

Universidad de Buenos Aires  
Centro de Estudios Avanzados



Maestría en Procesos de Integración Regional - MERCOSUR  
Facultad de Ciencias Económicas

## **El rol de la cooperación interregional para el desarrollo sustentable regional en MERCOSUR**

**Gastón A. Fulquet**



**“El rol de la cooperación interregional para el desarrollo  
sustentable regional en MERCOSUR”**

**Gastón A. Fulquet**

**El rol de la cooperación interregional para  
el desarrollo sustentable regional en  
MERCOSUR**

Directora: **M.A Victoria Beláustegui**

**Universidad de Buenos Aires**

**Centro de Estudios Avanzados**

**Maestria en Procesos de Integracion Regional- MERCOSUR-  
2010**

# Índice de Contenidos

<b>Lista de siglas</b> .....	<b>3</b>
<b>Prólogo</b> .....	<b>4</b>
<b>Presentación</b> .....	<b>6</b>
<i>Introducción</i> .....	6
<i>Preguntas de investigación, objetivos y abordaje metodológico</i> .....	11
<i>Esquema de organización del trabajo</i> .....	14
<b>Capítulo 1: Fundamentación teórica</b> .....	<b>15</b>
1.1 <i>Definiendo conceptos en torno a la cooperación ambiental regional</i> .....	15
<b>Capítulo 2: Regionalismos y Políticas Ambientales.</b> .....	<b>23</b>
2.1 <i>Orígenes y evolución de la agenda ambiental en la Unión Europea y MERCOSUR</i> .....	23
2.2 <i>Evolución de la agenda ambiental en Unión Europea</i> .....	24
A. Incentivos a la inclusión de la agenda ambiental.....	24
B. Desarrollo Institucional.....	25
C. Mecanismos de participación provistos.....	28
D. Breve evolución de las políticas ambientales.....	30
2.3 <i>Evolución de la agenda ambiental en MERCOSUR</i> .....	33
A. Incentivos a la inclusión de la agenda ambiental.....	33
B. Desarrollo Institucional.....	36
C. Mecanismos de participación provistos.....	37
D. Breve evolución de las políticas ambientales.....	40
2.4 <i>Balance comparativo</i> .....	44
<b>Capítulo 3: Marcos de acción regionales en producción y consumo sustentables.</b> .....	<b>48</b>
3.1 <i>Antecedentes globales en producción y consumo sustentables</i> .....	48
3.2 <i>Política Regional de Producción y Consumo Sustentables en UE</i> .....	51
A. Producción Sustentable.....	52
B. Iniciativa de Producción Sustentable para PyMES .....	53
C. Consumo Sustentable .....	54
3.3 <i>Agenda de Producción y Consumo Sustentables en MERCOSUR</i> .....	56
A. Producción Sustentable.....	57
B. Consumo Sustentable .....	64
3.4 <i>Efectividad de la cooperación regional para la implementación de los acuerdos en Producción y Consumo Sustentable en MERCOSUR: Avances y obstáculos.</i> .....	69
A. Implementación a nivel de los Estados nacionales del MERCOSUR .....	72
B. Contribuciones a nivel regional en MERCOSUR.....	80
<b>Capítulo 4: La cooperación interregional MERCOSUR- UE</b> .....	<b>81</b>
4.1 <i>Los estudios sobre interregionalismo: un reciente enfoque teórico en las relaciones internacionales.</i> .....	82
4.2 <i>La Unión Europea como actor global. Una mirada al interregionalismo como herramienta de política exterior.</i> .....	86
A. La UE: Un actor global que impulsa la integración regional.....	86

B. La UE: Un actor global que lidera la gobernanza ambiental.....	89
4.3 <i>Las relaciones Unión Europea- MERCOSUR: Radiografía de un interregionalismo puro en evolución.</i> .....	92
A. El Diálogo Comercial.....	94
B. El Diálogo Político y de Cooperación.....	98
4.4 <i>El Programa ECONORMAS: la cooperación interregional UE- MERCOSUR en materia ambiental.</i> .....	101
A. Oportunidades y desafíos del Programa ECONORMAS para el MERCOSUR. ....	109
<b>Aportes y consideraciones finales</b> .....	<b>113</b>
<b>Índice Bibliográfico</b> .....	<b>120</b>
<b>Índice de Cuadros</b> .....	<b>126</b>
<b>Índice de Actores Entrevistados</b> .....	<b>127</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>128</b>

## Lista de siglas

AEA	Agencia Europea Ambiental
AL	América Latina
ALADI	Acuerdo Marco de Medio Ambiente del MERCOSUR
AMUMAS	Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente
BM	Banco Mundial
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR
CDS	Comisión de Desarrollo Sustentable
CE	Comisión Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CEADS	Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sustentable
CGPCS	Comité Gestor de Producción y Consumo Sustentables
CMC	Consejo del Mercado Común
CPC	Comisión Parlamentaria Conjunta
CyMA	Competitividad y Medio Ambiente
CyPS	Consumo y Producción Sustentables
DGMA	Directorado General de Medio Ambiente
DEMA	Departamento de Economía y Medio Ambiente
EIONET	Red de Oficinas de Información Ambiental
EMAS	Esquema de Gestión Ambiental
FBOMS	Foro Brasileño de ONG y Movimientos Sociales
FCES	Foro Consultivo Económico y Social
FOCEM	Fondo de Convergencia Económica del MERCOSUR
GTZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica
IADS	Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo
INTI	Instituto Nacional de Tecnologías Industriales
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MiPyMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MVTOMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NAFTA	Acuerdo de Libre Comercio de America del Norte
OECD	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Internacional de Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PyCS	Producción y Consumo Sustentables
PyMES	Pequeña y Mediana Empresa
REACH	Registración, Evaluación, Autorización y Restricción de Químicos
REMA	Reunión Especializada de Medio Ambiente
SAyDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
SIAM	Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR
SGTN°6	Subgrupo de Trabajo N° 6
SGTN°7	Subgrupo de Trabajo N° 7
UE	Unión Europea

## Prólogo

Desde una primera impresión, el estudio de cuestiones ambientales parece sugerir la posesión de conocimientos técnicos específicos como precondition para su abordaje. Si bien en parte cierto, esta área también admite ser abordada lateralmente desde el estudio de los procesos de cooperación regional. En tal dirección, este estudio se ha propuesto analizar las potencialidades presentes en los acuerdos de integración regionales para incorporar y actuar sobre problemáticas emergentes con efectos sobre los modelos de desarrollo.

El análisis de la dimensión de desarrollo sustentable en los procesos de integración regional, se presenta como un interesante caso de estudio para descifrar en que medida las acciones cooperativas entre Estados de una región son capaces de desarrollar los mecanismos y contar con los medios para introducir cambios efectivos sobre las áreas que se proponen trabajar.

Las relaciones de cooperación regional para el establecimiento de un marco de acción en producción y consumo sustentables para el MERCOSUR, se complejizan más aun al incorporar al entretendido de interacciones a una tercera región, la Unión Europea. Las dinámicas de interacción entre diferentes regiones, es decir la cooperación interregional, introducen un novedoso elemento: un nuevo modelo de relacionamiento a nivel internacional el cual merece ser estudiado y evaluado.

La cooperación interregional implica una diversidad de agendas, actores e intereses. Consideramos que los programas de cooperación técnica acordados entre estas regiones constituyen una buena lupa para analizar las potencialidades que el capítulo de cooperación ambiental MERCOSUR- Unión Europea propone.

Antes de adentrarnos en el trabajo, me gustaría aprovechar esta oportunidad para realizar una serie de agradecimientos a las personas e instituciones que hicieron posible el desarrollo de esta tesis. En primer lugar, quiero agradecer al cuerpo docente y autoridades de la Maestría por brindar un espacio para la reflexión y debate, pero también al personal de coordinación que se mostró siempre abierto a escuchar nuestras necesidades como alumnos de esta facultad. No quiero dejar de mencionar a los colegas de esta cohorte 2007-2008 de la MPIR-M por las extensas horas de estudio y discusión compartidas a lo largo de la cursada y en el proceso de elaboración de tesis.

Un agradecimiento muy especial está dirigido a mi directora de tesis, quien me brindó su apoyo, su dedicación y excelente predisposición en todas las etapas de este trabajo. Su guía, como

experta en el tema de desarrollo sustentable, enriqueció enormemente el desarrollo de esta tesis. Gracias por confiar en mi voluntad para llegar al final de este trabajo.

Deseo agradecer también el apoyo del área de Relaciones Internacionales de FLACSO y de mis compañeros de equipo por recibirme con brazos abiertos. Especialmente a Mercedes Botto, Daniela Perrotta, Eugenia Inchauspe y Alejandro Pelfini por sus aportes y consejos, contribuyendo con mi formación en el campo de la investigación en ciencias sociales.

Quiero también expresar mis sinceros agradecimientos a los entrevistados por mostrarse abiertos a los encuentros a lo largo del trabajo de campo, no solo brindando su punto de vista desde adentro del proceso en el momento de las entrevistas, sino también proporcionando material de lectura e informaciones adicionales en instancias posteriores.

Finalmente a mi familia: Pilar, Yuyo, Sebastián y Juan quienes me impulsan incansablemente a seguir adelante en este procesos de formación a nivel profesional y humano. Sin su apoyo incondicional, no hubiera sido posible llegar hasta esta etapa. Gracias!

# Presentación

## Introducción

En Latinoamérica, los procesos de integración regional en curso han permitido cierto grado de crecimiento económico, aunque lamentablemente, ese crecimiento no ha venido acompañado aun de desarrollo. Sin olvidar que estos procesos se inscriben dentro de un contexto global, donde el deterioro ambiental es una de las preocupaciones globales de mayor trascendencia, es fundamental que el desarrollo de los países de la región sea impulsado desde una perspectiva de sustentabilidad.

El MERCOSUR se presenta como una de las mayores reservas a nivel global de biodiversidad y agua dulce, cuenta con grandes extensiones de bosques y selvas que cumplen la función de contrarrestar las emisiones de dióxido de carbono, responsable del calentamiento global, a la atmosfera. Todos estos recursos naturales, son altamente estratégicos, en cuanto se presentan como importantes fuentes de energías renovables en un escenario internacional dominado por la escasez de recursos energéticos, y de agotamiento de las reservas.

Adicionalmente, las posibilidades que estos recursos naturales brindan para un desarrollo sustentable, no han sido maximizadas aun por los gobiernos de los Estados miembros del MERCOSUR quienes encuentran serias dificultades para alcanzar tanto consensos vinculantes, como voluntarios respecto de cuestiones no estrictamente comerciales. Por lo tanto, el tema de una cooperación tendiente al establecimiento de instrumentos regionales aplicables a nivel de los estados nacionales que componen el bloque en pos de un desarrollo ambientalmente sustentable, se presenta como una agenda poco desarrollada en MERCOSUR.

El deterioro ambiental se ha convertido hoy más que nunca en un problema global. La globalización nos ubica en un escenario donde ninguno de los sucesos que ocurren en el planeta pueden ser localmente delimitados o aislados, sino que tienen un efecto sobre el resto del mundo. Ante este escenario donde prima la interdependencia (Keohane et al., 1977), es necesario que los Estados actúen coordinadamente, cooperando entre si para encontrar soluciones conjuntas a problemas comunes, procurando una convergencia estratégica de sus intereses nacionales. Por lo tanto parece necesario “reorientar y reorganizar nuestras vidas y quehaceres, así como nuestras organizaciones e instituciones a lo largo de un eje local-global” (Beck, 1998: pp.30).

Sin embargo, la realidad nos muestra un panorama complejo que dificulta la posibilidad de

articular las instituciones locales (nacionales) a las directrices que se proponen a nivel global.

**A nivel global**, ha aumentado la necesidad de regulaciones internacionales vinculantes en el ámbito de las relaciones transfronterizas como efecto de la globalización. La transnacionalización económica y financiera ha llevado al surgimiento de regímenes internacionales que establecen formas transnacionales de regulación, como por ejemplo la regulación comercial por medio de la Organización Mundial de Comercio (OMC) o la regulación laboral por medio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Ahora bien, en materia ambiental, siendo el tema que nos concierne, también han surgido una serie de *regímenes internacionales* (Ruggie, 1982; Krasner, 1983; Diez de Velazco, 1999) que intentan regular sobre esta arena. Sin embargo, a diferencia de OMC u OIT, no existe una única organización fuerte capaz de generar una regulación de carácter global, sino más bien una serie de regímenes internacionales descentralizados de *soft law*<sup>1</sup> que se agrupan bajo los denominados Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambientales (AMUMAS)<sup>2</sup>.

La ebullición de AMUMAS ha generado ciertos conflictos en materia comercial, “aproximadamente 10 por ciento de los 200 AMUMAS requieren o permiten el uso de medidas comerciales para limitar el daño sobre el ambiente” (Tarasofsky et al., 2006: 901). De acuerdo con un estudio del PNUMA/IIDS (2001), la relación entre la legislación de la OMC y las disposiciones comerciales de los AMUMA presenta uno de los mayores desafíos ya que pueden entrar en conflicto con otras disposiciones de la OMC<sup>3</sup>.

Debido a ellos la OMC cuenta desde 1994 con un órgano específico, el Comité de Comercio y Ambiente, que ha trabajado buscando favorecer la existencia ciertas exenciones a las normas de OMC cuando se trata de proteger la vida y la salud humana, animal y vegetal. No obstante a pesar de que este órgano intenta resolver los conflictos que se presentan entre los AMUMA y los principios de libre comercio; es una realidad que las disputas resueltas en el marco de la

---

<sup>1</sup> El termino *soft law* hace referencia a instrumentos que no tienen poder vinculante o que si lo tienen suele ser mas débil que los instrumentos legales tradicionales.

<sup>2</sup> Entre los acuerdos multilaterales ambientales mas importantes podemos nombrar el Protocolo de Montreal (sobre sustancias que afectan la capa de ozono), el Convenio de Basilea (sobre control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos), la Convención sobre Comercio internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre (CITES), el Protocolo de Cartagena sobre Biotecnología, entre otros.

<sup>3</sup> Este documento y otros que emanan de la misma OMC, plantean que el principal problema se presenta entre países firmantes y no firmantes de un AMUMA. Los miembros de la OMC tienen la obligación de “observar los principios de nación más favorecida y de trato nacional , así como las disposiciones para la eliminación de restricciones cuantitativas (artículos I II y XI). Si un AMUMA determina que las partes pueden aplicar restricciones comerciales en contra de otros países (no firmantes) pero no contra países firmantes, estará violando los tres artículos citados, puesto que discrimina entre productos similares sobre la base de su país de origen, impone restricciones cuantitativas y puede llegar a dar a las mercancías importadas un trato diferente del que reciben sus similares nacionales” (PNUMA/ISSD, 2001: 72). Ver también “El Comercio y el Medio Ambiente en la OMC” (OMC, 2004: 41).

OMC en este sentido, han privilegiado la liberalización comercial por sobre la protección ambiental (Álvarez, 2006). Este hecho deja a la vista parte de la complejidad que implica el tratamiento de las cuestiones ambientales a nivel global.

**A nivel nacional**, los Estados de la región presentan una serie de limitaciones para garantizar la protección ambiental. En primer lugar, el espacio que la agenda ambiental ha ocupado dentro de las prioridades de los gobiernos nacionales de la región es aun modesto. Debido a ello, en comparación con otros ministerios, los ministerios o secretarías de ambiente de la región poseen una capacidad limitada para lograr que las cuestiones ambientales sean tratadas transversalmente en otras áreas y dependencias de la esfera nacional a la hora de diseñar políticas de desarrollo. Esto en parte puede ser explicado a partir de la sensibilidad que los temas ambientales despiertan en su vinculación con otros intereses o prioridades de otros actores o órganos nacionales.

En segundo lugar, ciertos mecanismos y órganos estatales de control y ordenamientos fueron siendo paulatinamente superados por la presencia de nuevos actores que desde los 80 ingresaron en el mapa regional. Entre ellos, la llegada de empresas transnacionales a la región vino acompañada de un creciente proceso de desregulación, de descentralización y de reducción del rol del estado como ejecutor o controlador. Posteriormente en la década de 90, la privatización y desmonopolización de los asuntos públicos incrementó el rol del mercado como agente asignador y regulador viéndose disminuida la función del Estado en la sociedad (Strange, 1996).

Las corporaciones transnacionales tal vez sean los actores que con mayor éxito han logrado aumentar su capacidad de influencia y participación en los procesos de toma de decisión a nivel nacional y transnacional. Este hecho puede relacionarse por lo menos con dos fenómenos: Por un lado, la mencionada disminución relativa del poder experimentada por los gobiernos nacionales en la década de 90. En la mayoría de los casos, los procesos de privatización fueron llevados adelante sin la formulación previa de marcos regulatorios claros o el establecimiento de entes de control, lo que derivó en una debilidad regulatoria de los Estados en desarrollo (Azpiazu, 2001). Por otro, en la última década la necesidad de los países del bloque por atraer inversiones ha generado una carrera por ofrecer a los inversores las mejores condiciones e incentivos para que se afincaran en un país por sobre los otros. Consecuentemente, la capacidad de los países del MERCOSUR por fijar condiciones estrictas a la instalación de estos proyectos de inversión ha sido muy limitada. Este hecho muchas veces actuó en desmedro de ciertas

exigencias no solo tributarias sino también ambientales, sobre todo respecto de la regulación sobre el uso y la disposición de los recursos naturales regionales y normas de gestión ambiental a lo largo del proceso productivo (GEOMERCOSUR, 2008).

En la actualidad los países de América Latina asisten a un proceso de regreso al estado regulador, ahora con mayor injerencia en los asuntos de grupos privados. Si bien este hecho podría presentarse como una oportunidad para lograr mejores mecanismos estatales de control de los efectos de diversas actividades económicas y productivas sobre el ambiental, aun los Estados nacionales presentan limitaciones para poder regular de manera eficiente su protección y uso sustentable. Esto implica un gran impedimento en el camino hacia la urgente necesidad de desarrollo que enfrentan estos países, con lo cual se deduce la importancia de establecer regímenes regulatorios claros.

De esta importancia son conscientes los principales actores globales, instituciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos que están llevando adelante foros de discusión, financiando investigaciones y campañas de conocimiento. La mayoría de estas investigaciones y acciones focalizan sobre la mirada a escala global o nacional.

La novedad de esta propuesta radica en analizar y abordar el tema del desarrollo sustentable desde **una visión regional**, evaluando en que medida los procesos de integración regional se presentan como un espacio propicio para la superación de los obstáculos existentes tanto a nivel global como nacional. Por un lado reforzando las estructuras, mecanismos y procesos nacionales, por el otro instrumentando y complementando desde el espacio regional los compromisos globales asumidos. Una rápida recorrida por la literatura y distintos procesos de integración regional apoyan esta premisa.

Tomando el proceso de integración de la Unión Europea (UE), éste tal vez se presente como el modelo que con mayor éxito ha logrado abordar las cuestiones ambientales desde una perspectiva regional coordinada. Ese hecho ha permitido a la UE perfilarse, desde la década del 90, como líder de la política ambiental a nivel global. Los países de la UE han superando con relativo éxito la cuestión de la apertura comercial lo que les ha permitido orientarse hacia otras áreas propias de la integración política y estratégica.

La temática ambiental en este proceso de integración ha sido tratada desde la supranacionalidad. A lo largo de las últimas décadas, los tratados de la UE han sido modificados varias veces por medio del Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Ámsterdam y más recientemente el de Lisboa. En todas estas instancias, las disposiciones medio

ambientales también sufrieron importantes alteraciones (Von Molke y Ryan, 2001). El carácter supranacional de las instituciones de la UE y las políticas comunitarias, han contribuido a nivelar hacia arriba el campo de juego logrando la convergencia de los estándares de protección ambiental de varios de los Estados miembros que hasta el momento no habían sido capaces de abordar esta cuestión.

En materia ambiental la Comunidad Europea (CE) estableció como misiones la utilización prudente y justa de los recursos naturales, la mejora de la calidad de vida, el aumento de la eficiencia ambiental, y la preservación de los derechos de las futuras generaciones (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, artículo 174). Para tales objetivos, consecuentes con una agenda de desarrollo sustentable, la UE ha creado una serie de órganos específicos como la Dirección General de Ambiente, un Consejo de Ministros de Ambiente, una Agencia Europea de Ambiente e incluso fondos específicos para la implementación de los seis planes de Acción Ambiental que la UE ha desarrollado hasta la actualidad.

Observamos que la normativa ambiental europea ha sido implantada en base a una estrategia de arriba hacia abajo- o *top down*-, es decir desde las instituciones europeas hacia los Estados nacionales. Este caso es evidencia de cómo los procesos de integración regional pueden ser capaces de conducir el complejo proceso de regulación y/o coordinación de políticas sobre la arena social, específicamente sobre el ambiente y la protección de recursos naturales.

Sin perder de vista que la integración Europea es un claro ejemplo de un proceso de integración Norte- Norte, el presente trabajo de investigación tendrá como uno de sus ejes el análisis de la gobernanza ambiental en un acuerdo de integración regional Sur-Sur<sup>4</sup> (MERCOSUR), considerando este bloque dentro del grupo de los llamados *nuevos regionalismos* (Bodemer et al. 1994).

Por otro lado, teniendo en cuenta el aparente éxito de la UE en lograr el desarrollo de una política ambiental regional que progresivamente ha involucrado incluso a los estados más rezagados en materia ambiental; el presente trabajo de investigación se propone en segundo lugar analizar las oportunidades y desafíos que la cooperación interregional EU-MERCOSUR (Norte-Sur) en materia ambiental representa para este último. A tales fines tomaremos como

---

<sup>4</sup> De esta manera se vincula al MERCOSUR con la modalidad de cooperación Sur-Sur en tanto esta refiere al “proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y/o know how tecnológico” (Pérez de Aramiño, 2000). Asimismo cabe ser mencionados otros atributos básicos de la cooperación Sur-Sur destacados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, 2008): horizontalidad en la colaboración, consenso en la negociación y equidad en la distribución de beneficios.

caso de estudio el desarrollo de la agenda de producción y consumo sustentable en el bloque sudamericano.

## **Preguntas de investigación, objetivos y abordaje metodológico**

En un primer acercamiento a la relación entre los procesos de cooperación regional (MERCOSUR) e interregional (MERCOSUR-UE) y la dimensión desarrollo sustentable, surgieron una serie de preguntas de investigación que problematizan el área de estudio seleccionada. En este punto es dable destacar algunos de los *interrogantes iniciales*:

En primer lugar ¿ha sido el MERCOSUR capaz de afianzarse como un espacio para el establecimiento de acciones cooperativas en materia de desarrollo sustentable contribuyendo desde lo regional con la gobernanza ambiental global?; en segundo lugar ¿cuentan las instituciones ambientales diseñadas por el bloque sudamericano con los medios (financieros, técnicos) y mecanismos (institucionales) necesarios para actuar efectivamente sobre este campo?; en tercer lugar ¿en que medida la cooperación interregional en materia ambiental con UE, significa una oportunidad para generar avances concretos en términos del desarrollo de estas agendas y capacidades?; y finalmente ¿cuales son los *trade-offs* de esta cooperación interregional?

A partir de esas preguntas iniciales, este trabajo tiene como **objetivo general** analizar la capacidad de los países del MERCOSUR para alcanzar consensos a favor de una mejor gobernanza ambiental para la región, que permita avanzar hacia una estrategia de desarrollo sustentable para los países que lo componen. El periodo de análisis propuesto se extiende desde 2001 (año de adopción del Acuerdo Marco sobre Ambiente en MERCOSUR) hasta la actualidad (Julio de 2010).

Los **objetivos específicos** del presente trabajo de investigación se enfocan en:

- 1.** Analizar la existencia de cooperación regional en materia de programas o planes de acción conjuntos para un *desarrollo sustentable* en MERCOSUR. El análisis de los mecanismos de cooperación desarrollados esta acotado al estudio de las estrategias de producción y consumo sustentable del bloque. El énfasis estuvo puesto sobre la capacidad del MERCOSUR de avanzar en el establecimiento de programas de cooperación regional tendientes a garantizar mecanismos de producción sustentable, así como estrategias para la incorporación de la variable de sustentabilidad en las prácticas de consumo.
- 2.** Evaluar cuales son las fuerzas e incentivos que permiten o impiden que la cooperación en

materia de producción y consumo sustentable avance hacia estadios superiores en el caso de MERCOSUR. Se indagó sobre los factores institucionales, políticos, y económicos que permiten o impiden avances en este sentido.

**3.** Analizar el rol jugado por la cooperación con la Unión Europea en materia ambiental sobre la dinámica del proceso de cooperación entre los países del MERCOSUR. Se procuró identificar las oportunidades de esta relación de cooperación en términos de desarrollo de capacidades institucionales y técnicas para MERCOSUR.

De los objetivos planteados y las preguntas de investigación, se desprende un doble proceso a analizar:

(a) en primer lugar, se analizan las acciones desarrolladas en el marco de un proceso de integración de características sur-sur (MERCOSUR) para incorporar la variable ambiental y el desarrollo sustentable en la agenda cooperativa subregional. Nuestro objeto empírico a fin de dar cuenta de tales desarrollos estuvo constituido por las acciones de cooperación en relación a la producción y consumo sustentable desarrolladas entre los países del MERCOSUR, y ;

(b) en segundo lugar, se analizan las oportunidades y desafíos que la cooperación interregional MERCOSUR-Unión Europea presentan para una profundización de esa misma agenda de integración regional. Aquí el objeto empírico esta constituido por un programa de cooperación interregional ente MERCOSUR y UE denominado Programa ECONORMAS.

El enfoque metodológico que esta investigación asumió, ha sido principalmente de carácter cualitativo, aún así se emplearon manera auxiliar datos cuantitativos para poder brindar una visión más integral sobre el tema de estudio.

La extensión del trabajo de campo y la multiplicidad de fuentes indagadas responde a una característica central del enfoque cualitativo: la descripción densa que permita hacer legible y entendible un entramado que nunca puede ser laxo sino que posee múltiples componentes (Kornblit, 2004). Así la metodología de recolección de datos ha sido multimodal pues se valió principalmente de tres técnicas: *a) La investigación documental*<sup>5</sup>; *b) Las entrevistas semiestructuradas*<sup>6</sup>; *c) La revisión bibliográfica*<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> La esencia de la investigación documental radica en 1- la constatación de que si un evento ocurrió, existirá algún registro de lo sucedido; 2- el conocimiento que no se puede observar se encuentra, generalmente, en los documentos (Lincoln et al. 1985).

<sup>6</sup> Consistentes en una serie de preguntas (abiertas o cerradas) algunas de las cuales son modificadas ligeramente de acuerdo a la idiosincrasia del entrevistado (Díaz, 1997).

<sup>7</sup> La revisión bibliográfica guiará el estudio, la interpretación fundada y basada en datos empíricos (Marraldi et al., 2007).

Para avanzar sobre el primero de los objetivos específicos mencionados, se recurrió a fuentes primarias de información, se llevó adelante una revisión de la documentación oficial que emana de MERCOSUR, decisiones, resoluciones de los órganos de este proceso de integración, así como las recomendaciones hechas por los órganos específicos que trabajan sobre ambiente, y producción -los Subgrupos de Trabajo número 6, 7 respectivamente- y los proyectos específicos que dependen de estos órganos como el Grupo Ad Hoc Competitividad y Medio Ambiente del Subgrupo de Trabajo N° 6 del MERCOSUR (SGTN°6). También se ha recurrido a informes de las reuniones de Ministros de ambiente del bloque, cumbres presidenciales, talleres y seminarios donde se hayan tratado estos temas en particular. Por último, se utilizaron en función de este objetivo, fuentes bibliográficas secundarias como estudios de divulgación de centros de investigación en materia ambiental y organismos internacionales intergubernamentales entre los que destacamos documentos del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y organizaciones de la sociedad civil.

Por último, los objetivos número dos y tres fueron abordados desde el análisis de datos cualitativos que surgen de una serie de entrevistas a una variedad de actores. El proceso de entrevistas en profundidad comenzó con encuentros con algunos informantes claves, los cuales proporcionaron la información de contacto de algunos protagonistas que han sido participes directos en la evolución de la agenda ambiental del MERCOSUR. Así pudimos reconstruir parte de la historia a partir de entrevistas con funcionarios representantes tanto del MERCOSUR como de la Unión Europea, puntos focales de los proyectos específicos de SGT N° 6, y 7 del bloque sudamericano, otros representantes de órganos gubernamentales nacionales que han acompañado el proceso regional como el Instituto Nacionales de Tecnología industrial (INTI) en Argentina y actores del sector privado involucrados en el proceso de definición de una agenda de cooperación para un desarrollo sustentable, como representantes de asociaciones empresariales como el Consejo Empresario Argentino para el desarrollo sostenible (CEADS), y el Consejo Empresario para el medio ambiente (CEMA), organizaciones no gubernamentales como el Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable (IADS), el Foro Brasileño de ONG y Movimientos Sociales (FBOMS) y representantes de organismos internacionales como la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

## **Esquema de organización del trabajo**

El trabajo está constituido por cuatro capítulos. En el primero de ellos, luego de haber realizado en la presentación un diagnóstico en torno al estado del arte de la temática seleccionada, se procedió a definir el mapa conceptual en relación al fenómeno de cooperación ambiental en el marco de acuerdos de integración regional. De manera breve y precisa, este capítulo funciona como punto de partida estableciendo los fundamentos para el posterior desarrollo del trabajo de investigación en cuestión.

El capítulo dos brinda un panorama descriptivo en torno a la idea de protección ambiental por medio de la cooperación regional retomando dos estudios de caso – la Unión Europea y el MERCOSUR-, incorporando lineamientos comunes que guían la descripción de cada uno de los casos seleccionados. A partir de ello fue posible elaborar, al final del capítulo, un balance comparativo de las particularidades que la evolución de la agenda ambiental adquirió para uno y otro esquema de integración regional.

El capítulo tres se enfoca en un nivel más específico de análisis al abordar la importancia del establecimiento de una política regional de producción y consumo sustentables como una de las estrategias de desarrollo sustentable para los bloques regionales mencionados. El marco de acción de producción y consumo sustentables de MERCOSUR merecerá un análisis de los mecanismos establecidos y los factores que contribuyen y obstaculizan el desarrollo de tal agenda cooperativa.

El capítulo cuatro repasa los antecedentes de los estudios sobre interregionalismo en base a la relación entre Unión Europea y América Latina & Caribe, lo cual nos permitió aproximarnos al análisis de las potencialidades del diálogo de cooperación UE- MERCOSUR para reforzar la agenda de la integración ambiental. El centro de atención estuvo puesto principalmente en las experiencias de cooperación entre ambos bloques para reforzar la dimensión del desarrollo sustentable en MERCOSUR. Se evaluaron las potencialidades y desafíos que la cooperación interregional ambiental con la Unión Europea implica para MERCOSUR.

Por último se esbozaron las conclusiones finales a partir de los resultados observados.

# Capítulo 1: Fundamentación teórica

## 1.1 Definiendo conceptos en torno a la cooperación ambiental regional

La noción de **Desarrollo Sustentable** se vuelve central para esta investigación en la cual se busca entrever cuales son las potencialidades para que el MERCOSUR pueda garantizar, por medio de la cooperación entre Estados, el desarrollo económico y social incorporando ciertos resguardos ambientales. Es decir, “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”<sup>8</sup>. A fin de poder abordar este tema en el marco de la integración regional, se tomarán algunas herramientas conceptuales propias de la teoría de las relaciones internacionales, así como de la economía política.

Los procesos de integración regional hacen referencia a un proceso de integración económica, política y social. Desde la óptica económica, la integración regional hace hincapié en procesos económicos autónomos que llevan a niveles más altos de interdependencia económica dentro de un área geográfica dada. La integración regional involucra decisiones políticas específicas de los gobiernos, designadas para reducir o remover las barreras al mutuo intercambio de bienes, servicios, capital y personas.

La teoría neo-funcionalista en la disciplina de las relaciones internacionales, considera que altos y crecientes niveles de interdependencia pondrían en funcionamiento un sistema de cooperación que conduciría eventualmente a la integración política. Los gobiernos tienden a la creación de instituciones de carácter internacional (supranacional) con el fin de cubrir determinadas necesidades de carácter funcional, de modo que el proceso se retro-alimenta expandiéndose en un proceso de *spill over*<sup>9</sup> (Haas, 1970) hacia otras áreas de la cooperación internacional. “Los pasos iniciales de carácter parcial en el camino hacia la integración crearían nuevos problemas que sólo encontrarían solución a través de una mayor cooperación” (Hurrell, 1995: 28). En este contexto, los Estados quedan ligados a mayores grados de interdependencia donde el accionar de uno generará inevitablemente efectos (tanto positivos como negativos)

---

<sup>8</sup> Definición de Desarrollo Sustentable de acuerdo al informe de la Comisión Mundial sobre el Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): Nuestro Futuro Común. Organización de Naciones Unidas. 1987.

<sup>9</sup> En español este concepto ha sido denominado derrame.

sobre el otro. Esa nueva relación de creciente interdependencia configurará un nuevo escenario que orientará a los Estados hacia acciones cooperativas con el objetivo de mitigar los efectos negativos de la interdependencia, entendiendo que esas acciones conjuntas reportarán mayores beneficios que el accionar aislado.

El tema del desarrollo sustentable acorde a la protección del ambiente, analizado a la luz de los procesos de integración regional, es igualmente complejo y replica esta misma lógica. La existencia de recursos naturales compartidos o los efectos de la contaminación también representan una forma de interdependencia, e implican una serie de ataduras y compromisos que acabarán siendo cristalizados en conductas cooperativas por parte de los Estados que componen dichos procesos, evitando las estrategias de *free-riding*<sup>10</sup> por ser estas incompatibles con la idea de una mejor gobernanza regional.

La **gobernanza** como concepto puede ser entendido como el establecimiento y la operacionalización de una serie de reglas de conducta que definen prácticas, designan roles y guían la interacción al lidiar con problemas colectivos (Young, 1994). Por lo tanto, la idea de cooperación es un requisito indispensable para el establecimiento de una buena gobernanza.

La teoría de los regímenes internacionales puede ayudarnos arrojar algo de luz sobre el dilema de la cooperación entre Estados. Varios son los académicos que han explicado la cooperación a partir de los **regímenes internacionales**, entendiendo por estos a un conjunto de normas, principios, reglas y procesos decisorios por medio de los cuales los Estados regulan recíprocamente sus comportamientos y relaciones (Ruggie, 1982; Krasner, 1983; Diez de Velasco, 1999). Los regímenes internacionales intentan otorgar ciertos elementos de orden en una estructura internacional anárquica en la que el cumplimiento de acuerdos es descentralizado.

El éxito de los regímenes internacionales está, en gran medida, determinado por la existencia de acciones de cooperación y coordinación. En esta dirección, Robert Keohane ha definido el concepto de **cooperación** como un fenómeno que tiene lugar cuando los actores adaptan su comportamiento a las preferencias actuales o anticipadas de otros, por medio de un proceso de coordinación de políticas (Keohane, 1984). La cooperación como objeto de estudio en la literatura de las relaciones internacionales aparece muy asociada como el resultado de políticas

---

<sup>10</sup> El concepto proviene de la teoría de los juegos en política internacional y se relaciona con la idea de un actor que opta, en un contexto de acción colectiva internacional, por una estrategia no cooperativa con consecuencias negativas para todos los jugadores. Para más información consultar : Axelrod, Robert "The evolution of cooperation"(1984).

de *coordinación negociada* (Keohane, 1984; Oye, 1986).

Una de las hipótesis establecidas por Oye puede ser útil para comprender por qué los procesos de integración regional pueden constituir espacios con mayores potenciales para reforzar estándares de protección ambiental por sobre los acuerdos multilaterales ambientales (AMUMAS) de alcance global. En *Cooperation Under Anarchy*, Oye (1986) afirma que las perspectivas de cooperación disminuyen a medida que aumenta el número de actores (Oye, 1986), esto se debe, principalmente, al hecho que en grupos con grandes números de actores las chances de recurrir a la defección son mayores debido a que existen menores instancias de control y, por lo tanto, las posibilidades de ser sancionado se ven disminuidas. Mientras que en procesos donde el número de actores es reducido y limitado a un espacio geográfico concreto, las posibilidades de recurrir a la defección pueden ser menores.

Los procesos de integración regional (UE y MERCOSUR) serán también abordados por esta investigación, poniendo el foco de análisis sobre las capacidades de estos acuerdos de integración regional de generar mecanismos que garanticen la protección del ambiente como *bien público regional*.<sup>11</sup> En esta línea, Devlin et al. (2002) afirman que “más allá de la lógica económica de los acuerdos de integración regional a favor o en contra del surgimiento de *spaghetti bowls*”<sup>12</sup> (Bhagwati, 1995), hay otras razones por las cuales estos acuerdos pueden dar un resultado favorable. Desde una aproximación puramente racionalista a la cooperación y las negociaciones internacionales, el *spaghetti bowl* es un reflejo de las preferencias reveladas de los Estados nación en busca de sus intereses económicos y comerciales, como un primer estadio potencial hacia una mayor interdependencia. En este sentido, la explosión de los regionalismos puede haber creado la infraestructura necesaria para una efectiva provisión de bienes públicos regionales. Aunque no debemos dejar de destacar que esta visión minimiza los efectos negativos potenciales del *spaghetti bowl*” (Devlin et al., 2002: 14).

Ahora bien, estos acuerdos de integración regional, en tanto regímenes internacionales establecidos por medio de la cooperación entre Estados, cumplirán su objetivo en cuanto sean

---

<sup>11</sup> Varios son los autores que han orientado sus estudios al tema de bienes públicos regionales (Arce et al, 2002; Ferroni, 2002; Devlin et al. , 2002; Sandler, 2002). Estos son definidos en contraste a los bienes públicos globales (Ferroni 2002; Kanbur et al., 1999; Sandler, 2002; Kaul et al., 1999). En términos de Sandler, los bienes públicos regionales difieren de los nacionales y de los globales en términos de la ubicación de aquellos que reciben los beneficios asociados que se derivan del bien público. Los beneficios de los bienes públicos regionales son recibidos más allá de una única nación, a diferencia de los bienes públicos nacionales, pero por un grupo bien delimitado, a diferencia de los globales cuyos beneficios se dispersan por el mundo entero.(Sandler, 2002)

<sup>12</sup> El término es resultado del surgimiento de un gran número de acuerdos preferenciales de comercio en la década de 90 los cuales gráficamente configuran una maraña de preferencias entrecruzadas.

*efectivos y robustos*. Un régimen es efectivo siempre y cuando sus miembros acaten sus normas y reglas, y mientras sea capaz de lograr ciertos objetivos o alcanzar ciertos propósitos. Por otra parte, un régimen robusto hace referencia a su capacidad de mantenerse vigente ante desafíos exógenos (Hasenclever et al., 2004). Una de las preguntas centrales a la que pretende responder esta investigación, es si las instituciones creadas por MERCOSUR cumplen con estos requisitos a fin de garantizar, por medio de mecanismos de cooperación más profunda, la protección del ambiente regional.

El MERCOSUR se presenta como un proceso de integración regional de nueva generación integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros plenos. En 2006 Venezuela inició su proceso de adhesión al denunciar sus membresía a la Comunidad Andina de Naciones y suscribir un protocolo de adhesión al MERCOSUR. No obstante debido a que dicho protocolo no ha sido ratificado aun por varios países miembro del bloque, Venezuela no cuenta todavía con el estatus de miembro pleno. Adicionalmente Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú tienen estatus de miembros asociados.

La base jurídica que marcó el comienzo del Mercado Común del Sur está compuesta por un tratado (Tratado de Asunción 1991) y cinco anexos. Estos seis instrumentos jurídicos internacionales constituyen un cuerpo normativo único que debe interpretarse y aplicarse sistemática y armónicamente. El Tratado no es estrictamente el documento final constitutivo del Mercado Común, sino que es el instrumento para su constitución. Estamos así frente a un tratado-marco, que consta tan solo de veinticuatro artículos que establecen los mecanismos y parámetros guía para la formación del Mercado Común. Los objetivos descritos en el *Artículo 1* de este Tratado plantean el establecimiento de un mercado común caracterizado por la libre circulación de bienes, servicios, y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la coordinación de políticas macroeconómicas y el compromiso de los estados partes de armonizar sus legislaciones con el fin de fortalecer el proyecto.

A fines de 1994 se firma el Protocolo de Ouro Preto, adicional al Tratado de Asunción, el cual establece la estructura institucional del MERCOSUR a partir de una serie de órganos de naturaleza intergubernamental: El Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo del Mercado Común (GMC), y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) con capacidad decisoria, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y la

Secretaría del MERCOSUR.<sup>13</sup> El Grupo del Mercado Común en particular, tuvo la función de crear subgrupos de trabajo y reuniones especializadas bajo su dependencia entre los que crea en 1992 la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA) a través de la cual se enmarcarán las acciones de cooperación intergubernamental en materia ambiental y de desarrollo sustentable. Al centrarnos en una agenda de desarrollo sustentable para el MERCOSUR, nos encontramos en la actualidad ante un complejo entramado de actores que intervienen a diferentes niveles con mayores o menores capacidades de influir sobre los procesos de *policy-making*. Dentro de este heterogéneo grupo podemos incluir a actores de diferentes índoles como las redes de incidencia-transnacional, los Estados Nacionales, las instituciones internacionales regional, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas transnacionales y organismos internacionales.

En una aproximación desde la economía política al MERCOSUR, podemos identificar en relación a los sectores productivos de este proceso, una realidad dual que tiene importantes efectos sobre el ambiente. Por un lado existe la realidad de las grandes empresas (multilatinas y otras transnacionales) establecidas en nuestra región que por orientar gran parte de su producción hacia los mercados de países desarrollados deben cumplir con estándares altos de calidad en la producción respecto de la protección ambiental, como lo son las normas ISO 14001, certificaciones de buenas prácticas, especificaciones técnicas sobre productos, *packaging*, etc.

Dando cuenta de los destinos comerciales hacia los que el MERCOSUR dirige su producción, en el año 2007 la Unión Europea se constituyó como el principal destino de las exportaciones de los países de la región (26,8% del total de sus exportaciones), seguido en segundo lugar por el NAFTA y los países del mercado asiático (ambos en torno al 20%) y por último a otros países de la ALADI (12, 2% del total) (INTAL, 2009). Esos datos nos permiten ver cómo las presiones comerciales en términos de acceso a mercados podrían estar funcionando como fuerzas motrices para la inclusión de resguardos ambientales en los procesos productivos, sobre todo en el caso de las grandes empresas en nuestra región.

Sin embargo, por otro lado existen las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES), que por ser sectores bastante informales de la economía y con bajos recursos, carecen de las capacidades financieras y de infraestructura necesarias como para cumplir con esos estándares internacionales de calidad y protección ambiental. “Como los países en desarrollo comercian

---

<sup>13</sup> La composición y atribuciones específicas de cada uno de estos órganos puede ser consultada en el Protocolo de Ouro Preto, disponible en el portal oficial del MERCOSUR: [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

cada vez más entre sí, este patrón dual de producción puede verse reforzado con estándares de alta calidad que aplican a la producción destinada a países de la OECD y estándares más bajos para otros países” (Tussie, 2000: 230).

Respecto del comercio intrazona en MERCOSUR, podemos afirmar que las exportaciones de estos países hacia otros también parte del bloque respecto de las ventas totales del MERCOSUR, han aumentado en los últimos años pasando de 11,5% en el año 2002 a 15,3% en el primer semestre de 2008 (INTAL, 2009)

Adicionalmente un dato muy relevante respecto de las PyMES, a diferencia de lo que se podría esperar, es que constituyen un sector muy importante para los países de MERCOSUR en términos de mano de obra empleada. Además, un elevado porcentaje de las PyMES orienta sus exportaciones hacia dentro del bloque, “preferencialmente las micro y medianas empresas se lanzan al mercado internacional a través de los países vecinos, posiblemente por la facilidad de comunicación, proximidad geográfica, menor nivel de dificultades de acceso a la información, etc. El 80% de las PyMES exportadoras tienen mayor intercambio comercial con el MERCOSUR” (Bonelli, 2001: 21).

Ante esta realidad, surge la urgencia de aplicar criterios de gestión ambiental, desarrollar capacidades, nuevas tecnologías y mejorar los estándares para una producción más limpia y sustentable en estas empresas de pequeño y mediano porte.

Esta postura fue reforzada por la Cumbre de MERCOSUR en Córdoba, Argentina de 2006. Esa cumbre relanza al MERCOSUR como un proceso de integración *Productivo y Social*, por lo que las PyMES comienzan a adquirir un rol preponderante en la agenda de este proceso de integración. La necesidad de fortalecer el rol de las PyMES, incorporando tecnología a lo largo de la cadena productiva con el objetivo de modernizar el sector y garantizar mecanismos de gestión en producción limpia, aparece desde entonces como una prioridad.<sup>14</sup>

Al observar esta situación desde la óptica global, la existencia de este sistema productivo dual en MERCOSUR demuestra que las economías de la región aún se encuentran en un estadio de **subdesarrollo**. Esta noción “caracteriza a un grado de diferenciación del sistema productivo, se refiere más bien a la estructura de un tipo de sistema económico, con predominio del sector primario, fuerte concentración de la renta, poca diferenciación del sistema productivo y sobre todo, predominio del mercado externo sobre el interno” (Cardoso et al., 1969: 24). Los países de

---

<sup>14</sup> Para mayor información sobre la Cumbre de Jefes de Estado de MERCOSUR en Córdoba: “La Sociedad y la Integración. Por un MERCOSUR Productivo y Social”. XXX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR. Somos Mercosur. (2006).

MERCOSUR son altamente excedentarios en recursos naturales y cumplen, aun hoy, el rol de proveedores de recursos naturales (con bajo o nulo valor agregado) a las regiones más desarrolladas.

Los procesos de integración regional de nueva generación que han surgido también como consecuencia o respuesta a la globalización, intentando ofrecer una serie de alternativas a este complejo panorama, establecen no solo *nuevas formas de relación* entre los países de una misma región sino también entre diferentes regiones del mundo. La **cooperación interregional**, es una de ellas. Este tipo de relación puede ser definida como “un dialogo grupo a grupo con reuniones más o menos regulares, centradas en el intercambio de información y proyectos de cooperación de políticas orientadas a áreas específicas (comercio e inversión, ambiente, prevención de delitos, trafico de narcóticos, etc.). Basado en un bajo nivel de institucionalización, generalmente a nivel ministerial, de embajadas, y funcionarios de alto nivel, es a veces suplementado por grupos de trabajo de expertos permanentes o *ad hoc*” (Rüland, 2002: 3). Un ejemplo de cooperación interregional, es la relación MERCOSUR-Unión Europea<sup>15</sup>. De acuerdo con Faust (2004) la relación entre MERCOSUR-UE es uno de los ejemplos más claros de “*interregionalismo puro*”.

A diferencia de los regímenes internacionales los cuales establecen una diferenciación a nivel horizontal, Rüland (2002) define cinco niveles diferentes de *policy-making*<sup>16</sup> a nivel internacional que se distinguen verticalmente y que pueden darnos el herramental necesario para categorizar el análisis de los tipos de cooperación establecidos entre Estados nación: 1) un nivel global, 2) un nivel inter y transregional, 3) un nivel regional, 4) un nivel de relaciones bilaterales entre Estados, 5) por último, un conjunto de instituciones transfronterizas a nivel subregional. Nos centraremos en el segundo de estos niveles, es decir el interregional.

Tomando la cooperación interregional como marco, nuestra atención estará puesta sobre los mecanismos de cooperación existentes en torno al eje del desarrollo sustentable, teniendo en cuenta el creciente interés de la Unión Europea por establecer mecanismos de cooperación sobre estos temas. Tomamos el año 2001 como punto de partida (año de adopción del Acuerdo

---

<sup>15</sup> La Unión Europea estableció en 1995 un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el MERCOSUR, el cual tenía un fuerte foco en temas de liberalización comercial e inversiones incluyendo como componentes clave la cooperación económica y el diálogo político. Si bien las negociaciones en torno a la liberalización comercial está aun en definición, si se han evidenciado avances en el campo del diálogo político y la cooperación económica para el desarrollo. Desde fines de los noventa, el diálogo político ha estado basado en una “cooperación estratégica” con el objetivo de fortalecer la democracia, el crecimiento económico con justicia social y el desarrollo sustentable (Gomes Saraiva, 2008).

<sup>16</sup> El concepto hace referencia al proceso de elaboración de políticas.

Marco sobre Ambiente en MERCOSUR), extendiendo el análisis hasta nuestros días (2010).

En términos de política ambiental europea, el desarrollo sustentable aparece como el núcleo que define el perfil normativo de la UE y juega un importante rol en la autodefinición europea *vis-à-vis* el resto del mundo. El desarrollo sustentable es definido por el Consejo de la Unión Europea (2005) en sus documentos como un principio clave que gobierna sobre todas las políticas y actividades de la UE (Falkner, 2007).

En base al *Documento Estratégico Regional para MERCOSUR 2007-2013* de la Comisión Europea, podemos observar un interés explícito de la Unión Europea en establecer mecanismos de cooperación en temas de protección de bosques, recursos hídricos, entre otros. Además de estos, la reciente negociación del acuerdo de cooperación interregional en materia ambiental entre MERCOSUR y Unión Europea, titulado *Programas ECO-NORMAS* (Junio 2008), trae aparejada una nueva serie de temas o campos de acción en materia de cooperación ambiental. El programa se estructura en torno a cuatro ejes temáticos centrales: Lucha contra la desertificación y efectos de la sequía, gestión de sustancias químicas, convergencia normativa y reglamentaria de calidad y seguridad de productos en áreas específicas y producción y consumo sustentable.<sup>17</sup> Es sobre el último de estos ejes que nos proponemos avanzar identificando, en primer lugar, el desarrollo de iniciativas en esta dirección en ambas regiones (capítulo 3) y posteriormente las implicancias para el MERCOSUR de la cooperación interregional en esta agenda (capítulo 4).

El concepto de cooperación interregional servirá de apoyo para comprender y analizar en profundidad el proceso de cooperación en curso con la Unión Europea en el desarrollo de una agenda desarrollo sustentable en el proceso de integración regional sudamericano (MERCOSUR).

---

<sup>17</sup> Acta de la XLV Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo N° 6, Ambiente del MERCOSUR: “Disposiciones Técnicas Administrativa Programa ECO-NORMAS MERCOSUR/Unión Europea”. Buenos Aires, 23, 24 y 25 de junio de 2008.

## Capítulo 2: Regionalismos y Políticas Ambientales.

### 2.1 Orígenes y evolución de la agenda ambiental en la Unión Europea y MERCOSUR

La decisión de ciertos gobiernos nacionales de embarcarse en el proyecto de creación de un espacio para la integración regional, implica necesariamente cambios respecto de la dinámica nacional que caracterizaba el accionar de estos actores antes de comprometerse con dicho proceso. Esos cambios son no solamente identificables en sus políticas económicas y comerciales sino que progresivamente comenzarán a evidenciarse en otras esferas adyacentes (Haas, 1970) que también requieran de decisiones consensuadas y acciones cooperativas en la búsqueda por maximizar los beneficios y reducir los costos para los participantes.

En estas regiones es posible identificar una gran cantidad de recursos naturales compartidos que más allá de las fronteras nacionales existentes, se constituyen como *bienes públicos regionales*. Bajo tal condición y considerando que los problemas ambientales no reconocen dichas fronteras, los regionalismos se presentan como una instancia con un gran potencial para contribuir con una mejor gobernanza ambiental global por medio de esfuerzos acordados entre los gobiernos nacionales que componen los bloques regionales en diferentes latitudes del mundo. A su vez las acciones en este sentido podrían estar contribuyendo con el refuerzo de ciertos procesos, estructuras e instituciones a nivel de los estados nacionales que forman parte de dichos entramados de relaciones regionales.

El presente capítulo tiene por objetivo realizar un recorrido por la evolución de las políticas ambientales en dos bloques regionales: la Unión Europea y el MERCOSUR. Se considera entonces a los procesos de integración económica como un espacio propicio para el fortalecimiento y cumplimiento con compromisos ambientales asumidos a escala global y nacional. Una breve recorrida por la literatura sobre integración y ambiente para los casos de estudio mencionados, nos permitirá conocer algunas de las principales razones que motorizaron la inclusión de provisiones ambientales en estos procesos de integración regional.

En este apartado se pretende brindar un panorama introductorio a las políticas relativas a la cuestión ambiental negociadas en el marco de dos procesos de integración regional con características y dinámicas claramente propias a cada caso. Por ello es posible contrastar el lugar que Unión Europea y MERCOSUR han asignado a esta agenda y con tal fin hemos decidido

establecer parámetros comunes de comparación en base a los siguientes áreas temáticas: (a) incentivos que propiciaron la inclusión de la agenda ambiental dentro de cada proceso de integración regional, (b) principales instituciones ambientales regionales creadas, (c) mecanismos de participación provistos para actores no gubernamentales, y por último (d) un breve recorrido por el desarrollo de la política ambiental regional en ambos procesos, lo cual nos permitirá conocer el estado de situación en el bloque Europeo y Sudamericano en relación con la idea de compatibilizar objetivos de integración económica con la idea de desarrollo sustentable.

Hacia el final de este capítulo se esbozaran algunas comparaciones entre la evolución de la agenda ambiental y su estado actual en ambos procesos de integración. De esa manera podremos dar cuenta de las oportunidades y desafíos que presenta el actual esquema institucional y político del MERCOSUR para lidiar eficientemente con la protección del ambiente regional.

## **2.2 Evolución de la agenda ambiental en Unión Europea**

### *A. Incentivos a la inclusión de la agenda ambiental.*

Al hablar de la agenda ambiental en Unión Europea (UE) es importante recalcar que en sus tratados constitutivos no existe referencia alguna al tema. En este sentido, la década de 70 aparece como punto de inflexión al comenzar a incluirse ciertas consideraciones ambientales al proceso de integración europeo.

Es posible identificar una serie de ***incentivos internos y externos*** que motorizaron el tratamiento, la formulación y la implementación de medidas comunitarias vinculadas a las cuestiones ambientales en la UE. Entre los *incentivos internos*, la necesidad de consolidar el espacio económico regional constituido por la Comunidad Económica Europea (CEE) por medio de la eliminación de las barreras no arancelarias al comercio, puso sobre relieve la necesidad de comenzar a trabajar en las primeras tareas de armonización de las legislaciones ambientales a nivel nacional (McCormik, 2001). Es debido a ello que podemos afirmar que la política ambiental en la UE se origina como un subproducto de la integración económica (Knill & Liefferink, 2007) que posteriormente evolucionaría progresivamente hacia una arena de la integración en sí misma, constituyéndose en el mediano plazo como una de las principales áreas de trabajo en el

proceso de integración Europeo.

Es interesante resaltar que las asimetrías en las legislaciones ambientales de los países que componía la entonces CEE, se relacionó directamente con la convivencia de países con diferentes niveles de desarrollo socio-económicos relativos dentro de la comunidad. Esa marcada diferencia entre Estados más y menos desarrollados hacia adentro de la CEE, se tradujo en *la existencia de Estados líderes y rezagados en materia ambiental*.

Este aspecto de la integración ha sido analizado por Peter Haas (1993) quien observó la existencia de ciertos Estados líderes en un área de la arena ambiental que fueron capaces de difundir sus estándares a los Estados miembro más atrasados, elevando gradualmente los estándares nacionales dentro de la comunidad. Ese mecanismo de difusión normativa ha dado a conocerse como "***dinámica líder-rezagado***". Esta particularidad en el caso de la UE, puede ser considerada como uno de los principales incentivos internos que promovieron el tratamiento regional de la dimensión ambiental.

Respecto de la existencia de *incentivos externos*, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo de 1972 se presenta como la primera conferencia que recoge el tema ambiental para su tratamiento un foro político multilateral. Desde mediados de los 60 se produjeron numerosas catástrofes naturales lo cual produjo no sólo una escalada de la politización de los problemas ambientales, sino que también puso en relieve la problemática de la contaminación transfronteriza (Lowe et al, 1993). Este antecedente fue, en conjunto con los incentivos que actuaron a nivel interno, uno de los puntapiés fundamentales para el desarrollo del *Primer Plan de Acción Ambiental en la Comunidad Europea* en el año 1973 durante la primera reunión del Consejo Europeo de Ministros de Ambiente.

Los ***planes de acción ambiental*** son los instrumentos de mediano/largo plazo mediante los cuales la Unión Europea ha logrado implementar sus objetivos de política regional ambiental. Desde la década de 70 hasta la actualidad la UE ha instrumentado un total de seis planes de acción ambiental siendo el sexto el más reciente y actualmente en curso hasta 2012.

### ***B. Desarrollo Institucional.***

A lo largo de su amplio proceso de integración, la UE ha adquirido mayores competencias en materia ambiental. Esto hecho ha sido posible gracias a una progresiva evolución de la política ambiental como un área independiente de las cuestiones comerciales, hecho que se materializo

en el año 1987 con la firma del Acta Única Europea. A su vez el desarrollo de los mencionados Planes de Acción Ambiental, así como de las directivas y regulaciones que les otorgan el carácter vinculante, fueron los instrumentos de política que permitieron su consolidación.

Sin embargo en esta sección, pondremos especial atención al proceso de creación y desarrollo de instituciones supranacionales -tanto específica como intervinientes -que han contribuido con la implementación de dichos planes, directiva y regulaciones. Entre las instituciones ambientales supranacionales específicamente creadas podemos mencionar tres importantes órganos:

En primer lugar un **Directorado General del Medio Ambiente (DGMA)**, que siendo uno entre los más de cuarenta directorados generales que forman parte de la Comisión Europea, es el encargado de proponer políticas que garanticen altos niveles de protección ambiental. Este órgano fue creado con el objetivo de iniciar y definir nueva legislación ambiental y asegurar el cumplimiento de las medidas acordadas por los Estados miembros. Tiene el monopolio sobre las propuestas de nuevas legislaciones y políticas. La existencia de este Directorado ayudó a que las cuestiones ambientales fueran abordadas desde la óptica regional desde los 70's (European Environmental Bureau, 2005).

Es sólo la Comisión quien tiene derecho de emitir legislaciones, en esta tarea es asistida por el DGMA órgano que a su vez es responsable por la elaboración y la gestión de instrumentos de política ambiental con la colaboración de otras áreas como las de energía, transporte, agricultura, infraestructura entre otras (Knill & Liefferink, 2007).

En segundo lugar, *el Consejo de Ministros*, constituido por los ministros de medio ambiente de los Estados para el tratamiento exclusivo del tema. Tiene la responsabilidad sobre las medidas de políticas ambientales, tomando las decisiones respecto de la adopción de medidas legislativas ambientales europeas como las directivas y regulaciones.

En términos de gobernanza multinivel, el Consejo de Ministros de Ambiente ha propiciado el surgimiento de un espacio a través del cual los ministros provenientes de países donde las cuestiones ambientales no son una prioridad han podido canalizar sus preocupaciones nacionales permitiendo en algunos casos el fortalecimiento de las políticas ambientales a nivel nacional ( Knill & Liefferink, 2007).

Como la última de las innovaciones en la institucionalidad ambiental de la UE se crea en el año 1990 la **Agencia Europea Ambiental (AEA)**. La creación de este órgano significó un refuerzo en la institucionalidad ambiental europea cumpliendo la función de reunir y procesar de manera comparativa toda información ambiental de la UE. Vigente desde 1994 cumple una doble tarea:

en primer lugar garantiza el acceso a la información, y en segundo lugar funciona como la base que permite “mejorar la formulación e implementación de la legislación ambiental de la Unión Europea para el diseño de medidas de política ambiental a nivel de los Estados miembro y de la UE” (Dilling, 2000: 62). En esta tarea es asistida por las instituciones gubernamentales ambientales nacionales que son los que proveen la información para la posterior compilación y análisis de la AEA. De esta manera estas instituciones al ser incorporadas forman una red denominada EIONET (por su sigla en ingles).

Del lado de las instituciones *supranacionales intervinientes*, es decir aquellas con injerencias en los asuntos ambientales de la UE, encontramos una multiplicidad de órganos entre los que vale la pena destacar:

**La Corte Europea de Justicia**, es el órgano encargado de interpretar la normativa establecida por los tratados fundacionales como aquella que se desprende de estos en caso de alguna disputa ambiental. También es responsable de garantizar su efectivo cumplimiento. Si bien no está involucrado directamente con el proceso de elaboración de las políticas ambientales, es un hecho que este órgano ha jugado un importante rol favoreciendo legislación comunitaria logrando incluir formalmente el tema ambiental entre las prioridades de la comunidad en 1987 - Revisión del Tratado de Roma- (Jordan, 2006)

**El Parlamento** que cumple funciones legislativas en materia ambiental a través de la comisión sobre Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria cuyas tareas están orientadas a satisfacer las demandas del DG Ambiente.

**El Defensor del Pueblo (Ombudsman)** con capacidad de intervenir en nombre de los ciudadanos europeos ante mala administración de las instituciones de la UE.

Estos órganos aquí brevemente descriptos, tanto específicos como intervinientes, han sido creados por la Unión Europea constituyendo instituciones de carácter supranacional. Este hecho es evidencia de la capacidad de la UE de poder establecer regulaciones comunes tendientes a lograr la convergencia de las normativas nacionales a nivel regional. De esta manera se ha logrado que la dimensión ambiental sea transversal a otras políticas y regulaciones comunitarias y nacionales.

A su vez ese entramado de instituciones se ha ido desarrollando también en otros niveles. Las potestades ambientales de la UE no terminan en la creación de las mencionadas instituciones supranacionales, sino que también ha empujando a los Estados nacionales más atrasados en materia ambiental a reforzar o desarrollar sus secciones ambientales nacionales. Este hecho

pone en total evidencia la capacidad del proceso europeo de lograr derramarse sobre el nivel nacional, generando impactos sobre las instituciones, procesos decisorios y políticas domésticas.<sup>18</sup> Por lo tanto, la definición de políticas ambientales en la UE ha evolucionado hacia una gobernanza ambiental signada por procesos decisorios en múltiples niveles (Hooghe et al., 2003; Bache et al., 2004).

### *C. Mecanismos de participación provistos.*

Existen en la UE una serie de canales institucionales provistos para garantizar la participación de actores no gubernamentales en el proceso de elaboración de la política ambiental Europea. Este enfoque se ha visto reforzado desde el año 2001, cuando la Comisión Europea adoptó un documento denominado *“La Gobernanza Europea. Un libro blanco”* que estableció recomendaciones respecto de cómo mejorar la performance a lo largo del proceso de elaboración de políticas europeas, recomendando una aproximación menos *top-down* (o de arriba hacia abajo) que involucrara a una mayor variedad de sectores y actores en el proceso de definición de las políticas comunitarias (Berger, 2003)

Entre las instituciones en UE con competencias regulatorias, la Comisión Europea lleva adelante una serie de consultas externas con ONG y otras organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de casi todas sus áreas de acción (Ruzza, 2005). La Comisión emitió una comunicación denominada *“Hacia una cultura reforzada de consulta y dialogo” (2002)* en la cual establece una serie de principios bajo los cuales regular las relaciones con los actores representantes de la sociedad civil<sup>19</sup>. Esto se debe a que en el 7º Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad adoptados en el tratado de Ámsterdam, queda establecido que la Comisión “debería (...) consultar ampliamente antes de proponer textos legislativos, y en su caso, publicar los textos de consulta”.

Las consultas se dan a través de dos órganos regionales consultivos que asisten a la Comisión y al Parlamento: ***el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones.***

El primero es un órgano constituido por los representantes de organizaciones de la sociedad civil

---

<sup>18</sup> Este proceso ha dado origen al surgimiento de un nuevo enfoque teórico en la disciplina de la integración regional conocido como *Estudios sobre la Europeización* (Caporaso, 2001; Schmidt 2002, Olsen 2002)

<sup>19</sup> Según el documento mencionado, se entiende por sociedad civil a entidades regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y asociaciones de empresas, los ciudadanos individuales interesados, los académicos y expertos técnicos, así como las partes interesadas de terceros países (Comisión Europea, 2002)

incluyendo a organizaciones y cámaras empresariales. Por otro lado, el Comité de las Regiones, es un órgano integrado por representantes de las autoridades regionales y locales de Europa (alcaldes de ciudades, presidentes de regiones, etc.)<sup>20</sup>.

En este marco, las ONG ambientales y los representantes de sectores privados constituyen actores importantes en el proceso del desarrollo de la política ambiental europea. Estas organizaciones han logrado mejorar su estrategia de influencia por medio de la creación de sedes de representación permanente en Bruselas de manera tal de garantizar un rápido acceso y difusión de los sucesos que tienen lugar en el centro de toma de decisiones europeo.

*“Los grupos de presión europeos están mayoritariamente organizados como federaciones: sus miembros son asociaciones nacionales que representan intereses de una filial o de la sociedad (...) Por medio de la incorporación de estas asociaciones la Comisión busca incrementar la aceptación social de sus propuestas (...) A pesar de que los medios de influencia están abiertos de igual manera a todos los grupos de presión (...) hay importantes diferencias respecto de la representación. En el área de la política ambiental esta distribución desigual de las capacidades de influencia queda demostrado por la sobrerrepresentación de los intereses económicos” (Knill & Lieferink 2007: 70)*

Otra de las instituciones que se presenta como un canal de participación es la **Corte Europea de Justicia**. Según Jordan (2006) los grupos de presión ambientalistas han aprendido a dar uso exitosamente a la Corte Europea de Justicia como una autoridad superior ante disputas ambientales con las autoridades nacionales, resolviendo así el antiguo problema de la exclusión de estos grupos .

En años recientes se ha optado por abrir una mayor participación a ONG con el fin de contrabalancear el peso del lobby industrial (Hey, 2005). Esta iniciativa se refuerza con el surgimiento de nueva legislación vinculada a los derechos de la sociedad civil: *Directiva de libertad de información (2003) Participación, y Acceso a la Justicia (2003)*.

Por último, el **Parlamento Europeo** también actúa como el órgano de representantes elegidos por sufragio directo por el pueblo, los cuales se organizan por colores políticos a nivel comunitario y no por nacionalidades. Es importante resaltar que dentro del Parlamento existe

---

<sup>20</sup> En [www.europa.eu](http://www.europa.eu) .Para información más completa visitar la sección instituciones de dicho sitio web.

una comisión de medio ambiente. Este órgano establece un mecanismo de acreditación para que los representantes de organizaciones de la sociedad civil puedan participar de las sesiones y “proporcionar al Parlamento conocimientos expertos específicos en sectores económicos, sociales, ecológicos, científicos y de toda índole”<sup>21</sup>.

#### *D. Breve evolución de las políticas ambientales*

En la Unión Europea el desarrollo de la política ambiental comunitaria esta directamente asociada con el diseño y la implementación de los Planes de Acción Ambiental, los cuales como hemos mencionado, constituyen programas de mediano plazo que establecen estrategias comunes de política en materia ambiental. Estos son instrumentados por medio de las directivas y resoluciones comunitarias.

Debido a que no existía en el Tratado de Roma una referencia directa a la política ambiental, los antecedentes de una política europea en materia ambiental pueden ser rastreados hasta Octubre de 1972, fecha en la que se llevo a cabo la Cumbre de jefes de Estado y gobierno en Paris. En esta conferencia se adoptó la primera declaración sobre ambiente y políticas del consumidor creándose un grupo de trabajo específico en el seno de la Comisión Europea- reemplazado luego por el DGMA- encargado de la elaboración de un programa de acción ambiental (Knill & Liefferink 2007).

De esta manera en el año 1973 se lanza el Primer Programa de Acción Ambiental en Europa. El desarrollo de gran parte de las acciones comunitarias respondió exclusivamente a intereses de la política comercial. Sin embargo, ya desde la década de 70 comenzaron a surgir una serie de regulaciones que superaron las necesidades de armonización de reglas para garantizar igualdad en la competitividad que avanzaron gradualmente sobre agenda de trabajo orientada a la protección del agua. “Las primeras directivas en materia ambiental datan del año 1975 y trataron sobre desechos aceitosos, la calidad de las aguas de superficie, desechos y calidad de las aguas de baño” (Kramer, 2002: 6). El Segundo Programa de Acción Ambiental continuó profundizando y reforzando tareas en esta misma línea.

La década del 80 marcó el principio del Tercer Programa de Acción Ambiental el cual avanzó sobre una nueva área temática de trabajo enfocándose en políticas de calidad del aire. En este

---

<sup>21</sup> En [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

sentido, las emisiones de los asentamientos industriales se convirtieron en una preocupación y por primera vez se plantea la necesidad de armonizar estándares ambientales con un doble objetivo: por un lado los objetivos de mercado, aunque por otro surge una preocupación por la protección de determinados ecosistemas europeos.

Respecto de los objetivos de mercado que dieron origen a la política ambiental, las políticas ambientales enfatizaron a lo largo de este Tercer Plan de Acción en la necesidad de consolidar un mercado interno, siendo este uno de los principales incentivos para armonizar las regulaciones nacionales.

*“El tercer programa de acción enfatiza los posibles riesgos y beneficios de las políticas ambiental en el mercado interno (...) Los estándares de emisiones ambientales debían ser armonizados a fin de evitar distorsiones a la competitividad industrial. Las regulaciones sobre productos (también) tenían que armonizarse para evitar barreras no arancelarias emanadas de diferentes normas nacionales sobre productos” (Hey, 2005: 20).*

Esa necesidad de eliminar las distorsiones a la competitividad fue el factor que incentivo a los sectores privados y los gobiernos de los países que ya estaban aplicando tecnologías para controlar los niveles de emisiones de las industrias- como Alemania, Austria u Holanda- a presionar sobre la comunidad logrando difundir una política nacional a nivel Europeo. De esta manera comienza a producirse en los 80's el efecto que Peter Haas (1993) denominó dinámica del líder-rezagado.

Por otro lado, la década del 80 también significó una politización de los problemas ambientales en varios Estados debido al deterioramiento de ecosistemas como la muerte regresiva forestal (*forest dieback*) causada por la lluvia acida. Este hecho debido a su carácter trasnacional, incentivó al desarrollo de políticas ambientales al respecto en Alemania que se tradujeron en la adopción de estándares a nivel europeo (Knill & Liefferink 2007). El proceso sin duda alguna implicó costos significativos en términos administrativos e institucionales, tanto para las empresas como para los gobiernos nacionales.

El Cuarto Programa de Acción Ambiental implementado a partir del año 1987, es considerado un punto de inflexión en la política ambiental de la Unión Europea debido al Acta Única Europea (AUE). A pesar de que esta tuvo por objetivo profundizar la integración económica de manera

tal de cumplir con el objetivo de consolidar el Mercado Común, introduce por primera vez un capítulo específico sobre ambiente otorgando a esta agenda una mayor autonomía de la variable económica. A su vez, al ser incorporada al tratado, adquiere un soporte legal formalizándose como una tarea de carácter comunitario. “En general, antes de 1987 la Unión Europea raramente era concebida como un cuerpo autónomo en las negociaciones ambientales internacionales (...) por ello las publicaciones de este periodo casi nunca hacen mención a la política y normativa ambiental europea” (Kramer, 2002: 7).

A diferencia de los programas anteriores, el Cuarto programa de Acción Ambiental dejó de poner el foco exclusivamente sobre el control de emisiones, dando origen a un enfoque más integrado en relación a las contribuciones industriales en pos de una mayor protección ambiental. De esa manera se incorporan actividades que procuraban la reducción de energías, el uso eficiente de materiales, ciclos cerrados para evitar la contaminación del agua, aire y tierra. En términos de los actores que participan del proceso de formación de las políticas ambientales europeas, desde fines de los 80 comienzan a surgir con vigor un gran número de organizaciones no gubernamentales ambientales en la UE. Esto generó a su vez un creciente interés en la sociedad civil por los temas ambientales, lo que dio origen a los primeros partidos verdes (Hey, 2005). Esta tendencia a la incorporación de organizaciones no gubernamentales al proceso de elaboración y definición de las políticas ambientales europeas se potenció aun más en la década de 90.

El Quinto Programa de Acción Ambiental (1993) es considerado como uno de los cambios de rumbo más abruptos en la estrategia comunitaria de regulación ambiental. La creación de la Unión Europea tiene lugar también en 1993 a través de la firma del Tratado de Maastricht. Este tratado amplía la estructura institucional y legal que da marco a la política ambiental europea, hecho que se cristaliza en la creación de la Agencia Europea Ambiental. Sin embargo se produce un hecho paradójico, ya que este crecimiento de la estructura institucional ambiental de la EU coincide con un proceso de estancamiento en el proceso de ebullición de las normativas ambientales que marcó la década de 80.

Existe consenso en la literatura que realiza una periodización de las políticas ambientales europeas en identificar una serie de razones que dan cuenta de ese estancamiento. La década de 90 coincide con un periodo de crisis y aumento de desempleo, hecho potenciado por una creciente competencia en el contexto de una acelerada liberalización comercial internacional. Estos sucesos actuaron en desmedro de la voluntad de los Estados nacionales de empujar por

regulaciones ambientales más estrictas por razones de competitividad internacional. Por lo tanto se evidenció una tendencia declinante en cuanto a las exigencias y estándares regulatorios, surgiendo nuevos instrumentos que ponderaron los mecanismos de mercado para regular las actividades industriales. A su vez, se establecen a nivel comunitario conceptos regulatorios más flexibles y no tan uniformes lo que otorga un mayor margen de maniobra a los Estados respecto de cómo implementarán las políticas ambientales (Jordan et. al 2004, Hey 2005, Knill & Liefferink 2007)

El Proceso de Cardiff en 1998 introduce la necesidad de un **enfoque transversal de la política ambiental** integrándola en todas las políticas comunitarias. La legislación toma por lo tanto un enfoque más integrador, surgen nuevas legislaciones más complejas y multisectoriales como por ejemplo la *Directiva Marco sobre Aguas (2000)*, las *Políticas Europeas sobre Químicos (2003)*, *Directiva sobre el Comercio de Emisiones (2003)*, entre otras. También se revisa y moderniza legislación existente como la *Directiva sobre Calidad del Aire (2002)*.

A su vez el Tratado de Ámsterdam en 1997, había incorporado ya la idea de **desarrollo sustentable**, haciendo referencia a la necesidad de asegurar que los avances en la integración económica sean acompañados por el progreso simultaneo de la protección ambiental y el desarrollo social (Lenschow et al, 2005) incorporando un enfoque de gobernanza multinivel que incluyera a una mayor diversidad de actores. “La mayoría de los actores ahora aceptan que la sustentabilidad no puede ser alcanzada forzando a *políticas sectoriales por área* a adoptar e implementar regulación ambientales de la UE -lo cual es típico de un modelo mas gubernamental- (Jordan et al. 2006: 8).

De esta manera tras el lanzamiento del Sexto Programa de Acción Ambiental - a partir de 2001- la UE establece también una Estrategia Europea para el Desarrollo Sustentable. Es sobre este ultimo programa que centraremos nuestra atención en los próximos capítulos.

## **2.3 Evolución de la agenda ambiental en MERCOSUR**

### *A. Incentivos a la inclusión de la agenda ambiental.*

La inclusión de la agenda ambiental en el caso de MERCOSUR se ha dado de manera progresiva y no lineal acompañando las dinámicas de avances y estancamiento que ha enfrentado el desarrollo del proceso de integración económica del bloque. Sin embargo, la consideración

inicial de esta agenda por parte de los países miembro, también responde a una serie de ***incentivos internos y externos*** al proceso.

En relación a los *incentivos externos* que motorizaron desde afuera del MERCOSUR la consideración de cuestiones vinculadas al ambiente en la agenda de dicho proceso, debemos destacar que la ebullición de regulaciones ambientales en los países industrializados obligaba a los países del MERCOSUR a cumplir con ciertas normativas ambientales a fin de acceder a esos mercados extrarregionales. Este hecho se tradujo en un aumento de los costos de producción representado un verdadero obstáculo para las ventajas naturales de los países del MERCOSUR en la división internacional del comercio.

*“Los movimientos ambientales globales y sus políticas de protección ambiental resultantes afectaron directamente las ventajas comparativas de algunos países (en especial de los menos desarrollados), creando barreras a determinados mercados o incrementando los costos de producción (...) Los países del MERCOSUR buscan una estrategia para crear políticas comerciales y ambientales que aseguren el desarrollo sustentable de sus economías en el contexto del MERCOSUR” (Salinas, 2002: 299)*

En segundo lugar, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo de Río de Janeiro en 1992, funcionó como el motor externo por la inclusión de consideraciones ambientales al proceso de integración por varios motivos. En primer lugar, esta conferencia abordó las cuestiones ambientales desde la óptica del desarrollo sustentable, haciendo evidente que el ambiente ya no puede tratarse desasociadamente de las cuestiones de desarrollo. Este cambio de aproximación logró involucrar a los países en desarrollo en el proceso global (Andresen, 2007).

Otro de los motivos puede ser adjudicado al activo rol ejercido por las ONG ambientalistas. La década de 90 se relaciona con un proceso de ebullición, y gran visibilidad de nuevos actores en el sistema internacional con capacidades de presentar sus demandas y recomendaciones a los Estados a través de los foros multilaterales. El hecho que esta Conferencia de Naciones Unidas tuviera lugar dentro del espacio territorial del MERCOSUR, al ser realizada en Río de Janeiro, Brasil, motivó la participación de un gran número de ONG emergentes en la región. Estas de alguna manera, jugaron el rol de testigos para que los países del bloque tuvieran una activa participación en la conferencia global.

Por otro lado mencionamos la existencia de *incentivos internos*, el proceso de integración regional propone la creación de un mercado común entre los países del bloque. Este objetivo que aparece enunciado en el tratado constitutivo del MERCOSUR, implica en primer lugar el desarrollo de una zona de libre comercio entre los países a partir del año 1992. Esa tarea debía concretarse para el año 1994 permitiendo la libre circulación de lo sustancial del comercio entre los países. Asimismo sería necesario comenzar a trabajar en pos de garantizar condiciones de igualdad en la competitividad entre los países que forman parte del proceso.

Esa necesidad de consolidar un mercado ampliado capaz de garantizar condiciones de igualdad competitiva entre los socios, funcionó como el incentivo interno del bloque para que la variable ambiental comience a ser considerada por el proceso de integración regional sudamericano. La existencia de asimetrías regulatorias respecto de las exigencias ambientales en cada país, deberían ser resueltas para evitar barreras no arancelarias al comercio dentro del mercado ampliado propuesto por MERCOSUR.

En este sentido, el Programa de Liberalización Comercial (PLC) acordado entre los países en la Cumbre de las Leñas (1992) a fin de alcanzar la zona de libre comercio, estableció una serie de recomendaciones para que los gobiernos trabajen en esa dirección. Así, se hace evidente cómo la necesidad de consolidar la integración en términos económicos- comerciales funcionó como uno de los primeros puntapiés que permitirían una tímida inclusión de la variable ambiental- que no se incluyó como área independiente sino transversal a los temas comerciales- en el proceso de integración regional.

Este suceso de circunstancias aceleró la necesidad de dar forma a una sección ambiental propia del MERCOSUR. Así la Cumbre Presidencial de Las Leñas dio origen al primer órgano ambiental la **Reunión Especializada de Medio Ambiente** (REMA) creada con dos objetivos en vista: Un objetivo de mediano plazo, que se vinculaba con su función principal de análisis de las legislaciones ambientales vigentes en los cuatro países “a fin de detectar asimetrías políticas y legislativas que podían afectar la competitividad” (Agüero, 2002: 123). Y otro objetivo de corto plazo; la elaboración de una declaración del MERCOSUR que expresara unívocamente los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Río de Janeiro entre los países del bloque (Ryan, 1998; Tussie et al, 2000).

Por último, es relevante mencionar que los países con estatus de miembro pleno en el bloque han participado, firmado y por lo tanto se han comprometido con varios de los acuerdos multilaterales existentes en materia ambiental (AMUMAs). Entre estos podemos mencionar

algunos como sustancias tóxicas, biodiversidad, producción y consumo sustentables, cambio climático entre otros, dando cuenta por medio de estos desarrollos de la existencia de una voluntad de incorporar la agenda ambiental dentro de las políticas de bloque<sup>22</sup> y como tal cooperar con estos mecanismos multilaterales de protección ambiental.

### ***B. Desarrollo Institucional.***

El MERCOSUR ha avanzado, desde su creación hasta la actualidad, en el desarrollo de instituciones específicas viradas al tratamiento de cuestiones ambientales. Entre los órganos con injerencia ambiental en MERCOSUR podemos mencionar las siguientes *instituciones regionales intergubernamentales*.

En primer lugar, el ***Subgrupo de Trabajo Nº 6***, fue creado en 1995 reemplazando a la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA) ya existente desde 1992. El SGTNº6 es el órgano encargado de formular propuestas normativas y ejecutar programas, proyectos, estrategias y directrices para garantizar la protección y la integridad ambiental en los Estados partes. Conformada por técnicos, estos se reúnen en reuniones plenarias 4 veces al año y previamente en reuniones preparatorias a nivel de las secciones nacionales.

Si bien el SGTNº6 no tiene poder de iniciativa, si es capaz de esbozar propuestas las cuales son elevadas bajo la forma de recomendaciones al Grupo Mercado Común (GMC), este último es el órgano ejecutivo del bloque y tiene potestades decisorias dentro del proceso. El SGTNº6 es uno de los 15 subgrupos de trabajo que brindan apoyo técnico al GMC, por lo que tiene ciertas limitaciones respecto de los alcances de sus atribuciones, restringiéndose en general a las tareas que el GMC le encomienda. Si bien tiene la capacidad de elevar recomendaciones al GMC estas carecen de poder vinculante.

El segundo órgano específico creado es la ***Reunión de Ministros de Medio Ambiente***. Fue creada en 2003 por decisión del Consejo del Mercado Común (CMC). Este órgano tiene por función proponer al Consejo del Mercado Común (CMC) medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en los países del MERCOSUR, así como las acciones de cooperación y articulación en materia de medio ambiente

---

<sup>22</sup> Referimos a la voluntad expresada por los Estados parte del MERCOSUR de buscar posiciones conjuntas en acuerdos internacionales en materia ambiental firmados. Este voluntad se ve reflejada en el artículo V del capítulo III del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR que se adjunta en la sección Anexos de este trabajo.

entre los Estados Partes (Art. N° 1 Decisión CMC 19/2003). Está conformada por los ministros de ambiente de cada país parte los cuales se reúnen 2 veces al año.

Estas instituciones creadas por MERCOSUR responden a una lógica intergubernamental. El SGTN°6, en particular, es un órgano que se encuentra muy bajo dentro de la estructura institucional del bloque, cumpliendo con un rol de soporte técnico al GMC. Según varios de los actores entrevistados, el subgrupo como órgano que representa a la sección ambiental del MERCOSUR, es muy débil y con un poder muy limitado de incidencia en el rumbo de las políticas regionales. Sin embargo, ese rol desdibujado que ha caracterizado al SGTN°6 dentro de la estructura institucional del bloque, podría estar lentamente comenzando a revertirse con la creación del segundo órgano ambiental, la Reunión de Ministros de Medio Ambiente, la cual ha otorgado más visibilidad a la sección ambiental del MERCOSUR, aunque aún queda un largo camino por recorrer.

Al ser ambas instituciones de carácter intergubernamental, queda en evidencia que todavía los Estados son los actores más relevantes en el proceso de integración. Si bien la existencia de estas instituciones plantea un espacio para el desarrollo de negociaciones intergubernamentales, estas son llevadas adelante por funcionarios que representan los intereses nacionales de cada uno de sus Estados y no un interés regional (bien común regional). El mecanismo de toma de decisiones adoptado – consenso- demuestra que las instituciones creadas por MERCOSUR en general, aunque haciendo mayor hincapié en aquellas diseñadas para el tratamiento de las cuestiones ambientales, presentan una capacidad limitada para influir efectivamente sobre la dirección de las políticas ambientales de los Estados parte del bloque.

### *C. Mecanismos de participación provistos.*

Respecto de la existencia de mecanismos provistos por MERCOSUR para incluir y promover la participación de actores no gubernamentales en el proceso de desarrollo de la dimensión ambiental, el bloque ha desarrollado a lo largo de su evolución algunos canales a tales fines.

Sin ir más lejos, uno de ellos es el **Foro Consultivo Económico y Social** es, en términos formales, el canal de participación de actores representantes de la sociedad civil -organizaciones sociales y económicas- por excelencia. Fue creado en el año 1994 por medio del Protocolo de Ouro Preto como un cuerpo con facultades consultivas pero no decisorias. “Al artículo 2 del reglamento del

foro le otorga funciones tales como hacer recomendaciones sobre temas inherentes al MERCOSUR por iniciativa propia o cuando así lo solicite el órgano ejecutivo de MERCOSUR (...) En la practica son pocas las veces que se consulta con el FCES al momento de adoptar decisiones” (Vásquez, 2001). De hecho, este foro no ha sido el canal de participación por el que las ONG ambientalistas han optado, siendo el FCES en gran medida dominado por representantes sindicales y del sector privado (Hochstetler, 2003).

Otro canal de participación, al que han acudido con mayor regularidad los grupos ambientalistas y del sector privado para plantear demandas y propuestas a nivel MERCOSUR ha sido el **Subgrupo de Trabajo N° 6** sobre Medio Ambiente. Este subgrupo puede dar participación a organizaciones del sector privados y ONG ambientalistas a las reuniones preparatorias. Estas últimas se desarrollan en cada Estado miembro en forma previa a cada una de las 4 reuniones decisorias anuales<sup>23</sup>. En estas sesiones preparatorias, los participantes tienen voz pero no voto. En este sentido la decisión N° 4/91 del Consejo del Mercado Común (CMC), establece en su capitulo VII una serie de normas respecto de la participación de organizaciones de la sociedad civil, rotuladas bajo el título de “participación del sector privado”. El artículo 29 de esta decisión, define luego lo que entiende por sector privado, refiriéndose a todo “aquel que tiene interés directo en cualquiera de las etapas del proceso de producción, distribución y consumo”. El hecho de que al hablar de participación se haga mención tan solo al sector privado, y que luego se lo defina tan ampliamente, no es un dato menor en un proceso que por tantos años ha estado dominado por las cuestiones comerciales y el desarrollo de instituciones al servicio de tal agenda. Es sólo unos años después, que el subgrupo hace una revisión respecto de las normas que regulan la participación de organizaciones de la sociedad civil, aunque nuevamente refiriéndose a ellas como “sector privado”. Sin embargo, por primera vez se hace referencia a la urgencia de definir criterios para lograr una participación equilibrada de los diversos sectores sociales (SGTN° 6, acta N°2/96). En una reunión posterior en Brasilia ese mismo año, logra acordarse que en pos de respetar los principios de proporcionalidad sectorial y ecuanimidad, deberían estar representados **delegados del sector económico, social y ambiental**. (SGTN°6 acta N°3/96).

Asimismo se acuerdan, también en este periodo, mecanismos de cupo a la participación en las reuniones preparatorias. Se establece que “la representación del sector privado que participe en la etapa preparatoria estará integrada como máximo por tres miembros por cada Estado

---

<sup>23</sup> Según lo estipulado por el mecanismo previsto por el Consejo del Mercado Común Dec. N° 4/91

Parte" (SGTN° 6 acta N°2/96), uno por cada sector definido. Una observación posible a partir de este enunciado, es que *el subgrupo ha definido la participación por la negativa* establecido un limite o techo a la cantidad de representantes de organizaciones sociedad civil, en vez de garantizar el mínimo o piso necesario de representantes a fin de "*respetar los principios de proporcionalidad sectorial y ecuanimidad*" (SGTN°6 acta N°3/96).

A pesar de los esfuerzos del SGTN°6 por proveer mecanismos de acceso a organizaciones no gubernamentales, surge del trabajo de campo que la participación está muy limitada a un círculo de actores no gubernamentales que son invitados por el SGTN°6 bajo un criterio más de carácter selectivo que verdaderamente de abierta participación. De las entrevistas llevadas a cabo, tanto a ONG como a representantes del sector privado, queda en claro que el criterio utilizado por el SGTN°6 ha sido el de participar a las reuniones preparatorias a aquellas organizaciones con un perfil más pasivo y no tan confrontativo. Adicionalmente, la participación no está formalmente institucionalizada y el SGTN°6 sólo participa de las reuniones a dicha organizaciones tras pedidos por canales no formales de mayor participación. Finalmente, aquellas que logran ser invitadas pudiendo participar, plantean la dificultad de que su opinión sea tomada en cuenta e incluida en las pautas de negociación para las reuniones decisorias.

Adicionalmente, la percepción de estos grupos respecto de las potencialidades que el SGTN°6 ofrece en términos de canal de participación se han visto recientemente depreciada. Esta impresión respecto de las oportunidades que el SGTN°6 representa, comenzó a evidenciarse con mayor fuerza desde 2002 cuando las negociaciones para el lanzamiento de un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción en Materia Ambiental fracasaron. A lo largo del proceso de negociación la participación de ONG y del sector privado fue relativamente alta. Sin embargo tras el fracaso de la negociación de un instrumento legal en materia ambiental para MERCOSUR, dejó una impresión negativa disminuyendo las expectativas de las organizaciones ambientales sobre los alcances reales que brinda su participación en las reuniones del SGTN° 6 (Hochstetler, 2003). Consecuentemente, la participación de ONG y sector privado en SGTN°6 ha ido decreciendo en los últimos años.

Es posible identificar otros factores que lentamente influyeron sobre la disminución de la importancia del SGTN°6 como foro de participación y discusión. En primer lugar, el subgrupo se ha constituido como un *foro de carácter extremadamente técnico* en el que las pautas son cada vez más específicas. Este hecho que se ve agravado por la falta de acceso previo a informaciones y a las pautas para cada reunión. En segundo lugar, *los costos de participación para ONG*

alejadas y la ya mencionada *dificultad de que los aportes de los actores no gubernamentales sean tenidos en cuenta*, son otras de las razones que explican la disminución en el nivel de participación de este tipo de organizaciones.

Un tercer y mas reciente canal desarrollado para fomentar la participación, ha estado garantizado por la realización de las **“Cumbres Sociales del MERCOSUR”**. Estas tuvieron su origen en el año 2006 cuando se realizó la Primera Cumbre Social en la ciudad de Córdoba, Argentina.

Dichas instancias cumbre, tienen la peculiaridad de establecerse como un espacio para el encuentro y debate entre actores y organizaciones sociales de manera previa a las *“Cumbres Presidenciales del MERCOSUR”*. En ellas el formato organizativo generalmente adoptado es la conformación de Comisiones de Trabajo dirigidas por un representante gubernamental de bajo rango. Se intenta, por medio de estas comisiones, representar una gran diversidad de temas de interés social que varían cumbre a cumbre. Estas últimas, antes de finalizar la Cumbre Social, tienen la posibilidad de elaborar un informe donde se plasman sus demandas y conclusiones para finalmente ser presentadas a funcionarios de alto rango del bloque al inicio de la Cumbre Presidencial.

Dependiendo de la coyuntura social, política y económica de la región, estas cumbres han sido capaces de generar grandes o modestos impactos sobre la dirección del proceso. Por ejemplo, la *Cumbre de Córdoba en 2006 es considerada como un punto de inflexión en el proceso de integración* pues fue la responsable del surgimiento de una nueva orientación para el bloque, el *“MERCOSUR Productivo y Social”*, que hace referencia a un MERCOSUR no ya enfocado exclusivamente en programas orientados al comercio sino también abierto a ofrecer mayor protagonismo agendas sociales procurando acercar de esta manera el MERCOSUR a la ciudadanía.

#### ***D. Breve evolución de las políticas ambientales***

Como hemos mencionado, la consideración de cuestiones ambientales tiene origen en MERCOSUR a partir del año 1992 cuando por medio de la Declaración de Canela (febrero de ese mismo año) se da origen al primer órgano ambiental dentro de la estructura institucional del bloque: *La Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA)*. Su principal función fue la de formular recomendaciones al GMC a fin de asegurar una adecuada protección ambiental en

MERCOSUR. Su trabajo principal se centró en el análisis de las legislaciones vigentes en los 4 países “a fin de detectar asimetrías políticas y legislativas que podían afectar la competitividad” (Agüero, 2002: 123). Aunque las restricciones no arancelarias durante el periodo de conformación de la zona de libre comercio, fue la razón fundamental para su creación.

En 1995 por medio de la resolución del GMC 38/95, la Reunión Especializada (REMA) evolucionó convirtiéndose en Subgrupo de Trabajo: el SGTNº 6 sobre Medio Ambiente (Res. N° 20/95). Esta transformación buscaba acompañar el proceso de evolución en la integración económica entre los países, quienes tras haber logrado consolidar la zona de libre comercio habían puesto en funcionamiento, en Enero de 1995, la Unión Aduanera. Este hecho es evidencia de como la evolución institucional de la sección ambiental en MERCOSUR estuvo desde sus inicios al servicio de lograr una armonización normativa aunque siempre en pos de garantizar una mayor liberalización comercial hacia dentro del bloque. La dimensión ambiental en MERCOSUR se enfocó en una cooperación limitada a la relación comercio y ambiente.

*“La eliminación de barreras no arancelarias al comercio así como el incremento de la competitividad (del bloque) a nivel internacional fueron las prioridades establecidas por el GMC para el subgrupo de trabajo de ambiente” (Hochstetler 2006: 351)*

De esta manera, el GMC por medio de la resolución N° 38/95 propuso al SGTNº6 una serie de *tareas prioritarias* sobre las cuales debería trabajar, las cuales incluyeron temas vinculados con la competitividad y ambiente, a las restricciones arancelarias, al acompañamiento del proceso de definición de las normas ISO 14000, un sello verde MERCOSUR, un sistema de información ambiental común, y la necesidad de trabajar en un instrumento jurídico en materia ambiental para el bloque<sup>24</sup>.

Respecto de esta última tarea, la negociación de un **Protocolo Adicional al Tratado de Asunción en Materia Ambiental**, estuvo bajo negociación extendiéndose por un largo periodo. Desde un inicio existieron claras diferencias respecto de cómo armonizar los estándares entre los países del bloque. Hubieron diferencias respecto de si la legislación ambiental debía apuntar a armonizar hacia arriba con los estándares Brasileños o buscar un denominador mínimo común. Los actores económicos fueron los que pusieron un freno preocupados por cuestiones de

---

<sup>24</sup> Sin ánimos de agotar el análisis de cada una de estas agendas de trabajo, debido a que escapa a los alcances de este trabajo de investigación, se recomienda consultar: Laciari, Mirta Elizabeth (2003) “Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable”. Ed. Ciudad Argentina.

competitividad: del lado de las empresas brasileñas estas apoyaban estándares mas elevados de manera tal de poder competir mejor con sus países vecinos, mientras que los representantes empresariales de estos últimos afirmaban que perderían competitividad en el mercado regional e internacional si tuvieran que cumplir con los estándares propuestos por Brasil (Hochstetler 2003)

El proceso de negociación por el Protocolo se extendió entonces desde 1996 cuando el SGTN<sup>96</sup> aprobó la recomendación N° 4/97 del proyecto de protocolo elevándola al GMC para su consideración, hasta Abril de 2001 mes y año de la aprobación por parte del CMC de un acuerdo con alcances y áreas de trabajo bastante más restringidos que el proyecto del protocolo. El nuevo instrumento aprobado fue el vigente **Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR** (Dec. N° 2/01).

La escasa literatura que ha analizado el desarrollo de la fallida negociación regional para un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción en materia Ambiental, encuentra como una de las principales razones para su desaprobación el hecho de que el mismo daría origen a la aparición de nuevas barreras para-arancelarias al comercio debido a las asimetrías entre las normativas ambientales de los Estados del bloque (Salinas, 2002; Laciari, 2003; Moreno et al, 2006). A su vez la literatura también resalta las oposiciones a nivel nacional para la aprobación de dicho instrumento jurídico mencionando que “los ministerios de relaciones exteriores y economía de Argentina ya habían específicamente expresado objeciones ambientales al protocolo propuesto” (Hochstetler, 2003: 21).

El mencionado Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en MERCOSUR (AMMAM) es por lo tanto el resultado fallido de un intento de armonización legislativa a través de un “paquete regulatorio cerrado” que era lo que proponía el protocolo. Debido a que el Acuerdo Marco tiene un *carácter programático*, la estrategia adoptada implica en cambio avanzar sobre una armonización legislativa sectorial. Se acordó por lo tanto regular por sectores de manera progresiva a fin de llenar de contenido AMMAM (Dec. N°2/01 artículo 3.a) y de esta manera poder implementarlo. El AMMAM propone que los Estados avancen en la instrumentación del mismo por medio de la cooperación en las siguientes áreas temáticas:

- 1) *Gestión sustentable de recursos naturales: fauna y flora, bosques, biodiversidad, recursos hídricos, conservación del suelo, etc.*
- 2) *Calidad de vida y planeamiento ambiental: residuos urbanos e industriales, sustancias y productos peligrosos, calidad del aire, fuentes de energía renovables.*

3) *Desarrollo de instrumentos de política ambiental: instrumentos económicos, emergencias ambientales, evaluaciones de impacto ambiental, tecnologías ambientales, etc.*

4) *Actividades productivas ambientalmente sustentables: agropecuaria sustentable, ecoturismo, manejo forestal sustentable, gestión ambiental empresarial, etc.*

El AMMAM entró en vigencia en Junio de 2004, desde entonces se han desarrollado programas y proyectos en la búsqueda de avances en términos de regulación sectorial. Para ello han sido creados una serie de *Grupos de Trabajo Ad Hoc* que actúan bajo la esfera del SGTN<sup>6</sup> brindando asesoramiento técnico en áreas específicas de trabajo que buscan por medio de iniciativas sectoriales instrumentar el AMMAM. Existen al presente ocho Grupo Ad Hoc de trabajo que llevan a delante una serie de tareas vinculadas con una variedad de áreas temáticas como la gestión ambiental de residuos y responsabilidad post- consumo, la competitividad y el medioambiente, la lucha contra la desertificación y sequía, los bienes y servicios ambientales, la biodiversidad, la calidad del aire, la gestión ambiental de sustancias y productos químicos, y por último el Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR (SIAM)

Para ello se ha dado origen a una serie de grupos de trabajo ad hoc dependientes del subgrupos de trabajo N° 6 entre los que podemos identificar:

- 1) El grupo ad hoc de gestión ambiental de residuos y responsabilidad post consumo,
- 2) El grupo Ad Hoc sobre Competitividad y Medio Ambiente, creado en 2005 como órgano responsable del seguimiento del Proyecto Competitividad y Medio Ambiente (CyMA).
- 3) En tercer lugar el grupo de lucha contra la desertificación y la sequía fue creado en IV Reunión de Ministros de Medio Ambiente, realizada a fines de 2005. El objetivo de la creación de este grupo Ah Hoc es avanzar en la formulación de una Estrategia Subregional de Lucha contra la Desertificación y Sequía así como un plan para su futura implementación.

La estrategia mencionada, fue aprobada en la VI Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR en la ciudad de Asunción de Junio de 2007. De esta manera el grupo Ad Hoc a cargo procedió a la elaboración de un Plan de Implementación de la primera fase de la Estrategia, de carácter bianual 2007 – 2008. Este fue aprobado por la VII Reunión de Ministros de Medio Ambiente de MERCOSUR en noviembre de 2007

- 4) El grupo sobre bienes y servicios ambientales,
- 5) El grupo sobre biodiversidad,
- 6) El grupo de calidad del aire,
- 7) Por último el grupo de gestión ambiental de sustancias y productos químicos, es priorizado

por medio de la resolución del GMC 45/02. De esa manera el GMC aprueba la nueva pauta negociadora al SGT Nº 6 que incluye el tema de gestión de Sustancias y Productos Químicos en el MERCOSUR como uno de los asuntos primordiales a ser trabajados por el bloque. A su vez el Acuerdo Marco sobre medio ambiente de MERCOSUR también tenía este tema como una de las prioridades sobre la que los Estados debían trabajar para lograr una gestión adecuada de productos y sustancias químicas peligrosas. Desde el año 2005 comienza a funcionar un Grupo Ad Hoc creado específicamente con este fin: el Grupo Ad hoc sobre Gestión Ambiental de Sustancias y Productos Químicos del MERCOSUR.

El objetivo inicial fue lograr una gestión segura de estos productos y sustancias químicas por medio de la compilación de la legislación vigente, el perfeccionamiento de los procedimientos de control, o intercambio de informaciones sobre normas y prácticas.

La creación del grupo ad hoc tuvo como objetivo formal la elaboración de un Plan Estratégico de Gestión de Sustancias y Productos Químicos en el MERCOSUR.

Para el desarrollo del mencionado plan estratégico, se realizó a fines de 2005 un taller en Montevideo en base al Plan de Acción Global del SAICM (Strategic approach to International Chemicals Management- PNUMA) tras el cual la delegación Argentina presentó una propuesta de plan de trabajo para avanzar hacia el Plan Estratégico de Gestión de Sustancias y Productos Químicos en el MERCOSUR.

## **2.4 Balance comparativo**

Nuestro recorrido nos permite realizar un balance preliminar respecto de en que medida cada proceso ha incorporado la idea de desarrollo sustentable para el proyecto regional que pretende construir. En primer lugar es menester resaltar que nos hemos referido en esta sección a dos procesos de integración que presentan características distintivas evidentes. Por un lado al Unión Europea un proceso de integración profunda de características norte-norte con mas de 50 años de proyección.

Desde la década de 70 la UE comenzó a trabajar en dirección de cooperación en materia ambiental. Dentro de ese proceso de integración es posible afirmar que la presencia de países que ya contaban con regulaciones para la protección ambiental en algunas áreas claves, jugó un rol determinante para motivar a que la Comisión Europea empujara la agenda ambiental hacia

adelante para ser incluida dentro de las tareas y compromisos de integración asumidos. Posteriormente no sólo los sectores gubernamentales de los países más desarrollados ejercerían presión, sino que se dio una alianza estratégica entre estos y los representantes del sector privado. Ambos actores influenciaron para nivelar los estándares nacionales hacia arriba de manera tal de garantizar condiciones de igualdad en la competitividad de los sectores productivos del bloque.

Si bien la evolución de la política ambiental Europea no ha sido perfectamente lineal, ya que hemos identificado a lo largo de la implementación de los planes de acción ambiental ciertas etapas de estancamiento, sin duda las competencias ambientales del bloque se han visto incrementadas a lo largo del tiempo. Este hecho se hace visible en la evolución y creación de nuevas ***instituciones ambientales a nivel supranacional*** que con el tiempo han buscado perfeccionarse buscando una mayor representatividad de los actores sociales al incorporar sus opiniones y contribuciones al proceso decisorio y de formulación de regulaciones comunitarias. Adicionalmente la existencia de instituciones regionales con atributos de supranacionalidad ha permitido en el caso Europea la incorporación transversal de la política ambiental en varias áreas de la política comunitaria y nacional de los países de la UE.

El caso del MERCOSUR, se caracteriza por ser un proceso de integración regional surgido en la década de 90 como una respuesta estratégica al proceso de reinante de globalización. Claramente exhibe características de un proceso integración sur-sur con ambiciosos objetivos de integración profunda pero que hasta la fecha ha logrado constituir una unión aduanera aun bajo formación.

A diferencia del caso europea, en MERCOSUR la inexistencia de “Estados verdes líderes” ha hecho que la incorporación de cuestiones ambientales dentro de la dinámica del proceso de integración sea más un factor exógeno que endógeno. En este sentido podríamos afirmar que la Cumbre de la Tierra celebrada en Río en 1992 fue el factor que instauró la agenda ambiental en MERCOSUR, seguido por una necesidad de establecer condiciones ecuanímes de competitividad hacia adentro del bloque. En este sentido, es posible identificar una semejanza entre el MERCOSUR y la UE: en ambos casos las cuestiones comerciales fueron el puntapié inicial para la inclusión de la temática ambiental como un área de política regional

La evolución del desarrollo de la agenda ambiental en el bloque latinoamericano refleja la dinámica de marchas y contramarchas que caracterizan al proceso de integración económica, pasando de periodos donde los pasos que pretendían darse en esa dirección prometían

importantes avances (como en el caso del proyecto del Protocolo Ambiental del MERCOSUR) a periodos de retroceso (renegociación del Protocolo por un Acuerdo Marco no vinculante). Desde entonces la dinámica intergubernamental que caracteriza las acciones del bloque en materia ambiental, ha llevado a la búsqueda de nuevos caminos en la cooperación regional que no necesariamente implica la existencia de regulaciones regionales como instrumento de política que produce resultados visibles. En vez de ello, el ritmo de avance ha sido marcado- como veremos a continuación- a través del desarrollo programas ambientales regionales a partir de sectores específicos en los cuales existe consenso para avanzar por medio de acciones nacionales conjuntas. Evidencia de ello han sido el surgimiento de grupos ad hoc hacia adentro del órgano ambiental del bloque (SGTN<sup>6</sup>) que buscan dar pequeños y progresivos pasos hacia la incorporación de la temática ambiental de manera conjunta entre los países del bloque regional. Esta dinámica programática y sectorial se distingue claramente de la experiencia europea donde prima la estrategia de regulaciones regionales y transversales. La diferencia entre estas dos dinámicas radica, como afirman Jordan et al. (2006), en la primacía de un esquema de carácter intergubernamental en MERCOSUR *vis-a-vis* un esquema de carácter supranacional en la Unión Europea.

Vale la pena en este punto resaltar una gran debilidad institucional de la sección ambiental del MERCOSUR, el bloque no cuenta con un Foro de Solución de Diferencias específico para temas ambientales. Esta falencia se hizo evidente en el reciente conflicto por la construcción de una planta dedicada a la fabricación de celulosa a la vera del río Uruguay entre Argentina y Uruguay. La ausencia de mecanismos en el marco del MERCOSUR fue el motivo por el cual Argentina acabó llevando la controversia a la Corte Internacional de Justicia de la Haya, foro establecido por el Tratado del Río Uruguay que regula este recurso binacional.

Recurrir a acuerdos preexistentes para solucionar conflictos que podrían y deberían resolverse en el seno del MERCOSUR tampoco garantiza una solución exitosa. Como afirma Gudynas (2007) a pesar de existir- en el caso del conflicto en el Río Uruguay por la papelera- un marco regulatorio binacional, este también cuenta con limitaciones para abordar problemáticas por ser un tratado desactualizado en relación a problemáticas más actuales. Al haber sido firmado en 1975, su contenido no provee mecanismos útiles para evitar o solucionar conflictos que se presentan.

A pesar del ambicioso objetivo de lograr un crecimiento económico de manera sustentable, nuestro recorrido nos permite observar que la cuestión ambiental no es uno de los principales

ejes que guían la integración regional del MERCOSUR. Las instituciones ambientales existentes carecen de un poder vinculante dado su estatus de intergubernamentalidad, por lo que cada decisión alcanzada deberá en segunda instancia atravesar un proceso de aprobación parlamentaria a nivel nacional en cada uno de los países del bloque para su efectiva implementación. El carácter intergubernamental del proceso decisorio ha dificultado la aprobación y adopción efectiva de varias iniciativas impulsadas en pos de la protección ambiental regional.

## Capítulo 3: Marcos de acción regionales en producción y consumo sustentables.

### 3.1 Antecedentes globales en producción y consumo sustentables

Volcándonos ahora sobre la agenda de desarrollo sustentable específicamente, es dable destacar que el concepto de sustentabilidad adquirió gran aceptación a nivel internacional hacia fines de la década de 80. Este hecho se vincula con su aparición en el informe de la Comisión Mundial sobre el Ambiente y el Desarrollo denominado “Nuestro Futuro Común” elaborado por la comisión de expertos (Comisión Brundtland) para las Naciones Unidas en el año 1987. El informe señaló la urgencia de repensar nuestras formas de vivir y gobernar para responsablemente alcanzar los objetivos y aspiraciones de la humanidad, siendo necesarias nuevas formas de enfrentar viejos problemas por medio de la cooperación y coordinación internacional (Strange, 2008).

Luego de la Cumbre de la Tierra (Rio-92) esta idea fue potenciada a través de las tareas de la *Comisión para el Desarrollo Sustentable (CDS) de Naciones Unidas*. Este órgano lanza un movimiento con el apoyo de “gobiernos nacionales, instituciones académicas, ONG, organizaciones del sistema de Naciones Unidas y especialistas de todo el mundo quienes buscan poner en práctica (...) la Agenda 21 firmada en Eco-92” (Da Veiga, 2007).

Sin embargo, la importancia de la sustentabilidad como una condición que acompañe al desarrollo, alcanzó su mayor punto de expresión en la Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002. El **desarrollo sustentable** como concepto hace referencia a la idea de desarrollo económico acompañado del social, aunque sin provocar daños de carácter irreversibles sobre el ambiente. En este sentido, la *Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable*, hace mención a algunas de las consecuencias de la búsqueda de desarrollo por vías no sustentables, hecho que en las últimas décadas ha provocado graves efectos sobre el ambiente y las sociedades como la pérdida de la biodiversidad, la reducción de reservas pesqueras, el aumento de la desertificación, entre otros.

En busca de la reducción de estos efectos adversos sobre el ambiente, la Cumbre acabó por aprobar el llamado *Plan de Implementación* de las decisiones adoptadas en Johannesburgo, que

pone especial énfasis en tres áreas: *erradicar la pobreza, proteger los recursos naturales, modificar las pautas de consumo y producción.*

El capítulo III del Plan de Implementación en particular, llama a los Estados a coordinar acciones afines respecto de sus prácticas de consumo y producción de manera tal que ambas sean sustentables. En esta dirección, se resalta la necesidad de mejorar y reforzar las capacidades de países en desarrollo para acelerar el cambio hacia el consumo y la producción sustentables (capítulo III, artículo 19), *así como de desarrollar, transferir y difundir tecnologías ambientalmente seguras y efectivas a lo largo de las cadenas de producción* (capítulo II, artículo 14).

De esta manera, cobra gran vigor la idea de **producción limpia** definida por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como “la aplicación continua de una estrategia ambiental preventiva integrada a los procesos, a los productos y a los servicios para aumentar la eficiencia total y reducir los riesgos a los seres humanos y al ambiente” (PNUMA, 1981).

Por otro lado, la III Comisión para el Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas ha definido el concepto de **consumo sustentable** haciendo referencia a la necesidad del “uso de bienes y servicios que responden a necesidades básicas y proporcionan una mejor calidad de vida, al mismo tiempo minimizan el uso de recursos naturales, materiales tóxicos y emisiones de desperdicios y contaminantes durante todo el ciclo de vida, de tal manera que no se pongan en riesgo las necesidades de futuras generaciones”<sup>25</sup>.

La necesidad de incorporar estos nuevos criterios en relación a la producción y el consumo con el objetivo de disminuir el deterioro ambiental, dio origen a un proceso ambiental multilateral en 2003 conocido como *Proceso de Marrakech*. Este proceso global está destinado a apoyar la implementación de políticas y proyectos piloto sobre consumo y producción sustentable en el marco de programas a 10 años. Desde entonces, los **conceptos de consumo y producción sustentables** quedan asociados como **dos fases de un mismo proceso**.

La inclusión de la agenda de Producción y Consumo Sustentable a nivel de los bloques regionales, se relaciona por lo tanto con los mencionados compromisos asumidos por los países en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable de Johannesburgo en 2002, así como en el acuerdo de Marrakech de 2003.

---

<sup>25</sup> Definición propuesta en el Simposio de Oslo en 1994 y adoptada por la tercera sesión de la Comisión para el Desarrollo Sustentable (CSD III) en 1995.

El punto número 5 de la declaración de Johannesburgo comprometió a los países participantes a asumir “una responsabilidad colectiva para avanzar y fortalecer los pilares interdependientes y mutuamente reforzados del desarrollo sustentable –desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental— a nivel local, nacional, regional y global”. De este modo se establece la importancia de tomar acciones en función del desarrollo sustentable en múltiples niveles, desarrollando acciones incluso a nivel regional, teniendo en cuenta que los procesos de integración regional se presentan como foros propicios para el desarrollo de tal agenda de trabajo por constituirse como espacios de relacionamiento dinámicos y consolidados.

Este capítulo, enfocado en la **cooperación regional para el desarrollo de políticas ambientales en producción y consumo sustentable en MERCOSUR y en la Unión Europea**, se presenta como un importante medio para conocer en que medida las iniciativas a nivel regional pueden contribuir a mejorar la gobernanza ambiental tanto a nivel nacional como global.

Nuestro foco en Producción y Consumo Sustentable dentro de la agenda de Desarrollo Sustentables, encuentra su razón de ser en la ya mencionada existencia de un patrón productivo de características duales en los países del MERCOSUR. Este hecho introduce una dualidad en las formas de producción entre grandes y pequeñas empresas.

En el caso de las pequeñas y medianas empresas, el limitado alcance geográfico de sus exportaciones hace con que su principal destino de exportación sean los países de la región. Es en la escala regional del MERCOSUR donde se presenta el dilema: En los países de la región se evidencia una ausencia de normas vinculantes que exijan a los productores la incorporación de ciertos mecanismos de producción sustentable a fin de garantizar el acceso a los mercados de este bloque.

Asimismo, muchas pequeñas y medianas empresas cuentan con capacidades limitadas a fin de incorporar a lo largo de su proceso productivo ciertos patrones o reglas vinculadas con la producción limpia o sustentable, esto se debe fundamentalmente a incapacidades de carácter financieras y técnicas, así como a debilidades en el acceso a la información.

La justificación para la selección de este tema se hace evidente si tenemos en cuenta que la región compuesta por los países del MERCOSUR, concentra gran parte de los recursos naturales mundiales. Aun muchos de estos recursos con grandes potencialidades se encuentran sin explorar ni explotar y constituyen tal vez la ventaja comparativa más importante de la región con vistas a lograr desarrollo económico y social. La necesidad de incorporar mecanismos de producción sustentables consensuados a nivel regional, es de gran importancia a fin de

garantizar una efectiva protección ambiental.

Incentivar una estrategia responsable no sólo en torno a la producción sino también al consumo sustentable a escala regional, debe ser entonces una prioridad para los países del MERCOSUR. Las decisiones tomadas sobre cuestiones ambientales deben gozar del mayor consenso y legitimidad al tratarse de un tema sobre el que aún existe una gran incertidumbre. Las acciones incorrectas de hoy, pueden causar grandes perjuicios a futuro. Por lo tanto es necesario no solo la cooperación a nivel de los Estados nacionales que constituyen el proceso MERCOSUR, sino también entre redes regionales de apoyo como académicos, ambientalistas, el sector productivo y otros actores privados y sociales.

En la siguiente sección analizaremos, en primer lugar el desarrollo de marcos de acción en producción y consumo sustentable en la Unión Europea, en tanto este caso podría iluminar las acciones a desarrollar por parte de otros bloques regionales alrededor del mundo. En una segunda etapa nos centraremos en esa misma agenda para el caso del MERCOSUR. Por último, ambos marcos de acción serán contrastados a fin de identificar las debilidades que persisten en MERCOSUR para la incorporación de prácticas de producción y consumo sustentable por parte de los países del bloque.

### **3.2 Política Regional de Producción y Consumo Sustentables en UE**

En Unión Europea el 6° Programa de Acción Ambiental de 2001 (en vigencia hasta 2012) define una estrategia regional para el desarrollo sustentable. Este fue revisado y redefinido en 2006 identificando al consumo y la producción sustentable como uno de los 7 desafíos claves de la agenda ambiental europea (Szlezak et al, 2008).

En 2007 la Agencia Ambiental Europea (AAE) y el PNUMA, llevaron adelante una conferencia regional en Eslovenia bajo el título *“Time for action- towards sustainable consumption and production in Europe”*<sup>26</sup>. La misma tuvo por objetivo elaborar recomendaciones para el desarrollo y la implementación del Plan de Acción Europeo en Consumo y Producción Sustentables contribuyendo en esta misión con el Proceso de Marrakech, pero también brindar aportes a los gobiernos nacionales para que adopten estrategias en este sentido (AAE, 2008).

En Julio 2008, la UE adopta el ***Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sustentables (CyPS)***,

---

<sup>26</sup> Tiempo de acción- hacia el consumo y la producción sustentables en Europa.

poniendo en evidencia la importancia de implementar una política regional en esta materia. Es interesante resaltar que las políticas elaboradas por la UE e incluidas en Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sustentables, han estado orientadas a incluir una amplia gama de actores entre los que encontramos a *los gobiernos, los ciudadanos y el sector privado*.

En las siguientes secciones describiremos las estrategias adoptadas por la Unión Europea en términos de Consumo y Producción Sustentables, haciendo un recorrido por los diferentes instrumentos utilizados y acciones implementadas hasta la fecha.

### *A. Producción Sustentable*

Del lado de la Producción Sustentable, las estrategias desarrolladas por la Unión Europea han estado dirigidas a mejorar la eco-eficiencia principalmente del *sector privado*, abarcando tanto a pequeñas y medianas empresas (PyMES), como a grandes productores.

El concepto de ***eco-eficiencia*** se vincula con una estrategia destinada a crear más bienes y servicios, utilizando menos recursos y generando menos desechos (WBCSD, 1992). Desde la Unión Europea, se han buscado incorporar la variable eco-eficiencia a los procesos productivos dentro del espacio comunitario. Para ello ha acudido a diferentes aproximaciones que intentan administrar la producción en tres niveles: por medio de regulaciones comunitarias, por mecanismos de mercado y mecanismos de carácter voluntario.

Desde el punto de vista regulatorio, existen *normas comunitarias* que regulan los niveles de emisiones ambientales de las industrias (*Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación, 2007*). Aunque aun es necesario mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. Para ello la UE apoya la innovación por medio de programas de investigación y desarrollo para nuevas tecnologías limpias (Szlezak et al, 2008).

En segundo lugar, mencionamos la existencia de *mecanismos de mercado* como un instrumento de control, que incentiva el cumplimiento con la normativa existente a nivel comunitario. Los instrumentos de mercado hacen referencia a “la utilización de precios impuestos o cánones, un buen ejemplo lo constituye el mercado de emisiones” (Domínguez, 2006: 699). Desde 2003 la UE cuenta con un régimen comunitario sobre comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Por último hacemos referencia a *mecanismos voluntarios*, que permiten que las empresas

adopten y mejoren sus procesos productivos al incorporar prácticas ambientalmente más aceptables por medio de sistemas de gestión ambiental. Los **sistemas de gestión ambiental** son “herramientas utilizadas por las empresas, y otras organizaciones para evaluar, reportar y mejorar su performance” (EMAS, 2009) en relación a los impactos de sus actividades sobre el ambiente. La adopción de estos sistemas voluntarios de gestión ambiental puede significar beneficios para las empresas en términos de reducción de requisitos, pagos o subvenciones.

En este sentido la Unión Europea ha desarrollado su propio sistema de gestión ambiental, denominado **EMAS (Esquema de Gestión Ambiental y Auditoria)**, por su sigla en inglés), que es la versión europea del muy similar sistema de norma internacional ISO 14001<sup>27</sup>. EMAS ha agregado una novedad respecto a la norma ISO 14001 que tiene que ver con “un requisito de informe de situación ambiental, por el cual se reporta públicamente el comportamiento ambiental de un emplazamiento (industrial)” (Hillary, 2000: 17).

Sin embargo, EMAS encuentra una limitación, y esta se relaciona con el hecho de que el sistema logra ser aplicado casi exclusivamente por grandes empresas debido a que el mismo tiene costos de implementación muy elevados para lograr ser implementado por las pequeñas y medianas empresas de los países del bloque.

### ***B. Iniciativa de Producción Sustentable para PyMES***

En UE existen 23 millones de PYMES las cuales constituyen cerca del 65% del PBI de la UE y 75 millones de puestos de trabajo. Solo el 6% de ese total había implementado a 2005 un sistema de gestión ambiental<sup>28</sup>. Ese bajo nivel de implementación de mecanismos de gestión ambiental se debe a una serie de obstáculos identificados por un comunicado de la Comisión Europea entre los que se pueden mencionar la escasez de fondos para la implementación de EMAS, la insuficiencia de recursos humanos específicos en el tema ambiental y la falta de información.<sup>29</sup>

Recientemente la Comisión Europea pareciera haber tomado conciencia de las dificultades que las empresas más pequeñas encuentran para su adopción, por lo que ha propuesto la revisión de EMAS, en particular en relación a los costos de implementación para PyMES. Por medio del

---

<sup>27</sup> La norma ISO 14001 es una norma internacionalmente aceptada que propone un sistema de gestión ambiental que busca reducir impactos de la producción sobre el ambiente.

<sup>28</sup> “Una política moderna de la PyME para el crecimiento y el empleo” Comunicado de la Comisión, 2005.

<sup>29</sup> “Comunicado de la Comisión relativa al Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenible y una Política Industrial Sostenible” Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas 16 de Julio de 2008.

**Programa Pequeñas, Limpias y Competitivas**, la Comisión busca brindar asistencia a las PyMES para “mejorar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de estas, con el fin de reducir los impactos ambientales, así como mejorar sus condiciones de competitividad en el mercado europeo”<sup>30</sup>.

Una de las maneras de lograr tales objetivos es adaptando el sistema EMAS a las PyMES. Hasta el momento esto se ha logrado principalmente en los nuevos Estados miembros a través de la prueba piloto “EMAS-Easy”, que buscará difundirse a todos los Estados miembros de la UE.

El comunicado de la Comisión respecto del “Programa Pequeñas, Limpias y Competitivas” (2007) identifica a su vez, una gran cantidad de fondos de asistencia económica específica entre 2007-2013 para que las PyMES puedan lograr los objetivos esperados. Entre estos fondos podemos mencionar las siguientes:

- a) LIFE Plus: que ofrece financiamiento direccionado a asistir a PyMES para el cumplimiento con la legislación comunitarias existente.
- b) Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo de Cohesión: Son fondos estructurales que han colocado como una de sus prioridades la ayuda a PyMES para que lleven adelante procesos productivos respetuosos con el ambiente.
- c) JEREMIE: Es un fondo específico europeo destinado a PyMES.
- d) Programa Marco para la innovación y la competitividad: que facilita acceso al financiamiento para PyMES que buscan invertir en actividades de eco innovación.

### **C. Consumo Sustentable**

Las estrategias dirigidas al consumo sustentable en UE han estado dirigidas principalmente a los *gobiernos y los ciudadanos*.

En relación a las políticas de consumo sustentable orientadas a los *gobiernos*, podemos identificar en la UE un **Programa de Compras Públicas Verdes**. La estrategia de regular las compras de los organismos públicos tiene su antecedente en un acuerdo entre los países de la OECD, el cual establecía que los gobiernos deberían cumplir con su propia regulación ambiental (PNUMA/MERCOSUR, 2008). En el año 2002, a manera de monitorear los compromisos

---

<sup>30</sup> “Pequeñas Limpias y Competitivas: Programa de asistencia a las pequeñas y medianas empresas para el cumplimiento de las legislación de medio ambiente” Comunicado de la Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas 8 de Octubre de 2007.

asumidos por los Estados en el Proceso de Marrakech, se crea a nivel global un cuerpo encargado de difundir prácticas sustentables en las compras públicas de los gobiernos.<sup>31</sup> A partir del año 2004 el Directorado General de Ambiente de la Comisión Europea, lanzó por primera vez un estudio relativo a analizar en que medida los Estados de la UE estaban incorporando criterios de sustentabilidad en las compras públicas.

Las *compras publicas verdes*, son definidas como “la aproximación por la cual las autoridades publicas, integran el criterio ambiental en todos los estadios de su proceso de compras, alentando la difusión de tecnologías y el desarrollo de productos amigables con el ambiente por medio de la búsqueda de resultados y soluciones que tengan el menor impacto sobre el ambiente a lo largo de todo su ciclo de vida” (Bouwer et al. 2005: 16). En resumen el concepto hace referencia a una búsqueda de mejorar las conductas de consumo por parte de órganos públicos integrando criterios ambientales en la adquisición tanto de bienes como de servicios por parte de éstas dependencias.

Otro estudio realizado a fin de determinar la inclusión de políticas de compras públicas por parte de Estados de la UE, identificó la existencia de 7 Estados con una fuerte tradición de compras públicas verdes. Estos Estados son denominados los “**Green 7**” (Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda, Suecia y Reino Unido) por llevar la delantera con programas nacionales preexistentes a la política Europea de Compras Públicas Verdes, brindando acceso a información de compras públicas realizadas por órganos de gobierno en sus sitios Web, e incorporando la variable ciclo de vida del producto y ahorros de energía en sus compras y contrataciones (Bouwer et al. 2005). La existencia de estos “Green 7” hace referencia a la persistencia de la lógica líder-rezagado de Haas (1993) entre los Estados miembros de la UE. Sumado a esto, el establecimiento de *criterios comunes*<sup>32</sup> en términos de Compras Públicas Verdes permite entrever la primacía de la difusión como mecanismo para lograr la convergencia normativa en la Unión Europea hasta nuestros días.

Hasta el momento, los criterios establecidos en términos de compras públicas verdes son de adopción voluntaria por parte de los Estados. Sin embargo ya existen algunas regulaciones sectoriales que se relacionan con mejorar las practicas de consumo por parte de los órganos públicos. La *Directiva Energy Star (2008)* regula las compras por parte instituciones UE y Estados en relación a equipos de informática haciendo hincapié en los niveles de eficiencia energética y

---

<sup>31</sup> “Public Procurement for a better environment” Comission of the European Communities. Brussels, 2008.

<sup>32</sup> “Training Toolkit on Green Public Procurement” estableció criterios comunes para la compra de bienes y servicios en 10 sectores. Disponible en :[http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm)

el ciclo de vida del producto.

Respecto de las iniciativas para consumo sustentable dirigidas a los *ciudadanos*, se ha logrado consenso en tomar acciones en tres áreas fundamentales: *comidas y bebidas, hospedaje y transporte*.<sup>33</sup>

El rubro comidas y bebidas es asociado por todos los países directamente con la idea de consumo y producción sustentable (Szlezak et al, 2008). En este sentido, se han desarrollado estrategias de información para el consumidor como etiquetado ecológico, propuesta de estrategia de educación y concientización en la currícula educativa, programas de dietas sustentables.

En la segunda dimensión, el hospedaje, casi todas las estrategias utilizan instrumentos de mercado o mecanismos voluntarios para reflejar un cambio. Por ejemplo tareas de gestión de desechos de la construcción, reciclaje de materiales, estándares voluntarios para el consumo energético eficiente (aislamiento de aberturas, lámparas bajo consumo, información al consumidor, etiquetado energético).

La tercera dimensión, o área de acción, vinculada al transporte incluye tanto instrumentos de mercado o mecanismos voluntarios como por ejemplo la “acción voluntaria días libre de autos”, compra voluntaria de autos verdes (que utilizan combustibles renovables), eficiencia energética de transporte público por medio uso energía renovables, mayor infraestructura para otros medios de transporte más eficientes en relación al consumo energético como trenes y bicicletas.

### 3.3 Agenda de Producción y Consumo Sustentables en MERCOSUR

Dentro del MERCOSUR la agenda de Producción y Consumo Sustentables (PyCS) ha tenido un interesante desarrollo. Las primeras actividades en torno al tema de Producción y Consumo Sustentable en MERCOSUR tuvieron sus orígenes en un proyecto regional orientado a establecer mecanismos de producción más limpia para pequeñas y medianas empresas (PYMES) en los cuatro países de la región.

En MERCOSUR el ***Proyecto Competitividad y Medioambiente*** fue el que introdujo el concepto de producción más limpia a nivel regional. Para seguir en línea con el Proceso de Marrakech de

---

<sup>33</sup> “Time for action- towards sustainable consumption and production in Europe” Conference 27-29 September, Slovenia. European Environmental Agency Technical Report N° 1/2008.

Producción y Consumo Sustentable, el concepto de producción limpia se modificó luego por el de Producción Sustentable.

Posteriormente, en el año 2008, los países del MERCOSUR introdujeron una primera iniciativa en dirección de la inclusión de prácticas de consumo sustentables en los principales órganos estatales a través de un **Proyecto Piloto de Compras Públicas Sustentables**.

La estrategia adoptada por MERCOSUR para dar respuesta a los compromisos asumidos globalmente ha sido la de aunar esfuerzos para coordinar acciones en materia de Producción y Consumo Sustentable desde el nivel regional. A continuación analizaremos el desarrollo de estas iniciativas de Producción y Consumo Sustentables dentro del bloque.

### **A. Producción Sustentable**

La producción sustentable como agenda de trabajo del Subgrupo de Trabajo N° 6 figuraba en la agenda regional como parte de las tareas prioritarias definidas para el SGTN<sup>96</sup> por parte del Grupo Mercado Común desde el año 1995 (GMC/ Res. 38/95).

Esta iniciativa tiene como antecedente la decisión del Consejo Mercado Común (CMC) conocida como *“Fomento de gestión ambiental y Producción más Limpia en Pequeñas y Medianas Empresas”* (Decisión CMC N°03/02) así como la *“Declaración de Principios de producción más Limpia”* aprobada por los ministros de ambiente del bloque en 2003. A partir 2002 y hasta 2007 esa decisión busca implementarse en el marco de un proyecto de cooperación entre MERCOSUR y GTZ/Alemania: el **Proyecto Competitividad y Medio Ambiente** (Proyecto CyMA).

GTZ<sup>34</sup> (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit ó Sociedad Alemana para la cooperación Técnica) fue la parte financiadora y encargada de brindar apoyo técnico para el desarrollo del Proyecto CyMA. “Fundada en 1975 se encarga de ejecutar los proyectos de cooperación técnica. Los fondos de esta agencia provienen de una subvención del gobierno alemán. Estas contribuciones están dirigidas principalmente en la financiación de personal, su formación y material de trabajo (...) Las agencias locales de ejecución reciben también apoyo financiero si son capaces de garantizar la independencia de los proyectos y de su

---

<sup>34</sup> Esta organización alemana trabaja en relación con el gobierno alemán, específicamente a través del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, llevando adelante proyectos de cooperación internacional destinados a establecer programas y estrategias de desarrollo sustentable en varios países del mundo. Para mayor información sobre los proyectos y áreas de acción puede consultarse: <http://www.gtz.de/en/>

implementación” (Pintor Pirzkall, 2007: 4).

El objetivo de Proyecto CyMA fue establecer una estrategia de gestión empresarial orientada en particular a las pequeñas y medianas empresas (PyMES), que permitiera avanzar sobre una agenda regional de producción sustentable. Se pretendía así integrar la dimensión ambiental con un enfoque preventivo y de administración eficiente de recursos para reducir riesgos, mejorar el cumplimiento legal de las PYMES y aumentar la competitividad de esas empresas (SAyDS, 2005).

“Ante las exigencias cada vez mayores de productos que respondan a estándares ambientales altos, las PyMES y MiPyMES encuentran dificultades para acceder a los mercados de los países desarrollados” (García Luciani et al, 2005: 6) La estrategia central de MERCOSUR/GTZ fue por lo tanto, atender a los sectores más débiles otorgando información y brindando instrumentos técnicos a pequeñas y medianas empresas para que pudieran mejorar sus prácticas en términos de producción más limpia. Para ello, este proyecto se organizó en dos fases:

1) *Fase de Orientación*

Desarrollada entre el año 2002 y 2004, se centró en el intercambio de información. Para ello se llevaron a cabo en esta etapa, estudios con el fin de conocer el estado de situación en cada uno de los países de la región con respecto a herramientas y metodologías para fomentar gestión ambiental y producción más limpia en pequeñas y medianas empresas para la posterior difusión de casos exitosos.

Adicionalmente se realizaron foros de diálogo público-privado sobre producción más limpia y eficiente en los Estados Partes, así como talleres regionales con fines de intercambiar experiencias entre ambos sectores. Algunos estuvieron enfocados sobre aspectos de política de producción más limpia (Brasilia-noviembre de 2002-, Montevideo-febrero de 2003- y Santiago de Chile-septiembre de 2003-), y otros sobre la aplicación de conceptos e instrumentos de gestión ambiental, producción más limpia y eco-eficiencia en pequeñas y medianas empresas (Montevideo -febrero y agosto de 2003- y Santiago -septiembre de 2003-).

**Cuadro N° 1 : Declaración de Principios sobre Producción Limpia aprobada por los Ministros de Ambiente del MERCOSUR en 2003.**

**PREVENCIÓN**

*Principio 1 - Promover la Producción Limpia como estrategia que permita prevenir los efectos negativos que las actividades productivas puedan producir sobre el ambiente de los Estados Parte.*

**PROGRESIVIDAD**

*Principio 2 – Promover la Producción Limpia como estrategia que permita al sector productivo alcanzar los objetivos ambientales y de desarrollo sustentable en forma gradual en el MERCOSUR.*

**CONGRUENCIA**

*Principio 3 – Desarrollar marcos institucionales y legales coordinados de manera de alentar la implementación de políticas de Producción Limpia para promover la competitividad y la mejora del desempeño ambiental de las actividades productivas en el MERCOSUR.*

**SOLIDARIDAD**

*Principio 4 – Consolidar y fortalecer la colaboración entre los Estados Parte para que las políticas de Producción Limpia sean inclusivas y promuevan la distribución de los beneficios derivados del desarrollo entre los sectores más vulnerables.*

**COOPERACIÓN**

*Principio 5 – Lograr apoyos mutuos mediante la articulación y coordinación entre los organismos gubernamentales, los privados, del trabajo y de la sociedad civil, interesados en las cuestiones relacionadas con la competitividad y el medioambiente en el MERCOSUR.*

**PROMOCIÓN**

*Principio 6- Desarrollar mecanismo e instrumentos económicos financieros y voluntarios, que faciliten e incentiven la competitividad y la mejora continua del desempeño ambiental de las actividades productivas en el MERCOSUR.*

**INFORMACIÓN**

*Principio 7 – Divulgar intensamente en los Estados Parte el conocimiento y la información sobre la complementariedad entre competitividad y Producción Limpia, destacando los beneficios económicos y ambientales que se reciban de ésta.*

Fuente: Informe GeoMERCOSUR (2008).

Tras las tareas desarrolladas en cada Estado y de manera conjunta en esta fase, quedo en evidencia la necesidad de apoyar a las PyMEs para que puedan cumplir de forma económicamente eficiente con las exigencias ambientales. Se identificó una **carencia de instrumentos económicos y sistemas de incentivos** para apoyar la adopción de los conceptos de gestión ambiental por parte de las PyMEs en la región como uno de los principales obstáculos (MERCOSUR /GTZ, 2005).

## 2) *Fase de Implementación*

Desarrollada entre 2004 y 2007, tuvo como objetivo formal lograr “que las instituciones relevantes del sector público y el sector privado cooperen en el diseño y la implementación de una estrategia para aumentar la competitividad y mejorar el desempeño ambiental, preferentemente en PyMES, para impulsar la construcción del Desarrollo Sustentable en el MERCOSUR”<sup>35</sup>. Aunque en los hechos sus principales ejes estuvieron centrados en “el diseño y aprobación, mediante una normativa MERCOSUR, de una política regional de producción sustentable y la profundización del diálogo publico-privado necesario para avanzar en la ejecución de las propuestas” (García Luciani et al, 2005: 6). Con el fin de avanzar en esa dirección en noviembre de 2005, el SGT N° 6 acordó la **creación de un Grupo Ad Hoc específico con el objetivo de dar seguimiento al Proyecto CyMA**.

En tal sentido en esta segunda etapa del Proyecto CyMA, se desarrolló un Programa de Capacitación en Gestión Ambiental Empresarial (GAE) en Buenos Aires en 2004. El curso fue dictado por especialistas de México que capacitaron a profesionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay brindándoles herramientas para abordar la problemática ambiental en empresas de pequeño y mediano porte.

Uno de los objetivos específicos que el Proyecto CyMA contempló, fue el establecimiento de mecanismos de producción más limpia y aumento de la competitividad en cadenas productivas del MERCOSUR (SAyDS/GTZ, 2008). Por ello en esta segunda etapa, se avanzó sobre el desarrollo de un instrumento por medio del trabajo a nivel inter-subgrupo de trabajo (entre el SGT N° 6 de Medio Ambiente y el SGT N° 7 de Industria). Este trabajo en equipo entre ambos subgrupos buscó combinar las actividades productivas de los **Foros de Competitividad** creados por el SGT

---

<sup>35</sup> Anexo N° 9 “Propostas Cooperação Sul-Sul” Subgrupo de Trabalho N° 6 Meio Ambiente XXXI Reunião Ordinária do SGT N° 6 Meio Ambiente Brasília, Brasil. 30 Agosto al 1º Septiembre de 2004.

Nº 7<sup>36</sup> con una serie de directrices de gestión ambiental con la que cada foro debería cumplir. En 2006 las ***“Directrices de gestión ambiental y producción mas limpia: Complementación del programa foros de competitividad de las cadenas productivas del MERCOSUR”*** plasman esta iniciativa en una decisión del CMC (Decisión Nº 14/2006).

Sin embargo, es dable destacar que esta cooperación entre los dos subgrupos de trabajo tuvo en términos de efectos un alcance altamente limitado, circunscribiéndose al caso puntual del *“Concurso MERCOSUR de Diseño e Integración Productiva”* del foro de competitividad Madera y Muebles en el marco de este concurso de carácter bianual que se organizó por ultima vez en Mayo de 2007.

*“(…) del Foro de Competitividad de Madera y Muebles surgió una norma con resultados concretos que busco complementar los foros de competitividad con Criterios de Gestión Ambiental y Producción limpia que es la decisión 14/06. De eso salió que el único foro activo es el de Madera-Mueble y el foro desarrollo un concurso y en las bases de ese concurso se establecieron una serie de criterios ambientales que debían cumplirse. Esto fue algo concreto que se cooperó entre SGT Nº 6 y SGT Nº 7, es el resultado concreto de la aplicación de esta norma”* (Entrevista con funcionario de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina).

Realizando una evaluación parcial de los alcances del Proyecto CyMA, puede afirmarse que fue una experiencia novedosa en tanto contribuyó, en conjunto con los esfuerzos del GTZ, a dar impulso a la agenda de producción sustentable entre los países del bloque, con el fin de reforzar desde lo regional agendas de trabajo nacionales que siguen los lineamientos de una proceso global con el que la sección ambiental de MERCOSUR busca contribuir.

Sin embargo, por su limitado alcance en términos de resultados- cubriendo tan sólo una muestra de PyMES en la región y circunscripto al foro madera-muebles dentro del Programa de Foros de Competitividad - fue claramente más una experiencia piloto de trabajo coordinado entre los representantes nacionales que participan del SGTNº6, que una política pública regional capaz de producir verdaderos resultados respecto de la conducta productiva de las PyMES.

---

<sup>36</sup> CMC Decisión 23/02 Programa de Foros de Competitividad.

*“(…) uno quiere incidir a nivel de las instituciones y de las políticas o incidir en la instancia de la implementación. Para mí son dos momentos diferentes de la cooperación. Este proyecto se focalizó más en el marco político que en el de implementación, la cual queda relegada a un segundo momento. De hecho al finalizar el proyecto GTZ deja un esquema de plan operativo para comenzar con la tarea de la implementación”. (Entrevista con ex funcionario representante Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina)*

En este sentido el Proyecto CyMA funcionó como motor para dar impulso para que la Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR elevara el tema al CMC y en Junio de 2007 este último órgano aprobara una decisión conocida como ***“Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenible en los países del MERCOSUR”*** (CMC/DEC. Nº 26/07). Inicialmente esta política iba a recibir el nombre de “Política de Producción Limpia a nivel MERCOSUR” y luego se extendió a producción y consumo sustentable de manera tal de estar alineados con el “Proceso de Marrakech” de PNUMA en Producción y Consumo Sustentable. El objetivo de esta política, fue el de instrumentar el mencionado *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR* a través del desarrollo de acuerdos sectoriales en cuatro áreas temáticas entre las que encontramos: gestión sustentable de los recursos naturales, calidad de vida y planeamiento ambiental, instrumentos de política ambiental, actividades productivas ambientalmente sustentables. A su vez cada una de esta se compone de subáreas de trabajo específicas.

Es importante aclarar que la *Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en los países del MERCOSUR* se encuentra aun en proceso de internalización a la normativa nacional de los Estados miembros de MERCOSUR, por lo que aun no se encuentra vigente. De todas maneras esta política carece de un poder vinculante al haberse establecido como una política de promoción y no de regulación.

**Cuadro N° 2: Directrices de Gestión Ambiental y Producción más Limpia para complementar el Programa de los Foros de Competitividad de las cadenas productivas del MERCOSUR**

- 1. Adoptar prácticas, métodos y tecnologías orientados a - El uso eficiente de los insumos y materias primas que resultan en un mejor gerenciamiento de los procesos productivos. El aumento de la productividad, reduciendo significativamente los residuos generados.***
- 2. Adoptar sistemas de gestión integrados que consideren aspectos de la administración de calidad, gestión ambiental y de salud y seguridad ocupacional.***
- 3. Incorporar herramientas de contabilidad ambiental que permitan identificar los costos ambientales asociados a las actividades productivas, con vistas a su internalización.***
- 4. Promover el desarrollo e intercambio de tecnologías sustentables en el contexto científico-tecnológico de la región.***
- 5. Facilitar la realización de diagnósticos ambientales que permitan fijar prioridades para el desarrollo de programas de acción sectoriales sustentables.***
- 6. Elaborar indicadores de sustentabilidad –económicos, ambientales y sociales- a nivel sectorial a fin de facilitar la medición, evaluación y seguimiento del desempeño ambiental y competitividad de los sectores productivos.***
- 7. Facilitar el reconocimiento mutuo de procesos de certificación ambiental y otros aplicables entre los Estados Partes y Asociados.***

Fuente: Decisión CMC 14/2006. Secretaria MERCOSUR (2006).

*“Uno de los objetivos del proyecto incluía el tema de aprobación de políticas o programas/ estrategias. Pero en realidad al leerla no tiene grandes obligaciones hacia los Estados, es mas bien un enunciado de buenas acciones y de compromisos de cooperación” (Entrevista con funcionario de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina)*

Esta política, hace un llamado a cada uno de los Estados a desarrollar instrumentos de implementación y planes de acción a nivel de los Estados nacionales los cuales podrán ser financiados por medio de acuerdos de cooperación internacional. (Plan de Acción en Producción y Consumo Sostenibles en MERCOSUR<sup>37</sup>.) La implementación de la Política Regional en Producción y Consumo Sustentables a nivel de los Estados miembro del bloque, ha registrado hasta el momento avances dispares. Evidencia de este hecho son las características particulares que el desarrollo de las agendas nacionales en producción y consumo sustentables han adquirido en los cuatro socios del MERCOSUR. Estos desarrollos serán analizados hacia el final del presente capítulo.

### ***B. Consumo Sustentable***

En términos de consumo sustentable, es posible identificar un antecedente que daría posterior curso a un tratamiento regional del tema. Dicho antecedente puede ser rastreado en el año 2002 a partir de un conflicto de carácter comercial a nivel bilateral entre Argentina y Uruguay. Tras la aprobación de la ley N 25.626 en Argentina, la cual prohibió la importación de neumáticos remoldados en todo el territorio nacional, Uruguay quien proveía este bien a la Argentina alegó que esta ley constituía una restricción no arancelaria al libre comercio violando los principios básicos del Tratado de Asunción.

En su defensa, la Argentina afirmó que el objetivo de la ley era el de evitar el daño potencial que los neumáticos remodelados puedan causar al medio ambiente, así como a la salud de las personas, animales y vegetales, constituyendo una de las excepciones al libre comercio permitidas dentro de la normativa del MERCOSUR.

---

<sup>37</sup> Plan de Acción en Producción y Consumo Sostenible en el MERCOSUR. Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/File/Reunin%20Conjunta%20CyMA%20y%20Bs.Svs.%20Amb/nuevonplande%20accionvfinal.pdf> (accedido el 8 de Febrero 2010)

El laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR decidió declarar en Octubre de 2005 a la ley Argentina N 25.626, que prohíbe la importación de neumáticos recauchutados, como compatible a lo dispuesto en el Tratado de Asunción. Esta decisión tomada por mayoría se basó en el hecho que estos neumáticos remoldados después de su uso presentan un gran potencial contaminador capaz de generar serios daños en el ambiente, principalmente cuando desechados al aire libre, provocando la polución de los suelos.

A pesar de que Argentina introdujo las consideraciones ambientales y la protección de la salud *ex-post*, es decir sólo al momento de la defensa ante el tribunal y no en el momento de la sanción de la ley (Moreno, 2008), este conflicto tuvo lugar en un contexto en el que el tema de responsabilidad post-consumo comenzaba a tener relevancia a nivel de la agenda regional<sup>38</sup>. De hecho, hoy día se constituye como uno de los temas que se trabaja a nivel del SGTN6 sobre Ambiente del MERCOSUR.<sup>39</sup>

A partir de 2008 los esfuerzos del SGTN°6 MERCOSUR por instaurar el tema del desarrollo sustentable en la región, se unifican con los del PNUMA para desarrollar un proyecto de cooperación sobre **Compras Públicas Sustentables en MERCOSUR**. Vale mencionar que el PNUMA, por medio del Programa Regional sobre Consumo y Producción Sustentable- iniciativa que responde al Proceso de Marrakech- trabaja desarrollando proyectos piloto a lo largo de América Latina y el Caribe.

La aparición de la temática de compras públicas en el marco del MERCOSUR tiene una estrecha relación con la discusión del tema a nivel multilateral en la OMC tras el acuerdo sobre contrataciones públicas negociado en la Ronda de Uruguay en 1994 el cual entró en vigor en 1996.

Un año después, en 1997 el MERCOSUR creó un Grupo *Ad Hoc* de Compras Gubernamentales (Resolución GMC N° 79/97), para elaborar un régimen de compras públicas de bienes y servicios para MERCOSUR. La falta de acuerdo a nivel multilateral llevó a que pasaran varios años hasta que el CMC aprobara en 2004 el *Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR* (Decisión CMC N° 27/04) el cual busca aplicar el *principio de trato nacional*<sup>40</sup> a proveedores de bienes y

---

<sup>38</sup> El Laudo Arbitral "Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldados" del Tribunal Arbitral del MERCOSUR en Octubre de 2005, destaca que las preocupaciones con el medioambiente a nivel regional ya incluían un "proyecto de Gestión Ambiental de Residuos y Responsabilidad Post Consumo, todavía en discusión por el Consejo del Mercado Común" (punto 35).

<sup>39</sup> Entre los órganos dependientes del Subgrupo de Trabajo n 6, existe desde 2005 un Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Gestión Ambiental de Residuos y Responsabilidad Post Consumo.

<sup>40</sup> "Principio según el cual cada Miembro concede a los nacionales de los demás el mismo trato que otorga a sus nacionales. El artículo III del GATT exige que se conceda a las mercancías importadas, una vez que hayan pasado la

servicios establecidos en los Estados partes del MERCOSUR para las compras publicas de cualquiera de los órganos gubernamentales de la región.

El mencionado Grupo Ad Hoc fue sustituido también en 2004 por el Grupo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR (Resolución GMC N° 35/04) con el objetivo de llevar adelante la implementación del Protocolo de Contrataciones Públicas.

Si bien los cuatro Estados partes de MERCOSUR cuentan con normativa específica sobre compras públicas, en ningún caso éstas incorporan consideraciones respecto de la sustentabilidad. Por medio de esta iniciativa, se identificó que, tanto a nivel de las propias normas, como así también en las diferentes instancias del proceso de contrataciones, podrían incorporarse criterios de sustentabilidad. (MERCOSUR/PNUMA, 2008).

El objetivo del Proyecto de Compras Publicas Sustentables en el MERCOSUR fue contribuir a la difusión y desarrollo de capacidades en cada uno de los Estados Parte en compras públicas sustentables, y sentar las bases institucionales para avanzar en la implementación de una estrategia regional sobre compras publicas sustentables para la incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras y contrataciones públicas en los países del MERCOSUR.

Como objetivo específico, el proyecto de compras se planteó como un medio de llevar a un nivel operativo la “Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el MERCOSUR”(CMC/Dec. 26/07) y el plan de acción elaborado por el SGT N° 6 para esa política. Recordemos que esta establece lineamientos generales para que los Estados Partes desarrollen políticas, proyectos, programas e instrumentos *en forma coordinada* sobre temas de consumo y producción sustentables. El Proyecto Piloto de Compras Públicas Sustentables es por lo tanto una iniciativa en esta dirección.

El Instituto Argentino de Desarrollo Sustentable (IADS) fue responsable de la ejecución del estudio de situación y de llevar a cabo una serie de iniciativas con el objetivo de instalar el tema a nivel regional y conocer la situación actual (barreas, obstáculos, asimetrías) estableciendo un panorama del estado de situación y plantear estrategias para avanzar en la ejecución regional del proyecto. Con ese objetivo se desarrollaron las siguientes actividades regionales:

*a) Estudio Comparado del Marco Normativo en Compras Públicas en los países del MERCOSUR:*

Para el desarrollo de este trabajo se realizó un relevamiento del marco normativo sobre

---

aduana, un trato no menos favorable que el otorgado a las mercancías idénticas o similares de producción nacional. En el artículo XVII del AGCS y el artículo 3 del Acuerdo sobre los ADPIC también se establece el trato nacional en materia de servicios y de protección de la propiedad intelectual, respectivamente”. Glosario Organización Mundial del Comercio, disponible en: [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/glossary\\_s/trato\\_nacional\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/trato_nacional_s.htm) (accedido Diciembre 2009).

compras públicas en cada uno de los Estados del MERCOSUR. El estudio permitió conocer que los cuatro Estados partes cuentan con legislación específica en compras públicas.

*b) Taller Regional de Compras Públicas Sustentables:*

Organizado en junio de 2008 con el objetivo de analizar las barreras y oportunidades que se presentan para adoptar criterios de sustentabilidad en las compras y contrataciones públicas en el MERCOSUR. Este taller contó con la participación de todos los sectores gubernamentales involucrados: Coordinadores Nacionales o Alternos SGT N° 6 Medio Ambiente del MERCOSUR, representantes del Grupo de Contrataciones de MERCOSUR, representantes de las oficinas nacionales de Compras o equivalentes, puntos focales grupo Ad Hoc CyMA del SGT N° 6, consultores del Proyecto Compras Públicas Sustentables.

*c) Curso de Capacitación en Compras Públicas Sustentables:*

El objetivo de este curso, dictado en la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina en 2008, fue desarrollar capacidades en Compras Públicas Sustentables en cada Estado Parte para facilitar el proceso de implementación de una Política Nacional de Compras Públicas Sustentables. Este curso estuvo dirigido a representantes de las Oficinas Nacionales de Compras / Contrataciones, y contó con la participación de los puntos focales del grupo ad hoc CyMA-SGT N° 6 y consultores del Proyecto de Compras Públicas Sustentables del MERCOSUR.

En base a la tareas desarrolladas en el marco de este Proyecto Piloto, hacia fines de 2008 el IADS presenta un documento<sup>41</sup> que establece ***una serie de recomendaciones respecto de cómo incluir criterios de sustentabilidad al “Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR”***. Dos fueron las propuestas realizadas.

La primera de ellas propuso la incorporación de *criterios de carácter general* los cuales deberían emerger de una ronda de negociaciones para ampliar las atribuciones de Protocolo de Contrataciones Públicas en esa dirección. Esto podría ser posible por vía de la incorporación a dicho Protocolo de una *norma complementaria* que establezca los requisitos mínimos para garantizar la aplicación de criterios de sustentabilidad generales de manera transversal a todos los bienes y servicios que se adquieren y contratan en el bloque. Esta recomendación se basó en la ya mencionada Decisión CMC N° 14/06, la cual permitió de manera consensuada la incorporación de directrices de gestión ambiental y producción más limpia a los Foros de Competitividad del MERCOSUR .

---

<sup>41</sup> Para mayor detalle consultar: “Proyecto Piloto de Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR: Las Compras Públicas en el MERCOSUR. Propuesta para la incorporación de criterios de sustentabilidad”. PNUMA/MERCOSUR. 2008.

La segunda propuesta apuntó hacia la incorporación de criterios más específicos de carácter técnicos. Teniendo en cuenta que el Protocolo establece en su cuerpo que los Pliegos de Licitación deben enunciar específicamente “los requisitos que deban ser cumplidos, con inclusión de las especificaciones técnicas”<sup>42</sup> de los bienes o servicios a comprar o adquirir. Ese punto se presenta como una oportunidad para establecer entre los requerimientos, criterios de sustentabilidad. De esta manera, se establecieron algunas recomendaciones de criterios a incorporar en los pliegos para guiar a los funcionarios públicos encargados de compras y contrataciones:

1. Reducción en el uso de energía;
2. Reducción de las emisiones al aire, suelo o agua;
3. Reducción de residuos asociados a productos y procesos;
4. Adecuado uso de recursos o suelo;
5. Eliminación de contenidos de materiales tóxicos o peligrosos;
6. Incremento de la biodegradabilidad de los materiales;
7. Incremento de la reciclabilidad de los materiales;
8. Incremento del contenido de material reciclable o renovable;
9. Uso de productos con larga vida útil;
10. Uso de elementos fácilmente reparables;
11. Certificación de normas ambientales y/o ecoetiquetas;
12. Incorporación de mayor cantidad de productos orgánicos;
13. Reducción del material de empaque;
14. Priorización de productos producidos local o regionalmente.

Si bien las instancias de intercambio de información y capacitación de técnicos desarrolladas, permitió presentar esta serie de recomendaciones para instalar el tema de compras públicas sustentables dentro de las agendas públicas de cada Estado parte del MERCOSUR, se debe destacar que es condición en primer lugar la aplicación del Protocolo el cual depende de la entrada en vigencia del Reglamento y la incorporación del Protocolo de Compras Públicas a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Partes. Los Estados se comprometen a aplicar este reglamento cuando al menos dos Estados logren ratificarlo. Este es sin duda una de las principales barreras para poder avanzar hacia la incorporación de criterios de sustentabilidad en

---

<sup>42</sup> Artículo 23, inciso 1 (c). “Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR”. Decisión CMC Nº 27/04.

la normativa de compras públicas gubernamentales.

### **3.4 Efectividad de la cooperación regional para la implementación de los acuerdos en Producción y Consumo Sustentable en MERCOSUR: Avances y obstáculos.**

La efectividad de la cooperación internacional se ha convertido recientemente en un tema de estudios de la teoría de la cooperación en las relaciones internacionales. Desde una perspectiva neoliberal, Bernauer (1995) define una cooperación exitosa en materia ambiental como aquella que :

*“1.Cambia el comportamiento de los Estados y de otros actores en la dirección pretendida por parte de las partes cooperantes, 2.Resuelve el problema ambiental que se supone debe resolverse y 3. Logra hacerlo con eficiencia y equidad”  
(Bernauer, 1995:358).*

Al analizar la cooperación regional en pos de lograr avances en la agenda de Producción y Consumo Sustentables para los países de MERCOSUR, nos encontramos a simple vista con un **dobles proceso**. Por un lado tenemos el trabajo desarrollado en el marco de MERCOSUR por medio del Proyecto CyMA, por el otro-desde 2003- los esfuerzos del PNUMA por encaminar a los países de America Latina hacia la adopción de políticas de Producción y Consumo Sustentables enmarcados en las iniciativas del “Foro de Ministros de Ambiente de America Latina y Caribe”.

Este último foro es la instancia política que también en 2003 creó un “Consejo de Expertos Gubernamentales en Consumo y Producción Sustentable” (CyPS) formado por representantes de los gobiernos de los países de America Latina y Caribe -en general de los ministerios de ambiente- que son responsables de CyPS. El rol de este consejo es asesorar a los Ministros y tratar de alcanzar una política más o menos homogénea a nivel de la región.

El Proyecto CyMA ha buscado generar cambios en las prácticas de producción de los sectores más vulnerables de MERCOSUR, es decir las PYMES. Se ha procurado desarrollar capacidades técnicas buscando reducir de esta manera los desbalances existentes hacia adentro de la región en relación a este sector, y con el fin de nivel el campo de juego para luego avanzar hacia estrategias más complejas desde un punto de partida en común.

A lo largo de sus 5 años de duración el proyecto mencionado desarrolló una agenda de trabajo

sobre el tema de Producción Sustentable que en cierta medida seguía los lineamientos generales del Proceso de Marrakech, aunque sin una participación directa del SGTN<sup>6</sup> en el Consejo de Expertos Gubernamentales en Consumo y Producción Sustentable. Es luego de la reunión de Sao Paulo en 2007 que el SGTN<sup>6</sup> se incorpora formalmente a esta instancia creada por el PNUMA para America Latina y Caribe. Por lo tanto, hasta ese momento, se estaban llevando adelante esfuerzos solapados en una misma dirección que logran sincronizarse y complementarse a partir de 2007.

Es importante recalcar, a pesar de esa complementación de acciones a nivel regional y subcontinental, que la “Política Regional de Producción y Consumo Sostenible en MERCOSUR” se ha encontrado con una serie de obstáculos al momento de su implementación por parte de los gobiernos nacionales. Un dato interesante es que dicha política no pretende regular las acciones en materia de Producción y Consumo Sustentables hacia dentro del espacio regional, siendo por lo tanto una **política de promoción de estas prácticas en los Estados miembros**. Es por ello que la misma en su articulado atribuye a los Estados miembro del bloque la responsabilidad de llevar adelante acciones en el nivel nacional para su implementación.

Teniendo en cuenta la ausencia de instancias de decisión y regulación supranacionales en el bloque regional sudamericano, la estrategia acordada responde a los principios básicos de la acción intergubernamental. Así, luego de haber sido alcanzado el consenso entre los representantes de los gobiernos nacionales en torno al marco general que dio origen a la “Política Regional de producción y Consumo Sostenible en MERCOSUR”, cada Estado miembro ha contado con la libertad de poder seleccionar los instrumentos y el camino más adecuado de implementar dicha política de la forma más eficiente.

En este sentido, el SGTN<sup>6</sup> se limita a elaborar un “*Plan de Acción en Producción y Consumo Sostenible en MERCOSUR*”<sup>43</sup> en el cual se brindan sugerencias para dar origen a programas nacionales en PyCS que deberán respetar el marco general establecido por la política regional acordada.

Este “margen de maniobra” con el que cuentan los Estados miembro en relación a la selección de criterios e instrumentos para el desarrollo o revisión de programas nacionales de PyCS, ha significado a su vez una de las limitaciones más importantes de la “Política Regional de Producción y Consumo Sostenible” sobre todo para los Estado miembro mas pequeños. El plan de acción establece que la disposición del presupuesto necesario para la ejecución de dichos

---

<sup>43</sup> Consultar en sección “Anexos” al final de este trabajo.

programas nacionales depende exclusivamente de los órganos ambientales nacionales, aún siendo de público conocimiento que el espacio que estos ocupan en la jerarquía de prioridades presupuestarias de los gobiernos nacionales de la región es aun muy modesto.

Al observar el panorama regional en MERCOSUR, es posible visualizar la existencia de una gran brecha en el grado de desarrollo de los socios que componen el bloque. Este hecho se hace visible al observar la cantidad de recursos que cada uno de los países dispone para destinar al desarrollo nacional de los instrumentos acordados en la arena regional.

A diferencia del caso de la Unión Europea donde existe financiamiento no solo destinado a resolver problemas estructurales de los países o actividades productivas<sup>44</sup>, sino también a sectores con problemáticas tan específicas como las PyMES, los Estados del MERCOSUR no cuentan con un mecanismo efectivo de financiamiento comunitario.

Por lo tanto ante la incapacidad del FOCEM<sup>45</sup> (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR) de poder financiar proyectos orientados al desarrollo de capacidades debido a los reducidos aportes que los países del bloque pueden destinar a fondos estructurales, tanto como la inexistencia de fondos propios de los subgrupo de trabajo, el desarrollo autónomo de iniciativas regionales queda la mayoría de las veces supeditado a la existencia de financiamiento externo proveniente de ***organismos internacionales por vía de la cooperación internacional***. La incapacidad del MERCOSUR de contar con fondos o mecanismo propios de financiamiento para proyectos a nivel del bloque, ha llevado a optar por acudir a la cooperación internacional como uno de los principales medios que posibilitan el desarrollo de programas regionales.

Por lo tanto este hecho establece una relación en la cual el avance de las iniciativas regionales depende casi exclusivamente del acceso y continuidad de financiamiento externo que ingresa por medio de la cooperación internacional. Si bien la implementación de la *“Política de Producción y Consumo Sostenible en MERCOSUR”* no estaba incluida en los objetivos formales del Proyecto CyMA, el fin del financiamiento proveniente de la GTZ provocó una cierta parálisis en las actividades de implementación de la política como hemos analizado con anterioridad.

---

<sup>44</sup> Los fondos existentes son cuatro: el Fondo Europeo de Desarrollo Estructural (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), y el Instrumento Financiero de Orientación en la Pesca (IFOP).

<sup>45</sup> El FOCEM es primer fondo de carácter regional de 100 millones de dólares, integrado con aportes anuales de los Estados Partes. Brasil aporta el 70%; Argentina, 27%; Paraguay, 1% y Uruguay, 2%. A su vez, Paraguay recibe el 48% de esos fondos; Uruguay, 32%; Brasil y Argentina, 10% cada uno. Está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración

La Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR de Noviembre de 2008, vino acompañada de una propuesta destinada a sortear la problemática de las asimetrías entre los países miembros del bloque, hecho que se presenta como uno de los principales impedimentos para avanzar sobre agendas de integración de carácter social. La propuesta busca fortalecer a los Estados menores por medio de la distribución de los recursos obtenidos por medio de la cooperación internacional utilizando el mismo criterio de proporcionalidad adoptado por el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM): Paraguay recibe 48%, Uruguay el 32%, Argentina y Brasil reciben 10% cada uno. Sin embargo, esta propuesta deja sin resolver la problemática del alto nivel de dependencia de los fondos provenientes de la cooperación internacional.

#### *A. Implementación a nivel de los Estados nacionales del MERCOSUR*

Ante la presencia de esa serie de obstáculos, vale preguntarnos si los esfuerzos surgidos del MERCOSUR tras la aprobación de la *“Política de Producción y Consumo Sostenible de MERCOSUR”*, han logrado tener algún tipo de efecto sobre la arena de la implementación de la agenda de Producción y Consumo Sustentables a *nivel de los Estados nacionales* que componen el bloque. Tomaremos en esta sección los casos nacionales, analizando las medidas tomadas a nivel de los Estados del bloque durante y luego de concluido el Proyecto CyMA en pos de la implementación de tal política regional.

A fin de evaluar la implementación a nivel nacional recurriremos al trabajo de Victor et al. (1998) quienes al observar una creciente proliferación de acuerdos ambientales internacionales, realizan un análisis empírico a fin de determinar el nivel de implementación de estos acuerdos por parte de los Estados signatarios de los mismos. Para ello los autores mencionados elaboran unos términos de referencia que serán útiles para analizar en nuestro caso el grado de implementación de la *“Política de Producción y Consumo Sostenible de MERCOSUR”*.

En tal dirección, se define a la **implementación** como el cumplimiento de los términos acordados en la negociación raduciéndose en acciones concretas como el establecimiento de regulaciones domesticas. A su vez evalúan la **efectividad** de estos acuerdos ambientales internacionales, la cual es medida tomando como indicador el grado en que estos acuerdos llevan a cambios en el comportamiento conduciendo a resolver el problema ambiental (Victor et al. 1998: 1).

Veamos en primer lugar como evolucionaron las agendas nacionales en Producción y Consumo Sustentables, a fin de poder evaluar el grado de implementación y efectividad alcanzado en cada caso nacional.

En el **caso de Argentina**, el surgimiento de una “*Política Nacional de Producción Limpia y Consumo Sustentable*” coincide temporalmente con la fase de implementación del Proyecto CyMA (2004-2007). Con el objetivo de implementar esta política, la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina decidió crear la *Unidad de Producción Limpia y Consumo Sustentable* (UPLyCS) por medio de la resolución SAyDS 288/04, en mayo de 2004.

En base a resolución de esa Secretaria (res.725), se creó en el mismo año el *Consejo Asesor de la Producción y Consumo Sustentable* que reunió a instituciones publico-privadas, ONG y sector académico presentándose como espacio de diálogo para impulsar la adopción de conceptos de producción y consumo sustentables. En este marco, el Proyecto CyMA de MERCOSUR tuvo una activa participación prestando asistencia e implementando una serie de iniciativas en conjunto con el órgano nacional competente.

No obstante, es fundamental recalcar que si bien CyMA jugó un importante rol en la promoción para el surgimiento de una Política Nacional de Producción Limpia, esta no fue efecto exclusivo de los esfuerzos del SGTN°6 MERCOSUR-GTZ. La intervención de otras agencias u organizaciones internacionales como la división de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable, la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional), la Embajada de Suecia en Argentina y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) desde su oficina regional para América Latina y Caribe, también fueron piezas fundamentales que permitieron mover esta agenda hacia adelante en la esfera nacional. Dichas agencias colaboraron con apoyo financiero y técnico contribuyendo a la implementación de otros programas de carácter nacional para la difusión de información, tales como el Centro de Información en Producción más Limpia y Consumo Sustentable (PNUMA), los Programas Provinciales de Producción más Limpia y Competitividad Empresarial (AECI), y la Estrategia Nacional de Consumo Sustentable (PNUMA).

Por su parte el Proyecto CyMA del MERCOSUR, contribuyó con iniciativas que estuvieron orientadas principalmente al desarrollo de capacidades técnicas y a la formación de expertos en los temas de producción limpia y gestión ambiental, sin perder de vista que el proyecto trataba de concientizar y capacitar al universo de las PyMES. En primer lugar se llevo adelante un *Plan de Capacitación*, por medio de una cooperación entre el SGTN°6 y la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), con el objetivo de capacitar a consultores en gestión ambiental

rentable y metodología de producción limpia dando como resultado la conformación de una red de consultores de producción limpia.

En 2005 se dio inicio al *Programa de Producción más Limpia y Competitividad Empresarial para la cadena de valor madera-muebles*, conjuntamente entre la SAyDS, la Secretaria de Industria, Comercio y PyME y el Foro de Competitividad de Madera y Muebles de Argentina. Se buscó por medio de este programa optimizar los procesos productivos, el aprovechamiento de materiales para aumentar la competitividad y lograr la integración de esta cadena a nivel nacional y luego regional (MERCOSUR).

Por último se dio lugar a una serie de talleres y seminarios que mencionamos a continuación:

- *Instrumentos Económicos para Producción Limpia en PyMES*: Destinado a responsables de programas de promoción de PyMES del gobierno Nacional.
- *Taller de Formación de Formadores en Gestión Ambiental Rentable*: contó con la participación de especialistas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay
- *Seminario “Hacia un Política de Compras Sustentables en el sector Público”*: organizado en conjunto con la Oficina Nacional de Compras y destinado a responsables de las oficinas de compras de distintos organismos y proveedores del Estado y ONG.

Por otro lado en el **caso de Brasil**, el desarrollo de una política nacional de producción y consumo sustentables tendiente a la implementación de la “Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en los países del MERCOSUR” en ese país, atravesó periodos de avances seguido por un periodo de estancamiento, el cual logra ser superado por una fase de reactivación de las actividades en 2009.

Para realizar un análisis del estado de situación en Producción y Consumo Sustentables en Brasil, es necesario hacer una división cronológica de la evolución de tal agenda en tres momentos: el primero desde el comienzo del proyecto CyMA-2002- hasta Mayo de 2008, en segundo lugar desde Mayo de 2008 hasta fines de 2009 y por último desde 2009 hasta la actualidad. Esta división temporal de la evolución de la agenda de trabajo de Producción y Consumo Sustentable en el país, responde a una serie de cambios en el escenario político en el Ministerio de Medio Ambiente de Brasil<sup>46</sup>. Dichos cambios provocaron ciertos retrasos en algunos procesos que, como en el caso de Producción y Consumo Sustentable, venían desarrollándose en el país. No obstante a partir de inicios de 2010 se produce un relanzamiento del Plan Nacional de Acción en

---

<sup>46</sup> Dicho cambio estuvo signado por la renuncia de la Ministro de Ambiente Marina Silva, a cargo de este ministerio desde 2003, la asunción del nuevo Ministro Carlos Minc en Mayo de 2008 quien tras 22 meses es suplantado recientemente en 2010 por la Ministro Izabella Vieira Texeira.

Producción y Consumo Sustentable.

En Brasil, la implementación de acciones para la promoción de la producción más limpia comenzó con la creación de una serie de órganos específicos para el tratamiento del tema. En 2003- por medio de la portaria Nº 454 del Ministerio de Medio Ambiente- se crea el “*Comité Gestor de Producción mas Limpia*” órgano responsable por promover una red Brasileira de Producción más Limpia.

El Comité Gestor Nacional de Producción y Consumo Sustentable (CGPCS) sería el órgano instrumento para la elaboración e implementación del *Plan Nacional de Acción en Producción y Consumo Sustentable*. El nuevo comité, coordinado desde el Ministerio de Medio Ambiente- más específicamente desde la DEMA (Departamento de Economía y Medio Ambiente)- contó con representantes de otros ministerios, del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), de la Confederación Nacional de Industria (CNI), de comercio (CNC), la SEBRAE y organizaciones no gubernamentales. El CGPCS estableció una serie de prioridades en su plan de acción entre las cuales enumeramos:

- (1) La integración de políticas productivas, de consumo, ambientales y sociales, (2) la promoción del dialogo y la cooperación entre sectores productivos, gobiernos y sociedad civil en prácticas de producción y consumo sustentables, (3) Innovación y difusión de tecnologías en producción y consumo sustentables, (4) desarrollo de indicadores en producción y consumo sustentables, (5) divulgación y capacitación, (6) promoción de iniciativas voluntarias en producción y consumo sustentable, (7) aplicación de las convenciones internacionales relacionadas con las acciones de producción y consumo sustentables.
- Otra prioridad fue la de integrar las políticas nacionales de producción y consumo sustentables a dos procesos: el de MERCOSUR y el de Marrakesh.

Una *Red de Foros Estaduales de Producción Más Limpia* fue creada con la función de articular las experiencias de esos foros estaduales, permitiendo el intercambio de informaciones y la discusión con el fin de fortalecer las acciones de producción y consumo sustentables. Se buscó una actuación de trabajo cooperativo con el Comité Gestor para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Producción y Consumo Sustentable (CGPCS, 2007).

El trabajo comenzó por medio de la creación de los primeros ocho Foros Estaduales de Producción más Limpia en algunos estados federales brasileños entre los que se encontraban Río Grande do Sul, Santa Catarina, Río de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Bahía,

Pernambuco, y Amazonas. Esta primera etapa de creación de foros, se realizó dentro de la experiencia del Proyecto CyMA con el apoyo de MERCOSUR-GTZ.

En Abril de 2008, se da inicio a una segunda etapa de creación de 10 nuevos foros de Producción y Consumo Sustentables por medio Proyecto HD-TAL<sup>47</sup> financiado por el PNUD-Brasil y co-financiado por el Banco Mundial (BM). Se intenta por este medio dar continuidad a la creación de foros estatales en nuevos estados federales de Brasil, así como dar nuevo impulso a la organización de la Red de Foros. De esta manera a lo largo de 2008 se trabajó en tareas de sensibilización de las Secretarías de Medio Ambiente de 8 nuevos estados federales, procurando incorporar prioritariamente a aquellos en situación de menor desarrollo (estados federales del norte, nordeste y centro-oeste de país).

Sin embargo, el recambio de autoridades en el Ministerio de Ambiente en Mayo de 2008 significó también un cambio de rumbo en las prioridades y líneas de trabajo hacia adentro de esta institución, cayendo el Plan Nacional de Producción y Consumo Sustentable en un profundo proceso de estancamiento. A su vez existieron otras importantes repercusiones institucionales como la disolución de órganos existentes hacia dentro del ministerio<sup>48</sup>. Como consecuencia el desarrollo de un Plan Nacional de Producción y Consumo Sustentable estuvo paralizado desde Mayo 2008 hasta Diciembre de 2009. Dicha parálisis se tradujo en un perjuicio para los avances logrados hasta el momento, ya que el tema de producción y consumo sustentables dejó de ser una prioridad en la agenda de trabajo nacional<sup>49</sup>.

Estos acontecimientos en Brasil, significaron un freno al desarrollo de la temática de Producción y Consumo Sustentables. Al mismo tiempo ese cambio de rumbo da cuenta de dos realidades: por un lado las limitaciones del gobierno de turno para dar continuidad a los compromisos asumidos tanto en la arena regional como internacional; por el otro vuelve a traer sobre la mesa la histórica problemática de la priorización de los intereses nacionales sobre el bien regional que el acuerdo de integración sudamericano intenta proteger.

Sin embargo desde Diciembre de 2009, el tema ha sido reavivado desde la Secretaria de

---

<sup>47</sup> Human Development Technical Assistance Loan – Empréstimo Técnico para apoiar o Desenvolvimento Humano.

<sup>48</sup> Ese fue el destino del DEMA (Departamento de Economía y Medio Ambiente) órgano de vital importancia para nuestro caso de estudio pues era el responsable de la implementación del Plan Nacional de Producción y Consumo Sustentables del Brasil.

<sup>49</sup> Las únicas acciones que registraron continuidad fueron aquellas que se desarrollaban a nivel de los estados federales a través de las Secretarías de Medio Ambiente en el marco de la iniciativa del Banco Mundial, organismo que continuó realizando desembolsos para la creación de nuevos foros aunque sin contar con el apoyo de Ministerio de Ambiente.

Ciudadanía Ambiental del Ministerio de Ambiente, tras proponer que el “Plan Nacional de Acción en Producción y Consumo Sustentable” sea sometido a consulta pública en Julio de 2010. Tras esta fase de parálisis y revisión, se busca desde el Ministerio de Medio Ambiente hacer compatibles el “Plan Nacional de Acción en Producción y Consumo Sustentable” con el “Plan Nacional de Cambio Climático”.

En el **caso de Paraguay** no es posible dar cuenta de la constitución, hacia dentro de la Secretaria del Ambiente (SEAM), de un órgano específico a nivel nacional responsable por la implementación de la “Política de Producción y Consumo Sustentable del MERCOSUR”. No obstante podemos destacar que las iniciativas en relación al tema de estudio estuvieron siempre bajo la coordinación conjunta de la Secretaria de Ambiente y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) del Paraguay.

En 2004 se creó una *Mesa de Dialogo Público- Privado* con el rol de promover políticas, programas y proyectos para la efectiva implementación de principios de producción más limpia en los sectores productivos. La Mesa Nacional de Producción Más Limpia (MNP+L) esta conformada por el Ministerio de Industria y Comercio, la Unión Industrial Paraguaya (UIP), el Centro de Producción más Limpia, la Secretaría de Ambiente (SEAM), la Red de Empresarios para el Desarrollo Sostenible (REDES), la Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción, la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA).

Se han desarrollado una serie de seminarios en cooperación con los gobiernos departamentales del país con el objetivo de concientizar a los diferentes departamentos respecto de la temática de gestión ambiental y producción más limpia. A su vez desde 2005 se lleva adelante el *Premio Nacional a la Producción más Limpia* organizado por la Mesa Nacional de Producción más Limpia.

A partir del año 2006 se comenzó a trabajar en el diseño de una *Estrategia Nacional de Producción mas Limpia*, ésta no equivale a una política nacional sino que más bien se presenta como un conjunto de metas y objetivos, líneas estratégicas y acciones prioritarias requeridas en relación a la temática de producción limpia.

En Septiembre 2008 la Dirección Nacional de Compras Públicas del Paraguay, organizó el primer semanario sobre Compras Publicas Sustentables. Contando con la participación de más de 400 responsables compras publicas, el objetivo fue comenzar a trabajar en el desarrollo de una política. Así se estableció un *Programa Nacional de Compras Públicas Sustentables* implementado por la Dirección Nacional de Compras Públicas contando con el apoyo financiero

de la OECD.

Por último en el **caso de Uruguay**, en 2004 la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente crea la *“Mesa Nacional de Producción más Limpia”* encargada de contribuir con la formación de una propuesta de Política de Producción más Limpia por medio de asesoramiento al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Ambiente del Uruguay (MVOTMA) y al Poder Ejecutivo.

La Mesa Nacional de Producción más Limpia, nuclea a entidades públicas y privadas para el fomento de la producción más limpia. Esta mesa está coordinada por DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente) y contó con el apoyo de MERCOSUR-GTZ (Proyecto Competitividad y Medio Ambiente MERCOSUR – SGTN°6). Participan además otras instituciones nacionales como ser: MVOTMA-DINAMA, Ministerio de Industria Minería y Energía, Ministerio de Economía, Congreso Nacional de Intendentes, Intendencia Municipal de Montevideo, Universidad de la República, Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT), Laboratorio Tecnológico de Uruguay (LATU), Cámara de Industrias del Uruguay, Universidad de Montevideo. Desde marzo de 2009, con el apoyo del PNUMA, el MVOTMA desarrolla tareas para la elaboración de un *“Plan Nacional en Producción y Consumo Ambientalmente Sostenible”* en el país. La Mesa Nacional de Producción más Limpia, será el órgano encargado de coordinar las tareas en la dirección de políticas nacionales tanto de producción como de consumo. Desde febrero de 2010, dicho plan de acción se encuentra en proceso de consulta. Según el documento presentado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Ambiente del Uruguay a través de la Dirección Nacional de Ambiente (DINAMA), el desarrollo del plan ha tomado como base la Política de Producción y Consumo Sostenible del MERCOSUR, así como el plan de acción regional.

Habiendo sido descrito y analizado los avances a nivel de los Estados miembro en relación a PyCS, es dable retomar ahora los conceptos de implementación y efectividad previamente enunciados (Victor et al. 1998). En relación a éstos, es posible identificar en el *caso Argentino* la realización de acciones puntuales en pos de la implementación del acuerdo regional alcanzado, ya que desde el órgano competente público nacional (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) se promulgan resoluciones nacionales ambientales a fin de instrumentar la acción estableciendo una *Política Nacional de Producción Limpia y Consumo Sustentable* y creando una *Unidad de Producción Limpia y Consumo Sustentable* y un *Consejo Asesor de Producción y Consumo Sustentable*.

Sin embargo a la hora de evaluar la efectividad de tales implementaciones, es posible observar que las mencionadas innovaciones introducidas no surten efectos visibles para producir un verdadero cambio de conducta a fin de resolver el problema ambiental. Esto se debe principalmente a que las acciones desarrolladas en términos de producción limpia sólo abarcan un espectro limitado de empresas.

En el *caso de Brasil* también es posible identificar acciones nacionales a fin de implementar nacionalmente la Política de Producción y Consumo Sustentable del MERCOSUR a nivel nacional, desde el Ministerio de Ambiente aprobando un decreto ministerial (portaria) que da origen al *Comité Gestor de Producción y Consumo Sustentable y una Red de Foros Estadales de Producción mas Limpia*. El primer órgano establece un *Plan Nacional de Producción y Consumo Sustentable* el cual aun no goza de un estatus legal vinculante a nivel nacional hasta que no sea sometido en primer lugar a consulta pública. Por lo tanto a la fecha de presentar este trabajo, Brasil no cuenta aún con una Plan Nacional de Producción y Consumo Sustentable.

A pesar de ello, la creación de los Foros Estadales en muchos estados brasileños, podría llegar a constituir una factor de presión para la implementación del Plan Nacional en Producción y Consumo Sustentable.

Por último, en Paraguay y Uruguay las acciones nacionales en pos de la implementación y efectividad del acuerdo regional han seguido una evolución similar. No es posible identificar a la fecha en ninguno de los dos casos regulaciones nacionales que plasmen los acuerdos regionales en acción concretas nacionales a fin de dar forma a Políticas Nacionales de Producción y Consumo Sustentable en estos países.

En Paraguay, se ha avanzado en la definición de una *Estrategia Nacional de Producción más Limpia* y un *Programa de Compras Públicas Sustentables*. En Uruguay se debate en la actualidad el establecimiento de un futuro *Plan Nacional en Producción y Consumo Ambientalmente Sostenible*. Pero hasta la fecha ninguno de los dos países ha logrado traducir sus planes y programas en regulaciones domésticas vinculantes, por lo que estas acciones no encuadran en la definición que Victor et al. (1998) utilizan para identificar una verdadera implementación. Consecuentemente sin implementación la efectividad no puede ser evaluada. No obstante consideramos que mas allá de los alcances en términos legales, la existencia de una *Mesa de Dialogo Publico- Privado* en Paraguay y una Mesa de Producción Limpia en Uruguay – ambas con orígenes en el Proyecto CyMA- han permitido instalar y divulgar a nivel nacional un debate previamente inexistente que posiblemente permita en el fututo cercano recoger beneficios.

## *B. Contribuciones a nivel regional en MERCOSUR*

Debido a la impronta intergubernamental que domina en el MERCOSUR, los efectos de la cooperación regional tienden a reflejarse principalmente a nivel de los Estados nacionales que componen el bloque, tal como acabamos de analizar. No obstante también es menester destacar en un segundo nivel algunos de los aportes y aprendizajes de la experiencia del Proyecto CyMA y de la cooperación MERCOSUR/PNUMA para el MERCOSUR como bloque regional.

En primer lugar, puede apreciarse de la información recogida que en el caso de la cooperación MERCOSUR/GTZ el factor continuidad en la cooperación (durante un periodo ininterrumpido igual a 5 años) permitió que grupos técnicos de los distintos países del MERCOSUR, vinculados con el tema medioambiente y PYMES, puedan trabajar en forma coordinada. Aquí la continuidad del financiamiento externo, es un factor explicativo que no debe ser menospreciado.

También el Proyecto CyMA aportó al MERCOSUR, y en particular al SGTN°6, una nueva modalidad de trabajo basada en una dinámica de avance progresivo por medio de “pequeños pasos y objetivos”. Es a partir del Proyecto CyMA que surgirán en el seno del SGTN°6 los *Grupos del trabajo Ad Hoc*, los cuales replican la misma mecánica de trabajo del *Grupo Ad Hoc Competitividad y Medio Ambiente*, en tanto cada uno de los grupos cuenta con un técnico a cargo y una agenda de trabajo a seguir.

En segundo lugar, la cooperación PNUMA/MERCOSUR permitió poner sobre la mesa de debate en el seno del MERCOSUR la posibilidad futura de incorporación de criterios de sustentabilidad en las compras públicas de los gobiernos regionales. No obstante la ratificación del Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR debe ser el primer paso a dar para brindar la oportunidad de incorporar los criterios de sustentabilidad en relación a las políticas nacionales de compras públicas sustentables.

Por último, en ambos casos la existencia de estas experiencias de cooperación internacional han servido de antecedente para fortalecer la posición negociadora del Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR a la hora de sentarse con la contraparte a la mesa del negociación. Ello se ha traducido en una capacidad para negociar acuerdos más favorables para la región con los actores internacionales que ofrecen cooperación al bloque Sudamericano. Un claro ejemplo de ello, ha sido la negociación del recientemente acordado “Programa ECO-NORMAS” de cooperación con la Unión Europea.

## Capítulo 4: La cooperación interregional MERCOSUR- UE

Los procesos de integración regional surgidos en parte como consecuencia o respuesta a la globalización, intentan ofrecer una serie de alternativas a este complejo panorama estableciendo no solo *nuevas formas de relación* entre los países de una misma región, sino también entre diferentes regiones del mundo. La **cooperación interregional**, en tanto conjunto de acciones y áreas de actuación que guían a las relaciones región-región, es el tema que convoca a este nuevo capítulo.

En base a este concepto, la presente sección intentará visualizar el impacto que terceros arreglos de integración pueden tener en el desarrollo y fortalecimiento de esquemas similares en otras regionales del mundo. Para ello nos centraremos en el caso de la cooperación interregional MERCOSUR-Unión Europea<sup>50</sup> como objeto de estudio. De acuerdo con Faust (2004) la relación entre MERCOSUR-UE es uno de los ejemplos más claros de “*interregionalismo puro*” en tanto se trata de una relación entre dos regiones formalmente organizadas con posibilidades de constituir una nueva área de libre comercio entre si.

La cooperación interregional para el establecimiento de una estrategia de desarrollo sustentable en MERCOSUR se presenta como un sector puntual capaz de dar cuenta de tales impactos. La consideración de la dimensión de **desarrollo sustentable** en el marco de esta relación se presenta como el sector de nuestro mayor interés, debido a que la misma aparece en la política ambiental europea como el núcleo que juega un importante rol en la autodefinición europea vis-a-vis el resto del mundo. Este concepto es definido por el Consejo de la Unión Europea (2005) en sus documentos como el **principio clave que gobierna sobre todas las políticas y actividades de la UE** (Falkner, 2007). Haciendo un recorte temporal, tomamos el año 2001 (año de adopción del Acuerdo Marco sobre Ambiente en MERCOSUR) como el punto de partida para analizar las iniciativas de cooperación entre la Unión Europea y el bloque sudamericano orientadas a establecer una estrategia de desarrollo sustentable para el MERCOSUR.

En base al *Documento Estratégico Regional para MERCOSUR 2007-2013* de la Comisión Europea,

---

<sup>50</sup> La Unión Europea estableció en 1995 un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el MERCOSUR, el cual tenía un fuerte foco en temas de liberalización comercial e inversiones incluyendo como componentes clave la cooperación económica y el dialogo político. Si bien las negociaciones en torno a la liberalización comercial están aun en definición, si se han evidenciado ciertos avances en el campo del dialogo político y la cooperación económica para el desarrollo. Desde fines de los noventa, el dialogo político ha estado basado en una “cooperación estratégica” con el objetivo de fortalecer la democracia, el crecimiento económico con justicia social y el desarrollo sustentable (Gomes Saraiva, 2008).

podemos observar un interés explícito de la Unión Europea en establecer mecanismos de cooperación en temas de protección de bosques, recursos hídricos, entre otros. Además de estos, la reciente firma del acuerdo de cooperación interregional en materia ambiental entre MERCOSUR y Unión Europea, titulado *Programa de Apoyo a la Profundización del Progreso de Integración Económica y Desarrollo Sostenible del MERCOSUR: ECO-NORMAS* (Junio 2008), trae aparejada una nueva serie de temas o campos de acción en materia de cooperación ambiental. El programa se estructura en torno a cuatro ejes temáticos centrales: Lucha contra la desertificación y efectos de la sequía, gestión de sustancias químicas y **producción y consumo sustentables**.<sup>51</sup> Es sobre el último de estos cuatro ejes que nos proponemos avanzar. El concepto de cooperación interregional servirá de apoyo para comprender y analizar en profundidad el proceso de la influencia de la Unión Europea en el desarrollo de una agenda desarrollo sustentable en el proceso de integración regional sudamericano (MERCOSUR).

#### **4.1 Los estudios sobre interregionalismo: un reciente enfoque teórico en las relaciones internacionales.**

Partiendo de la teoría de las relaciones internacionales varios son los autores que desde diferentes escuelas encuentran explicación a las acciones cooperativas entre estados en el escenario internacional (Keohane, 1984; Krasner, 1983; Wendt, 1994; Hurrell, 1995; Ruggie, 1998), sin embargo los estudios de la cooperación entre regiones como unidades de análisis se presenta como un campo relativamente joven que florece con fuerza a partir de la década de 2000 como fenómeno asociado a la proliferación de las relaciones entre espacios regionales (Rüland, 2002; Hanggi, 2003; Robles, 2004; Roloff, 2001; Soderbaum et al. 2006; Hettne, 2008; Véliz Argueta, 2008). Lo cierto es que aún hasta nuestros días, no existe consenso teórico respecto del alcance de la idea de interregionalismo. Si bien involucra una serie de conceptos y categorías analíticas, no alcanza a constituirse como un cuerpo teórico autónomo, sino más bien como enfoque teórico emergente.

Una definición del concepto en el sentido amplio, refiere a la **cooperación interregional** como el proceso en el que “dos actores colectivos pertenecientes a dos regiones diferentes cooperan entre sí (...) siendo el interregionalismo la forma institucionalizada que adquiere un proceso de

---

<sup>51</sup> Acta de la XLV Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo N° 6, Ambiente del MERCOSUR: “Disposiciones Técnicas Administrativa Programa ECO-NORMAS MERCOSUR/Unión Europea”. Buenos Aires, 23, 24 y 25 de junio de 2008.

cooperación interregional” (Bersick, 2004: 53).

Sin embargo los estudios sobre interregionalismo son abordados desde las diferentes perspectivas teóricas de las relaciones internacionales y su capacidad explicativa variará considerablemente dependiendo del instrumental con el cual se analice este tipo de relacionamiento entre regiones. “Los argumentos realistas que subrayan al poder y el balance como características esenciales de las relaciones interregionales (...) están siendo desafiados por aproximaciones institucionalistas y constructivistas en búsqueda de derrames – *spill overs* – aprendizajes institucionales, y factores cognitivos que expliquen la construcción de identidades regionales” (Rüland, 2002: 5). Existen trabajos que combinan el poder explicativo de estas teorías para dar cuenta de este complejo y multidimensional entretejido de relaciones que toman lugar a través del interregionalismo. La posibilidad de servirnos de tal variedad de aproximaciones teóricas al interregionalismo, contribuye a aumentar la capacidad explicativa de un fenómeno complejo bajo constante proceso de revisión.

Roloff (2001), combinando elementos del neorrealismo con la teoría de la interdependencia compleja, sostiene que el interregionalismo es el resultado de un accionar cooperativo entre actores a fin de ajustar los desequilibrios de poder regional, para lo que se establecen instituciones interregionales que intentarán reajustar esos desequilibrios. Sin embargo existen otras aproximaciones que analizan el fenómeno desde un enfoque constructivista (Gilson, 2002, 2005) considerando que las relaciones interregionales se establecen como un medio para construir y reforzar la idea de región y las identidades internas y externas de cada una de las regiones que interactúan.

Los bloques regionales, en tanto nuevos actores con capacidad de influir en el rumbo de los acontecimientos internacionales, han institucionalizado sus relaciones cooperativas intrabloque acorde a diferentes paradigmas, siendo hoy posible identificar al menos dos grandes modelos de integración regional: **los viejos regionalismos y los nuevos regionalismos**. Mientras que los primeros surgieron en un contexto de posguerra, planteándose objetivos de integración profundos de manera tal de crear condiciones de alta interdependencia a fin de evitar futuros conflictos bélicos (siendo este el caso de la Comunidad Económica Europea); los segundos surgen a partir de mediados de la década de 80 y con mayor vigor en los 90 presentándose en cambio como una nueva alternativa a un contexto de globalización e interdependencia económica instrumentada en un proceso de apertura principalmente comercial hacia el mundo. Sin embargo estos nuevos bloques presentan también un carácter de corte político, donde el

diálogo con otros países y regiones ocupa un lugar privilegiado.

Esta ola de nuevos regionalismos que resultan de un sistema internacional con características de creciente interdependencia asociada al proceso de globalización, sirvió también para dar impulso y nuevo vigor al proceso de integración Europea (Santander, 2006). Desde entonces los diálogos entre regiones, en los cuales la Unión Europea juega un rol central, han proliferado introduciendo un elemento novedoso en las relaciones internacionales el cual refiere a la inclusión de nuevas áreas de cooperación que involucran otras agendas no estrictamente comerciales. Así un nuevo nivel de relación y cooperación entre estos bloques logra cristalizarse: **el interregionalismo**. De acuerdo con Soderbaum et al. (2006) el concepto de interregionalismo no implica una relación intergubernamental exclusivamente, sino que también incorpora a otros actores no estatales tanto del sector privado como representantes de la sociedad civil.

Rüland (2002) establece dos tipos de relacionamiento que pueden darse entre organizaciones o bloques regionales. Por un lado lo que denomina **transregionalismo** refiriéndose a instituciones transregionales que tienen una “membresía más difusa la cual no necesariamente coincide con las organizaciones regionales y que puede incluir miembros de más de dos regiones (...) siendo capaz de desarrollar sus propia infraestructura organizacional como una secretaria para investigación, planeamiento de políticas, preparación y coordinación de reuniones e implementaciones de decisiones” (Rüland, 2002: 3) Este tipo de relacionamiento es el que se observa en el caso de la Cooperación Económica Asia- Pacífico (APEC).

Por otro lado, identifica un **interregionalismo bilateral** al cual define como “un diálogo grupo a grupo con reuniones más o menos regulares, centradas en el intercambio de información y proyectos de cooperación de políticas orientadas a áreas específicas (comercio e inversión, ambiente, prevención de delitos, trafico de narcóticos, etc.). Basado en un bajo nivel de institucionalización, generalmente a nivel ministerial, de embajadas, y funcionarios de alto nivel, es a veces suplementado por grupos de trabajo de expertos permanentes o *ad hoc*” (Rüland, 2002: 3). Rüland (2006) también afirma que este tipo de interregionalismo no se caracteriza por presentar instituciones que regulen la relación, sino que más bien cada bloque actúa bajo su propio paraguas institucional. Esta conceptualización sin duda se amolda más a nuestro caso de estudio, el interregionalismo bilateral Unión Europea- MERCOSUR.

A su vez este autor identifica una serie de **funciones sistémicas** (Rüland, 2006) que el interregionalismo, en tanto nuevo fenómeno en las relaciones internacionales, es capaz de producir. Entre tales funciones encontramos al interregionalismos como herramienta para

establecer 1) el balance de poder, 2) la construcción de instituciones, 3) la racionalización (de intereses), 4) el establecimiento de la agenda, 5) la construcción de identidades. Algunos de estas funciones responden a explicaciones de corte más realista, mientras que otras surgen de aproximaciones más constructivistas al interregionalismo. Brevemente estilizaremos estas funciones de manera tal de poder profundizar el análisis a continuación.

**1) Balance de poder:** Esta función con orígenes en la teoría realista, considera que los foros interregionales se presentan como mecanismos claves para garantizar el equilibrio de poder a nivel global entre los principales jugadores, tanto entre si como en relación a otras regiones del mundo.

**2) Construcción de Instituciones:** Desde una aproximación institucionalista neoliberal, esta función concibe al interregionalismo como diversificador del sistema internacional, crea una nueva instancia que introduce también un nuevo nivel de relacionamiento (región-región) contribuyendo con el intercambio de información, al aumento de la previsibilidad en el comportamiento de la región contraparte y/o fortaleciendo la cohesión hacia adentro de los bloques.

**3) Racionalización (de intereses):** Esta función refiere a las posibilidades que la cooperación interregional crea para que las regiones involucradas alcancen consensos respecto de sus intereses en relación a determinadas negociaciones internacionales. La diversidad y complejidad de intereses, actores y normas existentes a nivel global, son muchas veces los principales impedimentos para lograr acuerdos. La cooperación interregional se presenta entonces como una instancia previa donde es posible elaborar posiciones comunes capaces de simplificar los procesos de negociación en foros globales multilaterales evitando la parálisis de los mismos.

**4) Establecimiento de agenda:** Los foros interregionales se presentan como una posibilidad para construir coaliciones con capacidad de ejercer influencia sobre ciertos temas o agendas que se negocian en foros multilaterales, e incluso para introducir nuevos temas.

**5) Construcción de identidades:** Retomando enunciados teóricos del enfoque constructivista, esta función supone que la interacción entre bloques en el seno del interregionalismo pueden fortalecer la cohesión regional, promoviendo la formación de identidades colectivas.

Estas funciones de la cooperación interregional arriba descritas nos permitirán comprender las características que la relación Unión Europea y MERCOSUR ha asumido desde su existencia, así como analizar las potencialidades que el interregionalismo crea para la profundización del proceso de integración en MERCOSUR y de una agenda regional para el desarrollo sustentable.

## 4. 2 La Unión Europea como actor global. Una mirada al interregionalismo como herramienta de política exterior.

### *A. La UE: Un actor global que impulsa la integración regional.*

Desde el Tratado de Maastricht en 1993 la Unión Europea se ha convertido en un actor fundamental de las relaciones internacionales en cuestiones vinculadas no sólo al comercio global sino también a la cooperación al desarrollo, la democracia, los derechos humanos, la seguridad internacional y la promoción de la integración regional en otras regiones del globo (Soderbaum et al. 2006). El apoyo a la integración regional y la cooperación ha asumido un lugar de vital importancia en la estrategia de relacionamiento externo de la UE, constituyéndose como una de las áreas por medio de las cuales la UE busca contribuir al desarrollo en el resto del mundo a través de una variedad de sectores de política entre los que podemos mencionar el desarrollo de capacidades institucionales, el apoyo al desarrollo de políticas macroeconómicas regionales, y el desarrollo sustentable (Comisión Europea, 2000).

La Unión Europea es el **núcleo duro del interregionalismo** estableciendo desde la última década relaciones con prácticamente cada grupo regional existente en el mundo. Por lo tanto el interregionalismo como modalidad de relacionamiento externo ha cobrado gran impulso en la estrategia de política externa comunitaria.

Por medio de la *cooperación interregional*, la UE influye en el desarrollo y el ritmo de la *cooperación intrarregional* en otros bloques. Varios son los autores que han estudiado los efectos que el interregionalismo ha tenido sobre acuerdos regionales existentes bajo el supuesto de “regionalismo a través de interregionalismo” (Gilson, 1998; Hanggi, 2003). Esta capacidad de la UE de dar cierta dirección e impulso a los nuevos regionalismos se vincula también al concepto de “eco extra regional” (*extra regional echoing*) el cual refiere a la facultad de la UE de presentarse como modelo a otras regiones (Zimmerling, 1991). Se trata de un proceso de emulación en el cual regiones existentes (como la UE) impulsan la formación o consolidación de nuevas regiones, con consecuencias potenciales tanto positivas como negativas (Gilson, 2005).

Ahora , ¿cuales son algunos de los principales **incentivos que impulsan a la UE a establecer**

**vínculos interregionales?** Aggarwal y Fogarty (2003) presentan una serie de interesantes explicaciones que buscan dar respuesta a esta pregunta a partir de aproximaciones teóricas propias de las relaciones internacionales como disciplina. Algunas se enfocan en *factores sistémicos* y otra en *factores regionales*.

En primer lugar, los autores toman a la teoría realista como herramienta explicativa. Desde tal teoría la Unión Europea formula su política económica internacional como un actor unitario priorizando, por medio del uso del poder relacional con otras regiones o países, aquellas políticas que promueven tanto la seguridad económica colectiva como su poder estructural global. En segundo lugar, desde la teoría del institucionalismo neoliberal se considera que por medio del establecimiento de un conjunto de reglas formales (instituciones) e informales, la UE moldea un nuevo tipo de relacionamiento que permite alcanzar consensos de manera más efectiva que a nivel global en el cual priman altos niveles de incertidumbre. Por último desde el enfoque constructivista, basado en el principio de la región como formadora de ideas y valores comunes, se afirma que la política exterior Europea esta determinada por “la necesidad de construir Europa definiendo su identidad interna y externa a través de relaciones con no-Europeos” (Aggarwal et.al. 2003: 344).

Hay una clara vinculación entre las funciones sistémicas del interregionalismo identificadas por Rüländ (2006) y los incentivos que movilizan a la UE a desarrollar este entretejido de relaciones con otros bloques regionales. Uno de los principales incentivos de la UE para desarrollar y sostener relaciones de cooperación interregional con otros bloques, radica en la posibilidad de **construir una identidad como actor global**. Su política exterior esta motivada por la necesidad de ganar mayor presencia en el escenario global con capacidad de influir en las dinámicas de poder del sistema internacional. La promoción de otros regionalismos por vía del interregionalismo no es más que un medio para fortalecer su propia posición de bloque regional. La UE parte de “su propia imagen como el punto de referencia natural para iniciativas regionales (...) proyectando su modelo de integración regional al resto del mundo” (Soderbaum et al. 2006: 123). Este incentivo responde a una de las funciones de Rüländ: Desde una perspectiva institucionalista neoliberal, la necesidad de *construir una identidad como actor global* requiere de nuevos lazos que posiblemente demanden la existencia de nuevos canales e instituciones como plataforma de relacionamiento. El interregionalismo brinda esa oportunidad. En este sentido, el 6to Programa Marco de la Comisión Europea crea la “*Red de Excelencia de*

*Gobernanza Global, Regionalización y Regulación: El Rol de la Unión Europea*“ (GARNET)<sup>52</sup> que cual reúne a 43 centros de investigación y universidades de la Unión Europea. Partiendo del hecho que la Unión Europea se presenta como el proceso mas institucionalizado en materia de integración regional, poseedor de un sofisticado sistema de gobernanza superando la figura del Estado- Nación, GARNET se presenta como el medio para canalizar los aportes que contribuyen a mejorar la gobernanza global tomando a la Unión Europea como el modelo para mejorar la integración y la regulación en el escenario de la gobernanza global.

Un segundo incentivo identificado, esta dado por la posibilidad de la **promoción de valores internacionalistas liberales**. Principios como la interdependencia económica, la democracia, el estado de derecho, la justicia social, el respeto a los derechos humano, el desarrollo sustentable y participativo intentan ser promovidos por la Unión Europea por vía del interregionalismo. Este incentivo responde a una tradición institucionalista neoliberal en las relaciones internacionales y también se relaciona directamente con la función de interregionalismo de *construcción de identidades* propuesta por Rüländ. La introducción de la cláusula democrática en MERCOSUR, la cual llama al respeto de los derechos humanos hacia dentro del bloque sudamericano tanto como condición para su membresía como para el relacionamiento interregional con la UE, es un claro indicador de la promoción del internacionalismo liberal y responde a la influencia de la Unión Europea en la definición y consolidación de los valores del bloque (Santader, 2006; Lenz, 2008).

Un tercer incentivo o motor del interregionalismo radica en la posibilidad de **fortalecer el propio poder de la Unión Europea**. El interregionalismo es el medio por el cual consolidar no solo su poder económico en relación a otros poderes económicos como EEUU, sino también su poder de liderazgo político en el escenario global. Este incentivo puede ser explicado desde la tradición realista de las relaciones internacionales, según la cual la competencia por el poder en un sistema internacional anárquico es el principio ordenador y guía del accionar de los actores que en él se insertan. Por lo tanto la relación interregional es también un medio para *garantizar un balance de poder* a nivel global, una de las funciones sistémicas del interregionalismo identificadas por Rüländ.

La oferta realizada por la UE al MERCOSUR para firmar un Acuerdo Marco de Cooperación Interregional en 1995, significó un ejemplo de estrategia ofensiva de la Unión Europea a fin de

---

<sup>52</sup> Para mayor información sobre GARNET consultar : [www.garnet-eu.org](http://www.garnet-eu.org)

evitar un desbalance de poder en el sistema ante la inminente pérdida de MERCOSUR como principal aliado comercial y político en América Latina debido al posible establecimiento de un área de libre comercio de las Américas (ALCA) liderada por EEUU.

Sin embargo más allá del hecho que la cooperación interregional se presente como un medio eficiente para garantizar el equilibrio de poder, fortalecer la propia ideología regionalista de la UE y su figura como actor internacional, ***el interés demostrado por el bloque europeo sobre otras regiones fortalece al mismo tiempo el estatus internacional de las últimas al reconocerlas como interlocutores legítimos.***

Respecto de la relación Unión Europea- América Latina, las relaciones entre estos dos espacios regionales están siendo monitoreadas por el “*Observatorio de las Relaciones Europa América Latina*” (OBREAL) creado en el año 2004 y constituido por una red de 26 centros académicos de investigación de Europa y América Latina. Entre los años 2004 y 2007 el trabajo de OBREAL estuvo centrado en las relaciones comerciales, financieras y de integración entre las dos regiones, la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho, la cooperación para el desarrollo, la gobernabilidad global y la construcción institucional. A partir de 2008 establece nuevas áreas para la cooperación en la arena de la educación superior y ciudadanía en el espacio UE- ALC<sup>53</sup>.

#### ***B. La UE: Un actor global que lidera la gobernanza ambiental.***

En materia de gobernanza ambiental, la UE ha alzado la bandera del *desarrollo sustentable como nuevo paradigma de desarrollo* asumiendo el rol de liderazgo en la arena de la política ambiental global y demostrando una gran capacidad de guiar el destino de las negociaciones ambientales internacionales como bloque unificado. El rol jugado por la UE “al crear el régimen sobre cambio climático y al promover el desarrollo sustentable en Naciones Unidas, sirve de apoyo para afirmar que el compromiso con las normas ambientales globales es parte integral de su peculiar identidad de política exterior” (Falkner, 2007: 508). Un factor fundamental que le ha permitido asumir tal posición esta dado por el hecho que la Comunidad Europea, en tanto Organización Regional de Integración Económica, cuenta personería jurídica y por lo tanto con capacidad de concluir acuerdos internacionales como un actor unitario. La UE reviste una nueva

---

<sup>53</sup> Para mayor información sobre OBREAL consultar: [www.obreal.org](http://www.obreal.org)

y diferente entidad política, constituida como tal en base a un robusto orden legal que descansa sobre un complejo sistema de declaraciones, tratados y normas que regulan las relaciones no sólo entre sus miembros sino también con terceros actores del sistema.

Las facultades de la UE en materia ambiental y en particular en materia de desarrollo sustentable se hicieron explícitos tras el desarrollo de la Cumbre de la Tierra en Río. A partir de entonces el concepto de desarrollo sustentable pasó a ser incluido como norma guía de su política ambiental en el Tratado de Ámsterdam en 1999 (Falkner 2007). Así, el desarrollo sustentable comenzó a formar parte del conjunto de valores defendidos y pregonados por la UE a nivel global.

Bajo su estrategia de desarrollo sustentable **la UE ha asumido un rol de liderazgo en cuestiones ambientales a nivel global** esparciendo sus valores y prácticas constituyéndose como “un formador más que un tomador de políticas en los asuntos ambientales internacionales, generando más que simplemente respondiendo a imperativos de política” (Lenschow 2004: 143). De acuerdo con Falkner (2007) esto ha sido logrado por dos vías no mutuamente excluyentes: por un lado incluyendo los temas de la agenda ambiental europea en las negociaciones multilaterales, por el otro por medio de acuerdos con terceros países donde el cumplimiento de estándares ambientales regulan el acceso de bienes y servicios.

Ahora bien, si observamos estos fenómenos desde los efectos de la cooperación interregional, esta orientación asumida por la UE se vincula directamente con el *efecto racionalizador de intereses de los interregionalismos* que propone Rüländ donde “los foros regionales e interregionales pueden dividir las negociaciones sobre cuestiones globales en un novedoso proceso de abajo hacia arriba (*bottom –up*) que puede tener sus orígenes en el nivel regional antes de ser elevado a foros interregionales y eventualmente a instituciones globales” (Rüländ 2006: 306).

La UE se presenta entonces como un **“poder normativo” en cuestiones de gobernanza global** donde la cuestión ambiental es erigida como su principal estandarte y el desarrollo sustentable como el principio guía de su accionar. La idea de la UE como poder normativo esta muy presente en la literatura reciente que refiere al poder regulatorio de la UE hacia el interior del bloque y como componente de su estrategia de relacionamiento externo (Manners 2002, Diez 2005, Sjursen 2006, Falkner 2007). El concepto de poder normativo de la UE hace referencia a la idea de que la UE marca su presencia en el en el escenario internacional a través de la difusión de ideas y valores y no ya por medio del poder militar (Falkner 2007).

Manners (2002), retomando a otros autores, elabora una interesante categorización de los **mecanismos por los cuales la UE difunde sus valores y normas a nivel global**. Entre estos encontramos: 1) la *difusión por contagio* que refiere a la idea que la difusión de normas resulta de una difusión no intencional de ideas de la UE a otros actores políticos, 2) la *difusión de información* que es el resultado de una serie de comunicaciones estratégicas por parte de la autoridades de la UE, 3) la *difusión procedimental* que implica la institucionalización de relaciones entre la UE y un tercer actor como es el caso de los acuerdos de cooperación interregionales, 4) la *difusión por transferencia* que ocurre cuando la UE intercambia bienes, cooperación al comercio o asistencia técnica con terceros actores, pudiendo implicar la exportación de normas y estándares comunitarios, 5) la *difusión declarada* que tiene lugar cuando existe presencia física de la UE en terceros Estados u organizaciones internacionales, 6) el último factor con efectos sobre la difusión es el *filtro cultural* el cual afecta los impactos de las normas internacionales y del aprendizaje político en terceros Estados y organizaciones internacionales llevando a la adopción o rechazo de las normas en cuestión.

Evidencia de su rol de influencia en la difusión de valores y normas europeas fuera de la escena meramente comunitaria, es la relación de la UE con varios de los países de Europa del este que no fueron favorecidos con la posibilidad de acceder al espacio comunitario. Bajo la estrategia europea de política ambiental en su rol de arquitecto del desarrollo sustentable, **los acuerdos bilaterales o interregionales que la UE firma con terceros países contienen en general un apartado sobre ambiente**. En relación a tal afirmación, “la relación más importante es con Rusia. Este país sufre de niveles elevados de contaminación y degradación ambiental (...) la UE se compromete por medio de un dialogo ambiental con el gobierno ruso con vistas a la armonización de estándares ambientales y monitoreo de procedimientos, promoviendo la seguridad nuclear y abriendo el mercado para inversiones ambientales” (Bretherton et al. 2008: 102).

Este proceso actualmente bajo curso ha sido conceptualizado por la literatura como  **europeización de las políticas y normas ambientales**  (Lieverink y Jordan 2003) en referencia a la capacidad de la UE para, por medio de la difusión normativa, hacer converger las regulaciones más allá del espacio comunitario.

A continuación nos dedicaremos al estudio de la relación interregional para el caso específico de la cooperación entre Unión Europea con MERCOSUR. Analizaremos las diferentes modalidades que dicha cooperación reviste, intentando contrastar los conceptos teóricos de esta sección con

la realidad, para finalmente centrarnos en los efectos de la cooperación interregional en materia ambiental.

### **4.3 Las relaciones Unión Europea- MERCOSUR: Radiografía de un interregionalismo puro en evolución.**

Desde hace varios años, los Estados miembros de la Unión Europea cuentan con una política exterior y de seguridad común. Los nuevos programas de cooperación incluyeron, además del formato más clásicos de cooperación (basado en la cooperación técnica, económica y de comercio), un nuevo capítulo de cooperación política con fuerte foco sobre la difusión de valores europeos asociados con la democracia y los derechos humanos (Santander, 2006). Pero el aspecto más destacable, es que desde entonces la UE comienza a ponderar la integración y cooperación regional. Este hecho pavimentó el camino hacia una estrategia de relacionamiento interregional de la Unión Europea *vis-à-vis* los bloques regionales en otras latitudes del mundo.

La idea de un relacionamiento cercano entre el Cono Sur y Europa tiene sus orígenes a principios de la década de 90. La Comisión Europea vio en el surgimiento del MERCOSUR un bloque con alto potencial como socio comercial y receptor de inversiones europeas, que podía beneficiarse de la experiencia Europea para avanzar hacia un modelo de integración exitoso. A su vez los países del MERCOSUR acogieron abiertamente dicha oferta gozando de un fuerte acompañamiento político y recibiendo asistencia técnica para el establecimiento de su esquema institucional.

Con anterioridad a la creación de MERCOSUR la fundación del IRELA (Instituto de para las Relaciones Europa-América Latina) a principio de los 80 permitió estrechar y fortalecer los lazos entre Europa y América Latina, tanto como asistir a las instituciones de los bloques que comenzaban a emerger en la región. Este instituto que funciona con fondos de la UE, es un claro ejemplo de la voluntad deliberada del bloque Europeo de apoyar a la integración regional tanto en el MERCOSUR así como en el resto del subcontinente.

A partir de la firma del Tratado de Asunción en 1991, los pasos iniciales estuvieron marcados por una serie de encuentros no formalizados a nivel ministerial desde 1992, hecho que se materializó tras la firma de un **“Acuerdo Interinstitucional de Cooperación”** en ese mismo año. “El principal objetivo de tal cooperación fue permitir que el MERCOSUR se beneficiara de la experiencia Europea en el campo de la integración (...) por consiguiente la EU comenzó a ofrecer

asistencia al MERCOSUR con normas técnicas, tarifas y agricultura” (Santander et al., 2006: 43). En 1992 en Miami tras la Cumbre de las Américas que EEUU lideraba con el fin de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la Comisión Europea apresuró las negociaciones para un Acuerdo Interregional con el MERCOSUR (Gomes Saraiva, 2008). Así en 1995 la Comisión Europea decide dotar a la relación con MERCOSUR de mayor alcance y formalidad por vía de la firma del **Acuerdo Marco de Cooperación Interregional entre la Unión Europea y MERCOSUR (AMCI)**, con apéndices que versan sobre tres pilares: el primero de fortalecimiento económico y cooperación comercial, el segundo se centra en un dialogo político en consultas biregionales para consensuar posiciones en variadas negociaciones multilaterales, por ultimo el tercero se dirige a una cooperación al desarrollo<sup>54</sup>. La firma de este acuerdo significó a su vez, el reconocimiento formal del **MERCOSUR como nuevo actor en el sistema internacional**.

De acuerdo con Grugel (2002) *el capítulo económico* buscó influir en las regulaciones de los países de la región por vía de un modelo de “governabilidad con rostro humano” que enfatiza el desarrollo de aquel mercado y la apertura e inserción de estas economías en desarrollo en un sistema globalizado. Sin embargo en términos de la cooperación al desarrollo “la UE fue el principal donante de ayuda no reembolsable a los Estados miembros del MERCOSUR” (Gomes Saraiva, 2008). Adicionalmente la *cláusula de desarrollos futuros* establecida en este acuerdo (Artículo 23) propuso abrir nuevas oportunidades al incluir en el debate del bloque sudamericano temas como el desarrollo y la justicia social, los derechos humanos, la democracia y el ambiente para su tratamiento a nivel interregional.

El acuerdo entre ambas regiones, logra ser aprobado en 1999 luego de superar fuertes lobbies europeos en su contra por incluir la liberalización de sectores económicos que incluían también a los bienes agrícolas, hecho que significaba una amenaza a la Política Agrícola Común Europea (Faust 2006; Gomes Saraiva 2008). Lo destacable de este acuerdo es que tras entrar en vigor, significó un aporte innovador en política internacional en tanto este acuerdo de *cuarta generación*<sup>55</sup> se presentó como el **acuerdo pionero entre dos uniones aduaneras** (Cienfuegos

---

<sup>54</sup> Para información más detallada sobre cada uno de los pilares de tal acuerdo de cooperación consultar: “Interregional Framework Cooperation Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Southern Common Market and its Party States, of the other part with exchange of letters”. Madrid 15 December 1995

<sup>55</sup> Los acuerdos de 4ª generación son acuerdos (marco) que definen las directrices de la relación de cooperación sobre principios de reciprocidad y de intereses comunes, sentando las bases para el posterior desarrollo gradual de su contenido mediante las correspondientes negociaciones entre las Partes. Su objetivo final es el establecimiento a medio plazo de zonas de libre comercio a través de la profundización del diálogo político y de las relaciones económicas, incluyendo también una mayor cooperación en ámbitos diversos como los técnico-científicos, culturales, educativos, sociales, control de la inmigración ilegal y el crimen organizado, entre otros. Asimismo, estos acuerdos

2002, Santander 2006) representando el primer paso hacia la implementación de un posible Acuerdo de Asociación Interregional. Según Soderbaun et al. (2006) este hecho presenta a “la asociación UE-MERCOSUR como uno de los casos más desarrollados de interregionalismos que existe en el mundo” (Soderbaun et al. 2006: 118).

Así en el mes de Junio de 2000 comenzaron las negociaciones para la conclusión del **Acuerdo de Asociación Política y Económica Interregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea**. En el área comercial, el acuerdo propone la liberalización mutua del comercio de bienes y servicios aunque acompañado de un diálogo político profundizado y una cooperación interregional consolidada (Comisión Europea, 2002). El acuerdo proponía crear una zona de libre comercio para el 2005 liberalizando el comercio de bienes y servicios.

Como podemos observar el Acuerdo de Asociación mantiene y busca profundizar los tres pilares establecidos por el Acuerdo Marco (AMCI): **Diálogo Político, Comercial y de Cooperación al desarrollo**.

#### *A. El Diálogo Comercial.*

Debido a la fuerte vinculación entre comercio y ambiente, es relevante hacer referencia en primer lugar a los antecedentes y evolución de la relación interregional UE-MERCOSUR en el ámbito del diálogo comercial. En los últimos 10 años de negociaciones entre MERCOSUR y Unión Europea, el pilar comercial es el que ha presentado mayores dificultades en avanzar. Debido a que el comercio es la arteria troncal de la relación entre ambos bloques regionales, la firma del acuerdo asociativo depende de los consensos que en ese pilar sean alcanzados.

Según la UE el MERCOSUR, en tanto cuarto grupo económico del mundo con un PBI total de 606.000 millones de euros y una población de 21 millones de habitantes, se presenta como el principal destino de inversiones externas europeas con 16.400 millones de euros invertidos en 2002 así como un importante destino de exportación con 18.200 millones de euros en exportaciones de bienes y servicios en ese mismo año. (Ceficale, 2007). A 2009, la UE se presenta como el principal socio comercial del MERCOSUR con un total de 32.746 millones de euros en exportaciones del MERCOSUR hacia la UE lo que representa un 20,9% del total exportado por MERCOSUR en ese año. Asimismo el MERCOSUR importa bienes y servicios desde

---

prevén una estructura institucional conformada por un Consejo de Asociación para supervisar la aplicación de los mismos, que es asistido por un Comité, unos Comités Especiales, un Comité Parlamentario y un Comité Consultivo. Sobrino Heredia, J (2005), “Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano”.

la UE por un total de 28.830 millones de euros lo que representa el 20,7% del total de las importaciones del MERCOSUR. De esta manera la UE se presenta como el principal origen de las importaciones del MERCOSUR (Comisión Europea, 2010).

**Cuadro N° 3: Exportaciones e Importaciones del MERCOSUR: 1990-2009**

(en millones de dólares)

<b>EXPORTACIONES</b> (Destino)	1990-1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000-2009
Total Intra MERCOSUR	127,093	17,706	15,151	10,214	12,724	17,313	21,108	25,750	32,429	41,565	32,713	226,675
CAN (1)	28,215	3,181	3,839	4,114	3,796	5,993	8,062	11,792	8,114	10,111	7,792	66,794
Chile	22,422	4,026	4,309	4,528	5,502	6,475	8,260	8,597	8,753	9,965	7,492	67,907
NAFTA (2)	122,506	19,533	20,512	22,556	25,267	31,019	35,513	37,912	38,500	41,007	25,304	297,123
<b>Unión Europea</b>	<b>170,639</b>	<b>19,934</b>	<b>19,961</b>	<b>20,865</b>	<b>24,525</b>	<b>31,059</b>	<b>34,041</b>	<b>39,162</b>	<b>51,669</b>	<b>61,350</b>	<b>45,316</b>	<b>347,882</b>
China	12,580	1,979	3,138	3,691	7,128	8,226	10,216	12,140	16,256	23,418	24,448	110,639
Japón	30,946	2,890	2,374	2,562	2,675	3,161	3,831	1,550	2,356	2,729	2,086	26,213
Resto del Mundo	129,608	15,348	18,601	20,351	24,482	32,343	42,776	53,346	65,883	88,230	72,089	433,449
Total Extra MERCOSUR	516,915	66,892	72,734	78,669	93,375	118,275	142,697	164,499	191,531	236,809	184,526	1,350,007
Total general	644,008	84,598	87,885	88,883	106,099	135,588	163,805	190,249	223,960	278,374	217,240	1,576,682
<b>IMPORTACIONES</b> (Origen)	1990-1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000-2009
Total Intra MERCOSUR	124,453	17,431	15,331	10,380	13,059	17,600	21,327	25,564	32,730	42,429	31,955	227,805.80
CAN (1)	14,890	2,615	1,946	1,565	1,323	1,892	2,744	4,511	4,307	5,984	3,864	30,751.50
Chile	12,818	1,669	1,460	887	1,188	1,901	2,407	3,649	4,324	5,313	3,445	26,242.30
NAFTA (2)	152,881	20,967	19,366	13,918	13,704	17,611	20,039	23,562	31,241	43,459	32,001	235,869.40
<b>Unión Europea</b>	<b>168,287</b>	<b>20,752</b>	<b>20,190</b>	<b>15,655</b>	<b>15,854</b>	<b>20,741</b>	<b>23,618</b>	<b>26,735</b>	<b>34,974</b>	<b>46,196</b>	<b>36,628</b>	<b>261,342.00</b>
China	13,519	2,711	2,736	2,158	3,215	5,768	8,568	13,020	18,766	28,916	23,605	109,461.20
Japón	35,589	4,117	3,967	2,743	3,017	3,619	4,339	5,301	5,954	8,400	6,692	48,149.20
Resto del Mundo	113,676	16,361	15,948	12,396	14,783	21,855	26,300	33,214	44,199	67,497	41,688	294,240.50
Total Extra MERCOSUR	511,661	69,191	65,613	49,322	53,083	73,387	88,014	109,992	143,764	205,765	147,923	1,006,056.10
Total general	636,114	86,622	80,945	59,703	66,142	90,988	109,341	135,556	176,494	248,194	179,878	1,233,861.90

(1) Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela integró la CAN hasta 2006.

(2) Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte: Canadá, EEUU y México.

(3) En 2004 se incorporaron a la UE Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y Eslovaquia. En 2007 lo hicieron Bulgaria y Rumanía.

**Fuente: Elaboración propia en base a datos del Centro de Economía Internacional (2010). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto de la Argentina.**

Según el Documento Estratégico Regional 2007-2013 el capítulo comercial intenta incorporar en el marco del comercio bilateral una gran variedad de cuestiones. *“El capítulo incluye no sólo un ALC (Acuerdo de Libre Comercio) en bienes y servicios, sino también entre otros temas el acceso a mercados y las normas relativas a la contratación pública, la inversión, los derechos de propiedad intelectual, las políticas de competencia, los problemas sanitarios y fitosanitarios, los*

*obstáculos técnicos al comercio, la protección de indicaciones geográficas, la facilitación de la actividad empresarial, los instrumentos de defensa comercial, un instrumento de solución de diferencias, etc.”. (Comisión Europea, 2007).*

Con este objetivo el documento establece como prioridad lograr una **profundización del MERCOSUR** en especial a nivel comercial, en referencia a la consolidación final del MERCOSUR como unión aduanera y desarrollar el potencial del bloque a fin que pueda gozar de las externalidades positivas de un genuino mercado ampliado e integrado. Se propone al futuro acuerdo de asociación, como incentivo para que el bloque realice los ajustes necesarios en materia de integración económica y comercial. Para estas actividades - entre otras áreas prioritarias identificadas- la UE contribuye al MERCOSUR un monto de 50 millones de euros (Comisión Europea 2008)

Ahora bien, es necesario recalcar que el interés por desarrollar un acuerdo económico no surge exclusivamente de la Unión Europea en tanto bloque, sino que los Estados miembro también empujan para alcanzar un acuerdo comercial bloque con bloque. Esto se debe a las oportunidades que el establecimiento de relaciones comerciales con MERCOSUR significaría para estos individualmente. La importancia de este acuerdo para los países de la UE radica en que no se trata ya de un acuerdo bilateral con un sólo país, sino con un mercado ampliado.

*“A través del dialogo político, nuestros países miembros fortalecen sus relaciones con los países del MERCOSUR. Si pensamos en el interregionalismo como estrategia comercial entre UE-MERCOSUR, este tipo de relación presenta un cierto valor agregado respecto del establecimiento de un acuerdo comercial entre la región y un solo Estado. Por lo tanto son los Estados miembro (de la UE) los que están empujando para alcanzar un acuerdo bloque-bloque. No hay que olvidar que la Unión Europea constituye el primer socio comercial del MERCOSUR” (Entrevista con funcionario del Directorado General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea)*

Desde 2000 y hasta la fecha, se han llevado adelante trece rondas de negociación en el marco del *Comité de Negociaciones Birregional MERCOSUR-Unión Europea*. Este comité auspició rondas de negociación muy activamente entre 2000 y 2004. En la quinta ronda en Montevideo en julio de 2001, se lanzaron las conversaciones respecto a cuestiones tarifarias y en las rondas

de negociación sucesivas, hasta el año 2004 se intercambiaron ofertas que no lograron consensuar los intereses de las dos partes. Si bien ambos socios mejoraron sus ofertas pretendiendo llegar a un acuerdo hacia el 31 de octubre de 2004, las negociaciones se estancaron en septiembre de ese mismo año en Bruselas al tiempo que las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha de la OMC – a la que las negociaciones UE-MERCOSUR están supeditadas- también fracasaban.

Sin duda alguna ***el principal impedimento para la conclusión del acuerdo comercial interregional sigue estando dado por la falta de acuerdos en el sector agropecuario***<sup>56</sup>. Aunque existen otros sectores como el tema de comercio en servicios y propiedad intelectual que también se presentan como obstáculos para concretar el acuerdo comercial interregional.

*“Ya no es sólo la agricultura el único impedimento, que además para este punto parece más una excusa. También el capítulo sobre industria donde el MERCOSUR no está listo para abrirse en sectores que son fundamentales para nuestro interés, como por ejemplo la industria automotriz para mencionar alguno. Propiedad intelectual y servicios son áreas problemáticas también. Es necesario alcanzar una liberalización de por lo menos el 90% del comercio para que el acuerdo sea compatible con el artículo 24 del GATT. 90% es nuestra definición de casi todo el comercio” (Entrevista con funcionario del Directorado General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea)*

A pesar de esta cierta parálisis en las negociaciones en el macro de la Ronda de Doha de la OMC, que hasta nuestros días han congelado las negociaciones formales en el seno del *Comité de Negociaciones Birregional MERCOSUR-Unión Europea*, luego de la Cumbre de Lima en 2008 se han aprovechado otros foros existentes como las reuniones ministeriales UE-MERCOSUR o las Cumbres Unión Europea- América Latina & Caribe (UE-ALC) para avanzar en el diálogo. La Reunión Ministerial de diálogo Político UE-Brasil de febrero de 2010 es uno de los más recientes

---

<sup>56</sup> Los conflictos y obstáculos en torno a las negociaciones comerciales no serán abordados en profundidad en este estudio. El tema ha sido ya extensamente analizado por la literatura sobre comercio y política internacional. Un interesante trabajo es presentado por Faust (2006) quien analiza este conflicto identificando obstáculos domésticos, intrarregionales e internacionales que se presentan para la conclusión exitosa de este acuerdo. Faust, Jorg. (2006). “The European Union’s relations with MERCOSUR. The issue of interregional trade liberalization”. En Heiner Hanggi et al. “Interregionalism and International Relations”. Para una análisis más puntual de los sectores en conflicto comprometidos y los puntos de disenso en las negociaciones ver: Molle, G. (2008). “Negociación MERCOSUR- Unión Europea”. Revista del CEI, Comercio Exterior e Integración Nº 11.

foros formales de discusión. A nivel no oficial se han llevado adelante conversaciones informales entre el representante de comercio de la UE (el Directorado General de comercio- DG Comercio) y el MERCOSUR en el mes de Enero de 2010 en Lisboa.

Recientemente las partes han vuelto a reunirse en la IV Cumbre Unión Europea-MERCOSUR celebrada el 17 de Mayo en la ciudad de Madrid en el marco de la VI Cumbre UE-ALC. De esta manera ***se decidió dar reinicio a las negociaciones con vistas al Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR***, comprometiéndose a tratar de llegar a una conclusión de dichas negociaciones a partir de una nueva ronda de negociaciones en el mes de julio de 2010.

En la actualidad pareciera evidenciarse un cambio de estrategia, ante la parálisis existente en la OMC aparece una nueva creencia impulsada por la Unión Europea de que para superar esta situación, las regiones deben ser las encargadas de empujar hacia adelante las negociaciones avanzando sobre la concreción de acuerdos comerciales interregionales. "Se ha producido un cambio de actitud por parte de Argentina, de Brasil y de otros miembros de MERCOSUR, en el sentido de que hasta ahora se vinculaba un éxito en la Ronda de Doha para posteriormente trasladar los resultados de la negociación comercial en Doha a los posibles avances en el acuerdo bilateral entre la UE y el MERCOSUR" afirmó en varios medios de la prensa (tras la Reunión Ministerial de Dialogo Político entre UE-Brasil) el ministro de relaciones exteriores español Miguel Ángel Moratinos quien representa a la presidencia pro tempore española de la Unión Europea.

### ***B. El Diálogo Político y de Cooperación***

A pesar de la incertidumbre del pilar comercial, el pilar de diálogo de cooperación es, junto al de dialogo político, el que muestra mayor progreso. El dialogo de cooperación entre los dos bloques tiene como antecedente la adopción del Tratado de Maastricht en 1992 que crea a la Unión Europea, desde este momento la cooperación al desarrollo comienza a ser considerada una política comunitaria a partir de la cual los Estados miembro deben coordinar sus políticas de cooperación nacionales entre si y con la Comisión Europea.

El órgano europeo responsable de las relaciones políticas y de coordinación de la cooperación con terceros países fue el Directorado General de Relaciones Exteriores (DG RELEX) de la Comisión Europea, en conjunto con el Directorado General de Desarrollo (DG DEV, según su sigla en ingles). Sin embargo el Tratado de Lisboa en 2007, modifica tanto el Tratado

Constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Roma) como el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), otorgarle personalidad jurídica para celebrar acuerdos internacionales como actor comunitario y creando la figura de un Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad <sup>57</sup>.

La Política Europea de cooperación plantea entre sus objetivos estimular el desarrollo político, económico y social de los países con los que se coopera, facilitar la integración de los países en desarrollo con la economía global, reducir la pobreza, consolidar la democracia, el Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos. La base legal de la cooperación europea al desarrollo para regiones que no involucran a los países de África, Caribe y Pacífico (cuya relación esta regida por los Acuerdos de Cotonou del 2000 que sustituyeron a la Convención de Lomé de 1975), esta constituida por reglamentos del Consejo y el Parlamento Europeo. Para el caso de América Latina dicha cooperación esta regida por el reglamento PVD-ALA (países en vías de desarrollo de Asia y América Latina). Para el periodo 2007-2013 las actividades de cooperación entre Europa y América Latina se rigen específicamente por el *Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)* aprobado en 2006 por el Parlamento Europeo y el Consejo.

*“La estrategia de la Unión Europea es negociar con los bloques de países y esa cooperación adquiere diferentes niveles: el dialogo político, comercial y de cooperación. Hay lo que llamamos ayuda al desarrollo. Desde 2002 la cooperación técnica se esta dando dentro de los papeles estratégicos regionales. Entonces la CE representando a la UE esta negociando con los países beneficiarios cuales son las áreas prioritarias para que se desarrolle la cooperación”.(Entrevista con funcionario de EuropeAid de la Comisión Europea).*

En este marco, la UE ha establecido una serie de temas prioritarios en su relación con los países de América Latina tales como: la promoción de la cohesión social, el refuerzo a las instituciones publicas, el apoyo para la creación de un espacio común EU-AL en el campo de la educación superior y en particular a nuestro caso de estudio ***el apoyo a los procesos de integración regional y la promoción del desarrollo sustentable.***

En el campo de la protección ambiental y la promoción del desarrollo sustentable de recursos

---

<sup>57</sup> Entre las innovaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, la creación de esa figura tiene por objetivo garantizar una mayor coherencia, eficiencia y la legitimidad democrática de la UE. Para mayor información ver “Diario Oficial de la Unión Europea C 306” 17 de Diciembre de 2007.

naturales, la EU ha destinado a América Latina la suma de 804 millones de euros para el periodo mencionado. Esos fondos pretenden destinarse a la cooperación con agencias nacionales de desarrollo buscando la integración de actores públicos y privados<sup>58</sup>.

El apoyo a los procesos de integración regional se ha materializado en una dinámica de relaciones interregionales *donde la cooperación al desarrollo para el caso del MERCOSUR ocupa un lugar primordial*. La UE es el principal donante de ayuda al MERCOSUR: “Entre 2002 y 2006 la cooperación regional y bilateral alcanza casi 250.000 millones de euros repartidos de la siguiente manera: 48 millones para proyectos MERCOSUR, 65,7 millones para Argentina, 64 millones para Brasil, 51,7 millones para Paraguay y 18,6 millones para Uruguay” (Ceficale, 2007). Como hemos mencionado el monto en cooperación dispuesto para el fortalecimiento del MERCOSUR, destinado en gran medida a profundizar el proceso de integración a fin de lograr concluir el futuro Acuerdo de Asociación, ha pasado a 50 millones de Euros para el periodo 2007-2013. Un 70% de ese presupuesto mencionado, se concentra en el apoyo a las instituciones regionales, ponderando la necesidad de fortalecer la estructura y mecanismos institucionales del bloque.

**Cuadro N° 4 :Apoyo al proceso de integración regional MERCOSUR por parte de la Unión Europea: Áreas de acción para periodos 2002-2006 y 2007-2013.**

(en Euros)

Área de Acción	Documento Estratégico Regional 2002-2006			Documento Estratégico Regional 2007- 2013		
	Acción	Monto (€)	%	Acción	Monto (€)	%
<b>Integración entre mercados</b>	Aumentar el comercio entre los países del MERCOSUR	21,000,000	43,75%	Implementación del acuerdo de asociación con la Unión Europea	5,000,000	10,00%
<b>Desarrollo Institucional</b>	Construcción de instituciones en MERCOSUR	12,500,000	26,00%	Apoyo a las instituciones del MERCOSUR	35,000,000	70,00%
<b>Desarrollo de la Participación</b>	Apoyo al rol de la sociedad civil	14,500,000	30,25%	Apoyo al rol de la sociedad Civil	10,000,000	20,00%
	<b>TOTAL</b>	<b>48,000,000</b>	<b>100,00%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>50,000,000</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información EuropeAid, Comisión Europea.

<sup>58</sup> [http://ec.eropa.eu/europeaid/projects/forest/index\\_en.htm](http://ec.eropa.eu/europeaid/projects/forest/index_en.htm) (accedido 5 de Mayo de 2010).

En la relación de Unión Europea con el MERCOSUR, el marco del **Acuerdo de Asociación Interregional establece un apartado sobre cooperación ambiental** el cual presenta un marcado énfasis en el continuo comercio-ambiente. El Documento Estratégico Regional 2007-2013 establece que en el Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR:

*“Una de las prioridades más importantes será promover el apoyo mutuo del comercio y del medioambiente en la región, especialmente minimizando las consecuencias negativas de los flujos comerciales para el medioambiente y maximizando las positivas. Esto requiere, entre otras cosas, más evaluaciones del impacto sobre el desarrollo sostenible y el seguimiento apropiado para promover más modelos de producción y consumo sostenibles, por ejemplo impulsando el comercio de tecnologías medioambientales y mercancías respetuosas con el medio ambiente e identificando necesidades relacionadas con la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades” (Comisión Europea 2007).*

Prueba de las intenciones de avanzar en el capítulo de cooperación a pesar del estancamiento en el capítulo comercial, son las negociaciones llevadas a cabo desde Junio de 2008 entre MERCOSUR y la Unión Europea a fin de avanzar sobre el capítulo de cooperación en materia ambiental a través del **Programa de Apoyo a la Profundización del Proceso de Integración Económica y Desarrollo Sostenible del MERCOSUR** conocido también como Programa ECONORMAS.

#### **4.4 El Programa ECONORMAS: la cooperación interregional UE-MERCOSUR en materia ambiental**

El Programa ECONORMAS fue negociado entre MERCOSUR y la UE durante la presidencia Pro-Tempore de Argentina, ocasión en la que estuvieron presentes en el país representantes de la Comisión Europea para América Latina. El marco para la negociación estuvo dado por la XLV Reunión ordinaria del Subgrupo de Trabajo N° 6 sobre Ambiente, que se desarrolló hacia fines de Junio de 2008. Sin embargo es dable mencionar que *esta negociación no fue ajena a las marchas y contramarchas que caracterizan la negociaciones entre los dos bloques.*

En la primera ficha de identificación del proyecto para el Programa ECONORMAS, preparada por la Comisión Europea y la Delegación de la Comisión Europea en Uruguay y presentada al GMC de MERCOSUR en Mayo de 2008, se recalca la ***persistencia de obstáculos técnicos para la libre circulación de productos no sólo entre los países del MERCOSUR sino entre estos y la UE.*** Debido a la inexistencia de estándares técnicos y regulaciones suficientes, así como una limitada capacidad de las agencias reguladoras, la UE propuso a través del Programa ECONORMAS:

- Facilitar el desarrollo de estándares convergentes a nivel internacional y regulaciones técnicas de manera tal de poder evaluar la conformidad de sus productos mejorando la oportunidad de acceso a mercados internacionales
- Incrementar la convergencia de estándares, regulaciones técnicas y evaluaciones de conformidad en los sectores metal mecánico, productos eléctricos y madera y muebles para promover el comercio entre los países del MERCOSUR y con terceros países, particularmente con la Unión Europea de manera tal de fortalecer un mercado regional mejor integrado<sup>59</sup>.

Para ello el programa contaba con dos componentes complementarios:

**1) Componente A: Convergencia de estándares técnicos y Regulaciones Técnicas.**

Con el objetivo de desarrollar estándares técnicos para el MERCOSUR basados en estándares internacionales. Las compañías de los sectores seleccionados deberían cumplir con estándares internacionales por medio de una transferencia tecnológica directa o indirecta. Para ello los laboratorios deberían cumplir con los estándares internacionales ISO 17025 (Requisitos generales relativos a la competencia de los laboratorios de ensayo y calibración).

**2) Componente B: Implementación de áreas estratégicas del acuerdo ambiental regional.**

Promover el desarrollo reforzando la protección ambiental y una manejo sustentable de los recursos naturales, integrando políticas ambientales con otras políticas MERCOSUR como comercio, transporte, energía, salud,

---

<sup>59</sup> Ver Action Fiche for MERCOSUR. "Support for the Deepening of the Integration Process and Sustainable Development of MERCOSUR (ECONORMAS MERCOSUR)" DCI-ALA/2008/19707.

agricultura y explotación forestal.

Sin embargo, en las negociaciones llevadas a cabo en la XLV Reunión ordinarias del Subgrupo de Trabajo Nº 6 sobre Ambiente que se desarrolló hacia fines de Junio de 2008 en Buenos Aires, los representantes de MERCOSUR propusieron reformulaciones a la ficha de proyecto presentada por la Comisión Europea. Básicamente las reformulaciones negociadas sobre el proyecto referían a intereses diversos de las partes cooperantes.

*“En el proyecto de acuerdo de cooperación que se negocia dentro del paquete del Acuerdo de Libre Comercio, la Unión Europea quería incluir las cuestiones ambientales pero vincularlas con las cuestiones comerciales. Es decir, condicionar el comercio a determinados requisitos ambientales. Esos representaban para nosotros futuras barreras al comercio. Entonces hay que tener una doble lectura de la cooperación y de su meta-mensaje a la hora de la negociación. Ellos proponían empezar con un proyecto de producción sustentable para luego avanzar sobre sistemas normalizados. Nosotros queremos hacer cooperación en sistemas de producción sustentable pero nada de sistema normalizados. (Entrevista con funcionario del SGTN6 Argentina).*

La disyuntiva para la cooperación en la primer ficha técnica del Programa ECONORMAS, se presentó en relación a la idea de introducir en el proyecto de cooperación referencias a **sistemas de gestión de calidad normalizados**. Este punto denotó cierto conflicto en la negociación del acuerdo debido a que desde MERCOSUR se percibió en la introducción de esta cláusula un interés de la UE por difundir sus normas ambientales al MERCOSUR, lo cual significaría barreras al comercio para los países del bloque sudamericano debido a la imposibilidad de responder a esas exigencias.

Sin embargo en una de las entrevistas con un funcionario de la CE, cuando se consultó particularmente sobre este punto de desacuerdo en la negociación, la posición declarada respecto de los alcances de la cooperación refería a que:

*“El objetivo de la cooperación es reforzar el MERCOSUR para que haya una integración de normas a nivel de MERCOSUR. Los resultados de nuestra integración*

*pueden servir de ejemplos, pero la Unión Europea no está imponiendo sus normas al MERCOSUR a través de acuerdos de cooperación”.(Entrevista con funcionario de EuropeAid de la Comisión Europea).*

Posteriormente al rechazo de este punto en los objetivos del programa de cooperación, los bloques **negociaron una cooperación con alcances más delineados y específicos**. Ello se hizo en base a una agenda de temas en los cuales los países del MERCOSUR ya habían alcanzado ciertos consensos pero requerían de fondos y asistencia técnica para la puesta en práctica de programas tendientes a la implementación de las áreas acordadas:

*“Finalmente pudimos negociar el acuerdo de cooperación para manejar los temas que a nosotros nos interesan, como implementar una estrategia de desertificación, desarrollar capacidades para la implementación de GHS (sistema global armonizado para registro de sustancias y productos químicos) y producción sustentable” (Entrevista con funcionario del SGTN6 Argentina).*

Por lo tanto el Programa ECONORMAS fue reformulado tras varias consultas internas en la Unión Europea y el MERCOSUR. La nueva ficha de acción para el programa parte de tres iniciativas consensuadas entre los países del MERCOSUR, las cuales permitirían en parte llenar de contenido a la Política de Producción y Consumo Sostenible del MERCOSUR. Las iniciativas que se mencionan a continuación son las áreas sobre las cuales el Programa de Cooperación ECONORMAS se propone trabajar:

1. En primer lugar se pretende profundizar el compromiso adoptado por los países de MERCOSUR respecto de avanzar sobre la implementación regional del **Sistema Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Químicos (GHS)** en base a las directrices establecida por Naciones Unidas en la Agenda 21 y en sintonía con el cumplimiento de la Iniciativa Europea REACH que plantea una regulación regional sobre Registración, Evaluación, Autorización y Restricción de Químicos desde 2006.
2. En segundo lugar los países del MERCOSUR, deben trabajar sobre la implementación conjunta de una **Política Regional para la Promoción y Cooperación en Producción y**

**Consumo Sostenible** en línea con los objetivos establecidos por el proceso de Marrakech.

3. En tercer lugar, avanzar sobre el compromiso regional entre los Ministros de Ambiente de MERCOSUR para cooperar en una **Estrategia Regional para el Combate de la Desertificación, de la Degradación de Suelos y la Sequía.**

4. En cuarto lugar, se propone la **convergencia normativa en términos de la calidad y seguridad de ciertos productos** seleccionados en el marco de las negociaciones para el Acuerdo de Asociación UE/MERCOSUR.

Esta versión del Programa ECONORMAS fue finalmente aprobado por parte del Comité de Instrumentos de Cooperación al Desarrollo en Asia y América Latina (ICD-ALA) de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo en Abril de 2009. El Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión Europea firmaron el proyecto de financiamiento que permite dar curso a dicho Programa. Así por resolución del Grupo Mercado Común N° 41/09 se aprueba el 5 de Diciembre de 2009 el **Convenio de Cooperación del Programa ECONORMAS en los países del MERCOSUR.** Procederemos a realizar una descripción del Programa ECONORMAS a partir de los siguientes criterios: objetivos perseguidos, contenido (tareas), antecedentes de esta iniciativa, diferencias con experiencias previas (CyMA), actores involucrados, y recursos comprometidos.

#### A. Objetivos.

La iniciativa propuesta por el Programa ECONORMAS tiene por objetivo general mejorar los estándares de calidad de los productos MERCOSUR con vistas a que las actividades económicas y productivas del bloque gocen de un elevado nivel de protección ambiental con especial énfasis en la gestión sustentable de recursos.

En términos del objetivo específico, la iniciativa procura promover prácticas de producción y consumo sustentable (PyCS) de manera tal de cumplir con estándares de protección ambiental e incrementar los flujos de comercio por vía de la convergencia de regulaciones técnicas específicas en materia de producción y consumo sustentables.

#### B. Contenido.

Para la concreción de tales objetivos el Programa ECONORMAS establece en el acuerdo

celebrado una serie de resultados esperados a ser alcanzados en un plazo máximo de tres años (período 2009-2011). Aunque el programa tiene una duración estipulada de cinco años.

El primero de los resultados esperados en este proyecto es promover la producción y el consumo sustentable en pequeñas y medianas empresas de la región a través de la incorporación de sistemas de gestión de estándares ambientales, complementados por patrones de consumo sustentable. Para ello se establece la creación de un código de buenas prácticas en PyCS para el sector, la puesta en marcha de un fondo regional para el cofinanciamiento (de hasta un 70% financiado por la CE) para la implementación del sistema normalizado de gestión ambiental y producción limpia de cada PYME. Por este medio se busca “promover la ejecución del Sistema Normalizado de Gestión Ambiental y Producción Limpia del MERCOSUR”<sup>60</sup>

El segundo resultado esperado se vincula con lograr una convergencia de los planes nacionales de lucha contra la desertificación y efectos de la sequía implementado un programa regional MERCOSUR cuyo comité será el encargado de llevar adelante 10 planes pilotos de combate contra la desertificación en cuatro zonas geográficas seleccionadas por los países del bloque. El tercer resultado esperado busca la implementación del Sistema Global Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Químicos (GHS) en los países del MERCOSUR brindando por este medio las bases para la armonización de normas y regulaciones sobre químicos en los niveles nacionales, regionales y globales hecho que facilita el comercio de estas sustancias.

Para promover tal objetivo se propone que la adopción del sistema global armonizado de clasificación y etiquetado de químicos se base en los parámetros definidos por el Libro Púrpura de Naciones Unidas y la regulación REACH de la UE. Se buscará reforzar capacidades locales en el análisis de químicos mejorando la instalaciones de laboratorios de la región.

Por último, el cuarto resultado esperado pretende que la armonización de los estándares técnicos y regulaciones de los países del MERCOSUR y su convergencia con estándares europeos sean alcanzados en aspectos vinculados a la calidad y seguridad en una serie preseleccionada de áreas de productos entre los que encontramos: Madera y muebles (en Uruguay y Paraguay), y en la industria electro- mecánica (para Argentina y Brasil).

---

<sup>60</sup> Tal como figura en actividad 1.2 en la ficha de acción del documento “Support for the Deepening of the Integration Process and Sustainable Development of MERCOSUR (ECONORMAS MERCOSUR)” DCI-ALA/2008/19707 página 4 y en el presupuesto-programa del documento “Programa de Apoyo a la profundización del proceso de integración Económica y Desarrollo Sostenible del MERCOSUR (ECONORMAS-MERCOSUR)” DCI-ALA/2009/19707 página 9.

### C. Antecedentes de esta iniciativa

Este proyecto propuesto por la UE y aceptado por los países del MERCOSUR, se presenta como el primer involucramiento directo de la UE en la sección ambiental de MERCOSUR. El único antecedente de cooperación entre MERCOSUR y la UE se vincula con un proyecto sobre cooperación aduanera (ALA 1999 001-052) que busca eliminar el cobro doble del arancel externo común y la definición de un código aduanero común.

Sin embargo volviendo a la agenda ambiental, si han existido experiencias previas de cooperación a nivel bilateral de la Comisión Europea (CE) con algún país del MERCOSUR o entre un país de UE y los países del MERCOSUR. Un ejemplo del primer caso fue el proyecto financiado por la CE en Uruguay denominado “Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de exportaciones de las PyMES en Uruguay” (ALA 2005 016-896) que tuvo por objetivo introducir la convergencia de estándares y regulaciones en el sector madera y muebles sobre seguridad y gestión forestal sustentable.

En segundo lugar, el Proyecto Competitividad y Medio Ambiente (CyMA), se presenta entonces como un antecedente de cooperación bilateral entre Alemania y los países del MERCOSUR. La Agencia de cooperación alemana (GTZ) fue la encargada de liderar el proyecto regional que tuvo por objetivo la identificación, clasificación y sistematización de herramientas de gestión ambiental y producción mas limpia, así como la definición de capacidades institucionales para brindar apoyo para que las PyMES de la región implementen esa batería de herramientas.

### D. Diferencias con CyMA

El Programa ECONORMAS se diferencia de CyMA en el alcance en términos de miembros comprometidos, en este caso se trata de un programa de cooperación birregional UE-MERCOSUR. Sin embargo busca dar continuidad a CyMA profundizando las prácticas de producción y consumo sustentable en MERCOSUR. Para ello los países de ambos bloques redoblan la apuesta buscando implementar un sistema de gestión ambiental estandarizado para PyMES dentro del MERCOSUR organizadas en clusters, cadenas de proveedores y otras formas de asociación.

### E. Actores involucrados

Las dos regiones se embarcan en este programa de cooperación para fortalecer la Política Regional de Producción y Consumo Sustentable del MERCOSUR, siendo este último bloque el

beneficiario de la cooperación y la UE la región donante.

El Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) es el órgano executor seleccionado por el Grupo Mercado Común (GMC) para implementar las actividades del programa en trabajo conjunto con el Subgrupo de Trabajo Nº 3 de Normas Técnicas y estándares y el Subgrupo de Trabajo Nº 6 de Ambiente. Estos tres actores trabajarán conjuntamente realizando reuniones periódicas 2 o 3 veces al año.

También existen otras instituciones que han sido involucradas en las actividades del proyecto. Las agencias nacionales de regulación en los sectores específicos (maderas y muebles, metal-mecánico y productos eléctricos), así como los ministerios de industria de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Las Agencias Nacionales de Estandarización: en Argentina el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM), en Brasil la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (ABNT), en Paraguay el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN), en Uruguay el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT), la Asociación MERCOSUR de Normalización (AMN) quien será el encargado de desarrollar estándares técnicos regionales voluntarios y el Comité de Cooperación Técnica de MERCOSUR.

También son actores los Institutos Nacionales Tecnológicos como el Instituto Nacional de Tecnología Industria (INTI) y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) de Santa Fe en Argentina, el Instituto Nacional de Metrológica, Normalización y Calidad Industrial (INMETRO) en Brasil, y LATU en Uruguay. Por último, los Ministerios y Secretarías de Ambiente de los cuatro países miembro.

Por su parte la Delegación de la Comisión Europea en Uruguay será la encargada de llevar adelante el monitoreo, evaluación y auditorías generales del programa en conjunto con las delegaciones en otros países del MERCOSUR por medio de una estrategia de seguimiento.

#### F. Fondos comprometidos y plazos de acción.

Los fondos donados por la CE para el desarrollo del Programa ECONORMAS es de un total del 12 millones de Euros, mientras que el MERCOSUR como beneficiario deberá aportar 6 millones de Euros. Por lo que los fondos totales comprometidos en concepto de costos del programa es de 18 millones de Euros.

La duración total del programa es de 60 meses de los cuales 54 corresponden a un periodo operacional y los últimos seis se inscriben en una etapa de cierre del programa.

### *A. Oportunidades y desafíos del Programa ECONORMAS para el MERCOSUR.*

Hemos referido previamente al rol de la UE como un nuevo actor en el escenario internacional. En el caso puntual de las relaciones interregionales, la Unión Europea a través de programas de cooperación al desarrollo o asistencia técnica destinada a fortalecer capacidades institucionales en otros bloques, actúa como un *federador externo* (Rüland, 2002) promoviendo sus propios valores regionales hacia otras regiones como medio para disminuir las externalidades negativas que se desprenden de la interdependencia. Aunque no debemos descartar el potencial de la cooperación interregional -en programas como ECONORMAS- para difundir también normas de gobierno a gobierno o desde el nivel internacional al nacional (Mol, 2002, Conca et al. 2002, Cortell et al 2000).

Consideramos que algunos de los mecanismos de difusión de normas categorizados por Manners (2002) pueden ser útiles para visualizar este último aspecto de la Unión Europea, ligado no sólo con la promoción de sus propios valores (*federador externo*), sino también con la difusión de sus normas a nivel interregional. En tal sentido la *difusión procedimental* y *por transferencia* se presentan como los mecanismos más adecuados para delinear las implicancias del Programa ECONORMAS para el MERCOSUR en términos tanto de desafíos como de oportunidades futuras.

Siguiendo las definiciones de Manners (2002), es posible identificar que ambos mecanismos de difusión tendrán lugar solamente ante la presencia de determinadas condiciones preexistentes en las relaciones entre las partes involucradas en la cooperación:

- En el caso de la ***difusión procedimental***, es condición necesaria la existencia de relaciones institucionalizadas entre ambas partes cooperantes (Unión Europea y su contraparte el MERCOSUR).
- En el caso de la ***difusión por transferencia***, las condiciones están dadas por la existencia de fuertes vínculos de cooperación comercial entre las partes o de iniciativas donde la UE brinda asistencia técnica a la contraparte.

A partir de 1995, luego de la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional, la Unión Europea y el MERCOSUR institucionalizaron sus relaciones con el fin de profundizar la cooperación en los tres sentidos mencionados: diálogo político, de cooperación y comercial. La existencia de vínculos interregionales regulares se fortalece por vía del desarrollo de programas concretos de cooperación. En materia ambiental, la existencia del Programa ECONORMAS, puede constituir

un canal propicio para la *difusión de estándares (difusión procedimental)*. En tal dirección, el Programa de Cooperación ECONORMAS propone explícitamente en su objetivo específico “*la armonización de regulaciones y estándares técnicos entre los países del MERCOSUR esperando un convergencia con estándares europeos en cuestiones vinculadas con la calidad y seguridad de los productos comercializados entre las partes*” (Resultado 4). Este resultado busca ser alcanzado a través de una estrategia de asistencia técnica la cual se presenta como espacio *para la convergencia de estándares por difusión (difusión por transferencia)*.

La asistencia o cooperación técnica

*“apunta en primer termino a fortalecer la capacidad resolutive de los países en vías de desarrollo (...). Una dimensión clave para el desarrollo de la sociedad es el despliegue de las fuerzas productivas. El requisito para ello es la existencia de capacidad tecnológica, es decir, la capacidad de apreciar la oferta tecnológica aplicable a cada caso, evaluar y escoger tecnologías, aprovecharlas, adaptarlas, mejorarlas y finalmente perfeccionarlas por cuenta propia. La capacidad tecnológica es una condición fundamental para desarrollar capacidad de autoayuda, y la asistencia para crear capacidad tecnológica es, en consecuencia un elemento básico de la cooperación técnica” (Hillebrand et al. 1994).*

Por lo tanto, el concepto de cooperación técnica hace referencia a una oferta tecnología existente y no a la generación local de tecnologías (Kern, 2009). Teniendo en cuenta los objetivos de la cooperación UE-MERCOSUR desarrollada en el marco del programa ECONORMAS, ideada con el fin de lograr la armonización regulatoria entre los países del MERCOSUR y a futuro de ellos con la Unión Europea, se evidencia que serán necesarias una serie de inversiones e innovaciones técnicas las cuales se garantizarían por vía de la transferencia de tecnologías ambientalmente eficientes de la UE hacia el MERCOSUR. Es posible confirmar entonces que ***la cooperación técnica en este programa, se limita también a la idea de transferencia y no a la de promoción para la generación local de esas tecnologías.***

Este hecho se presenta como un ***limitación*** a la cooperación ente los países del MERCOSUR, pues se descarta en el acuerdo del programa la posibilidad de crear en primer lugar sinergias interregionales (desarrollo tecnológico conjunto UE-MERCOSUR) que a posteriori permitan

avanzar hacia una estrategia de desarrollo tecnológico autóctono a nivel regional. La posibilidad de generar tecnologías a nivel regional, sería una oportunidad para maximizar la integración de sectores claves entre los países del MERCOSUR, permitiendo en el mediano plazo alcanzar los estándares de calidad y seguridad en los bienes y servicios producidos para ser comercializados interregionalmente con igual eficiencia.

Sabemos que la ***cooperación en relaciones internacionales implica la coordinación de acciones a fin de alcanzar beneficios conjuntos***, aunque ello no garantiza que los beneficios obtenidos sean iguales para las partes cooperantes (Keohane, 1984). Esto se debe en parte a que en instancias de cooperación entre actores con niveles de desarrollo desiguales, "mientras más asimétrica es la relación de poder, más desigual podrá ser la distribución de los beneficios entre las partes" (Milner 1992: 470).

A pesar de esta importante limitación, no debemos dejar de ver las ***oportunidades*** que el Programa ECONORMAS también podría representar para el bloque latinoamericano. Hemos identificado en capítulos previos que uno de los principales obstáculos para la implementación de programas de cooperación ambiental en el bloque, esta dado por la insuficiencia de recursos o fondos regionales.

Del lado de la ***producción sustentable***, ECONORMAS se presenta como un medio para dar continuidad a los esfuerzos de coordinación política regional impulsando la implementación de los acuerdos logrados, como por ejemplo la aplicación de las Directrices de Producción más Limpia. Si bien estas directrices fueron diseñadas de manera complementaria para ser aplicadas por los Foros de Competitividad del MERCOSUR (Foro Madera- muebles) la profundización de las mismas y su efectiva aplicación pondrían a disposición de los empresarios del sector PyMES una serie de instrumentos que permitirían medir y controlar los efectos de sus actividades productivas sobre el ambiente, así como maximizar la ecoeficiencia en la producción. Es decir, aprovechar las materias primas en una forma más eficiente y reducir el total de desechos generados.

A su vez, la Unión Europea propone por medio de este programa -que llama a la complementación regulatoria en pos de una mayor integración entre los países del MERCOSUR- mejorar las condiciones que permitirán promover la implementación del Acuerdo de Asociación interregional Unión Europea-MERCOSUR. Los incentivos que guían tal cooperación en el campo ambiental están dados por la necesidad de mejorar y garantizar la libre circulación de bienes y servicios en el marco del acuerdo regional latinoamericano y de las relaciones comerciales

interregionales. En tal sentido la experiencia de ECONORMAS se presenta como una oportunidad para posiblemente avanzar un paso más allá, respecto de las Directrices de Producción más Limpia acordadas, hacia un sistema normalizado de gestión ambiental y producción limpia del MERCOSUR para el sector de las PyMES. Este hecho permitiría eliminar definitivamente los estándares diferenciados que aun persisten entre los países del MERCOSUR los cuales acaban profundizando las asimetrías comerciales entre estos y fraguando las oportunidades del sector de las PyMES para poder comercializar sus productos fuera de la región.

De avanzar también sobre la dimensión consumo sustentable, la implementación de este acuerdo podría significar una serie de oportunidades para los países del bloque en el sentido de profundización de los incipientes esfuerzos por internalizar la variable sustentabilidad en las pautas de consumo de los sectores gubernamentales, tanto a nivel del bloque regional como a nivel nacional. Es fundamental que sean las dependencias del gobierno los primeros actores en incorporar criterios de sustentabilidad en el consumo a través de sus compras y adquisiciones. En primer lugar, como hemos mencionado, debido a que al enorme poder de compra que representan las adquisiciones y contrataciones de las dependencias sub-nacionales, nacionales y regionales. En segundo lugar, pues es una excelente oportunidad para a través del ejemplo *crear conciencia en la ciudadanía*, lo cual en el mediano- largo plazo permitiría ampliar la estrategia hacia un abanico más extenso de actores incluyendo también a la ciudadanía y al sector privado.

## Aportes y consideraciones finales

Bajo la dinámica propia del actual proceso de globalización, cada vez son más los actores nacionales y subnacionales que se catapultan hacia el sistema internacional trazando sus redes de interacción a nivel transfronterizo. Debido a esta creciente interacción transnacional entre la variedad de actores que ocupan hoy un lugar preponderante en las relaciones internacionales, los niveles de interdependencia han experimentado un rápido crecimiento. Asimismo las externalidades de estas interacciones, tanto positivas como negativas, logran hacer sentir sus efectos sobre las sociedades casi de manera simultánea.

Este creciente grado de interdependencia y la velocidad con la que sus efectos son comunicados a los largo y ancho del globo, no son solamente apreciables en los acontecimientos en materia económica, sino que también se evidencian en relación a movimientos políticos y sociales que asumen el carácter de cruzadas transnacionales. En tal dirección, los temas ambientales constituyen cada vez más una preocupación presente en la sociedad civil y consecuentemente en las agendas de políticas de muchos Estados alrededor del mundo.

Las organizaciones internacionales, son tal vez los actores con mayor capacidad para recoger estas preocupaciones y proponer cursos de acción consensuados para tratar de influir sobre las decisiones soberanas de los Estados nacionales. Los acuerdos de integración regional, también se constituyen como espacios de debate en las búsqueda de consensos para definir acciones más o menos coordinadas entre los Estados que forman parte de estos arreglos cooperativos. En este sentido, vale la pena recapitular y volver sobre el interrogante inicial que motivó a la realización de este trabajo de investigación. Al inicio de este nos preguntábamos: *¿Son los acuerdos de integración regional capaces de afianzarse como espacios para el establecimiento de acciones cooperativas en materia de desarrollo sustentable, contribuyendo desde el espacio regional con la gobernanza ambiental global?*

Observamos en un recorrido de carácter descriptivo, la evolución de las políticas ambientales en el marco de dos bloques regionales de diferente naturaleza. El primero, la Unión Europea, un acuerdo regional norte-norte por las características de los miembros que lo componen; y en segundo lugar, el MERCOSUR el cual representa un acuerdo de cooperación regional a nivel sur-sur. Para ambos casos dimos cuenta de cómo la agenda ambiental y de desarrollo sustentable fueron ganando paulatinamente un mayor espacio dentro de las acciones cooperativas regionales analizando los incentivos internos y externos que determinaron o influyeron hacia

una mayor cooperación, y que consecuentemente permitieron el avance hacia la dotación de una mayor presencia de los temas ambientales en la arquitectura institucional de los bloques, así como en los canales de participación y acceso de la sociedad civil en ambos procesos.

A pesar de la evidente evolución de las agendas ambientales y de la temática de desarrollo sustentable hacia dentro de cada bloque, observamos que tal incorporación asumió ritmos propios y características distintivas hacia el interior de cada uno de estos procesos de integración regional. Varios son los puntos destacados que merecen ser retomados en esta instancia de cierre:

En el caso de la Unión Europea, la evolución de las políticas tomadas en materia ambiental estuvo acompañada de la simultánea creación de nuevos mecanismos (institucionales, decisorios) de carácter supranacional brindando la facultad de proponer y formular regulaciones de carácter comunitarias. La supranacionalidad europea otorga al proceso un elemento de alguna manera ausente en el MERCOSUR: *la posibilidad de constituir un régimen internacional ambiental efectivo y robusto* en tanto los Estados miembro se obligan a acatar sus normas y reglas en función de alcanzar los propósitos que dicho régimen se propone.

En el caso del MERCOSUR, en cambio la intergubernamentalidad reinante otorga a los Estados de mayor margen de maniobra habilitando cambios de rumbo, marchas y contramarchas y hasta periodos de parálisis en las agendas de trabajo. Simultáneamente la evidente evolución de la estructura institucional para el tratamiento de cuestiones ambientales en particular, no ha logrado traducirse en una mayor capacidad para introducir un *enfoque transversal e integrador* las cuestiones ambientales hacia otras áreas de acción tomadas en el marco del MERCOSUR. En cambio, la inclusión de la dimensión ambiental y de desarrollo sustentable en la agenda de políticas regionales ha asumido un claro *sesgo sectorial*, hecho que se evidencia en la dinámica de trabajo predominante desde la adopción del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en MERCOSUR. Queda evidenciado de esta manera que los avances vía la adopción de políticas sectoriales que buscan el establecimiento de consensos y regulaciones por área, es el formato que más se amolda a este modelo de integración regional intergubernamental. Sin embargo este no brinda la posibilidad un enfoque integrador de las dimensiones ambientales, sociales y económicas en el procesos de elaboración y definición de regulaciones en pos de un crecimiento económico asociado a la sustentabilidad.

A su vez la inexistencia de Estados líderes en materia ambiental dentro del MERCOSUR, ha sido otros de los factores explicativos de la lenta evolución de las políticas ambientales regionales

hacia adentro del bloque; en especial cuando se lo compara con los logros alcanzados en esa misma arena por la Unión Europea. En MERCOSUR, más allá de las visibles diferencias estructurales existentes entre sus países socios, no encontramos un actor que haya asumido un liderazgo deliberado en cuestiones ambientales capaz de incentivar al resto de los socios a armonizar hacia arriba sus regulaciones en este sector.

Sin embargo, si es dable destacar la existencia en MERCOSUR de un *espacio para el debate y la búsqueda de consensos* para coordinar acciones en materia ambiental el cual era inexistente menos de 20 años atrás. A pesar de ciertas ocasiones en las que las negociaciones ambientales entre los socios atraviesan coyunturas de estancamiento, la errante voluntad política también ha permitido por momentos salidas alternativas consensuadas. Los consensos allí alcanzados han mostrado hasta el presente una capacidad de sostenerse en el tiempo y de lograr avances bajo una lógica de pequeños pasos sucesivos y progresivos, influyendo sobre las acciones encaradas por los países miembro. Lo destacable es que esta instancia de cooperación, se presenta como un nuevo canal persuasión mutua que promueve una visión homogénea entre los distintos decisores en torno a los problemas presentes y los posibles cursos de acción para su efectiva solución.

De ninguna manera debe considerarse a la instancia regional como competitiva de la capacidad nacional o global para dar respuesta a las problemáticas que se vinculan con lograr el equilibrio entre desarrollo económico y sustentabilidad. De manera contraria, debe asumirse al *espacio regional como un complemento* que brinda la posibilidad de un nuevo espacio de interacción entre la política nacional y los esfuerzo de gobernanza llevados adelante en los foros globales multilaterales. En tal sentido, el establecimiento de la Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR ha sido un paso de gran relevancia e impacto al brindar una instancia entre figuras de alto rango político para el intercambio de información, ideas y posiciones nacionales para la construcción de consensos a nivel regional. Posteriormente estas mismas figuras de la política nacional/regional son las que se sientan a la mesa de negociación con otros actores nacionales y regionales en los foros ambientales multilaterales, permitiendo un *nueva instancia para garantizar un intercambio entre esos tres niveles de acción política: el nacional, el regional y el global.*

Por lo tanto a partir del recorrido realizado en este trabajo por los casos de la Unión Europea y el MERCOSUR, estamos en condiciones de afirmar como primer hallazgo que ***los procesos de integración regional constituyen instancias compatibles con y funcionales a la necesidad de***

***reforzar la gobernanza ambiental global. Esto se debe a que con mayor o menor éxito, los efectos derrame de la cooperación a nivel regional complementan las acciones y procesos que se desarrollan a nivel nacional.***

En segundo lugar, volcándonos ahora hacia el título que encabeza a esta investigación, cabe preguntarnos *¿cuál ha sido el rol de la cooperación interregional en relación al afianzamiento de una agenda de desarrollo sustentable para el MERCOSUR?*

A lo largo del capítulo 3 se puso en relieve como los acuerdos desarrollados entre MERCOSUR y algunos actores de la cooperación internacionales, han jugado un importante rol en el establecimiento de las bases de un marco de acción regional en Producción y Consumo Sustentables. Las experiencias de cooperación entre MERCOSUR y la GTZ o del MERCOSUR con el PNUMA, si bien con impactos modestos y disímiles entre los países del bloque, introducen un factor novedoso al la arena regional sudamericana: la influencia de actores extrarregionales en la puesta marcha de los programas que proponen *marcos de acción regionales en materia de desarrollo sustentable.*

En MERCOSUR, la falta de financiamiento propio es uno de los mayores obstáculos que dificultan el desarrollo de programas o acciones de alcance regional de cualquier naturaleza, siendo aún más evidente en cuestiones vinculadas a medidas ambientales. Luego de haber realizado este estudio, es posible afirmar que el cuidado del ambiente y el desarrollo sustentable no constituye una prioridad ni para los gobiernos del bloque, ni para los actores económicos regionales. Estos últimos siguen volcándose mayoritariamente hacia la producción y comercialización de bienes primarios basados en recursos naturales con bajo o nulo valor agregado, sosteniendo la falacia de que no es redituable producir bajo pautas de sustentabilidad.

Ante la inexistencia de fondos propios del MERCOSUR factibles de ser redirigidos a estos fines, y con la presencia de un FOCEM que todavía no representa una fuente significativa de fondos regionales para el resguardo del ambiente en tanto *bien público regional*<sup>61</sup>; la estrategia de los representantes de las secciones ambientales del bloque sudamericano se ha orientado hacia los mecanismos provistos por la *cooperación bilateral* como medio para paliar ese déficit del MERCOSUR.

---

<sup>61</sup> No obstante entre los programas que son desarrollados por FOCEM, la variable ambiental aparece como una condición para la elegibilidad de los proyectos presentados para ser financiados por este órgano regional. “Un proyecto solo será elegible si optimiza la utilización de los recursos naturales y prevé acciones de mitigación de los daños ambientales provocados por él en su área de influencia directa” Artículo 37- Medio Ambiente. “Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR” Decisión CMC 24/05.

Por lo tanto, otro de los aportes de la investigación es que los **acuerdos de cooperación brindan al menos dos herramientas fundamentales para que los proyectos puedan sostenerse en el tiempo: la disposición de técnicos especializados capaces de capacitar y formar a las burocracias regionales/nacionales que desempeñan funciones en el nivel regional, y la disposición de recursos financieros de mediano plazo.**

En relación a la segunda herramienta mencionada, si bien estos desembolsos no plantean una solución de fondo si son percibidos como una *oportunidad* por parte de los actores que llevan esta agenda adelante en el marco del MERCOSUR. Varios fueron los informantes que destacaron que los mecanismos de cooperación interregional brindan la oportunidad de mantener vigentes los temas de agenda propuestos por el subgrupo de trabajo de ambiente. De alguna manera, estos acuerdos son un medio transitorio para permitir que los consensos alcanzados logren ser implementados paulatinamente sin ser ajenos a procesos de marcha y contramarcha.

A pesar de que estos fondos brindan una serie de oportunidades para la implementación de marcos de acción consensuados entre los países del MERCOSUR, queremos reforzar la idea que *la cooperación internacional no está dissociada de intereses políticos y/o económicos*. En esta dirección, es menester volver nuestra atención también sobre la primera de las herramientas que la cooperación internacional brinda al MERCOSUR como beneficiario, a saber la disposición de técnicos especializados que capacitan y forman a las burocracias regiones/nacionales.

En el capítulo 4 hemos analizado como la cooperación interregional se vincula directamente a una serie de funciones sistémicas categorizadas por Rüländ (2006). Esas funciones refieren al uso de la cooperación interregional como una de las estrategias con la cual la UE construye una *identidad como actor global, procura garantizar un balance de poder en el sistema internacional y hasta difunde sus sistemas de valores y normas en función de sus propios intereses*.

Las acciones impulsadas desde la cooperación bilateral, significaron para el MERCOSUR los antecedentes que posibilitarían avanzar hacia estrategias más ambiciosas de *cooperación interregional* en materia ambiental entre el bloque sudamericano y el europeo. En el análisis del proceso de negociación del *Programa de Apoyo a la Profundización del Proceso de Integración Económica y Desarrollo Sostenible del MERCOSUR (ECONORMAS)* — desarrollado entre 2008 y 2009 —, observamos que el comienzo de las mismas estuvo marcado por un importante disenso entre las partes. Esto se debió principalmente a la voluntad inicial de la contraparte europea de incluir en el acuerdo de cooperación una vinculación directa entre las cuestiones comerciales y

las consideraciones ambientales por medio de la implementación de sistemas normalizados.

De haber prosperado, ese acuerdo de cooperación interregional en materia ambiental hubiera presentado más limitaciones que beneficios para los países del MERCOSUR. La carencia de transversalidad de la dimensión ambiental en el bloque sudamericano habría impactado directamente sobre los flujos de comercio intra e interregional.

En cambio el acuerdo finalmente alcanzado se propone avanzar sobre la creación de un mecanismo regional para la implementación de gestión ambiental y producción limpia para las PyMES del MERCOSUR. De todas maneras la idea de alcanzar la complementación regulatoria entre los países del MERCOSUR, no pierde de vista la preocupación de mejorar las condiciones necesarias promover la implementación del Acuerdo de Asociación interregional Unión Europea-MERCOSUR. Por lo tanto puede afirmarse como un tercer aporte del presente trabajo **que la cooperación interregional instrumentada a través de estrategias de asistencia técnica, constituye también en el caso MERCOSUR-UE un importante medio para buscar la convergencia normativa por medio de la difusión de valores y prácticas.**

Lo importante es que, tanto la UE como el MERCOSUR han sabido valerse de este marco de interacción alternativo para profundizar sus relaciones, reconociéndose mutuamente como legítimos actores internacionales capaces de jugar bajo las reglas imperantes en el actual sistema internacional. Este hecho queda demostrado por la voluntad de seguir adelante con las negociaciones, logrando definir en una segunda instancia la actual agenda de áreas temáticas de incluidas en la cooperación del programa ECONORMAS.

La cooperación interregional a través de ECONORMAS implica asimismo para el MERCOSUR la posibilidad de dar continuidad a una serie de marcos de acción ambientales sobre los que había consenso y voluntad a nivel regional, dentro de esas prioridades de continuidad encontramos a la estrategia regional de producción y consumo sustentables. En segundo lugar, este programa implica una oportunidad para nuevos aprendizajes tanto a nivel político en relación a la capacidad negociadora, como técnico en función de la posibilidad de seguir ampliando los atributos del MERCOSUR para incorporar en las estrategias de desarrollo la dimensión de la sustentabilidad.

Tal vez la velocidad con que estas incorporaciones han sido realizadas y los efectos reales de las mismas no cumplan con las expectativas de las voces más críticas. Sin embargo no debemos perder de vista que las componentes del desarrollo sustentable sobre los que el bloque se ha propuesto trabajar (producción y consumo sustentables) implican fuertes cambios en las

conductas y costumbres de los actores, y que dichos cambios requieren de importantes transformaciones que no pueden realizarse repentinamente. La estrategia de aproximación al tema desde una escala regional y su refuerzo por medio de la cooperación interregional, representan un hecho novedoso en la manera de afrontar las problemáticas ambientales. Por ello los esfuerzos en tal sentido también demorarán un tiempo en arrojar sus resultados, volviéndose entonces fundamental no perder de vista que las ideas de *progresividad* y *continuidad* deben ser las claves que guían el accionar regional del MERCOSUR.

## Índice Bibliográfico

**Agüero, R.** (2002). "Legislación Ambiental en el MERCOSUR". 1ª Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

**Alanis- Ortega, G. & Gonzalez, K.** (2002). "No Room for the Environment. The NAFTA Negotiations and the Mexican perspective on Trade and the Environment" en Deere, C & Esty, D. Greening the Americas. NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade. Massachusetts Institute of Technology.

**Andresen, S.** (2007) "The Effectiveness of UN Environmental Institutions". International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, Vol. 7, No. 4.

**Audley, J.** (1997). "Green Politics and Global Trade: NAFTA and the future of environmental politics". Georgetown University Press.

**Bache, I. & Flinders, M.** (2004). "Multilevel Governance". Oxford University.

**Berger, G.** (2003). "Reflections on governance: Power relations and policy making in regional sustainable development" Journal of Environmental Policy and Planning. Vol. 5 N. 3 September.

**Bernauer, T.** (1995). "The Effect of International Environmental Institutions: How We Might Learn More". International Organization 49 (2).

**Bersick, S.** (2004) Auf dem Weg in eine neue Weltordnung? Zur Politik der interregionalen Beziehungen am Beispiel des ASEM- Prozesses. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden- Baden.

**Bouwer M,** de Jong K, Jonk M, Berman T, Bersani R, Lusser H, Nissinen A, Parikka K & Szuppinger P (2005). "Green Public Procurement in Europe 2005 - Status overview". Virage Milieu & Management, Holanda.

**Bretherton, C. & Vogler, J.** (2008) "The European Union as a Global Actor" Second edition. London [u.a.] : Routledge.

**Carlsen, L. & Salazar, H.** (2002). "Limits to cooperation: A Mexican Perspective on the NAFTA's Environmental Side Agreement and Institutions" en Deere, C & Esty, D. Greening the Americas. NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade. Massachusetts Institute of Technology.

**Ceficale** (2007). "Guía sobre la cooperación Unión Europea- America Latina". Centre d'Etudes, Formation et Information sur la Coopération Amérique Latine- Europe. Francia.

**Cienfuegos, M.** (2002): "Las Negociaciones para la Ejecución del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea, el MERCOSUR y sus Respective Estados Miembros", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 13, año 6.

**Conca, G. & Dabelko, K.** (2002). "Environmental Peacemaking". Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

**Comisión Europea** (2010). "MERCOSUR Trade Statistics". DG Comercio. 16 Septiembre de 2010.

**Comisión Europea** (2008). "EC-LA Development Cooperation Guide 2008-2010".

**Comisión Europea** (2007). "MERCOSUR: Documento Estrategico Regional. 2007-2013".

**Comisión Europea** (2006). "The EU's Relations with MERCOSUR, overview" Bruselas. DG de Relaciones Exteriores. Abril.

**Comisión Europea** (2007). "Pequeñas, Limpias y Competitivas: Programa de asistencia a las pequeñas y medianas empresas para el cumplimiento de la legislación de medio ambiente". Bruselas, Octubre.

**Comisión Europea** (2002). "Unión Europea-MERCOSUR. Una Asociación para el futuro". Delegación en Montevideo.

**Comision de Cooperacion Ambiental- CCA** (2004) "Introduccion a las politicas de adquisiciones ambientales: Un panorama de las actuales politicas de compras con ventaja ambiental".

**Comision de Cooperacion Ambiental -CCA** (2005) "Successful Practices of Environmental management Systems in Small and Medium- Size Enterprises: A North American Perspective".

**Comission of the European Communities** (2008). "Public Procurement for a better environment" Comission. Brussels.

**Cortell, A. & Davis, P.**(2000). "Understanding the domestic impact of norms: a research agenda". *International Studies Review* 2 (1): 65-87.

**Diez, T.** (2005). "Constructing the self and changing others: reconsidering "normative power Europe". *Millennium* 33, Nº 3.

**Dilling R.** (2000) "Improving implementation by networking: the role of the European environmental agency" en Knill C. y Lenschow A. *Implementing EU environmental policy: new directions and old problems.*

**Dominguez, J.** (2006) "El funcionamiento del sistema de proteccion ambiental de la Unon Europea: Principios, Instituciones e instrumentos". Centro de Estudios demograficos, urbanos y ambientales. COLMEX.

**European Environmental Bureau** (2005). "EU Environmental Policy Handbook". November.

**Falkner, R.** (2007). "The political Economy of `normative power` Europe: EU environmental leadership in international biotechnology regulation". *Journal of European Public Policy*. Nº 14, June.

**Faust, J.** (2006), "The European Union's Relations with Mercosur: The Issue of Interregional Trade Liberalization", in: H. Hänggi, R. Roloff and J. Rüländ (eds), *Interregionalism and International Relations*, Routledge, London

**Fisher, R.** (2002) "Trade and Environment in the FTAA: Learning from the NAFTA" en Deere, C & Esty, D. *Greening the Americas. NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade.* Massachusetts Institute of Technology.

**García Luciani, M. & Moreno A.** (2005). "Competitividad y Medio Ambiente en el MERCOSUR". *Boletín Producción y Consumo Sustentable para el Siglo XXI*. Nº 7. Unidad de Producción y Consumo Sustentable. Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina.

**GeoMERCOSUR** (2008). "Integración, Comercio y Ambiente en el MERCOSUR". PNUMA/ CLAES. Octubre, Montevideo.

**Gilli, S.**(2003). "Medio Ambiente en el MERCOSUR". *Serie Grandes Eventos – Meio Ambiente vol I.* Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, 2003, mimeo.

**Gilson, J.** (2002). "Asia meets Europe: Interregionalism and the Asia- Europe meeting". Cheltenham Edward.

**Gilson, J.** (2005). "New interregionalism? The EU and East Asia". *European Integration*. Vol. 27, N. 3, 307-326. Septiembre.

**Gitli, E. & Murillo, C.** (2002) "A Latin American Agenda for Trade and Environment in the FTAA" en Deere, C & Esty, D. *Greening the Americas. NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade.* Massachusetts Institute of Technology.

**Gomes Saraiva, M.** (2008) "La Unión Europea como un actor internacinal y los países del MERCOSUR". En De Lombaerde, P. et al. (Eds). "Del regionalismo latinoamericano a la integracióninterregional". España, Editorial Siglo XXI.

- Grugel, J.** (2002) " Spain, the EU and Latin America: governance, identity in the making of "new" inter-regionalism " Real Instituto Elcano, Madrid, Documento de Trabajo.
- Gudynas, E.** (2007). "Conflictos Ambientales en zonas de frontera y gestion ambiental en America del Sur". Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES). Montevideo.
- Hanggi, H.** (2003). "Regionalism through interregionalismo: East Asia and ASEM". En Liu, F. & Régnier, P. Regionalism in East Asia. Paradigmshifting?. Capitulo 11. Routledge Curzon. London.
- Haas, E.** (1970) "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing" International Organization, 24(4).
- Haas, P.** (1993) "Protecting the Baltic and North Seas" en Haas, P., Keohane, R., & Levy, M. (eds) Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection, The MIT Press, Cambridge, MA London.
- Hettne, B.** (2008) "European Union as a Global Actor: an anatomy of actorship" Paper presented in the Garnet conference "The European Union in International Affairs" Brussels, 24 al 26 de Abril.
- Hey, C.** (2005) "EU environmental policies: A short history of the policy strategies" en European Union Environmental Policy Handbook: A critical analysis of EU environmental legislation. Ed. Stephan Scheuer .
- Hillary, R.** (2000) "Small and Medium Sized Enterprises and Environmental Management Systems: Experience from Europe" in Hamschmidt, J., Dyllick, T. (Eds), Nutzen Managementsysteme? Vom Umwelt zum Sustainability-Managementssystem, IWO-Diskussionsbeitrag No. 82.
- Hillebrand, W., Messer, D., & Meyer, J.** (1994). "Fortalecimiento de la capacidad tecnologica en paises en desarrollo. Ensenanzas de la cooperacion tecnica alemana". Estudios e Informes 12.
- Hochstetler, K.** (2003). "Fading green? Environmental politics in the Mercosur free trade agreement". Latin American Politics and Society, Vol. 45 N. 4.
- Hochstetler, K.** (2003). "Mercosur, Ciudadanía y Ambientalismo" en Jelin, E. Más Allá de la Nación: Las Escalas Múltiples de los Movimientos Sociales. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social .
- Hochstetler K.** (2006) "Race to the Middle: Environmental Politics in the Mercosur Free Trade Agreement" en *Handbook of Global Environmental Politics*, Ed. Peter Dauvergne. Cheltenham UK and Brookfield, VT: Edward Elgar.
- Hooghe, L. & Marks, G.** (2003) "Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance". American Political Science Review, Vol. 97 No. 2.
- Hufbauer, G. & Schoot, J** (2005). "NAFTA Revisited: Achievements and Challenges" Chapter 3. Institute for International Economics. EEUU.
- Hurrell, A.** (1995) "Regionalism in Theoretical Perspective" in Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order, Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds. Oxford: Oxford University Press.
- Jordan, A.** (2006). "The Environmental case for Europe: Britain`s European Environmental Policy". School of Environmental Sciences. Norwich, UK.
- Jordan, A. & Zito, A.** (2006). "Coordinating European Union Environmental Policy: Shifting from passive to active coordination?". CSERGE Working Paper EDM 0405. The Netherlands.
- Keohane, R.** (1984). "After Hegemony: Cooperation and Discord in a world political economy" Princeton University Press.
- Keohane, R. & Nye, J.** (1977). "Power and Interdependence. World politics in transition". Little Brown and Company. Boston

- Kern, A.** (2009). "Los países de renta media en la cooperación científica y tecnológica Norte-Sur". IX Congreso Nacional de Ciencia Política. SAAP. Santa Fe.
- Kramer, L.** (2002) "Development of Environmental Policies in the United States and Europe: Convergence or divergence?". Robert Schuman Center for Advanced Studies. European university Institute. Italy.
- Laciar, M.** (2003) "Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable". Ed. Ciudad Argentina.
- Lenschow, A.** (2004) "Environmental Policy: at a crossroad?" en Cowles, M. & Dinan, D. (editores) Developments in the European Union, Houndmills: Palgrave.
- Lenschow, A. & Knill, C.** (2005). "Coercion, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and Their Impact on National Institutions". *Journal of Common Market Studies*, 43:3.
- Lenschow, A. & Reiter, R.** (2007) "Keeping Competence. Policy coordination as a means for the Institutional Embedment of European Environmental Policy and Regional Policy". Chapter 3.
- Liefferink, D. & Jordan, A.** (2003) "The Europeanization of national environmental policy: A comparative analysis". In European Union Studies Association (EUSA) > Biennial Conference > 2003 (8th), March 27-29, 2003, pages 14, Nashville, TN.
- Liefferink, D. & Jordan, A.** (2005). "An Ever Closer Union of National Policy? The convergence of National Environmental Policy in the European Union". *European Environment* N 15.
- Lowe P., Liefferink, D. & Mol, A.** (1993) "The environment and the European Community: the analysis of political integration" London.
- Manners, I.** (2002). "Normative Power Europe: A contradiction in terms?" *JCMC*, Vol. 40 N° 2.
- Martínez Meléndez, L.** (2004). "Políticas y prioridades de adquisiciones ambientales en México".
- McCormick, J.** (2001). "Environmental policy in the EU". Palgrave Press. Houndmills and New York.
- MERCOSUR/GTZ** (2005). "Gestión Ambiental y Producción mas Limpia en el MERCOSUR. Logros alcanzados en los dos primeros años del Proyecto Competitividad y Medio Ambiente"
- MERCOSUR/PNUMA** (2008) "Proyecto Piloto Compras Publicas Sustentables en el MERCOSUR. Las Compras Publicas en el MERCOSUR: Propuesta para la incorporación de criterios de sustentabilidad".
- Milner, H.** (1992). "Theories of International Cooperation among nations. Strengths and Weaknesses". *World Politics* Vol. 44, N 3. 466-496. Abril.
- Mol, A.** (2002). "Ecological modernization and the global economy". *Global Environmental Politics* 2 (2): 92-115.
- Moreno, A. & García Luciani, M.** (2006). "Creación de normativa en el MERCOSUR: El caso ambiental". *Revista de Derecho Ambiental*. Lexis Nexis Argentina N°5.
- Moreno, A** (2008) "Algunos interrogantes respecto de la cuestión ambiental en MERCOSUR". EPICA: Espacio para la Integración y la convergencia.
- OECD** (2007) "Environment and Regional Trade Agreements". Organization for Economic Cooperation and Development.
- Oye, K.** (1986) "Explaining cooperation under anarchy: Hypotheses and strategies". In: Oye, K. (ed.) "Cooperation under Anarchy". Princeton: Princeton University Press.
- Pérez de Aramiño, K.** (2000). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Universidad del País Vasco. Editorial Icaria.

- Pinto Pirzkall, H.** (2007). "La política de cooperación de Alemania en América Latina". CAEI. Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- PNUMA** (1981). "La gestión ambiental en la industria de la celulosa y papel". Serie Número 1 Industria 1 Manual de Medio Ambiente. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- PNUMA/IIDS (2001). "Manual de Medio Ambiente y Comercio". Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente e Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable.
- Robles, A. Jr.** (2004). "The political economy of Interregional Relations: ASEAN and EU". Ashgate.
- Roloff, R.** (2001) "Europa, Amerika und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Das Interregionale Konzert und die ökonomische Dimension internationaler Politik" Paderborn: Schoeningh.
- Rüland, J.** (2002). "The EU as an Inter and Trans-regional actor: Lessons for Global governance from Europe's relationships with Asia". National Europe Center Nº 13. Australian National University. July.
- Rüland, J.** (2006). "Interregionalism: An unfinished Agenda". 295-313. En Heiner Hanggi., *Interregionalism and International Relations*. Routledge, London.
- Ruggie, J.** (1982) "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic System." *International Organization* 36 (2).
- Ryan, D.** (1998) "La problemática ambiental en el MERCOSUR". *International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)*.
- Salinas, R.** (2002) "Environmental challenges facing the MERCOSUR". *The Journal of Environment and Development* Nº 11.
- SAyDS /GTZ** (2008) "Gestión Ambiental y Producción Limpia en el MERCOSUR. Proyecto Competitividad y Medio Ambiente en la Argentina. Cinco Años con la Cooperación Alemana".
- SEGIB** (2008). "II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamerica". Secretaria General Iberoamericana. Madrid.
- Sjursen, H.** (2006). "What kind of power? European Foreign Policy in Perspective". *Journal of European Public Policy*, 13 Nº2. Special Issue.
- Schwartz, H.** (1971). "How to federate Europe? A methodological critique of European Integration". In Gerhard Lehmbuch, Kurt von Byeme and Iring Fetscher, eds. *Demokratisches System un politische Praxis der Bundesrepublik*. Festschrift für Theodor Eschenburg. Munich.
- Sobrinio Heredia, J** (2005), "Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano", en Molina del Pozo, C. & Faiña Medin, A.: *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales. El caso de Galicia*, Dijusa, Madrid.
- Söderbaum, F. & Van Langenhove, L.** (2006) "The EU as a Global Player: The Politics of Interregionalism". London: Routledge..
- Strange, T. & Bayley, A.** (2008). "Sustainable Development: Linking Economy, Society, environment". OECD.
- Szlezak, J., Reichel, A., Reisinger, H.** (2008) "National Sustainable Consumption and Production Strategies in the EU- a comparative review of selected cases". *Environmental Research, Engineering and Management*.
- Tarasofsky, R. & Palmer, A.** (2006), "The WTO in Crisis: Lessons Learned from the Doha Negotiations on the Environment". *International Affairs*, 82(5).

**Torres, B.** (2004). "A Diez Años de la Firma de los Acuerdos Ambientales Paralelos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte".

**Tussie, D. & Vazquez, P.** (2000). "Comercio y problemas ambientales en el contexto del MERCOSUR" en Araya Monica, Comercio y Ambiente temas para avanzar el dialogo. Organizacion de Estados Americanos. Washington DC

**Veiga, J.** (2007). " A Emergencia Socioambiental". Ed. São Paulo: Editora SENAC

**Véliz Argueta, B.** ( 2008) "The European Union and Central America: negotiating and interregional agreement". UNU-CRIS Working Papers W2008/6. United Nations University. CRIS (Comparative Regional Integration Studies).

**Victor, D., Raustiala, K. & Skolnikoff, E.** (1998) "The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments", The MIT Press, Cambridge, Mass.

**Von Moltke, K. & Ryan, D.** (2001) "Ambiente y Comercio: El caso de MERCOSUR y los Principios de Winnipeg". Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Ambiente.

**WBCSD: World Business Council on Sustainable Development** (1992) "Changing Course: A Global Business Perspective on development and the environment".

**Young, O.** (1994), "International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society", Cornell University Press, Ithaca and London.

**Zimmerling, R.** (1991). "External Influences of the integration of States". Freiburg- Munchen: Karl Alber.

## Índice de Cuadros

**Cuadro N° 1:** Declaración de Principios sobre Producción Limpia del MERCOSUR.....59

**Cuadro N° 2:** Directrices de Gestión Ambiental y Producción mas Limpia para complementar los Foros de Competitividad del MERCOSUR.....63

**Cuadro N° 3:** Exportaciones e Importaciones del MERCOSUR: 1990- 2009.....95

**Cuadro N° 4:** Apoyo al Proceso de Integración Regional del MERCOSUR por parte de la Unión Europea: Áreas de Acción para los periodos 2002-2006 y 2007-2013.....100

## Índice de Actores Entrevistados

Apellido y Nombre	Institución u Organización
Alzari, María José	Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sustentable (CEADS)
Araujo, José Alfredo	Coordinador Nacional de Foros Estaduales de Producción más Limpia. Ministerio de Medio Ambiente de Brasil.
Baena, Julio Cesar	Coordinador Subalterno Subgrupo de Trabajo Número 6, MERCOSUR. Ministerio de Medio Ambiente de Brasil.
Belaústegui, Victoria	Ex Funcionaria Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina.
Carbajal, Ariel.	Punto Focal Proyecto CyMA. Subgrupo de Trabajo Número 6, MERCOSUR. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina.
Ciancio, Carolina	Cámara Empresaria de Medio Ambiente (CEMA)
Devia, Leila	Directora del Programa de Medio Ambiente. Instituto Nacional de Tecnologías Industriales (INTI)
Gaspes, Ezequiel y García Luciani, Melinda	Instituto Argentino de Desarrollo Sustentable (IADS)
Guarin, Helena	Supervisora para América Latina. EuropeAid. Comisión Europea
Laciar, Mirta	Coordinadora Nacional. Subgrupo de Trabajo Número 6, MERCOSUR. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina
Martínez, Carolina	Subgrupo de Trabajo Número 7, MERCOSUR. Foro de Competitividad Madera y Muebles del MERCOSUR. Secretaría de Industria de Argentina.
Neuhaus, Esther	Foro Brasileño de ONG y Movimientos Sociales para el Medio Ambiente (FBOMS). Brasil.
Palmero, Alessandro	Directorado General de Relaciones Exteriores. Comisión Europea
Perlini, Alcira	Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. Comisión de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable. (CCSC) Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina

## Anexos

### ACUERDO MARCO SOBRE MEDIO AMBIENTE DEL MERCOSUR

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: Áreas Temáticas**

### 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

### 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

### 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

### 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

**Política  
de Promoción y Cooperación  
en materia de  
Producción y Consumo Sostenibles  
en el MERCOSUR**

**Plan de Acción en Producción y  
Consumo Sostenible en el  
MERCOSUR**

## **C O N T E N I D O**

### **Introducción: Contexto y Antecedentes**

#### **Cap. 1: Propuesta de Plan de Acción**

- 1.1 Selección de líneas de acción
- 1.2 Criterios y orientación para la identificación de recursos
- 1.3 Prioridades y acciones a corto plazo
- 1.4 Puesta e marcha y seguimiento

#### **Cap. 2: Sugerencias para planes de acción a nivel nacional**

- 2.1 Pasos generales para construir programas nacionales de PCS
- 2.2 Sugerencias específicas para los Estados Partes del MERCOSUR

#### **Cap. 3: Plan de Acción a lo Largo Plazo**

#### **Cap. 4: Plan de Acción bi-anual**

## **A P E N D I C E**

### **Anexo I: Dec. CMC 26/07**

## **INTRODUCCION**

La finalidad del presente Plan de Acción es proponer mecanismos y formatos para planificar, poner en marcha y dar seguimiento a la implementación de la “Política de Promoción y Cooperación en materia de Producción y Consumo Sostenibles en el MERCOSUR” que fue aprobada por el Consejo del Mercado Común (CMC) en junio de 2007 (Dec. 26/07).

Con respecto a la implementación de la Política, la misma establece en su artículo 7° que “los Estados Partes deberán elaborar, en un plazo no mayor a un año, a partir de su fecha de aprobación, un Plan de Acción para la Producción y el Consumo Sostenibles en el MERCOSUR.”

La política fue propuesta por el Subgrupo de Trabajo No. 6 Medio Ambiente del MERCOSUR (SGT 6), quien para elaborarla realizó un amplio proceso de consultas con sectores gubernamentales, el sector privado, el sector académico, y la sociedad civil en cada uno de los Estados Partes. Dentro de la agenda de trabajo del SGT 6 la política surge del área “Competitividad y Medio Ambiente” (CyMA) que contó con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana a través de la GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit).

Para su elaboración, se han tomado como antecedentes los siguientes documentos e instancias regionales:

- El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR y su Plan de Implementación
- la Decisión 14/06 referida a la internalización de Criterios de GA y P+L en el Programa Foros de Competitividad del MERCOSUR
- los avances en el MERCOSUR y en cada uno de los Estados Partes en materia de Producción y Consumo Sostenibles (véanse entre otros las publicaciones de cierre del Proyecto CyMA)
- la interrelación con otros temas de la agenda del SGT 6 y de los Ministros de Medio Ambiente (por ej.: Acuerdo sobre Política MERCOSUR de Gestión Ambiental de Residuos Especiales de Generación Universal y Responsabilidad Post-Consumo, la Estrategia de Lucha contra la Desertificación y la Sequía y el Acuerdo sobre Biodiversidad).
- el Plan de Implementación de la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 2002
- los informes elaborados por el PNUMA sobre el estado del Proceso de Marrakech
- los reportes de las tres reuniones regionales del Consejo de Expertos de Gobierno en PCS para América Latina y el Caribe

De la misma forma, esta Propuesta de Plan de Acción toma en cuenta los avances a nivel internacional en materia de Consumo y Producción Sostenibles, en el marco del “Proceso de Marrakech”, en particular las Guías para elaboración de programas de PyCS de UNEP y el Plan de Acción a 10 años presentado por África, el marco de acción en PCS de la Unión Europea y los pla-

nes nacionales presentados por Inglaterra, República Checa, Finlandia, entre otros.

El llamado Proceso de Marrakech se inició en respuesta a la necesidad de dar cumplimiento al Capítulo III del Plan de Implementación de la Cumbre Mundial de Johannesburgo (2002) que exhorta cambiar los patrones insostenibles de producción y consumo.

El Plan de Implementación llama a todos los países a la acción para alentar y promover el desarrollo de programas marco con horizontes de 10 años para apoyar las iniciativas nacionales y regionales en producción y consumo sostenibles. Esto implica promover el desarrollo social y el crecimiento económico sin degradar el ambiente, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos y la sustentabilidad de los procesos productivos. Si bien todos los países deben tomar acciones al respecto, los países desarrollados deberán asumir el liderazgo del necesario proceso de cambio, asistiendo a los menos desarrollados con los recursos financieros y técnicos necesarios.

Desde el inicio del proceso, se realizaron tres reuniones internacionales: Marrakech (2003), Costa Rica (2005), y recientemente Estocolmo (2007), con importantes avances tanto internacionales como regionales. Cada región del mundo comenzó sus propios procesos de identificación y definición de prioridades para incluir en sus respectivos programas marco. Así, tanto Asia-Pacífico, como Europa, África y América Latina y el Caribe fueron fortaleciendo sus acciones en torno al cambio de patrones de producción y consumo.

Por su parte, se han establecido grupos de trabajo internacionales (Task Forces) como iniciativas voluntarias liderados por países desarrollados, para avanzar hacia la definición de un programa marco a 10 años de manera más consistente con determinadas prioridades. Se contemplan los siguientes objetivos: a) apoyar la implementación de proyectos concretos en PCS; b) mejorar herramientas y metodologías para PCS; y c) fortalecer la cooperación norte-sur en el proceso de implementación de PCS. Se han puesto en marcha los siguientes grupos de trabajo:

- Cooperación con África (liderado por Alemania)
- Productos Sustentables (liderado por Inglaterra)
- Estilos de Vida Sustentables (liderado por Suecia)
- Compras Públicas Sustentables (liderado por Suiza)
- Turismo Sustentable (liderado por Francia)
- Infraestructura y construcción sustentable (liderado por Finlandia)
- Educación para el Consumo Sustentable (liderado por Italia)

América Latina y el Caribe (LAC) ha realizado hasta la fecha tres reuniones regionales (Buenos Aires, 2003 y Managua 2003 y 2005) como muestra de su compromiso y voluntad de dar cumplimiento a los compromisos internacionales. Los principales resultados han sido la creación del Consejo Regional de Expertos de Gobierno en Producción y Consumo Sustentable como órgano reconocido por el Foro de Ministros de Ambiente de América Latina y el Caribe y

la aprobación de la Estrategia Regional y las principales áreas de acción por parte del Foro.

Dadas las diferencias de prioridades y necesidades intra-regionales, se acordó organizar el Consejo de Expertos en 4 subgrupos o subregiones: Caribe, Mesoamérica, Región Andina y Cono Sur ó MERCOSUR ampliado (más Chile y Bolivia). De este modo, cada subregión debe establecer sus propias prioridades y líneas de acción, para luego incluirlas en el programa regional, de acuerdo a las bases ya discutidas y acordadas por el Foro de Ministros.

En este escenario, el MERCOSUR muestra avances importantes que pueden ser capitalizados a nivel de toda la región de Latinoamérica. La reciente aprobación de la política de producción y consumo por parte de las máximas autoridades del MERCOSUR representa un hito importante de compromiso y voluntad política de alto valor para el proceso de Marrakech.

Este Plan de Acción en Producción y Consumo Sostenible para el MERCOSUR demuestra la voluntad y capacidad regional de cambiar los paradigmas productivos y de consumo hacia la sustentabilidad.

## CAPÍTULO 1: PROPUESTA DE PLAN DE ACCIÓN

El “Plan de Acción de la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el MERCOSUR” –adelante: PAPyCS- es una herramienta dinámica, sujeta a revisiones y modificaciones periódicas, abarcando tanto las acciones conjuntas como las pautas acordadas para la elaboración de Planes de acción en cada uno de los Estados Partes. Los objetivos y resultados esperados están enmarcados en una visión integral de largo plazo, destacando los elementos esenciales, tanto a nivel organizacional, como de responsabilidad y recursos, para una aplicación exitosa de la Política.

El Plan se estructura en 8 áreas de trabajo principales, los resultados esperados correspondientes a cada uno, sus respectivas acciones, plazos<sup>1</sup>, responsable y recursos<sup>2</sup>. Sin embargo, dado que el Plan es una herramienta dinámica sujeta a revisiones y modificaciones periódicas, éstos pueden variar, incluirse otras o eliminarse.

En un primer momento la responsabilidad no solo para el seguimiento sino también para la puesta en marcha del Plan y la realización de las actividades recae en el SGT6, apoyado por el Grupo *ad hoc* PCS (**ver Recomendación B-2**). Las acciones vinculadas a su función de coordinación, integración, generación de propuestas y definición de líneas estratégicas prioritarias, incluyendo negociación para posibles fuentes de financiamiento corresponden con la función natural del Subgrupo y no suponen necesariamente asignación adicional de recursos. Por otra parte, el SGT 6 debería concentrarse en el correr del tiempo más al ámbito estratégico y de seguimiento, mientras que la propia ejecución del Plan de Acción Regional, así como el armado y puesta en marcha de proyectos, son delegadas al Comité ejecutor del Plan, que debe creado para estos fines. .

Consecuentemente, la propuesta de implementación se divide en dos Anexos en función de la evolución del marco institucional, del tiempo y del responsable principal de su ejecución: El **Anexo II** constituye el **Plan de Acción general** e integral para la aplicación de la Política, con una visión a largo plazo (a 10 años e inclusive más), presentando actividades a ser ejecutadas por un órgano específico con dedicación exclusiva, llamado Comité de Ejecución del Plan ó CEP. En la sección 3.1 del presente capítulo se presentará un esquema organizacional a nivel de actores, relacionamiento y evolución a lo largo del tiempo que conforman el marco institucional para la acción. En cambio, el **Anexo III** presenta un **Plan de Acción a corto plazo (bi-anual)**, que contempla las acciones para la puesta en marcha de la política y las prioritarias a corto plazo, pensadas bajo responsabilidad directa del SGT6, con el apoyo del grupo *ad hoc* PCS.

---

<sup>1</sup> Plazos: Corto plazo, entre 1 y 2 años; Mediano plazo, entre 3 y 5 años; y Largo Plazo, entre 5 y 10 años.

<sup>2</sup> Toda vez que la columna Recursos refiera a Fondos PAPyCS implica la búsqueda de financiamiento adicional en las fuentes de recursos sugeridas en el punto 3.3. para el conjunto de actividades

## 1..1 Selección de líneas de acción

En virtud del Art. 6 que establece ocho lineamientos estratégicos que deberán ser observados por los Estados Parte, se estructuran las áreas de necesidades o problemas y se derivan las líneas de acción propuestas. La relación entre posibles Líneas de Acción, lineamientos estratégicos y problemas es mostrada en **tabla 1**.

<b>Lineamientos estratégicos de la Política</b>	
a)	Generación de instrumentos adecuados que faciliten la complementariedad entre las políticas productivas y ambientales del MERCOSUR
b)	Estímulo de la cooperación público-privada en la implementación de procesos de producción y consumo sostenibles
c)	Promoción de la incorporación de prácticas de producción y consumo sostenibles en el Mercosur
d)	Fomento de la innovación en el diseño y el desarrollo de productos y servicios que generen el menor impacto ambiental, mejoren la equidad social y promuevan la prosperidad económica
e)	Fortalecimiento de la educación formal e informal sobre patrones de producción y consumo sostenibles
f)	Facilitación del acceso a la información en Producción y Consumo Sostenibles a la sociedad
g)	Desarrollo de capacidades e intercambio de experiencias entre los Estados Partes en materia de Producción y Consumo Sostenibles
h)	Promoción de una actitud preventiva, social y ambientalmente responsable del sector productivo y de los consumidores

Existen muy distintas alternativas para acotar las líneas de acción a temas prioritarios pre-establecidos en el MERCOSUR, que pueden ser evaluadas por el SGT6 oportunamente. Además de los lineamientos estratégicos de la norma 2/07 parece importante tomar en cuenta los temas prioritarios abordados en el Plan de Implementación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, los temas prioritarios abordados por los Subgrupos de Trabajo 6, y los temas prioritarios abordados por los órganos dependientes de la Reunión de Ministros.

Por otro lado, podría utilizarse un criterio mixto, tomando algunos temas prioritarios de cada alternativa, combinados con las áreas principales, de la Iniciativa Latinoamericana, ó según la conformación de los *Task Forces*. Asimismo, podrían considerarse los temas prioritarios definidos en el Capítulo III del Plan de Acción de Johannesburgo<sup>3</sup>, el cual exhorta cambiar los patrones insostenibles de Consumo y Producción. A saber:

- I. Introducir cambios fundamentales en el modo en que producen y consumen las sociedades

<sup>3</sup> Cumbre mundial para el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo 2002

- II. Alentar y promover la elaboración de un marco de programas a 10 años para PCS
- III. Aumentar las inversiones en producción limpia y ecoeficiencia
- IV. Integrar PCS en las políticas, programas y estrategias de desarrollo sostenible y de reducción de la pobreza.
- V. Promover la responsabilidad ambiental y social de las empresas
- VI. Alentar a las autoridades a que tomen en cuenta la integración del desarrollo sustentable para el desarrollo nacional y local, las inversiones en infraestructura, el desarrollo empresarial y las compras públicas.
- VII. Promover un el uso y generación de energía para el desarrollo sostenible.
- VIII. Promover un enfoque integrado de la formulación de políticas en los planos nacional, regional y local para el transporte y uso de la tierra.
- IX. Prevenir y reducir al mínimo los desechos y aumentar al máximo la reutilización, el reciclado y el empleo de materiales alternativos inocuos para el medio ambiente.
- X. Renovar el compromiso, como se pide en el Programa 21, de gestionar de manera racional los productos químicos y los desechos peligrosos durante su ciclo de vida.

La presente propuesta de PLAN DE ACCIÓN parte de los lineamientos estratégicos e la propia Política transformándolos en 8 líneas de acción. Comparando las líneas de acción con las 10 áreas nombradas en el Cap. III del Plan de Implementación de Johannesburgo se nota que las primeras 6 áreas de este último corresponden en gran medida a los objetivos de la política MERCOSUR y a los lineamientos estratégicos. Por otro lado, las últimas 4 áreas del plan de implementación hacen referencia a temas sectoriales, donde el cambio hacia patrones sostenibles es considerado prioritario: Energía, transporte, residuos sólidos, sustancias peligrosas.

Dado que estos temas son de suma importancia también para la sub-región del MERCOSUR se recomienda que sean tomados en cuenta de forma en la definición de programas y proyectos específicos.

Si bien la base estructural del Plan de Acción son las 8 líneas de acción derivadas de los lineamientos estratégicos, eso no impide definir y lanzar iniciativas o proyectos de cooperación que sean transversales a ellas y que abarquen uno o más de los temas sectoriales citados o los temas tratados por los “task forces” del proceso de Marrakech.

## **1.2 Criterios y orientación para la identificación de recursos**

La puesta en marcha del proceso de implementación de la política no depende necesariamente de la disponibilidad de recursos adicionales. Sin embargo se recomienda, crear alianzas estratégicas con actores relevantes en le región pa-

ra juntar esfuerzos y recursos para este fin y explorar posibilidades de recursos técnicos financieros específicos para el pleno desarrollo de las acciones previstas.

Asimismo, para la orientación de búsqueda de los recursos necesarios y fuentes alternativas de financiamiento, se agrupan en tres grupos principales:

- En lo que se refiere al financiamiento de las actividades específicas de funcionamiento del SGT 6 –para reuniones, talleres y demás acciones de vinculación con otros actores, pasajes y viáticos– la fuente de financiamiento identificada son los propios Organismos Ambientales Nacionales (OAN), quienes probablemente deberán ajustar el presupuesto en función del aumento de actividades de esta índole. Del mismo modo, se espera obtener de los OAN el apoyo y colaboración en especies para la realización de las distintas reuniones y eventos programados.
- Por otro lado, se espera obtener recursos alternativos a partir de proyectos, programas o instituciones existentes y vinculadas al tema, para financiar actividades específicas y puntuales, como puede ser la organización de una reunión, de un estudio, una consultoría de corto plazo, o la impresión de material. Las instituciones, públicas, privadas e internacionales, que interactúan y se vinculan con el SGT 6 en temas de PCS, son las principales fuentes de financiamiento para temas puntuales a las que se puede recurrir. Además de obtener apoyo y recursos para la ejecución de acciones, la gestión de pequeñas contribuciones –tanto en especies como en dinero– permite involucrar en la acción a las partes interesadas en el tema y, de alguna manera, comprometerlos en el desarrollo y expansión de PCS en la región.
- Finalmente, la tercera alternativa que se agrupa como Fondos PAPyCS, se refiere a recursos técnicos y financieros específicamente para la ejecución de un conjunto de actividades, que pueden ser todas las actividades restantes o sólo un grupo en función de los objetivos y plazos. Esta alternativa incluye las fuentes principales que se mencionan en el punto 3.3, y requiere para su consecución, la elaboración y redacción de proyectos para ser presentados a las fuentes identificadas. La responsabilidad por la gestión de fondos está asignada al SGT6 en primera instancia, hasta lograr el financiamiento inicial para sostener el CEP, luego de lo cual éste estará en condiciones de redactar y preparar proyectos a ser gestionados por el Subgrupo.

En concordancia con Art. 8 de la norma 26/07 se recomienda explorar las posibilidades de identificar los recursos técnicos y financieros necesarios para la implementación de la política. Si bien el Plan puede comenzar a ser implementado focalizando en algunas acciones a corto plazo de menor necesidad de recursos, a través de la optimización de los recursos hoy disponibles y de alianzas estratégicas, es preciso obtener recursos adicionales de asignación específica para lograr su plena ejecución. Con respecto a posibles fuentes de financiamiento y apoyo técnico se indican las siguientes opciones entre otras:

- FOCEM

- Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pymes
- PNUMA
- Unión Europea
- Cooperación Técnica alemana
- FOMIN: el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el propio Banco
- JICA
- AESCI
- ONUDI

Considerando que todas las cooperaciones serán gestionadas a través del CCT, solicitamos que el SGT 6 las encamine al GMC.

### **1.3 Prioridades y acciones a corto plazo**

A corto plazo habría que concentrar los esfuerzos en la creación de las condiciones y estructuras necesarias para poder implementar la política (ver cap. 2):

- Realizar los máximos esfuerzos para lograr la internalización de la DEC. N° 26/07 en los reglamentos jurídicos de los Estados Partes. Los Estados Partes informarán de manera periódica sobre los avances de este proceso.
- Aprovechar el grupo ad-hoc Competitividad y Medio Ambiente para disponer de apoyo técnico en Producción y Consumo Sostenibles
- Realizar los máximos esfuerzos para lograr una efectiva articulación entre los miembros del SGT6 y los responsables del área de cada país / puntos focales del proceso de Marrakech.
- Explorar las posibilidades para movilizar recursos propios y de la Cooperación Internacional.

En adelante se señalan algunas acciones de importancia especial por línea de acción según lo establecido en el artículo 6 de la política PCS MERCOSUR:

#### *(1) Integración de políticas productivas, ambientales y sociales*

Entre las prioridades a corto plazo está el seguimiento a las actividades conjuntas con el SGT No. 7 Industria y los Foros de Competitividad. Dado que Consumo y Producción Sostenibles son un tema transversal, el espectro de Interactuación se ampliaría a otros subgrupos y foros del MERCOSUR, tales como SGT 8 Agricultura, SGT 9 Energía y otros (a mediano plazo).

#### *(2) Promoción del diálogo y cooperación público privada*

A corto plazo habría que fortalecer la inter-actuación con las instancias público-privadas a nivel nacional, aportando la visión de Producción y Consumo Soste-

nibles. Las mismas podrían servir como instrumento para difundir y multiplicar el tema. Es clave la participación de la sociedad civil. En la perspectiva parece importante elevar el debate público-privado a nivel regional.

### *(3) Promoción de prácticas de PCS en sector público y privado*

Las acciones dirigidas al sector privado deberían estar orientadas a ampliar los conceptos de Producción más Limpia y Eco-eficiencia, incorporando los aspectos sociales. Además se debería crear incentivos y procurar mecanismos de mercado para provocar cambios de comportamiento empresarial hacia la sostenibilidad de los patrones de producción (p.ej. instrumentos económicos y sistemas de reconocimientos a empresas pro-activas).

Por otro lado es considerado de primordial importancia que el sector público de un buen ejemplo. En dos ámbitos se visualizan avances a corto y mediano plazo:

- Que los organismos responsables del tema Producción y Consumo Sostenibles, en muchos casos los órganos medioambientales, implementen y sigan fortaleciendo sus programas para introducir buenas prácticas de Producción y Consumo Sostenibles en su propio funcionamiento.
- Impulsar programas de Compra Pública Sostenible en cada E.P. en base a lineamientos conjuntos.

### *(4) Innovación orientada a incorporar PCS en bienes y servicios*

Programas de Investigación y Desarrollo son considerados un elemento importante a mediano y largo plazo; deberían partir de una visión holística “de la cuna a tumba” o del ciclo cerrado y utilizar herramientas como el ecodiseño, el análisis del ciclo de vida así como indicadores de desempeño.

### *(5) Incorporación de PCS en sistemas de educación formal y no formal*

Dado que “Producción y Consumo Sostenibles” sigue siendo un concepto poco difundido, el conjunto de actividades de información, difusión, capacitación y educación tienen mucho peso. A corto plazo se recomienda explorar posibilidades para la inclusión de PCS en la educación.

### *(6) Generación y puesta a disposición de información en PCS*

Por los motivos expuestos se requiere de una estrategia de información y divulgación de PCS. El SIAM - Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR es uno de los instrumentos centrales en este contexto y debería ser dotado de un espacio sobre el tema PCS.

### *(7) Desarrollo de capacidades e intercambio en materia de PCS*

A corto plazo se recomienda elaborar e implementar un programa de cooperación horizontal con un intercambio sistemático en PCS; las experiencias deberían estar disponibles a través del SIAM y de otros sistemas. A mediano plazo, hay que dar énfasis a la concientización y capacitación de actores clave de ins-

tituciones relevantes del sector público y privado, promoviendo la creación de una oferta de servicios adecuados.

(8) *Promoción de una actitud preventiva, social y ambientalmente responsable del sector productivo*

Este ámbito se relaciona con línea de acción 3; un comportamiento pro-activo, social y ambientalmente responsable del sector privado es un requisito fundamental para que los patrones sostenibles de producción y consumo se promulguen e impongan efectivamente. Las acciones de promoción podrían encaminarse mayormente a mediano plazo.

#### **1.4 Ejecución y seguimiento**

Es de reiterar que la disponibilidad de recursos adicionales no constituye una condición para la puesta en marcha del Plan de Acción (Anexo II). Sin embargo, a mediano y largo plazo el grado de éxito así como sus resultados e impactos dependen en gran medida de la posibilidad de crear alianzas estratégicas y movilizar a través de las mismas, eventuales proyectos de cooperación internacional y otras fuentes los recursos necesarios.

En este sentido se recomienda iniciar ya el proceso de implementación en base a un Plan de Acción a corto plazo (Anexo III). El mismo debería tener una validez de al máximo 2 años a partir de la fecha de entrada en vigor de la política. En este tiempo se crean las condiciones y estructuras incluyendo una unidad de ejecución, llamado CEP – Comité de Ejecución del Plan.

Se recomienda seguir trabajando sobre planes de acción bi-anuales, a cargo del SGT No. 6 con el apoyo del grupo ad hoc CyMA.

- Realizar el seguimiento y del plan bi anual y asegura su evaluación periódica
  - Por lo menos cada 6 meses una reunión de revisión del PAPLYCS, en escala pequeña – esencialmente el SGT 6 con el grupo ad-hoc CyMA.
  - Cada 24 meses una evaluación más profunda con la formulación de un nuevo plan de acción bianual.

En las evaluaciones bianuales deberían participar no solo representantes de distintos sectores gubernamentales sino también actores del sector privado y de la sociedad civil. Tal vez este mecanismo podría ir en paralelo con la organización de una conferencia o un evento (Mesa Redonda) sobre PCS en la sub-región MERCOSUR.

## **CAP. 2: SUGERENCIAS PARA PLANES DE ACCIÓN A NIVEL NACIONAL**

Existen diferentes niveles y áreas de trabajo en PCS en cada uno de los Estados Parte. Sin embargo, dado que esta política define un marco común para la acción, con orientaciones macro y prioridades generales que pueden ser adaptadas o focalizadas en función de las necesidades particulares de cada país, las iniciativas nacionales deberían insertarse o alinearse a este marco de manera de aprovechar sinergias y optimizar recursos.

De este modo, los 8 lineamientos estratégicos de la Política MERCOSUR podrían tomarse como marco general para el establecimiento de políticas y programas nacionales en PCS. Igualmente, deberían buscarse las similitudes y sinergias en los resultados esperados y las acciones principales.

Dado que, téngase o no una política en PCS vigente en cada país, existe siempre un proceso de revisión y adaptación de los programas que se llevan adelante. Por esta razón, se presenta aquí una orientación tanto para el establecimiento de nuevas políticas o planes de acción como para la readecuación de los programas existentes.

### **2.1 Pasos generales para construir programas nacionales de PCS**

Siguiendo las recomendaciones realizadas por PNUMA en la Guía para Desarrollar Programas Nacionales en PCS<sup>4</sup>, podrían seguirse los siguientes pasos divididos en tres fases: Desarrollo, Ejecución y Monitoreo. Esta metodología se presenta como una forma de complementar las acciones ya existentes, que puede ser enriquecido con los aportes y contribuciones de cada país. En la etapa de Desarrollo se incluyen:

- **Paso 1:** Establecer un ámbito de intercambio de ideas, propuestas y generación de acciones conjuntas con participación del sector empresario, de la sociedad civil, universidades y centros de formación y otras agencias gubernamentales.
- **Paso 2:** Realizar estudios de diagnóstico, o reunir y analizar información existente que permita identificar el problema, sus características, actores involucrados, acciones o programas en marcha, para poder adecuar las mejores soluciones y propuestas de política.
- **Paso 3:** Establecer un marco institucional para la ejecución y seguimiento del Plan de acción, sea una estructura existente o nueva deberá definirse el responsable del tema en el ámbito nacional, así como las herramientas y marco normativo específico.

---

<sup>4</sup> Para más información ver <http://www.unep.fr/pc/sustain/initiatives/action.htm>

- **Paso 4:** Seleccionar áreas prioritarias para focalizar las acciones iniciales, dado que la escasez de recursos limita la posibilidad de avanzar en todos los frentes al mismo tiempo.
- **Paso 5:** Definir objetivos y metas, permite orientar la acción a resultados concretos en plazos definidos.
- **Paso 6:** Seleccionar políticas e instrumentos como mecanismos para el logro de los objetivos establecidos

En la etapa de Ejecución se incluyen:

- **Paso 7:** Los organismos ambientales de los Estados Partes harán los máximos esfuerzos para disponer de un presupuesto necesario para la ejecución de este Plan de Acción.
- **Paso 8:** Ejecución del Programa ó Plan, implica la utilización de recursos económicos, financieros, técnicos y materiales para la implementación de las actividades definidas.

En la etapa de Monitoreo se incluyen:

- **Paso 9:** Documentar, monitorear y evaluar en función de los mecanismos y criterios establecidos en el Plan de Acción, incluyendo la redefinición ó readecuación de actividades y objetivos. Dependiendo de la duración del Plan, normalmente se definen períodos de evaluaciones semestrales ó anuales.
- **Paso 10:** Mantener y mejorar. Contribuir al cambio en los patrones de producción y consumo requiere de acciones en el corto y mediano plazo, e indefectiblemente se debe plantear un horizonte de largo plazo.

Todos los pasos mencionados tienen dos ejes comunes: la comunicación y consulta permanente con los actores clave y la integración con otras políticas de desarrollo.

Este esquema constituye un enfoque flexible, las circunstancias locales darán forma definitiva al proceso a seguir. No necesariamente deben realizarse los 10 pasos presentados aquí, pueden existir ya acciones en esas áreas o pueden generarse combinaciones entre ellas. Dado que los 4 países de la región han realizado ya acciones en el tema, la aplicación de este esquema se ajustará a las necesidades particulares de cada uno. Posiblemente, sea un planteo útil para incluir la cuestión del consumo sustentable, dado que en general se ha avanzado más en producción limpia, como indican los informes nacionales.

## **2.2 Sugerencias específicas para los Estados Partes del MERCOSUR**

En el caso específico de los Estados Partes del MERCOSUR la existencia de una política en la materia es el factor determinante para la construcción de planes, programas y estrategias nacionales de Consumo y Producción Sostenibles.

Independientemente del estado de cada uno y de la aplicabilidad del esquema para la creación ó fortalecimiento de programas nacionales en PCS, existen elementos comunes claves para el proceso, que deben ser tenidos en cuenta:

**1) Internalizar la Política MERCOSUR:** en cumplimiento del Artículo 3 la Decisión 26/07 los Estados Parte deberán incorporar la Política MERCOSUR en PCS en sus respectivos ordenamientos jurídicos antes del 21/06/08, tomando así como referencia para sus acciones nacionales los lineamientos estratégicos y criterios definidos en dicha Política.

**2) Iniciar/fortalecer un proceso participativo:** tanto en las etapas de diseño como ejecución del Plan es importante iniciar -o fortalecer en el caso que exista- un proceso de consulta con la participación más amplia posible, identificando en cada país los actores relevantes para sus procesos nacionales. Particularmente, esto requiere incluir con especial énfasis a los actores y temáticas de las dimensiones ambientales y sociales.

**3) Definir objetivos, metas e indicadores** es central para el éxito de cualquier plan, así como las instancias de monitoreo y evaluación en función de los objetivos establecidos, lo que provee información a las partes involucradas en la ejecución e interesadas en sus resultados.

**4) Integrar el plan con otros planes/programas/estrategias a nivel nacional.** A nivel nacional generalmente existen estrategias o políticas para el desarrollo sustentable, reducción de la pobreza, etc., así como políticas de desarrollo en general (industrial, agrícola, energética, transporte, etc). Si bien existen muchos puntos en común, debe profundizarse la complementariedad. La integración representa una acción superadora para aprovechar las sinergias y lograr un desarrollo equilibrado.

**5) Focalizar las acciones en sectores o áreas prioritarias** ayuda a concentrar esfuerzos y disminuir las necesidades de recursos, ya que avanzar en todos los frentes es imposible e impracticable. Una manera es diseñar planes de PCS para sectores específicos, evaluar y analizar los resultados para extender luego el programa al resto de los sectores de la economía.

**6) Procurar la convergencia entre la política nacional y regional.** Si bien el PAPyCS está pensado para su aplicación e impacto a nivel regional, cada país debería identificar aquellas actividades que pueden coadyuvar a la acción nacional para trabajar en el mismo sentido, de modo de generar sinergias entre los ámbitos nacionales y regionales.

**7) Crear la capacidad técnica para llevar adelante programas nacionales de PCS;** eso implica mantener las estructuras técnicas con funcionarios capacitados a lo largo del proceso. Estos procesos tanto a nivel regional como inter-

nacional son largos y requieren de mucha participación para garantizar la correcta representatividad de los intereses y necesidades de cada país y cada región. La estabilidad de los puntos focales o funcionarios técnicos a cargo del tema en cada país es altamente recomendable con el fin de minimizar, entre otros, los costos de aprendizaje

Finalmente queremos proponer algunos compromisos y acciones prioritarias a ser realizadas a nivel nacional en forma paralela:

- que cada país organice un evento de difusión de la Política y su Plan de Acción con participación de la sociedad civil durante la ejecución de este Plan bi anual
- que cada país haga los pasos necesarios para fortalecer la instancia público-privada para que se comprometa con la promoción de la política de PCS
- que cada país lance y/o fortalezca iniciativas para promover buenas prácticas de Producción y Consumo Sostenibles en la administración pública (Indicados: programas en curso en cada E.P. antes de 2010)
- que cada país efectúe las gestiones pertinentes para la consideración de la temática de compras públicas sostenibles en el marco de la normativa vigente en el MERCOSUR.
- que cada país lance y/o fortalezca actividades de información, concientización y capacitación dirigidos a actores clave de otros sectores gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil para promover PCS.

### **Cap. 3: Plan de Acción a Largo Plazo**

El Plan de Acción en Producción y Consumo Sustentable para el Mercosur (PAPyCS) presentado en esta propuesta se ha elaborado con una visión de largo plazo, de 10 años ó más, con períodos de revisión y evaluación bianuales.

A los fines de lograr coherencia entre las acciones a nivel nacional y regional, el SGT6 hará los mayores esfuerzos para lograr una efectiva articulación con las estructuras institucionales existentes en los niveles nacionales para optimizar la implementación y el seguimiento del Plan de Acción.

El PAPyCS está estructurado en 8 líneas de acción, obtenidas como se indica en el Capítulo 3 de los lineamientos estratégicos de la Política. Ellas son:

1. Promoción del diálogo y cooperación público privada
2. Compatibilización de políticas productivas, ambientales y sociales
3. Innovación tecnológica orientada a incorporar PCS
4. Promoción de prácticas de PCS en sector público y privado
5. Incorporación de PCS en sistemas de educación formal y no formal
6. Generación y puesta a disposición de información en PCS
7. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades e intercambio en materia de PCS
8. Promoción de una actitud preventiva, social y ambientalmente responsable del sector productivo y consumidor

Luego se indica una columna de Resultados Esperados para cada una de las líneas de acción, las Actividades que llevarán al logro de esos resultados, una propuesta de indicadores de resultados y el plazo para la ejecución de las acciones (indicado en corto, mediano ó largo).

Líneas de acción	Resultados esperados	Actividades
<b>1. Compatibilización de políticas productivas y ambientales</b>	1.1. Los Foros Técnicos del Mercosur incorporan en sus actividades, recomendaciones o programas la visión de la PCS	1.1.1. Gestionar/profundizar la articulación con los otros subgrupos y foros técnicos, inicialmente de los SGT 3, 7, 8, 9, 10 y 11, instalando los conceptos de PCS
		1.1.2 Sensibilizar en PCS a los integrantes de los otros foros técnicos, brindando información y conocimientos en talleres, seminarios y documentos específicos
		1.1.3. Elaborar e implementar en forma conjunta propuestas concretas que permitan incorporar criterios de PCS en las iniciativas, recomendaciones o programas impulsados por los otros foros técnicos
		1.1.4. Contribuir a la búsqueda de financiamiento en forma conjunta para la ejecución de las acciones o proyectos acordados con los otros foros técnicos
	1.2. El SGT 6 logra incorporar la visión de PCS en órganos decisorios del MERCOSUR	1.2.1 Identificar oportunidades y amenazas en las negociaciones y el comercio internacional para la aplicación de criterios de PCS
		1.2.2. Informar y aportar herramientas al GMC y a la Comisión de Comercio en los conceptos, oportunidades y ventajas de la adopción de PCS desde el punto de vista comercial
		1.2.3. Elaborar propuestas de políticas e instrumentos económicos para facilitar la adopción de PCS en el Mercosur (mecanismos de financiamiento, premios, certificaciones, etc)
	1.3. El proceso de compatibilización de políticas a nivel regional impacta positivamente en la compatibilización de políticas a nivel nacional	1.3.1. Fortalecer la articulación entre los responsables nacionales y regionales de las políticas en la materia
		1.3.2. Establecer mecanismos de información sobre los avances de la implementación de la política en el Mercosur
		1.3.3 Realizar recomendaciones y propuestas para la convergencia entre las políticas nacionales de PCS y la Política regional
1.3.4. Identificar y analizar las normativas vigentes que incidan en la promoción de PCS y proponer mejoras ante posibles asimetrías		
<b>2. Promoción del diálogo y cooperación</b>	2.1. Existen mecanismos formales e	2.1.1. Participar en las instancias de diálogo nacionales aportando la visión y estrategia del tema a nivel regional

<b>público privada</b>	informales de cooperación y diálogo entre actores públicos y privados para la aplicación de PCS en Mercosur	2.1.2. Establecer un mecanismo de diálogo e interacción entre los foros técnicos del Mercosur y sus respectivos actores involucrados del ámbito público y privado
		2.1.3. Analizar la posibilidad de conformar un Consejo/Grupo/Reunión/Mesa de diálogo Regional en PCS como ámbito permanente de diálogo entre el Mercosur, sector privado, sector público, ONG, sector educativo y actores regionales
		2.2.1. Establecer un mecanismo de participación de sectores clave en las instancias de revisión y readecuación del Plan de Acción (foro, proceso de consulta, talleres)
		2.2.2. Promover la participación conjunta con los representantes de los sectores público y privado en reuniones, eventos, foros internacionales en PCS (Proceso Marrakech, Pacto Global, otros)
		2.2.3. Promover la ejecución de acciones conjuntas entre los distintos sectores
<b>3. Promoción de prácticas de PCS en sector público y privado</b>	3.1. Existen programas e instrumentos que favorecen la adopción de PCS en el sector productivo (particularmente en Pymes) y consumidor	3.1.1. Elaborar e implementar programas y proyectos para adopción de PCS en sectores prioritarios, particularmente en Pymes
		3.2.1. Acordar lineamientos básicos para aplicación de Compras Públicas Sustentables e implementar proyectos piloto
	3.2. Se aplican criterios de PCS en el funcionamiento, compras y contrataciones del Sector Público	3.2.2. Impulsar la implementación de buenas prácticas de PCS en la administración pública
<b>4. Innovación Tecnológica orientada a incorporar PCS</b>	4.1. Las políticas e instituciones de la región de CyT incorporan la temática de PCS	4.1.1. Divulgar conceptos de PCS en foros técnicos y ámbitos regionales y nacionales de ciencia y tecnología (CyT)
		4.1.2. Identificar oportunidades y sinergias para la adopción de criterios de PCS en actividades investigación y desarrollo orientadas al sector productivo y de consumo
		4.1.3. Realizar la articulación con la RECyT para promover la inclusión de directrices o criterios de PCS en sus actividades
	4.2. Funcionan programas específicos	4.2.1. Impulsar la incorporación de PCS en programas de fomento de CyT, nuevos o existentes

	orientados a fomentar la innovación tecnológica en PCS	4.2.2. Promover los conceptos de ecodiseño y análisis de ciclo de vida 4.2.3. Facilitar alianzas estratégicas entre organismos regionales/nacionales de CyT y centros de referencia internacional sobre el tema
<b>5. Incorporación de PCS en sistemas de educación formal y no formal</b>	5.1. Se incorporan conceptos de PCS en la educación formal	5.1.1. Difundir conceptos, herramientas y metodologías de PCS en ámbitos regionales y nacionales de educación
		5.1.2. Elaborar y ejecutar proyectos conjuntos en PCS para la educación formal con organismos nacionales y regionales de educación
		5.2. Funcionan programas de educación no formal con criterios de PCS
	5.2. Funcionan programas de educación no formal con criterios de PCS	5.2.1. Sensibilizar a organismos de educación no formal en conceptos de PCS
		5.2.2. Elaborar guías y material didáctico de PCS para la formación técnica
		5.2.3. Promover la realización de proyectos conjuntos de formación técnica en PCS
<b>6. Generación y puesta a disposición de información en PCS</b>	6.1. Existe información actualizada, sistematizada y de fácil acceso sobre PCS a nivel regional y nacional	6.1.1. Elaborar e implementar una estrategia de información y difusión para PCS en el Mercosur
		6.1.2. Consolidar un centro de información en PCS dentro del SIAM
		6.1.3. Desarrollar y difundir indicadores de PCS
	6.2. Los consumidores tienen acceso a información para un consumo más sostenible	6.2.1. Definir, en consulta con productores y usuarios, criterios y aspectos ambientales relevantes de productos y procesos a ser informados a los consumidores
		6.2.2. Promover la implementación de mecanismos voluntarios de información socioambiental de productos para un consumo sostenible
<b>7. Desarrollo de capacidades e intercambio en materia de PCS</b>	7.1. Productores y consumidores cuentan con instituciones de su entorno con capacidades en PCS	7.1.1. Elaborar e implementar programas de información y capacitación en instituciones públicas y privadas
		7.1.2. Fortalecer la oferta de servicios en PCS
	7.2. Funcionan mecanismos regionales para facilitar el intercambio de experiencias	7.2.1. Elaborar un programa de cooperación horizontal para intercambio de experiencias PCS

<b>8. Promoción de una actitud preventiva, social y ambientalmente responsable de los sectores productivo y consumidor</b>	8.1. Los sectores productivo y consumidor adoptan conceptos de PCS	8.1.1. Promover las iniciativas voluntarias de PCS del sector productivo y estimular un consumo sostenible
		8.1.2. Impulsar programas de PCS en cadenas de valor (desarrollo de proveedores y retail)
	8.2. Empresas generan y difunden información sobre su responsabilidad socio ambiental	8.2.1. Analizar la viabilidad de desarrollar criterios mínimos de información pública en PCS que deberían proveer las empresas a nivel regional
		8.2.2. Proponer a los organismos competentes otorgar incentivos para el suministro de información social y ambiental de las empresas

## **Cap. 4: Plan de acción a corto plazo (bi-anual)**

El Plan de Acción que se presenta a continuación está concebido para su aplicación inmediata, particularmente en función de las responsabilidades, capacidades y recursos del SGT6. No obstante, el horizonte de ejecución no se ciñe exclusivamente al corto plazo, sino que se presentan actividades a ser realizadas en forma permanente, aquellas vinculadas a la naturaleza del Subgrupo de Trabajo 6. Para que el SGT6 pueda cumplir con la responsabilidad de llevar adelante las acciones propuestas en el Plan, el Grupo Ad-Hoc en PCS cumple un rol de apoyo fundamental.

Se trata de un Plan de Acción bianual, cubriendo una etapa inicial de la implementación de la política, siendo su plazo estimado de 24 meses. Mientras que a largo plazo una implementación adecuada requiere de una estructura específica, este Plan a corto plazo se dirige primordialmente al SGT 6 Medio Ambiente.

El Plan de Acción para el SGT6 se estructura en 6 de las 8 líneas de acción definidas en el Capítulo 3, eliminándose la número 4 relativa a las prácticas de PCS en el sector productivo y la número 8 relativa a la responsabilidad empresarial. Para mantener la identificación de las líneas de acción con las líneas estratégicas, se mantiene la secuencia numérica inicial, saltando las dos mencionadas.

0. Gestión y Seguimiento
9. Compatibilización de políticas productivas y ambientales
10. Promoción del diálogo y cooperación público privada
11. Promoción de prácticas de PCS en sectores público y privado
12. Innovación tecnológica orientada a incorporar PCS
13. Incorporación de PCS en sistemas de educación formal y no formal
14. Generación y puesta a disposición de información en PCS
15. Desarrollo de capacidades e intercambio en materia de PCS
16. Promoción de una actitud preventiva, social y ambientalmente responsable de los sectores productivo y consumidor

Líneas de acción	Actividades
<b>0. Gestión y Seguimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar seguimiento al proceso de internalización o incorporación de la Dec. CMC 26/07 en los ordenamientos de los Estados Partes.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovechar el grupo ad-hoc Competitividad y Medio Ambiente para disponer de apoyo técnico para la implementación y el seguimiento de este Plan</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar una estrecha vinculación y cooperación entre los miembros del SGT 6 y los responsables del área de cada país / puntos focales del proceso de Marrakech</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar las posibilidades para movilizar recursos propios y de la Cooperación Internacional (eventualmente la Unión Europea podría ser el actor que puede apoyar gran parte de la implementación de la política, incluyendo aspectos de gestión y líneas de acción prioritarias)</li> </ul>

Líneas de acción	Resultados esperados	Actividades
<b>1. Compatibilización de políticas productivas y ambientales</b>	1.1. Los Foros Técnicos del Mercosur incorporan en sus productos, recomendaciones o programas la visión de la PCS	1.1.1. Participar en las reuniones periódicas de los otros subgrupos y foros técnicos, inicialmente de los SGT 7, 8 y 9, instalando los conceptos de PCS
		1.1.3. Realizar seguimiento de las acciones conjuntas iniciadas con el SGT 7 - FCMMM
		1.1.4. Contribuir a la búsqueda de financiamiento para la ejecución de las acciones o proyectos acordados con los otros foros técnicos
	1.2. El proceso de compatibilización de políticas a nivel regional impacta positivamente en la compatibilización de políticas a nivel nacional	1.2.1. Fortalecer la articulación entre los responsables de las políticas en la materia en los niveles nacionales y regional
<b>2. Promoción del Diálogo Público o Privado</b>	2.1. Existen mecanismos formales e informales de cooperación y diálogo entre actores públicos y privados para la aplicación de PCS en Mercosur	2.1.1. Participar en las instancias de diálogo nacionales aportando la visión y estrategia del tema a nivel regional
		2.2.2. Propiciar la participación de sectores clave en la revisión del Plan de Acción
	2.2. Los actores clave involucrados participan y apoyan el proceso de aplicación de la política PCS	2.2.2. Participar, junto con los puntos focales de PCS en reuniones, eventos, foros internacionales en PCS

<b>3. Promoción de prácticas de PCS en el sector público y privado</b>	3.1. Funcionan programas e Instrumentos que favorecen la adopción de PCS en el sector productivo y del consumidor, particularmente en Pymes	3.1.1. Elaborar proyecto para obtener financiamiento externo para implementar un programa de PCS en sectores prioritarios
	3.2. Se aplican criterios de PCS en compras y contrataciones del Sector Público	3.2.1. Explorar la factibilidad técnica financiera de un proyecto conjunto en compras públicas sustentables  3.2.2. Promover e intercambiar experiencias e impulsar la implementación de buenas prácticas de PCS en la administración pública
<b>5. Incorporación de PCS en sistemas de educación formal y no formal</b>	5.1. Se incorporan conceptos de PCS en la educación formal	5.1.1. Proponer la inclusión de conceptos de PCS en las organizaciones de educación formal y no formal
<b>6. Generación y puesta a disposición de información en PCS</b>	6.1. Existe información actualizada, sistematizada y de fácil acceso sobre PCS a nivel regional y nacional	6.1.1. Identificar los elementos básicos para la elaboración e implementación de una estrategia de información y difusión para PCS en el Mercosur
		6.1.2. Crear un espacio de información en PCS dentro del SIAM

<b>7. Desarrollo de capacidades e intercambio en materia de PCS</b>	7.2. Funcionan mecanismos regionales para facilitar el intercambio de experiencias	7.2.1. Elaborar un programa de cooperación horizontal para intercambio de experiencias PCS
---	--	--

## ANEXO I

**MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/07**

### **POLÍTICA DE PROMOCIÓN Y COOPERACIÓN EN PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLES EN EL MERCOSUR**

**VISTO:** El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones N° 02/01, 03/02, 23/02 y 14/06 del Consejo del Mercado Común y las Resoluciones N° 38/95 y 45/02 del Grupo Mercado Común.

#### **CONSIDERANDO:**

La necesidad de avanzar en la implementación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, a través del desarrollo de acuerdos sectoriales sobre las áreas temáticas previstas en su Anexo.

Que resulta fundamental contar con una política regional en materia de Producción y Consumo Sostenibles, orientada a mejorar la eficiencia del proceso productivo, reduciendo los riesgos a la salud humana y al medio ambiente, contribuyendo a alcanzar las Metas del Desarrollo del Milenio.

Que los principios y compromisos adoptados por los Estados Partes del MERCOSUR, especialmente la Agenda 21 (CNUMAD, Río 1992), el Plan de Acción de Johannesburgo (2002) en su capítulo III y la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible, requieren lograr un cambio hacia un consumo más sostenible y una gestión ambiental empresarial que use en forma racional y cada vez más eficiente los recursos naturales, que prevenga la contaminación y contribuya a la mejora de la competitividad.

Que en la Declaración de Principios de Producción más Limpia para el MERCOSUR, del 9 de octubre de 2003, los Ministros y Secretarios de Estado responsables del área ambiental de los Estados Partes, se comprometieron con una serie de principios que guían la actuación en la materia y que es conveniente profundizar e instrumentar para su efectiva implementación;

Que la Producción y el Consumo Sostenibles contribuyen a incorporar criterios de sostenibilidad en la complementación productiva, entre otros, en el Programa Foros de Competitividad de las cadenas productivas del MERCOSUR, y en los órganos de gobierno de los Estados Partes, orientando a los agentes económicos para la oferta de productos y servicios que produzcan menores impactos negativos sobre el ambiente.

Que las acciones e instrumentos que promuevan la producción y el consumo sostenibles deben facilitar la generación de empleo, la reducción de la pobreza y la inclusión social en los Estados Partes.



---

**EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN  
DECIDE:**

Art. 1 - Aprobar la “Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el MERCOSUR” que figura como Anexo y forma parte de la presente Decisión.

Art. 2 - Los Estados Partes, a través de sus organismos competentes serán los encargados de implementar de manera coordinada la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el MERCOSUR.

Art. 3 - Los Estados Partes deberán incorporar la presente Decisión a sus ordenamientos jurídicos nacionales antes del 21/VI/08.

**XXXIII CMC - Asunción, 28/VI/07**

**ANEXO**

## **POLÍTICA DE PROMOCIÓN Y COOPERACIÓN EN PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLES EN EL MERCOSUR**

### **De las definiciones**

**ARTÍCULO 1°.-** A los efectos de la interpretación de esta Política se entenderá por:

a) Producción más Limpia (PmL): es la aplicación continua de una estrategia ambiental preventiva e integrada a los procesos productivos, productos y servicios, orientada a mejorar la eficiencia, reducir riesgos para la salud humana y para el ambiente, a través del ahorro de materias primas, agua y energía, de la eliminación de insumos peligrosos y de la reducción de la cantidad y toxicidad de emisiones y residuos en la fuente.

b) Producción Sostenible (PS): Es aquella que integra sistémicamente las variables económicas, ambientales y sociales en la producción de bienes y servicios.

c) Consumo Sostenible (CS): El uso de bienes y servicios que responden a las necesidades del ser humano y proporcionan una mejor calidad de vida, y al mismo tiempo minimizan el uso de recursos naturales, de materiales peligrosos y la generación de desperdicios y contaminantes, sin poner en riesgo las necesidades de las generaciones futuras.

d) Competitividad: Es la capacidad de una organización pública o privada, con fines de lucro o no, de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socio económico de manera sostenible. La competitividad puede manifestarse en aspectos internos o productivos y en los aspectos externos o de mercado.

La competitividad interna o productiva se refiere a la capacidad de la organización para lograr el máximo rendimiento de los recursos disponibles, sea personal, capital, materiales, ideas y los procesos de producción que utilice, de manera sostenible.

La competitividad externa está orientada a la elaboración de los logros de la organización en el contexto de mercado o el sector a que pertenece.

### **Del objeto**

**ARTÍCULO 2°.-** Los Estados Partes promoverán en forma coordinada iniciativas para la mejora del desempeño ambiental y la eficiencia en los procesos productivos, y cooperarán 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.

### **Del alcance**

**ARTÍCULO 3°.-** La presente política está orientada a promover y cooperar en prácticas de producción y consumo sostenibles en los sectores productivos - particularmente en las

micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs)-, y en los ámbitos gubernamentales, laborales y de la sociedad civil del MERCOSUR.

### **De los principios**

**ARTÍCULO 4°.-** Esta Política se regirá por los Principios consagrados en los acuerdos internacionales ambientales, y aquellos que contengan implicancias ambientales, ratificados por todos los Estados Partes y en los previstos en el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR.

### **De los criterios**

**ARTÍCULO 5°.-** A los efectos de complementar la interpretación de la presente Política, los Estados Partes tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) El adecuado desempeño ambiental como estrategia de mejora de la competitividad y eficiencia de los sectores productivos;
- b) La optimización del uso de recursos naturales, materias primas e insumos;
- c) La sustitución de materiales por otros menos contaminantes, minimizando emisiones y residuos;
- d) La implementación y aplicación de metodologías y tecnologías ambientales preventivas; y
- e) El desarrollo de productos y servicios que generen el menor impacto ambiental, mejoren la equidad social y promuevan la prosperidad económica.

### **De los lineamientos estratégicos**

**ARTÍCULO 6°.-** Para lograr los objetivos de la presente Política los Estados Partes observarán, al menos, los siguientes lineamientos estratégicos:

- $\alpha$ ) Generación de instrumentos adecuados que faciliten la complementariedad entre las políticas productivas y ambientales del MERCOSUR;
- $\beta$ ) Estímulo de la cooperación público-privada en la implementación de procesos de producción y consumo sostenibles;
- $\chi$ ) Promoción de la incorporación de prácticas de producción y consumo sostenibles en los ámbitos público y privado;
- $\delta$ ) Fomento de la innovación en el diseño y el desarrollo de productos y servicios que generen el menor impacto ambiental, mejoren la equidad social y promuevan la prosperidad económica;

- ε) Fortalecimiento de la educación formal e informal sobre patrones de producción y consumo sostenibles;
- ϕ) Facilitación del acceso a la información en Producción y Consumo Sostenibles a la sociedad;
- γ) Desarrollo de capacidades e intercambio de experiencias entre los Estados Partes en materia de Producción y Consumo Sostenibles; y
- η) Promoción de una actitud preventiva, social y ambientalmente responsable del sector productivo.

### **De la implementación**

**ARTÍCULO 7°.-** Para facilitar la implementación de esta Política, los Estados Partes deberán elaborar, en un plazo no mayor a un año, a partir de su aprobación, un Plan de Acción para la Producción y el Consumo Sostenibles en el MERCOSUR, en consonancia con lo dispuesto en el Art. 10.

**ARTÍCULO 8°.-** A los efectos de la implementación de la presente Política, el MERCOSUR, a través del CCT promoverá, explorará y gestionará opciones de cooperación y financiamiento de fuentes y agencias regionales e internacionales de cooperación y asistencia técnica y financiera.

**ARTÍCULO 9°.-** El SGT N° 6 realizará el seguimiento de la implementación de la presente Política y presentará informes periódicos al GMC.

### **De los instrumentos**

**ARTÍCULO 10.-** Los Estados Partes promoverán la negociación de instrumentos de promoción y cooperación, los cuales se incluyen como Apéndice I en un listado de carácter enunciativo, no taxativo y sin atender a un orden de prioridades.

**ARTÍCULO 11.-** El listado del Apéndice I podrá actualizarse, revisarse y ampliarse previo acuerdo de los Estados Partes. La identificación de prioridades por estos últimos será propuesta por el SGT N° 6, "Medio Ambiente".

## APENDICE I

### POLÍTICA DE PROMOCIÓN Y COOPERACIÓN EN PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLES EN EL MERCOSUR

#### Instrumentos

- a) Instancias de concertación público/privado (foros, mesas redondas, ronda de negocios, Programa Foros de Competitividad, etc.) para viabilizar oportunidades de mercado y fortalecer la competitividad empresarial especialmente de las PyMEs del MERCOSUR;
- b) Instrumentos económicos y financieros para promover la adopción de cambio en los patrones de producción y consumo insostenibles;
- c) Indicadores sobre patrones de producción y consumo sostenible como aportes en la orientación de las políticas de inversión y desarrollo a nivel de MERCOSUR;
- d) Programas y Proyectos de investigación, desarrollo, implementación, divulgación, comunicación e información sobre prácticas y experiencias en desarrollo de productos y servicios sostenibles;
- e) Sistema de premios y reconocimiento a empresas que implementen prácticas de producción y consumo sostenibles;
- f) Programas y Proyectos orientados a la inclusión de prácticas de producción y consumo sostenibles en las administraciones públicas;
- g) Programas de educación formal y no formal orientados a la adquisición de prácticas de consumo sostenible; y
- h) Intercambio de experiencias y desarrollo de capacidades entre los Estados Partes en materia de Producción y Consumo Sostenible