de presentar notificaciones para que se les aplique el procedimiento del Consentimiento Fundamentado Previo (CFP o PIC en inglés). También se establecen disposiciones relativas a la asistencia técnica entre las Partes, teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y con economías en transición, a través de promover asistencia técnica encaminada al desarrollo de la infraestructura y la capacidad necesarias para que la gestión de estos productos se efectúe de conformidad con lo dispuesto en el Convenio.

El procedimiento de CFP o PIC es un mecanismo para obtener y difundir oficialmente las decisiones de la Partes importadoras sobre su decisión de recibir en el futuro expediciones de los productos químicos enumerados en el Anexo III y garantizar el cumplimiento de esas decisiones por las Partes exportadoras.

4.5.3. El Proceso de Marrakech y la Producción Más Limpia

Respondiendo a uno de los objetivos del Plan de Implementación de Johannesburgo, para generar cambios hacia patrones sustentables de producción y consumo, se lanzó el Proceso Marrakech. Se trata de una iniciativa global, que apoya la implementación de políticas y proyectos piloto sobre producción y consumo sostenibles y el desarrollo de un Marco de Programas a 10 años, (10YFP, por sus siglas en inglés) para apoyar iniciativas regionales y nacionales.



La CDS revisará la propuesta del 10YFP durante el bienio 2010-2011. El PNUMA es una de las agencias principales de este proceso global, que cuenta con una activa participación de gobiernos nacionales, agencias de desarrollo, sector privado, sociedad civil y otras contrapartes. La primera reunión internacional dedicada al desarrollo del 10YFP se realizó en Marrakech, Marruecos, en junio de 2003.

Para apoyar la implementación de proyectos concretos, y centrarse en temas específicos de producción y consumo sostenibles, se han creado los denominados Grupos de Trabajo de Marrakech, con la participación de expertos de países desarrollados y de países en desarrollo.

Cabe señalar que, en el marco de este Proceso se da valoración a un conjunto de herramientas de **“Producción Más Limpia”**, que plantea oportunidades de mejora, reducción de costos y aumento de productividad, con la sola aplicación de buenas prácticas de gestión que insumen mínimas inversiones en el proceso de producción, reduciendo riesgos, tanto para la salud como para el ambiente.

Por su parte, abordar el tema del consumo sustentable, implica necesariamente pensar en el derecho al consumo y asociarlo a las acciones que se emprenden en el ámbito de la economía social: comercio justo y consumo responsable o necesario. Y nos lleva también a analizar otra cuestión fundamental asociada al consumo, como la seguridad o soberanía alimentaria.

Producción Más Limpia P+L

La producción más limpia aborda el problema de la contaminación industrial de manera preventiva, concentrando la atención en los procesos, los productos y los servicios y la eficiencia en el uso de las materias primas e insumos, con el objetivo de promover mejoras que permitan reducir o eliminar los residuos antes que se generen.

Estas herramientas encuentran su antecedente en los finales de los años '80 y principios de los '90, cuando las agencias ambientales de Estados Unidos y Europa reconocieron que el marco tradicional de control de la basura industrial y la contaminación, podría ser mejorado, animando a las instalaciones industriales a aplicar políticas preventivas. La Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos la denominó "*Pollution Prevention*" (Prevención de la Polución). En la Unión Europea, el proceso culminó con la aprobación de la Directiva sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación "*IPPC, Integrated Pollution Prevention and Control*" D96/61/CE. A partir de aquí entonces, comienzan a emitirse los Documentos de Referencia sobre las Mejores Técnicas Disponibles ("*BREF Best References Documents*"), entendiéndose por "*mejores*", a las más eficaces para alcanzar un alto nivel de protección del medio ambiente en su conjunto.

El PNUMA denominó a estas herramientas "*Producción más Limpia*", CP (Cleaner Production) o P+L y promovió su aplicación, especialmente en los países en desarrollo, donde no existían o había débiles regulaciones para el tratamiento de la contaminación.

4.5.4. Avances en otras materias

Los años que siguieron a la Cumbre de Johannesburgo, fueron poniendo cada vez más énfasis en el problema del cambio climático, con lo cual las Conferencias de las Partes de la Convención y del Protocolo de Kyoto concentran el interés de la comunidad científica, las organizaciones de la sociedad civil y, por supuesto, de los gobiernos a la espera de nuevos compromisos en la materia.

Asimismo, en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica, en la actualidad, el manejo sostenible de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad, continúan siendo temas prioritarios para la comunidad internacional. El debate sobre el establecimiento de una plataforma ciencia-política sobre biodiversidad y servicios ambientales, así como la negociación del régimen internacional sobre **Acceso a los Recursos Genéticos y Participación en los Beneficios Derivados de su Utilización**, constituyen los tópicos que el Foro de Ministros de Medio Ambiente ha destacado en su Informe 2008-10.

En cuanto a instrumentos vinculantes, cabe destacar la aprobación del referido al control del vertido del agua de lastre de los buques, en el ámbito de la Organización Marítima Internacional.

Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques

En el ámbito de la IMO (OMI), en relación con su objetivo de prevenir la contaminación del mar ocasionada por los buques, el 13 de febrero de 2004 se firma este instrumento de carácter vinculante, con el objetivo de prevenir, reducir al mínimo y, en último término, eliminar la transferencia de organismos acuáticos perjudiciales y agentes patógenos mediante el control y la gestión del agua de lastre y los sedimentos de los buques.



Encuentra sus antecedentes en dos directrices adoptadas en 1993 y 1997, en las cuales, además de reconocer que la descarga incontrolada del agua de lastre de los buques ocasionaba la transferencia de componentes bióticos causantes de daños a la salud pública, los bienes y el medio ambiente, instaba a los gobiernos a tomar medidas urgentes, entre ellas la difusión al sector naviero y su utilización como base para cualquier medida que adopten con miras a reducir al mínimo los riesgos de introducción de organismos acuáticos perjudiciales y agentes patógenos.

En 2000 la OMI, el GEF y el PNUD, con apoyo de los Estados Miembros y la industria naviera habían lanzado el Proyecto *“Remoción de barreras para la efectiva implementación del control y medidas de gestión del agua de lastre en países en desarrollo”*, más conocido como el *“Programa GloBallast”*, con el objetivo de apoyar a los países en desarrollo en la aplicación de las medidas de carácter voluntario previstas en las directrices para reducir la transferencia de especies acuáticas exóticas indeseables a través del agua de lastre de buques, y preparar a los países - técnica e institucionalmente- para la implementación de este Convenio.



Podemos sintetizar entonces que desde hace más de 50 años, el derecho internacional ha incorporado una serie de iniciativas en materia ambiental, todos con diferente grado de alcance y obligatoriedad. En general comprometen a los países signatarios elaborar un plan de acción y/o una estrategia para abordar el tema específico -cambio climático, desertificación, biodiversidad, gestión de químicos, producción más limpia, etc.- a nivel nacional y presentar ante la comunidad internacional los denominados Informes y/o Comunicaciones Nacionales estipulados en cada uno, para dar cuenta de los avances en la materia.

4.6. Desafíos

Uno de los documentos más actualizados en materia de estado del ambiente en nuestra región es el publicado por el Centro Latino Americano de

Ecología Social (CLAES), en junio de 2010: *“Tendencias en Ambiente y Desarrollo en América del Sur - 2009/2010”*. El informe, basado un cuestionario a 75 académicos, integrantes de ONGs, funcionarios gubernamentales, etc., pone especial atención a la problemática del cambio climático y la biodiversidad, y el papel de las políticas ambientales y, tal como expresan sus autores, presenta una evaluación independiente de algunas de las principales tendencias emergentes en materia de ambiente y desarrollo en el último año. Las conclusiones más destacadas son:

- ⇒ El debate político y partidario se expresa de diversas maneras, pero prevalece una postura donde la temática ambiental queda en segundo plano detrás de metas económicas y comerciales.
- ⇒ La actual crisis económico-financiera refuerza la presión sobre la Naturaleza, manteniendo un estilo extractivista, o generando un neo-extractivismo.
- ⇒ Persistencia en el deterioro de la biodiversidad. La gestión para la conservación de la biodiversidad y la protección ambiental enfrentan serias limitaciones, ya que no permiten compensar efectivamente la pérdida de ecosistemas silvestres.
- ⇒ La agenda del cambio climático está distorsionada desde el punto de vista de la mitigación. Desde el punto de vista de la adaptación, los gobiernos sudamericanos no han adoptado una actitud proactiva ante el problema, y condicionan sus acciones a obtener fondos internacionales. Se enfatiza una perspectiva planetaria que ha desplazado a los problemas y urgencias ambientales locales, nacionales y regionales.
- ⇒ Se desaprovechó la pasada bonanza económica de altos precios de las materias primas para reducir la presión sobre la Naturaleza y diversificar las opciones de desarrollo nacional.
- ⇒ Han surgido alternativas ambientales que implican sustantivas novedades en las estrategias de desarrollo, pero que todavía no logran cristalizar.
- ⇒ Las iniciativas de integración regional siguen su marcha, pero no logran incorporar de forma sustantiva una agenda ambiental.

Sobre la base de estas tendencias, el reporte concluye que, en el corto plazo, la situación ambiental empeorará, no habrá mejoras en el diálogo entre gobierno y ciudadanía, y prevalecerán las metas económicas sobre las ambientales.

Las conclusiones de este estudio dejan en claro los desafíos que enfrenta el continente. Por un lado, se cuenta con un acervo ecológico de enorme

riqueza, con fuertes demandas para su conservación, tanto a nivel nacional y local. Por otro lado, esa misma base ecológica sigue alimentando el desarrollo económico del continente, y en especial por la inserción exportadora basada en materias primas. Queda en claro entonces la necesidad de ensayar alternativas más allá del estilo de desarrollo actual, y en particular en sus expresiones extractivistas, dados sus altos impactos ambientales y conflictos sociales asociados.

En efecto, el desarrollo sustentable es más bien una construcción continua, que se recorre desde diferentes perspectivas, en función de los actores y de las circunstancias espaciales y temporales. Si bien basado en evidencias científicas, no se presenta como una ciencia exacta, una postura académica o dogmática. Las diferentes posiciones en torno a la sustentabilidad son prueba de ello.

Asimismo, los debates actuales sobre el desarrollo sostenible y su implementación eran impensables años atrás. Eso muestra que los cambios son posibles. Pero, a la vez, los expertos sostienen que los avances son, todavía tímidos. En efecto, hay por delante un gran desafío, una enorme tarea, y la trascendental responsabilidad de proteger a la Naturaleza. (Gudynas, 2003)

Otros autores también identifican la necesidad imperiosa de emprender un desarrollo diferente, basado sobre un uso racional de los recursos naturales y sociales, que promueva una producción sustentable, un consumo equitativo y el uso de tecnologías que limiten los efectos humanos sobre la naturaleza y el clima. (Cimadamore y Sejenovich, 2010)



Capítulo 5. El tratamiento de la temática ambiental en el Mercosur

5.1. Antecedentes

En sus considerandos, el Tratado de Asunción establece que el objetivo de la integración *“...debe 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.”*



El art.1º establece el objetivo de constituir un Mercado Común. Para ello, los Estados Parte se comprometen a alcanzar: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y el compromiso de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes. Si bien en este artículo la temática ambiental no ha sido expresamente mencionada, se puede deducir que es una más de las políticas sectoriales a ser objeto de coordinación y, la legislación ambiental, objeto de armonización.



En el ámbito de la estructura institucional del Mercosur, se han creado los organismos competentes para abordar las cuestiones ambientales y relativas al medio ambiente: el Subgrupo de Trabajo Nº 6 y la Reunión de Ministros.

A continuación realizo una breve síntesis de la evolución jurídica, institucional y técnica del tratamiento de la temática ambiental por parte de estos órganos.

5.2. Evolución institucional

Ante todo, cabe señalar que la evolución institucional de la cuestión ambiental en el Mercosur, guarda relación directa con sus avances en el escenario internacional.

5.2.1. Los primeros pasos en el Período de Transición

Al inicio del proceso de integración, en el período de transición, la consideración de los aspectos ambientales se limitó a aquellos casos en que guardara relación con el trabajo específico de los Subgrupos de Trabajo creados hasta ese momento.

En el cronograma de Las Leñas, el GMC dio instrucciones relacionadas con el tema ambiental varios de los 11 subgrupos de trabajo. En efecto, el SGT 1-Asuntos Comerciales, podría analizar medidas vinculadas al dumping, o productos sometidos a subsidios de actividades ambientalmente no sustentables de países no miembros o sistemas de promoción y estímulos a las exportaciones²⁶; el SGT 3-Normas Técnicas debía identificar contenidos de contaminantes en los productos; el SGT 5-Transporte Terrestre podría armonizar exigencias comunes sobre características de los combustibles y sus niveles de emisión; el SGT 7-Política Industrial y Tecnológica, incluyó la armonización de las legislaciones ambientales nacionales, estatales, provinciales y departamentales; el SGT 8-Política Agrícola, incluyó una expresa mención a la sostenibilidad de los recursos naturales y protección ambiental en el sector agropecuario; el SGT 9-Política Energética, tenía tareas en materia de legislación y marco ambiental del sector; el SGT 11-Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social podría analizar los distintos convenios de la OIT referentes al medio ambiente laboral.

5.2.2. La Reunión Especializada de Medio Ambiente

A principios de 1992 se produjo el primer punto de inflexión. Los días 19 y 20 de febrero, los presidentes de los países del Cono Sur se reunieron en Canela, Brasil, con el objetivo de establecer la posición de la región respecto de los temas a ser abordados, pocos meses después, en la Cumbre de Río.

²⁶ Por ejemplo: productos producidos en condiciones inhumanas desde perspectivas ambientales; productos agropecuarios producidos con subsidios que financian el drenaje de áreas marginales ricas para la biodiversidad global; productos producidos con criterios de sustentabilidad global.

Los resultados del encuentro quedaron plasmados en la Declaración de Canela y claramente contribuyeron a dar mayor énfasis a la temática ambiental en la agenda del incipiente proceso de integración. La Declaración incluye una posición conjunta de los países signatarios sobre la protección de la atmósfera, la diversidad biológica, la degradación de los suelos y la desertificación, los bosques, los recursos hídricos, los asentamientos humanos, los recursos financieros, el comercio internacional, el medio marino, los residuos peligrosos y el fortalecimiento institucional para el desarrollo sostenible. Cabe señalar que, aunque la Declaración de Canela no fue formulada dentro del ámbito de las instituciones orgánicas del Mercosur, la presencia de los presidentes de todos los Estados Parte, la convierte en un documento de referencia política para la región.

En junio de 1992, el Grupo Mercado Común creó, por Resolución GMC N° 22/92, la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA), constituyendo el primer paso en el tratamiento de las cuestiones ambientales a través de un organismo específico. Sus tareas incluyeron el análisis de las normas vigentes en los Estados Partes y la propuesta de recomendaciones sobre las acciones necesarias para la preservación ambiental, armonizando posiciones y actividades de los diversos subgrupos de trabajo involucrados en la temática. Además, en el marco del cronograma de eliminación de las restricciones no arancelarias, la REMA debía analizar aquellas de su competencia.

La REMA elaboró además las Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental, en las que quedaron establecidos los principios orientadores, los objetivos mínimos y las líneas de acción a seguir en esta materia. Las Directrices fueron aprobadas por Resolución GMC N° 10/94, pero no fueron incorporadas a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales.

5.2.3. El Subgrupo de Trabajo N° 6

En junio de 1995, las autoridades ambientales de los Estados Parte emitieron la Declaración de Taranco, un avance y nuevo compromiso en la materia en el Mercosur. En lo relativo al aspecto institucional, en la Declaración se propuso la elevación de la Reunión Especializada a la jerarquía de Subgrupo de Trabajo. Con la firma del Protocolo de Ouro Preto, por Resolución N° 20/95, el GMC establece su nueva estructura institucional,

con 14 Subgrupos de Trabajo. La creación del SGT 6 Medio Ambiente dio respuesta a tal solicitud.

Una de las funciones primarias de los grupos técnicos se desprende de lo establecido en el Tratado de Asunción: la coordinación de políticas sectoriales. Por ejemplo, El SGT 4 *“es responsable por la realización del proceso de integración financiera del Bloque, teniendo como objetivo final la creación de un mercado común regional, contemplando los sectores bancarios, de seguros y de mercado de capitales”*; el SGT 7 Industria fue *“creado para tratar los temas relacionados a las políticas industriales de los países integrantes del bloque con el objetivo de contribuir a la integración productiva y avanzar hacia una política industrial común”*. Estos textos resultan clarificadores respecto de las funciones y objetivos de los grupos de trabajo técnico.

En el caso del SGT 6, las obligaciones incluidas en las Directrices Básicas elaboradas por la REMA se sintetizaron en acciones generales, con menor precisión y eliminando compromisos como los referidos a las licencias ambientales.

Si bien no hay una norma o documento que exprese taxativamente sus objetivos, el sitio web del SGT 6 en Argentina identifica como objetivo general *“formular propuestas normativas y ejecutar programas, proyectos, estrategias y directrices que garanticen la protección y la integridad del medio ambiente de los Estados Partes, evitando la creación de distorsiones o de nuevas restricciones al comercio”*. Cabe señalar que en el ámbito de la planificación estratégica, estos son lineamientos de acción y/o actividades orientadas a alcanzar un objetivo. Lo mismo puede decirse de los objetivos específicos que incluyen tareas como la realización de estudios, la participación en reuniones o la coordinación de procesos de consulta o la exploración de financiamiento.

En cuanto a su plan de trabajo, si bien no se previó el desarrollo de una estrategia, cabe suponer que la instrucción impartida en el art. 2° de la Resolución N° 20/95, referida a la elaboración de sus propuestas de pautas negociadoras, cubría esta necesidad.

Por Resolución GMC N° 38/95, se aprobaron las primeras pautas negociadoras de todos los grupos de trabajo creados, pocos meses atrás.

Las pautas vigentes fueron aprobadas por la Resolución 45/02 y son analizadas con detenimiento en el punto 5.4.1, referido a la evolución técnica de la temática ambiental.

5.2.4. La Reunión de Ministros de Medio Ambiente

El 9 de octubre de 2003, los Ministros de Medio Ambiente, reunidos en Uruguay, en coincidencia con la realización de la Reunión el SGT 6, emitieron dos documentos: la Declaración Ministerial y la Declaración de Principios de Producción Limpia del Mercosur.

En la Declaración Ministerial, expresaron su determinación en trabajar en todos los niveles – local, nacional, regional e internacional – para impulsar la implementación de la Agenda 21 y el Plan de Implementación de Johannesburgo, y el interés de cumplir con las metas y objetivos acordados en la Iniciativa Latino-Americana sobre Desarrollo Sostenible.

Asimismo, en función del reconocimiento de preocupaciones comunes, que pueden y deben ser abordadas de manera conjunta o coordinada, destacaron el rol de instancias como el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe y temas prioritarios como producción limpia, emergencias ambientales y la necesidad de un enfoque sinérgico entre los foros y los acuerdos ambientales multilaterales.

También señalaron la necesidad de que el SGT 6 participe en los foros internos y en la agenda de relacionamiento externo del Mercosur, cuando se traten temas que tengan interés para el área ambiental, considerando su carácter transectorial.

Finalmente, la Declaración afirma que resulta necesario institucionalizar un foro político, mediante la creación de la Reunión de Ministros de Medio Ambiente.

En la Declaración de Principios de Producción Limpia del Mercosur, los Ministros se comprometen a promover y facilitar su implementación de manera coordinada con las diferentes áreas de gobierno para aumentar la competitividad, mejorar el desempeño ambiental de las actividades productivas, y avanzar en la construcción del desarrollo sustentable en la región.

En 2003, por Decisión CMC N° 19/03, el Consejo Mercado Común creó la Reunión de Ministros de Medio Ambiente, constituyéndose así una instancia de nivel ministerial, u órgano de carácter político para el tratamiento de los temas ambientales. Nuevamente asociado al escenario internacional, en este caso la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, se da el último paso en la evolución institucional del tratamiento de las cuestiones ambientales en el bloque. Recientemente, por Decisión CMC N° 18/10, se aprobó su reglamento interno.

Desde sus primeras iniciativas, los Ministros evidenciaron un rol de liderazgo y decisión política de avanzar en la coordinación de temas sensibles para la agenda regional e incluso, las agendas nacionales.

En efecto, según consta en el Acta de la primera Reunión Ordinaria, realizada en junio de 2004, el Ministro de Uruguay sugirió la posibilidad de avanzar en *“...aquellos temas que sean de interés para algunos de los Estados Parte...”*, proponiendo como ejemplo *“...el tema de los recursos hídricos, y la administración de las cuencas compartidas por dos o más Estados.”* Planteó *“...la conveniencia de desarrollar planes de acción estratégicos para la protección ambiental de las cuencas, como por ejemplo de los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay, en el marco de una visión regional en el desarrollo sustentable.”* La Ministra de Brasil, Marina Silva, manifestó *“la necesidad de lograr la transversalidad de los temas ambientales en los demás foros del Mercosur”*.

En la segunda Ordinaria, realizada en noviembre del mismo año, la Ministra Silva reiteró la necesidad de trabajar de forma proactiva, estando presentes en las negociaciones relativas a comercio y medio ambiente. Asimismo, planteó incorporar a la agenda, la consideración de los problemas derivados de la existencia de asimetrías en las legislaciones ambientales, tomando como caso a abordar, la importación de neumáticos usados. En lo referido a recursos hídricos, pidieron al SGT 6 actualizar una propuesta de Gestión Integral de los Recursos Hídricos, que había sido presentada por Brasil años atrás.

En la tercera Ordinaria, el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina presentó una propuesta de *“Agenda para el Desarrollo Sostenible del Mercosur”*. Entendida como una herramienta estratégica,

incluía áreas temáticas prioritarias para la elaboración de los siguientes acuerdos políticos:

- a) dos Protocolos Adicionales al Acuerdo Marco: uno sobre Gestión Ambiental de los Recursos Hídricos Compartidos y otro en materia de Calidad del Aire;
- b) una estrategia de biodiversidad;
- c) políticas sobre: gestión de sustancias y productos químicos; gestión ambiental de residuos y responsabilidad post-consumo; residuos urbanos; gestión ambiental y producción más limpia.

Además, reiteraba el mandato de iniciar el proceso de consulta con el Grupo ad hoc de Alto Nivel, dependiente del GMC y responsable de elaborar el Acuerdo del Acuífero Guaraní.

Para la reunión siguiente, ya se contaba con borradores de los temas priorizados, sumándose la elaboración de una estrategia de lucha contra la desertificación, para la cual se creó un grupo ad hoc específico.

A partir de entonces, el fuerte impulso inicial se fue diluyendo, y el rol de los Ministros, desdibujando. De sus tempranas iniciativas, sola la relacionada con la temática de la Producción Limpia llegó a ser aprobada como norma regional. Pero lo que interpreto como más preocupante, es que los Ministros no han sido objeto de consulta por parte de otros foros del bloque, ni aún el caso de la elaboración del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, a pesar de las reiteradas oportunidades en que solicitaron expresamente su participación.



Seguramente esta situación es una secuela de los cambios de autoridades que se registraron en todos los países. En este sentido, la salida de la Ministra de Brasil, Marina Silva, sin dudas constituyó un duro golpe para los objetivos del desarrollo sustentable, no solo para su país, sino también para el Mercosur.

Marina Silva, en la Reunión Extraordinaria de Ministros del Mercosur, en la COP 8 del CDB. Fuente: www.ambiente.gob.ar

La falta de protagonismo de los Ministros en el ámbito del bloque constituyó desde entonces un déficit palpable, y una deuda con la temática de la que

son responsables. Llamativamente, este organismo aparece actualmente como eclipsado por su grupo técnico, el SGT 6.

En efecto, su reciente Reglamento Interno da cuenta de cierta subordinación a una nueva figura institucional, la “*Comisión de Coordinadores*”, integrada justamente por los Coordinadores del Subgrupo 6. Cabe señalar que este instrumento -exceptuando los párrafos relativos a la temática específica- está tomado textualmente del Reglamento de la Reunión de Ministros del Interior (RMI) aprobado por Decisión CMC N°38/00.

Ahora bien, dado que la RMI, no cuenta con un Subgrupo de Trabajo específico, la creación de una Comisión Técnica que los asista, tiene su razón de ser. En el caso de Medio Ambiente, al existir el Subgrupo 6, el resultado es una superposición de atribuciones y roles, que termina por diluir las respectivas funciones específicas de cada uno.

Solo imaginando el cuello de botella que enfrenta el GMC a la hora de analizar los proyectos normativos elevados por sus órganos dependientes, se puede entender que se haya aprobado un documento de este tipo. Respecto de los Ministros, es de suponer que no han leído su reglamento antes de aprobarlo.

5.3. Evolución jurídica

La evolución jurídica de la temática ambiental, se desarrolló en el marco de una de las primeras pautas negociadoras del SGT 6: la elaboración de un instrumento jurídico ambiental para el Mercosur. Entre 1996 y 1999, los trabajos se concentraron a la elaboración de un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente.

Este instrumento fue consensuado en el ámbito del SGT 6, pero rechazado en dos oportunidades por el GMC. Las causas que aducen los funcionarios se orientan a que fue percibido como una amenaza a la libre circulación de bienes y servicios en función de la inclusión del principio precautorio y la promoción del eco-etiquetado. Pero, otras fuentes aseguran que el carácter de “*adicional al Tratado de Asunción*” no fue adecuado desde el punto de vista jurídico, y por lo tanto la causa principal de su rechazo. En efecto, el art. 83 del proyecto del Protocolo establecía que “*La adhesión o denuncia al Tratado de Asunción o al presente Protocolo significa, ipso jure, la adhesión*”

o denuncia al presente Protocolo y al Tratado de Asunción.” Cabe señalar que, se colocaba a un instrumento que regulaba una cuestión que en ese momento no resultaba sustantiva para el proceso de integración, en el mismo rango del Protocolo de Ouro Preto.

El SGT 6 inició entonces la elaboración de una nueva propuesta, de alcance más restringido, cuyo resultado fue el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, aprobado por Decisión CMC N° 2/01. Si bien se trata de una norma de carácter marco, que establece un ámbito de referencia y tiene un fuerte sesgo hacia la cooperación, además de cumplir con la instrucción del GMC, su aprobación constituyó una tibia evolución en materia jurídica para la temática ambiental en el bloque. No obstante, debe señalarse que para hacer efectiva la implementación de cualquiera las cuatro áreas (y subáreas) temáticas identificadas en su Anexo, se deberán acordar instrumentos específicos.

De la lectura de actas, documentos y entrevistas, pude concluir que la urgencia por contar con un instrumento jurídico, llevó al SGT 6 a descartar el malogrado protocolo y reemplazarlo por una norma tan poco precisa en obligaciones y acciones, que sería imposible un nuevo rechazo. Lamentablemente también ha demostrado la imposibilidad de ser invocado como instrumento jurídico del Mercosur, tanto en los casos que la cuestión ambiental estuvo involucrada en conflictos o controversias, como en casos menos problemáticos como la elaboración de programas regionales relativos a cuestiones de desarrollo, producción, ciencia y tecnología, etc.

No pude encontrar otra respuesta, y las esgrimidas por otros actores me resultaron francamente insuficientes. En efecto, el argumento de contar con un instrumento *“políticamente posible”* (Laciar, 2003) no es satisfactorio, en tanto lo que hace caer al Protocolo es su posicionamiento en la pirámide jurídica del Mercosur, no sus contenidos. Tampoco me resultó suficiente la explicación en torno a la inclusión Principio Precautorio, ya que el Acuerdo Marco, al reafirmar el compromiso con los Principios emanados de la Declaración de Río, lo incluye sin mencionarlo taxativamente.

Llama la atención que en los Vistos y Considerandos del Acuerdo Marco (ni del Protocolo), no se haga mención a las Directrices Básicas. Cotejando ambas normas (Decisión CMC N° 2/01 y Resolución GMC N° 10/94, respectivamente), pude constatar que, sin ser mencionadas, fueron tomadas

en cuenta en la redacción, aunque resultaron limitadas, tanto en su alcance como en sus contenidos. En efecto, el lenguaje de las Directrices está impregnado por los términos “asegurar” y “garantizar”, lo cual nos habla de compromisos con acciones efectivas en temas específicos. En cambio, en el Acuerdo Marco, el texto de las Directrices ha devenido en principios orientadores y en algunas acciones previstas en el Capítulo sobre Cooperación.

En este sentido, también pude comprobar que se observa correspondencia directa con algunas de las Directrices y prescindencia de aquellas que incluían conceptos seguramente “sensibles” en la etapa post rechazo del Protocolo, aunque indudablemente necesarios para el cumplimiento del objetivo o razón de ser del instrumento.

En efecto, en el Art. 3° del Acuerdo Marco, se establece que las acciones de los Estados Parte deberán orientarse por una serie de principios. En la siguiente tabla identifiqué las coincidencias de los principios orientadores y las acciones previstas con las Directrices.

Directrices Básicas	Acuerdo Marco
4- Asegurar la adopción del manejo sustentable en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a fin de garantizar su utilización futura.	Art. 3° inc. a) promoción de la protección del medio ambiente y del aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles mediante la coordinación de políticas sectoriales, sobre la base de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.
6- Asegurar la minimización y/o eliminación de la descarga de poluentes ... y el tratamiento adecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos	Art. 3° inc. d) tratamiento prioritario e integral de las causas y las fuentes de los problemas ambientales.
2- Asegurar condiciones equánimes de competitividad ente los Estados Partes para la inclusión del costo ambiental en el análisis de estructura del costo total de cualquier proceso productivo.	Art. 3° inc. f) fomento a la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión.
9- Estimular la coordinación de criterios ambientales comunes para una negociación e implementación de los actos internacionales de carácter prioritario en el proceso de integración.	Art. 6° Los Estados Partes cooperarán en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean partes.
10- Promover el fortalecimiento de las instituciones para la gestión ambientalmente sustentable mediante el aumento de la información sustantiva para la toma de decisiones...	Art. 6° inc. a) incrementar el intercambio de sobre leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales...
1- Asegurar la armonización de la legislación ambiental entre los Estados Partes...	Art. 6° inc. c) buscar la armonización de las legislaciones ambientales...

3- Garantizar la adopción de prácticas no degradantes del medio ambiente en los procesos que utilizan los recursos naturales.	Art. 6° inc. g) promover la adopción de políticas, procesos productivos y servicios no degradantes del medio ambiente...
6- Asegurar ... el desarrollo y de adopción de tecnologías apropiadas, tecnologías limpias	Art. 6° inc. h) incentivar la investigación científica y el desarrollo de tecnologías limpias.
5- Asegurar la obligatoriedad de adoptar la práctica de licencia /habilitación ambiental para todas las actividades potencialmente degradantes del medio ambiente en los Estados Partes, teniéndolo como uno de los instrumentos de evaluación de impacto ambiental	Art. 6° inc. j) estimular la armonización de las directrices legales e institucionales, con el objeto de prevenir, controlar y mitigar los impactos ambientales...
10- Promover... el perfeccionamiento de las instituciones de enseñanza, capacitación e investigación.	Art. 6° inc. l) promover la educación ambiental formal y no formal...

Cabe señalar que algunos conceptos incluidos en las Directrices, en el Acuerdo Marco se incluyen en las Áreas Temáticas de su Anexo. Por ejemplo: competitividad (Directriz 2); licencias o EIA (Directriz 5); monitoreos (Directriz 8); turismo sustentable (Directriz 11).

A su vez, en la siguiente tabla sintetizo las diferencias más destacadas que he identificado entre el Protocolo y el Acuerdo Marco.

Protocolo		Acuerdo Marco
Promover la protección de Medio Ambiente y el desarrollo sustentable de los Estados Parte en el marco del Tratado de Asunción.	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.
Si	Objetivos	No – Algunos en Capítulo Cooperación
Si	Definiciones	No
Compromiso con los Principios de la Declaración de Río en Considerandos	Principios	Compromiso con los Principios de la Declaración de Río en Principios
Integración		Integración
Gradualidad, flexibilidad y equilibrio (en la implementación de políticas ambientales)		Gradualidad, flexibilidad y equilibrio (en la coordinación de políticas ambientales)
Precautorio		No explícito (incluido en reconocimiento de los Principios de Río)
Preventivo		Ídem
Realismo y Aplicabilidad		No
Cooperación y Complementariedad (en políticas ambientales y económicas)		Apoyo recíproco entre los sectores ambientales y económicos
Participación de la población		Promoción de una efectiva participación de la sociedad civil

Equidad intergeneracional		No explícito (incluido en reconocimiento Principios de Río)
Contaminador-pagador		Fomento a la internalización de los costos ambientales
Libre acceso, provisión y circulación de la información ambiental		No explícito (incluido en reconocimiento Principios de Río)
Solidaridad y Equidad		No explícito (incluido en reconocimiento Principios de Río)
Estándares, licencias, EIA, monitoreo, costo, sistema de información, certificación	Instrumentos de Gestión Ambiental	No
Detalle de compromisos y acciones	Áreas temáticas	Sólo identificación de áreas en Anexo
Si	Guías	No
Solucionadas en el marco del Mercosur	Controversias	Solucionadas en el marco del Mercosur
Normativa fundacional (adicional al TA)	Carácter jurídico	Normativa derivada

En materia jurídica, finalmente cabe señalar que el GMC ha aprobado varias normas en materia ambiental, que han sido elevadas por otros órganos del bloque. En el sitio oficial del Mercosur, el documento “*Medio ambiente en el Mercosur*”, editado por la Secretaría Mercosur, contiene la nómina y texto de la normativa aprobada en la materia, hasta el año de su publicación en 2006, indicando el órgano de origen.

5.4. Evolución técnica

5.4.1. Pautas de Trabajo

Teniendo en cuenta que en el Mercosur, las Pautas expresan, no sólo el conjunto de acciones que un Subgrupo se compromete a implementar, sino que se constituyen en su agenda de trabajo, resulta prioritario alinearlas a sus políticas, planes o programas de trabajo. En este caso, el eje ordenador debería ser el Acuerdo Marco.

No obstante, al analizar las Pautas de Trabajo del SGT 6, pude comprobar que los ítems que las conforman evidencian los mismos desajustes y falta de un criterio ordenador, que las demás actividades.

La primera Pauta, “*Medidas no arancelarias*”, no se trata desde hace años. Es llamativo que siendo las cuestiones ambientales consideradas como una de las barreras paraarancelarias, no haya una sola medida que analizar. Ahora bien, si el Subgrupo ha resignando la iniciativa en esta materia, sería coherente quitarla de sus Pautas de Trabajo.

La segunda Pauta, "*Competitividad y medio ambiente*", guarda relación con al menos cuatro subáreas temáticas del Acuerdo Marco: fuentes renovables y/o alternativas de energía, instrumentos económicos, gerenciamiento ambiental de empresas, tecnologías ambientales (investigación, procesos y productos) y gestión ambiental empresarial. Aunque es evidente que se incluyó de manera diferencial por la ejecución del Proyecto CyMA, no parece un acertado elemento de planificación incluir como pauta de trabajo los proyectos que se ejecuten en el marco de la cooperación internacional.

La tercera Pauta, "*Temas sectoriales*", aparece como el más necesario dado el déficit de incorporación de las consideraciones ambientales por parte de los demás foros del Mercosur. No obstante, desde hace años, está prácticamente inactivo.

La cuarta Pauta, "*Implementación de la Decisión N° 02/01*", podría marcar un criterio de guía, en función de ser el instrumento marco del Subgrupo. Lamentablemente la inclusión de otras áreas y subáreas temáticas del Acuerdo Marco como ítems particulares, aporta confusión y le resta coherencia a este punto aparentemente ordenador.

Esta incongruencia, además del mencionado ítem 2, se encuentra en las siguientes:

- ⇒ Pauta 5- "*Instrumentos y mecanismos para la mejoría de la gestión ambiental*": corresponde a la tercer Área temática del Acuerdo Marco (Instrumentos de política ambiental);
- ⇒ Pauta 6- "*Sistema de información ambiental*": ídem;
- ⇒ Pauta 8- "*El medio ambiente como generador de oportunidades en el marco del desarrollo sustentable*": corresponde a la primer Área temática del Acuerdo Marco (Gestión sustentable de los recursos naturales);
- ⇒ Pauta 9- "*Gestión ambientalmente adecuada de sustancias y productos químicos peligrosos*": corresponde a la segunda Área temática del Acuerdo Marco (Calidad de vida y planeamiento ambiental)

La séptima Pauta, "*El medio ambiente como generador de oportunidades en el marco del desarrollo sustentable*", se puede complementar con Temas

sectoriales, presentando interesantes oportunidades de articulación con otros foros y organismos.

La décima y última, “*Acompañamiento de la agenda ambiental internacional*”, es fundamental y se presenta como la justificación para articular con los AMUMAs. Prácticamente no se verifican acciones orientadas a su cumplimiento.

5.4.2. Logros alcanzados

Desde el punto de vista técnico, se verifica que la agenda ambiental del Mercosur ha ido incorporando nuevos temas en coincidencia con su avance en los foros internacionales y las prioridades establecidas por los cuatro socios. Sin dudas, éste es el aspecto en el que se nota una mayor evolución, evidenciada por la diversidad de temas abordados: biodiversidad, desertificación, producción y consumo sustentables, calidad del aire, sistemas de información, gestión del agua de lastre, gestión de químicos, residuos, responsabilidad post consumo, entre otros.

Una vez aprobado el Acuerdo Marco, los trabajos del SGT 6 se orientaron a la coordinación de políticas sectoriales, a través de la elaboración de normas y otro tipo de instrumentos que regularan su implementación. Siguiendo la metodología del fallido Protocolo Adicional al TA, se insistió inicialmente con la formulación de protocolos, que en este caso, serían adicionales a este Acuerdo Marco. No obstante, solo hubo consenso para ello en el primer instrumento. El resto tomó distintos formatos, con lo cual hoy encontramos Políticas, Estrategias, Acuerdos y un solo Protocolo.

A continuación, realizo una breve descripción cronológica de los acuerdos alcanzados. Al final de cada párrafo indico el punto del área temática del Acuerdo Marco al que corresponde.

- a) **Emergencias Ambientales.** El problema de las emergencias ambientales fue considerado muy importante para el SGT 6, especialmente por un accidente por derrame de hidrocarburos, que se produjo en Brasil, cerca de la frontera con Argentina. Desde entonces, además de incorporarlo como una nueva Pauta de Trabajo específica, se trabajó en elaborar un protocolo adicional al Acuerdo Marco en esta materia. Por su parte, el Grupo Técnico de Ilícitos Ambientales de la Reunión de Ministros del Interior estaba trabajando un

instrumento encaminado a regular el accionar de las fuerzas de seguridad en caso de una emergencia ambiental. Se trabajó entonces articuladamente para redactar un solo proyecto de norma Mercosur. Así, por Decisión CMC N° 14/04 se aprobó el **Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Emergencias Ambientales**. El instrumento constituye una herramienta de cooperación de carácter básicamente preventivo, que facilita el intercambio de información, experiencias, además de prever procedimientos coordinados entre los Estados Parte, para actuar con eficacia, rapidez y previsibilidad ante una emergencia que pueda provocar daños al medio ambiente y a las poblaciones. Cabe señalar que, habiendo sido aprobado por el CMC en 2004, aún no ha sido internalizado por Brasil.

(3-Instrumentos de Política Ambiental - 3.j. Emergencias Ambientales)

- b) En materia de diversidad biológica, se acordó una **Declaración de los Ministros de Medio Ambiente sobre Estrategia de Biodiversidad del Mercosur**. En efecto, el 29 de marzo de 2006, en el marco de la celebración de la COP 8 del Convenio sobre Diversidad Biológica, los Ministros de Medio Ambiente, emitieron una Declaración que contiene los lineamientos para el desarrollo de una estrategia regional. Su elaboración responde, ante todo, a que los cuatro Estados Parte han ratificado el Convenio y, en función de los compromisos asumidos en él, han formulado sus respectivas Estrategias Nacionales. De allí, la posibilidad de coordinarlas en una estrategia de nivel regional, que potencie los objetivos y prioridades comunes a los cuatro socios. El Grupo Ad Hoc sobre Biodiversidad, creado a tal efecto, tuvo un par de reuniones, pero, a pesar de la propuesta del nuevo Punto Focal por Argentina de reactivar el trabajo del Grupo, hasta la fecha, la iniciativa permanece inactiva.

(1-Gestión Sustentable de los Recursos Naturales - 1.d. Diversidad Biológica)

- c) **Residuos**. Con el objetivo de establecer las bases para una gestión ambiental de residuos especiales de generación universal y crear condiciones favorables para el desarrollo de una plataforma regional integrada, que incorpore el compromiso de la responsabilidad post consumo, se elaboró un proyecto de norma que fue aprobado por los Ministros, en su Reunión Extraordinaria del 29 de marzo de 2006, bajo la denominación de **Acuerdo de Política Mercosur de Gestión Ambiental de Residuos Especiales de Generación Universal y Responsabilidad Post Consumo**. Se trata de avanzar en un enfoque preventivo tendiente a evitar y/o minimizar, tanto los pasivos ambientales como la compleja gestión de aquellos productos que, una vez

agotada su vida útil, se convierten en residuos. Habiendo sido aprobado por los Ministros en 2006, el Acuerdo aún no ha sido tratado por el GMC, a pesar de las reiteradas solicitudes del SGT 6 y los Ministros.

(2-Calidad de vida y Planeamiento Ambiental - 2.b. Residuos Urbanos e Industriales)

- d) **Sustancias y Productos Químicos.** En abril de 2006, el Grupo Ad Hoc sobre Sustancias y Productos Químicos Peligrosos concluyó la elaboración del **Plan Estratégico de Gestión de Sustancias y Productos Químicos en el Mercosur**, aprobado por el SGT 6 en su 36 Reunión Ordinaria. El Plan contempla líneas de acción y actividades para aquellas áreas de trabajo que fueron identificadas como prioritarias para el bloque, previendo además actividades que deben ejecutarse en cada Estado Parte. Fue reprogramado en julio de 2008 y se encuentra en espera de financiamiento para sus diferentes líneas de acción.

(2-Calidad de vida y Planeamiento Ambiental - 2.d. Sustancias y Productos Peligrosos)

- e) **Gestión Ambiental y P+L.** El Programa Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del Mercosur fue creado por Decisión CMC N° 23/02, con el objetivo de fomentar la competitividad y la integración de las cadenas de valor a nivel regional. Dado que no consideraba la implicancia de un adecuado desempeño ambiental como parte de la competitividad y su valor agregado para el acceso a mercados, se inició un trabajo de articulación con el SGT 7 Industria, a efectos de incorporar estas consideraciones, de manera acordada entre ambos Subgrupos. Finalmente, por Decisión CMC N° 14/06, se aprobaron las **Directrices de Gestión Ambiental y Producción Más Limpia** las cuales deben ser incorporadas al Programa Foros de Competitividad.

(3-Instrumentos de Política Ambiental del Anexo - 3.h. Tecnologías Ambientales)

- f) **Desertificación.** El 22 de junio de 2007, en su VI Reunión Ordinaria, los Ministros de Medio Ambiente aprobaron el Acuerdo sobre **Estrategia Mercosur de Lucha contra la Desertificación, la Degradación de las Tierras y los Efectos de la Sequía.** La Estrategia ya cuenta con un Plan de Trabajo para la Primera Fase de Implementación, aprobado por los Ministros en su VII Reunión. Del mismo modo que la Estrategia de Biodiversidad, teniendo en cuenta que los Estados Parte han ratificado la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, esta Estrategia busca potenciar el tratamiento y cooperación en aquellos temas que

son de común interés para los cuatro socios. El Acuerdo aún no ha sido tratado por el GMC.

(1-Gestión Sustentable de los Recursos Naturales - 1.h. Conservación del Suelo)

- g) **Producción y Consumo Sostenibles.** Por Decisión CMC N° 26/07, del 28 de junio de 2007, se aprobó la **Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el Mercosur**. Tiene como objetivos la promoción, en forma coordinada, de iniciativas para la mejora del desempeño ambiental y la eficiencia en los procesos productivos, y la cooperación en la adopción de prácticas de producción y consumo sostenibles buscando aumentar la competitividad y reducir los riesgos para la salud humana y el ambiente. Fruto de un largo proceso de negociación, contó con el apoyo de un proyecto de cooperación técnica financiado por la Agencia de Cooperación de Alemania: el *“Proyecto Competitividad y Medio Ambiente”*. A la fecha, la Política sólo ha sido internalizada por Argentina mediante Decreto del Poder Ejecutivo N° 1182/2010.

(3-Instrumentos de Política Ambiental del Anexo - 3.h. Tecnologías Ambientales)

Cabe señalar entonces, que el complejo proceso de elaboración y aprobación de normas regionales, hasta el presente ha tenido magros resultados. Es obvio destacar que la innovación en esta materia es necesaria.

5.5. El rol de la cooperación internacional

La cooperación internacional, en tanto instrumento destinado fortalecer y/o complementar las capacidades de los países receptores en determinadas políticas sectoriales, puede resultar particularmente beneficiosa en aquellas áreas sensibles -como la ambiental-, en las que resulta muy difícil avanzar por el camino de la negociación convencional.

El Proyecto Competitividad y Medio Ambiente - Fomento de Gestión Ambiental y de Producción Más Limpia (*“Proyecto CyMA”*), fue la primera experiencia del SGT 6 en esta materia. Se trató de un proyecto de cooperación técnica, que fue ejecutado entre 2002 y 2007 por la agencia de cooperación de Alemania, la GTZ y el Subgrupo, a nivel regional, y las áreas técnicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como contrapartes nacionales.

El Proyecto CyMA estaba basado en los compromisos de avanzar hacia patrones de producción y consumo sostenibles y en una visión proactiva, que sostiene que la consideración ambiental, no debe seguir siendo vista como una traba al desarrollo económico, sino como una condición indispensable para alcanzar el desarrollo sustentable. Tuvo como meta específica fortalecer la competitividad de las pymes del bloque, a través de un mejor desempeño ambiental promoviendo la utilización de métodos de producción más limpia y sistemas de gestión ambiental y promover políticas y estrategias regionales en la materia.



Entre sus resultados más destacados está su contribución a la elaboración de la Política regional y a la incorporación de consideraciones ambientales en otros ámbitos del Mercosur, como el Programa Foros de Competitividad y en los criterios de eco-eficiencia en las bases del Concurso Mercosur de Diseño e Integración Productiva en Muebles del Foro Madera-Muebles.

Asimismo, hay otros logros, no tan visibles y que, sin duda, también han apoyado al fortalecimiento del SGT 6 y su Grupo Ad Hoc, también denominado "CyMA". A lo largo de los 5 años de ejecución, los representantes de las áreas técnicas participaron de reuniones, talleres específicos, conformando un equipo de trabajo que supo complementar las prioridades de sus respectivos países con el objetivo regional.

La experiencia de este Proyecto, abrió las puertas a nuevas ofertas de cooperación de distintos organismos donantes. Y, seguramente marcó también el punto de inflexión hacia un cambio en la orientación de la agenda del SGT 6, al mostrar la importancia de contar con financiamiento y superar las dificultades de los países para movilizar a sus funcionarios y técnicos de las áreas específicas.

Antes de la conclusión de Proyecto CyMA, en 2006 el SGT 6 ya contaba con propuestas de las agencias de cooperación de Japón (JICA) y España (AECID), del PNUMA, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de la Unión Europea. Se presentaba entonces el desafío de desarrollar e implementar proyectos de cooperación, en función de los intereses prioritarios de la región, y que fueran adecuados a la capacidad técnica y

financiera de los Estados Parte para otorgarles sostenibilidad, una vez concluida su ejecución.

El SGT 6 parecía haber encontrado un nuevo rumbo, a partir de la *“lluvia”* de propuestas que llegaban de los organismos donantes de la cooperación internacional al desarrollo. No obstante, esta ventana de oportunidad de gestionar cooperación en varias áreas temáticas a la vez, está produciendo un resultado paradójico. En efecto, es tan fuerte el control que el Subgrupo impone sobre los proyectos en estudio o en ejecución, que claramente puede rebasar su capacidad de gestión, llevándolo incluso al rechazo de la antes tan esperada oferta, por falta de recursos de la contraparte Mercosur.

Mientras tanto, se ejecutó el segundo proyecto de cooperación, *“Compras Públicas Sustentables”*, esta vez con financiamiento PNUMA y ejecutado por una ONG argentina. Los resultados fueron bastante magros, por lo cual el SGT 6 solicitó por acta al PNUMA que se archivara como un documento de trabajo, y finalmente, que se mantuviera como documento reservado, dado que *“no representa la opinión del SGT 6”*.

Actualmente se encuentran en las primeras fases de ejecución los Proyectos *“Econormas”* y *“SIAM”*.

El Programa Econormas - Apoyo a la Profundización del Proceso de Integración Económica y Desarrollo Sostenible del Mercosur, financiado por la UE y ejecutado por los SGT 3 y 6, se enmarca en el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional UE – Mercosur y su Documento Estratégico Regional 2007-2013.

Tiene como objetivo general fortalecer la capacidad negociadora del Mercosur con otros bloques y facilitar el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación UE/Mercosur, a través de la mejora de la calidad y seguridad de sus productos y del fortalecimiento de la capacidad de conciliar el crecimiento de la actividad económica y comercial con la gestión sostenible de los recursos y un alto grado de protección ambiental. Su objetivo específico consiste en impulsar el proceso de consolidación e integración del Mercosur y el desarrollo sostenible de la región, mediante el fortalecimiento de la protección ambiental, el manejo sostenible de recursos naturales y la facilitación del comercio a través de la convergencia de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad y de etiquetado de

productos químicos según el Sistema General Armonizado (o GHS por su sigla en inglés).

Por Resolución N° 28/08, el GMC aprobó las Disposiciones Técnicas y Administrativas y el Marco Lógico del Programa. Luego de ser aprobado, este proyecto estuvo un largo tiempo en espera de acuerdo por ajustes en varios ítems, especialmente en el subcomponente Producción y Consumo Sostenibles, ya que incluía subsidios para implementación de acciones de producción limpia, que la UE no admite bajo el formato de la cooperación al desarrollo.

Luego de dos años de espera, en 2010 se retomaron las reuniones de los grupos ad hoc involucrados y se están elaborando los planes de trabajo de cada componente con las áreas técnicas nacionales, actuando como contrapartes nacionales. El desembolso de fondos por parte de la UE está previsto para 2011.

El Proyecto SIAM Sistema de Información Ambiental del Mercosur, es un financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con el objetivo de desarrollar el sistema de información ambiental de la región. En Actas de 2010 se informa que fue aprobado por el gobierno de España y por el GMC. Actualmente, a través del Grupo ad hoc SIAM, se está formulando el marco lógico del proyecto y su plan operativo 2010. Una vez concluidos se dará inicio formal al proyecto. No obstante, la AECID ya ha realizado desembolsos para financiar el primer taller de trabajo.

Como Anexo 3 se incluye una tabla que sintetiza el relevamiento realizado sobre los proyectos de cooperación internacional y su respectivo estado de trámite.



Capítulo 6. Hacia una estrategia medioambiental ofensiva

6.1. Bases teóricas para el diseño de políticas y estrategias

Todo proceso de planificación, se orienta a objetivos y se sustenta en un plan amplio o estrategia, que se expresa en planes de acción, programas y proyectos.

La formulación y puesta en marcha de una estrategia, que permita crear o preservar las ventajas competitivas de una organización, en correspondencia con las oportunidades y amenazas que ofrece el entorno, nos lleva al concepto de planificación estratégica.

La planificación estratégica consiste en la búsqueda de las ventajas competitivas de una organización, y la formulación y puesta en marcha de un plan de acción que permitan crear o preservar estas ventajas, en función del proceso de cambio buscado, el entorno y sus presiones, y los recursos disponibles. (Feilbogen, 2008)

En este sentido se requiere entonces de un análisis de la estructura organizacional, división de trabajo y evaluación del desempeño actual, que nos permita revelar sus fortalezas y debilidades. Y, a la vez, un estudio del entorno, de las tendencias y cambios y evaluación de grupos e instituciones, cuyos intereses se relacionen con la organización, que nos permita descubrir las amenazas y oportunidades. Concluida esta etapa se pasa a la planificación operativa, en la cual se identifican líneas de acción, metas, resultados esperados, actividades, tareas y asignación de recursos.

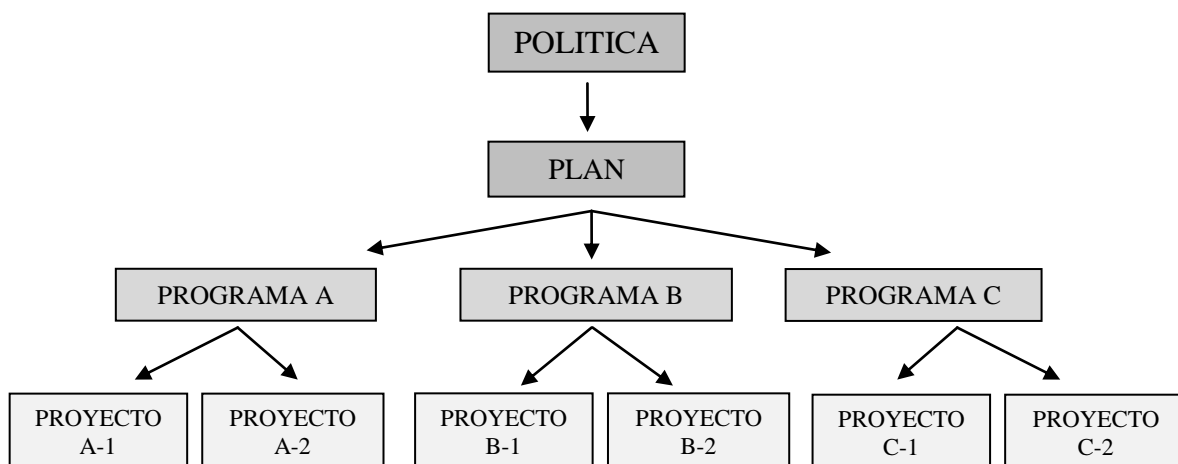
Una herramienta de uso frecuente es el análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), el cual contribuye a definir estrategias diferenciadas de acuerdo con la información obtenida.

Cabe señalar que la planificación estratégica también busca reducir el grado de incertidumbre para la toma de decisiones. Para ello se trabaja con el

concepto de escenarios, que permitan imaginar las alternativas que se puedan presentar, y las consecuencias que ellas generarían.

Finalmente, cabe agregar que es necesaria una cuota de flexibilidad para adaptarnos a los cambios de entorno fuera y dentro de la organización. El mundo real requiere, a lo largo del camino, un poco de previsión y algo de adaptación.

Podemos concluir que el diseño de una política implica priorizar sectores, y establecer el tipo de interacción que éstos mantendrán entre sí, en el marco de un contexto teórico, histórico y espacial determinado. Desde esta perspectiva, la traducción operacional de una política es, en un orden descendente: un plan (o estrategia), luego programas y finalmente, proyectos (Barros, 1999). Ello de acuerdo al siguiente esquema.



La falta de un organigrama de este tipo, explica las dificultades para encontrar un contexto que dé marco a las iniciativas que se ejecutan en materia ambiental en el Mercosur, evidenciando que no se llevado a cabo un proceso de planificación estratégica.

6.2. Aproximación a una política medioambiental común

6.2.1. Justificación de su necesidad

De acuerdo a lo establecido en el art.1º del Tratado de Asunción, constituir el mercado común implica, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y armonización de legislaciones en áreas pertinentes, “... *a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes*” y “*el compromiso de los Estados Partes de, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración*” como mecanismos para constituir el mercado común.

La coordinación de políticas sectoriales es claramente una tarea común para los grupos técnicos. Como señalé en el Capítulo 5, uno de los objetivos del SGT 7 Industria, es “*avanzar hacia una política industrial común*”.

Si bien no ha sido mencionada expresamente, se entiende que la política ambiental es una más de las políticas sectoriales a ser objeto de coordinación.

Cabe señalar que apenas firmado el Protocolo de Ouro Preto, en 1995 la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, en su Informe Analítico N° 4, ya sostenía que sería oportuno y esperable que se formularan políticas ambientales regionales y se determinaran objetivos y estándares de calidad ambiental, a través de programas de acción para su logro gradual y progresivo.

A la fecha, el Mercosur no cuenta con una política ambiental o estrategia general que otorgue un marco contextual a las acciones que se ejecutan, ni se ha desarrollado una estrategia o programa global de acción, que sirviera de plataforma de trabajo para el desarrollo de una política regional.

No obstante, del análisis de los elementos disponibles, instrumentos jurídicos y pautas de trabajo, pude deducir que reemplazaron las herramientas de planificación con la elaboración de un instrumento jurídico, que incluyera los elementos constitutivos de una política (objetivos, principios). De igual modo, las pautas de trabajo parecen ocupar el lugar del

plan de acción. Sin embargo, el Protocolo, el instrumento más completo y preciso como para paliar este déficit, no fue aprobado. Por su parte, el Acuerdo Marco resulta insuficiente como herramienta para abordar esta tarea y las Pautas de Trabajo, si bien viables, tampoco aportan claridad, por las razones ya expuestas en el Capítulo anterior (punto 5.4.1).

Este déficit se hace visible al enfrentarse al conjunto de normas de diferente denominación y alcance, directrices, pautas de trabajo, estrategias, proyectos de cooperación y otras iniciativas de los órganos ambientales del Mercosur. Para el investigador se presenta como un galimatías o un rompecabezas incompleto.

En vista de lo analizado en el punto anterior, a efectos de otorgar sentido, fundamento y marco a las iniciativas en la materia, considero primordial establecer una política en materia medioambiental, en base a la cual anclar prioridades regionales, normativa, lineamientos de acción, proyectos y otras iniciativas.

En este sentido, resulta interesante mencionar como antecedente el Proyecto de Declaración de la Comisión de Mercosur de la Cámara de Diputados de la Nación, emitido en 2006, en el marco del conflicto con Uruguay por las papeleras de Fray Bentos, que dice:²⁷

Proyecto de declaración

La Cámara de Diputados de la Nación

DECLARA:

“Que vería con agrado que el Poder Ejecutivo, a través del organismo que estime corresponder, arbitre las medidas pertinentes a fin de diseñar una política ambiental común que haga compatible el desarrollo económico y productivo de los países miembros del Mercosur.”

²⁷ Cámara de Diputados de la Nación - Sesiones Ordinarias 2006 - Orden del Día N° 1519 - Comisión de Mercosur

En los fundamentos de la Declaración, el autor del Proyecto sostiene:

“Si bien existe dentro de la estructura institucional del bloque, el Subgrupo de Trabajo 6 - Medio Ambiente, que viene trabajando en una serie de planeamientos importantes, tales como el acuífero Guaraní, y la cuenca del río Uruguay, estas medidas aún no conforman una política ambiental común, que sea aceptada por todos los Estados partes.”

La respuesta del SGT 6 a este requerimiento, puede ser considerada políticamente correcta, pero ciertamente elusiva de la cuestión central.

En efecto, en el texto se sostiene que *“alcanzar una política común en materia ambiental en el Mercosur implica avanzar no solo en cambios institucionales sino también en decisiones estratégicas que incluyen, entre otras cuestiones claves, la coordinación macroeconómica y la complementación industrial.”* Agrega que para ello será necesaria *“...la creación de algún organismo capaz de representar el interés del proyecto integrador por encima del interés de los Estados Partes... y acuerdos sobre políticas productivas, de inversiones y sobre diferentes instrumentos económicos.”* Y afirma que *“...en núcleos fundamentales del proceso aún no se ha llegado a un nivel de desarrollo y madurez para establecer políticas comunes...”*²⁸

Estas consideraciones deben haber confundido al parlamentario tanto como al investigador, ya que a continuación, el SGT 6 sostiene que *“... de consolidarse políticas comunes productivas, industriales y de inversiones, se debe considerar que las cuestiones ambientales son consideradas conflictivas por la posibilidad de que se constituyan en barreras al libre comercio”*.

Puedo deducir entonces que, si aún se acordaran políticas de desarrollo comunes, tampoco podría avanzarse en los aspectos ambientales, por su posible carácter de barrera paraarancelaria. Que estas consideraciones provengan del organismo ambiental, resulta un contrasentido.

²⁸ Tramitada por Expte. Nº 9940/2006 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En efecto, es sabido que las cuestiones ambientales pueden ser usadas por los países industrializados, como barrera al ingreso de productos de países en desarrollo. Pero también es necesario, que los organismos competentes aporten claridad sobre el particular y, sobre todo, no sean funcionales al status quo.

Es hora de reivindicar las cuestiones ambientales con la misma fuerza con la que se admiten los reglamentos técnicos, las barreras fito y zoo sanitarias, o las referidas a la salud.

En este sentido, en junio de 2008 los Ministros de Medio Ambiente coincidieron en la necesidad de reconocer la transversalidad de la temática y, en función de ello, elaborar una estrategia que asegure su efectiva inserción en Mercosur, y permita que el ambiente no sea percibido como una barrera al comercio, sino como una oportunidad para mejorar la competitividad.²⁹

Por último, cabe señalar que el Informe GEO Mercosur sostiene que las políticas ambientales y la gestión ambiental, no sólo son indispensables para lograr un programa de integración genuino y orientado al desarrollo sostenible, sino que son necesarias como compromiso frente al valor de la vida, tanto humana como natural, y nuestros compromisos con los futuros habitantes del Mercosur.³⁰



6.2.2. Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

En consonancia con las previsiones establecidas en el ámbito de la planificación estratégica, y a efectos de proponer acciones proactivas, avancé con la realización de un estudio del SGT 6, sus logros y dificultades, utilizando la metodología FODA (fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas). Se trata de un instrumento particularmente apto para el estudio de organizaciones, que en este caso ha permitido trazar un panorama sintético del órgano competente en la estructura institucional del Mercosur y de la materia en la que tiene su competencia. El análisis FODA completo se incluye como Anexo 4. Los aspectos más destacados se sintetizan en la siguiente matriz de resultados.

²⁹ VIII Reunión de Ministros de Medio Ambiente, junio de 2008.

³⁰ GEO Mercosur, Capítulo 9 Opciones para la acción, pág.159.

Fortalezas	Debilidades
<p><i>Capacidad técnica.</i> <i>Temas abordados con fundamento.</i> <i>Se suman aportes de técnicos que suman rigor científico.</i></p>	<p><i>Falta de planificación y visión estratégica. Sobrecarga de tareas.</i> <i>Fallas en la coordinación y comunicación. Inversión de roles con las áreas técnicas nacionales.</i></p>
<p><i>Conocimiento del contexto internacional y multilateral (AMUMAs, OMC, otros organismos del sistema de Naciones Unidas, tratados bilaterales)</i></p>	<p><i>Mínima o nula articulación con las agencias internacionales, regionales o bilaterales.</i> <i>Insuficiente o nula articulación con los AMUMAs.</i></p>
<p><i>Voluntad y continuidad: trabajo ininterrumpido desde 1995 con promedio de 4 reuniones anuales.</i></p>	<p><i>Agenda sesgada a la creación de normativa orientada a la cooperación con magros resultados. Promedio de 0,4 normas por año.</i></p>
<p><i>Capacidad de articulación.</i> <i>Se verifican acciones con buenos resultados pero acotadas al SGT 7, el Foro Madera Mueble, y el SGT3.</i></p>	<p><i>Pocos logros con el resto de los organismos del bloque.</i> <i>Relación muy discontinua o nula con el sector privado, del trabajo, ciencia y técnica, ONGs</i></p>
<p><i>Posición institucional en el Mercosur que permite establecer vínculos estratégicos con otros organismos y agencias.</i></p>	<p><i>Aislamiento.</i> <i>Fallas de visibilidad.</i> <i>Vínculos acotados a la búsqueda de financiamiento.</i></p>

Oportunidades	Amenazas
<p><i>Acompañamiento y coordinación de posiciones comunes en las negociaciones de los AMUMAs.</i></p> <p><i>Vínculos con agencias del sistema de Naciones Unidas: PNUD, CEPAL, ONUDI, UNCTAD.</i></p> <p><i>Coordinación con otros esquemas de integración: Comunidad Andina, SICA, UE, CARICOM.</i></p>	<p><i>Vigencia de la contradicción economía-ecología.</i></p> <p><i>Desconocimiento de las oportunidades de competitividad a partir del buen desempeño ambiental.</i></p> <p><i>Estructura productiva de la región.</i></p> <p><i>Visión de las consideraciones ambientales como barrera para arancelaria.</i></p> <p><i>Retórica ambientalista</i></p>
	
<p><i>El aprovechamiento de las fortalezas, en función de las múltiples oportunidades, puede ubicar al SGT 6 y a la Reunión de Ministros en un lugar destacado, en promoción de la incorporación transversal de la temática, en las políticas del Mercosur y un rol innovador en el marco de los AMUMAs.</i></p>	<p><i>Las debilidades, potenciadas por las amenazas, llevan a estos organismos a un lugar de irrelevancia, tanto hacia el interior del bloque, como en la percepción que se tiene del tema ambiental en el Mercosur, en los ámbitos internacionales.</i></p>

6.2.3. Escenarios del Informe GEO Mercosur

Como complemento del análisis FODA, he tomado en consideración el ejercicio de desarrollo de escenarios, realizado en el Capítulo 8 del Informe GEO Mercosur. En efecto, esta herramienta también permite analizar cuáles son las metas que se desean alcanzar, así como aquellos resultados o consecuencias que se busca evitar. En este caso, se consideraron dos dimensiones esenciales: la integración regional y las políticas y la gestión ambiental.

Sobre ambas variables se ensayó su profundización y/o debilitamiento, de acuerdo al siguiente esquema:

		INTEGRACIÓN	
AMBIENTE	1 <u>Camino común a la sustentabilidad</u> ▪ Fortalecimiento de la integración regional ▪ Fortalecimiento de la gestión ambiental	3 <u>Mejoras ambientales sin articulación regional</u> ▪ Debilitamiento de la integración regional ▪ Fortalecimiento de la gestión ambiental	
	2 <u>Integración sin ecología</u> ▪ Fortalecimiento de la integración regional ▪ Debilitamiento de la gestión ambiental	4 <u>Insustentabilidad regional</u> ▪ Debilitamiento de la integración regional ▪ Debilitamiento de la gestión ambiental	

La circunstancia óptima se encuentra en el Escenario 1, donde se profundiza la integración regional y se fortalece la política y gestión ambiental. Contrariamente, en el Escenario 4 se debilita el proceso de integración regional y la aplicación de las políticas ambientales, resulta inadecuada e insuficiente. Los escenarios intermedios ofrecen alternativamente fortalecimientos o debilitamientos, ya sea en el ámbito de la integración o de las políticas ambientales, tal como se definen en los casos 2 y 3.

Las características más destacadas de cada uno de los escenarios desarrollados en el Informe se incluyen como Anexo 5.

Tomando en cuenta la visión, la dimensión productiva y ambiental, la atención a asimetrías y los niveles de incertidumbre en los cuatro escenarios, el Informe llega a la síntesis expresada en el siguiente esquema:

	<i>Escenario 1</i> + integración + ambiente	<i>Escenario 2</i> + integración - ambiente	<i>Escenario 3</i> - integración + ambiente	<i>Escenario 4</i> - integración - ambiente
Visión	<i>Desarrollo sostenible basado en una visión común que incorpora la dimensión ambiental</i>	<i>Desarrollo basado en una visión regional, pero que no incorpora la visión ambiental</i>	<i>No existe una visión regional compartida del desarrollo; posturas ambientales nacionales</i>	<i>No existe una visión regional compartida del desarrollo, no se incorpora la dimensión ambiental</i>
Dimensión ambiental	<i>Mejora la conservación del patrimonio ecológico. Mayor coordinación y armonización; altas metas ambientales</i>	<i>Deterioro del patrimonio ecológico. Mayor coordinación y armonización. Bajas metas ambientales comunes</i>	<i>Se reduce el deterioro del patrimonio ecológico. Menor coordinación, baja armonización. Altas metas ambientales nacionales</i>	<i>Alto deterioro patrimonio ecológico. Menor coordinación y articulación; bajas metas ambientales</i>
Dimensión productiva	<i>Políticas comunes en sectores productivos</i>	<i>Políticas comunes en sectores productivos</i>	<i>No se logran políticas productivas comunes</i>	<i>No se logran políticas productivas comunes</i>
Asimetrías y convergencias	<i>Asimetrías se reducen, convergencia en el desarrollo</i>	<i>Asimetrías se reducen en varios sectores, pero se mantiene en el ambiental</i>	<i>Asimetrías se mantienen o acentúan</i>	<i>Asimetrías se mantienen</i>
Incetidumbre	<i>Menor</i>	<i>Mayor</i>	<i>Media</i>	<i>Muy alta</i>
Participación de sociedad civil	<i>Mejora sustantiva en la discusión de temas ambientales</i>	<i>No ha logrado influenciar decididamente en el proceso de integración</i>	<i>Mejora en la discusión de temas ambientales</i>	<i>Decrece el nivel de confianza en la gobernabilidad regional</i>

6.3. Alternativas para la elaboración de la Política Ambiental

Una vez identificadas las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, y contando como herramienta adicional al ejercicio de escenarios, pude esbozar los elementos que, a mi criterio, deberían ser incluidos en una estrategia de intervención de la política ambiental del bloque.

Ante todo, es preciso señalar que, la elaboración de una política ambiental regional debe ser objeto de una convocatoria amplia, en el cual confluyan la participación y el compromiso de los convocados para la concreción de la visión, principios y objetivos que se acuerden.

6.3.1. Componentes propuestos

6.3.1.1. Objetivos, visión, misión, principios

El propósito de la planificación y de todos los planes derivados de este proceso, es facilitar la consecución de objetivos. Son los fines hacia los cuales se dirigen las actividades y una base de orientación para los actores.

De la lectura del Tratado de Asunción surge como uno de los posibles objetivos para la temática ambiental, la coordinación de las políticas de los Estados Parte en esta materia. Claramente esta iniciativa debería manifestarse en un instrumento, o más precisamente en una política común. Un todo que, a nivel regional, sea más integrador, que la sumatoria de las partes.

Surge así que el objetivo del SGT 6 no sería otro que acordar e implementar una política común. Por supuesto que éste sería el objetivo a largo plazo, lo mismo que el de alcanzar el mercado común. Cabe suponer, entonces que también sería propio del SGT 6, trazar la estrategia de intervención para llegar a acordar la política regional.

Toda estrategia de intervención implica la ejecución de acciones. Es oportuno remarcar que, si bien los meros planes no aseguran el éxito para

alcanzar los objetivos, sin planes la acción se transforma en una actividad aleatoria, que produce caos. (Feilbogen, 2008)

La misión es la razón de ser de una organización, en este caso los organismos ambientales del Mercosur, y la visión refiere a su ubicación en escenarios futuros. Definir estos conceptos es fundamental, especialmente para diferenciar ámbitos de acción, atribuciones, roles y funciones de la Reunión de Ministros y el SGT 6, a efectos de potenciar las fortalezas de cada uno.

En cuanto a los principios, entiendo que, sobre la base de los establecidos en el Tratado de Asunción -gradualidad, flexibilidad y equilibrio- y, habiéndolos tomado tanto el Protocolo, como el Acuerdo Marco, deberían adoptarse los emanados de la Declaración de Río.

6.3.1.2. Ejes estratégicos

En mi opinión, considerando las herramientas de análisis señaladas, las iniciativas que debieran promoverse en el marco de una estrategia ambiental podrán enmarcarse en los siguientes ejes estratégicos:

1) Articulación horizontal

a) Organismos nacionales

A nivel nacional, los Estados Parte cuentan con políticas o estrategias y una gran cantidad de programas y proyectos en diferentes materias con orientación al desarrollo sustentable.

En este sentido, cabe señalar el aporte del GEO Mercosur al afirmar que la coordinación a nivel nacional entre los distintos organismos nacionales que intervienen en cuestiones relativas a los acuerdos internacionales, es clave para lograr la compatibilidad entre las obligaciones internacionales y su aplicación en el plano nacional. Por ejemplo, la aplicación efectiva a nivel nacional es el modo más eficaz y directo de fomentar la compatibilidad entre las obligaciones comerciales específicas establecidas en los AMUMAs y las normas de la OMC, ya se trate de la formulación de posiciones de negociación o de la ulterior aplicación de los acuerdos.

b) Organismos del Mercosur

En el nivel regional, existe una serie de foros con los que es necesario articular. Entre otros, además de los Subgrupos competentes en temas productivos, de comercio e inversiones, se destacan las Reuniones Especializadas de: *Ciencia y Tecnología, Agricultura Familiar, Turismo, Infraestructura, Reducción de Riesgos de Desastres*; y los Grupos ad hoc de: *Biotecnología Agropecuaria, Integración fronteriza, Biocombustibles; Política Regional de Neumáticos.*

Asimismo, considero fundamental la articulación con el *Programa de Integración Productiva del Mercosur*, que cuenta con un Fondo Mercosur de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas, aprobados por Decisiones CMC N° 12/08 y 13/08 respectivamente; el *Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del Mercosur*, aprobado por Decisión CMC N° 3/08; el *Plan de Acción del Mercosur para la Cooperación en Materia de Biocombustibles*, aprobado por Decisión CMC N° 49/07; el *FOCEM* (que incluye la consideración ambiental en los art. 37 y 40 de su Reglamento, aprobado por Decisión CMC N° 24/05).³¹

A nivel ministerial, considero oportuno la articulación con el *Parlamento*, el *Foro Consultivo Económico y Social*, la *Comisión de Representantes Permanentes*, y los Grupos de Alto Nivel para la elaboración del *Plan Estratégico sobre Superación de Asimetrías* y el *Programa de Cooperación Sur-Sur* y la *Red de Mercociudades* y organismos como *Instituto de Derechos Humanos* y el *Instituto Social del Mercosur*.

c) Otros organismos y tratados bilaterales, multilaterales

La Comunidad Andina, el SICA o el CARICOM son esquemas de integración con los cuales, entiendo es necesaria una agenda de intercambio de experiencias, conocimiento de sus logros y dificultades para incorporar las consideraciones ambientales.

En este sentido, aún no se ha avanzado con estas cuestiones en el ámbito de la UNASUR. Los Ministros de Medio Ambiente pueden jugar un rol fundamental para impulsar la creación de un Consejo o un Grupo de Trabajo sobre medio ambiente y desarrollo sustentable en esta iniciativa.

³¹ Normas disponibles en www.mercosur.int – Solapa Normativa

Otra línea de trabajo que considero necesaria es la articulación con instituciones bilaterales o multilaterales encargadas de la gestión de cuencas hídricas, recursos naturales, ecosistemas compartidos o áreas boscosas nativas. En este sentido, el GEO Mercosur afirma que gestión ambiental de las cuencas compartidas, recursos compartidos y las zonas de frontera son aspectos claves en los procesos de integración. E identifica tres ejes sobre los que se han desarrollado respuestas políticas orientadas a la gestión ambiental: la cuenca del Amazonas, la cuenca del Río de la Plata, y la cordillera de los Andes. La Organización del Tratado de la Cuenca Amazónica, el Tratado de la Cuenca del Plata, el Tratado del Río Uruguay, el Tratado sobre integración y complementación minera entre Argentina y Chile, entre otros, son ejemplos de estas iniciativas.

En cuanto a las negociaciones sobre medio ambiente en la OMC, en el marco de la Ronda de Doha, sigue siendo oportuno el aporte del SGT 6 para continuar intentando acercar las posiciones de los países de la región. Estas son negociaciones muy complejas y su responsabilidad recae en otras áreas de gobierno. Además, si bien es evidente que Brasil ha tomado un rumbo diferenciado de los demás miembros del Mercosur, ello no impide que los demás socios mantengan la orientación dada en este ámbito.

d) Organismos internacionales y multilaterales

Como he señalado en el Análisis FODA, en el escenario internacional se encuentran las mayores oportunidades para reforzar el tratamiento de las cuestiones ambientales.

En el marco del sistema de Naciones Unidas, entiendo estratégico el acompañamiento de la agenda del PNUMA. Esto implica pensar más allá de la búsqueda de financiamiento, e involucrarse en las áreas prioritarias que el Programa define como los desafíos para el siglo XXI: cambio climático, desastres y conflictos, manejo de ecosistemas, gestión medio ambiental, sustancias dañinas y eficiencia de recursos. Además, hay emprendimientos para destacar como la Iniciativa Economía Verde (Green Economy Initiative) en los que hay un importante escenario para realizar aportes.

Lo mismo vale para el desarrollo de una agenda de trabajo con las agencias del sistema de Naciones Unidas que abordan cuestiones ambientales y relativas al desarrollo sustentable como CEPAL, UNCTAD, PNUD, UNDESA y ONUDI.

2) Acuerdos Multilaterales Ambientales

El acompañamiento de la agenda ambiental internacional, debe ser uno de los ejes de trabajo prioritarios. Mientras no se reoriente la acción en este sentido, lo que haga el Mercosur en materia ambiental, seguirá siendo objeto de desconocimiento e incertidumbre en estos escenarios.

Por otro lado, es inviable la implementación del Acuerdo Marco en aquellas Áreas Temáticas, que son objeto de negociación multilateral, sin coordinar con las áreas técnicas nacionales responsables de la negociación de los AMUMAs.

Asimismo, en esta línea de trabajo, el SGT 6 podría avanzar con propuestas de enfoques integrados, identificando sinergias entre estos instrumentos. Esto constituye una oportunidad para compatibilizar temas comunes y requerimientos de asistencia externa. Los especialistas entrevistados coincidieron en esta necesidad y en la complementariedad entre las convenciones, convenios e iniciativas en materia de Cambio Climático, Diversidad Biológica, Desertificación y Bosques. También hay nichos de complementación de Cambio Climático con herramientas de Producción Limpia.

3) Cooperación

a) Cooperación Internacional al desarrollo

Las acciones enmarcadas en la denominada cooperación Internacional al desarrollo pueden resultar particularmente beneficiosas para los temas ambientales. En este sentido, hay gran cantidad de organismos y ofertas de cooperación, de las cuales la mayoría contiene líneas de acción orientadas a cuestiones ambientales específicas o al desarrollo sustentable. Para ello, es necesario iniciar un relevamiento de la operatoria vigente e identificación de temáticas plausibles de ejecutar a través del SGT 6. Este ejercicio, a mi entender, debiera hacerse extensivo a otras áreas gubernamentales y otros sectores para identificar objetivos y prioridades compartidos que permitan gestionar las acciones de cooperación de manera conjunta, evitando así una sobrecarga de tareas sobre el Subgrupo.

Asimismo, además de organismos donantes, es oportuno recordar que los AMUMAs e iniciativas como el Proceso de Marrakech, cuentan con mecanismos de financiamiento, lo cual agilizaría el trabajo de los Grupos ad hoc del SGT 6 en la tareas de coordinación a nivel regional.

b) Cooperación Sur-Sur

Si bien se considera a la cooperación en el marco de las relaciones Norte-Sur, la cooperación Sur-Sur es un complemento valioso que recibe cada vez mayor atención, ante el creciente peso de algunos países en desarrollo en la economía mundial. En efecto, las economías “*emergentes*” como Brasil, India y China, ya representan un importante porcentaje del PIB global.

Si bien la cooperación tradicional constituye una herramienta importante, cabe señalar que los países en desarrollo y la sociedad civil han criticado reiteradamente la forma en que los países desarrollados han usado este tipo de ayuda como instrumento para imponer sus condiciones e intereses. En este sentido, las agendas globales tratan de mantener el statu quo, en lo político y en lo económico, a través de la irrestricta defensa del libre comercio, la propiedad intelectual, la liberalización financiera o la protección de sus inversiones. Los tímidos avances en el cumplimiento del Protocolo de Kyoto o el fracaso de la Ronda Doha, son ejemplos más que suficientes.

Por ello, los países del Sur están aumentando sus asociaciones a través de mecanismos interregionales, regionales y subregionales, buscando además alternativas para financiar su desarrollo.

El Mercosur, contando justamente entre sus socios a una de las grandes economías emergentes, no puede obviar esta modalidad de cooperación.

c) Cooperación Público-Privada

Los procesos de negociación ambiental del bloque deben cumplir con los principios de transparencia y de participación establecidos en su normativa.

En este sentido, hay una diversidad de actores involucrados en el Mercosur. Desde luego que el sector privado, ha sido el gran impulsor de los acuerdos comerciales. Pero hay en el ámbito de la sociedad civil, cada vez más instituciones interesadas en el proceso de integración: ya sea por los riesgos e impactos que ciertos emprendimientos productivos entrañan a sus comunidades y ecosistemas, o por la exigencia de mejores condiciones

laborales asociadas a la salud y al ambiente, o la necesidad de aportar sus conocimientos científicos y técnicos. Lo cierto es que cada día se acrecienta la necesidad de incluirlos en la toma de decisiones y la gestión.

Cabe señalar que en la Política de Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles, los países se comprometieron a propender al desarrollo y a la adopción de tecnologías más limpias en los sistemas productivos del Mercosur, a fomentar el consumo sustentable, el diseño para productos y procesos amigables con el ambiente, la competitividad subregional en base a un buen desempeño ambiental, y a promover el consumo sustentable. Para ello, la convocatoria a la participación en programas y acciones conjuntas con el sector privado y del trabajo, es clave.

6.3.2. Integración de los organismos ambientales

A mi criterio, para llevar adelante la serie de iniciativas propuestas, el SGT 6 debería conformarse como un cuerpo colegiado, liderado por la figura establecida por el GMC de una coordinación nacional, e integrado por representantes de áreas técnicas nacionales y/o los puntos focales de los AMUMAs y otras iniciativas ambientales de nivel regional o internacional.

En este sentido, el Subgrupo debería contemplar dos campos de acción claramente diferenciados: por un lado, un ámbito estratégico que defina prioridades y cursos de acción y realice un seguimiento o monitoreo de las actividades que se lleven a cabo. Por el otro, delegar en los Grupos ad hoc, la implementación de la política o estrategia, a través de la elaboración y ejecución de los programas, proyectos y otras iniciativas que la sustenten.

Además, es prioritario que los integrantes del SGT 6, especialmente los integrantes de los Grupos ad hoc, adquieran el conocimiento y la destreza necesaria en las particularidades del Mercosur, que guardan diferencias con otros procesos de negociación internacional como los AMUMAs o las iniciativas enmarcadas en la cooperación internacional al desarrollo. Por supuesto que la estabilidad de estos funcionarios también es fundamental, aunque claramente ello depende de los vaivenes de sus respectivas administraciones nacionales.

6.3.3. Acciones iniciales prioritarias

A los efectos de llevar adelante las orientaciones propuestas, he considerado la necesidad de llevar a cabo las siguientes acciones prioritarias:

Relevamiento y convocatoria a los organismos del sector público, privado, académico, ciencia y tecnología, del trabajo, del consumo y organizaciones no gubernamentales, involucradas en cuestiones relativas al desarrollo.

Relevamiento de los AMUMAs y otras iniciativas en las que los países del bloque sean parte y de los compromisos asumidos a nivel nacional que ameriten coordinación a nivel regional.

Convocatoria a los puntos focales o responsables nacionales de estos instrumentos para identificar temas de interés común, prioridades y sinergias.

Relevamiento de los organismos donantes y convocatorias vigentes en el marco de la cooperación internacional al desarrollo, y cooperación sur-sur para identificar aquellas de interés para el Mercosur.

Acciones de visibilidad: reorientar el ingreso del portal ubicado en la página oficial del Mercosur hacia la página web de la SAyDS de Argentina.

Simplificación de procedimientos, especialmente en la redacción de Actas. Agilización de las comunicaciones.

Cumplimiento de los compromisos asumidos en Actas.

Reformación de las Pautas de trabajo.

Desacoplar la Reunión de Ministros del SGT 6. Las atribuciones y roles de ambos organismos deben estar claramente diferenciadas. Modificación sustancial de su reglamento interno.

Fortalecimiento y/o creación de Grupos ad hoc a efectos de contar con los insumos técnicos necesario para abordar las diferentes áreas temáticas.



Capítulo 7. Conclusiones

7.1. Validación de hipótesis

El trabajo de investigación abarcó dos campos: la temática ambiental en el escenario internacional y el proceso de integración regional. En la intersección de estos dos conjuntos, debía ubicarse el objeto de estudio: el tratamiento de la temática ambiental en el Mercosur.

Al elaborar el proyecto de tesis, visualicé que el espacio de intersección de ambos conjuntos, no era tan importante como el que esperaba. En efecto, pude deducir la relación entre los avances institucionales del “*Mercosur ambiental*”, con los que se daban a nivel internacional, con la realización de las tres grandes Conferencias o Cumbres sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Como he señalado, la creación de los organismos ambientales del bloque (Reunión Especializada de Medio Ambiente, Subgrupo de Trabajo N° 6 y Reunión de Ministros de Medio Ambiente), se relaciona directamente con los avances registrados en Río y Johannesburgo.

No obstante, encontré cierta desconexión entre la agenda y las iniciativas del Mercosur en esta materia, con el desarrollo que estaban alcanzando en los acuerdos multilaterales ambientales (Cambio Climático, Biodiversidad, Desertificación, entre otros) y/o las iniciativas regionales e internacionales en las cuales, sin obligaciones taxativas, los Estados también asumían el compromiso de desarrollar determinadas acciones referidas principalmente al tema de Bosques y/o Producción y Consumo Sostenibles.

Por ello, una de las hipótesis del proyecto de tesis, sostenía que la coordinación de políticas, complementación de estrategias y planes de acción de los acuerdos multilaterales ambientales, resultaría una herramienta eficaz para incorporar las consideraciones ambientales en el Mercosur.

Gráficamente, el planteo lleva a que el universo de trabajo de los organismos ambientales del Mercosur, se desarrolle en el espacio en el que ambos conjuntos se superponen.



Debo señalar que, contrastando el análisis de la bibliografía, con los resultados reflejados en las normas y actas de las reuniones de los organismos mencionados, fui hallando las claves que me llevaron a considerar que la hipótesis planteada era correcta. Pero fue la coincidencia de parte de los especialistas entrevistados, respecto de la necesidad de coordinar y complementar la implementación de los AMUMAs, y los ejemplos de acciones prioritarias que ellos señalaron, lo que me llevó a confirmar su validez.

En efecto, los especialistas han destacado la necesidad de coordinar posiciones en estos escenarios, porque es allí donde el espacio del bloque podría servir de punto de encuentro previo, de intercambio, inclusive de profundización de vínculos y llegar a la negociación multilateral con posibles acuerdos básicos dentro de la especificidad de cada temática. No hubo en ninguno de ellos, manifestación por posibles amenazas que el escenario del Mercosur, pudiera representar para la negociación multilateral.

Quisiera resaltar que, cuando los entrevistados plantean con preocupación que no se conoce que hace el Mercosur en el ámbito de su área de gestión; o que por años no se convoca a reuniones de sus respectivos Grupos ad hoc, aparece claramente el foco del problema: la desconexión entre ambos escenarios.

No obstante este hallazgo, a lo largo de la investigación, fueron quedando en evidencia otros déficits, que me llevaron a deducir la necesidad de elaborar una política ambiental común del Mercosur. Y, en este marco, a incluir la propuesta contenida en la hipótesis, como una de las claves de la estrategia de intervención de esa política.

Por ello, al momento de analizar la validez de la hipótesis, considero haber comprobado que resulta una herramienta eficaz para incorporar las consideraciones ambientales al Mercosur, pero integrada a una estrategia de abordaje mucho más amplia, esto es en el marco de una política ambiental común, en la cual la coordinación de los compromisos internacionales sea un eje fundamental del trabajo del bloque.

La segunda hipótesis parte de suponer que la efectiva incorporación de las consideraciones ambientales, puede contribuir a la profundización del proceso de integración regional. Dos cuestiones juegan un rol relevante para analizar este supuesto: la Naturaleza misma y el carácter transversal de la gestión ambiental. En efecto, la Naturaleza y el medio ambiente son, en sí mismos un factor de integración. La Tierra y sus ecosistemas conforman un complejo sistema interactivo. La falta de atención a esta evidencia está dada, en la actualidad, por los problemas ambientales de orden global.

Como oportunamente ha sostenido la FARN, el tratamiento de la materia ambiental en los procesos de integración, debe insertarse como parte integral del conjunto de decisiones y no abordarse, como tema aislado. En este sentido, a partir del reconocimiento de la realidad ambiental, se deberían establecer las condiciones ambientales mínimas, a partir de las cuales referenciar el rumbo hacia el mercado común. Es decir, que la conformación de una unión económica puede facilitar la formulación de una política ambiental propia y a la vez, este camino facilitaría la profundización del proceso de integración.

Claro está que estas previsiones son válidas, en la medida que el proyecto integrador se construya tomando en cuenta los supuestos del desarrollo sustentable: es decir la consideración de las cuestiones económicas, sociales y ambientales.

Teniendo en cuenta que, en sus Considerandos, el Tratado de Asunción refiere a la ampliación de los mercados nacionales como forma de acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, puede deducirse que el objetivo del desarrollo sustentable está implícito en estas palabras.

Desde este punto de vista, cualquier iniciativa enmarcada conceptualmente en el desarrollo sustentable, necesariamente remite a la transversalidad de

la gestión ambiental, la cual se basa en la integración gradual entre las unidades políticas diferentes, perfeccionando modalidades para el manejo coordinado de necesidades ambientales comunes, participación y compromiso con estas cuestiones por los sectores gubernamentales y no gubernamentales competentes e involucrados en los temas referidos a la producción, la energía, el transporte, el consumo, las inversiones, el comercio, la ciencia y la tecnología, por citar los más destacados.

En el bloque aún no se ha abordado una agenda que considere identificar asimetrías en función de las diferencias en la normativa ambiental nacional, las exigencias ambientales en los procesos productivos, estándares de emisión y efluentes, normas técnicas dispares que no hayan sido abordadas por los reglamentos sanitarios, fito y zoonosanitarios, cuáles deberán ser armonizadas, el modo y la oportunidad.

En función de éstos y todos los demás temas señalados en esta tesis, el trabajo a realizar en materia de articulación con organismos nacionales, del sector privado, la sociedad civil y otros foros del Mercosur, a efectos de acordar acciones de coordinación y/o armonización, me permite suponer que podría constituirse en un catalizador de una etapa de renovada atención al proyecto integrador.

7.2. Reflexiones finales

En el curso de la investigación para elaborar la presente tesis, así como en la etapa de validación de las hipótesis planteadas, obtuve hallazgos que considero oportuno destacar en estas reflexiones finales.

En primer lugar, y en relación con el Mercosur, señalar el desafío que habrá que afrontar, en caso de existir voluntad política para adecuar el bloque a los nuevos escenarios regionales e internacionales. Claramente el mundo no es el mismo que a principios de 1991, cuando se firmó el Tratado fundacional.

En este sentido, sin minimizar las distancias ni pensar en reproducir instituciones o procedimientos, la Unión Europea en tanto esquema de referencia inevitable, da cuenta de una capacidad de adaptación y evolución que aún no parece ser valorado en toda su dimensión. Me interesa enfatizar

aquí, un proceso que fue evolucionando, a través de sucesivos tratados, hasta su conformación actual. De la Comunidad Europea del Carbón y del Acero al Tratado de Lisboa, se ha dado un “*working process*”, al que se suele hacer referencia al hablar de la UE. Este elemento no debería pasar desapercibido para los tomadores de decisión de un Mercosur encorsetado y atado a reglas de veinte años atrás.

Otra cuestión que me interesa dejar planteada se relaciona con cierto tipo de normativa regional. Con el típico formato de embudo, el procedimiento de aprobación de normativa del Mercosur, lleva al órgano decisorio, el GMC, a padecer de sobrecarga permanente. El enorme esfuerzo que debe realizarse para contar con normas, que reiteran compromisos ya asumidos en otros instrumentos, o que se limitan a formular acciones de cooperación entre los socios en un tema particular, debería ser revisado. No es que la cooperación no sea un objetivo plausible. Lo que sucede es que lleva años negociar un instrumento en el que nos comprometemos a cooperar, y eso ya lo establecimos en el Tratado de Asunción. Lo más dramático, es el resultado: este tipo de normas prácticamente vacías de obligaciones específicas, a la hora de un conflicto o controversia, resultan casi irrelevantes para ser tomadas en cuenta.

Las dificultades de los grupos técnicos para movilizar a sus funcionarios fue otra evidencia a la que habría que buscar una solución. En efecto, el Mercosur, en tanto organismo intergubernamental, funciona a partir del encuentro de los funcionarios de cada Estado Parte. Salvo una pequeña dotación permanente en la sede de Montevideo, la esencia operativa de las negociaciones se manifiesta en un circuito itinerante a través de los territorios de los cuatro socios plenos, o cinco, cuando se complete el ingreso de Venezuela, en función del ejercicio de la *Presidencia Pro Tempore*. Quizás, aprovechando el Fondo para la Convergencia Estructural, se podría disponer de una cuenta especial, que asegure la movilidad de aquellas áreas de gobierno que no cuentan con recursos disponibles para este fin. Cabe señalar que esto aseguraría a los Grupos técnicos prescindir de esta necesidad a la hora de evaluar las ofertas de la cooperación internacional, pudiéndose concentrar en los demás criterios de selección.

En la ronda de entrevistas surgió claramente la desconexión de las acciones nacionales con las regionales en materia ambiental. El Mercosur se presenta como una entidad ajena, un ámbito reservado que no es parte de la realidad

laboral cotidiana de los especialistas nacionales. *¿Qué se hace en el Mercosur para adaptarnos al cambio climático, o qué se hace en el Mercosur para proteger la biodiversidad de la región, en el Año Internacional de la Diversidad Biológica?* Son preguntas sobre dos temas de relevancia nacional e internacional, difíciles de responder.

Nos acercamos a nueva cumbre mundial de medio ambiente, hasta ahora denominada “Río + 20”, justamente porque en 2012 se cumplirán veinte años de la Cumbre de la Tierra. Estamos a tiempo de dar un giro en el tratamiento de la temática en el Mercosur, y alinear la agenda con las preocupaciones, necesidades y objetivos de las naciones que integran el bloque. Nuevamente, el caso de los Programas Comunitarios de Medio Ambiente de la UE, muestran que, sobre la base de los de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, podría elaborarse un programa de gestión ambiental para la región.

No obstante, no puedo dejar de señalar realidades que muestran que Mercosur no ha incorporado el desarrollo sustentable como parte de su visión estratégica. Resulta increíble que instrumentos oficiales, como la página web o el Instituto Mercosur de Formación (IMEF), ignoren la problemática ambiental. En efecto, la sección “*Acerca del Mercosur*” del portal y el *Curso Básico de Integración*, (aprobado por Decisión CMC N° 35/07), no incorporan los problemas ambientales ni hacen mención al desarrollo sostenible en sus contenidos temáticos.

Finalmente, deseo concluir esta investigación reiterando que disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los habitantes, desacoplando el crecimiento económico de la degradación ambiental, sigue siendo el mayor desafío para el Mercosur.



Indice Bibliográfico

Libros, ensayos y documentos gráficos

BARROS, Isabel, y otros (1999) *Guía para la elaboración y diseño de Proyectos*. DINAC, Buenos Aires.

BONET MADURGA, Antonio (2007) *La cooperación al desarrollo como instrumento de la política comercial de la Unión Europea. Aplicaciones al caso de América Latina*. INTAL - BID.

BEKERMAN, Marta (1999) *Argentina y Brasil: ¿hacia una mayor complementación productiva?* Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires.

BEKERMAN, Marta, RIKAP, Cecilia y MONTAGU, Haroldo (2008) *Impacto de la integración sobre la regionalización comercial. EL caso de Argentina y Brasil*. Centro de Estudios de la Estructura Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

BEKERMAN, Marta y MONTAGU, Haroldo (2008) *El Mercosur en la encrucijada. Las transformaciones recientes entre Argentina y Brasil*. Centro de Investigaciones en Estudio Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

BERLINSKY, Julio (2001) *Sobre el beneficio de la integración plena en el Mercosur*. Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

BOLDORINI, María Cristina y CZAR DE ZALDUENDO, Susana (1995) "La estructura jurídico-institucional del Mercosur después del Protocolo de Ouro Preto". Boletín Techint N°283, Buenos Aires, julio - septiembre.

BOUZAS, Roberto (2001) "El Mercosur diez años después: proceso de aprendizaje o deja vu?" IDES Buenos Aires julio - septiembre.

BRAILOVSKY, Antonio Elio (2004) "La ecología en el largo tránsito de la humanidad" Ésta nuestra única Tierra, Editorial MAIPUE, Buenos Aires.

BROWN, Lester R, FLAVIN, Cristopher y POSTEL, Sandra (1992) *La salvación del planeta*. Sudamericana, Buenos Aires.

CAFFERATTA, Néstor (2004) “*Constitución y Ambiente en América Latina*”. Revista de Derecho Ambiental Lexis Nexis, Buenos Aires.

CAFFERATTA, Néstor (2008) “*Teoría de los Principios de Derecho Ambiental*”. Capítulo 7 - Curso de posgrado Gestión de Políticas Ambientales TOP-Universidad del Litoral, Buenos Aires.

CARBAJAL, Ariel (2001) “*La producción limpia, un enfoque para el desarrollo sustentable: Desempeño ambiental y competitividad*”. En Medioambiente on line.

CARBAJAL, Ariel (2005) “*Producción Más Limpia, Transferencia de Tecnología y de Conocimiento entre Socios Regionales ¿Qué papel deben tener los Acuerdos Regionales de Comercio?*” Centro Tecnológico para la Sustentabilidad, Universidad Tecnológica Nacional. Buenos Aires.

CARSON, Rachel (1980) *Primavera silenciosa*. Grijalbo, Barcelona.

CLAES (2010) *Tendencias en ambiente y desarrollo en América del Sur. Cambio climático, biodiversidad y políticas ambientales*. CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social), Montevideo.

CIMADAMORE, Alberto (2001) “*Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI*”. *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. CLACSO.

CIMADAMORE, Alberto y SEJENOVICH, Héctor (2010) “*Cambio climático y pobreza*”. Voces en el Fénix. Revista Fénix N° 2, Julio/agosto.

CORBEY, Dorette (1995) “*Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration*”. *International Organization* Vol. 49, N° 2.

CORREA, María (2004) “*Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial*”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo - Naciones Unidas, Chile.

CZAR DE ZALDUENDO, Susana (1998) *“Las instituciones, las normas y la solución de controversias en los procesos de integración regional”*. Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

CZAR DE ZALDUENDO, Susana (2007) *“El sistema jurídico internacional y sus tensiones: fragmentación y vocación universal”*. Puente @ Europa - Año V Número 2, Junio.

DA MOTTA VEIGA, Pedro (2001) *“El Mercosur como proyecto geopolítico”*. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

DEVIA, Leila (1996) *Mercosur y Medio Ambiente*. Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires.

DEVIA, Leila (1998) *La integración económica internacional y el medio ambiente: análisis de la experiencia en el Mercosur y en otros bloques regionales*. Buenos Aires.

ESTRADA OYUELA Raúl y ZEBALLOS DE SISTO María (1993) *Evolución reciente del derecho ambiental internacional*. A-Z, Buenos Aires.

LEFF Enrique (2001) *“La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable”*. Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe - PNUMA.

FARN Fundación Ambiente y Recursos Naturales (1995) Informe Analítico N° 4 *Bases para la Armonización de Exigencias Ambientales en el Mercosur*. Grupo Y'Guazú, Buenos Aires.

FERRER, Aldo (1996) *Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas*. IDES, Buenos Aires.

FERRER, Aldo (1997) *“El Mercosur en un mundo global”*. La dimensión cultural del Mercosur, Colección CEA-CBC, Universidad de Buenos Aires.

FERRER, Aldo (2006) *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

FEILBOGEN, Ernesto (2008) “*Metodología del Marco Lógico*”. Material bibliográfico para el Curso organizado por TOP y la Universidad del Litoral.

GALVAO, Luis A (1996) “*Emergencias químicas en el marco del programa internacional de seguridad de las sustancias químicas*”. Simposio Regional sobre Preparativo para Emergencias y Desastres Químicos. OPS, México.

GISP, El Programa Mundial sobre Especies Invasoras (2005) *Sudamérica Invadida. El creciente peligro de las especies exóticas invasoras*.

GUADAGNI, Alieto (1992) *El Mercado Común del Sur*. Centro de Economía Internacional - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Buenos Aires.

GUDYNAS, Eduardo (2002) *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sustentable*. Centro Latino Americano de Ecología Social CLAES - CTERA, Buenos Aires.

GUDYNAS, Eduardo (2010) “*Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza?*” Ecuador Debate N° 79. Quito.

GUDYNAS, Eduardo y BUONOMO, Mariela (2007) *Integración y Comercio. Diccionario Latinoamericano de términos y conceptos*. Ed. Coscoroba, Montevideo.

HALPERIN, Marcelo (1991) “*Los dilemas jurídicos e institucionales en el proceso de integración entre Argentina y Brasil*”. Revista del Derecho Industrial N° 39, Ed. Depalma, Buenos Aires.

INFORME BRUNDTLAND (1987) Naciones Unidas.

IVERS, Laura (2001) “*¿Cómo se elabora un convenio?*” Unasyuva N° 206 Revista internacional de silvicultura e industrias forestales - Vol. 52- 2001/3 – FAO.

KRUGMAN, Paul (1992) *Geografía y Comercio*. A. Bosch Editor, Barcelona.

KRUGMAN, Paul y OBSTFELD, Maurice (1999) *Economía Internacional*. Mc Graw Hill, Madrid.

LACIAR, Mirta (2003) *Medio Ambiente y desarrollo sostenible. Los desafíos del Mercosur*. Ciudad Argentina, Buenos Aires.

- LAVAGNA, Roberto (1998) *Argentina, Brasil, Mercosur - Una decisión estratégica 1986-2001*. Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- LUD, David. (2010) “*Botnia y Gualeguaychú ¿Ambiente versus integración regional?*” Voces del Fénix - Revista del Plan Fénix N°2, julio.
- MORÁN, Alberto E (1997) *Agenda 21 en el Mercosur: ¿una opción para el medio ambiente?* CIEDLA Buenos Aires.
- MORENO PINZÓN, Gladys y DUARTE, Martha (2006) *Economía para el Desarrollo Sostenible*. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Bogotá.
- RAPOPORT, Mario (2001) “*La construcción histórica de un espacio regional: el caso del Mercosur*”. Revista Encrucijadas, Universidad de Buenos Aires.
- NOVARA, Juan de Jesús (1995) *Integración económica, comercio internacional y medio ambiente: enseñanzas para el Mercosur*. IEERAL, Córdoba.
- PANAIA, Marta (2001) *Grandes proyectos de infraestructura en el Mercosur. Las nuevas reglas de juego de la integración*. Universidad Nacional de Rosario.
- PASTORINO Leonardo Fabio (1995) *Ecología, ambiente y derecho. Un enfoque interdisciplinario*. Universidad Nacional de La Plata.
- PEÑA, Federico (2001) *La institucionalidad del MERCOSUR: realidades, avances y desafíos en la lógica del proceso de integración*. Buenos Aires.
- PNUMA (2003) *GEO América Latina y el Caribe. Perspectivas del Medio Ambiente*. PNUMA y Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica, San José.
- PNUMA-CLAES (2008) *GEO MERCOSUR Integración, comercio y ambiente*. Montevideo.
- RODRÍGUEZ, José Carlos (2001) “*Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur*”. Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal. Gerónimo de Sierra. CLACSO.

SCHAPER, Marianne (2009) *Consumo y Producción Sostenible: Resultados Tendencias y Desafíos para el Desarrollo Sostenible de América Latina y el Caribe*. CEPAL.

SELA / UNCTAD (1995) *Comercio y Medio Ambiente. El debate internacional*. SELA y UNCTAD, Nueva Sociedad, Caracas.

THESING-HOFMEISTER (1998) *La Protección del Medio Ambiente* CIEDLA.

THE REALITY OF AID (2010) *Cooperación Sur-Sur: Un Desafío al Sistema de la Ayuda*. Reporte Especial sobre Cooperación Sur-Sur. Filipinas y Medellín.

THE WORLD BANK - Environment Papers (2006) *The Aid Trade*.

TUSSIE, Diana y VAZQUEZ, Patricia (2000) “*Comercio y problemas ambientales en el contexto del Mercosur*”. Araya, Mónica (ed.) Comercio y ambiente: temas para avanzar el diálogo. OEA. Buenos Aires.

UNIVERSIDAD DE BOLOGNA - Centro de Excelencia Jean Monnet (2010) “*El fallo internacional y la integración regional*”. Newsletter Punto Europa, N°3.

VON MOLTKE, Konrad y RYAN, Daniel (2010) *El caso de Mercosur y los Principios de Winnipeg*. Departamento de Desarrollo Sostenible - Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

WORCEL, Gloria (1992) “*El Mercosur en el período de la transición. Funcionamiento institucional, participación empresaria e impacto sobre el comercio*”. Documento de Trabajo N° 44, CEPAL.



Sitios web

www.mercosur.int

Sitio oficial del Mercosur, agosto 2009; marzo 2010.

www.unep.org

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, marzo y septiembre 2010.

www.eclac.org

CEPAL – Comisión Económica para América Latina, julio 2010.

www.wto.org

Organización Mundial del Comercio (OMC – WTO), julio 2010.

www.unctad.org

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, julio 2010.

<http://europa.eu>

Portal de la Unión Europea, abril 2010.

www.aecid.es

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, julio 2010.

www.cites.org

Convención sobre el Comercio Internacional de las Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, marzo-abril 2010.

www.ramsar.org

Convención sobre Humedales de Importancia Internacional, marzo-abril 2010.

www.cbd.int

Convenio de las NU sobre la Diversidad Biológica, marzo-abril 2010.

www.cms.int

Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, marzo-abril 2010.

www.unfccc.int

Convención Marco de las NU sobre Cambio Climático, marzo-abril 2010.

www.unccd.int

Convención de las NU de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, marzo-abril 2010.

www.pops.int

Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, marzo-abril 2010.

www.pic.int

Convenio de Rotterdam sobre plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de Comercio Internacional, marzo-abril 2010.

www.basel.int

Convención sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y sus Eliminación, marzo-abril 2010.

www.ambiental.net

Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), octubre 2010.

www.natureduca.com

Portal educativo de Ciencias Naturales y Aplicadas, abril 2010.

www.argentina-rree.com

Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas, agosto 2009.

www.mercosurabc.com.ar

Newsletter *Del ABC al Mercado Común Sudamericano*, abril 2010.

www.ecoportel.net

Portal sobre Medio Ambiente, Naturaleza, Derechos Humanos y Calidad de Vida, abril 2010.

<http://ecofield.com.ar>

Newsletter sobre Salud y Seguridad Ocupacional, Ambiental e Industrial, abril 2010.

www.un.org/depts/dhl/spanish/resquids

Base de documentación de Naciones Unidas, noviembre 2009.

www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar

Base de documentación CLACSO, noviembre 2009.

www.wikipedia.org, marzo-abril 2010.

www.felixpena.com.ar, abril 2010.

www.vocesenelfenix.com, junio 2010.

www.revistafuturos.info/resenas/resena17/primavera_s.htm, agosto 2009.

www.proteccioncivil-andalucia.org/Documentos/Seveso.htm, agosto 2009.

<http://helid.desastres.net/en/d/J020s/4.1.html>, agosto 2009

www.oas.org/dsd/Tool-kit/Modulol.htm, agosto 2009

Anexo 1 - Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente

PREÁMBULO

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en adelante denominadas Estados Parte:

CONSIDERANDO la necesidad de establecer un marco jurídico en materia ambiental en el proceso de integración del Mercosur,

CONVENCIDOS de la importancia de la conservación, la protección y el mejoramiento de la calidad del medio ambiente en los territorios de los Estados Parte y del papel esencial de la cooperación en estas áreas para atender al desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones presentes y futuras;

REAFIRMANDO el derecho soberano de los Estados Parte de hacer uso de sus recursos naturales de acuerdo con sus propias políticas ambientales y de desarrollo, asimismo como el compromiso de que las actividades económicas en el ámbito de su jurisdicción no causen daño al medio ambiente de los demás Estados Parte;

RECONOCIENDO la importancia de la profundización de los vínculos económicos y sociales entre los Estados Parte del Tratado de Asunción;

CONFIRMANDO la especial relevancia atribuida al tratamiento de los temas ambientales en el ámbito del proceso de integración;

ENFATIZANDO la importancia de la participación de la sociedad en la conservación, protección y mejoramiento de la calidad ambiental en los territorios de los Estados Parte;

CONSIDERANDO las peculiaridades nacionales relativas a las riquezas naturales, las condiciones geográficas y climáticas y el perfil económico, tecnológico y de infraestructura de los Estados Parte;

REAFIRMANDO la Declaración de Estocolmo sobre Ambiente Humano, de 1972, y la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992;

CONSIDERANDO además, la importancia del fortalecimiento de la cooperación entre los Estados Parte con el objetivo de apoyar y promover la implementación de los compromisos internacionales en materia de medio ambiente, observando la legislación y las políticas nacionales existentes;

CONVENCIDOS, igualmente, de los beneficios derivados del establecimiento de un instrumento jurídico que contribuya a la efectiva conservación y protección del medio ambiente y al uso sostenible de los recursos naturales en los territorios de los Estados Parte,

Acuerdan:

TÍTULO I - Del Objeto

CAPÍTULO I

Artículo 1 – El objeto del presente Protocolo es promover la protección de Medio Ambiente y el desarrollo sustentable de los Estados Parte en el marco del Tratado de Asunción.

[Parágrafo único - Las medidas de política ambiental que adopten los Estados Parte no constituirán un medio de discriminación o restricción que limite, de manera arbitraria o injustificable, la libre circulación de bienes y servicios en el ámbito del MERCOSUR.]

TITULO II - De las Definiciones

CAPITULO II

Artículo 2 - Serán adoptadas en este Protocolo las definiciones contempladas en los acuerdos e instrumentos internacionales en materia ambiental ratificados por los Estados Parte.

Artículo 3 - A efectos de este Protocolo, se entenderá por:

- a) Emergencia ambiental, a la situación grave o hecho repentino y/o inesperado, con posibilidades de generar daño ambiental, declarado como tal por un Estado Parte a través de sus órganos competentes, con el objeto de adoptar medidas rápidas y eficaces que permitan reducir al mínimo sus efectos;
- b) Comunicación inmediata, a la efectuada por el Estado Parte que declaró una emergencia ambiental, notificada inmediatamente a los Estados Parte en los que haya resultado o pueda resultar un daño ambiental;
- c) Daño ambiental, a toda pérdida, disminución o detrimento significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes;
- d) Evaluación de Impacto Ambiental, al instrumento de política ambiental, formado por un conjunto de procedimientos capaces de asegurar, desde el inicio del proceso, un análisis sistemático de los impactos ambientales de una acción propuesta, sea ésta un proyecto, programa, plan o política, y de sus alternativas;
- e) Permiso, Habilitación, Autorización y Licencia Ambiental, a los instrumentos por los cuales se aprueba la localización, implantación y funcionamiento de aquellas obras, emprendimientos y actividades susceptibles de degradar el medio ambiente o afectar la calidad de vida de la población, otorgados por los organismos competentes;
- f) Sustancias y productos peligrosos, a aquéllos en relación a los cuales existen evidencias científicas de que pueden causar un daño al medio ambiente y/o a la salud de la población.
- g) Ecosistema compartido, al complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio inorgánico que interactúan como una unidad funcional, que se extiende por territorios de más de un de los Estados Partes;
- [h) Armonización en materia ambiental, al proceso gradual y flexible de coordinación y compatibilización de prácticas, procedimientos, políticas y reglamentos legales entre los Estados Partes, lo que no implica necesariamente el establecimiento de una legislación única.]

TÍTULO III - De la Política Ambiental

CAPÍTULO III - De los Principios

Artículo 4 - Los principios ambientales aquí enunciados regirán a la coordinación de las políticas ambientales en el ámbito del Mercosur, al proceso de armonización de la legislación ambiental entre los Estados Parte y al proceso de elaboración y actualización de los instrumentos jurídicos ambientales, a saber:

- a) Fomentar la incorporación de la componente ambiental en las demás políticas sectoriales, a los fines de incluir las consideraciones ambientales en el conjunto de toma de decisiones, en base al principio de integración;
- b) Asegurar que las políticas ambientales a ser implementadas dentro del Mercosur, sean en base a los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio;
- c) Reconocer que la falta de información o conocimiento científico suficiente no sea motivo para postergar la adopción de medidas frente a la inminencia de daños graves o irreversibles al medio ambiente y a la salud humana, en base al principio precautorio;
- d) Estimular la aplicación del principio preventivo, atendiendo prioritariamente, y en forma integrada, las causas y las fuentes de los problemas ambientales;
- e) Considerar la magnitud de los problemas ambientales existentes en los países integrantes del Mercosur, la forma y oportunidad en que se pretende abordarlos, y los recursos y medios existentes para ello, en base al principio de realismo y aplicabilidad;

- f) Promover el desarrollo sostenible, basado en la cooperación entre los Estados Parte y en políticas ambientales y económicas que se complementen entre sí, en aplicación del principio de cooperación y complementariedad;
- g) Reconocer el principio minimalista, mediante el cual se establece que las medidas de protección ambiental adoptadas, no serán un obstáculo para el mantenimiento y adopción por cada Estado Parte de medidas de mayor protección, siempre que se justifique científica y técnicamente que las mismas tienen por objeto la protección de la salud y el medio ambiente;
- h) Promover la participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales, en base al principio de participación de la población;
- i) Promover el mejoramiento de la calidad del medio ambiente, y la conservación, manejo y uso sostenible de los recursos naturales, con miras a garantizar el bienestar de las generaciones presente y futuras, en aplicación del principio de equidad intergeneracional;
- j) Procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos de gestión ambiental contemplando, entre otros, el principio contaminador-pagador, sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales;
- k) Promover el fortalecimiento de las instituciones para una gestión ambientalmente sostenible, mediante el aumento de información sustantiva para la toma de decisiones, el mejoramiento de las capacidades de evaluación y el perfeccionamiento de las instituciones de educación, en base al principio de libre acceso, provisión y circulación de la información ambiental;
- i) Realizar esfuerzos para asegurar que los beneficios del desarrollo sostenible lleguen a todos los Estados Parte y a todos los segmentos de sus poblaciones, en base a los principios de solidaridad y equidad.

CAPÍTULO IV - De los Objetivos

Artículo 5 - Los objetivos del presente Protocolo son:

- a) Promover la preservación del patrimonio natural y el uso múltiple y sostenible de los recursos naturales;
- b) Incrementar y fortalecer la cooperación entre los Estados Parte en materia ambiental, incluyendo el intercambio de información sobre leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales, así como los aspectos sociales y económicos y las acciones de conservación y protección de los recursos naturales y de la calidad ambiental, como forma de acelerar el proceso de desarrollo sostenible en el Mercosur;
- c) Promover la adopción de políticas y prácticas no degradantes del medio ambiente;
- d) Asegurar la armonización de la legislación ambiental entre los Estados Parte considerando, para fines de análisis comparativo de las mismas, tanto los instrumentos jurídicos vigentes como su aplicación efectiva;
- e) Incentivar y fortalecer la acción conjunta de los Estados Parte a través de la utilización de métodos de colaboración y estrategias comunes, así como la coordinación de criterios ambientales para la negociación e implementación de acuerdos e instrumentos internacionales de incidencia prioritaria en los procesos de integración;
- f) Contribuir para que toda Normativa del Mercosur, consideren adecuadamente los aspectos ambientales pertinentes;
- g) Alentar el desarrollo de los marcos normativos de los Estados Parte en materia ambiental, buscando optimizar la calidad ambiental y los niveles de sostenibilidad en el uso de los recursos naturales en el Mercosur;

- h) Estimular la definición e implementación de medidas y mecanismos eficaces para optimizar la aplicación y cumplimiento de los instrumentos jurídicos ambientales en los Estados Parte;
- i) Estimular la concertación de las acciones buscando la armonización de las directrices legales y/o institucionales para los permisos, licencias y habilitaciones ambientales, y la realización de los respectivos monitoreos de las actividades, obras y emprendimientos que puedan generar impactos ambientales en la región, con especial referencia en las áreas de ecosistemas compartidos;
- j) Promover la creación de fondos específicos como instrumentos financieros de apoyo a la ejecución de las políticas ambientales y a la protección del medio ambiente, como mecanismos destinados preferentemente a prevenir y, cuando fuere posible, reparar y recomponer el daño inferido al medio ambiente;
- k) Fomentar que el crecimiento económico posibilite el mejoramiento de la calidad de vida, el bienestar social y la generación de empleo, promoviendo condiciones ambientales saludables y seguras, tanto en el trabajo como fuera de él;
- l) Asegurar condiciones equitativas de competitividad entre los Estados Partes.

CAPÍTULO V - De los Compromisos Generales

Artículo 6 - Cada uno de los Estados Parte se obliga a:

- a) promover y facilitar la educación ambiental;
- b) fomentar el desarrollo del conocimiento técnico, científico y tecnológico en materia ambiental;
- c) promover el desarrollo y el uso de equipamientos y de tecnologías ambientalmente apropiadas;
- d) promover, cuando corresponda, el uso combinado de instrumentos de comando y control, y de instrumentos económicos, a fin de alcanzar el desarrollo sostenible;
- e) poner a disposición de los otros Estados Parte las leyes, reglamentos, procedimientos y disposiciones administrativas de carácter ambiental adoptadas en todos los niveles de gobierno;
- f) elaborar informes bienales sobre el estado del medio ambiente de sus respectivos territorios y, cuando corresponda, generar instancias que permitan el acceso del público a los mismos.

TÍTULO IV - De los Instrumentos de Gestión Ambiental

CAPÍTULO VI - De los Estándares de Calidad y de las Medidas de Protección Ambiental

Artículo 7 - Reconociendo el derecho de cada Estado Parte a establecer sus propios criterios, estándares e instrumentos jurídicos de calidad ambiental y de uso y manejo de los recursos naturales, los Estados Parte tomarán las medidas necesarias a fin de alcanzar, a través de sus leyes y reglamentos, la optimización de los niveles de protección ambiental compatibles con los objetivos del Tratado de Asunción y de este Protocolo.

Artículo 8 - Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo anterior, cada Estado Parte, a través de las autoridades competentes en sus respectivas jurisdicciones, promoverá la adopción de procedimientos e instrumentos adecuados, tales como:

- a) La capacitación sistemática de los recursos humanos de los organismos que traten cuestiones relativas al medio ambiente y, en especial, aquéllos con competencia directa en la gestión ambiental;
- b) El monitoreo adecuado del cumplimiento de la legislación, la fiscalización y la investigación de las posibles violaciones a los instrumentos jurídicos;
- c) Las auditorías ambientales en las instalaciones y en las actividades susceptibles de degradar significativamente el medio ambiente o afectar la calidad de vida de la población;
- d) La aplicación de licencias, permisos, autorizaciones o habilitaciones, según corresponda;
- e) La aplicación de sanciones disciplinarias, compensatorias y reparatorias por incumplimiento a las leyes y reglamentos ambientales, a través de procedimientos administrativos o judiciales, según corresponda;
- f) La información a la sociedad, a fin de facilitar la participación y el ejercicio del derecho a requerir de las autoridades competentes la adopción de medidas orientadas a prevenir, mitigar, evitar y, cuando fuere posible, reparar los daños al ambiente;

g) Los seguros, como instrumentos de estímulo al autocontrol empresarial.

CAPÍTULO VII - De los Permisos, Licencias, Autorizaciones y Habilitaciones y de la Evaluación del Impacto Ambiental

Artículo 9 - Las actividades, obras y emprendimientos a ser realizados en jurisdicción de los Estados Parte, deberán ser planeadas y ejecutadas de forma de prevenir, limitar, mitigar o eliminar los impactos negativos al medio ambiente y sus ecosistemas dependientes o asociados.

Artículo 10 - Los Estados Parte promoverán el establecimiento gradual de procedimientos mínimos armonizados en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, incluyendo su monitoreo y control, para aquellos planes, acciones, programas o proyectos susceptibles de degradar el medio ambiente o afectar la calidad de vida de los habitantes, particularmente en las áreas de ecosistemas compartidos.

Artículo 11 - Toda obra, emprendimiento o actividad pública o privada, susceptible de degradar el medio ambiente o afectar la calidad de vida, requerirá para su instalación y funcionamiento, de permiso, licencia, autorización o habilitación emitida por la autoridad competente, incluyendo, cuando corresponda, la aprobación previa de un Estudio de Impacto Ambiental.

Parágrafo único - A efectos de dar cumplimiento a este artículo y sin invalidar las obligaciones que surgen del mismo, los Estados Parte deberán armonizar requisitos mínimos para la obtención de permiso, licencia, autorización o habilitación, así como criterios respecto de la identificación de las obras, actividades y emprendimientos a las que se les exigirá, con carácter obligatorio y previo, el Estudio de Impacto Ambiental y respecto del contenido del mismo.

CAPÍTULO VIII - Del Monitoreo Ambiental

Artículo 12 - Los Estados Parte establecerán procedimientos mínimos armonizados de monitoreo, los cuales se instrumentarán de manera gradual, a fin de evaluar la calidad ambiental de la región, con especial referencia en las áreas de ecosistemas compartidos.

CAPÍTULO IX - Del Costo Ambiental

Artículo 13 - De acuerdo con lo dispuesto en la Declaración de Río y en la Agenda 21, cada Estado Parte fomentará la internalización de los costos ambientales en los procesos de producción de bienes y servicios.

Parágrafo único - A fin de dar cumplimiento a este artículo, los Estados Parte promoverán el establecimiento de criterios comunes y la armonización de procedimientos para la identificación y valorización de costos ambientales así como fomentarán de forma coordinada, cuando corresponda y según proceda, entre otros, la aplicación del principio contaminador-pagador, los instrumentos económicos y los sistemas de autorregulación.

Artículo 14 - Los Estados Parte, en la internalización de los costos ambientales, promoverán también la incorporación en ellos de las inversiones relativas al control ambiental, la mejora y modernización tecnológica, la optimización del proceso productivo y la minimización de residuos y reducción de los desperdicios.

Artículo 15 - Cada Estado Parte deberá, de acuerdo a su legislación vigente, distinguir la aplicación del principio contaminador-pagador, como medida de carácter preventivo, de aquellas referidas a la responsabilidad administrativa, civil y penal, derivadas del incumplimiento a la legislación ambiental.

CAPÍTULO X - Del Sistema de Información Ambiental

Artículo 16 - Los Estados Parte se obligan a implementar, de forma gradual, un Sistema de Información Ambiental para el Mercosur.

Artículo 17 - Los Estados Parte mantendrán un sistema regular de intercambio de información ambiental, para lo cual podrán articular e integrar acciones de cooperación para la actuación conjunta, y adoptarán las medidas necesarias para incluir dicha información en los Informes Bienales Sobre el Estado del Medio Ambiente.

Artículo 18 - Los Estados Parte promoverán esfuerzos para asegurar el intercambio de información entre sí y con los organismos de cooperación regionales e internacionales en las materias relacionadas con el objeto de este Protocolo, y concordantes con lo establecido en otros Acuerdos e instrumentos Internacionales en materia ambiental.

Artículo 19 - Cada Estado Parte elaborará y [, cuando corresponda,] pondrá a disposición de los demás, informaciones referentes a medidas de protección, gestión y control ambiental adoptadas en sus territorios y susceptibles de repercusiones en los otros Estados Parte, tales como:

- a) listado de especies amenazadas de extinción y de áreas especialmente protegidas
- b) listado de áreas críticas de degradación ambiental;
- c) listado de tecnología y métodos utilizados para la conservación y uso sostenible de los recursos naturales;
- d) listado de sustancias, productos y residuos peligrosos prohibidos o especialmente controlados por razones de salud pública o ambiental;
- e) listado de los Acuerdos e instrumentos Internacionales ratificados;
- f) listado de instrumentos jurídicos en materia ambiental;
- g) listado de los planes, programas y proyectos en las área de medio ambiente y desarrollo sostenible;
- h) listado de empresas y profesionales habilitados para la realización de Estudios de Impacto Ambiental.

CAPÍTULO XI - De la Certificación Ambiental

Artículo 20 - Los Estados Parte promoverán la constitución de un sistema de certificación ambiental voluntario Mercosur, basado en normas técnicas propias o internacionales aprobadas por organismos de reconocida competencia.

Parágrafo único – El sistema de certificación ambiental voluntario, referido en este artículo, no se constituirá en una restricción a la libre circulación de bienes, productos o servicios.

TÍTULO V - De las Áreas Protegidas

CAPÍTULO XII

Artículo 21 - Los Estados Parte identificarán áreas de sus respectivos territorios con significativos valores ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos y culturales, entre otros, para ser definidas como Áreas Protegidas y/o Unidades de Conservación.

Artículo 22 - Los Estados Parte promoverán la armonización de las categorías de áreas protegidas y/o unidades de conservación, y desarrollarán criterios mínimos de manejo y monitoreo de las mismas, en concordancia con los objetivos de conservación y uso sostenible que se acuerden.

Artículo 23 - Los Estados Parte identificarán áreas protegidas colindantes y diseñarán, cuando corresponda, planes de manejo conjunto para la conservación y uso sostenible de áreas protegidas y/o unidades de conservación ubicadas en áreas de ecosistemas compartidos, y coordinarán la localización de áreas protegidas y/o unidades de conservación que sirvan de hábitat para las especies migratorias o que cruzan fronteras.

Artículo 24 - Los Estados Parte coordinarán la ejecución de programas de concientización pública para la conservación de áreas protegidas y/o unidades de conservación.

Artículo 25 - Las áreas protegidas y/o unidades de conservación tendrán entre sus objetivos mantener y optimizar los servicios ambientales que los ecosistemas naturales aportan a la sociedad. Se entenderá, entre otros, como servicios ambientales a la protección de cuencas, el control de inundaciones y corrientes, la estabilización y control de la erosión, el mantenimiento de la calidad del agua, el control del microclima, la preservación de la biodiversidad y de los recursos genéticos, y la protección de la calidad del aire y la protección contra ruidos.

TÍTULO VI - De la Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Naturales Renovables

Artículo 26 - El uso y aprovechamiento de los recursos naturales en los territorios de cada Estado Parte es un derecho inherente a la soberanía del Estado y su ejercicio no sufrirá otras restricciones sino

de las que resulten del Derecho Internacional y de la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

CAPÍTULO XIII - De la Diversidad Biológica

Artículo 27 - Los Estados Parte desarrollarán, en sus respectivos territorios, las medidas necesarias para la efectiva aplicación del “Convenio sobre la Diversidad Biológica”.

Artículo 28 - Los Estados Parte coordinarán la ejecución de programas de concientización pública relativos a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, con especial referencia en las áreas de ecosistemas compartidos.

Artículo 29 - Los Estados Parte establecerán estrategias mínimas armonizadas para la conservación de la diversidad biológica, para la utilización sostenible de sus componentes y para el participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos, mediante entre otras cosas un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

CAPÍTULO XIV - De la Bioseguridad

Artículo 30 - Cada Estado Parte promoverá el establecimiento de mecanismos reguladores sobre bioseguridad, basados en conocimientos científicos y en el principio de la precaución, en cumplimiento a los acuerdos e instrumentos internacionales en materia ambiental ratificados por los Estados Parte que contengan principios a serán aplicados en el análisis y el manejo de los riesgos biotecnológicos.

[Artículo 31 - Los mecanismos reguladores deben establecer instrumentos jurídicos para la seguridad y fiscalización en el uso de técnicas de biotecnología en construcción, cultivo, manipulación, transporte, comercialización, consumo y liberación de Organismos Genéticamente Modificados, con el objeto de proteger el medio ambiente y la salud de la población.]

[Artículo 32 - La utilización de Organismos Genéticamente Modificados que involucre su liberación al medio ambiente, o que presente posibilidad de liberación, debe ser precedida de una evaluación de riesgos que garantice el análisis de todo el proceso de producción de Organismos Genéticamente Modificados con el objeto de evitar los posibles efectos ambientales transfronterizos de la liberación.]

CAPÍTULO XV - De la Fauna y Flora Silvestres

Artículo 33 - Los Estados Parte desarrollarán, en sus respectivos territorios, las medidas necesarias para dar efectivo cumplimiento con la “Convención Internacional Sobre Especies Amenazadas de la Fauna y Flora Silvestres” (CITES) y fortalecerán el intercambio de información y la coordinación de acciones entre las autoridades nacionales administrativas y científicas de la Convención.

Artículo 34 - Los Estados Parte desarrollarán las medidas necesarias para dar el efectivo cumplimiento al “Convenio sobre Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas” (RAMSAR), articulando acciones y programas especialmente en los humedales de ecosistemas compartidos.

Artículo 35 - El aprovechamiento de la fauna y de la flora silvestres debe ser planificado de forma sostenible, con el objeto de preservar la diversidad biológica y la estructura de los ecosistemas.

Artículo 36 - Se desarrollarán investigaciones científicas e intercambio de información y de personal técnico entre los organismos y entidades competentes de los respectivos Estados Parte y en las jurisdicciones que correspondan, a fin de ampliar los conocimientos sobre la fauna y flora silvestres.

Artículo 37 - Los Estados Parte instrumentarán, a través de las jurisdicciones que correspondan y de sus organismos competentes, acciones conjuntas en materia de control con el objeto de impedir el comercio ilegal de la fauna y flora silvestres en las áreas de ecosistemas compartidos.

Artículo 38 - Cada Estado Parte debe, en la medida de sus posibilidades y conforme al caso, impedir que se introduzcan, controlar, y erradicar especies exóticas que amenacen los ecosistemas, hábitats o especies.

Artículo 39 - Los Estados Parte coordinarán la ejecución de programas de concientización pública referidos a la lucha contra el comercio ilegal de las especies, y sobre uso y manejo sostenible de la fauna y flora silvestres, con especial referencia en las áreas de ecosistemas compartidos.

Artículo 40 - Los Estados Parte promoverán el desarrollo conjunto de programas y proyectos en relación a la protección y al manejo de aquellas especies endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, cuya distribución ocurra en áreas comunes de los Estados Parte, a fin de recuperar su estabilidad poblacional.

CAPÍTULO XVI - De los Bosques

Artículo 41 - Las políticas forestales de los Estados Parte deberán estar dirigidas a lograr un aumento de la protección, conservación y uso sostenible de todos los bosques, y a aumentar la cubierta vegetal en sus tierras degradadas, mediante la restauración, la forestación y la reforestación, entre otras técnicas.

[Artículo 42 - Los Estados Parte facilitarán y apoyarán la aplicación eficaz de la "Declaración No Vinculante de Principios para el logro de un Consenso Mundial sobre la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de todos los tipos de Bosques" aprobada por la CNUMAD.]

Artículo 43 - Los Estados Parte contribuirán al desarrollo de la cooperación, particularmente para fortalecer las instituciones que se ocupan de los aspectos forestales y aumentar la capacitación técnica y profesional así como los conocimientos especializados en materia forestal, desarrollando acciones coordinadas y complementarias de los esfuerzos nacionales.

Artículo 44 - Los Estados Parte promoverán, a través de las autoridades competentes en sus respectivas jurisdicciones, la aplicación de estrategias y programas nacionales para la ordenación y la conservación de los bosques y el desarrollo sostenible de los mismos.

Artículo 45 - En concordancia con la "Declaración No Vinculante de Principios para el logro de un Consenso Mundial sobre la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de todos los tipos de Bosques" y con lo dispuesto en la Agenda 21, los Estados Parte promoverán el desarrollo de un Sistema de Evaluación Forestal del Mercosur.

Artículo 46 - Los Estados Parte procurarán establecer proyectos demostrativos de restauración y uso sostenible en sus diferentes ecosistemas forestales, particularmente en las áreas de ecosistemas compartidos.

CAPÍTULO XVII - Del Suelo

Artículo 47 - Los Estados Parte que ya han ratificado el "Convenio de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación en Particular en África", desarrollarán, en sus respectivos territorios, las medidas necesarias para su cumplimiento.

Artículo 48 - El uso racional y el manejo sostenible de los suelos, con especial referencia a los ubicados en las áreas de ecosistemas compartidos, será considerado materia de especial importancia en el campo de la cooperación entre los Estados Parte.

Artículo 49 - Los Estados Parte coordinarán la ejecución de programas de concientización pública referidos al uso racional y sostenible de los suelos, con especial referencia en las áreas de ecosistemas compartidos.

Artículo 50 - Los Estados Parte coordinarán, a través de las autoridades competentes en sus respectivas jurisdicciones, la elaboración de programas para la prevención y lucha contra la desertificación, respetando las características diferenciales que afectan a cada uno de los países.

CAPÍTULO XVIII - De la Atmósfera

Artículo 51 - Los Estados Parte desarrollarán, en sus respectivos territorios, las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo al “Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”, al “Convenio Marco sobre Protección de la Capa de Ozono” y al “Protocolo de Montreal”.

Artículo 52 - Los Estados Parte promoverán medidas para la protección y el mejoramiento de la calidad del aire, preferentemente en las aéreas de frontera, considerando tal materia de especial importancia en el campo de la cooperación.

Artículo 53 - Los Estados Parte, con el fin de alcanzar consenso respecto del cumplimiento de los objetivos de calidad del aire, deberán establecer metodologías mínimas armonizadas de muestreo y análisis.

Artículo 54 - Los Estados Parte tomarán en cuenta preferentemente las posibles implicancias de las emisiones nacionales en la calidad del aire en las áreas de frontera.

Artículo 55 - Los Estados Parte coordinarán la ejecución de programas de concientización pública en relación a la conservación de la calidad del aire, con especial referencia en las áreas de frontera.

CAPÍTULO XIX - Del Agua

Artículo 56 - Los Estados Parte desarrollarán estrategias y acciones tendientes a la protección y mejoría de la calidad del agua, compatibles con los Capítulos 17 y 18 de la Agenda 21 y en concordancia con los demás acuerdos e instrumentos bilaterales, regionales y multilaterales existentes.

Artículo 57 - El aprovechamiento racional, coordinado y equitativo de las aguas, la protección de los ecosistemas acuáticos, el equilibrio de las áreas naturales y sus componentes que tengan influencia en los ciclos hidrológicos, la conservación y el uso sostenible de los recursos vivos acuáticos serán consideradas materias de especial importancia en el campo de la cooperación entre los Estados Parte.

Artículo 58 - Cada Estado Parte en cuyo territorio se encuentre parte de un curso de agua [internacional / transfronterizo] está obligado a no causar perjuicio significativo, a causa de su uso, a los demás Estados Parte que compartan el curso, de conformidad con lo establecido en otros acuerdos bilaterales, regionales e internacionales celebrados entre los mismos.

Artículo 59 - Los Estados Parte promoverán la adopción de estándares de calidad de agua en función de su uso, en base a los objetivos de calidad de agua que se pretenden alcanzar para su protección.

Artículo 60 - Los Estados Parte, a fin de lograr resultados comparables en sus programas de monitoreo de calidad de agua, deberán establecer metodologías mínimas armonizadas de muestreo y análisis.

Artículo 61 - Los Estados Parte coordinarán la ejecución de programas de concientización pública referidos a los objetivos de calidad de agua que se pretenden alcanzar, con especial referencia en las áreas de ecosistemas compartidos.

Artículo 62 - Los Estados Parte promoverán el ordenamiento ambiental de las zonas costeras, a través del manejo integrado de los ecosistemas costeros y marinos, contemplando la necesidad de evaluar y armonizar mecanismos institucionales regionales para la gestión de estas áreas.

TÍTULO VII - De la Protección de la Salud y de la Calidad de Vida

CAPÍTULO XX - De las Emergencias Ambientales

Artículo 63 - Cada Estado Parte, en concordancia con lo establecido en el Principio 18 de la Declaración de Río de Janeiro, notificará, a través de los organismos competentes, inmediatamente a los otros Estados Parte, de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados.

Artículo 64 - Cada Estado Parte, por medio de sus organismos competentes, se compromete a establecer e implementar planes de contingencia y de emergencia para prevenir y reaccionar en casos de accidentes que pudieran ocasionar daños ambientales y a cooperar en la elaboración y aplicación de los mismos.

Artículo 65 - Para atender las situaciones de emergencia en el área ambiental, los Estados Parte acuerdan adoptar las medidas que sean necesarias, por medio de sus organismos competentes, a fin de actuar de manera rápida y eficaz.

Artículo 66 - Los Estados Parte se comprometen a participar en la elaboración de procedimientos de comunicación inmediata y de acción conjunta en situaciones de emergencia ambiental, conforme a lo previsto en el “Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación del Transporte de Productos Peligrosos del Mercosur” y en las recomendaciones de los organismos internacionales competentes.

CAPÍTULO XXI - De la Gestión Integral de Residuos Peligrosos

Artículo 67 - Los Estados Parte desarrollarán, en sus respectivos territorios, las medidas necesarias para alcanzar la aplicación de la “Convención de Basilea sobre el Control del Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos y su Eliminación”.

Artículo 68 - El transporte de residuos peligrosos entre los Estados Parte, se efectuará en concordancia con lo establecido en el “Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación del Transporte de Productos Peligrosos del Mercosur”, sin perjuicio de lo que se establezca en otros Acuerdos e instrumentos Internacionales ratificados por los Estados Parte y en sus instrumentos jurídicos.

Artículo 69 - La generación, recolección, tratamiento, almacenamiento, transporte y disposición final de residuos peligrosos en el ámbito del Mercosur, así como el reciclaje y la reducción en la misma fuente de origen, serán consideradas materias de especial importancia en el campo de la cooperación entre los Estados Parte.

Artículo 70 - Los Estados Parte buscarán armonizar los sistemas de clasificación de residuos peligrosos, considerando sus sistemas nacionales de clasificación.

Artículo 71 - Los Estados Parte promoverán el desarrollo armonizado de planes de administración de residuos peligrosos, con especial referencia en las áreas de ecosistemas compartidos, los cuales deberán considerar a todo el ciclo de los residuos, desde su generación hasta su disposición final.

CAPÍTULO XXII - De las Sustancias y los Productos Peligrosos

Artículo 72 - Los Estados Parte facilitarán y promoverán la gestión ambiental racional de las sustancias y los productos peligrosos con el objeto de alcanzar su utilización segura en el ámbito del Mercosur.

Artículo 73 - Los Estados Parte se comprometen a intercambiar listas de las sustancias y los productos peligrosos prohibidos en sus respectivos territorios, con el objeto de prevenir e impedir su tráfico ilegal.

Artículo 74 - Los Estados Parte promoverán la armonización de metodologías sobre evaluaciones de riesgo de las sustancias y los productos peligrosos para la salud y el medio ambiente, y sobre procedimientos de comunicación, así como su clasificación y rotulado, en base al “Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación del Transporte de Productos Peligrosos del Mercosur” y a partir de principios acordados internacionalmente.

Artículo 75 - Los Estados Parte, en forma coordinada, implementarán programas sobre evaluación regional de los riesgos de las sustancias y los productos peligrosos y sobre la identificación de las sustancias y los productos peligrosos cuya evaluación de riesgo sea prioritaria.

TÍTULO VIII - De la Participación Social

CAPÍTULO XXIII

Artículo 76 - Los Estados Parte se comprometen a promover la participación de los diferentes sectores organizados y de la sociedad civil en los procesos de decisión en materia ambiental en el ámbito del Mercosur.

TÍTULO IX - De la Cooperación Regional

CAPÍTULO XXIV

Artículo 77 - Los Estados Parte cooperarán en el planeamiento y realización de actividades que tengan por objeto la implementación de los principios enunciados en este Protocolo. Con esta finalidad, cada Estado Parte deberá:

- a) promover programas de cooperación técnica, científica, tecnológica y educativa, relativos a la protección del medio ambiente, en particular de los ecosistemas compartidos, dependientes y asociados;
- b) proporcionar a los demás Estados Parte, en la medida de lo posible y siempre que sea solicitado, cooperación apropiada en los análisis técnicos de las evaluaciones de impacto ambiental;
- c) compartir las informaciones útiles con los demás Estados Parte en el planeamiento y ejecución de sus actividades que puedan afectar la calidad del medio ambiente;
- d) proporcionar de forma inmediata y oficial a los demás Estados Parte información pertinente referente a la adopción de medidas de política ambiental que afecten el comercio o las condiciones de competitividad en el ámbito del Mercosur.

TÍTULO X - De la Actualización: la Revisión y las Enmiendas

CAPÍTULO XXV

Artículo 78 - El presente Protocolo podrá ser revisado de manera general cada tres años, y enmendado en temas específicos en cualquier momento, de común acuerdo, a propuesta de uno de los Estados Parte, con el objeto de mantener la vigencia de sus contenidos y su actualización.

TÍTULO XI - De las Guías Metodológicas

CAPÍTULO XXVI

Artículo 79 - Los Estados Parte, con el objeto de orientar y apoyar al proceso de armonización y elaboración de procedimientos e instrumentos jurídicos ambientales, promoverán la elaboración de Guías Metodológicas, sin perjuicio de las ya existentes, las cuales se incorporarán, según proceda, como parte de los respectivos sistemas de gestión ambiental nacional.

TÍTULO XII - De las Disposiciones Generales

CAPÍTULO XXVII

Artículo 80 - Los trabajos de armonización previstos en los artículos 11 y 13 de este Protocolo deberán iniciarse en el plazo máximo de cuatro meses después de la aprobación de este Instrumento.

Artículo 81 - Las disposiciones del presente Protocolo deberán ser interpretadas y aplicadas en concordancia con los otros Acuerdos e instrumentos Internacionales en materia ambiental ya ratificados por los Estados Parte.

Artículo 82 - Las controversias que surgieran entre los Estados Parte respecto de la aplicación, interpretación o incumplimiento de las disposiciones contempladas en el presente Protocolo serán resueltas mediante negociaciones diplomáticas directas. Si, mediante tales negociaciones no se llega a un acuerdo o si la controversia fuera solucionada parcialmente, se aplicarán los procedimientos previstos por el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias y por el Anexo del Protocolo de Ouro Preto.

Artículo 83 - La adhesión o denuncia al Tratado de Asunción o al presente Protocolo significa, *ipso jure*, la adhesión o denuncia al presente Protocolo y al Tratado de Asunción.

Artículo 84 - El presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción, tendrá duración indefinida y entrará en vigor 30 (treinta) días después del depósito del tercer instrumento de ratificación.

Artículo 85 - El Gobierno de la República del Paraguay será el depositario del presente Protocolo y de sus instrumentos de ratificación, y remitirá copias debidamente autenticadas a los Gobiernos de los

demás Estados Parte. El Gobierno de la República del Paraguay notificará a los Gobiernos de los demás Estados Parte la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo y la fecha del depósito de los instrumentos de ratificación.

Hecho en la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los.....días del mes de junio de 1999, en un original, en idioma portugués y español, siendo los textos igualmente auténticos.

Anexo 2 – Decisión CMC N° 02/01

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 02/01

ACUERDO MARCO SOBRE MEDIO AMBIENTE DEL MERCOSUR

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, la Resolución No 38/95 del Grupo Mercado Común y la Recomendación No 01/01 del SGT No 6 “Medio Ambiente”.

CONSIDERANDO:

La importancia de la temática ambiental en la agenda de consolidación y profundización del MERCOSUR;

Que es fundamental posibilitar el desarrollo sustentable mediante la cooperación entre los Estados Partes del MERCOSUR con vistas a mejorar la calidad ambiental en la región;

La necesidad de contar con un marco jurídico para reglamentar las acciones de protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales del MERCOSUR.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:

Art. 1 - Aprobar el “Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR”, que figura en Anexo y es parte de la presente Decisión.

XX CMC – Asunción, 22/VI/01

PREÁMBULO

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en adelante denominadas los Estados Partes;

Resaltando la necesidad de cooperar para la protección del medio ambiente y la utilización sustentable de los recursos naturales, con vistas a alcanzar una mejor calidad de vida y un desarrollo económico, social y ambiental sustentable;

Convencidos de los beneficios de la participación de la sociedad civil en la protección del medio ambiente y en la utilización sustentable de los recursos naturales;

Reconociendo la importancia de la cooperación entre los Estados Partes con el objetivo de apoyar y promover la implementación de sus compromisos internacionales en materia ambiental, observando la legislación y las políticas nacionales vigentes;

Reafirmando los preceptos de desarrollo sustentable previstos en la Agenda 21, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992;

Considerando que las políticas comerciales y ambientales deben complementarse, para asegurar el desarrollo sustentable en el ámbito del MERCOSUR;

Convencidos de la importancia de un marco jurídico que facilite la efectiva protección del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales de los Estados Partes.

ACUERDAN:

CAPÍTULO I - Principios

Art. 1° Los Estados Partes reafirman su compromiso con los principios enunciados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.

Art. 2° Los Estados Partes analizarán la posibilidad de instrumentar la aplicación de aquellos principios de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, que no hayan sido objeto de Tratados Internacionales.

Art. 3° En sus acciones para alcanzar el objeto de este Acuerdo e implementar sus disposiciones, los Estados Partes deberán orientarse, inter alia, por lo siguiente:

- a) promoción de la protección del medio ambiente y del aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles mediante la coordinación de políticas sectoriales, sobre la base de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio;
- b) 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, para el fortalecimiento de la integración;
- c) 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;
- d) tratamiento prioritario e integral de las causas y las fuentes de los problemas ambientales;
- e) promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales; y
- f) fomento a la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión.

CAPÍTULO II - Objeto

Art. 4° El presente Acuerdo tiene por objeto el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población.

CAPÍTULO III - Cooperación en Materia Ambiental

Art. 5° Los Estados Partes cooperarán en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean partes. 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.

Art. 6° Los Estados Partes profundizarán el análisis de los problemas ambientales de la subregión con la participación de los organismos nacionales competentes y de las organizaciones de la sociedad civil, debiendo implementar, entre otras, las siguientes acciones:

- a) incrementar el intercambio de información sobre leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales así como sus aspectos sociales, culturales, económicos y de salud, en particular, aquellos que puedan afectar al comercio o las condiciones de competitividad en el ámbito del MERCOSUR;
- b) incentivar políticas e instrumentos nacionales en materia ambiental, buscando optimizar la gestión del medio ambiente;
- c) buscar la armonización de las legislaciones ambientales, considerando las diferentes realidades ambientales, sociales y económicas de los países del MERCOSUR;
- d) identificar fuentes de financiamiento para el desarrollo de las capacidades de los Estados Partes, a efectos de contribuir con la implementación del presente Acuerdo;
- e) 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;
- f) contribuir para que los demás foros e instancias del MERCOSUR consideren adecuada y oportunamente los aspectos ambientales pertinentes;
- g) promover la adopción de políticas, procesos productivos y servicios no degradantes del medio ambiente;
- h) incentivar la investigación científica y el desarrollo de tecnologías limpias;
- i) promover el uso de instrumentos económicos de apoyo a la ejecución de las políticas para la promoción del desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente;
- j) estimular la armonización de las directrices legales e institucionales, con el objeto de prevenir, controlar y mitigar los impactos ambientales en los Estados Partes, con especial referencia a las áreas fronterizas;
- k) brindar, en forma oportuna, información sobre desastres y emergencias ambientales que puedan afectar a los demás Estados Partes, y cuando fuere posible, apoyo técnico y operativo;

l) 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;

m) considerar los aspectos culturales, cuando corresponda, en los procesos de toma de decisión en materia ambiental; y

n) desarrollar acuerdos sectoriales, en temas específicos, conforme sea necesario para la consecución del objeto de este Acuerdo.

Art. 7° Los Estados Partes acordarán pautas de trabajo que contemplen las áreas temáticas previstas como Anexo al presente instrumento, las cuales son de carácter enunciativo y serán desarrolladas en consonancia con la agenda de trabajo ambiental del MERCOSUR.

CAPITULO IV - Disposiciones Generales

Art. 8° Las controversias que surgieran entre los Estados Partes respecto de la aplicación, interpretación o incumplimiento de las disposiciones contempladas en el presente Acuerdo serán resueltas por medio del Sistema de Solución de Controversias vigente en el MERCOSUR.

Art. 9° El presente Acuerdo tendrá duración indefinida y entrará en vigor, en un plazo de 30 (treinta) días a partir del depósito del cuarto instrumento de ratificación.

Art. 10° La República del Paraguay será la depositaria del presente Acuerdo y demás instrumentos de ratificación.

Art. 11° La República del Paraguay notificará a los gobiernos de los demás Estados Partes la fecha de depósito de los instrumentos de ratificación y de la entrada en vigor del presente Acuerdo.

Hecho en la ciudad de Asunción a los 21 días de junio de 2001, en un original, en los idiomas portugués y español, siendo ambos textos igualmente auténticos.

ANEXO AREAS TEMATICAS

1. Gestión sustentable de los recursos naturales

- 1. a. fauna y flora silvestres
- 1. b. bosques
- 1. c. áreas protegidas
- 1. d. diversidad biológica
- 1. e. bioseguridad
- 1. f. recursos hídricos
- 1. g. recursos ictícolas y acuícolas
- 1. h. conservación del suelo

3. Instrumentos de política ambiental

- 3. a. legislación ambiental
- 3. b. instrumentos económicos
- 3. c. educación, información y comunicación ambiental
- 3. d. instrumentos de control ambiental
- 3. e. evaluación de impacto ambiental
- 3. f. contabilidad ambiental
- 3. g. gerenciamiento ambiental de empresas
- 3. h. tecnologías ambientales (investigación, procesos y productos)
- 3. i. sistemas de información
- 3. j. emergencias ambientales
- 3. k. valoración de productos y servicios ambientales

2. Calidad de vida y planeamiento ambiental

- 2. a. saneamiento básico y agua potable
- 2. b. residuos urbanos e industriales
- 2. c. residuos peligrosos
- 2. d. sustancias y productos peligrosos
- 2. e. protección de la atmósfera/calidad del aire
- 2. f. planificación del uso del suelo
- 2. g. transporte urbano
- 2. h. fuentes renovables y/o alternativas de energía

4. Actividades productivas ambientalmente sustentables

- 4. a. ecoturismo
- 4. b. agropecuaria sustentable
- 4. c. gestión ambiental empresarial
- 4. d. manejo forestal sustentable
- 4. e. pesca sustentable

Anexo 3 – Cooperación internacional

Ofertas de la cooperación internacional al SGT 6

Agencia donante	Proyecto	Temática	Estado de trámite	Fuente: Reunión
AECID	SIAM	Sistema de Información Ambiental del Mercosur	Formulación del proyecto	50 y anteriores
UE	ECONORMAS	Producción y Consumo Desertificación Químicos – GHS (6 millones euros)	Inicio de ejecución	50 y anteriores
FAO	Implementación Estrategia Mercosur	Plan de Acción Estrategia Desertificación	En elaboración	50 y anteriores
Mecanismo Mundial	Implementación Estrategia Mercosur	Plan de Acción Estrategia Desertificación	Activo	48
PNUMA	Estrategia de Mediano Plazo 2010-2013 (temas varios)	Cambio climático, biodiversidad y manejo de ecosistemas, gobernanza ambiental, sustancias químicas peligrosas, desastres naturales, eficiencia en el uso de recursos y producción y consumo sostenible	Selección de temas en el SGT 6	49
OPS	Sistema de vigilancia y gestión de plaguicidas y mercurio	Gestión de químicos (30.000 dólares)	En estudio con SGT 11 Salud	48
GTZ e INWENT	Eficiencia energética y energías renovables	Difusión energías renovables	Reorientación Inactivo	48
AECID	Elaboración e implementación Estrategia	Biodiversidad	Desactivado y reorientado a SIAM	45 y 46
PNUMA + Reino Unido	Gestión del riesgo eventos extremos hidroclimáticos	Cambio Climático (25.000 dólares)	No ejecutado	45 y 46
PNUMA	Seminario para negociadores OMC	Bienes ambientales (15.000 dólares)	No ejecutado	45
BID	Implementación Acuerdo Ministros	Gestión Ambiental de Residuos Universales y Responsabilidad Post Consumo.	No ejecutado	44
JICA	Mejoramiento de la Gestión de Ambientes Acuáticos	Gestión ambiental	Desactivado	43

Solicitudes del SGT 6 a la cooperación internacional

Agencia donante	Proyecto	Temática	Estado de trámite	Fuente: Reunión
FOCEM	Manejo del fuego	Emergencias ambientales	Negociación en SGT 6	50
PNUMA	Convergencias y asimetrías	Consolidación de informes naciones sobre calidad de aire	En espera	48
JICA	Implementación Acuerdo Ministros	Gestión Ambiental de Residuos Universales y Responsabilidad Post Consumo	Sin respuesta	42

Anexo 4 – Análisis FODA

Identificación de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del órgano ambiental en el Mercosur

I. Introducción

El análisis FODA fue elaborado con el objetivo contar con una herramienta de planificación estratégica, a los efectos de proponer acciones proactivas y lineamientos básicos para la elaboración de una política ambiental común para el Mercosur.

El análisis FODA tiene dos momentos principales:

1. Identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, especificadas en cuatro cuadrantes de manera individual. Una vez sintetizados los esenciales, se pasa al análisis de sus interrelaciones.
2. El análisis de los impactos cruzados entre las cuatro variables. Esta etapa permite, conocer si las fortalezas identificadas pueden contrarrestar las amenazas y cómo pueden ser potenciadas por las oportunidades. De igual manera, en qué medida las debilidades potencian las amenazas y si pueden ser minimizadas por las oportunidades.

El ejercicio incluye un análisis integrado de:

- ⇒ Las **fortalezas y debilidades** del SGT 6, en su carácter de ámbito técnico, responsable de la temática ambiental en el Mercosur.
- ⇒ Las **oportunidades y amenazas** que provienen del entorno exterior, ya sea del interior del bloque o del contexto internacional.

El FODA ha sido elaborado en base a:

- ⇒ Elementos identificados en Actas y Anexos de Reuniones SGT, Grupos ad hoc y Ministros; Normativa Mercosur y bibliografía general de la Tesis.
- ⇒ Observaciones y consultas sobre borrador del FODA realizadas a los especialistas entrevistados en el marco de la Tesis.
- ⇒ Informe del Taller de Escenarios del GEO Mercosur

II. Identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

a. Fortalezas y Debilidades

Una de las mayores fortalezas del SGT 6 es su capacidad técnica. La temática ambiental es muy amplia: desde aspectos relativos a la protección de la naturaleza y su gestión sustentable, hasta la consideración de las formas de producción y el consumo. Los temas de la agenda del Subgrupo son abordados con fundamento y los técnicos convocados han aportado el rigor científico necesario.

No obstante, esta fortaleza encuentra su contracara en una metodología de trabajo que concentra las tareas en el grupo reducido de funcionarios que conforman el SGT 6, desperdiciando las ventajas que ofrecería una mayor coordinación con las áreas técnicas nacionales. Esta metodología conlleva además altas dosis de aislamiento y, a la vez, su cuota de arrogancia. Esto se hace particularmente visible en el ámbito de los proyectos de cooperación, donde el SGT 6 debe coordinar su trabajo con las áreas técnicas de los respectivos organismos ambientales nacionales, a través de la conformación de grupos ad hoc.

En efecto, es tan fuerte el control que se impone sobre los proyectos en estudio o en ejecución que, además de entorpecer los flujos de comunicación, fácilmente podría rebasar su propia capacidad de gestión. Por ejemplo, en las Disposiciones Técnicas y Administrativas del Programa Econormas, llama la atención que el SGT 6 aparezca como único y excluyente controlador y/o validador de todas las actividades a ser desarrolladas, incluso en las que son de competencia y responsabilidad primaria de las áreas técnicas nacionales involucradas en la ejecución. La disconformidad de los grupos ad hoc, fue manifestada por el Grupo Ad Hoc CyMA, que en el último punto del Acta de su V Reunión³² de abril 2008, expresa: "Las Delegaciones coincidieron en la necesidad de mejorar los flujos de información y canales de participación en los temas de su competencia." Teniendo en cuenta que los de Puntos Focales que conforman los grupos ad hoc suelen tener rango de Directores o Coordinadores en los organismos ambientales nacionales, este requerimiento no debería pasar desapercibido.

Lo que parece subyacer en esta forma de trabajo, y que la convierte en la mayor debilidad, es la falta de ubicación o reconocimiento de su rol o razón de ser. En efecto, la función primaria de los grupos técnicos del Mercosur es la coordinación de las políticas sectoriales, y para ello, es fundamental maximizar su interacción con las áreas sustantivas de los Estados Partes. Contrariamente, el SGT 6 impone su agenda de trabajo a los países y, en una verdadera inversión de roles, se desempeña como un órgano de jerarquía superior, y las organismos técnicos nacionales pasan a ser considerados como áreas de apoyo del Subgrupo.

Otra fortaleza a destacar es el conocimiento y adecuación al contexto internacional en el que se trata cada tema específico. Se ha señalado en este trabajo que la

³² Acta disponible en www.ambiente.gov.ar/default.asp?idarticulo=5400

agenda ambiental tiene un fuerte desarrollo en el escenario internacional o multilateral. En este sentido, el Subgrupo maneja adecuadamente este contexto.

Sin embargo, aquí aparece otra debilidad, paradójica justamente dada esta fortaleza. En efecto, es mínima la articulación con los acuerdos multilaterales o sus agencias implementadoras. Sólo se verifica coordinación con los AMUMAs, en el caso del Grupo ad hoc sobre Desertificación y algunas acciones aisladas en el caso del Convenio sobre Diversidad Biológica (2006) y en el Proceso de Marrakech (2007).³³

El trabajo ininterrumpido del SGT 6, desde su creación en 1995, también constituye una fortaleza a tener en cuenta. En junio de 2010 realizó su reunión ordinaria N° 50. Si sumamos a éstas, las reuniones extraordinarias y los 12 encuentros de los Ministros, contabilizamos un promedio de 4 reuniones anuales. Esta regularidad releva la férrea voluntad de dar continuidad a su agenda de trabajo. Teniendo en cuenta que la temática ambiental sigue ocupando un lugar marginal en el proceso de integración, esto es sumamente destacable.

Sin embargo, los 15 años de trabajos ininterrumpidos muestran magros resultados en términos de creación de normativa. Y me detengo en este ítem porque se trata de uno de los objetivos al que el Subgrupo ha dedicado gran parte de su tiempo. En este sentido, encontramos una sola norma aprobada e internalizada (el Acuerdo Marco); una norma aprobada que no requiere internalización (Complementación de los Foros de Competitividad); dos normas aprobadas por órganos decisorios sin internalizar (Emergencias ambientales y Política de PyCS); una norma aprobada a la espera de tratamiento por el GMC (Política residuos y responsabilidad post-consumo); un acuerdo aprobado por los Ministros que no se ha sido elevado al GMC (Estrategia de desertificación). Si aún todas fueran aprobadas e internalizadas (las que corresponda) alcanzamos un total de 6 normas³⁴, o sea un promedio de 0,4 normas por año. Es obvio destacar que la que la innovación en esta materia es necesaria.

Otra fortaleza identificada es su capacidad de trabajar de manera coordinada con otros foros del Mercosur. En efecto, la articulación con el SGT 7 Industria permitió de la incorporación de criterios ambientales al Programa Foros de Competitividad y en las bases de la convocatoria al Premio Mercosur al Diseño, en el marco del Foro de Competitividad Madera-Muebles. El SGT 6 ha contribuido a las negociaciones correspondientes al Párrafo 31 iii), de la Declaración Ministerial de Doha, sobre bienes y servicios ambientales en ámbito del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC. Si bien, no fue posible que el Mercosur presentara posiciones comunes, los responsables del SGT 6 han podido compartir su conocimiento y experiencia en la temática, con los representantes de las Cancillerías y Ministerios

³³ La importancia de la coordinación con los AMUMAs, se desarrollará en el siguiente Capítulo.

³⁴ Otras normas aprobadas que hacen a la creación de órganos, funcionamiento interno como pautas de trabajo y reglamentos internos, no se tienen en cuenta en este recuento, ya que no aportan a la regulación de la temática ambiental.

de Economía de los Estados Parte, que encabezan las negociaciones. El Programa Econormas, también ha posibilitado un ámbito de articulación, en este caso, con el SGT 3 Reglamentos Técnicos, co-responsable de ejecutar este de proyecto de cooperación.

Fuera de los casos mencionados, esta capacidad ha sido poco aprovechada. Tanto los Ministros como el SGT 6, no han alcanzado mayores logros en la consideración de las cuestiones ambientales, por parte de otros foros del Mercosur. Hay más de un ejemplo de esto: en la 49 Reunión ordinaria, la Delegación de Paraguay “propuso encontrar los mecanismos de articulación para mejorar las sinergias entre el SGT N° 6 y el Parlamento del Mercosur.” En el marco de la Red de Mercociudades, en abril de 2007 el SGT6 y la Unidad Temática Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Red, acordaron la redacción de un plan de trabajo, que aún no se concretó. Algo similar sucedió con el Programa Somos Mercosur y la realización de una Conferencia de Medio Ambiente del Mercosur.

También se verifica una relación muy discontinua y de bajas expectativas con la sociedad civil. Ya sea con el sector privado, los trabajadores organizados o las organizaciones no gubernamentales, no hay registro de una agenda de trabajo, ni menos aún de acciones mancomunadas. En la Reunión 49 (abril 2010), el Delegado de la Confederación General del Trabajo (CGT) de Argentina, solicitó seguir profundizando el tema del Inventario de productos químicos (Mercurio y PCBs) y que se considere la participación del sector en los proyectos de cooperación. En la Reunión 45 (junio 2008) los representantes de la Unión Industrial Argentina y de la CGT solicitaron, en relación con el Proyecto Compras Públicas Sustentables, participar en el futuro de este tipo de eventos.

El posición institucional del SGT 6, como se ha señalado, tiene el mismo rango jerárquico de otras áreas temáticas centrales en el Mercosur, como Industria, Reglamentos Técnicos, Agricultura, etc. Este destacado lugar abre oportunidades para establecer vínculos con aquellas agencias del sistema de Naciones Unidas que abordan cuestiones relativas al desarrollo sustentable: PNUD, ONUDI, CEPAL, UNDESA, UNCTAD, etc.

No obstante, no se registra vinculación con alguna de ellas, a excepción por supuesto del PNUMA. Es que se ha limitado el campo de acción con estos organismos a la búsqueda de financiamiento. Si bien todos ellos cuentan de alguna forma con programas de cooperación al desarrollo, hay que construir primero una agenda de diálogo, que puede incluir: capacitación, intercambio de experiencias, publicaciones conjuntas, propuestas de trabajo.

Sumado a ello, el SGT 6 adolece de una enorme falta de visibilidad. El desarrollo de un sistema de información ambiental está presente desde las primeras pautas de trabajo del año 1995. En la actualidad, se está iniciando un proyecto de cooperación financiado por la AECID para este desarrollo. No obstante, a pesar de la dedicación al tema expresada en Actas, nadie ha reparado que en el sitio oficial

del Mercosur, no hay referencia al SGT 6 o los Ministros de Medio Ambiente. Solo hay una entrada al Sistema de Información Ambiental del Mercosur que remite directamente al portal del Ministerio de Medio Ambiente de Brasil.³⁵

El Subgrupo podría aducir falta de recursos humanos o tiempo, dada su agenda tan extensa. Sin embargo, la sola lectura de las Actas revela el enorme grado de burocratización y puntillismo en sus procedimientos, más cercanos a un lenguaje diplomático de alta negociación internacional, que al de un grupo de trabajo técnico. Quienes han participado en las reuniones del SGT 6, indican que la redacción del Acta ocupa uno de los tres días que suelen durar las reuniones. De las Actas, se desprende también un sinnúmero de compromisos para realizar consultas, preparar informes y/o documentos, que suelen quedar incumplidos o siquiera mencionados en la siguiente reunión.³⁶ Es posible entonces que, usado de otra forma, haya tiempo disponible para vincularse mejor con el mundo exterior.

b. Oportunidades y Amenazas

Las mayores oportunidades para reforzar el tratamiento de las cuestiones ambientales provienen justamente del ámbito internacional. En efecto, los Estados Parte han ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales descriptos en el Capítulo anterior, bajo el denominador de AMUMAs. Las Conferencias de las Partes de cada uno de los Convenios, Convenciones o Protocolos constituyen un ámbito privilegiado para fortalecer las relaciones de las áreas técnicas de cada país si, previamente, en el marco del Mercosur se desarrolla una agenda de cooperación que permita avanzar en los temas de interés común.

Por supuesto que la agenda ambiental que se desarrolle en el ámbito regional difícilmente pueda reorientar las posiciones nacionales, en caso de ser discordante. No obstante, nuestra región tiene intereses y problemáticas comunes en los que hay mayor espacio para el acuerdo que para el disenso.

³⁵ La página del *Ministerio de Medio Ambiente de Brasil* (www.mma.gov.br) solo hace una breve referencia al Mercosur en su entrada a la Asesoría de Asuntos Internacionales. Lamentablemente esto habla de la irrelevancia de los foros ambientales del Mercosur para ese Ministerio y de la poca atención de la sección nacional a su visibilidad hacia el interior de su país. Lo mismo cabe señalar para las páginas de la Secretaría del Ambiente de Paraguay (www.seam.gov.py) y de la Dirección de Medio Ambiente de Uruguay (www.dinama.gob.uy). Sólo, la página de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina, (www.ambiente.gob.ar/Mercosur) contiene todas las Actas, normativa e información relevante del SGT 6, sus Grupos Ad Hoc y la Reunión de Ministros.

³⁶ En Acta de la Reunión 49 (abril 2010), el Punto Focal del Grupo ad hoc sobre Biodiversidad por Argentina, propuesto reactivar el Grupo ad hoc a través de la realización de una evaluación de la Estrategia Mercosur y adoptar como línea prioritaria de trabajo, el acceso a recursos genéticos y distribución de los beneficios, en concordancia con las directrices de Bonn del CDB. Las delegaciones consideraron oportuno presentar el documento final en la COP 10 a celebrarse en noviembre de 2010 en Nagoya, Japón, y se comprometieron a expedirse en un plazo no mayor de los 20 días. El tema no fue considerado en la reunión siguiente, en junio de 2010.

En efecto, todos los entrevistados con motivo de este trabajo identificaron acciones concretas a realizar a nivel regional, en el ámbito sus áreas específicas.

Por su parte, los organismos internacionales o regionales que se ocupan de la temática ofrecen, no solo la oportunidad de acceder a financiamiento a través de sus convocatorias a presentación de proyectos, sino también un ámbito para consolidar agendas de trabajo conjuntas con el organismo competente en el bloque.

En cuanto a las amenazas, ante todo hay que volver a señalar el regreso a la vieja oposición entre economía y ecología, lo cual implica un retroceso a los años 70, cuando quedó planteado que el crecimiento económico perpetuo estaba acotado por los límites ambientales. Aparentemente superada por la idea del desarrollo sostenible, hoy los países de nuestra región, parecen volver a considerar que la política ambiental consiste en colocar filtros de aire en chimeneas o plantas de tratamientos de efluentes.

Esta es la gran amenaza. De ella se desprenden otras. Por un lado, una parte sector privado relativa a la internalización de los costos ambientales, desconociendo el aumento de competitividad que representa una performance ambiental adecuada. Por otro, la defensa de puestos de trabajo de parte de los trabajadores organizados.

Desde la esfera del comercio internacional aparece otra amenaza. En efecto, los países desarrollados forzando en muchos casos los principios de prevención y precaución han consolidado formas de proteccionismo comercial contrarias al espíritu de los acuerdos de libre comercio que suelen promover. Claramente la introducción de ciertas consideraciones ambientales en la calificación de bienes o en sus métodos y procesos de producción han dado lugar a obstáculos y restricciones no arancelarias, que claramente perjudican a los países en desarrollo. Por ello, hay una gran reticencia a abordar las consideraciones ambientales en el marco de los acuerdos comerciales regionales y/o multilaterales.

Finalmente, hay una amenaza que involucra a toda la dirigencia, y es la retórica ambiental. Por ejemplo: en el Comunicado Conjunto de los Presidentes de la Cumbre de San Juan, agosto 2010, se resalta “la importancia de la cooperación en la coordinación de políticas y armonización de las normas para garantizar la sostenibilidad del ambiente y los recursos naturales en los países del bloque”. No obstante, contratando los logros anunciados en este Comunicado con las Actas del SGT 6 y Ministros, se verifica que no han participado o sido consultados en el ámbito del Programa de Integración Productiva, en los trabajos del Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza, en la elaboración del proyecto de Economía Social y Solidaria o de las Directrices Regionales Comunes en materia de políticas de empleo, ni menos aún, en las cuestiones mineras o energéticas.

Cabe señalar que no hay mayor riesgo que el que se esconde tras el discurso que apela al desarrollo sostenible y lleva adelante una política ambiental débil. Se pone en primer plano a los más pobres, los asalariados, los marginales, y son justamente ellos los que casi siempre tienen que lidiar con las peores condiciones de deterioro ambiental, viviendo en sitios contaminados, con malas condiciones de salubridad laboral, o bajo altos riesgos ambientales. (Gudynas 2010)

III. Análisis de los impactos cruzados entre las cuatro variables

a. Potencialidades: fortalezas + oportunidades

En función de las fortalezas de la organización, se determinan las estrategias ofensivas que se puedan desarrollar, para aprovechar las oportunidades que brinda el entorno.

Como todo esquema de integración, se puede definir al Mercosur como un proceso de institucionalización de relaciones económicas, sociales y políticas que coexiste históricamente en un mismo espacio geográfico con estructuras preexistentes - Estados y mercados- (Cimadamore, 2008). En este sentido, los procesos de integración resultan objeto de atención y estudio para los organismos internacionales o regionales que abordan cuestiones relativas al desarrollo y todas sus implicancias. En efecto, varios organismos del sistema de Naciones Unidas contienen en sus programas de investigación y cooperación técnica cuestiones referidas al desarrollo sustentable y al medio ambiente, en particular.

Estamos entonces frente a una doble oportunidad, dado que las características particulares que presentan estas cuestiones al ser abordadas en el ámbito de la integración regional, presentan una faceta de interés para estos organismos. Prueba de ello son las variadas ofertas de cooperación que el SGT 6 recibe desde el año 2006 en adelante.

He señalado a la capacidad técnica de sus integrantes y su posición en la estructura institucional del bloque, como dos fortalezas del Subgrupo. Y son justamente las que le permitirían asumir un rol de interlocutor del Mercosur en la temática ambiental, ante diversos foros regionales, internacionales y/o multilaterales. Asimismo, un grupo de trabajo ampliado, con mayor participación de los técnicos de los organismos ambientales, podría participar en los proyectos de investigación de estos organismos, desarrollar programas de capacitación articulados, como así también acceder a la cooperación técnica para fortalecimiento de las capacidades regionales.

Otra oportunidad clave proviene de los acuerdos multilaterales ambientales ratificados por Estados Parte. En efecto, una agenda de articulación, coordinación y aún de incorporación de los puntos focales nacionales de estos instrumentos al

Subgrupo, le otorgaría un rol destacado e innovador en estos ámbitos de negociación.

Este panorama claramente abre las puertas a estrategias ofensivas para la inclusión del grupo de trabajo del Mercosur, en dos escenarios que son favorables para la atención de las consideraciones de su competencia.

Considero además, que estas oportunidades permitirían complementar la agenda, incorporando aquellas cuestiones que son negociadas en el marco de los AMUMAs y necesariamente deben ser consideradas en el nivel regional.

Si el peso de las cuestiones técnicas recae en el Subgrupo, la agenda política del bloque es el espacio donde la Reunión de Ministros de Medio Ambiente debe desplegar sus facultades y cumplir el rol para el que fue creado este organismo.

Los Ministros de América Latina y el Caribe se reúnen en su ámbito privilegiado, el Foro de Ministros de Medio Ambiente, en el marco del PNUMA. Pero este es un espacio donde hay acuerdos básicos. Creo que es fuera de ese escenario donde se deben redoblar esfuerzos para que las consideraciones ambientales sean efectivamente incorporadas de manera transversal en las decisiones relativas al desarrollo.

El diálogo político con el Parlamento, la Comisión de Representantes Permanentes, la Red de Mercociudades, o a través de instancias de cooperación público-privada con el sector empresarial, académico, los trabajadores organizados, consumidores y ONGs más representativas de la temática, constituyen espacios donde la agenda política ambiental debe orientarse a la coordinación, a la búsqueda de compromisos y acuerdos.

Y por supuesto, no puede faltar la presencia de los Ministros en el marco de las nuevas iniciativas regionales que como la UNASUR, aún no han incluido cuestiones sectoriales como la ambiental en su agenda.

Estos son sin duda algunos de los ítems que debería abordar la agenda de la Reunión de Ministros, como parte de una estrategia ofensiva.

b. Riesgos: fortalezas + amenazas

El análisis de la coincidencia de fortalezas y amenazas, permite trazar las estrategias defensivas.

Una de las mayores amenazas que he identificado, proviene de la antigua concepción de la protección de los recursos naturales como un juego de suma cero con el desarrollo. En efecto, es habitual que se asocie la discusión sobre procesos de mejoras en el desempeño ambiental, con el concepto de gasto, tanto en relación con las tecnologías como con el cumplimiento de la normativa ambiental.

En este sentido, hay que señalar que el comportamiento empresarial en la región es heterogéneo, considerando países, tamaño de las empresas y sectores o cadenas productivas. Las grandes empresas, con casas matrices en los países desarrollados que participan del intercambio comercial global, han desarrollado políticas corporativas y sistemas de gestión ambiental orientadas a cumplir con las exigencias ambientales. Pero en el caso de las pequeñas y medianas empresas, solo las proveedoras de grandes corporaciones, o las que han accedido a mercados exigentes en desempeño ambiental, han incorporado estos aspectos dentro de su gestión empresarial. Aún es grande la cantidad de pymes que desconocen la importancia de la gestión ambiental como herramienta para la mejora de su competitividad y en consecuencia, el acceso a mercados. (Carbajal, 2009)

En el ámbito de la tecnología y la innovación tecnológica, las condiciones económicas y culturales han sido relativamente desfavorables para el desarrollo de servicios tecnológicos y científicos. Gran parte de las empresas de la región mantienen como fuente predominante de competitividad internacional, la producción de bienes de bajo costo y poco calificados, altamente dependientes de los recursos naturales. Se ignora o desatiende la experiencia internacional que ha demostrado que las tecnologías limpias resultan más efectivas, desde el punto de vista económico, y más coherentes, desde el punto de vista ambiental.

A la hora de trazar estrategias defensivas frente esta amenaza, la fortaleza del conocimiento técnico es fundamental. En el ámbito del proceso de integración, y aunando esfuerzos con los organismos mencionados, considero que el SGT 6 puede, desde una posición proactiva, desarrollar programas de divulgación, información, capacitación específica e instrumentos que contribuyan a superar esta antigua antinomia.

El desarrollo de programas de cooperación como el ejecutado con la cooperación alemana, "Proyecto Competitividad y Medio Ambiente" o el que ha iniciado con apoyo de la UE, "Econormas", son un ejemplo de estrategias defensivas frente a esta amenaza.

Hacia el interior de bloque, la articulación con los foros competentes en producción, comercio e inversiones, es clave. En efecto, en el relevamiento de acciones he corroborado que una regular comunicación y coordinación de actividades, concluye con acciones de mutuo beneficio. El ejemplo de la incorporación de las cuestiones ambientales a los Foros de Competitividad y su implementación en el Premio Mercosur al Diseño, no debería quedar como una experiencia aislada. Existen diversas iniciativas y grupos de trabajo que, directa o indirectamente, involucran a las cuestiones ambientales, y no se verifica la participación de los órganos creados para atender esta materia.

La otra amenaza identificada es la retórica. El Comunicado Conjunto de los Presidentes emitido en la Cumbre de San Juan, en agosto de 2010, en su punto 9,

dice: “Resaltaron la importancia de la cooperación en la coordinación de políticas y armonización de las normas para garantizar la sostenibilidad del ambiente y los recursos naturales en los países del bloque, respetando el hábitat y las costumbres de las comunidades locales, en particular, las indígenas”. Esto es retórica, ya que si algo de lo que el Mercosur adolece es de políticas y normas para asegurar la sostenibilidad ambiental.

Está claro que en algunas ocasiones, la retórica reemplaza a la falta de acciones. Por ello, la mejor estrategia defensiva es la acción. Si las iniciativas señaladas en el punto anterior, son llevadas a cabo, gran parte de la defensa contra esta amenaza podría ser neutralizada.

c. Desafíos: debilidades + oportunidades

No hay dudas que las debilidades del SGT 6 están bloqueando las oportunidades identificadas. Reflexionando sobre ellas, pude deducir que se relacionan directamente con la forma de trabajo y la conformación misma del Subgrupo. En efecto, de la lista de participantes a las reuniones surge que el grupo resulta rebasado en su capacidad de gestión. La cantidad de temas involucrados en la agenda, acotados a grupos de tres o cuatro integrantes por país y relativamente aislados del apoyo de los ámbitos internacionales ya señalados, el desafío es un cambio radical en estas metodologías de trabajo.³⁷

Un proceso de integración regional, necesariamente debe replicar el objetivo de la integración hacia el interior de sus naciones. En caso contrario, retornamos al fracaso de los “ministerios de la integración” de los 60 y 70. Aquel modelo “condenaba al aislamiento al proyecto integrativo, porque impedía que se involucraran e interesaran en él, las demás dependencias gubernamentales”. (Czar de Zalduendo, 1998)

El desarrollo sustentable es un tema complejo, multisectorial; multi e interdisciplinario que involucra a una gran variedad de partes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, para su logro es importante una decidida política pública que promueva y articule la participación público - privada. (Carbajal, 2009)

Las amenazas señaladas no son desconocidas por el SGT 6 o los Ministros, sino más bien padecidas por ellos. Por ello, una estrategia de adaptación prioritaria, consiste en encarar un cambio profundo en la conformación de los equipos que integran ambos foros y en su metodología de trabajo.

³⁷ Los participantes de las reuniones se incluyen como Anexo I de las Actas del SGT 6 y Reunión de Ministros.

d. Limitaciones: debilidades + amenazas

En el cuadrante donde coinciden las amenazas y las debilidades, se busca delinear las estrategias de supervivencia que deberían trazarse.

Es justamente en la combinación de ambas variables, donde he encontrado varias de las limitaciones descritas para la consideración de las cuestiones relativas al desarrollo sustentable y al tema ambiental en el Mercosur. A mi entender, la agenda ambiental del Mercosur ha ido perdiendo contenido de manera constante desde sus inicios. Los temas incluidos en la agenda de los primeros años evidenciaban la convicción de avanzar en el tratamiento y coordinación de temas sustantivos. Hoy encuentro una agenda de cooperación, vaciada de contenido sustancial ante los peligros y amenazas que enfrenta la región, habiendo además admitido el reemplazo de las acciones de contenido político por declaraciones retóricas.

Sin dudas, este déficit no es particular del bloque, sino que arrastra las mismas dificultades que la consideración de las cuestiones ambientales enfrenta en los niveles nacionales. El estado de ambiente en la región, así lo demuestra.

Anexo 5 - Escenarios del GEO Mercosur

Informe GEO Mercosur - Capítulo 8 ESCENARIOS

El Capítulo 8 del Informe GEO Mercosur presenta el desarrollo de escenarios, partiendo de la premisa de que se trata de una herramienta también permite analizar cuáles son las metas que se desean alcanzar, así como aquellos resultados o consecuencias que se busca evitar.

Se consideraron dos dimensiones esenciales: la integración regional y las políticas y la gestión ambiental. Sobre ambas variables se ensayó su profundización y/o debilitamiento.

La circunstancia óptima se encuentra en el Escenario 1, donde se profundiza la integración regional y se fortalece la política y gestión ambiental. Contrariamente, en el Escenario 4 se debilita el proceso de integración regional y la aplicación de las políticas ambientales, resulta inadecuada e insuficiente. Los escenarios intermedios ofrecen alternativamente fortalecimientos o debilitamientos, ya sea en el ámbito de la integración o de las políticas ambientales, tal como se definen en los casos 2 y 3.

<i>Escenario 1 “Camino común a la sustentabilidad”</i>	
<i>Fortalecimiento de la integración regional</i>	<i>Consolidación del mercado común</i> <i>Fortalecimiento de una visión común en las metas del desarrollo</i> <i>Postura activa de coordinación, incluyendo políticas macroeconómicas</i> <i>Instrumentos económicos comunes</i> <i>Aplicación del concepto de competitividad ampliado, incorporando los aspectos ambientales</i> <i>Avance de integración física e interconexión energética asociada a planes de desarrollo de sus zonas de influencia, con mecanismos de amortiguación de los impactos ambientales, y una gestión social participativa</i> <i>Funcionamiento del Parlamento con una comisión especializada en temas ambientales</i> <i>Integración del tema ambiental a los objetivos políticos del bloque</i>
<i>Fortalecimiento de la gestión ambiental</i>	<i>Aprobación de protocolos en temas claves como energía, ambiente, agropecuario, alimentos y derechos del consumidor</i> <i>Influencia positiva mutua entre las mejoras en el tratamiento ambiental del bloque y la gestión ambiental nacional</i> <i>Se avanza en el marco de estándares ambientales de calidad</i>

	<p><i>Aumento del porcentaje del área protegida dentro de cada ecorregión e incorporación de nuevos sitios protegidos</i></p> <p><i>Establecimiento de programas de gestión ambiental para las cuencas y recursos compartidos</i></p> <p><i>Evaluaciones ambientales estratégicas para áreas compartidas, o para emprendimientos con potenciales impactos transfronterizos</i></p> <p><i>Mayor aporte de fuentes renovables y locales, con mejoras en la eficiencia y reducción de emisiones</i></p> <p><i>Monitoreos y controles coordinados en base a datos sobre con acceso público</i></p> <p><i>Avance de la frontera agropecuaria controlado, alta producción orgánica, mejora la calidad de los suelos, desertificación controlada; caen los impactos agroquímicos</i></p> <p><i>Esquemas de certificación forestal comunes y orientados a la sustentabilidad</i></p> <p><i>Se detiene el aumento de la deforestación; aumento de la reforestación</i></p> <p><i>Política energética común; alta tasa de energías alternativas, reducción de emisiones atmosféricas contaminantes), mayor eficiencia y consumo responsable</i></p>
--	---

<i>Escenario 2 “Integración sin ecología”</i>	
<i>Fortalecimiento de la integración regional</i>	<p><i>Mejora la coordinación; se generan políticas comunes en algunos sectores claves, esencialmente en los planos comerciales y productivos, acentuando el patrón exportador pero no se incorpora decididamente la temática ambiental a ese nivel</i></p> <p><i>Prevalece la toma de decisiones bajo criterios económicos convencionales (donde se debe optar entre metas comerciales y ambientales)</i></p> <p><i>Problemas políticos regionales tienden a solucionarse, pero se mantienen conflictos ambientales</i></p> <p><i>Persiste una visión del desarrollo basada en el progreso material</i></p> <p><i>Se considera que los requisitos ambientales son una barrera para una mejor relación entre las naciones</i></p> <p><i>Mayor interconexión energética pero sin mayor uso de energías renovables y altas emisiones</i></p> <p><i>Aumento en la integración física, con nuevas carreteras e hidrovías, sin manejo adecuado de sus impactos ambientales</i></p>
<i>Debilitamiento</i>	<i>No hay una nueva generación de protocolos relacionados al</i>

<p><i>de la gestión ambiental</i></p>	<p><i>tema ambiental ni se ha mejorado la armonización de normas y políticas ambientales</i></p> <p><i>Aunque se ha logrado una coordinación de las políticas agropecuarias, persisten las tensiones por el uso del suelo por fines productivos; avance en la frontera agropecuaria</i></p> <p><i>Se acelera el acceso a áreas silvestres, y en particular en la Amazonia, acentuando la deforestación</i></p> <p><i>Persiste la agropecuaria intensificada (agroquímicos, erosión, etc.), avance de la frontera agropecuaria acelerada</i></p> <p><i>La Tasa de deforestación se mantiene; deterioro de la biodiversidad; débil reforestación</i></p> <p><i>Mayor interconexión energética, pero reducido aporte de energía renovable, altas emisiones de gases contaminantes</i></p>
---------------------------------------	--

<p><i>Escenario 3 “Mejoras ambientales sin articulación regional”</i></p>	
<p><i>Debilitamiento de la integración regional</i></p>	<p><i>Acentuación de los problemas dentro del bloque</i></p> <p><i>Debilitamiento de los intereses regionales y de la idea de “comunidad”</i></p> <p><i>Los países siguen posturas diferentes, tanto dentro de la región como a nivel internacional. Ejemplo: posiciones divergentes en espacios como el de la OMC</i></p> <p><i>No hay coordinaciones productivas ni sobre los flujos de capital</i></p> <p><i>No existen mecanismos de convergencia para reducir las asimetrías económicas o sociales</i></p>
<p><i>Fortalecimiento de la gestión ambiental</i></p>	<p><i>Metas ambientales comunes en respuesta a compromisos globales.</i></p> <p><i>El avance en materia ambiental se da en el espacio bilateral o global, pero no en el regional</i></p> <p><i>Existencia de acuerdos ambientales bilaterales para atender temas específicos, en especial bajo una reformulación de los convenios para manejar recursos compartidos y áreas de frontera</i></p> <p><i>Planes nacionales con alta proporción de fuente renovables y e reducción de la emisión de contaminantes</i></p> <p><i>A nivel nacional se cumplen exigencias pero no se acuerdan estándares comunes</i></p> <p><i>Se logran establecer altas metas ambientales a pesar de la alta presión por el uso de recursos naturales</i></p> <p><i>La Frontera agropecuaria avanza aunque a menor ritmo; aumenta la proporción de orgánicos</i></p> <p><i>Deforestación controlada, reforestación aplicada</i></p>

	<p><i>No existen esquemas de calidad ambiental comunes</i></p> <p><i>Menor interconexión, no hay energéticos comunes</i></p> <p><i>Fuertes planes nacionales de energías alternativas, bajas emisiones</i></p>
--	--

<i>Escenario 4 “Insustentabilidad regional”</i>	
<i>Debilitamiento de la integración regional</i>	<p><i>Economías muy dependientes de las demandas de los mercados extra-regionales</i></p> <p><i>Se enfatiza el patrón de desarrollo basado en los recursos naturales y su exportación</i></p> <p><i>Los socios compiten entre ellos en los mercados globales</i></p> <p><i>No se generan marcos normativos regionales</i></p> <p><i>Acentuación de la transnacionalización en sectores claves</i></p> <p><i>Coordinaciones productivas responden sobre todo a decisiones del sector privado en comercio intra-firma</i></p> <p><i>Incremento de los nacionalismos</i></p>
<i>Debilitamiento de la gestión ambiental</i>	<p><i>Política ambiental marginada</i></p> <p><i>Persistencia o acentuación de los impactos ambientales</i></p> <p><i>Aumento de la exportación de productos primarios, conlleva al avance de la frontera agropecuaria sobre áreas silvestres</i></p> <p><i>Pérdida de la biodiversidad, degradación de suelos y aguas, y problemas de contaminación</i></p> <p><i>Gestión ambiental marginada</i></p> <p><i>Persisten los impactos ambientales (contaminación de suelos y aguas, desertificación, erosión)</i></p> <p><i>Avanza la frontera agropecuaria. Persiste la deforestación; no se realiza reforestación adecuada</i></p> <p><i>Menores interconexiones, energías sucias, menor tasa de energía renovable, altas emisiones</i></p>

Anexo 6 - Transcripción de Entrevistas

Se realizaron cuatro entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, con competencia en temas abordados en la agenda del Subgrupo de Trabajo N° 6 y/o la Reunión de Ministros Medio Ambiente, y a un representante de la sociedad civil, de acuerdo al modelo de cuestionario.

1. Ing. Ariel Carbajal

Director de Ordenamiento Ambiental (1998-2003)
Director de Producción Limpia y Consumo Sustentable (2008-2009)
Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable
Punto Focal del Grupo ad hoc Competitividad y Medio Ambiente (2008-2009)

2. Lic. Lucas Di Pietro Paolo

Coordinador Adaptación
Dirección de Cambio Climático
Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable
Punto Focal del Grupo ad hoc Competitividad y Medio Ambiente

3. Lic. Inés Kasulin

Responsable del Grupo de Trabajo sobre Conservación de la Biodiversidad
Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental
Punto Focal del Grupo ad hoc sobre Biodiversidad

4. Dr. Pablo Viegas

Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación
Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental
Punto Focal Alterno del Grupo ad hoc de Lucha contra la Desertificación y la Sequía – SGT 6

5. Lic. Eduardo Gudynas

Ecólogo social. Director Ejecutivo e investigador del Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES). Sus principales áreas de interés son las estrategias en desarrollo sustentable y las políticas ambientales en América Latina. Autor de numerosas publicaciones. Entre sus libros se destacan “La praxis por la vida”, “Vendiendo la Naturaleza”, “Ecología, mercado y desarrollo”, “Desarrollo sostenible, globalización y regionalismo” y “Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible”. Coautor del Informe GEO Mercosur (2008).

Modelo de Entrevista

1. ¿En el ámbito del área a su cargo, mantiene vínculos con representantes de los Estados Parte del Mercosur?
2. En el marco de su área específica, ¿cómo calificaría la estrategia de sustentabilidad de Argentina, respecto a la de los otros países del Mercosur: más fuerte, igual o más débil?
3. ¿Considera importante coordinar una estrategia de sustentabilidad de nivel regional?
4. De ser así, ¿podría mencionar algunas acciones que usted considera habría que impulsar para alcanzar ese objetivo?
5. ¿Quisiera agregar algún comentario o aporte en relación con la integración de las políticas ambientales de los países del Mercosur?

Nota

Para entrevistar al Lic. Gudynas, sobre la base del modelo destinado a los funcionarios de gobierno se confeccionó uno similar, orientado a contrastar la mirada del académico y representante de la sociedad civil con la visión del sector público.

1. Entrevista Ing. Ariel Carbajal

Director de Ordenamiento Ambiental (1998-2003)

Director de Producción Limpia y Consumo Sustentable (2008-2009)

Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable

Punto Focal del Grupo ad hoc Competitividad y Medio Ambiente (2008-2009)

1. ¿En el ámbito del área a su cargo, mantiene vínculos con representantes de los Estados Parte del Mercosur?

Sí, pero de manera irregular.

El Grupo ad hoc Competitividad y Medio Ambiente, que integra el SGT 6, fue creado en principio para coordinar las actividades que se realizaban en el marco del Proyecto CyMA (de ahí su nombre).

Mientras se ejecutó el Proyecto, el Grupo ad hoc mantuvo reuniones regulares, la mayoría en paralelo con las Reuniones Ordinarias del SGT 6. Además, los integrantes participaron de talleres regionales, eventos de capacitación y convocatorias del área responsable de tema en el PNUMA.

No obstante, debo señalar que una vez finalizado el Proyecto, no se mantuvo la convocatoria de parte del SGT 6, aún cuando se había aprobado una Política regional sobre Producción y Consumo Sostenibles, lo que ameritaba la continuidad, al menos de la planificación de futuras acciones para su implementación.

Por ello, cuando se inicia un nuevo proyecto de cooperación, esta vez con UE, nos encontramos para definir su marco lógico, sin haber realizado un proceso de consulta de lo que efectivamente cada país esperaba de este nuevo proyecto, sus prioridades nacionales, etc.

Además, cabe señalar que ésta es un área que cuenta con financiamiento del PNUMA, y que a través de su Consejo de Expertos de Gobierno de América Latina y el Caribe en Producción y Consumo Sostenibles, se podría haber mantenido el vínculo creado en torno al Proyecto CyMA.

Por ejemplo, en la última reunión del Grupo de Expertos, realizado en Cartagena en noviembre de 2009, el Mercosur fue invitado, como en todos los encuentros, a exponer sus avances. Y sucede que en dos años, no hubo nada que comentar que no se hubiera dicho dos años atrás, en la reunión de San Pablo en octubre de 2007, cuando se presentó la Política Mercosur.

Sucede que el SGT 6 es un poco renuente a promover el encuentro de los grupo ad hoc fuera su ámbito, lo cual es una lástima porque se pierden muchas oportunidades de intercambio de ideas, de actualización de acciones o aún de las posiciones en ámbitos complementarios, como los convenios o convenciones, en los que hay posibilidades de sinergias con la temática de la producción limpia, el consumo sustentable, y otras temáticas.

2. En el marco de su área específica, ¿cómo calificaría la estrategia de sustentabilidad de Argentina, respecto a la de los otros países del Mercosur: más fuerte, igual o más débil?

Similar a la de Brasil y más fuerte que la de Paraguay y Uruguay.

3. ¿Considera importante coordinar una estrategia de sustentabilidad de nivel regional?

Por supuesto, Desarrollo Sustentable implica la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles de producción y consumo, y protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social.

Debemos coordinar y complementar las acciones orientadas a cumplir con el Principio 8 de la Declaración de Rio que dice que ‘...los Estados deberán reducir y eliminar los patrones insostenibles de producción y consumo y promover políticas demográficas apropiadas’ y el Capítulo 4 de la Agenda 21 que afirma que ‘... la causa más importante del deterioro continuo del medio ambiente global son los patrones insostenibles de consumo...’

4. De ser así, ¿podría mencionar algunas acciones que usted considera habría que impulsar para alcanzar ese objetivo?

Ante todo, señalar que la mayor preocupación de cualquier política de producción y consumo deberá ser seguramente la de satisfacer las necesidades de consumo de los pobres– alimentación, vestido, habitación, educación y salud.

El Capítulo 3 del Plan de Acción de Johannesburgo “Modificación de las modalidades insostenibles de producción y consumo” es muy claro respecto de las acciones que hay que emprender.

Introducir cambios fundamentales en la forma de consumir y producir de las sociedades;

Alentar y promover el desarrollo de un marco de programas de diez años a nivel regional y nacional sobre promoción de patrones sustentables de producción y consumo;

Aumentar las inversiones en producción no contaminante y eficiencia ecológica;

Integrar la problemática de producción y consumo en políticas, programas y estrategias de desarrollo sustentable; aumentar la responsabilidad y rendición de cuentas empresarial, ambiental y social;

Alentar a las autoridades competentes de todos los niveles para que tengan en cuenta las cuestiones de desarrollo sustentable en la toma de decisiones;

Instar a los Gobiernos, organizaciones regionales e internacionales a que apliquen las recomendaciones y conclusiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sustentable en sobre Energía para un Desarrollo Sustentable;

Promover un enfoque integrado de la elaboración de políticas a nivel nacional, regional y local para el transporte de servicios y sistemas destinados a promover el desarrollo sustentable;

Prevenir y reducir al mínimo los desechos y aumentar en la medida de lo posible la reutilización y el reciclaje de materiales alternativos que no dañen al medio ambiente; Renovar el compromiso, como se indica en la Agenda 21, de gestionar de manera racional los productos químicos durante su ciclo de vida útil así como los desperdicios peligrosos.

5. ¿Quisiera agregar algún comentario o aporte en relación con la integración de las políticas ambientales de los países del Mercosur?

Los gobiernos tienen un papel clave en la promoción de propuestas y mecanismos para generar industrias limpias y hacer que se apliquen las leyes que limitan la producción de contaminantes y el uso irracional de los recursos.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable ha trabajado en aspectos concernientes a la Producción Limpia en conjunto con otras áreas de gobierno, sector privado, organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación desde 1999 en adelante. Por ejemplo pusimos en marcha el Programa Nacional para la Promoción de la Producción Sustentable, único en ese momento para Argentina, entre otras cosas, debido

a la forma de abordar la temática, a las características de participación de todos los actores involucrados y al énfasis en involucrar a las pequeñas empresas en un cambio de prácticas productivas guiado por criterios sustentables.

Entre las actividades emprendidas post Johannesburgo, en la región es importante señalar la creación del Consejo de Expertos de Gobierno de América Latina y el Caribe sobre Producción y Consumo Sostenibles como ámbito donde generar acuerdos básicos sobre los lineamientos de acción regional para una producción y consumo sustentables, que sean base y fortalezcan el Capítulo III del Plan de Acción de Johannesburgo y la ILAC. También fuimos parte de la Reunión de Expertos para la Aplicación de un Marco de Programa de 10 años sobre Producción y Consumo Sustentables, dando inicio al denominado desde entonces Proceso de Marrakech.

En el ámbito subregional, en la primera reunión de los Ministros de Medio Ambiente, en Octubre de 2003, firmaron la Declaración de Principios de Producción Limpia del Mercosur. Además, hubo una muy buena experiencia con el Proyecto Competitividad y Medio Ambiente, que contribuyó a promocionar la gestión ambiental y la producción limpia en las pymes de la región.

Los Acuerdos Regionales de Comercio, y el Mercosur es uno de ellos, deben favorecer el desarrollo sustentable.

Sólo podrán contribuir en este objetivo, si:

Permiten promover objetivos de desarrollo socioeconómico con protección de la base de Recursos Naturales y contribuyen al combate de la pobreza.

Contribuyen a disminuir asimetrías indeseables y promueven complementariedades sinérgicas.

Promuevan una efectiva articulación entre los acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales (Compromisos de los gobiernos) y el comercio (Decisiones de la sociedad civil y las empresas).

Faciliten la transferencia e intercambio de conocimiento a través de emprendimientos concretos y políticas y medidas comunes consensuadas.

Promuevan el acceso al consumo de todos los sectores de la población sobre la base de la verificación de los tres ejes del Desarrollo Sustentable.

Refuercen el derecho al desarrollo de los países menos desarrollados.

2. Entrevista Lic. Lucas Di Pietro Paolo

Coordinador Adaptación al Cambio Climático
Dirección de Cambio Climático
Punto Focal del Grupo ad hoc Cambio Climático

1. ¿En el ámbito del área a su cargo, mantiene vínculos con representantes de los Estados Parte del Mercosur?

Mantengo vínculos con puntos focales de la Convención y otros participantes pero no en calidad de representantes de Mercosur.

Hay diálogo y afinidad con estos países en el marco del Grulac, en el G77 y en el Grupo de trabajo ad hoc sobre Acción Cooperativa de largo plazo de la Convención (AWG-LCA).

Este Grupo trabaja los futuros acuerdos en cambio climático en 4 áreas de trabajo: mitigación, adaptación, transferencia de tecnología, forestación y 2 áreas transversales: financiamiento y desarrollo de capacidades.

Actualmente, soy Coordinador de Adaptación de AWG-LCA y en este ámbito también hay mucho apoyo entre nuestros países.

2. En el marco de su área específica, ¿cómo calificaría la estrategia de sustentabilidad de Argentina, respecto a la de los otros países del Mercosur: más fuerte, igual o más débil?

Brasil está más avanzado en desarrollo de programas y herramientas de diagnóstico, sistemas de información. Uruguay avanza muy bien, lo ayuda ser una unidad bastante homogénea en relación con todos los aspectos que se abordan en la Convención. En Argentina hay recursos humanos con formación de primer nivel. Pero tenemos muchos problemas relacionados con el sistema federal (Brasil también los tiene).

3. ¿Considera importante coordinar una estrategia de sustentabilidad de nivel regional?

Si, por supuesto. Es importante profundizar vínculos en el ámbito del Mercosur. La integración es clave en cuestiones ambientales.

En la Dirección hemos hecho propuestas y la Coordinación del SGT 6 nos ha enviado propuestas de otros países para evaluar, pero no se ha concretado nada hasta ahora.

No entendemos por qué. En realidad Mercosur se presenta como una entidad extraña. Por ejemplo, si yo soy responsable de Adaptación en la Dirección de

Cambio Climático, y en cualquier reunión de las COPs, del G77, del AWG-LCA, etc., me encuentro con mi colega de Brasil y ninguno de los dos conoce a los equipos de Mercosur, o quién se ocupa de cambio climático en Mercosur, algo está mal. No puedo opinar ni conozco las causas, pero algo está mal y éste es un dato de la realidad.

4. De ser así, ¿podría mencionar algunas acciones que usted considera habría que impulsar para alcanzar ese objetivo?

En Adaptación, todos los temas pueden y deben ser coordinados en la región. Como dije, hay mucha afinidad y respeto entre nosotros, y esto abre las puertas a trabajos, investigaciones conjuntas, e incluso hay oportunidades de cooperación sur-sur.

Por ejemplo, en el área de gestión de la información, necesitamos mejorar la resolución de nuestros sistemas para la interpretación local. Brasil ha desarrollado un modelo climático propio, el Eta CPTEC, que están dispuestos a compartir con la región. A su vez, ellos también se verán beneficiados del intercambio con nuestros profesionales.

5. ¿Quisiera agregar algún comentario o aporte en relación con la integración de las políticas ambientales de los países del Mercosur?

Ante todo destacar la oportunidad que presenta la coordinación entre nuestros países en Adaptación. Hay muchas posibilidades de financiamiento y mucho por hacer y compartir en nuestra región. El tema del cambio climático abre las puertas a la cooperación internacional y tenemos los recursos humanos para aprovecharla y gestionarla. No debemos desaprovechar estas oportunidades.

Por otro lado, considero importante diferenciar las negociaciones que se llevan adelante en materia de Mitigación. En efecto, la negociación de la Convención y el Protocolo de Kyoto incluyen diversas áreas y cada una lleva procesos de negociación diferente. No es lo mismo Adaptación que Mitigación.

En este tema Brasil lleva una negociación diferente. Se suma a las posiciones de China e India. En este ámbito, hay presiones para que, especialmente China se comprometa a reducir emisiones. No es que estos países no estén dispuestos a hacerlo, de hecho hay muchas acciones en este sentido, sino que

no aceptan compromisos que los aten al control internacional. Lo cual es una herramienta de protección de su soberanía.

A su vez sostienen: nosotros no provocamos este desastre, fueron los países hoy desarrollados los que emitieron durante siglos sin control. Por eso el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Lo que sucede es que aunque todos los desarrollados redujeran emisiones en lo establecido en el Protocolo, no es suficiente para bajar la temperatura a nivel global. Para alcanzar este objetivo, necesariamente deben reducir China, India y Brasil.

Otra diferencia con Brasil es que ha podido aprovechar los proyectos MDL, más que nosotros y los otros socios del Mercosur.

3. Entrevista Lic. Inés Kasulin

Responsable del Grupo de Trabajo sobre Conservación de la Biodiversidad
Punto Focal del Grupo ad hoc sobre Biodiversidad – SGT 6

1. ¿En el ámbito del área a su cargo, mantiene vínculos con representantes de los Estados Parte del Mercosur?

Mantengo vínculos con los puntos focales de estos países en el Convenio sobre Diversidad Biológica, pero no como representantes del Mercosur.

Se conformó un Grupo ad hoc, que solo se reunió en dos ocasiones en 2005 y en marzo de 2006. Además, en la COP 8, en un side event de la Reunión de Ministros de Medio Ambiente, se aprobó una Declaración sobre Estrategia de Biodiversidad del Mercosur. Pero, no hubo ningún avance después de este evento.

2. En el marco de su área específica, ¿cómo calificaría la estrategia de sustentabilidad de Argentina, respecto a la de los otros países del Mercosur?

Más débil que la de Brasil y más fuerte que la de Paraguay y Uruguay.

3. ¿Considera importante coordinar una estrategia de sustentabilidad de nivel regional? Sí.

4. De ser así, ¿podría mencionar algunas acciones que usted considera habría que impulsar para alcanzar ese objetivo?

Ante todo, reactivar el Grupo ad hoc. Es prioritario reunirlos nuevamente a efectos de realizar una evaluación de aquella Declaración, su formato (de Estrategia, no de Declaración) y su elevación al GMC para ser aprobada como norma del Mercosur.

En este sentido, desde que estoy a cargo del Grupo de Trabajo sobre Conservación de la Biodiversidad, dependiente de la Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad, solicité al SGT 6 su convocatoria para evaluación de la Estrategia Mercosur y como línea prioritaria de trabajo, el acceso a recursos genéticos y distribución de los beneficios, en concordancia con las directrices de Bonn del Convenio. Incluso todos los integrantes del SGT 6 presentes consideraron oportuno, en función de la celebración del Año de la Biodiversidad, preparar un documento del Mercosur para ser presentado en la COP 10 en octubre en Japón.

Si bien, la propuesta de reactivación del tema biodiversidad, fue muy bien recibida y se comprometieron a expedirse en 20 días, no hubo respuesta a la solicitud, y por supuesto, no habrá representación del Mercosur en la COP10.

5. ¿Quisiera agregar algún comentario o aporte en relación con la integración de las políticas ambientales de los países del Mercosur?

En el último Foro de Ministros del Ambiente de Latinoamérica y el Caribe, se ratificó como prioritario para la región, fortalecer las capacidades nacionales y trabajar en forma coordinada para el logro de los objetivos del CDB.

Entendiendo que la diversidad de los países de la región es una de las mayores fortalezas compartidas, la promoción de estrategias regionales sobre Biodiversidad y en particular la del Mercosur presenta una herramienta fundamental para la preservación y el correcto uso de nuestros recursos naturales donde se ve reflejado los acuerdos sobre acciones prioritarias logrados en la región.

En este sentido, y de acuerdo a las características similares entre nuestros países como proveedores a países desarrollados de material genético, se considera oportuno promover el trabajo en el marco de la estrategia señalada, con el objetivo de establecer una posición regional proactiva en las actuales negociaciones que en el marco del mencionado Convenio se están desarrollando.

En particular, las referidas a la adopción e implementación efectiva de un protocolo internacional sobre acceso a los recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización. El texto del Protocolo deberá estar finalizado durante el presente año, con el objetivo de ser convalidado en la 10ª reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica a realizarse en Nagoya, Japón en el próximo octubre.

Finalmente, quiero señalar hay líneas de financiamiento disponibles. Además del PNUMA, GEF, en el marco del Convenio, las Partes y expertos identificaron una serie de instituciones e iniciativas que ameritan financiamiento en el marco de la Cooperación Sur-Sur. Entre la amplia lista de actividades propuestas, se encuentra la Estrategia Mercosur, destacando que la misma enlaza con la estrategia común.

4. Entrevista Dr. Pablo Viegas

Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación
Punto Focal Alternativo del Grupo ad hoc de Lucha contra la Desertificación y la Sequía – Reunión de Ministros de Medio Ambiente.

1. ¿En el ámbito del área a su cargo, mantiene vínculos con representantes de los Estados Parte del Mercosur?

Sí, a través del Grupo ad hoc sobre de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, que depende de la Reunión de Ministros de Medio Ambiente.

2. En el marco de su área específica, ¿cómo calificaría la estrategia de sustentabilidad de Argentina, respecto a la de los otros países del Mercosur: más fuerte, igual o más débil?

Más fuerte que Paraguay y Uruguay y más débil que Brasil.

3. ¿Considera importante coordinar una estrategia de sustentabilidad de nivel regional?

Sí.

4. De ser así, ¿podría mencionar algunas acciones que usted considera habría que impulsar para alcanzar ese objetivo?

a) Generar simetrías entre los países a nivel de las Convenciones de Río.

b) Establecer un Mapa de vulnerabilidades ambientales común.

c) Fortalecer las coordinaciones técnicas y su enlace con los coordinadores políticos a nivel GMC.

5. ¿Quisiera agregar algún comentario o aporte en relación con la integración de las políticas ambientales de los países del Mercosur?

Quisiera destacar el espacio generado a través de la Reunión de Ministros de Medio Ambiente por la cual crearon un Grupo Ad Hoc de Lucha contra la Desertificación, conformada por los Puntos Focales técnicos, que implementan la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en sus países.

Esto ha permitido un avance muy importante y en un corto plazo para la generación de actividades dentro del bloque, destacándose la Estrategia de lucha contra la Desertificación, la degradación de tierras y los efectos de la sequía del Mercosur.

5. Entrevista Lic. Eduardo Gudynas

Director Ejecutivo del Centro Latinoamericano de Ecología Social - CLAES
Autor, entre muchas otras publicaciones, del GEO Mercosur

1. ¿Cómo calificaría las estrategias de sustentabilidad de los cuatro países del Mercosur?

Los países del Mercosur no tienen estrategias de sustentabilidad, solo aplican medidas ambientales paliativas. Y prestan un poco más de atención a estas cuestiones, ante la aparición de un conflicto.

Aún contando con elementos que caracterizan la llamada segunda etapa de reformas ambientales, esto es contar con una agencia, una ley marco, un sistema de impacto y mecanismos de acción, hemos retrocedido a la primera etapa, en la cual, solo se toman medidas paliativas en el marco de una política ambiental débil.

Nos encontramos frente al regreso a la vieja oposición entre economía y ecología, y se ha optado por un estilo de desarrollo primarizado, que persigue el crecimiento económico por medio de incrementos constantes en sus exportaciones y recepción de inversión extranjera. En este contexto, la política ambiental pasa por colocar filtros de aire en chimeneas o plantas de tratamientos de efluentes.

En todos los países, aún bajo gobiernos progresistas se ha mantenido, e incluso reforzado, los sectores extractivos, que incluyen la minería, gas y petróleo, y los monocultivos de gran cobertura orientados a la exportación, tolerando impactos sociales y ambientales.

Necesitamos una fuerte revisión en conceptos claves.

2. Los entrevistados coincidieron en que la estrategia de sustentabilidad de Brasil es mayor o similar que la aplicada por Argentina en las áreas de las que son responsables. Asimismo, consideraron que las de Uruguay y Paraguay son más débiles que las de los socios mayores. ¿Coincide con esta apreciación?

No, en absoluto. Esto puede parecer así, si se lo mide en términos relativos, pero actualmente Brasil es el país de mayor presión ambiental absoluta. Basta ver los indicadores de Huella Ecológica para comprobar esto. No se puede sostener que Brasil tenga hoy una estrategia de sustentabilidad.

Marina Silva, candidata del Partido Verde, fue Ministro del Ambiente del gobierno de Lula. Hubo varios desencuentros: perdió sus reclamos por mejorar los controles ambientales sobre los transgénicos, las represas o carreteras. Finalmente renunció en 2008, por su discrepancia sobre la gestión amazónica.

Brasil ha recaído en un modelo de desarrollo convencional, basado en explotar los recursos naturales, con un alto impacto ambiental y social. Todo bajo la justificación simplista que defender el extractivismo como modo de financiar los programas sociales.

3. ¿Considera importante coordinar una estrategia de sustentabilidad de nivel regional?

Por supuesto, ya que todos los países del Mercosur comparten ecoregiones entre sí. Ninguno de ellos está ambientalmente aislado, y por lo tanto no sólo es imperiosa la búsqueda de acciones coordinadas y acordadas frente a los temas ambientales, sino que es inevitable.

Pero nos encontramos con que el Mercosur ha abandonado instancias de coordinación hacia políticas económicas, productivas o financieras. Si no hay coordinación, hay competencia entre los socios. Hay competencia entre países y entre gobiernos locales en atraer inversiones, lo que genera el riesgo de la radicación de proyectos aprovechando una reducción del costo ambiental. También hay existe el temor de una flexibilización de los requerimientos ambientales para fortalecer su competitividad exportadora, o del efectivo nivel de aplicación de esas regulaciones. Si como tenemos compradores como China, que no tiene estas exigencias, no hay muchas posibilidades de mejora.

Deben integrarse esquemas de fiscalización con una base común acordada, y procedimientos de acompañamiento, monitoreo y observación cruzada entre los países. El tema es complejo pero existe un importante antecedente en ese sentido, y que es la aplicación de un mecanismo de evaluación compartido de las normas sanitarias en ganadería orientadas a la lucha regional contra la aftosa, que actualmente cuenta con apoyo financiero del FOCEM.

Una línea de acción importante es promover las acciones que permitan internalizar los costos ambientales. En muchos casos esos costos ambientales finalmente son enfrentados por los gobiernos locales y nacionales, que deben financiar acciones de recuperación o rehabilitación ambiental, manejo de contaminantes, etc. la internalización de esos costos ofrece información clave para poder diseñar políticas de desarrollo al hacer evidentes, en una clave económica, la importancia de la gestión ambiental.

Otra de las líneas de acción es establecer acercamientos con otros acuerdos regionales, y explorar las posibles líneas de cooperación e intercambio de información.

Importante además para clarificar las relaciones de los compromisos ambientales del MERCOSUR con otros esquemas de coordinación regional orientados a la producción y el transporte. El caso más claro es trabajar para la cooperación con IIRSA y los emprendimientos en la Hidrovía Paraná Paraguay.

Las grandes empresas juegan un papel muy importante en la relación comercio y ambiente. Existen ejemplos donde las empresas han estado en el centro de muchos conflictos sociales por el aprovechamiento de recursos naturales, pero también hay otros donde han asumido el liderazgo de la reconversión tecnológica y han encarado sistemas de certificación voluntaria. Un aporte importante es promover técnicas más limpias y eficientes en los procesos productivos. En esta línea, el PNUMA lanzó una Declaración Internacional sobre Producción más Limpia, que ha sido firmada por centenares de empresas y organizaciones de la región, promueve la adopción de tecnologías y procedimientos más limpios, alienta al sector privado y los gobiernos a convertirse en promotores de esa perspectiva, y aporta a difundir esa perspectiva como una forma de enfrentar modos de producción y consumo insostenibles.

El Mercosur también debería ser un ámbito privilegiado para el intercambio de experiencias sobre gestión ambiental en el ámbito privado, y en especial incorporando a los sectores de pequeñas y medianas empresas vinculados a las cadenas exportadoras; experiencias de certificaciones ambientales y ecoetiquetado.

4. ¿Podría mencionar otras que considera habría que impulsar para alcanzar ese objetivo?

Se debe incorporar plenamente la dimensión ambiental en el proceso de integración y en las negociaciones comerciales. Por lo tanto el Subgrupo de Trabajo N° 6 ofrece un ámbito privilegiado para atender esas cuestiones, y su papel y dinámica deben ser fortalecidos. El mecanismo allí ideado de contar con Grupos ad-hoc para el tratamiento de temas específicos, ofrece una buena salida para ampliar la agenda de temas en consideración y potenciar las relaciones y consultas con otros Subgrupos de trabajo. Es necesario contar con comunicaciones horizontales sobre estos temas desde el SGT 6 otras instancias dentro del Mercosur.

El GEO Mercosur permitió identificar una agenda de temas críticos: los principales impactos ambientales están asociados a la pérdida de biodiversidad (incluyendo el avance de la frontera agropecuaria sobre áreas naturales, deforestación, tráfico ilegal sobre fauna y flora, etc.), la fragmentación de los ecosistemas remanentes, el deterioro de suelos y de los recursos hídricos, y crecientes efectos por contaminación.

Implementar la Estrategia sobre biodiversidad del Mercosur, aprobada en la reunión ministerial extraordinaria de Curitiba (2006).

La línea de trabajo encargada por el MERCOSUR al SGT 6 en referencia a analizar el impacto de las medidas ambientales es muy importante, y debe ser mantenida y ampliada. En especial es interesante analizar las oportunidades o restricciones que resultan de medidas ambientales sobre la competitividad comercial. Esto incluye tanto la remoción de medidas comerciales injustificadas desde el punto de vista comercial, como la necesidad de aplicar restricciones para la protección de ambiente y la salud (tal como volvieron a recordar los ministros del Mercosur en su declaración de la IV reunión ministerial de 2005). Es necesario que el Mercosur realice una evaluación de las exigencias ambientales legítimas.

El trabajo sobre armonización y articulación estándares es muy importante. Lo cual no implica contar con idénticos estándares de calidad ambiental en todo el territorio del Mercosur (las diferencias en las características de los ecosistemas a su vez se traducen en diferentes exigencias de calidad ambiental). Pero es necesario avanzar sobre mínimos acordados a nivel

regional, y mecanismos de articulación normativa, donde las exigencias apunten a metas ambientales equivalentes. Las diferencias en los marcos regulatorios ambientales y sus exigencias pueden ser usadas para aceptar proyectos de alto impacto ambiental.

5. ¿Quisiera agregar algún comentario o aporte en relación con la integración de las políticas ambientales de los países del Mercosur?

La integración regional entendida como un proceso multidimensional ofrece todavía oportunidades para promover el desarrollo sostenible, elevando la calidad de vida de las personas y asegurando la calidad ambiental.

El contexto internacional es ampliamente favorable a considerar los aspectos ambientales en el desarrollo y en el comercio. Entre los compromisos más recientes, es posible destacar que en la Cumbre de Johannesburgo 2002, como la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sustentable directamente vinculada a aquel encuentro, se deja en claro la importancia de incorporar los aspectos ambientales en el comercio internacional.

El bloque se ha mantenido en marcha por más de 15 años, y ha logrado superar vaivenes y crisis en varios de sus miembros. Ha mantenido su vocación de ampliación por medio de acuerdos de complementación económica, como por la incorporación de nuevos socios plenos, como es el caso de Venezuela. La estructura del proceso y sus órganos muestran que se apuesta a un proceso más allá de lo comercial, donde se han incorporado los aspectos ambientales. Estos logros son importantes, y deben ser vistos como la base para seguir ese sendero y profundizarlo.

Es relevante identificar los casos exitosos donde las medidas ambientales, o nichos de mercado de alta exigencia ambiental, generan flujos comerciales desde el Mercosur. Esos ejemplos son clave para desarticular una de las más comunes críticas que se hace contra la consideración de la dimensión ambiental: que impiden el libre comercio y por lo tanto ponen en riesgo nuestras exportaciones.