



Negociaciones entre Mercosur y la Unión Europea

La dimensión ambiental y
del desarrollo sustentable

Abril de 2002



Autor:

Konrad von Moltke

Senior Fellow

Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable

Para tener acceso a otras publicaciones o recibir información adicional sobre el trabajo de WWF en el proceso de negociaciones entre la UE y Mercosur, le rogamos que se ponga en contacto con:

Mikel Insausti Muguruza

Coordinador de Políticas Comerciales y de Inversión

Oficina de Política Europea WWF

36, Ave de Tervueren – B12

1040 Bruselas

Bélgica

Tel.: +322 743 8809

Fax: +322 743 8819

Correo electrónico: MInsausti@wwfepo.org

Y

Álvaro Luchiezi Junior

Encargado del Programa de Agricultura, Comercio y Ambiente

WWF Brasil

SHIS EQ QL 6/8

Conjunto "E" 2º andar

71620-430 Brasilia DF

Brasil

Tel.: +55 61 364 7468

Fax: +55 61 364 7474

Correo electrónico: alvaro@wwf.org.br

Publicado en abril de 2002 por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)

Oficina de Política Europea de WWF, Bélgica y WWF Brasil, Brasil.

Cualquier reproducción total o parcial de esta publicación deberá ir acompañada de una mención del título y del editor anteriormente indicado como el propietario de los derechos de autor.

© Text 2002 WWF. Todos los derechos reservados.

Índice de contenidos

<i>Resumen ejecutivo</i>	4
<i>1. Antecedentes y estado actual de las negociaciones entre Mercosur y la UE</i>	8
<i>2. Mercosur y la Unión Europea</i>	10
<i>3. Gestión ambiental en la Unión Europea y Mercosur</i>	16
<i>4. Elementos de interés desde el punto de vista del desarrollo sustentable en las negociaciones Mercosur / UE</i>	18
4.1. La agenda actual de negociaciones Mercosur / UE	18
4.2. La Evaluación de Sustentabilidad	26
<i>5. Una propuesta sobre medio ambiente y desarrollo sustentable en el marco de las negociaciones Mercosur / UE</i>	27
5.1. La Unión Europea y Mercosur en asuntos medioambientales internacionales	27
5.2. Las negociaciones entre Mercosur / UE y la OMC	29
5.3. Avanzando hacia el comercio sustentable en productos agrícolas	32
<i>6. Resumen de las propuestas</i>	36

Resumen ejecutivo

Desde 1999, se han venido desarrollando con regularidad negociaciones para llegar a un acuerdo interregional entre Mercosur y la Unión Europea. Éstas incluyen la cooperación política y económica, así como el comercio bilateral. A la vista de estas atribuciones tan amplias, resulta sorprendente que cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sustentable apenas hayan sido incluidas hasta el momento. Un acuerdo que no integre de forma adecuada el medio ambiente y el desarrollo sustentable tendrá poca credibilidad, bien como una expresión de las prioridades actuales bien como un instrumento para una cooperación futura.

La relación entre Mercosur, además de Chile y Bolivia, y la Unión Europea tiene una importancia vital para el medio ambiente y el desarrollo sustentable. Ésta es una agenda en la cual muchos países afectados desempeñan un papel importante y que requiere su capacidad de liderazgo en un momento en que EE.UU. se muestra reacio a aceptar sus responsabilidades en este sentido.

La agenda de las negociaciones existentes entre Mercosur y la UE incluye una serie de puntos importantes desde el punto de vista del medio ambiente y del desarrollo sustentable, pero esta dimensión no se ha tenido en cuenta de forma adecuada hasta el momento. Entre ellos, se incluyen la cooperación sobre normativas técnicas y la evaluación de conformidad (es decir, la implementación de normativas técnicas), la cooperación en materia energética, el transporte, la cooperación en los sectores agrícola y rural, y la protección del consumidor.

Como siempre, las negociaciones sobre inversión tienen implicaciones de primera línea para el medio ambiente y el desarrollo sustentable. La inversión constituye la única herramienta que puede impulsar a economías actualmente insustentables para que adopten prácticas más sustentables. Al mismo tiempo, los acuerdos internacionales sobre inversión han demostrado por sí mismos que constituyen obstáculos potenciales para la capacidad de los gobiernos en adoptar medidas necesarias a favor de la promoción del desarrollo sustentable. Las negociaciones sobre inversión entre la UE y Mercosur deben monitorearse desde la perspectiva del medio ambiente y del desarrollo sustentable.

Además, la agenda en materia de medio ambiente y de desarrollo sustentable incluye tres áreas de interés, que deberán incluirse en el futuro proceso entre la UE y Mercosur:

1. Asuntos internacionales de medio ambiente

La necesidad de fortalecer el sistema de gobernanza medioambiental internacional vigente es generalmente reconocida, así como también lo están sus puntos esenciales. Esto también resulta vital para el régimen comercial y para otros esfuerzos cuyo fin es promocionar la integración económica, como las negociaciones entre la UE y Mercosur. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) debe obtener los medios financieros y legales adecuados para aportar un enfoque y una estructura a la gobernanza medioambiental internacional. Se deben tomar medidas para garantizar una mayor coherencia entre los acuerdos multilaterales de medio ambiente (AMUMA), probablemente a través de un proceso de agrupamiento. El trabajo de los órganos de las Naciones Unidas en temas medioambientales debe estar mejor integrado. Sea lo que sea lo que se decida en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable (WSSD) representará el principio en lugar del final de un proceso. La consulta permanente entre los países de Mercosur y la Unión Europea resulta esencial para la implementación satisfactoria de estas decisiones. Esto exige un proceso activo de cooperación entre negociadores medioambientales de ambos lados.

2. Encontrando soluciones a la agenda de Doha sobre medio ambiente

Siguiendo los pasos de la Unión Europea, y con el apoyo de Chile y Brasil, la reunión ministerial de la OMC de Doha adoptó una Declaración de la que destaca su dimensión ambiental, por lo significativo de esta. Se ha previsto la inclusión de varios puntos en la negociación (relación con los AMUMA, los ADPIC y la Convención sobre Biodiversidad, la pesca). Se han identificado puntos adicionales para su consideración en futuras negociaciones (cuestiones relacionadas con el acceso al mercado, etiquetado). Asimismo, es probable que las cuestiones medioambientales surjan en mayor parte de los puntos restantes de la agenda (agricultura, servicios, inversión, ADPIC). En tanto que Mercosur no actúa como una unidad ante la OMC, los países de Mercosur y la Unión Europea formarán un eje en torno al cual pueden cristalizarse soluciones, una realidad que un acuerdo entre la UE y Mercosur debe reconocer de forma pertinente. Esto exige un proceso interregional activo por parte de la sociedad civil.

3. Avanzando hacia el comercio sustentable en productos agrícolas

El desafío medioambiental más importante al cual se enfrenta el sistema comercial internacional es el desarrollo de modelos sustentables para el comercio de productos agrícolas. El reto más importante en este área es desarrollar mercados abiertos para el comercio agrícola que apoyen la conservación del medio ambiente rural. En otras palabras, que los mercados internacionales, abiertos y con amplio acceso a mercados, provean también una estructura capaz garantizar la preservación del medio ambiente rural. Para ello es necesario crear incentivos que permitan promover servicios ambientales en zonas rurales, y evitar daños al medio ambiente.

El acceso al mercado para ciertos productos agrícolas ocupa una posición prioritaria en las negociaciones UE / Mercosur, y esa aspiración debe ser apoyada desde la perspectiva del desarrollo sustentable. Deben adoptarse, al mismo tiempo, medidas que permitan minimizar los impactos ambientales de la producción agrícola mientras esta está en periodo de plena expansión. En este momento, las cuestiones ya están bien definidas. El gran desafío es expandir la agricultura en zonas donde sus efectos puedan ser gestionados adecuadamente, y después gestionarlos con éxito. Los cultivos más sensibles en la actualidad son la soja, el maíz y la carne de vacuno. La expansión de estos cultivos o productos amenaza con acelerar la deforestación, eliminar hábitats naturales y reducir la biodiversidad de forma irreversible. Algunos de estos efectos negativos están directamente relacionados con prácticas y niveles de producción. Los costes concurrentes deben incorporarse en la cadena de productos. Otros efectos pueden ser casi totalmente independientes del nivel y de la forma de producción, reflejando opciones de utilización de la tierra a largo plazo, y a pesar de ello pueden tener efectos económicos significativos.

En el caso concreto de la soja, el maíz y la carne de vacuno, las negociaciones entre la UE y Mercosur pueden explorar respuestas creativas a la relación existente entre consumidores y productores en el marco de mercados que son cada vez más abiertos e internacionales. El principio de que los países consumidores, en este caso la UE, financien los servicios ambientales relacionados con el desarrollo rural sostenible en los países exportadores (Mercosur) debe ser reconocido, y puesto en práctica a través de fondos ambientales nacionales en los países del Mercosur.

Una serie de medidas urgentes son necesarias para integrar la agenda en materia de medio ambiente y de desarrollo sustentable en el proceso entre la UE y Mercosur.

- La Cumbre de Madrid debe proporcionar las directrices generales a los negociadores para que incluyan la agenda en materia de medio ambiente y de desarrollo sustentable.
- Debe ponerse en marcha un proceso de consulta que implique a las autoridades medioambientales de los países de Mercosur y la Unión Europea para acompañar las negociaciones.
- Debe lanzarse un proceso interregional de la sociedad civil para poner en marcha soluciones creativas para la integración del medio ambiente y del desarrollo sustentable en la toma de decisiones económicas a escala internacional.
- La Unión Europea debe reconocer su responsabilidad en la creación de mercados sustentables para los productos agrícolas. Unos proyectos piloto que utilicen fondos medioambientales internacionales financiados a escala nacional pueden explorar las perspectivas para la creación de mercados de productos agrícolas abiertos e internacionales que promuevan la conservación en el entorno rural.

1. Antecedentes y estado actual de las negociaciones entre Mercosur y la UE

En la pasada década, se han hecho progresos importantes hacia una mayor cooperación regional en el Hemisferio Occidental, incluyendo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹, de Mercosur², de la Comunidad Andina³, del Mercado Común Centroamericano (MCCA)⁴ y de la Comunidad Caribeña (Caricom)⁵. Incluso existen indicios de que las dificultades históricas en la cooperación entre Chile, Argentina y Brasil pueden producir soluciones más constructivas, que reflejen la realidad subyacente de que uno es el mercado primario del otro.

Este desarrollo increíble ha resultado en una gama de respuestas de los países no pertenecientes a América Latina, puesto que buscan ajustarse a una nueva realidad en la región. En especial, la respuesta estadounidense y europea son sorprendentemente diferentes.

Incluso antes de dar por terminada la Ronda de Uruguay en GATT/ OMC y de la conclusión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), EE.UU. propuso la negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas, ignorando de forma flagrante los esfuerzos de integración regional en curso. Al mismo tiempo, se estuvo considerando la posibilidad del acceso de Chile al TLCAN, una propuesta que carecía de lógica desde el punto de vista económico. El acceso chileno se retiró definitivamente del programa cuando la Administración de EE.UU. fue incapaz de obtener la autoridad para negociar por la vía rápida (Fast Track Authority). El proceso del ALCA continúa. Se inició en la Cumbre de Miami de 1994 y se ha ido abriendo camino a través de una compleja estructura de cumbres, negociaciones comerciales y actividades de la sociedad civil⁶.

¹ <http://www.sice.oas.org/trade/nafta/naftatce.asp>

² <http://www.mercosul.org/>

³ <http://www.sice.oas.org/tradee.asp#Andean>

⁴ <http://www.sice.oas.org/tradee.asp#CACM>

⁵ <http://www.caricom.org/infoserv.htm>

⁶ http://www.ftaa-alca.org/alca_e.asp

La respuesta de la Unión Europea tardó más tiempo en cristalizarse. Se distingue porque considera el proceso de integración regional en América Latina como un desarrollo positivo y persigue su construcción. Desde este punto de vista, el proceso de negociación entre la UE y Mercosur es el desarrollo a largo plazo más importante.

La primera fase del proceso entre la UE y Mercosur se inició poco después de la creación de Mercosur en 1991⁷. La Comisión Europea firmó un Acuerdo Interinstitucional con Mercosur en 1992, que fue seguido de un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE y Mercosur, firmado en diciembre de 1995. Estos dos acuerdos sentaron las bases para un diálogo político permanente, lo que sigue apuntalando la relación que une a la UE y Mercosur. En abril de 2000, durante la primera ronda de negociaciones ya se llegó a conclusiones sobre el diálogo político. Una cumbre de jefes de estado y de gobierno de la Unión Europea y Mercosur celebrada en Río de Janeiro el 28 de junio de 1999 decidió poner en marcha las negociaciones “cuyo objetivo era una liberalización comercial bilateral, gradual y recíproca, sin la exclusión de ningún sector y de acuerdo con las normas de la OMC.”

El Acuerdo de 1995 estableció la creación de un Consejo de Cooperación. La Comisión de la CE describe las tareas preparatorias posteriores específicas para las negociaciones del modo siguiente: “Después de tres años de trabajos de preparación entre la Comisión y los gobiernos de Mercosur, que incluyeron la preparación de más de 20 estudios comerciales, la formación de tres grupos de trabajo conjuntos, la organización de cuatro rondas de reuniones y de un maratón de reuniones en Punta del Este en noviembre de 1997 y la inversión de importantes recursos en investigación y análisis, la Comisión pudo presentar, en julio de 1998, ante los Estados Miembros de la UE una propuesta para un mandato de negociación (comparable con la Vía Rápida/ Autoridad de Promoción Comercial en el contexto de EE.UU.), acompañada de un estudio de impacto que analiza las posibles consecuencias de una liberalización del comercio con Mercosur⁸.” A la vista del nivel de los esfuerzos realizados, resulta difícil entender cómo se ha podido ignorar la dimensión medioambiental de este compromiso.

⁷ http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm

⁸ http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm

Ahora, el Consejo de Cooperación proporciona una guía política continua al proceso, la cual es llevada a cabo por un Comité de Negociación Biregional (CNB), y permanece bajo la completa responsabilidad de los jefes de estado y de gobierno. Desde finales de 1999, se han celebrado reuniones regulares del CNB de acuerdo con una agenda fijada por la Cumbre.

La emergencia de acuerdos de cooperación regionales en América Latina refleja simplemente que el comercio se desarrolla primero con los vecinos. En este sentido, los países de América Latina han sido capaces de aprovechar de una forma pragmática algunas de las ventajas de la liberalización del comercio que están más a su alcance. La importancia del proceso entre la UE y Mercosur radica en los fuertes lazos históricos que unen a las dos regiones. De la misma forma que los países fronterizos son los mercados potenciales más importantes, la UE es el mercado remoto más relevante para todos los países de América Latina, a excepción de Venezuela, que exporta petróleo a EE.UU.

Las diversas propuestas que se han presentado suelen ir más allá de una simple liberalización comercial. El ALCA hace un énfasis especial sobre la democracia. Las propuestas de la UE implican una cooperación tanto política como económica. Varios acuerdos regionales firmados hasta el momento establecen la creación de uniones aduaneras. Todos ellos mencionan la perspectiva de alcanzar algún grado de integración política. En la pasada década, Sudamérica ha sido una de las regiones más dinámicas en términos de desarrollo económico y político.

2. Mercosur y la Unión Europea

Tanto Mercosur como la Unión Europea son uniones aduaneras. Y comparten varias características comunes. Los paralelismos formales resultan sorprendentes ya que Mercosur recurre de manera significativa a la experiencia europea para dar forma a su dimensión institucional. En la práctica, sin embargo, la relación entre los países de Mercosur, incluyendo Chile y Bolivia, ha seguido siendo tradicional, observándose únicamente unos tímidos intentos de alcanzar cierto grado de integración política. Las

instituciones de Mercosur no se han desarrollado de una forma comparable a las de la Unión Europea.

Las relaciones comerciales entre las dos regiones son complejas, reflejando una historia compartida durante largo tiempo. Existen muchos puntos de complementariedad. La Unión Europea es un importador importante de materias primas y productos agrícolas. A medida que el mercado de Mercosur ha incrementado su tamaño, también se ha vuelto más atractivo para las exportaciones europeas. Mercosur ha sido un importante receptor de las inversiones europeas⁹.

Existen otros factores que abogan por una cooperación más estrecha. Las relaciones internacionales en la era postsoviética son mucho más complejas. El resurgimiento de EE.UU. como la única potencia mundial saca a relucir puntos en los cuales los países pueden tener discrepancias con EE.UU. En estas áreas, que incluyen varias cuestiones de importancia vital para la agenda de medio ambiente y desarrollo sustentable, también existe una necesidad de forjar relaciones internacionales innovadoras que no se centren en los EE.UU. En este contexto, los países de la Unión Europea y Mercosur son actores clave y comparten intereses comunes que una cooperación más estrecha puede fomentar.

A la vista de las relaciones sustanciales y diversificadas entre los países de la Unión Europea y Mercosur, resulta sorprendente que las negociaciones entre la UE y Mercosur puedan haber avanzado tanto como lo han hecho sin prestar una atención especial al medio ambiente y al desarrollo sustentable. No faltan declaraciones al respecto de todas las partes y a todos los niveles poniendo de manifiesto la importancia del desarrollo sustentable. Una estrategia reciente de la UE fija unos objetivos claros para su diplomacia medioambiental internacional¹⁰:

⁹ La Comisión llevó a cabo un amplio estudio sobre el comercio entre la UE y Mercosur, incluyendo un análisis de sensibilidad. Podrá encontrar un resumen en http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur

¹⁰ Consejo de Asuntos Generales, “Estrategia sobre la integración de una política medioambiental en las políticas exteriores del Consejo de Asuntos Generales” (11 de marzo de 2002).

Objetivos internacionales en materia de medio ambiente

- Fomentar la dimensión medioambiental del desarrollo sustentable a escala internacional, haciendo hincapié sobre la necesidad de desvincular el crecimiento económico de la degradación medioambiental.
- Garantizar la integración de las consideraciones en materia de medio ambiente y de desarrollo sustentable en todas las políticas relevantes a escala internacional.
- Enfrentarse a los problemas medioambientales mundiales a través del apoyo a los acuerdos multilaterales existentes (por ejemplo, cambio climático, biodiversidad, desertificación, productos químicos) y a los procesos internacionales (por ejemplo, sobre los bosques).
- Abordar inquietudes específicas nacionales y/o regionales sobre la protección y la distribución equitativa de los recursos, utilizando las estrategias nacionales y los acuerdos bilaterales / regionales.
- Fomentar una mayor responsabilidad política y pública a través del diálogo político, el apoyo institucional y de la sociedad civil.

Un acuerdo entre la UE y Mercosur que no incorpore de forma adecuada el medio ambiente y el desarrollo sustentable tendrá poca credibilidad, bien como una expresión de las prioridades actuales bien como un instrumento para una cooperación futura.

Es importante entender las razones por las cuales se ha desatendido el medio ambiente y el desarrollo sustentable en las negociaciones entre la UE y Mercosur puesto que esto tendrá consecuencias sobre las posibles respuestas. La responsabilidad de sacar a relucir estas cuestiones reposa en gran medida sobre los negociadores de la UE. En numerosas ocasiones, la UE ha hecho declaraciones recurrentes en reuniones internacionales, incluyendo la OMC, en apoyo del medio ambiente y del desarrollo sustentable. El hecho de no haber conseguido incluir estas cuestiones en el contexto UE/ Mercosur debe interpretarse por los países de Mercosur como una decisión consciente, incluso aún cuando no sea éste el caso.

Presumiblemente, la distribución de la responsabilidad administrativa de los aspectos políticos que puedan verse afectados por un acuerdo ha tenido algo que ver con esta inesperada falta de interés por los problemas medioambientales en el proceso entre la UE y Mercosur.

- * Los trabajos de preparación para el proceso de Doha corrieron por cuenta de los negociadores comerciales de todos los países y se llevaron a cabo principalmente en la OMC en Ginebra. En el seno de la Comisión, la Dirección General de Comercio es responsable y el Comité especial del artículo 133 ejerce las funciones de supervisión en nombre del Consejo.
- * Las negociaciones internacionales sobre medio ambiente están siendo gestionadas de forma diferente por los distintos países. En algunos casos, están bajo el control total de los ministerios de asuntos exteriores. En la Unión Europea, esta última y los estados miembros comparten la responsabilidad de las negociaciones y éstas se llevan a cabo en su mayoría por las agencias medioambientales respectivas. En el seno de la Comisión Europea, es la Dirección General de Medio Ambiente.
- * El proceso de negociaciones entre la UE y Mercosur es supervisado por los jefes de estado y de gobierno, y de su organización se encargan la DG Relex de la CE y los ministerios de asuntos exteriores de los países miembros de la UE. La DG Relex tiene conocimientos medioambientales mínimos.

Resulta obvio que existen ciertas dificultades para compaginar estos procesos tan diferentes. Aunque esto no resulta atípico por lo que a las cuestiones medioambientales se refiere, es especialmente pronunciado en este caso, con resultados nada afortunados.

El desafío al cual se enfrentan los negociadores es colocar las piezas que faltan en relación con el medio ambiente y el desarrollo sustentable en el proceso en curso. Esto precisará varias fases:

- * Un mandato sin ambigüedades de la Cumbre de Madrid para que los negociadores garanticen que el medio ambiente y el desarrollo sustentable sean integrados de forma adecuada en el proceso entre la UE y Mercosur. Además, los jefes de estado y de gobierno pueden dar a los ministros de Medio ambiente un mandato de ayudar a configurar la agenda a través de un proceso paralelo de consulta.
- * Intentos en el proceso de negociación para analizar dicho mandato ambiental y hacerlo encajar en el marco actual. Se prevé que los asuntos relativos al medio

ambiente y al desarrollo sustentable requieran una atención específica en todas las fases de la negociación y se necesitará la creación de algún tipo de proceso que proporcione la integración de estos elementos. Esto podrá tomar la forma de una revisión periódica y formal de los progresos. La naturaleza de estas cuestiones necesitará de la implicación de la sociedad civil a través de un proceso sólido que acompañe a las negociaciones.

- * El desarrollo de propuestas específicas diseñadas para abordar la relación a largo plazo entre la UE y Mercosur en los campos del medio ambiente y del desarrollo sustentable. Se indican ejemplos a continuación.

Existen tres temas principales desde la perspectiva del medio ambiente y del desarrollo sustentable que exigen atención en la relación a las negociaciones UE / Mercosur. Estas prioridades están de acuerdo con los objetivos de la UE en materia de diplomacia ambiental internacional y con la postura de varios países de Mercosur:

- * El proceso permanente de construcción de la gobernanza internacional del medio ambiente, que ahora se centra en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sustentable, el fortalecimiento del PNUMA y el desarrollo de una mayor coherencia entre los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente.
- * La agenda medioambiental posterior a la cita de Doha de la OMC. La agenda elaborada por la Declaración ministerial de Doha es muy ambiciosa. Es importante reconocer que la agenda en materia de comercio y medio ambiente está presente en toda la Declaración de Doha. Sería un error asumir que se limita a los párrafos 31 y 32, que se han identificado como los fragmentos que tratan este tema. La agenda también se menciona en varias ocasiones en el preámbulo, en el texto sobre la pesca y en la sección dedicada los ADPIC (en donde la Convención sobre la Diversidad Biológica se identifica de forma explícita). Las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo sustentable están destinadas a desempeñar un papel importante en negociaciones sobre el desarrollo también, así como en relación a otros temas vinculados con los ADPIC, la agricultura, los servicios y la inversión (si se incluyese). Además, los aspectos ambientales siempre han resultado vitales para el debate sobre apertura y transparencia.

- * El comercio agrícola representa quizá el mayor desafío en el proceso de negociaciones entre la UE y Mercosur. Se trata de un campo en donde los principales temas medioambientales sufren la presión ejercida por Mercosur para lograr mayor acceso a mercados, y la resistencia al cambio arraigada en la Política Agrícola Común de la UE. Es un campo en donde las oportunidades existen para aplicar nuevos enfoques creativos a estas cuestiones complejas. En efecto, sin estos nuevos enfoques puede que no exista una resolución viable de los problemas que están sobre la mesa.

Existen varias razones subyacentes por las que el proceso entre la UE y Mercosur tiene una importancia especial desde la perspectiva del medio ambiente y del desarrollo sustentable.

- * Los países de la UE y de Mercosur han desempeñado un papel importante en varias negociaciones de gran alcance en materia de medio ambiente a escala internacional. En los apartados de cambio climático y biodiversidad, este grupo de países representa uno de los ejes en torno a los cuales debe materializarse el consenso. En numerosas negociaciones internacionales sobre medio ambiente, en especial en materia de cambio climático, biodiversidad, vertido de sustancias peligrosas y la agenda más amplia de la gestión internacional del medio ambiente, EE.UU. no ha desempeñado un papel constructivo. En estas circunstancias, aquellos países que buscan progresar tienen que aprender a trabajar conjuntamente en formas innovadoras, definidas no por su relación con EE.UU. sino por sus intereses mutuos y su compromiso con la cooperación internacional.
- * Del mismo modo, los países de la UE y de Mercosur ocuparon posiciones centrales en las cuestiones relacionadas con el medio ambiente durante el proceso Doha. De forma general, no se estima que la UE haya sido el “demandeur” principal en Doha. Por primera vez, se ha puesto en marcha una negociación económica internacional de envergadura con una implicación limitada por parte de EE.UU., cuyo interés principal fue el de proteger determinados aspectos de sus políticas comerciales internas. En estas circunstancias, la UE asume una responsabilidad significativa para el éxito del

proceso de Doha, y por ello debe aprender a involucrar a países como los que componen Mercosur en un proceso continuo y constructivo como medio para llegar al consenso internacional necesario.

- * La dimensión medioambiental será uno de los aspectos más difíciles de las negociaciones agrícolas en la OMC. Existen áreas de conflicto clave en este sentido entre los países de la UE y Mercosur. De nuevo, resulta casi axiomático afirmar que si no se encuentra una posición intermedia entre estos países, no será posible alcanzar un acuerdo sobre el comercio agrícola. Al mismo tiempo, el contexto más limitado de un proceso entre la UE y Mercosur ofrece una oportunidad para explorar nuevas formas de enfocar la agenda agrícola de tal forma que refleje las necesidades de los países implicados.

Desde una perspectiva global, estos factores brindan una oportunidad significativa para las negociaciones en el proceso entre la UE y Mercosur. En muchos aspectos, su capacidad para adoptar esta agenda en materia de medio ambiente y de desarrollo sustentable constituirá una prueba de fuego de la fortaleza y la vitalidad del propio proceso entre la UE y Mercosur.

3. Gestión ambiental en la Unión Europea y Mercosur

La Unión Europea ha trabajado en los últimos treinta años para hacer frente a la dimensión medioambiental de la liberalización económica e integrar las disciplinas medioambientales necesarias en el mercado único europeo. Los pasos que jalonan este camino están claramente marcados por una serie de Programas de Acción Medioambiental que trazan las líneas generales de la evolución de las prioridades de la UE en este campo, por medio de una acción reguladora permanente que ha introducido más de 300 iniciativas legislativas durante este período y por medio de la evolución constante de la dimensión medioambiental en los Tratados de la UE. Las fases principales en este último proceso están claramente marcadas:

- * inclusión de disposiciones en materia de medio ambiente por primera vez en el Acta Única Europea;
- * fortalecimiento y ampliación de estas disposiciones en un Título independiente dentro del Tratado de Maastricht;
- * introducción del “desarrollo sustentable” en el Artículo 2 del Tratado de Ámsterdam como un objetivo vinculante de la Unión Europea, tratado que gobierna toda la estructura constitucional de la Unión Europea.

La experiencia de la UE es única porque la Unión Europea representa un proceso único de integración económica y política. Cuenta con el apoyo de los grandes recursos institucionales de la UE, que permiten la elaboración constante de doctrinas legales en un proceso caracterizado por la diversidad y por un importante grado de apertura. La Comisión, el Consejo, el Tribunal Europeo de Justicia y el Parlamento Europeo han desempeñado, en distintos momentos, un papel decisivo en este proceso. No obstante, es posible percibir la experiencia de la UE en el campo del medio ambiente y del desarrollo sustentable como paradigmática. En tanto que los detalles son específicos al contexto de la UE, las cuestiones principales que deben ser abordadas son universales y es muy probable que resurjan allí en donde se pretenda alcanzar una liberalización económica. Todos los esfuerzos concentrados en la integración económica deben tener en cuenta su dimensión medioambiental y de desarrollo sustentable si quieren tener éxito; no obstante, cada proceso deberá hacerlo de tal forma que refleje sus propios objetivos y, en concreto, sus recursos institucionales.

Hace algunos años, Mercosur reconoció la necesidad de iniciar un proceso para abordar la dimensión medioambiental de su proceso de integración. Uno de sus Grupos de trabajo que se reúnen con regularidad se encarga de gestionar los asuntos medioambientales y, en junio de 2001, se firmó un Acuerdo Marco sobre el Medio ambiente de Mercosur. Eso sienta las bases previas para la realización de nuevos trabajos sustanciales en el apartado medioambiental aunque las políticas y las legislaciones en materia de medio ambiente no gozan del mismo grado de desarrollo en los cuatro países¹¹.

¹¹ <http://www.fundacionecos.org/docs/XX%20CMC%20-%20Acuerdo%20Marco.htm>

La existencia de disposiciones medioambientales en los Tratados de la UE y en el Acuerdo Marco de Mercosur ponen de relieve la necesidad de prestar una atención especial a estas cuestiones en el proceso entre la UE y Mercosur.

4. Elementos de interés desde el punto de vista del desarrollo sustentable en las negociaciones Mercosur / UE

4.1. *La agenda actual de negociaciones Mercosur / UE*

La agenda de la UE y Mercosur destaca porque apenas presta atención a cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sustentable. La agenda carece casi totalmente de asuntos específicos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sustentable.

El medio ambiente se menciona como una cuestión a tener en cuenta para la cooperación económica y, en ese contexto, tiende a ser considerado como un problema de control de la contaminación, con un énfasis especial sobre la transferencia de tecnología. Este enfoque tiende a infravalorar hasta qué punto los países de Mercosur ya han adoptado ciertas tecnologías y no refleja de forma precisa los obstáculos prácticos para su adopción a mayor escala, que con mucha frecuencia están arraigados en las dudas en materia de regulación por parte de algunos países de Mercosur. No existe motivo alguno para asumir que esta agenda contribuirá de manera significativa al desarrollo de prácticas medioambientales en los países de Mercosur o a promocionar la adopción de tecnologías más apropiadas. No hay pistas que nos permitan saber el contenido sustancial de las negociaciones que puedan haber tenido lugar en este marco hasta el momento. En la práctica, no es de esperar que se vaya mucho más allá de declaraciones generales cuyo fin es promocionar la transferencia de tecnología.

Y lo que es más importante, esta agenda no refleja unas prioridades con vocación claramente medioambiental del proceso entre la UE y Mercosur. Aquí cabe mencionar la posición de los países de la UE y de Mercosur en relación con la gobernanza internacional del medio ambiente, su papel en el proceso de negociación comercial de Doha y los esfuerzos para limitar los impactos medioambientales del comercio de

productos agrícolas. Estas tres prioridades constituyen el núcleo de la agenda de la UE y Mercosur sobre medio ambiente y desarrollo sustentable.

La agenda de las negociaciones entre la UE y Mercosur se divide en dos partes: Las negociaciones sobre cooperación y las negociaciones sobre temas comerciales. Esta última parte se subdivide a su vez en tres grupos: cooperación económica, cooperación social y cultural y cooperación técnica y financiera. Inevitablemente, existen otros muchos elementos que abarcan cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sustentable. Entre ellos, se incluyen la cooperación sobre normativas técnicas y la evaluación de conformidad, la cooperación en materia de energía, el transporte, la cooperación en los sectores agrícola y rural, la pesca y la protección del consumidor.

Unas instituciones independientes efectivas para el desarrollo de normativas técnicas y para realizar evaluaciones de conformidad son necesarias para cualquier país que desee participar en el lucrativo segmento del comercio internacional que se define de acuerdo con estos estándares. La necesidad de cumplir determinados estándares puede plantear obstáculos para el acceso al mercado a aquellos que no puedan conseguirlo; y genera oportunidades de acaparar ingresos para aquellos que participen de forma efectiva en el proceso. En otras palabras, los países en vías de desarrollo que no participen, o no puedan participar, en el desarrollo de normativas técnicas se convierten en países que adoptan normativas o estándares impuestos por otros, normativas o estándares definidos en otras jurisdicciones con la participación de otros actores del mercado, que son en la mayoría de las ocasiones competidores potenciales. Por otro lado, aquellos países que tienen instituciones independientes y efectivas pueden desarrollar estándares nacionales allí en donde sea necesario. A estas alturas, lo importante es su capacidad para participar de forma activa en los procesos de creación de estándares internacionales que pueden desempeñar un papel determinante por lo que se refiere al acceso al mercado, al menos, para la mayoría de los segmentos de mercado más rentables.

Un ejemplo de dichos procesos que está especialmente relacionado con la agenda en materia de medio ambiente se refiere a la asignación de una denominación “orgánica” a aquellos productos que se comercializan a escala internacional. En la actualidad, Argentina es el único país no perteneciente a la OCDE que posee un proceso de

certificación orgánica reconocido por la Unión Europea. Como consecuencia de ello, los productores argentinos de productos orgánicos pueden exportar a la UE utilizando la denominación “orgánica”, que suele traer consigo un beneficio económico. Los productores de otros países, incluyendo los demás países que conforman Mercosur, no pueden utilizar esta denominación y, por tanto, no pueden distinguir sus productos de aquellos que no se han obtenido de forma orgánica. Deberán tomarse medidas similares por lo que se refiere a los productos de la explotación maderera o de la pesca que se han obtenido siguiendo métodos que tienen en cuenta el desarrollo sustentable.

El medio ambiente requiere la aplicación de un gran número de normativas, y las normativas medioambientales suelen ser más dinámicas a medida que se van conociendo mejor las condiciones medioambientales y la importancia de ciertos factores. Éste es un reflejo de la complejidad para integrar sistemas naturales en el seno de organizaciones sociales y económicas y de la permanente incertidumbre que caracteriza nuestro conocimiento sobre el medio ambiente y los peligros latentes. El resultado es que los estándares medioambientales están generalmente considerados como obstáculos potenciales para el acceso al mercado, incluso aún cuando su pertinencia esté reconocida.

Las negociaciones entre la UE y Mercosur deberían centrar su atención en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones existentes en la región de Mercosur, garantizando el acceso adecuado a los procesos de fijación de normas de la UE y facilitando el desarrollo de procesos de certificación aceptables en materia de producción orgánica. Esto se revela como particularmente importante en el caso del comercio de la carne de vacuno, una vez que el mercado europeo se vuelva más accesible y, en consecuencia, sea capaz de ejercer presiones respecto a las prácticas aplicadas en otros países.

La cooperación en materia energética es un campo amplio con unas repercusiones medioambientales de gran alcance. En la actualidad, ya no se albergan dudas de los vínculos existentes con el cambio climático, pero los impactos medioambientales de la producción, el transporte y la utilización de energía tienen una mayor envergadura. A medida que se han ido desarrollando nuevas tecnologías para controlar el impacto medioambiental de muchos métodos de producción industrial, las cuestiones que rodean

la producción y la utilización energética proyectan una sombra cada vez más amenazadora. Entre ellas, se incluyen la contaminación por dióxido de azufre y los óxidos de nitrógeno, así como el vertido de metales pesados y de ciertos contaminantes orgánicos persistentes. Como consecuencia de ello, la dimensión medioambiental debería constituir un tema central en la cooperación en materia energética.

Las negociaciones entre la UE y Mercosur deberían promocionar la utilización eficaz de la energía y la introducción de fuentes energéticas alternativas, en especial, en zonas muy alejadas de la red eléctrica.

El transporte representa una cuestión de gran importancia medioambiental. El sector del transporte contribuye de forma significativa a la emisión de gases de efecto invernadero y a la contaminación del aire a escala local. Además, la disponibilidad del transporte local suele ser con mucha frecuencia un factor determinante en la urbanización, contribuyendo a su vez a los patrones que marcan la utilización del terreno. La cooperación entre Mercosur y la Unión Europea en materia de transporte es muy deseable, pero también es importante para garantizar que la dimensión medioambiental se integre de forma adecuada.

Las negociaciones entre la UE y Mercosur deberían promocionar el aprendizaje mutuo en el campo del transporte y garantizar el incremento en el ahorro energético de todos los medios de transporte. La inversión en infraestructuras de transporte, fundamentalmente carreteras, vías de agua y puertos, constituye una de las fuerzas motrices de la degradación del territorio en algunos países de Mercosur, por ello, un acuerdo entre la UE y Mercosur no deberá estimular aún más la inversión en este sector.

La cooperación en los sectores agrícola y rural debería implicar la promoción del desarrollo sustentable en el entorno rural. Ésta es probablemente la cuestión medioambiental más importante en la región de Mercosur por motivo de los cambios que se están operando en la agricultura en respuesta, al menos en parte, a los cambios en el comercio y su impacto en los bosques, el hábitat, la biodiversidad y otros aspectos del entorno natural (véase a continuación). No existe, sin embargo, indicio alguno de que sean éstas las cuestiones que vayan a surgir durante el proceso entre la UE y Mercosur

tal y como se ha concebido en la actualidad. Las opciones para la negociación entre la UE y Mercosur se detallan más adelante.

La pesca se ha convertido en una fuente de preocupación en la relación entre la UE y Mercosur debido al incremento de la inversión de la UE en la capacidad de pesca de los países de Mercosur. En la actualidad, la necesidad de controlar aquellos subsidios que incentivan la explotación excesiva de los bancos de peces sujetos a restricciones está ampliamente reconocida. De hecho, esta cuestión ya forma parte de la agenda de la OMC, después de la reunión ministerial de Doha. La oferta de un acceso mayor al mercado para los productos pesqueros que la UE ha presentado a Mercosur, no aborda la cuestión de la explotación excesiva de los recursos pesqueros y los subsidios, algunos de los cuales tienen su origen en la UE.

La protección del consumidor está relacionada con problemas de gestión del medio ambiente a través de una serie de temas de actualidad. La necesidad de una protección del consumidor desemboca en la creación de estándares que, con mucha frecuencia, también afectan al comercio en formas que pueden tener efectos proteccionistas. En este sentido, las cuestiones que rodean la utilización del principio de precaución entran en el debate.

A estas alturas, ya ha quedado probado que las negociaciones comerciales tienen una dimensión medioambiental inevitable. La Declaración de Doha está repleta de implicaciones medioambientales, independientemente del hecho de que enumera una serie de cuestiones medioambientales para su posible negociación. En efecto, en los últimos años la Unión Europea ha sido uno de los partidarios más activos a favor de incluir las cuestiones medioambientales en las negociaciones comerciales y Brasil desempeñó un papel clave a la hora de fraguar un compromiso sobre cuestiones medioambientales en Doha. Resulta un tanto sorprendente que las negociaciones comerciales entre la UE y Mercosur no mencionen su dimensión medioambiental. De nuevo, esto debe atribuirse casi con toda seguridad a la distribución de los papeles a desempeñar durante el proceso y al hecho de que la negociación comercial es una actividad de segundo nivel en el proceso entre la UE y Mercosur. Aunque todo el mundo reconoce su importancia, la agenda comercial tiene un carácter técnico, dejando aquellas cuestiones políticas de mayor alcance para las negociaciones de cooperación. A

su vez, esto no refleja de forma adecuada los recientes avances en el contexto comercial que se refieren a la necesidad de tener en cuenta la vinculación entre comercio y medio ambiente.

La cuestión esencial en las negociaciones es *el acceso al mercado*, en especial para los productos agrícolas. Ello implica una agenda ambiental extensa, que tiene un lado positivo y otro negativo. Los exportadores de productos agrícolas temen que la imposición de requisitos medioambientales en relación con sus métodos de procesamiento y producción constituyan poco más que una barrera para el acceso al mercado, en especial, si las condiciones de mercado no proporcionan los recursos adicionales necesarios para cubrir los gastos suplementarios asociados al cumplimiento de dichos requisitos. Todos aquellos que muestran su preocupación por el medio ambiente y el desarrollo sustentable deben reconocer la seriedad de esta cuestión y buscar soluciones constructivas para resolver los problemas medioambientales en el comercio de productos agrícolas sin crear barreras adicionales para el acceso al mercado.

El riesgo de utilización de las cuestiones medioambientales con afán proteccionista es una cuestión que debe ser abordada directamente. Con frecuencia, los representantes de los países en vías de desarrollo ven los criterios medioambientales como una amenaza general para el acceso al mercado. El riesgo de una utilización indebida de los mismos con afán proteccionista existe ciertamente, igual que ocurre con cualquier otra medida que tiene la capacidad de cambiar la configuración de los mercados, que es el propósito de las medidas medioambientales. La única solución viable es garantizar que las medidas medioambientales se adopten de forma legítima y respetando en todo momento los requisitos de un sistema de comercio basado en unas normas establecidas. El hecho de que las medidas medioambientales (o de otra índole) tengan un efecto sobre los mercados no es, en sí misma, una prueba de proteccionismo. Se precisan medidas política pública para hacer frente a los fallos de mercado y de políticas que conducen a consecuencias medioambientales inaceptables. Estas medidas tendrán un efecto sobre los mercados pues, de no ser así, no servirían para nada. La cuestión es si el fin medioambiental que se persigue es adecuado y si se persigue de la forma adecuada. Esto sólo se puede determinar sobre la base de una cooperación continua y efectiva en materia de medio ambiente.

Desde un punto de vista medioambiental, existen una serie de cultivos que pueden, e incluso deberían, practicarse en los países de Mercosur, siempre y cuando se hayan resuelto los problemas medioambientales pertinentes. Entre ellos, se incluyen la soja, el maíz y la carne de vacuno alimentado en pastos. Estos productos se consideran sensibles en el contexto comercial, simplemente porque se esperaría que una liberalización total de los mercados pudiera provocar cambios drásticos en los modelos de producción, reflejando los criterios básicos de las ventajas comparativas.

No existen razones arraigadas en el medio ambiente o el desarrollo sustentable para presentar una oposición a dicho cambio, pero es preciso reconocer también que es sensible desde una perspectiva medioambiental. La ampliación de la frontera agrícola conlleva consecuencias medioambientales claras, algunas de las cuales pueden ser irreversibles. Entre ellas, suelen incluirse la deforestación, la destrucción de hábitats y la pérdida de biodiversidad. En muchos casos, resulta posible proteger estos valores medioambientales esenciales, pero esto requiere recursos y voluntad política al mismo tiempo que tiene lugar la expansión, además del acompañamiento de una serie de actividades de apoyo. En consecuencia, el debate entre la UE y Mercosur debería concentrarse en mecanismos para alcanzar dicho objetivo.

En la actualidad, las semillas oleaginosas y los productos utilizados en la alimentación animal, en especial la soja y derivados (salvo el aceite de soja) entran en el mercado europeo sin que se les aplique ninguna tarifa ni ningún tipo de restricción. Por supuesto, están sujetos a las restricciones aplicadas a los organismos genéticamente modificados, y que disfrutan de un apoyo generalizado en Europa. Esto hace de este mercado un candidato ideal para empezar a considerar las políticas y los procedimientos que puedan asegurar que los problemas medioambientales esenciales sean abordados en el entorno rural de los países productores (véase a continuación).

Por el contrario, las importaciones de carne de vacuno deben enfrentarse a restricciones comerciales significativas que podrán presumiblemente ser sometidas a negociación. El estudio de la UE sobre la sensibilidad de las importaciones de Mercosur no identifica de forma explícita los productos que ha detectado como sensibles. No obstante, es muy probable que la carne de vacuno se encuentre entre estos productos, tanto por su papel

en la Política Agrícola Común como porque representa un producto con un potencial de expansión claro.

Desde un punto de vista medioambiental, las fuentes de preocupación fundamentales relativas a la expansión de la soja y de la carne de vacuno son comparables en muchos aspectos: se refieren a la protección de ecosistemas y de hábitats forestales, en especial, la conservación de hábitats de vida salvaje y la protección de la biodiversidad. En la práctica, esto también conlleva la conservación de ecosistemas forestales. Todos los anteriores son factores que no se consideran en sí mismos factores de producción. Por tanto, en principio se pueden tomar medidas para su protección sin perturbar los mercados.

Como siempre, las negociaciones sobre *inversión* tienen implicaciones muy importantes para el medio ambiente y el desarrollo sustentable. La inversión es la herramienta económica que determina la futura estructura de una economía. La inversión constituye la única herramienta que puede impulsar a economías actualmente insustentables para que adopten prácticas más sustentables. Al mismo tiempo, los acuerdos internacionales sobre inversión han demostrado por sí mismos que constituyen obstáculos potenciales para la capacidad de los gobiernos en adoptar medidas necesarias a favor de la promoción del desarrollo sustentable.

Hasta el momento, se desconoce la dirección que tomarán las negociaciones entre la UE y Mercosur en materia de inversión. Las negociaciones multilaterales sobre inversión todavía no han emergido de la sombra proyectada por el Acuerdo Multilateral sobre Inversión (AMI), un proceso que fue seguido muy de cerca y que tuvo la aprobación de Argentina, Brasil y Chile. De forma general, se considera que un acuerdo sobre inversión con el AMI como modelo no es deseable. Lo anterior viene reforzado por las cuestiones que emanan de capítulo sobre inversiones del TLCAN, el modelo utilizado para el AMI¹². No hay nada en el proceso entre la UE y Mercosur que dé pistas sobre la dirección que tomarán las negociaciones en materia de inversión. Del mismo modo, la Declaración ministerial de Doha abre las puertas a unas negociaciones sobre inversión

¹² Howard Mann y Konrad von Moltke, *Capítulo 11 y el Medio ambiente del TLCAN. Los impactos del proceso de estado- inversor sobre el medio ambiente (Documento de trabajo)*. Winnipeg: Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable, 1999. A su disposición en www.iisd1.ca/trade

sin la existencia de directrices al respecto. No obstante, éstas son cuestiones de importancia capital desde la perspectiva del medio ambiente y del desarrollo sustentable.

Existe una red compleja de acuerdos bilaterales sobre inversión entre los países de la Unión Europea y Mercosur. La propia Unión Europea ha participado, en escasas ocasiones, en acuerdos bilaterales sobre inversión. Es tiempo de reconsiderar a fondo el proceso de los acuerdos internacionales sobre inversión. En especial, la relación entre los acuerdos bilaterales sobre inversión y los acuerdos multilaterales o interregionales tiene que articularse de forma más cuidadosa y explícita que hasta la fecha. Esto parece no estar ocurriendo en el proceso entre la UE y Mercosur.

En pocas palabras, la agenda actual de negociaciones entre la UE y Mercosur contiene numerosos elementos que podrían conformar una agenda de medio ambiente y desarrollo sustentable. No obstante, no existen indicios de que los aspectos ambientales estén siendo considerados. Una evaluación de las consecuencias del futuro acuerdo entre la UE y Mercosur sobre el desarrollo sustentable puede poner de relieve algunos de estos temas, pero casi con toda seguridad dejará sin respuesta la pregunta de cómo integrar el medio ambiente en esta coyuntura. Además, no se abordan las cuestiones de mayor alcance de la cooperación política y económica en el campo del medio ambiente.

4.2. La Evaluación de Sustentabilidad

De acuerdo con la iniciativa anunciada, la Comisión está preparando la realización de una evaluación de sustentabilidad de las negociaciones entre la UE y Mercosur. Esta evaluación constituye un avance positivo que quizá pueda ayudar a identificar algunos de los elementos que no figuran en la agenda actual. No obstante, una evaluación de sustentabilidad no está diseñada, en principio, para rectificar una agenda de negociaciones inadecuada, en especial cuando su defecto consiste principalmente en aspectos políticos y oportunidades perdidas.

La decisión de esperar tres años antes de lanzar una evaluación de sustentabilidad indica, en sí misma, la importancia que se ha otorgado al medio ambiente y al desarrollo sustentable en las negociaciones. Obviamente, ninguna evaluación posterior puede

mitigar las consecuencias de una agenda de negociaciones que omita el desarrollo sustentable desde el principio.

A pesar de estas limitaciones, la UE y Mercosur deberían cooperar en la evaluación de la dimensión del desarrollo sustentable del acuerdo que están negociando, tal y como han hecho en el pasado con varios análisis comerciales.

5. Una propuesta sobre medio ambiente y desarrollo sustentable en el marco de las negociaciones Mercosur / UE

5.1. *La Unión Europea y Mercosur en asuntos medioambientales internacionales*

Existen numerosas fuerzas que impulsan el proceso de “globalización”. Con mucha frecuencia, las fuerzas económicas son identificadas y el análisis se detiene ahí. No obstante, la necesidad de gestionar los problemas medioambientales complejos, que en sí misma son una consecuencia del crecimiento económico y del intercambio tecnológico, representa ahora una potente fuerza independiente impulsora de la “globalización”. Los países de la UE y Mercosur desempeñan un papel clave en las negociaciones internacionales de medio ambiente. Las negociaciones entre las dos regiones, que deben compaginar la cooperación política y económica así como el comercio, están incompletas sin esta dimensión de temas internacionales de medio ambiente.

Mercosur y la Unión Europea no tienen una agenda bilateral específica en materia de medio ambiente, tal y como sería de esperar de países vecinos y pertenecientes al mismo hemisferio. En consecuencia, no tienen necesidad de abordar temas como la gestión transfronteriza del agua o la contaminación del aire, y las únicas especies que podrían migrar entre sus jurisdicciones son las especies marinas. No obstante, participan en unos procesos internacionales de medio ambiente de mayor alcance y ciertamente comparten recursos medioambientales mundiales: la capa de ozono, el sistema climático, el entorno marino, la biodiversidad. Todo ello define una agenda importante que tiene que formar parte del diálogo entre la UE y Mercosur.

En estos momentos, ya existe un consenso general de que se debe reforzar la gestión internacional del medio ambiente a través de un fortalecimiento institucional del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA). Esto también resulta vital para la vertiente comercial y para otros esfuerzos cuyo fin es promocionar la integración económica, como ocurre con las negociaciones entre la UE y Mercosur. Unos regímenes medioambientales internacionales sólidos constituyen la mejor garantía para evitar conflictos innecesarios entre la gestión del medio ambiente y la política económica. La gestión del medio ambiente está caracterizada por la subsidiariedad, es decir, la necesidad de permitir que diferentes niveles de gobierno trabajen conjuntamente de forma efectiva. A escala internacional, esto implica a las esferas tanto regional como mundial, así como también a los regímenes definidos desde el punto de vista funcional.

En el transcurso de los últimos dieciocho meses, se ha puesto en marcha un proceso bajo los auspicios del Foro Ministerial Global sobre Medio Ambiente que persigue identificar medidas clave que necesitan ser adoptadas. Los países de Mercosur y de la Unión Europea han desempeñado un papel clave en todo este proceso.

Es probable que la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable intente fortalecer la gestión internacional del medio ambiente, a través del PNUMA, los AMUMA y la Comisión sobre Desarrollo Sustentable. Sea lo que sea lo que se decida en esta cumbre, tendrá que implementarse en el transcurso de un período de varios años. No se trata de una reorganización en una sola vez. El resultado más probable será un proceso que implique al PNUMA, a los AMUMA y a una serie de órganos de las Naciones Unidas. Un proceso de estas características exige una participación activa por parte de aquellos países más afectados por los temas subyacentes. En la práctica, los países de la Unión Europea y Mercosur desempeñarán un papel clave en este proceso, que debe recibir el apoyo del diálogo entre la UE y Mercosur en los próximos años.

Además de este amplio enfoque de los temas internacionales de medio ambiente, es probable que varios AMUMA aborden decisiones críticas en los próximos años. Éste es el caso concreto de la Convención Marco sobre Cambio Climático y la Convención sobre Biodiversidad (CBD).

La entrada en vigor del Protocolo de Kyoto es la cuestión más inmediata a la cual se enfrenta el régimen climático. En tanto que es bien sabido que Rusia y Japón deben ratificar el Protocolo para que éste entre en vigor, los países de Europa y América Latina representan de forma creciente el grupo central en torno a los cuales será preciso lograr resultados. En concreto, el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) genera tanto oportunidades como desafíos en el contexto UE/ Mercosur, en el cual la Unión Europea muestra un vivo interés por garantizar que el mecanismo contribuya de forma efectiva a mitigar el cambio climático y los países de Mercosur se encuentran entre los beneficiarios más probables de la financiación del MDL.

La Convención sobre Biodiversidad (CBD) continúa representando uno de los desafíos más relevantes para la gobernanza internacional del medio ambiente. Los valores medioambientales que protege son en su mayoría intangibles, aunque sus efectos son claros y potencialmente significativos. Además, la CBD es uno de los foros claves en los cuales se debatirán las cuestiones que rodean la aplicación del principio de precaución. Estas cuestiones son importantes tanto para la Unión Europea como para los países que conforman Mercosur, teniendo en cuenta que han sido una de las razones principales para un retraso en la adopción del Protocolo de Mercosur sobre Medio ambiente.

La respuesta institucional a esta agenda debe diferir claramente de la respuesta institucional a la propia agenda medioambiental de la UE, del TLCAM o de Mercosur. En el contexto Mercosur / UE, no parece que sea necesario crear una estructura permanente sobre temas ambientales. Sin embargo, la creación de un foro de consulta para los responsables políticos medioambientales de la Unión Europea y de los países de Mercosur constituirá, con toda probabilidad, un apoyo importante al proceso de cooperación y de liberalización comercial de mayor alcance que se ha previsto en las negociaciones entre la UE y Mercosur. Este foro de consulta debería establecerse sin más demora.

5.2. Las negociaciones entre Mercosur / UE y la OMC

La declaración adoptada en la Conferencia ministerial de la OMC en Doha ha puesto en marcha una nueva fase en el desarrollo de la OMC. Prevé un ambicioso programa de

negociaciones, incluyendo un gran número de cuestiones que resultan de gran importancia desde el punto de vista del medio ambiente y del desarrollo sustentable.

La relación entre el proceso de Doha y las negociaciones UE / Mercosur no es fácil de establecer, en parte debido a las diferencias existentes en el enfoque adoptado en ambos procesos. El proceso de Doha puede marcar una expansión adicional de la agenda “comercial” hacia campos que impliquen unos niveles de cooperación económica y política más intensos. Los aspectos “no comerciales” de la agricultura incluyen una serie de políticas y prácticas nacionales que afectan a la actividad comercial pero que representan una agenda política y económica independiente que tendrá que tenerse en cuenta. La extensión prevista del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y Anexos (GATS) traerá consigo nuevas negociaciones sobre los procesos reguladores internos que crean el marco necesario para la prestación de servicios. La posible inclusión de la inversión y la competencia toca dos áreas de la gestión económica y política “transfronteriza” que tienen la capacidad para afectar profundamente la forma en que los países persiguen los objetivos de protección ambiental y la promoción de un mayor desarrollo sustentable. En la práctica, la agenda de Doha trasciende la agenda “comercial” tradicional, caracterizada por temas como el comercio de mercancías y las medidas fronterizas que presentan impedimentos al mismo.

El proceso entre la UE y Mercosur va en la dirección contraria. Empieza con una agenda ambiciosa pero no muy desarrollada para la cooperación política y económica, y aborda los temas comerciales de forma independiente. En este marco, las negociaciones de índole comercial se limitan, en gran medida, a cuestiones técnicas y al programa más tradicional de las barreras arancelarias y no arancelarias y el acceso a mercados. En muchos sentidos, las negociaciones comerciales dentro del proceso entre la UE y Mercosur es un paso atrás respecto a las negociaciones previas a la Ronda de Uruguay. Como consecuencia, los temas que tienden a ser considerados en el proceso de Doha como una parte integrante de las negociaciones comerciales, son tratados de forma independiente en el proceso entre la UE y Mercosur. Aunque esta diferencia pueda parecer insignificante, de hecho resulta en dos dinámicas de negociación totalmente diferentes.

La Declaración ministerial de Doha resulta ambigua, incluso bajo la perspectiva de sus predecesoras que han lanzado previamente rondas de negociación comercial. Pocas cuestiones pueden considerarse seguras, pero la agenda en su conjunto es muy ambigua, incluyendo posiblemente nuevas cuestiones como la inversión y la competencia, y llevando los acuerdos existentes hacia nuevos terrenos. El proceso resultante será diferente de cualquier negociación comercial anterior, pues habrá tenido en cuenta muchos aspectos de la política económica nacional además de los objetivos habituales de reducción de tarifas, eliminación de barreras no arancelarias y búsqueda de compromisos que puedan satisfacer intereses muy divergentes. El proceso preparativo de la Conferencia ministerial de Doha también fue atípico. A diferencia de rondas comerciales anteriores, no existió un consenso claro entre EE.UU. y Europa o los cuatro países de Mercosur respecto a la agenda de negociaciones que debía establecerse, aunque el resultado gozó claramente de un alto grado de confianza mutua entre la Unión Europea y EE.UU. La agenda definitiva reflejó las prioridades europeas y unos niveles de aportación de los países en vías de desarrollo sin precedentes hasta el momento. Esto sugiere que, con toda probabilidad, las negociaciones derivarán en una dinámica diferente al de negociaciones comerciales anteriores, con compromisos que emerjan de coaliciones asimétricas de países en lugar de en torno a un bloque central de actores fuertes.

Los países de Mercosur y la Unión Europea forman un grupo de países clave en este proceso. No cabe duda de que la agricultura será un tema crítico para el éxito o el fracaso de las negociaciones de Doha. La Unión Europea y los países de Mercosur son actores clave en este campo, de tal forma que cualquier acuerdo suscrito entre estos dos grupos de países puede anticipar el resultado del proceso de Doha. Asimismo, la falta de acuerdo indicará que el proceso de Doha corre el riesgo de fracasar.

Teniendo en cuenta la naturaleza de las negociaciones posteriores a la reunión ministerial de Doha, será vital garantizar que cualquier propuesta desarrollada esté profundamente arraigada en los procesos nacionales de los países implicados. Esto sugiere que se precisa un proceso interregional de la sociedad civil dentro del marco del diálogo entre la UE y Mercosur. Este proceso podría centrarse en la toda agenda de negociaciones, incluyendo aspectos relacionados con la OMC. Dicho proceso de la sociedad civil sería muy deseable como herramienta para promocionar el desarrollo de

soluciones viables a problemas difíciles de resolver, en especial la compleja agenda ambiental y de desarrollo sustentable. Sin un proceso de estas características, va a resultar difícil desarrollar relaciones estrechas y dinámicas entre la UE y los países de Mercosur, que por otro lado son esenciales si desean jugar un papel de primera línea en la Ronda de Doha.

Es posible que la falta de congruencia entre las negociaciones UE / Mercosur y el proceso de Doha, reflejada en la distribución de responsabilidades en los distintos países, complique bastante la vinculación intergubernamental entre la agenda interregional y la agenda multilateral. Un proceso de la sociedad civil puede proporcionar el enfoque necesario para este esfuerzo.

5.3. *Avanzando hacia el comercio sustentable en productos agrícolas*

El desafío más importante al cual se enfrentan la Unión Europea y los países de Mercosur es desarrollar mercados internacionales abiertos que promuevan la conservación en el entorno rural. Se trata ésta de una tarea a largo plazo que hay que empezar ahora. La negociación entre la UE y Mercosur brinda una oportunidad única para iniciar este proceso, por el compromiso existente por parte de los países implicados respecto al medio ambiente y al desarrollo sustentable y porque el comercio entre las dos regiones afecta a los productos agrícolas más sensibles desde el punto de vista medioambiental en el comercio internacional. Si este grupo de países no encuentra soluciones, no es muy probable que se puedan encontrar en otros lugares.

En este momento, las cuestiones ya están bien definidas. El gran desafío es expandir la agricultura en zonas donde sus efectos puedan ser gestionados adecuadamente, y después gestionarlos con éxito. Los cultivos más sensibles en la actualidad son la soja, el maíz y la carne de vacuno, sin olvidar que con la soja y el maíz a menudo se practica la rotación de cultivos. La expansión de estos cultivos o productos amenaza con acelerar la deforestación, eliminar hábitats naturales y reducir la biodiversidad de forma irreversible. Algunos de estos efectos negativos están directamente relacionados con prácticas y niveles de producción. Los costes concurrentes deben incorporarse en la cadena de productos. Otros efectos pueden ser casi totalmente independientes del nivel

y de la forma de producción, reflejando opciones de utilización de la tierra a largo plazo, y a pesar de eso pueden tener efectos económicos significativos.

La suposición inicial para el desarrollo de un comercio sustentable de productos agrícolas es la existencia de mercados internacionales abiertos con amplio acceso a mercados. Algunos productos agrícolas ya se comercializan en dichos mercados. Otros siguen estando sometidos a restricciones extremas, que reflejan la larga historia de las respuestas políticas a los modelos cambiantes de producción y consumo. No obstante, se ha fijado el objetivo de lograr unos mercados internacionales abiertos, y las propuestas para promocionar el comercio sustentable en productos agrícolas tienen que ser capaces de funcionar en un entorno de estas características.

La Unión Europea ha luchado durante varias décadas para abordar las cuestiones que surgen en relación con la conservación del entorno rural. Este proceso es inseparable de la Política Agrícola Común (PAC). La PAC refleja ahora muchos intereses convergentes pero, en esencia, representa una respuesta europea a la apertura de los mercados agrícolas, que fue un rasgo destacado del proceso de integración europeo. En tal proceso, los compromisos económicos y sociales, que a menudo se remontan más de un siglo, fueron reconsiderados a escala Europea.

En cualquier evaluación de la PAC han destacado las consecuencias perniciosas de algunos de sus subsidios más nocivos, en especial los subsidios a las exportaciones que transfieren parte de sus costes a terceros países. Desde el punto de vista del desarrollo sustentable, estos subsidios deben ser eliminados. Con respecto a las ayudas domésticas (subsidios a la producción), estas deben ser reducidas progresivamente y desligadas de la producción, para que no perturben los mercados y el comercio internacional. Las medidas de apoyo a la producción deberían transformarse en medidas de apoyo al desarrollo rural sustentable, y estar totalmente desligadas de la producción. Cabe añadir que más allá de los continuos problemas ocasionados por la PAC, se han aprendido también algunas lecciones importantes para el medio ambiente.

La producción de materias primas tiene unas consecuencias medioambientales ineludibles, puesto que los propios productos se extraen de su entorno natural. Del mismo modo, esto se aplica a la agricultura, la silvicultura, la pesca o las industrias

extractivas. Sin embargo, la agricultura suele implicar una modificación medioambiental más extensa para lograr sus propósitos, puesto que un único cultivo uniforme sustituye a formas más variadas de diversidad biológica.

La producción de productos agrícolas tiene lugar en la frontera que separa el medio ambiente y la economía. En algunos casos, los mercados ponen precio a algunos factores medioambientales y este precio puede sumarse a los costes de producción. En otros casos, los factores utilizados o en los que se impacta no tienen precio de mercado, pero conllevan igualmente ciertos costes. La agricultura, al menos cuando se practica al aire libre, requiere de insumos ambientales, a los cuales se les aplica un precio, aunque sea sólo parcial. Aunque quizá sea posible extender el alcance de los mercados a más factores ambientales, parece poco probable, por no decir imposible, que los mercados apliquen un precio a todos los factores medioambientales pertinentes. Y a pesar de esta realidad, la conservación de los bienes públicos esenciales en el medio ambiente rural conlleva costes, muchos de los cuales sólo están relacionados de forma accidental con las funciones de producción. Entre los ejemplos a destacar están los hábitats de vida salvaje, la diversidad biológica y los servicios asociados con el medio ambiente. Por lo tanto, el comercio sustentable de productos agrícolas debe garantizar que se disponga de los recursos necesarios para cubrir estas funciones ambientales básicas en el entorno rural.

Es importante reconocer que la conservación del medio ambiente rural es un fenómeno universal. En este sentido, no existen diferencias entre la Unión Europea y los países de Mercosur. Independientemente de dónde se practique la agricultura, es necesario garantizar que los valores medioambientales esenciales sean protegidos.

El carácter híbrido del problema de la conservación en el medio ambiente rural exige soluciones también híbridas. Las cadenas de productos no proporcionan los recursos necesarios para que los productores cubran las necesidades de la conservación en el entorno rural. A medida que las cadenas productivas se han hecho más eficientes, las oportunidades para que los productores acaparen las rentas suficientes para enfrentarse a circunstancias imprevistas o para cubrir costes que no están directamente vinculados con la producción se han visto reducidas. Precisamente, la eficiencia de los mercados de productos agrícolas a la hora de eliminar rentas, también ha eliminado la posibilidad de

corregir las “externalidades”, es decir, los factores medioambientales cuyos precios no los fijan los mercados. Esta observación suena un tanto paradójica pero, de hecho, está basada en el funcionamiento eficiente de los mercados de productos agrícolas que no pueden reflejar todos los costes pertinentes. Cuando los mercados eran ineficientes, era posible encontrar recursos para compensar costes que no se reflejaban en los precios de mercado. Los mercados con alta eficiencia eliminan dichas oportunidades y, en consecuencia, exigen algún tipo de acción gubernamental para rectificar la imposibilidad de los mercados de afrontar de forma exitosa los impactos medioambientales relacionados con la agricultura.

La respuesta europea a este dilema ha sido la creación de una estructura de pagos al alcance de los productores a través de la PAC. Estas medidas aplicadas al entorno rural representan un porcentaje modesto de la PAC, pero han tenido un gran efecto sobre la calidad del medio ambiente rural. Esto refleja el hecho de que los costes de conservación, aunque reales, son modestos en comparación con otros costes de la producción agrícola.

Las lecciones aprendidas con la experiencia europea se aplican igualmente a los mercados internacionales. No existe razón alguna por la cual los pagos para la conservación del medio ambiente rural se deban considerar adecuados en el caso de Europa, y no se consideren de ese modo en el caso de los mercados que tienen un carácter más marcadamente internacional. El problema es dónde se generan los recursos necesarios y el modo en que se deben desembolsar. El principio fundamental debe ser el siguiente: la jurisdicción consumidora debe ser la responsable de generar los recursos necesarios y debe crearse una estructura de pagos que esté caracterizada por costes de transacción bajos y que refleje de forma adecuada los intereses de todas las partes implicadas.

Respecto a las importaciones de productos agrícolas desde Europa, se impone la implantación de un sistema de pagos vinculado a los volúmenes y a los orígenes de los productos agrícolas. Estos pagos no desempeñarán la función de impuestos o cargas sobre los productos agrícolas importados, puesto que el resultado sería crear obstáculos adicionales para el acceso al mercado y perjudicar precisamente a aquellos productores que están dispuestos a actuar de manera responsable. Los pagos deben ser automáticos y

deben realizarse a organizaciones que sean capaces de garantizar un desembolso totalmente transparente para todas las partes implicadas.

Un problema similar se planteó en la gestión de los recursos derivados del proceso de canje de deuda externa por naturaleza. En este caso, los recursos para la conservación implicaron la participación de actores de países tanto industrializados como en vías de desarrollo, en especial bancos acreedores, organizaciones de conservación del norte, organizaciones internacionales, gobiernos de países en vías de desarrollo, agencias gubernamentales de países beneficiarios, bancos centrales de países beneficiarios y organizaciones medioambientales nacionales. La solución que se desarrolló fue la creación de fondos nacionales de medio ambiente. La gestión de estos fondos se realizaba de acuerdo con las leyes del país beneficiario, y con un mandato definido de forma precisa. Contaban con personal procedente del país beneficiario pero su gestión reflejaba el abanico de intereses tanto nacionales como extranjeros implicados, prestando una atención especial a la necesidad de evitar una situación en la que los intereses extranjeros pudieran ejercer un control efectivo sobre los recursos medioambientales nacionales.

En el contexto del comercio internacional de productos agrícolas, lo equivalente sería la creación de fondos para el medio ambiente rural de los países productores, transfiriendo los recursos desde los países importadores, y sujetos a una estructura de gestión que permitiese la transparencia y la responsabilidad necesaria.

6. Resumen de las propuestas

6.1. Integrar las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sustentable en la agenda actual

Las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo sustentable se abordan de forma dispersa en toda la agenda actual pero no se han tratado de forma directa. Para garantizar que reciben el tratamiento adecuado, será necesario establecer un mecanismo de seguimiento de estas cuestiones a lo largo de todo el proceso. Aunque la evaluación de sustentabilidad de las negociaciones es muy deseable, precisa ir acompañada de un proceso de entrega de informes periódicos sobre el modo en que estas cuestiones son

abordadas. Dichos informes son necesarios porque las prioridades en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable están distribuidas a lo largo y ancho de todo el proceso de negociación.

6.2. Establecer un proceso de consulta entre la UE y Mercosur sobre cuestiones internacionales de interés medioambiental

Los responsables de las negociaciones internacionales sobre medio ambiente no han participado en las negociaciones entre la UE y Mercosur. Es preciso incluirlos en el proceso. La forma más pragmática de cubrir esta necesidad es programar reuniones de consulta regulares vinculadas a las reuniones del Consejo de dirección del PNUMA o del Comité sobre Comercio y Medio ambiente de la OMC, siempre y cuando dichas consultas cuenten con la participación de los actores del lado comercial y medioambiental pertinentes.

6.3. Establecer un proceso interregional entre la UE y Mercosur para la consulta de la sociedad civil

El extenso programa en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable debe estar vinculado de forma adecuada a la sociedad civil tanto de la Unión Europea como de los países de Mercosur. Para alcanzar este objetivo, un proceso de la sociedad civil de carácter permanente se hace imperativo, el cual demostrará ser igualmente beneficioso para la agenda de Doha. Aunque la iniciativa de un proceso de dichas características puede venir de la propia sociedad civil, un indicio de apoyo por parte de los gobiernos será probablemente el primer paso necesario. Deben encontrarse soluciones para cubrir las necesidades de financiación de los representantes de la sociedad civil de los países de Mercosur para permitirles participar activamente en el proceso.

6.4. Crear instituciones para el comercio sustentable de productos agrícolas, basadas en la responsabilidad del consumidor y en unos fondos nacionales de medio ambiente

El comercio sustentable de productos agrícolas exige unas instituciones que garanticen la gestión de los impactos medioambientales no relacionados directamente con la producción. Los países consumidores deben aceptar la responsabilidad de proveer incentivos para promover servicios ambientales y evitar impactos medioambientales. Los fondos nacionales de medio ambiente que utilicen recursos proporcionados directamente por países consumidores representan una opción que precisa ser explorada

en el proceso UE/ Mercosur. La financiación se puede vincular a los volúmenes comercializados, pero debe estar estructurada de tal forma que no desempeñe la función de un impuesto sobre el comercio hacia los países exportadores. El sector de la soja ofrece oportunidades para llevar a cabo proyectos piloto.



El WWF tiene por objetivo conservar la naturaleza y los procesos ecológicos:

- preservando la diversidad genética, de especies y de ecosistemas
- garantizando un uso sostenible de los recursos naturales renovables tanto ahora como a largo plazo, por el bien de toda la vida en la Tierra
- promoviendo acciones destinadas a reducir al mínimo la contaminación y el despilfarro de los recursos y la energía

WWF European Policy Office

Avenue de Tervuren, 36 Box 12
1040 Brussels
Belgium

Tel : +32 2 743 88 00
Fax : +32 2 743 88 19
WWF-EPO@wwfepo.org
www.panda.org/epo