

Medio Ambiente y Comercio:
El caso de Mercosur y los Principios
de Winnipeg

Konrad von Moltke
Daniel Ryan

Washington, D.C.
Enero 2001

Banco Interamericano de Desarrollo

Departamento de Desarrollo Sostenible

División de Medio Ambiente

Medio Ambiente y Comercio: El caso de Mercosur y los Principios de Winnipeg

Konrad von Moltke
Daniel Ryan
Editores

Informe de Trabajo

INFORME DE TRABAJO

Este informe de trabajo se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. Este informe no ha pasado por el proceso de revisión del Departamento de Desarrollo Sostenible ni ha sido estudiado por el Grupo gerencial del Departamento. Por lo tanto, no representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Los comentarios deben dirigirse a: Gil Nolet, 1300 New York Avenue W0500, Washington, D.C., 20577, gilbertn@iadb.org

Washington, D.C.
Enero de 2001

Medio Ambiente y Comercio: El caso de Mercosur y los Principios de Winnipeg

Konrad von Moltke
Daniel Ryan
Editores

Informe de Trabajo

INFORME DE TRABAJO

Este informe de trabajo se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. Este informe no ha pasado por el proceso de revisión del Departamento de Desarrollo Sostenible ni ha sido estudiado por el Grupo gerencial del Departamento. Por lo tanto, no representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Los comentarios deben dirigirse a: Gil Nolet, 1300 New York Avenue W0500, Washington, D.C., 20577, gilbertn@iadb.org

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, DC

Enero de 2001

**División de Medio Ambiente
Departamento de Desarrollo Sostenible**

Konrad von Moltke es Profesor visitante con el Instituto de Estudios del Medio Ambiente, Vrije Universiteit Amsterdam (Holanda). Daniel Ryan es Director Ejecutivo Adjunto de FARN (Argentina). El documento sintetiza el trabajo de Sheila Abed de Zavala, Diego Escuder Leira, Carlos E. Frickmann Young, Carlos Galerín, Héctor Leis, Patricia Vásquez y Eduardo Viola. Los autores recibieron muchos comentarios importantes durante un seminario sobre una primera versión del documento.

Este informe forma parte de una consultoría financiada por el Fondo Fiduciario de Cooperación Técnica Ambiental de los Países Bajos bajo la dirección del Banco Interamericano de Desarrollo. El equipo del Banco, responsable de las tareas estuvo liderado por Gil Nolet de la División de Medio Ambiente del Departamento de Desarrollo Sostenible. Las opiniones expresadas son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Enero de 2001

Esta publicación puede obtener dirigiéndose a:

*División de Medio Ambiente, Publicaciones
Parada W0500, Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, DC 20577*

Correo electrónico: mariak@iadb.org

Telefax: 202-623-1786

Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/sds/env>

Indice

Presentación.	i
Capítulo I. Introducción	1
Capítulo II. El Mercosur y los principios de Winnipeg	5
El principio de integridad ambiental y el Mercosur	5
Equidad, comercio y medio ambiente en el Mercosur	8
El principio de eficiencia	13
El principio de subsidiariedad y el Mercosur	17
La cooperación internacional y el Mercosur	21
La ciencia y el principio precautorio en el Mercosur	25
Transparencia y participación en el Mercosur	30
Capítulo III. Integración comercial y medio ambiente	33
El medio ambiente en la Unión Europea: ¿Lecciones para el Mercosur?	33
El medio ambiente en el tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN/NAFTA): ¿Lecciones para el Mercosur?	37
El ALCA y el Mercosur a la luz de los regímenes ambientales de las Américas	40
Capítulo IV. Conclusión y recomendaciones	43
Referencias.	48

PRESENTACIÓN

Los Principios de Winnipeg sobre comercio y desarrollo sostenible fueron desarrollados en 1992-93 por un grupo de nueve expertos en comercio, desarrollo y medio ambiente, bajo los auspicios del International Institute for Sustainable Development (IISD). Se trata de siete lineamientos indivisibles cuyo propósito es orientar las políticas, prácticas y acuerdos comerciales hacia la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Ellos son: eficiencia e internalización de costos; integridad ambiental; equidad; cooperación internacional; ciencia y principio precautorio; transparencia, y subsidiariedad.

En este sentido, los Principios de Winnipeg se constituyen en un marco útil para evaluar los acuerdos comerciales desde la perspectiva del desarrollo sostenible. Asimismo, el IISD ha conducido evaluaciones del Tratado Maastricht y de la Organización Mundial del Comercio (ambos disponibles en <http://www.iisd.ca/trade>) desde la misma óptica. Actualmente se está llevando a cabo una evaluación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que habrá de constituirse en el año 2005.

Con estos antecedentes, el Instituto de Estudios Ambientales de la Vrije Universiteit de Amsterdam, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) de Argentina, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Netherlands Environment Technical Cooperation Trust Fund, se propusieron realizar un proyecto para analizar el Mercosur a la luz de los Principios de Winnipeg. Con ello se trata de establecer qué aplicación se les ha dado en este acuerdo comercial y cuáles serían los pasos necesarios para incorporarlos integralmente a su marco jurídico, de manera que cumplan un papel activo en el desarrollo del Mercosur. El propósito del presente trabajo es, pues, identificar aquellas iniciativas promisorias que puedan fortalecer la protección del ambiente y la promoción del desarrollo sostenible en el

proceso de integración regional, usando de los principios de Winnipeg como marco de referencia.

Para tal fin se realizaron una serie de trabajos tendientes a evaluar y analizar la presencia de cada uno de estos principios en el Mercosur, así como otros temas específicos que surgen en un marco comparativo más amplio con la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y otras experiencias de integración en las Américas.

Estos trabajos fueron presentados y analizados en un taller realizado en Buenos Aires en abril de 1999, en el cual participaron personas involucradas en la temática del desarrollo sostenible y el comercio regional pertenecientes a distintos sectores de los cuatro países del Mercosur. El nivel y la intensidad de las discusiones, observaciones y aportes que se realizaron durante este encuentro mostraron la necesidad de generar un proceso de diálogo político continuo entre los distintos sectores comprometidos con los temas de medio ambiente, desarrollo y comercio en el ámbito del Mercosur, del cual el taller mismo constituyó un paso decisivo.

El presente documento sintetiza tanto el trabajo investigativo llevado a cabo por varios consultores,¹ como las discusiones que tuvieron lugar durante el taller. A ellos les adeudamos nuestros agradecimientos, lo mismo que a las instituciones y personalidades que participaron en ese evento, así como al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Netherlands Environment Technical Cooperation Trust Fund, pues su apoyo hizo posible la realización del proyecto cuya síntesis aquí se presenta.

¹ Sheila Abed de Zavala, Diego Escuder Leira, Carlos E. Frickmann Young, Carlos Galperín, Héctor Leis, Daniel E. Ryan, Patricia Vásquez, Eduardo Viola y Konrad von Moltke.

CAPÍTULO I: INTRODUCCION

El 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción, comprometiéndose a constituir el Mercado Común del Sur (Mercosur).² Según el Artículo 1 del Tratado, este Mercado Común implica la liberalización del comercio intra zona; el establecimiento de un arancel externo común; la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; y la armonización legislativa. Según el Tratado, el Mercosur no quedaba constituido a la fecha de firma del acuerdo, sino luego de un período de transición que finalizó el 31 de diciembre de 1994. Al concluir este período, sin embargo, los Estados partes no conformaron un mercado común pero sí constituyeron una unión aduanera, que se ha calificado de liberalización del comercio intra región de bienes más no de servicios, así como un arancel externo común que prevé listas de excepciones.

El orden jurídico constitutivo del Mercosur se completa con una serie de Protocolos que fueron abordando aspectos centrales del diseño jurídico-institucional de la asociación. Entre ellos figura el Protocolo de Ouro Preto que, conjuntamente con el Tratado de Asunción establecen la estructura institucional actual del Mercosur, la cual se desarrolla a partir de dos ejes principales:³

- El Mercosur como entidad jurídica autónoma, independiente de sus Estados partes. Esto implica que goza de personalidad jurídica de derecho internacional y por lo tanto puede, en uso de sus atribuciones, realizar todas las acciones necesarias para lograr sus objetivos.⁴
- El Mercosur como asociación de carácter intergubernamental. Esto significa que, a diferencia de otros esquemas de integración, como es el caso de la Unión Europea, los Estados partes no han cedido parte de su soberanía legislativa o judicial en la asociación, y las decisiones dentro del bloque se toman por consenso.

* Capítulo preparado por Konrad von Molke, Profesor visitante, Instituto de Estudios Ambientales, Vrije Universiteit, Amsterdam (Holanda), y Daniel E. Ryan, abogado, Director Ejecutivo Adjunto de FARN (Argentina).

² La celebración del Tratado de Asunción forma parte de un proceso que se construye a partir de diversas experiencias de integración comercial regional. En 1960 se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que posteriormente dio lugar al surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, conformada por once Estados de América Latina. Esta, aún vigente, prevé la posibilidad de realizar Acuerdos de Alcance Parcial entre algunos de los miembros de la Asociación.

Con este marco jurídico de fondo se inició el proceso de integración subregional a partir de una iniciativa bilateral de Argentina y Brasil que se desarrollaría entre 1986 y 1990, en la cual se suscribieron una serie de instrumentos entre los que vale la pena mencionar: el Acta para la Integración Argentino-Brasileña y el Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileña (29-7-86); el Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo (10-12-86); el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil (29-11-88); y, finalmente, 24 Protocolos implementando y ampliando aspectos específicos de los compromisos asumidos en el marco de los instrumentos previamente señalados. A éste proceso bilateral se sumarían posteriormente Paraguay y Uruguay, dando lugar a la celebración del Tratado de Asunción en 1991. Este Tratado fue protocolizado en la ALADI como el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica No. 18.

El Protocolo de Brasilia, por su parte, establece el mecanismo de solución de controversias del Mercosur, que es complementado por el Procedimiento de Reclamos ante la Comisión de Comercio previsto por el Protocolo de Ouro Preto, y el Procedimiento de Consultas ante la misma Comisión.⁵ Del análisis de este sistema se desprende que no fue posible incorporar en el Mercosur una instancia jurisdiccional supranacional, independiente, para la solución de controversias; por el contrario, se ha privilegiado un sistema de resolución basado en las negociaciones y bús-

³ El "Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR" (VII CMC), conocido como Protocolo de Ouro Preto, fue suscrito por los Estados partes en diciembre de 1994 y entró en vigencia el 15/2/95.

⁴ Artículo 35 del Protocolo de Ouro Preto.

⁵ El "Protocolo de Brasilia. Sistema de Solución de Controversias" (I CMC) entró en vigencia el 24/4/93.

queda de consensos entre las partes que, en última instancia, prevé la constitución de un tribunal arbitral.

Mercosur y medio ambiente

A partir de esta breve descripción del escenario jurídico institucional, se puede analizar cómo el Mercosur ha abordado y tratado la temática del ambiente. El Tratado de Asunción no hace referencia expresa a esta cuestión en ninguno de sus 24 artículos, como tampoco en sus anexos. Sin embargo, el Preámbulo del acuerdo establece que el logro de la integración de los mercados nacionales y la consecuente constitución del mercado común debe realizarse “...mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles...[y] la preservación del medio ambiente...”.

Más allá del análisis sobre el alcance jurídico del enunciado, esta mención es particularmente significativa en el sentido de que reconoce la existencia de otras dimensiones, además de la estrictamente comercial, que hacen a la viabilidad del cumplimiento de los objetivos de la integración.⁶ Por su parte, las bases jurídicas de posibles áreas de competencia ambiental del Mercosur pueden ser identificadas en el ya mencionado Artículo 1 del Tratado de Asunción, principalmente en las disposiciones que hacen referencia a la necesidad de garantizar la libre circulación de bienes, la coordinación de políticas sectoriales, y al compromiso de armonizar legislaciones nacionales para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. De hecho, ya se han generado una serie de normas para el Mercosur que pueden ser consideradas de carácter am-

⁶ Los preámbulos de los instrumentos internacionales se consideran enunciados de carácter político, declarativos, no vinculantes, pero que también forman parte de los compromisos de un acuerdo. La parte preambular adquiere una relevancia especial al momento de la interpretación de las disposiciones del Tratado ya que de conformidad al Art. 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, los compromisos deben interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. Zlatá Drnas de Clément, “Relaciones de Córdoba con el MERCOSUR en materia de Medio Ambiente,” Córdoba, Marcos Lerner Editora, 1996, pp. 32-33.

biental.⁷ De la misma manera, la estructura institucional del Mercosur prevé un espacio específico para abordar la temática ambiental, a saber, la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA) que posteriormente, por Resolución GMC 38/95, dio lugar al actual Subgrupo de Trabajo No. 6 sobre Medio Ambiente (SGT 6).⁸

La Reunión Especializada de Medio Ambiente (Las Leñas, Argentina, junio de 1992), definió como su objetivo general la “formulación de recomendaciones al Grupo Mercado Común (GMC), que asegurarán una adecuada protección del medio ambiente en el marco de integración regional que implica el Mercosur,” buscando además “promover el desarrollo sustentable para la protección del medio ambiente.” (Camargo Neves 1996:39).

La REMA centró su trabajo en “la detección de las asimetrías políticas y legislativas que podían afectar la competitividad.” Se buscó establecer una relación horizontal con los distintos grupos de trabajo del GMC. Los temas tratados en las diversas reuniones fueron: el análisis de la legislación vigente en materia ambiental en los Estados Parte, las propuestas de directrices para la protección del medio ambiente y la concertación de las políticas ambientales, las restricciones no arancelarias de carácter ambiental” (Devia 1996:28).

Las restricciones no arancelarias constituyeron un tema fundamental de la REMA, siendo también de singular importancia la elaboración de las “directrices básicas en materia ambiental” (Resolución 10/94 del GMC), de las cuales son destacables la 4 y la 10. La primera habla de “un manejo sustentable en el aprovechamiento

⁷ A título de ejemplo se pueden señalar la Resolución GMC 10/94 que adopta las Directrices Básicas en materia de Política Ambiental; la Decisión CMC 2/94 y 14/94 (Acuerdo sobre Transporte de Mercancías Peligrosas en el Mercosur), la Decisión CMC 6/96 (Acuerdo Sanitario y Fitosanitario entre los Estados parte del Mercosur), entre otras.

⁸ El SGT 6 es uno de los once Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común (GMC). El GMC es el órgano ejecutivo del Mercosur, tiene facultades decisorias y se pronuncia por resoluciones que son obligatorias para los Estados miembros. Los Subgrupos de Trabajo son órganos de apoyo del GMC referidos a áreas específicas de las políticas pública; estos tienen facultades de formular Recomendaciones al GMC, aunque éste no está obligado a adoptarlas.

de los recursos naturales,” mientras que la segunda señala la necesidad de un fortalecimiento institucional para lograr una “gestión ambiental sustentable.”

REMA elaboró una serie de directrices entre ellas una referida al manejo sostenible en la utilización de recursos naturales renovables que son de suma importancia a la hora de incentivar un desarrollo integral del Mercosur. Entre ellas figura la instrucción de elaborar un documento legal común en materia ambiental que equilibre y optimice los niveles de calidad ambiental en los Estados partes.⁹ Con base en esta instrucción, en el marco del SGT 6 se comenzó a negociar un proyecto de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente.¹⁰

Este proyecto tiene un significado especial, no sólo por su contenido, sino además por la naturaleza jurídica de la norma propuesta ya que se trata de un proyecto de Protocolo. Siguiendo la fórmula incluida en el Protocolo de Ouro Preto, el texto del proyecto establece que el Protocolo sobre Medio Ambiente es parte integrante del Tratado de Asunción y que la adhesión o denuncia de un Estado al Tratado o al Protocolo implica la adhesión o denuncia *ipso jure* al Protocolo y al Tratado.¹¹ Así pues, si el proyecto de Proto-

colo fuera aprobado como tal (no lo ha sido hasta la fecha), se transformaría en un instrumento constitutivo del orden jurídico ambiental del Mercosur al compartir la naturaleza jurídica del Tratado de Asunción. Igualmente se trataría de una norma de jerarquía superior que prevalecería sobre el resto de la normativa emanada de los órganos del Mercosur, en consonancia con lo que establece el artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto.¹²

Es necesario señalar que el proyecto de Protocolo claramente amplía la base legal para que el Mercosur actúe en el campo ambiental. Los objetivos del Protocolo permiten plantear áreas de competencia ambiental de las instituciones del Mercosur que no estén justificadas, necesaria o exclusivamente, en argumentos o razones de carácter comercial.

En lo que respecta al estatus jurídico del Protocolo con relación al orden interno de los Estados Partes, éste depende del régimen constitucional de cada uno de ellos. Si bien el análisis de los órdenes constitucionales excede la finalidad de este trabajo, es posible plantear que existen diferencias significativas entre los miembros del Mercosur en este aspecto. Sabsay (1999) señala que mientras las constituciones de Argentina y Paraguay contemplan expresamente la supremacía de los tratados internacionales sobre las leyes nacionales, las de Brasil y Uruguay no lo hacen.¹³ Estas diferencias en los marcos constitucionales, y por ende, del impacto que el proyecto de Protocolo pudiese tener en el orden jurídico interno, explican en parte las diversas posiciones asumidas por los Estados partes en las negociaciones del proyecto.

⁹ Asimismo se han formulado instrucciones dirigidas a:

- Analizar las restricciones y medidas no arancelarias que tengan relación con la temática ambiental y elaborar propuestas de armonización o eliminación de tales medidas y restricciones.
- Establecer condiciones adecuadas de competitividad en materia ambiental entre los Estados partes y entre éstos y terceros países.
- Acompañar los procesos de elaboración, discusión, definición e implementación de la serie ISO 14.000 -gestión ambiental- y analizar los impactos de su posible aplicación como factor diferenciador de competitividad para productos originarios del Mercosur en el mercado internacional.
- Diseñar, desarrollar y poner en operación un sistema de información ambiental entre los Estados partes.
- Desarrollar y formalizar un sello verde Mercosur.

Posteriormente se incorporaron nuevos temas referidos al comercio ilegal de maderas (Acta del GMC 1/98) y el desarrollo de un sistema de emergencias ambientales a nivel regional (Resolución 7/98).

¹⁰ Es necesario señalar que buena parte de las discusiones que tuvieron lugar en el taller, así como los trabajos de investigación realizados en el marco del Proyecto Mercosur y los Principios de Winnipeg, se concentraron en el análisis del proyecto de Protocolo.

¹¹ Artículo 81 y artículo 82 del proyecto de Protocolo.

¹² El artículo 41 del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR (Protocolo de Ouro Preto) establece que “las fuentes jurídicas del MERCOSUR son:

- 1.-El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios;
- 2.-Los acuerdos celebrados en el marco del tratado de Asunción y sus protocolos;
- 3.-Las decisiones del Consejo Mercado Común, las resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.”

¹³ Sabsay, Daniel A. “La experiencia del MERCOSUR”; documento inédito presentado en el Simposio “Process of European and Global Constitutionalization,” Berlín, 1999.

A la fecha, las negociaciones sobre el proyecto de Protocolo se han “congelado.” Inicialmente el proyecto fue aprobado por el SGT 6 (Recomendación 4/97) y presentado al GMC en la reunión de junio de 1997. En aquella oportunidad, el GMC decidió postergar el tratamiento del mismo para posibilitar la realización de un análisis más exhaustivo, devolviendo, posteriormente, el proyecto al SGT 6 para su reconsideración. Allí se revisó el original y se acordó una nueva versión que incorporaba algunas modificaciones, la cual fue aprobada en su XI Reunión realizada en Asunción en marzo de 1999. Sin embargo, cuando el proyecto de Protocolo se trató en el seno del GMC, los Estados partes no acordaron su aprobación.¹⁴

Diversos factores han afectado la negociación del Protocolo. Desde diferencias entre los Estados partes respecto a puntos sustanciales del proyecto (tal es el caso del tema bioseguridad entre Argentina y Brasil), hasta circunstancias internas de los Estados partes (como por ejemplo las divergencias en el seno del gobierno argentino respecto tanto a cuestiones puntuales como a la naturaleza misma del proyecto). Resta analizar como esta situación de virtual bloqueo de las negociaciones puede ser superada, de forma tal de habilitar instancias que posibiliten la construcción de los consensos necesarios para la aprobación de un instrumento jurídico en materia ambiental para Mercosur.

¹⁴ En la XXXIV Reunión Ordinaria del GMC (Asunción, 8-10 de junio de 1999) el Proyecto no fue aprobado debido a una serie de observaciones realizadas por la delegación Argentina; posteriormnete, en la XXXVI reunión del GMC (Montevideo, Noviembre 1999), Brasil manifestó su aceptación de estas observaciones, pero Argentina no prestó su conformidad al proyecto planteando que “... luego de cuatro años de negociaciones en las cuales no fue posible arribar oportunamente a los consensos necesarios, se constata que el proyecto de instrumento, en su redacción actual, no refleja la evolución experimentada por la temática ambiental...” (Punto 3.9 del Acta Nro. 04/99 de la reunión mencionada).

CAPÍTULO II: EL MERCOSUR Y LOS PRINCIPIOS DE WINNIPEG

EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD AMBIENTAL Y EL MERCOSUR*

Amenazas a la integridad ambiental en la región

*Los regímenes comerciales en desarrollo en las Américas deben contribuir a preservar la **integridad ambiental** identificando y respetando los límites a la capacidad regenerativa de los ecosistemas, evitando daños irreversibles a las poblaciones y especies de plantas y animales, y asegurando la protección de áreas de gran valor que corran peligro.*

Partiendo de la base de que el comercio y el desarrollo deben respetar la integridad ambiental y contribuir a su mantenimiento, veamos cuáles son las principales amenazas que ésta confronta en el proceso de integración comercial del Cono Sur, para luego ver si este principio tiene presencia jurídica en el Tratado de Asunción, constitutivo del Mercosur.

Más allá de las fronteras geográficas, los miembros del Mercosur comparten una serie de problemas comunes relativos a la protección de la integridad ambiental, en la medida en que comparten la cuenca del Plata que cubre los territorios de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Esta cuenca “representa para los países que integran el Mercosur la unidad prioritaria para una gestión integrada de los recursos hídricos, hasta el momento internacionalmente desarticulada” (Abrahamo, 1995:3).

Entre los principales problemas en los cuales se debe trabajar para preservar la integridad impactos causados por la construcción de obras hidroeléctricas en los ríos internacionales, la deforestación de las cabeceras de los ríos, la contaminación del agua proveniente de varias ciudades ribereñas y núcleos industriales, la contaminación del río Paraguay por el uso del mercurio, y la amenaza al Pantanal. Se debe trabajar en forma conjunta para que la integridad ambiental de esta unidad biogeográfica indivisible sea respetada; corresponde pues a los países del Mercosur su conservación y protección, siendo la cooperación y la coordinación de políticas los instrumentos más valiosos para tal fin.

Asimismo existen dos cuencas de singular importancia como son la de la laguna Merin, que cubre 62.000 km² de frontera entre Uruguay y Brasil, y la cuenca del Río Cuareim, también entre esos dos países. Aquí se requiere una articulación de políticas e instrumentos jurídicos que impidan la alteración del equilibrio natural causada fundamentalmente por el uso continuo de agrotóxicos en el cultivo del arroz.

Cabe mencionar en este contexto los efectos que puede causar para la integridad ambiental de la región la proyectada hidrovía Paraná-Paraguay, la cual alterará el régimen hidrológico de los ríos y en consecuencia los ecosistemas. En concreto, puede afectar adversamente el efecto esponja del Pantanal de Matto Grosso, que actúa como delta interno disminuyendo posibles inundaciones al retener el agua e irrigando en épocas de sequía. Este espacio geográfico rico por su biodiversidad debe ser protegido a la hora de elaborar programas tendientes a favorecer el transporte fluvial.

* Sección preparada por Diego Escuder Leira, docente-investigador del Departamento de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales y profesor de Derecho de la Integración y Derecho del Comercio Internacional de la Universidad Católica, Uruguay.

Finalmente, la integración regional y el proyecto Mercosur han provocado un incremento del tráfico interregional y por ende el aumento de proyectos que lo favorecen. Uno de ellos es el Puente Colonia-Buenos Aires, entre cuyos impactos figuran desde modificaciones a la morfología organizativa del territorio, hasta cambios culturales, económicos y por supuesto ambientales, al producirse “un corrimiento de la frontera agrícola a favor del turismo intensificado y la urbanización indiscriminada” (Cheung-Koom, 1995:121). A la luz de estos proyectos, todos los cuales afectarán de una u otra manera la integridad ambiental de la región, se requerirá no sólo una coordinación de políticas tendiente a minimizar los problemas, sino también un cuadro jurídico normativo que contemple el principio de integridad ambiental con el fin de garantizar la existencia de una relación armónica entre comercio, desarrollo e integración dentro del Mercosur.

Veamos entonces qué dice el Tratado de Asunción sobre este particular, para formular después una serie de consideraciones sobre cómo se podría incorporar el principio de la integridad ambiental dentro de ordenamiento jurídico de Mercosur.

Presencia implícita o manifiesta del principio de integridad ambiental en Mercosur

El Tratado de Asunción no contiene disposiciones específicas en lo que respecta al principio analizado ni tampoco hace mención concreta de la problemática ambiental, salvo lo que se dice en su Preámbulo: que los objetivos a los que se pretende arribar deberán ser alcanzados “mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles y la preservación del medio ambiente...” Sin embargo, la integridad ambiental ha sido abordada indirectamente en otros instrumentos dentro de la estructura institucional de este proceso de integración, a saber: 1) la Declaración de Canela de 1992; 2) la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA); 3) las resoluciones del Grupo Mercado Común y las decisiones del Consejo de Mercado Común; 4) la Reunión de Ministros del Medio Ambiente del Mercosur; 5) la creación y subsiguiente actuación del SGT 6; y 6) el Protocolo Adicional al

Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente que se propone.

La declaración de Canela

Esta declaración, anterior a los Principios de Winnipeg, fue fruto de la preparación de los cuatro países del Mercosur para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con el fin de sostener allí posiciones conjuntas. Constituye un antecedente importante en materia de consenso regional frente a temas ambientales de gran envergadura como la diversidad biológica, recursos hídricos, desechos tóxicos, asentamientos humanos, comercio internacional y fortalecimiento institucional, entre otros (González Otero, 1997:41).

En la Declaración de Canela se señala que “las transacciones comerciales deben incluir los costos ambientales causados en las etapas productivas sin transferirlos a generaciones futuras.” Lineamientos para incorporar el principio de integridad ambiental en el Mercosur.

Desarrollo y aplicación de la normativa jurídica

Para que la integridad ambiental no sea solamente un simple anhelo que dependa de la buena voluntad de las partes, será necesario que existan normas jurídicas, mecanismos que garanticen su cumplimiento y órganos capaces de aplicar tales mecanismos en forma efectiva y/o de resolver las disputas que surjan en torno a aquéllas. En el caso del Mercosur, estas normas deberán emanar de los órganos con capacidad decisiva como lo son el Consejo de Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur, pues el SGT 6 sólo puede hacer recomendaciones.

El Mercosur presenta un problema estructural al respecto y es que, al ser un proceso de integración de naturaleza intergubernamental, se hace difícil la efectiva aplicación de las normas emanadas de sus órganos. Será necesario que se produzca una paulatina transferencia de competencias a órganos supranacionales que puedan velar por la primacía y la aplicación directa de estas normas, así como diseñar mecanismos de

solución de controversias que favorezcan el acceso de los particulares y el efectivo cumplimiento de sus decisiones.

Armonización de legislaciones

Mediante la armonización, será necesario minimizar las asimetrías existentes entre las diferentes legislaciones internas, reconociéndose además la jerarquía superior de tratados internacionales. La existencia de un sistema de información que permita conocer la situación de los tratados ratificados por los cuatro países ayudará en este proceso.

El rol de la política fiscal

No es suficiente con implantar normas que tiendan a garantizar la correcta ejecución de los principios ambientales definidos si no se establecen a su vez mecanismos fiscales que impongan multas a aquellos que violen las normas y que además brinden incentivos para quienes instauren una política tendiente a respetar los principios propuestos. Esto requiere un cambio en la actitud de la empresa privada y en la del propio gobierno, y una mayor coordinación entre los organismos fiscales de los cuatro países.

La participación de los sectores no gubernamentales

Es necesario involucrar a todos los sectores de la sociedad en la definición de los principios ambientales que habrá de seguir Mercosur, con un espíritu de responsabilidad compartida.

Se deben establecer mecanismos de control accesibles a los particulares, reconociéndose así su derecho de invocar a su favor los contenidos de las normas jurídicas existentes. Es necesario poner a su alcance los instrumentos necesarios para supervisar el cumplimiento, por parte de los Estados, de las obligaciones impuestas por las normas jurídicas. En un proceso de integración esto se traduce en el acceso de los particulares a los diferentes órganos existentes, fundamentalmente al Foro Consultivo Económico y Social, así como una mayor injerencia en la definición de las pautas negociadoras definidas por las representaciones de cada país en el SGT 6.

Instrumento preventivo

El principio de la integridad ambiental procura evitar, entre otras cosas, los daños irreversibles al entorno natural. Para ello es fundamental la aplicación de un principio precautorio según el cual, la falta de certeza científica no se puede utilizar como justificación para postergar la adopción de medidas eficaces que tiendan a evitar tales daños.

Conclusión

A modo de conclusión podemos decir que, para lograr que tanto el postulado de la integridad ambiental como los demás Principios de Winnipeg constituyan componentes activos del proceso de integración Mercosur, será necesario:

- Ampliar el marco normativo existente con la aprobación del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente.
- Lograr su efectivo cumplimiento, es decir, transformar las normas propuestas en “deberes jurídicos” con las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento.
- Impulsar una consolidación institucional del Mercosur, procurando cada vez una mayor competencia de sus órganos supranacionales para favorecer la efectiva aplicación del ordenamiento jurídico.
- Tender a un perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias para que no sólo posea la potestad de lograr un efectivo cumplimiento de sus decisiones, sino que también brinde un mejor acceso a los particulares.
- Impulsar una mayor participación ciudadana, pues sólo en la medida en que aumente la demanda social por calidad ambiental se podrán lograr los demás fines mencionados.

EQUIDAD, COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE EN EL MERCOSUR*

Introducción

El principio de equidad consiste en apoyar una distribución justa del capital físico y natural, del conocimiento y de la tecnología, tanto en una misma generación como entre diferentes generaciones en las Américas.

El principio de equidad apunta a que se formulen políticas que mejoren la distribución de los recursos existentes y de los recursos adicionales provenientes del crecimiento económico. La eliminación de las barreras que afectan los flujos de comercio e inversión de los países en desarrollo; la transferencia de tecnología, fondos y otras formas de cooperación que mejoren y fortalezcan la capacidad técnica, administrativa y financiera para tratar los problemas ambientales internos; el fortalecimiento de la capacidad de cada país para desarrollar tecnologías propias acordes con su contexto y la transferencia de tecnologías limpias, así como la integración de las políticas económicas, ambientales y sociales son todas medidas concomitantes que se proponen en los Principios de Winnipeg para lograr un desarrollo equitativo y sostenible.

Un elemento importante en un proceso de desarrollo sostenible es que no disminuya el stock de capital a lo largo del tiempo, capital que incluye tanto el producido como el natural (Pezzey, 1992). Según la visión neoclásica, no importa si el capital natural disminuye siempre y cuando sea sustituido por el producido. Una aproximación distinta considera que la capacidad de sustitución es parcial y que existen ciertos umbrales mínimos de capital natural que deben respetarse. Este es el criterio que adopta el principio de equidad. De ahí la importancia que le asigna a la gestión de los recursos naturales.

*Sección preparada por Carlos Galperín, FLACSO/Argentina, CEI y Departamento de Investigación- UB. E-mail: cgalpe@yahoo.com. Este trabajo se enriqueció gracias a los comentarios y sugerencias de Konrad von Moltke, Diana Tussie y Miguel Lengyel, a quienes agradezco, como también al intercambio de ideas entre los participantes del taller "Mercosur y los Principios de Winnipeg." Por supuesto, los errores existentes son de mi responsabilidad.

A partir de estas consideraciones, ¿qué es lo que se buscaría en el proceso de integración del Mercosur para evaluar la aplicación del principio de equidad?

- La liberalización del intercambio entre los países miembros del bloque y su posición común en organismos multilaterales respecto a barreras comerciales que enfrentan sus exportaciones.
- Mecanismos de cooperación técnica en el área ambiental y programas de ayuda para el fortalecimiento institucional de los organismos del ramo, atendiendo al diferente grado de desarrollo de cada país; intercambio de experiencias y programas comunes referentes a la mejora de las capacidades para el desenvolvimiento de tecnologías aptas para el desarrollo sostenible; y mecanismos que faciliten la transferencia de tecnologías limpias al interior del grupo.
- Integración entre las políticas económicas, ambientales y sociales en cada uno de los países miembros.
- Aspectos intergeneracionales, los cuales deberían estar presentes en acuerdos sobre cuidado de especies en peligro de extinción, manejo de ecosistemas compartidos y en acciones conjuntas referidas a la evaluación del impacto ambiental de las obras de infraestructura regional.

Antecedentes del principio de equidad en el Mercosur

Desde los comienzos del acuerdo de integración se incluyeron algunos aspectos relativos al principio de equidad, comenzando con la liberalización del intercambio entre los cuatro países miembros con el objetivo del desarrollo con justicia social, punto principal del preámbulo del Tratado de Asunción.

En relación con los *aspectos exclusivamente comerciales*, los países han sostenido posiciones comunes y en muchos casos actuado como un grupo en foros multilaterales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), en negociaciones con la Unión Europea y en las discusiones relacionadas con la propuesta de creación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), buscando un comercio más abierto y el desmantelamiento de las barreras comerciales que afectan sus exportaciones.

En la puesta en marcha de la unión aduanera se ha considerado el grado de desarrollo relativo de sus integrantes. Así, durante la VII reunión del Grupo Mercado Común de diciembre de 1994 en Ouro Preto se le otorgó a Paraguay y Uruguay un trato diferencial respecto al plazo de convergencia al arancel externo común (AEC), siendo el año 2001 para Argentina y Brasil y el 2006 para Uruguay y Paraguay en lo que se refiere a bienes de capital. Para la eliminación de las excepciones al comercio interno incluidas en el llamado régimen de adecuación, a Argentina y Brasil se les fijó un plazo de cuatro años que venció en enero de 1999 y a Paraguay y Uruguay se les concedió un plazo de cinco años que finalizó en enero del 2000.

En cuanto a *la equidad desde el punto de vista ambiental*, en las Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental emanadas de la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA) y aprobadas por resolución 10/94 del Grupo Mercado Común (GMC) en agosto de 1994 aparecen dos aplicaciones del principio de equidad en lo que hace a su aspecto intergeneracional. Primero en la directriz número 4, cuando dice que se debe buscar “asegurar la adopción del manejo sustentable en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a fin de garantizar su utilización futura.” Segundo, en la directriz 8, que apunta al cuidado de los ecosistemas compartidos procurando la realización de estudios de impacto ambiental y las auditorías ambientales correspondientes a las actividades que puedan generar impactos en zonas fronterizas y comunes.

Posteriormente, en junio de 1995 los ministros o secretarios de medio ambiente --según el país-- aprobaron la Declaración de Taranco, donde la cuestión de la equidad intergeneracional se hace presente cuando se decide fomentar acciones comunes para evaluar actividades que puedan tener impactos ambientales en ecosistemas compartidos.

En lo que hace a la agenda exterior del Mercosur, en diciembre de 1995 se firma un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre el Mercosur y la Comunidad Europea. Ahí se encuentra otra aplicación del principio de equidad en lo que se refiere al fortalecimiento institucional y al apoyo para el desarrollo de sus capacidades técnicas.

Así se llega a junio de 1997 cuando el SGT 6 eleva al GMC el proyecto de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente. A continuación se analiza la presencia del principio de equidad en el texto del proyecto según la versión consolidada aprobada en la reunión del SGT 6, llevada a cabo en Asunción en marzo de 1999.

El principio de equidad en el Proyecto de Protocolo Adicional

En el Proyecto de Protocolo se encuentran, en diversas secciones, aplicaciones del principio de equidad y sus consecuencias. En primer lugar, en el comienzo del preámbulo se sostiene que la cooperación entre los países miembros es esencial para “atender el desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones presentes y futuras.” A su vez, la promoción del desarrollo sostenible aparece como uno de los objetivos del Protocolo (Art. 1).

La equidad también se encuentra en forma explícita e implícita en cinco de los doce principios que regirán el proceso de coordinación y armonización de las políticas ambientales en la región (Art. 4). En forma explícita se halla en los acápite i) y l): el primero sostiene la aplicación del principio de equidad intergeneracional como fundamento del manejo sostenible de los recursos naturales, mientras que el segundo busca que los beneficios de las medidas que se apliquen

llegue a todos los países miembros y a toda la población con base en los principios de solidaridad y equidad.

En forma implícita se lo encuentra también en el acápite a) cuando aboga por integración de las políticas ambientales y sectoriales, un requisito esencial para que el mayor desarrollo consecuencia de la integración de los mercados permita reducir la pobreza e incorpore prácticas sostenibles. También se propone la equidad a nivel regional en el acápite f) al promover la cooperación entre los Estados. Por último, de acuerdo con el principio minimalista sostenido en el punto g), por el cual cada país podrá establecer estándares más estrictos que los acordados regionalmente, se permite que cada miembro fije su política según su grado de desarrollo económico, entre otros factores. Aquí se nota una similitud con la legislación ambiental de la Comunidad Europea, que brinda una consideración especial al desarrollo del país en lo que hace al ritmo de aplicación de las normas comunes y a su grado de rigor (von Moltke, 1995).

El principio de equidad se puede observar también en los objetivos del Protocolo, entre los que se encuentran la promoción del uso sostenible de los recursos naturales (Art. 5 a), la cooperación como forma de acelerar el desarrollo sostenible (Art. 5 b), la evaluación del impacto ambiental de obras y actividades que se lleven a cabo en ecosistemas compartidos (Art. 5 i) y el crecimiento económico como impulsor del mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar social (Art. 5 k). En el artículo 10 se propone la armonización de procedimientos para evaluar el impacto de proyectos que puedan afectar el medio ambiente o la calidad de vida de los habitantes de zonas fronterizas. Esto es, que las obras de infraestructura física, como los puentes, caminos o hidrovías, contemplen en particular las consecuencias sobre los habitantes de dichas áreas, por cuanto puede darse el caso de proyectos que benefician a regiones alejadas de la frontera al facilitar el intercambio de productos entre las mismas, al tiempo que perjudican a los habitantes de la zona donde se emplaza la obra.

La equidad intergeneracional se toma en cuenta al señalar que los países diseñarán planes de manejo sostenible conjunto para áreas protegidas comunes (Art. 23), y que establecerán estrategias mínimas armonizadas para conservar la diversidad biológica (Art. 29). En este último caso se apunta además a la equidad intrageneracional, debido a que se pretende que los beneficios derivados de los recursos genéticos se distribuyan de manera justa y equitativa. Sin embargo, no se aclara si por distribución justa se quiere decir que una parte de los beneficios corresponderá a los pobladores de las zonas de donde provinieron esos recursos genéticos, si se repartirá entre los gobiernos locales de esas regiones o si se procederá a una división entre los estados nacionales en cuya jurisdicción se encuentran los recursos en cuestión.

El tratamiento que se da al tema de la bioseguridad figura por ahora en el Capítulo XIV. Aun cuando este punto se vincula de manera estrecha con el principio de precaución, la equidad intergeneracional brinda un punto de vista complementario. La utilización de organismos genéticamente modificados (OGM) en la agricultura está demostrando una gran mejora de la eficiencia, reducción del empleo de agroquímicos, disminución de los costos de producción y mayor facilidad para la aplicación de técnicas de labranza que conservan mejor el suelo (James, 1997). Por lo tanto benefician a los sectores agrícolas, que constituyen una parte importante de las economías de los cuatro miembros del Mercosur. Sin embargo, se ha planteado que las semillas transgénicas pueden afectar la estabilidad de los ecosistemas naturales (Giampietro, 1994), de modo que se puede dar una situación de iniquidad intergeneracional. Al mismo tiempo, la adopción de impedimentos legales para poder sembrar las semillas transgénicas que no hayan sido compradas a la empresa semillero sino que provengan de la propia cosecha, afectaría la capacidad de supervivencia de los pequeños agricultores: si sus ingresos no resultan suficientes para comprar nuevas semillas, no podrían sembrar, perdiendo así también un elemento de negociación frente a los proveedores de semillas.

Cuando en el proyecto de Protocolo se hace referencia a que cada país establezca mecanismos de regulación para controlar los riesgos probables que resulten de la utilización de los OGM, se está aplicando el principio precautorio y, de manera implícita, también se está procurando reducir los posibles efectos negativos de tipo intergeneracional. Lo que no se menciona es el probable impacto social relacionado con la situación de los pequeños agricultores.

En los capítulos posteriores, el Protocolo resalta la importancia del manejo sostenible de la fauna y flora silvestres, bosques, suelo y recursos vivos acuáticos, en especial en los casos de ecosistemas compartidos. Así se plantea el problema de los humedales comunes (Art. 32), zonas forestales (Art. 44) y suelos (Art. 46). También se hace hincapié en la importancia de la cooperación como forma de mejorar la aplicación de las políticas internas en cada uno de estos puntos, para fortalecer así las instituciones y aumentar la capacidad técnica en lo referente a flora y fauna (Arts. 31, 34, 35 y 38), bosques (Art. 41), suelos (Art. 46) y recursos vivos acuáticos (Art. 55).

Por último, del Artículo 75 se deriva que los países miembros del Mercosur consideran que la cooperación regional es un aspecto fundamental para que los principios del Protocolo se reflejen en las políticas ambientales de los cuatro Estados. Es con este objetivo que se proponen programas de cooperación técnica, científica, tecnológica y educativa. Su importancia radica en que, debido a las diferencias en los recursos de cada país, la cooperación regional es un instrumento adecuado para compartir conocimientos y tecnologías que permitan la equiparación de capacidades institucionales. Un ejemplo de esto se observa en la gestión de la política de tecnología agropecuaria, donde la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología (RECYT) en el ámbito del Mercosur y el Programa Cooperativo de Investigaciones en el Sur (PROCISUR) fuera de él, constituyen dos instancias de complementación, cooperación y trabajo en red (Salles-Filho, 1998).

Equidad e igualdad

El concepto de equidad tiene en economía, como en otras ciencias sociales, un significado semejante al de justicia e igualdad (Feldman, 1987): hay equidad si la distribución en una sociedad es justa e igualitaria. A nivel operativo se pueden ver tres definiciones de igualdad: igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades e igualdad de resultados (Coleman, 1987).

En un acuerdo comercial, la igualdad ante la ley implica que todos los miembros reciben el mismo trato y que no se llevan a cabo acciones para disminuir o eliminar las diferencias que pudiera haber. La igualdad de oportunidades se aprecia cuando se compensan, aunque sea parcialmente, las diferencias en los recursos disponibles para que todos estén en condiciones de obtener resultados similares, por ejemplo, en términos de tasas de crecimiento y nivel de bienestar. La igualdad de resultados ocurre si existe redistribución de ingresos para que todos obtengan iguales recompensas. Una versión más moderada de esta igualdad plantea que deben morigerarse las desigualdades extremas como, por ejemplo, la situación de poblaciones con ingresos por debajo de la línea de pobreza o el estado de regiones con menor desarrollo relativo.

En el Mercosur se ha seguido una combinación de los criterios de igualdad ante la ley y de igualdad de oportunidades, prevaleciendo en un comienzo el primero. Por ejemplo, en lo que hace al comercio exterior tanto intra zona como extra zona, los cuatro países enfrentan iguales requisitos. Sin embargo, Paraguay y Uruguay han recibido un trato preferencial en lo que hace al plazo de adaptación al arancel externo común y al régimen de adecuación a la unión aduanera.

La incorporación de los aspectos ambientales otorgó mayor peso a la igualdad intrageneracional de oportunidades, al sostener en el Protocolo los principios de solidaridad y equidad y al permitir que cada país aumente el grado de exigencia de su política ambiental según sus condiciones económicas particulares, partiendo siempre de un piso común. Van en el mismo sentido la atención al impacto que el incremento de las actividades fronterizas pueda tener sobre estas

regiones y las propuestas de aumentar el grado de cooperación regional.

El concepto de equidad intergeneracional se vincula con la noción de igualdad de oportunidades, porque plantea que cada generación disponga por lo menos del mismo nivel de capital inicial y comience con un capital natural no inferior al mínimo aceptable; de ahí el énfasis que hace el Protocolo en el manejo sostenible de áreas protegidas comunes, la fauna y flora silvestre, los bosques, el suelo y la conservación de la diversidad biológica.

Conclusiones

Aunque en los textos y en la práctica del Mercosur se privilegian los aspectos comerciales, en sus consideraciones ambientales se halló que el principio de equidad está tomado en cuenta en las directrices de 1994 y en el proyecto de Protocolo, tanto desde un punto de vista intrageneracional como intergeneracional. Sin embargo, hasta la fecha no ha tenido un grado de aplicación significativo, lo cual marca un largo camino por recorrer para profundizar la integración de los temas comerciales y ambientales.

¿Qué se puede esperar de la aplicación del principio de equidad? En primer lugar, que se incrementen las iniciativas de cooperación, siendo ésta uno de los pocos instrumentos factibles de política común que apuntan de manera explícita al principio de equidad. Lo mismo respecto al manejo de los recursos naturales fronterizos y de ecosistemas compartidos.

Es poco probable que en el Mercosur se proceda a una constitución de fondos comunes que redistribuyan recursos entre sus miembros para ajustes estructurales y búsqueda de equilibrio entre regiones de menor desarrollo, tal como sucede en la Unión Europea. Tampoco es de esperar que la política ambiental se termine fijando a nivel supranacional sino que se parta de normas nacionales para luego armonizarlas, de modo que no se constituyan en barreras no arancelarias injustificadas.

Aun así, la equidad se verá favorecida en la medida en que la progresiva liberalización del comercio interno en el Mercosur mejore el nivel de bienestar de sus habitantes. Sin embargo, aunque un mayor intercambio comercial amplía la disponibilidad de bienes a elegir por parte de la población de un país, perjudica a quienes internamente producen los bienes que ahora compiten con las importaciones y disminuye la remuneración real de los factores de producción involucrados (Chacholiades, 1984: cap. 8; Krugman y Obstfeld, 1994: cap. 3).

Hasta ahora no se ha establecido con claridad la relación entre crecimiento económico y nivel de contaminación, siendo a veces directa, a veces inversa, en algunos casos directa en un principio para luego estabilizarse, mientras que en otros se verifica una relación con forma de "U" invertida, como la sugerida por una hipótesis tipo Kuznets (ver Banco Mundial, 1992; Hettige et al., 1998). Por lo tanto el mero crecimiento, producto de un comercio regional más libre, no sería garantía suficiente para reducir la contaminación y la dimensión de los problemas ambientales en el Mercosur. Esto señala la importancia de que, conjuntamente con la eliminación de trabas al intercambio, se adopten políticas ambientales y sociales adecuadas, para que el libre comercio y el desarrollo sostenible se refuercen mutuamente.

EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA*

Eficiencia y competitividad

El principio de eficiencia/internalización de costos consiste en apoyar un uso más eficiente de los recursos y asegurar que sus valores verdaderos se reflejen en los costos a través de una régimen de comercio más desarrollado en las Américas.

Una mayor eficiencia es fundamental para aumentar la competitividad económica de una nación. Siguiendo al CEPAL (1990), por competitividad auténtica se entiende aquella basada en la incorporación de innovaciones a los productos y procesos de trabajo a través de mecanismos que resulten en ganancias genuinas en materia de productividad. Tal autenticidad se deriva fundamentalmente de características *sistémicas*: mayor calificación de la mano de obra (por la vía de la universalización de la educación y acceso a condiciones de vida dignas); existencia de un mercado de trabajo fundamentado en la justicia social y la redistribución de las ganancias de la productividad a los trabajadores y a la sociedad como un todo, con el fin de generar una demanda interna que resulte en avances en la escala de producción; incentivos a los sistemas de innovación para facilitar la generación y absorción del progreso técnico; y un papel activo del sector público en las acciones que conduzcan a reducir las desigualdades, eliminar la pobreza y preservar el bien común.

Hasta ahora, en el Mercosur la competitividad se ha basado en instrumentos espúreos, incluyendo la externalización de los costos ambientales y la sobre explotación de los recursos naturales, ignorándose así los costos de uso asociados con su creciente escasez. Algunos estudios empíricos muestran que las economías de la región tienen un perfil de especialización en actividades potencialmente contaminantes o de extracción in-

discriminada de recursos.¹⁵ Dicho esto, el deterioro de los términos de intercambio constituye una tendencia cada vez más acentuada, con caídas récord en los precios de los productos primarios durante los últimos años.

Internalización de costos

El camino que se recomienda para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos naturales, tal y como se establece en los artículos 4(j), 13 y 15 del Protocolo Adicional sobre Medio Ambiente al Tratado de Asunción, es la adopción de instrumentos económicos que logren la internalización plena de los costos ambientales. Tales costos se refieren tanto a los que causan pérdida de calidad del medio ambiente como a los asociados con la creciente escasez de los recursos. Es necesario señalar, sin embargo, que por fallas del mercado o institucionales, muchas veces estos costos no se le cobran a los agentes que los generan.

En los países miembros del Mercosur, la gestión ambiental pública se halla fuertemente cimentada en sanciones, licencias y otros mecanismos regulatorios que tienen poca flexibilidad y no fomentan el control ambiental. Por ejemplo, son comunes las normas que imponen topes de emisiones, por debajo de los cuales no se sanciona al agente contaminador y por encima de los cuales no se tolera ninguna emisión. A esto se agrega la carencia de recursos financieros y humanos necesarios para asegurar que se apliquen las normas, que muchas veces se quedan en “el papel,” así como la falta de coordinación de los diversos niveles de gobierno y la super imposición de normas y jurisdicciones.

Para superar estos problemas, en los principios de la declaración de Río y de la Agenda 21 se propone la internalización de costos ambientales por medio de instrumentos económicos, entre los cuales se destacan los siguientes:

*Sección preparada por Carlos Eduardo Frickmann Young, del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro. young@ie.ufri.br El autor agradece los numerosos comentarios recibidos durante la presentación de la versión preliminar de este texto durante el taller “Mercosur y los Principios de Winnipeg” realizado en Buenos Aires del 8 al 10 de abril de 1999.

¹⁵Para el caso brasileño, véase Young, C.E.F. 1998. “Industrial pollution and Exported-Oriented Policies in Brazil.” *Revista Brasileira de Economia* 52(4): 543-562. Para Argentina, véase Chudnovsky, D. y Chidiak, M. 1996, “Competitividad y medio ambiente.” *Boletín Informativo Techint*, N° 286. Buenos Aires: CENIT.

- gravámenes y otros tipos de cobros para contaminadores y usuarios de recursos naturales;
- subsidios para quienes usan prácticas o productos que no hacen daño al medio ambiente;
- creación de mercados de compraventa de permisos de contaminación;
- fomento al ecoetiquetado y otras formas de promover la demanda de productos ambientalmente sanos; y
- expedición de leyes que penalicen a los agentes del daño ambiental.

Entre las ventajas que se atribuyen a estas estrategias figuran las siguientes (Seroa da Motta, 1996):

- reducción de los costos que resulten del cumplimiento de la legislación y de la carga administrativa del sector público;
- reducción de las emisiones de efluentes y residuos con la consecuente mejoría de las condiciones ambientales en aquellas áreas donde se apliquen estos instrumentos;
- mejoramiento de las condiciones de salud, disminución de gastos hospitalarios y aumento de la productividad económica; y
- fortalecimiento institucional mediante apoyo económico a las entidades del sector público para que aumenten su eficiencia y cooperen con el sector privado y las ONG.

Cabe señalar que estos instrumentos económicos no son incompatibles con otros mecanismos de gestión ambiental. Se pueden crear sistemas mixtos que combinen la flexibilidad de los primeros con normas más rígidas, especialmente cuando se trata de situaciones en que la preservación de las especies y los ecosistemas enfrente riesgos por encima de los límites de seguridad. Con todo, los instrumentos económicos no constituyen una fórmula mágica y se esperan

dificultades operacionales. En primer lugar, la región tiene poca tradición en la aplicación de los mismos. Brasil ha avanzado un poco, destacándose la reciente ley federal 9.433 de enero de 1997 que permite hacer cobros sobre los recursos hídricos y descentraliza la gestión hídrica a través de comités de cuencas hidrográficas que tendrán autonomía para decidir la forma y el valor de tales cobros. Otra experiencia interesante, también en Brasil, es la destinación a algunos estados de parte del impuesto sobre la circulación de bienes y servicios (ICMS, un tipo de impuestos sobre el valor agregado) para compensar financieramente a municipios que tienen restricciones de uso de bosques nativos sólo para la conservación y cuya recaudación tributaria es por ende menor. Sin embargo se trata de experiencias aisladas o de aplicación restringida.

En cualquier caso, si se quiere que la pretendida internalización de costos tenga éxito, será necesario que haya la voluntad política de fortalecer las instituciones encargadas de implantarla.

Armonización y desviaciones de comercio

Es esencial armonizar las medidas encaminadas a internalizar las externalidades ambientales entre los países miembros del Mercosur, con el fin de evitar ventajas o desventajas para quienes tengan normas más o menos rigurosas. Esto por cuanto las medidas de control adoptadas sólo por algunos países del bloque pueden resultar en pérdidas de competitividad para otros, creándose así un estímulo perverso que conduzca a la inacción y por esa vía a la preservación del status quo. Por eso, el Artículo 13 del Protocolo Adicional hace hincapié en la necesidad de armonizar y establecer criterios comunes para identificar y valorar los costos ambientales, y en la importancia de que los Estados partes coordinen la aplicación del principio “el que contamina paga,” de los instrumentos económicos y de los sistemas de autorregulación para ello pueden ser útiles las experiencias de la Unión Europea y el TLCNA, siempre y cuando se tengan en cuenta las especificidad del Mercosur (véase el Capítulo 3).

Mediante la armonización se trata de evitar que una mayor exposición al comercio internacional tenga resultados perversos para la agenda ambiental, penalizando, por ejemplo, a quienes gastan en medidas de protección del entorno (y cuyas exportaciones pueden resultar por ello más caras y menos competitivas (desviaciones de comercio), y beneficiando a los que nada hacen y por ello salen favorecidos (*free riders*). Si no se avanza en la aplicación de reglas comunes para la internalización de costos se podrían crear tendencias de especialización en actividades contaminantes. Lo cual se podría agravar si se implantan mecanismos espúreos de competitividad como son aquellos incentivos fiscales y crediticios que favorezcan las exportaciones a cualquier costo.

Heterogeneidades

La armonización no implica que se ignoren heterogeneidades importantes en la región, que será necesario tomar en cuenta para que la internalización de costos sea justa. Tal es el caso de aquellos sectores que son más intensivos en emisiones, de la misma forma en que hay otros más intensivos en mano de obra. En aquellas situaciones en que la aplicación de mecanismos de internalización de costos amenace la generación de empleos, será necesario crear mecanismos compensatorios. Esto no implica, sin embargo, que con el argumento de la generación de empleo se vaya a permitir que empresas y sectores queden exentos de aplicar los debidos mecanismos de control ambiental. Para evitar que se extiendan beneficios a quienes no los merecen, se deberían conducir estudios sectoriales que permitan comprender mejor el pasivo ambiental y la relevancia social de cada actividad.

Lo anterior también aplica a la pequeña y mediana empresa, que requerirá apoyo para adoptar métodos de producción más favorables al medio ambiente, siendo como es una de las principales fuentes de empleo. Será necesario crear mecanismos adecuados para que aquí la internalización de costos ambientales no resulte en pérdidas significativas para un sector que es socialmente estratégico.

Como se dijo al comienzo de esta sección, la búsqueda de una mayor eficiencia debe partir de reformas básicas que resulten en avances en materia de competitividad *sistémica* y que al mismo tiempo absorban el excedente estructural de mano de obra, generen mejores empleos que redunden en una calidad de vida más elevada, y protejan la integridad del medio ambiente. Si se quiere avanzar en este sentido, habrá que formular políticas económicas y sociales que eliminen las barreras que se interponen a las innovaciones e inversiones intensivas en tecnología e información, las cuales se originan en la enorme disparidad de condiciones de vida que predominan en varios países del bloque. La transformación productiva de los países del Mercosur debe estar ligada a mejoramientos en educación, salud, saneamiento y vivienda, todo lo cual redundará directamente en una mejor productividad.

La disminución de las disparidades en el desarrollo regional también será esencial si se quiere evitar que los beneficios reportados por el aumento de flujos comerciales continúen acentuando la concentración del desarrollo económico en algunas regiones, en detrimento de la vasta mayoría del territorio nacional. Para evitarlo será necesario diseñar programas de descentralización de los beneficios alcanzados, no sólo para que tales ventajas lleguen a regiones diferentes a las fronterizas donde posiblemente se concentre la actividad comercial y por ende los flujos migratorios, sino también para evitar la presión excesiva sobre los recursos naturales de estos polos de desarrollo.

Estabilidad macroeconómica

La estabilidad macroeconómica también es una condición para lograr una mayor eficiencia y productividad. El aumento del volumen de producción de bienes y servicios para hacer frente a situaciones de crisis financieras como la de la deuda externa, acompañado de “guerras” fiscales, cambiaría o de precios entre países que compiten entre sí para equilibrar su balanza de pagos, puede conducir al incremento de la contaminación, a la sobre explotación de los recursos no renovables, la deforestación y degradación del suelo por el incremento de los cultivos de exportación. En situaciones de crisis se debe

evitar, internamente, sustituir los principios del desarrollo sostenible por medidas de corto plazo con efectos extremadamente dañinos en el largo plazo y, externamente, buscar una mejor comprensión y tratamiento internacional de las consecuencias de tales crisis.

Especificidades locales y valoración de los recursos ambientales

La necesidad de armonizar y establecer reglas comunes no significa fijar parámetros y valores uniformes, pues el efecto contaminador de las mismas cantidades de emisiones se verá determinado por las características de cada medio. Se requiere buscar formas flexibles de aplicación del principio de internalización de costos ambientales, descentralizando las formas y valores de los cobros. Por lo general, en la literatura especializada el valor económico de los recursos ha sido desagregado así: *valor económico total = valor de uso + valor de opción + valor de existencia*

El valor de uso (VU) representa el valor atribuido por las personas al uso o usufructo de los recursos naturales. Este VU está compuesto por el

valor de uso directo (VUD), es decir, el usufructo actual de un recurso mediante extracción, visita u otra forma de actividad productiva o consumo directo, y el valor de uso indirecto (VUI), esto es, el beneficio actual del recurso derivado de funciones ecosistémicas como la protección de cuerpos de agua o la fijación de carbono derivadas de la preservación de los bosques. Es por ello que aun quien no usufructúa actualmente un servicio ambiental le pueden atribuir un valor, el cual se relaciona con los usos futuros del mismo que puedan generar algún beneficio o satisfacción para los individuos. A este valor se le denomina valor de opción (VO) para un uso futuro, sea directo o indirecto, a diferencia del uso presente comprendido en el valor de uso.

El tercer componente es el valor de existencia (VE) y se caracteriza como un valor de no uso. Se trata del valor atribuido a la existencia misma del medio ambiente, independientemente de su utilización presente o futura. Es, pues, el valor que le confieren las personas a ciertos recursos del entorno como los bosques y la fauna amenazada por el solo hecho de existir para apreciarlos.

Cuadro1. Taxonomía para la valoración de los recursos naturales

Valor económico total de los recursos naturales			
Valor de uso			Valor de no uso
Valor de uso directo	Valor de uso indirecto	Valor de opción	Valor de existencia
Recursos directamente consumibles	Beneficios de las funciones ecosistémicas	Valores directos e indirectos futuros	valor del conocimiento de la continuidad de existencia

Fuente: Pearce (1992)

En el análisis tradicional de proyectos sólo se consideraban los beneficios (empleo generado) y costos directos (inversión), pero no los efectos nocivos de la actividad en el entorno natural y sus costos concomitantes en materia de limpieza, o aquéllos relacionados con la pérdida de salud humana, o de turismo por deterioro del paisaje, etc. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que ignorar estas otras esferas de valor puede conducir al fracaso de proyectos de desarrollo, como ha sido el caso de la Amazonia brasileña. Así pues, la valoración ambiental introduce técnicas específicas para traducir estas pérdidas en valores monetarios, determinando los parámetros mediante los cuales se puede implantar la internalización de costos.

Conclusión

Es necesario integrar las políticas ambientales y las demás políticas sectoriales, buscando una mayor compatibilidad de los intereses económicos con el uso racional de los recursos naturales. La creación de procedimientos, programas, y servicios innovadores de apoyo a este proceso debe contar con el concurso del sector privado y de organizaciones regionales e internacionales. Aquí se ofrecen apenas algunas ideas sobre cómo se podría dar esa compatibilización a la luz del principio de eficiencia, teniendo en cuenta las características propias del Mercosur.

Es importante que la discusión de los temas sociales y ambientales, y la búsqueda de consenso en torno a ellos, no ocurra separadamente del debate en torno a los temas comerciales. El gran desafío del desarrollo sostenible es que sea para todos. En el caso del Mercosur, la aplicación de los Principios de Winnipeg será posible sólo si se logra revertir la tendencia histórica de generación de desigualdades. Así pues, la expansión del comercio dentro del bloque y hacia afuera no debe ser vista como un fin en sí mismo sino como un instrumento para construir una sociedad más justa, equitativa y próspera hoy y en el futuro.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y EL MERCOSUR*

Globalización y Mercosur

La subsidiariedad consiste en lograr que la toma de decisiones ocurra en el nivel más adecuado posible. Dependiendo de la naturaleza del problema, los regímenes comerciales en desarrollo en las Américas deberán asegurar que se asigne prioridad al nivel político y jurisdiccional más local en consonancia con la efectividad.

Para entender como se puede aplicar el principio de la subsidiariedad en el contexto del Mercosur es necesario entender que su configuración como producto de los procesos de globalización, interdependencia progresiva y transnacionalización no sólo tiene efectos en la esfera económico-financiera y del comercio mismo, sino en el papel del Estado y la sociedad civil. Los movimientos de regionalización suponen un fuerte desarrollo de los espacios públicos, así como la actuación del sector privado y no gubernamental nacional e internacional, dándole una nueva dinámica a la relación entre Estado y sociedad (Leis y Viola, 1995; Young, 1997). Estas circunstancias se potencian especialmente en la interfase entre economía, comercio y medio ambiente, donde los sectores no gubernamentales cumplen un papel cada vez más protagónico. En el plano ambiental específicamente, la globalización ha dado un fuerte impulso al surgimiento de valores y actores que participan en el debate desde una perspectiva de gobernabilidad amplia y multidimensional. Es aquí donde comienzan a ganar espacios las lógicas locales y también las transnacionales (Levy et al., 1994; Lipschutz, 1996).

* Sección preparada por Héctor Ricardo Leis, profesor de la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil leis@matrix.com.br y Eduardo Viola, profesor de la Universidad de Brasilia, Brasil, eduvioala@linkexpress.com.br

Mercosur y subsidiariedad

El principio de subsidiariedad permite que las decisiones y acciones políticas puedan ser tomadas en diferentes niveles de jurisdicción pero privilegiando siempre el nivel más bajo, a la luz de la eficacia (von Moltke, 1997). De acuerdo con los Principios de Winnipeg, la aplicación del concepto de subsidiariedad debe contemplar las diferencias existentes en cada lugar en materia de medio ambiente y las prioridades de desarrollo (Principios..., 1994). Esto significa que cuando las consecuencias ambientales ocurren en el plano nacional, y ante la inexistencia de acuerdos internacionales que las regulen, se pueden aplicar normas ambientales diferentes en cada país. En cambio, tratándose de impactos transfronterizos se buscarán soluciones internacionales a través de acuerdos, normas, incentivos, etc.

Si bien es cierto que en el proyecto de Protocolo Adicional se explícita el derecho soberano de los Estados para hacer uso de sus recursos naturales, también se reafirma la Declaración de Estocolmo de 1972 sobre el medio ambiente humano y la Declaración de Río de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo, las cuales favorecen un tipo de gobernabilidad que trasciende el principio de soberanía nacional (Gudynas, 1998). En los principios abanderados por el protocolo con respecto a la política ambiental se afirma la necesidad de “promover la participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales relativas al proceso de integración.” Asimismo, en otro de sus apartes se afirma la necesidad de “promover el fortalecimiento de las instituciones para una gestión ambientalmente sostenible, a través del aumento de información sustantiva para la toma de decisiones, el mejoramiento de las capacidades de evaluación y el perfeccionamiento de las instituciones de educación como base del principio de libre acceso, suministro y circulación de información ambiental.”

De lo anterior se puede concluir que no existen en el Mercosur obstáculos oficiales que impidan una mejor gobernabilidad de las cuestiones ambientales a través de la participación de los actores no gubernamentales locales y transnacionales

en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, también es cierto que todavía no cuenta con los canales adecuados para que esto suceda. Ciertamente se han producido avances, pero estos no son suficientes para responder a las exigencias de gobernabilidad de los temas ambientales que figuran en su agenda. Parte del problema puede radicar en los límites de Mercosur como proceso de regionalización dado que el principio de subsidiariedad requiere la vigencia del Estado de derecho en todo el territorio de los países que lo componen (que no es plena en países como Paraguay o en vastas áreas de Brasil) y en la existencia de grandes desigualdades regionales tanto dentro de los propios países como entre ellos.

Aunque en los documentos oficiales del Mercosur no se sugiere la aplicación del principio de subsidiariedad, las declaraciones oficiales crean un clima favorable para su implantación, si bien todavía no ha recibido suficiente atención pública. Ni siquiera la experiencia de la Unión Europea, donde se ha demostrado la eficacia y fuerza de su aplicación, ha agilizado su adopción por parte del Mercosur, que muchas veces han mostrado seguir de cerca el proceder de otras estructuras de integración regional como la UE y el TLCNA. Es probable que sean los mismos obstáculos derivados de la heterogeneidad dentro y entre los países los que dificultan tanto la participación real de los actores no gubernamentales, como la creación de estructuras institucionales y prácticas capaces de llevar la toma de decisiones al nivel más apropiado según la naturaleza del problema. La creación de un ambiente institucional supranacional democrático que favorezca el tipo de negociación inherente al principio de subsidiariedad encuentra obstáculos mayores en las deficiencias de participación democrática en el plano intra-nacional.

Tal y como lo entienden los autores del documento de Winnipeg, la subsidiariedad es un principio general de buen gobierno: tomar las decisiones en el nivel jurisdiccional más bajo con la participación de todos los afectados. Así pues, la subsidiariedad está basada en la descentralización, la diversidad y la tolerancia, todo lo cual hace parte de una sociedad bien ordenada. Sin embargo también se advierten los riesgos

que entraña el amplio grado de discrecionalidad que existe para aplicar las normas ambientales en cada contexto nacional. Si se quiere evitar que esta discrecionalidad atenté contra la integridad ambiental, es necesario que exista una gran dosis de cooperación de las partes involucradas en el ámbito internacional para establecer normas mínimas a ser respetadas por todos. He aquí la paradoja: por un lado se requiere discrecionalidad y descentralización, mientras que por el otro se requiere un cierto grado de armonización para cumplir estándares comunes mínimos.

En un contexto como el europeo esto se resuelve por medio de negociaciones. En uno tan heterogéneo y semi-democrático como el del Mercosur los ingredientes claves son la profundización del Estado de derecho y la negociación. Esto para evitar que una discrecionalidad excesiva siga agudizando los efectos ambientales adversos, pero también que la falta de atención a la subsidiariedad dé como resultado normas obligatorias que no atiendan a las realidades específicas de las partes involucradas.

Para que haya una buena negociación en torno a lo ambiental se necesitan tres condiciones:

- ampliar la vigencia plena del Estado de derecho;
- entender la negociación como un proceso permanente y no como una instancia a la que se acude sólo cuando surgen problemas, evitando así que se consoliden intereses particulares que posteriormente obstaculicen cualquier posibilidad de consenso en torno a normas mínimas; y
- la existencia de espacios públicos globales donde los actores involucrados se nutran de la información necesaria para lograr una participación bien fundamentada en beneficio de todos.

Propuesta para implantar el principio de subsidiariedad en el Mercosur

La propuesta de Protocolo Adicional constituye el contexto más adecuado para incorporar el principio de subsidiariedad, pues cuenta con tres marcos institucionales de utilidad para este propósito: el Foro Consultivo Económico y Social, los Subgrupos de Trabajo (SGT) especialmente el SGT 6 sobre medio ambiente, y los llamados Espacios Paralelos (Gudynas, 1998).

El Foro es un ámbito común a todos los miembros del Mercosur, integrado por un número igual de representantes de los sectores empresariales y sindicales, productores agropecuarios, consumidores, profesionales, etc, por país. En él se privilegia la discusión de asuntos económicos y sociales de interés para los empresarios y sindicalistas. Los Espacios Paralelos contemplan un mecanismo de participación para actores que quieran tratar o coordinar asuntos con sus pares de otros países (ejemplos típicos son los encuentros de universidades o de alcaldes y autoridades municipales de la región). Entre los Subgrupos de Trabajo, el SGT6 constituye el terreno privilegiado para la negociación ambiental y para formular las orientaciones que deben acompañar la aplicación del principio de subsidiariedad, pues en él participan funcionarios del gobierno y de las diversas organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que las discusiones sobre cuestiones ambientales que hasta ahora han tenido lugar en el marco del SGT 6 están permeadas por la diferencia de posiciones entre Brasil que hace hincapié en la protección ambiental mediante la aplicación de normas universales para evitar desventajas competitivas originadas en sus estándares ambientales más elevados, y Argentina y Paraguay, que tratan de evitar cualquier internalización seria de la protección ambiental en el ámbito del bloque comercial. Esto dificulta la implantación de la subsidiariedad, que aumenta la gobernabilidad en forma proporcional a la existencia de más o menos consensos básicos entre las partes involucradas. Si existen tales consensos, entonces tiene sentido delegar hacia los niveles más bajos de jurisdicción, pero en su ausencia la delegación

implica serios peligros de desviación hacia una discrecionalidad perversa.

Hasta el momento, los grupos ambientalistas en Mercosur han priorizado la lucha por el fortalecimiento de los canales de participación, descuidando la cuestión de la subsidiariedad. En esta óptica prevalece la idea de que la protección del medio ambiente es una tarea fundamentalmente normativa que se origina en las estructuras superiores, dado que en las inferiores predomina la preocupación por lo económico y lo social. Aunque esto es parcialmente cierto, a la vez conduce a tener una visión técnico-formal de los problemas ambientales y no ayuda a resolver la paradoja de la subsidiariedad, a saber, toma de decisiones en el nivel más bajo según las necesidades locales, y al mismo tiempo, búsqueda de consensos en torno a normas mínimas a ser respetadas por todas las partes. En resumen, la buena gobernabilidad ambiental requiere un alto grado de subsidiariedad, ésta última no se logra sin un alto grado de negociación, que a su vez no puede existir si no se han creado los espacios apropiados para que se dé una negociación basada en una comunicación eficiente donde primen los mejores argumentos frente a visiones instrumentales de actores particulares y sectorializados.

Lo que se propone a continuación se basa fundamentalmente en la necesidad de resolver algunos de los impases identificados en el sistema actual del Mercosur, teniendo en cuenta que en los mecanismos decisorios vigentes existen dos problemas básicos, uno general y otro más específico: por un lado está la falta de un grado apropiado de coordinación de las políticas macroeconómicas (originada temporalmente en la devaluación de la moneda brasileña y más permanentemente en la diferencia de regímenes cambiarios y fiscales), y por el otro un “ruido” relativamente fuerte en la comunicación entre los participantes. Esto se debe a que no siempre la comunicación entre los actores involucrados (o sea entre los gobiernos y entre estos y los sectores no gubernamentales) es fácil o posible. Para que funcione debe existir una serie de reglas estrictas de discusión diplomática aplicadas en *espacios concretos de negociación* y con agendas más o menos definidas entre actores bien sintonizados con el debate global en torno a

los temas en cuestión. Esto aumentaría la competencia comunicativa entre las partes y permitiría alcanzar consensos regionales que usen como referente los consensos globales. Los espacios apropiados de negociación deben servir tanto para debatir los problemas como para crear los medios para su solución. En otras palabras, se trata de dar lugar a un proceso político y pedagógico, en tanto comunicativo (Habermas, 1984).

Esta propuesta apunta a integrar en los foros existentes (especialmente en el SGT 6) que hasta ahora han funcionado con un modelo de toma de decisiones vertical y centralizador pautas correspondientes a un modelo político-comunicativo de carácter descentralizador. Con ello existirían mejores condiciones para legitimar mecanismos de subsidiariedad, delegando competencias a los niveles más bajos de jurisdicción. No se trata de crear nuevas formas institucionales, sino de dotar a las existentes de los mecanismos y condiciones para acompañar el proceso, de vigilar a los niveles inferiores de toma de decisiones, de establecer normas mínimas y de legitimar la delegación de jurisdicción en tales niveles. Esto será posible a través de la construcción y/o fortalecimiento y jerarquización de foros multisectoriales dentro de los SGT, y especialmente en el SGT 6, donde a los miembros existentes se podría sumar un cuadro conformado por representantes de los sectores científicos, académicos, empresariales y no gubernamentales transnacionales, cuyos aportes se deriven de las necesidades locales y de otros acuerdos globales sobre los temas ambientales en discusión.

Finalmente, la aplicación del principio de subsidiariedad en el marco del Mercosur requerirá que se resuelva una última paradoja que involucra a las dos naciones que lideran el bloque. Por un lado está Argentina, el país que más ha avanzado en materia de descentralización y redimensionamiento estatal, y por lo tanto puede estar más inclinado a implantar la subsidiariedad; por el otro lado está Brasil, cuya gestión sigue estando dominada por el principio de comando y control, aunque simultáneamente es el que más ha progresado en lo que hace a integrar la protección ambiental a sus actividades económicas. Esta situación presenta desafíos muy importantes para el avance de la subsidiariedad. Así pues, sólo un proceso de

negociación permanente entendido como uno de aprendizaje y reconocimiento de las respectivas identidades y diferencias de los países del bloque, y particularmente entre estos dos líderes podrá ayudar a resolver esta paradoja.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL MERCOSUR*

Cooperación y medio ambiente

*El principio de **cooperación internacional** consiste en que los regímenes comerciales que se están desarrollando promuevan vínculos entre fronteras e identidades y mejoren los sistemas internacionales de cooperación en todos los niveles.*

En el marco del Protocolo Adicional de Medio Ambiente que se propone para complementar los acuerdos de integración del Mercosur, los países miembros buscan armonizar sus legislaciones, estándares y prácticas ambientales inspirados en un fuerte espíritu de cooperación.

La cooperación regional desempeña un papel clave en el desarrollo de la capacidad de cada país para manejar sus problemas ambientales. El apoyo mutuo entre políticas ambientales y económicas es esencial para lograr el desarrollo sostenible de la región. Por ello será necesario adecuar los términos de la cooperación internacional con el fin de hacerla más amplia, certera y expedita.

En este contexto, es crítico que se formulen y apliquen instrumentos adecuados que actúen sobre aquellos puntos críticos que tienen mayor incidencia en generar aquellas tendencias que apartan a la región de un desarrollo sostenible. A continuación se proponen las líneas maestras en torno a la cuales debe girar estrategia de cooperación internacional.

Fortalecer la capacidad de negociación

La negociación ambiental es una cuestión esencialmente política y secundariamente, científico-técnica. La variable crítica es la relación de fuerzas entre las partes, por lo que será vital el fortalecimiento institucional, político y técnico de los gobiernos y el sector privado de los países miembros, con base en un análisis de los recursos existentes.

* Capítulo preparado por Sheila Abed de Zavala, abogada, Instituto de Derecho Ambiental, Paraguay.

Una vía de fortalecimiento sería la creación de un “fondo especial” para potenciar la capacidad de negociación de los socios pequeños del Mercosur y de otros sectores seleccionados, como también la del SGT 6, de donde surgirán las propuestas de políticas que habrán de regir al bloque. Para discutir tales propuesta será necesario crear un foro permanente de negociación que ayude a los países miembros a alcanzar un piso mínimo de calidad ambiental.

Participación pública

Un área importante donde necesariamente se requiere fortalecer la cooperación internacional es la de la participación pública en la toma de decisiones relativas a las políticas del Mercosur.

Aunque existe la voluntad expresa de fomentar esta participación, es necesario crear oportunidades para que los diversos grupos sociales se vinculen activamente al proceso de toma de decisiones en defensa de sus necesidades e intereses. Ello dará como resultado políticas y prácticas más sólidas que serán mejor aceptadas por la población, y contribuirá a reducir los costos administrativos asociados con el monitoreo y vigilancia del cumplimiento de las medidas que se adopten.

Para facilitar el acceso formal de la sociedad civil al proceso de toma de decisiones se podrían crear comités consultivos a escala nacional integrados por miembros del gobierno y la comunidad (en representación de académicos, industriales, ambientalistas y otras organizaciones ciudadanas). Estos serían responsables de desarrollar recomendaciones concretas que incluyan las preocupaciones y propuestas de sus representados, las cuales serán canalizadas hacia las negociaciones que se estén desarrollando.

Acceso a la información y creación de una base de datos ambientales

Uno de los grandes obstáculos para la participación es la falta de información. Los ciudadanos interesados en participar no cuentan con información detallada sobre cronogramas, temas, objetivos y participantes, entre otras cosas. Tal y como se propone en el proyecto de Protocolo

Adicional sobre Medio Ambiente, los miembros de Mercosur deberán cooperar para crear un sistema de información que ayude a mejorar el acceso, difusión y comprensión de temas ambientales. En este marco, será necesario desarrollar sistemas de *hardware* y *software* que posibiliten el intercambio de información, transferencia de tecnología, búsqueda de formas de evaluación y recopilación de datos. Esto ayudará a reducir costos relacionados con infraestructura y evitar la duplicación de esfuerzos.

La recopilación y sistematización de datos ambientales permitirá, entre otras cosas:

- Analizar la forma de mejorar, armonizar o estandarizar políticas nacionales e internacionales.
- Establecer un programa de trabajo encaminado a incorporar la contabilidad relativa a los recursos naturales y al medio ambiente en el sistema central de cuentas nacionales.
- Desarrollar una metodología e indicadores para medir el impacto del comercio en la biodiversidad y el medio ambiente.
- Elaborar directrices para evaluar este impacto y desarrollar políticas ambientales.

Planificación y formulación de políticas

El diseño de políticas y estrategias que posibiliten el desarrollo sostenible requiere cooperación y apoyo mutuo. Un área que reviste la mayor importancia para este fin es el ordenamiento territorial, que trazará el camino en la búsqueda de una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico y biótico de la región, todo ello persiguiendo una mejor calidad de vida.

Un área innovadora de cooperación sería la elaboración y puesta en marcha de un **Plan de Acción Regional Estratégico** donde se establezcan prioridades y se visualicen vías de acción. El mismo debe contemplar todas las variables des-

de el ordenamiento territorial hasta la capacidad de carga de los ecosistemas, como también la búsqueda de la internalización de los costos ambientales de las medidas comerciales. Con el mismo, se pueden ahorrar muchos recursos con relación a tecnologías apropiadas, formas de evaluación formas de recopilación de datos, como también para el fortalecimiento de las capacidades nacionales.

Para su implementación se podría crear un fondo económico conjunto, tal y como se propone en el inciso (j) del Art. 5 del Protocolo. Cada país destinaría un monto determinado de su presupuesto para la formación de un fondo base para el desarrollo de los proyectos ambientales, constituyendo así un “Banco Ambiental.”

Armonización de la legislación

Una área esencial de cooperación es la de la armonización gradual y flexible de leyes y normas ambientales que nivelen el campo de juego entre los países del bloque. Para ello se requiere acordar y cumplir estándares ambientales básicos o mínimos a través del establecimiento de parámetros comunes, sin que esto necesariamente implique la adopción de una legislación ambiental única. Una vez establecidos los acuerdos básicos, será necesario diseñar un régimen efectivo de monitoreo para asegurar su aplicación y cumplimiento. También se podrá promover y apoyar en bloque disposiciones orientadas a lograr que el derecho comercial internacional sea más compatible con el medio ambiente.

Instrumentos jurídicos internacionales y mecanismos de resolución de conflictos

Un tema importante que exige la cooperación internacional es la búsqueda de mecanismos de conciliación de las controversias surgidas en el campo del derecho internacional, entre las disposiciones del Tratado de Asunción o de la Organización Mundial de Comercio y las contenidas en los distintos acuerdos ambientales internacionales.

Es importante definir que, en caso de que se presente un conflicto entre las obligaciones ambientales y las comerciales, prevalecerán las primeras, comprometiéndose las partes a elegir los medios más accesibles y efectivos para cumplir con los compromisos internacionales de protección del ambiente de la manera más coherente posible con las disposiciones comerciales del Tratado. Asimismo, los países no deberán atraer o retener inversión si para ello deben derogar normas ambientales.

Los problemas ambientales son inherentemente conflictivos y lo son en mayor grado que otros problemas sociales y públicos, pues es difícil cuantificarlos, identificar sus fuentes y responsables, precisar quiénes se benefician y quiénes se perjudican, así como individualizar sus causas.

Será de utilidad la cooperación internacional para estudiar y mejorar los mecanismos de resolución de conflictos en los Estados miembros del Mercosur, desarrollando a su vez esfuerzos y capacidades técnicas y políticas que apunten a anticipar los conflictos ambientales, con el fin de desactivarlos, en especial a través de la aplicación de modalidades participativas de evaluación de impactos. El esquema de resolución de controversias comprende una serie de pasos que debe empezar por las consultas, sigue con otros medios de solución de conflictos, continúa con el arbitraje y la instrumentación de laudo arbitral, para finalizar con sanciones como último recurso.

Es necesario tener en cuenta que las disputas representan también una oportunidad valiosa para avanzar en la formulación democrática de política ambientales y para forzar reestructuraciones en la gestión pública. La solución participativa de los conflictos ambientales puede convertirse en un paso importante hacia el logro del desarrollo sostenible.

Evaluación de impactos ambientales transfronterizos

Es necesario coordinar acciones para conservar los recursos naturales compartidos por los países miembros del Mercosur ubicados en zonas limítrofes o parques binacionales. Lo mismo en lo que hace a crear o fortalecer comisiones que se dediquen a los problemas transfronterizos y a diseñar procedimientos de evaluación del impacto ambiental en esas zonas.

Estos procedimientos permitirán que un país sea notificado cuando su vecino se proponga realizar, dentro de los cien kilómetros de la frontera, un proyecto que tenga un impacto significativo en el primero. Así se podrá iniciar un diálogo sobre las posibles consecuencias y soluciones en una fase temprana de los diferendos. También es necesario impulsar la cooperación técnica en Aduanas y crear mecanismos de asistencia para detectar el incumplimiento de leyes ambientales en la frontera.

Transferencia de tecnología

La cooperación internacional es esencial para incentivar la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, con el propósito de fortalecer las capacidades nacionales y regionales de gestión de tecnologías para el desarrollo sostenible. Se dará énfasis a las tecnologías relacionadas con el uso de la tierra y la agricultura, el manejo de cuencas hidrográficas y el control de la contaminación ambiental. La transferencia de tecnologías ambientales, de servicios y de información es un instrumento clave para lograr prácticas de producción limpias. Los esfuerzos de liberalización comercial pueden y deben poner estos instrumentos en manos de los países miembros del Mercosur.

Diagnóstico y prevención de la contaminación

Mediante la cooperación internacional, es necesario impulsar una estrategia energética que permita desarrollar fuentes alternativas ambientalmente aceptables, reduciendo el uso de las fuentes contaminantes.

Los gobiernos deberían crear un inventario de las industrias nacionales y de los sectores específicos en los cuales la internalización de los costos ambientales haya creado ventajas comparativas, reducido costos o beneficiado al medio ambiente. Se deben analizar los casos de impactos no deseados, incluyendo aquellos productos traídos de otros lugares que han contaminado seriamente al país importador. Es importante establecer algún tipo de régimen de consentimiento previo o de adopción de decisiones informadas, de manera que los gobiernos estén al tanto de la misma información que indujo a los países exportadores a prohibir un determinado uso en el ámbito interno. También se deberá hallar la forma de hacer llegar esta información al usuario final de esos productos.

Conclusión

La cooperación internacional, así como la voluntad política y la transparencia de acciones y procedimientos, constituye el pilar de un esfuerzo de integración como el Mercosur. Un acuerdo de cooperación ambiental establecería importantes vías para incorporar a los representantes de la sociedad civil al proceso de toma de decisiones de carácter ambiental, a la coordinación efectiva de las mismas, y al fortalecimiento del marco legal para adecuarlo a los requerimientos de la integración regional.

LA CIENCIA Y EL PRINCIPIO PRECAUTORIO EN EL MERCOSUR*

Ciencia y precaución en el derecho y la política ambiental: antecedentes en el Mercosur

El principio de la precaución consiste en que los regímenes comerciales que se están desarrollando utilicen criterios científicos objetivos que conduzcan al equilibrio entre la toma de mejores decisiones para el largo plazo y la satisfacción de las necesidades a corto plazo, a la luz de la incertidumbre científica.

La formulación de la política ambiental no puede ocurrir sin el aporte de la investigación científica. La ciencia ayuda a justificar las medidas que se adopten para proteger el medio ambiente, y por ello se erige en soporte de la política ambiental. Sin embargo, el conocimiento científico sobre los ecosistemas y los efectos de las actividades humanas sobre el medio ambiente es todavía precario. La ciencia no provee evidencias inequívocas e irrefutables que permitan conocer y evaluar los efectos de la actividad humana en el ambiente en forma absoluta. Además, las conclusiones y recomendaciones científicas no pueden separarse completamente de su componente valorativo; es así como se puede llegar a diferentes conclusiones científicas con respecto a fenómenos que son inciertos.

Esta situación de “incertidumbre científica” tiene un fuerte impacto en la formulación de la política ambiental. Es claro que si la ciencia no siempre provee las evidencias necesarias para determinar los efectos potenciales que determinada actividad puede tener en el medio ambiente, es necesario desarrollar criterios para incorporar y tratar la incertidumbre científica como un componente de la política ambiental.

En este marco, el principio precautorio se plantea como una de las respuestas desde el derecho y la política ambiental para la problemática de la incertidumbre científica.¹⁶ Este principio plan-

* Sección preparada por Daniel E. Ryan, director ejecutivo adjunto de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Argentina.

¹⁶ Konrad von Moltke (1996:99-101) plantea que hay dos estrategias para tratar la incertidumbre científica, una basada en el princi-

tea que, con el fin de proteger el medio ambiente y avanzar hacia el desarrollo sustentable, la falta de certeza científica no se debe utilizar como justificación para no emprender acciones orientadas a evitar daños potencialmente graves al ambiente.

Existe una extensa producción doctrinaria sobre los elementos centrales del principio precautorio. Los enfoques precautorios parten de subrayar la vulnerabilidad del medio ambiente y los límites de la ciencia para predecir exactamente los riesgos ambientales que suponen ciertas actividades humanas, como también para identificar y desarrollar instrumentos preventivos (Hey, 1992). En segundo término, enfatizan la necesidad de desarrollar políticas y tecnologías que se formulen, no a partir del concepto de capacidad de carga o asimilación del medio ambiente, sino desde una perspectiva precautoria, teniendo por objetivo minimizar el impacto de las actividades humanas. Para ello se propone el uso de ciertos instrumentos de política ambiental tales como la mejor tecnología disponible (BAT por sus siglas en inglés), las mejores prácticas ambientales y tecnologías limpias en general.¹⁷ Asimismo se subraya la necesidad de realizar evaluaciones de impacto ambiental antes de ejecutar una actividad o proyecto.

El principio precautorio ha sido adoptado por la mayoría de los instrumentos internacionales ambientales acordados en la última década, aun cuando la formulación del principio no es idéntica en cada caso. En particular, vale citar la De-

pio precautorio y la otra basada en la evaluación de riesgos (*risk assessment*). Esta última se caracteriza por abordar la incertidumbre científica en términos procedimentales. A través de un proceso institucionalizado, accesible a las partes interesadas en cada tema, se intenta estimar la forma, dimensión y características del riesgo, y de acuerdo con ello, definir la estrategia de control o de gestión adecuada. Una estrategia precautoria, por su parte, pretende maximizar las respuestas políticas posibles de acuerdo con las estructuras económicas y legales existentes.

¹⁷ La adopción de la mejor tecnología disponible (BAT) se está convirtiendo en una de las formas predominantes de instrumentalización del principio precautorio. La adopción de la BAT establece un nivel de control ambiental basado en las capacidades de la tecnología para reducir el impacto en el ambiente y no como resultado de un proceso de evaluación de costos y beneficios; en este sentido, la obligación de adoptar medidas BAT reduce el margen para implantar otras medidas menos costosas en términos económicos. Sin embargo, como se verá luego, la instrumentación de toda medida precautoria requiere de un análisis de factibilidad económica (Nollkaemper, 1996:89-94).

claración de Río de 1992 (Principio 15), la Agenda 21 (en el capítulo referido a la protección de los océanos), la Convención sobre la Diversidad Biológica, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, entre otros. Estos son de particular importancia, ya que los cuatro países del Mercosur han suscrito estos instrumentos y ratificado los Convenios mencionados.

En relación al Mercosur, el Tratado de Asunción no hace referencia alguna a ese principio y/o al rol de la ciencia. Las “Directrices Básicas en materia de Política Ambiental” (Resolución GMC10/94) tampoco hacen mención específica a estos temas, aunque sí sugieren instrumentos que responden a una perspectiva preventiva y precautoria de la política ambiental, específicamente en la Directriz 5. Allí se plantea la necesidad de adoptar la práctica de licencia/habilitación ambiental para todas las actividades potencialmente degradantes del medio ambiente, incluyendo en ello las evaluaciones de impacto ambiental.

También es importante señalar las disposiciones del Acuerdo Sanitario y Fitosanitario entre los Estados partes del Mercosur, que en su Artículo 2.2 señala que las medidas sanitarias y fitosanitarias deben estar basadas en los principios y evidencias científicas existentes y no oponerse a ellos. Sin embargo, el Acuerdo acepta, en su artículo 5.2, la adopción de medidas precautorias *transitorias* cuando la evidencia científica disponible no conduzca a un juicio definitivo sobre la seguridad de un producto o proceso, fijando un plazo de 90 días para recolectar la información adicional que permita hacer una evaluación más objetiva del riesgo y tomar las medidas pertinentes.¹⁸

Lo anterior refleja la tensión existente entre, por un lado, el derecho de cada Estado a establecer sus propios niveles y medidas de protección de la calidad del ambiente y la salud, y por el otro, la posible utilización de tales argumentos y medidas con fines proteccionistas. De alguna ma-

nera, la exigencia de justificación científica de las medidas sanitarias o fitosanitarias apunta a racionalizar su adopción, evitando usos abusivos o arbitrarios. Por el otro lado, se plantean serios interrogantes en cuanto a si este mecanismo adoptado por el Acuerdo posibilita un efectivo tratamiento de situaciones de riesgo. En todo el mundo, la tensión entre un enfoque precautorio y la exigencia de evidencia científica tiende a transformarse en uno de los temas centrales de la agenda de comercio exterior y sostenibilidad, especialmente por el surgimiento potencial de disputas comerciales referidas a organismos genéticamente modificados (ICTSD, 1999).

Finalmente, es necesario señalar las disposiciones del proyecto de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre el Medio Ambiente referidas a este tema. El artículo 4.c) del proyecto establece que “... *la falta de información o conocimiento científico suficiente no [es] motivo para postergar la adopción de medidas frente a la inminencia de daños graves o irreversibles al medio ambiente y a la salud humana, en base al principio precautorio.*” El mismo artículo establece el ámbito de aplicación del principio: “*Los principios ambientales aquí enunciados regirán la coordinación de las políticas ambientales en el ámbito del Mercosur, el proceso de armonización de la legislación ambiental entre los Estados Parte y el proceso de elaboración y actualización de los instrumentos jurídicos ambientales...*”.

En relación con la cuestión científica, el Artículo 6 del proyecto, correspondiente al Capítulo V titulado “De los compromisos generales,” establece la obligación de cada Estado parte de “... *fomentar el desarrollo del conocimiento técnico, científico y tecnológico en materia ambiental.*” Asimismo, el Artículo 12 plantea que los Estados partes establecerán procedimientos mínimos armonizados de monitoreo para evaluar la calidad ambiental de la región, con especial referencia a las áreas de ecosistemas compartidos. Finalmente, el proyecto de Protocolo contiene diversos compromisos y obligaciones de cooperación científica e intercambio técnico con respecto a diferentes recursos naturales.

¹⁸ Este acuerdo del Mercosur es el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC que fuera adoptado por Decisión CMC6/96.

Problemas y desafíos de la ciencia y el principio precautorio en el Mercosur

El papel de la ciencia y el principio precautorio generan una serie de desafíos a los decisores públicos. A continuación se plantea una serie de preguntas e interrogantes sobre el posible rol de la ciencia y el principio precautorio en la formulación y aplicación de las políticas de comercio y desarrollo sostenible en el Mercosur, y sobre los mecanismos jurídicos e institucionales necesarios para su implantación.

El nivel de riesgo adecuado

El nivel de riesgo que hace necesario introducir medidas precautorias según la percepción de una comunidad dada es una decisión crucial en la formulación de las políticas ambientales. Según la mayoría de los textos legales, para justificar la adopción de medidas precautorias se requiere que existan riesgos ambientales “serios,” “significativos” o “irreversibles.” En el caso del Mercosur, el proyecto de Protocolo Ambiental se suma a esta tendencia al requerir la *“inminencia de daños graves o irreversibles al ambiente y a la salud humana.”*

Existen otras lecturas e interpretaciones del principio precautorio que requieren un umbral de riesgo significativamente menor. En este sentido, cabe mencionar la Resolución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso C-157/96, en respuesta al intento de impugnar la validez de la Decisión 96/239 de la Comisión, mediante la cual se establecían medidas de emergencia que afectaban la comercialización de ciertos productos provenientes del Reino Unido a raíz de la enfermedad de las “vacas locas.” El Tribunal rechazó el pedido de impugnación, planteando que *“en el momento en que se adoptó la Decisión existía gran incertidumbre en cuanto a los riesgos que suponían los animales vivos, la carne de vacuno o los productos derivados... [y por ello] las instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos...”*¹⁹

¹⁹ Asunto C-157/96, The Queen /Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte:

Así, es posible plantear que el nivel de peligro aceptable para una comunidad está relacionado con el tipo de actividades generadoras del riesgo y, fundamentalmente, con los bienes jurídicos que se intenta proteger de los posibles daños. En general, se podría argumentar que los umbrales del riesgo aceptado cuando está en juego la salud humana son menores a los que aplican, por ejemplo, a la protección de flora o fauna. Queda claro entonces que la determinación del umbral de riesgo no es sólo una cuestión de carácter técnico o científico, sino que implica una valoración de los bienes jurídicos en juego.

Alcance de las medidas precautorias

Una vez definido el nivel de riesgo, es necesario establecer el tipo de respuesta precautoria a tomar. Buena parte de la literatura sobre este tema plantea que la implementación del principio precautorio requiere evaluar las condiciones económicas y legales existentes, introduciendo un componente de “equilibrio” entre el interés por la protección de la calidad ambiental y los requerimientos de tipo económico y social. Así, las posibles medidas precautorias pueden ser vistas como una escala de opciones, algunas más precautorias que otras, según el contexto (Frestone y Hey, 1996:251; von Moltke, 1996:102). De la misma manera, en situaciones en las cuales hay posibilidad de optar entre diversas políticas o medidas comparables en términos económicos, legales y sociales, un enfoque precautorio provee la base legal suficiente para adoptar las más convenientes desde el punto de vista de la protección ambiental (von Moltke, 1996:101).

Teniendo en cuenta las tensiones que pueden desarrollarse entre comercio y desarrollo sustentable por causa de este principio, ¿cómo determinar el alcance y el tipo de medidas a adoptar en el marco del Mercosur ante la posibilidad de daños serios o irreparables al ambiente o la salud humana?

National Farmer's Union y Otros; Resolución del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en pleno, 5 de mayo de 1998 (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: “Actividades del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas” No. 12/98).

El actual régimen jurídico del Mercosur carece de un marco legal claro respecto de las condiciones bajo las cuales un Estado Parte puede hacer uso de medidas ambientales que importen una restricción al comercio.²⁰ A ello se suma la inexistencia, entre los Estados partes, de mayores reclamos y consultas referidas a esta problemática. Recién el proyecto de Protocolo, en su artículo 1, provee un cierto marco referencial al plantear que las medidas de protección ambiental que adopten los Estados Partes no podrán limitar, en forma arbitraria o injustificable, la libre circulación de bienes y servicios. Será necesario, en caso de que el Protocolo sea aprobado, observar la práctica que se desarrolle en el ámbito del Mercosur para establecer el alcance de estos términos y cómo afectarán la implantación del principio precautorio. La experiencia de otros regímenes internacionales de liberalización comercial puede ser ilustrativa de la forma que han abordado el tema de las medidas precautorias. Así, la práctica de la Unión Europea (U.E.) respecto al criterio de proporcionalidad es un interesante ejemplo a tener en cuenta. En el caso citado anteriormente, el Tribunal de Justicia europeo señaló que “...el principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida...”. Esta noción de proporcionalidad se corresponde con la necesidad de balancear diferentes intereses. De acuerdo con esta “lectura” del principio precautorio, la posibilidad concreta de adoptar una medida precautoria y la eficacia de la misma dependen, en parte, de su factibilidad económica y su viabilidad política y social.

Inversión de la carga de la prueba

En el ámbito procedimental, una de las consecuencias más significativas de la aplicación del principio precautorio es la inversión de la carga de la prueba. Tradicionalmente, la parte que plantea que una determinada actividad puede afectar negativamente el ambiente tiene la obligación de probarlo. En cambio el principio pre-

cautorio supone que la incertidumbre o falta de conocimiento científico sobre el impacto ambiental de una actividad o producto no es óbice para tomar medidas de protección; así, le corresponde a la parte que intenta llevar adelante la actividad potencialmente perjudicial demostrar que ésta no implica un peligro serio para la calidad del ambiente o la salud. En situaciones de incertidumbre científica, esto favorece la implantación de medidas de protección ambiental, en vez de facilitar acciones cuyas consecuencias en el ambiente son inciertas.

Existen interesantes experiencias en varios regímenes internacionales sobre diversas formas de implementar la inversión de la carga de la prueba. Un ejemplo son los llamados “procedimientos de consultas previas.” Aquí, un Estado proponente de determinada actividad está obligado a informar previamente a los demás Estados partes para que estos manifiesten su opinión al respecto. Con otras técnicas tales como los “listados inversos” (*reverse listing*) se consiguen resultados similares; el método tradicional consiste en registrar las actividades o sustancias prohibidas o reguladas; los listados inversos registran las actividades o sustancias permitidas, y toda actividad o sustancia no registrada está prohibida (Freestone y Hey, 1996:267).

El diseño institucional

El conocimiento científico juega un papel fundamental en la política ambiental. Esto nos lleva a analizar el proceso de formulación de las políticas públicas y cómo se articula el conocimiento científico en este proceso.

Respondiendo a la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico consignada en el Preámbulo del Tratado de Asunción se creó la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (Res. CMC24/92 y 20/95).²¹ Si bien la creación de la RECYT ha importado un avance al establecer un espacio institucional regional para coordinar y potenciar los esfuerzos de los Estados partes en este área, las acciones desarrolladas hasta el momento han sido modestas, concen-

²⁰ Ver en el capítulo 1 lo referido a restricciones no arancelarias de carácter ambiental.

²¹ Para mayor información sobre RECYT, ver la página de Internet.

trándose fundamentalmente en incrementar el intercambio de la información (Garnelo, 1998:54; Salles Filho, 1998:264-264).

En el estado actual de su desarrollo institucional, el Mercosur no prevé mecanismos institucionalizados de consulta con el sector científico en el proceso de toma de decisiones. La posibilidad de que la RECYT se transforme en el espacio articulador del conocimiento científico para tales fines, no se plantea en estos momentos como un objetivo del Mercosur. Tal articulación depende, entonces, de lo que establezcan las legislaciones nacionales con respecto a la formulación de las posiciones de los Estados parte; en este sentido, y salvo algunas situaciones puntuales, los países de la región carecen de sistemas institucionalizados de consulta con los diversos sectores interesados en la política ambiental, incluyendo el sector científico-técnico. Esta precariedad institucional, sumada a la escasez de recursos y medios disponibles para la actividad científica, afecta significativamente el alcance y el rol que pueda tener la ciencia en la formulación de la política ambiental en el ámbito nacional y regional.²²

Un último aspecto es el del papel de la ciencia en la resolución de conflictos que se plantean en el marco del proceso de integración. El Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias prevé, para ciertos casos, la *posibilidad* de solicitar el asesoramiento de grupos de expertos,²³ pero la experiencia en este campo es todavía limitada. Por ello aquí también cabe referirse a la experiencia del procedimiento de solución de controversias de la OMC con respecto al rol de la ciencia en conflictos por medidas ambientales. En general, las críticas al mecanismo de la OMC se centran en que los paneles arbitrales están integrados por especialistas en comercio sin formación en temas ambientales;

asimismo, si bien los paneles de la OMC, al igual que en el Mercosur, pueden solicitar asesoramiento de grupos de expertos, no están obligados a hacerlo (art. 13.2); así, en el caso de la gasolina reformulada, por ejemplo, el panel encargado de tomar la decisión no hizo uso de esa facultad (Ewing y Tarasofsky, 1997:40-43).

Conclusión

El régimen actual del Mercosur apenas si considera la función de la ciencia y del principio precautorio en su matriz jurídica e institucional. La posible aprobación del Protocolo de Medio Ambiente genera expectativas sobre cómo se incorporará tal principio en el régimen jurídico del Mercosur y cómo se reflejará en las políticas y medidas ambientales y comerciales que se adopten. En este sentido, es posible afirmar que el rol de la ciencia y del principio precautorio en el Mercosur variará en función de la evolución de los objetivos mismos del proceso de integración. En tanto proceso de liberalización comercial, el conocimiento científico juega un papel, básicamente, en la justificación de medidas de protección ambiental que impliquen restricciones al comercio.

Sin embargo, la conformación del Mercosur refleja la existencia de voluntades de integración más allá de lo estrictamente comercial. Así, la profundización del proceso de integración regional necesariamente comprenderá otros campos de las políticas públicas, incluyendo la ambiental y social. En este proceso, la ciencia y el principio precautorio adquieren un papel más protagónico en la formulación de políticas orientadas a lograr un desarrollo sustentable para la región.

²² El problema de la financiación de la investigación científica es un punto central en el diseño institucional de las políticas de investigación y ciencia. La reciente publicación de los Indicadores de Ciencia y Tecnología en Argentina señala que los gastos de investigación y desarrollo durante 1997 en Brasil alcanzaron el 0,76% del PIB, en el caso de Argentina apenas el 0,38%, siendo aún menor en el caso de Uruguay y Paraguay. (Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina, Secretaría de Ciencias y Tecnología, 1998).

²³ Artículos 4 y 30 del Protocolo de Brasilia.

TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN EL MERCOSUR*

Introducción

La transparencia consiste en que los regímenes comerciales en desarrollo se negocien de manera abierta y participativa, para lo cual será necesario fortalecer la vinculación activa de la sociedad civil en tales procesos en las Américas.

Durante la última década, los gobiernos del hemisferio se han comprometido en diversos foros internacionales a fomentar la transparencia y la participación. Tal es el caso de la Declaración de Río de 1992 y la Agenda 21, así como de la Cumbre de las Américas para el Desarrollo Sostenible de 1996, en donde se acordó un Plan de Acción para formular una estrategia interamericana que promueva la participación pública en la toma de decisiones vinculadas con el desarrollo sostenible.

En el actual proceso de apertura comercial también se están adoptando técnicas más modernas de negociación que incorporan a la sociedad civil. Esto es especialmente válido en aquellas negociaciones que tienen que ver con la salud, la seguridad y el medio ambiente. Allí los debates en torno a las políticas públicas deberían estar abiertos a la comunidad, pues las decisiones adoptadas a sus espaldas carecen de legitimidad a los ojos de ésta y pueden generar oposición.

A continuación se analiza el principio de participación y transparencia aplicado a la realidad del Mercosur, así como los escollos que presenta la naturaleza misma de su estructura institucional para la implantación de un proceso participativo eficaz y permanente en el debate ambiental referido a la integración comercial

Qué se entiende por transparencia y participación

Mediante la participación de la sociedad civil los gobiernos pueden apoyarse en los valores, conocimientos y experiencias de la población para abordar un determinado tema. Si las decisiones del gobierno reflejan esos aportes, la comunidad estará predispuesta a contribuir al logro de los objetivos fijados.

Se podría hablar de dos etapas en el proceso participativo. Una inicial de transparencia, entendida como la difusión de información. El conocimiento del estado del medio ambiente y los recursos naturales, y de los impactos actuales o potenciales que tiene sobre ellos la actividad económica, es la herramienta fundamental para garantizar la participación ciudadana en la elaboración de políticas ambientales. Mediante el acceso a ella se activa el protagonismo cívico en torno al tema ambiental, ya sea por la existencia de intereses afectados directamente, o porque sensibiliza determinados valores de la ciudadanía en relación con el manejo de los recursos naturales (Sabsay y Tarak, 1997a). Asimismo, el conocimiento sobre estos temas por parte del público permite el control permanente de las políticas de Estado y contribuye a minimizar la discrecionalidad de éste en el ejercicio del poder.

Una segunda etapa de la participación es el proceso mismo de consulta y cooperación con la sociedad civil. La asociación complementaria entre el Estado y la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales favorece el desarrollo del conocimiento científico-técnico necesario para adoptar decisiones públicas. Así entendida, la intervención de la ciudadanía en la gestión pública contribuye a forjar un esquema de decisiones de gobierno en materia ambiental que responda a la realidad de los gobernados (Sabsay y Tarak, 1997b).

* Sección preparada por Patricia I. Vásquez, consultora de temas de medio ambiente y comercio exterior.

La participación en el Mercosur

El Mercosur incorporó el concepto de participación desde sus inicios. El Protocolo de Ouro Preto crea en su artículo primero el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), como parte de la estructura institucional del bloque, y a la par de los otros órganos constitutivos del Mercosur. A través del FCES, los sectores económico y social están representados dentro de la estructura del Mercosur. Una de las funciones del Foro Consultivo es justamente “contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional...” (Reglamento interno, 1996).

Para cumplir con ese objetivo, el 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 del Mercosur, el Consejo Mercado Común (GMC) o proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración. En la práctica, sin embargo, son pocas las veces que se consulta con el FCES en el momento de adoptar decisiones. Por lo general, el Foro Consultivo busca consenso interno y emite su opinión por iniciativa propia sobre los temas que figuran en la agenda de las autoridades del Mercosur. Aunque en los Principios de Winnipeg el ejercicio de la participación supone tanto el acceso de los interesados a la información como su participación activa en los procesos de toma de decisiones, esto no siempre ocurre así en el Mercosur, en especial en el tratamiento de la temática ambiental. Como se ha dicho, en el seno del Mercosur el tema ambiental se trata a nivel del SGT 6 sobre medio ambiente. Su forma de operación consiste en realizar un encuentro preparatorio con representantes de la sociedad civil previo a cada una de sus cuatro reuniones plenarias anuales. Esos representantes también pueden participar en una de las reuniones plenarias del grupo. Sin embargo, no hay garantía de que sus puntos de vista sean incorporados o tenidos en cuenta al momento de definir políticas.

Por otra parte, el SGT 6 convoca a encuentros con la sociedad cuando tiene bajo estudio algún tema controvertido que requiere de consenso para ser aprobado. Tal es el caso del proyecto de Protocolo Adicional sobre Medio Ambiente al Tratado de Asunción. Este Proyecto estuvo en la agenda del SGT 6 por más de dos años sin poder lograr consenso por diferencias dentro del gobierno argentino sobre los alcances del documento, el cual podría convertirse en el instrumento jurídico de Mercosur para temas ambientales.

El proyecto de Protocolo consta de 27 capítulos, uno de los cuales se titula “De la Participación Social” y está dedicado específicamente a ese tema. Allí se destaca el compromiso de los Estados miembros de promover la participación de los sectores organizados y de la sociedad civil en los procesos de decisión en materia ambiental.” Sin embargo, no se incluyen allí los elementos necesarios para implantar un mecanismo eficaz de participación. Esto pone en evidencia la falta de una definición del concepto de participación surgida de la propia dinámica del Mercosur, como reflejo de sus necesidades y realidades.

Además del contacto directo con grupos de la sociedad civil, el SGT 6 ha concentrado esfuerzos en desarrollar un sistema electrónico de Información Ambiental Mercosur, el cual está aún en sus inicios. El objetivo final será difundir información sobre el estado del medio ambiente en los cuatro países miembros y sobre las negociaciones ambientales del Mercosur, e integrar la temática ambiental al proceso de integración comercial, entre otras cosas. El éxito que pueda tener el nuevo sistema en cerrar la brecha entre quienes toman las decisiones y quienes deben cumplirlas es aún incierto. Máxime cuando por el momento son los gobiernos de los países a través del SGT 6, sin previa consulta con representantes de la sociedad, quienes eligen la información a diseminar por el sistema informático.

Cómo se toman las decisiones en el Mercosur

Las decisiones dentro del Mercosur se toman por consenso a través del órgano máximo de la agrupación, el Consejo Mercado Común. El Consejo está integrado por los cuatro presidentes y los ministros de relaciones exteriores y economía de los países miembros. Las prácticas participativas en la toma de decisiones del Mercosur se reducen a contactos continuos entre los gobiernos y el sector empresarial para definir las políticas de acción del grupo comercial. Las decisiones sobre acuerdos de liberalización comercial se adoptan en reuniones semanales y por medio de acuerdos con el sector privado, sin demasiada participación de otros sectores de la sociedad.

Existe entonces una tendencia a tomar en cuenta especialmente los intereses de los grupos económicos poderosos, dejando de lado el interés público. Los consumidores y demás actores de la sociedad no están debidamente representados, en relación con los productores e industriales. Los demás poderes políticos tampoco participan del curso de las negociaciones. Por ejemplo, la injerencia de la Comisión Parlamentaria Conjunta en la toma de decisiones es prácticamente nula, pues no tiene poder para influir en las negociaciones antes de que se conviertan en normativa Mercosur.

La centralización de la toma de decisiones en los gobiernos y los grupos de poder coincide con el objetivo final de la Unión Aduanera, cual es la expansión económica de la región a través de nuevas oportunidades comerciales y de la atracción de inversiones. Es así como se desestiman necesidades y puntos de vista específicos de un amplio espectro de la sociedad, que por su relación directa con el medio ambiente podría contribuir a que la integración y expansión comercial no ocurra a expensas de la protección y uso sostenible de los recursos naturales.

Hasta aquí las dificultades para desarrollar el proceso participativo dentro del Mercosur que surgen del su propio funcionamiento institucional y de la reticencia de los gobiernos a darle paso. Sin embargo, hay que agregar a ello la

falta de canales aceptados de comunicación entre los gobiernos y la sociedad civil, de lo cual se encuentran responsables en ambos lados, dada la desconfianza histórica entre uno y otra.

Cómo superar algunos de estos escollos

Si bien es cierto que las consultas con la sociedad contribuyen a establecer un diálogo continuo entre el Estado y los ciudadanos sobre temas que los afectan, la transparencia y la participación deberían ir más allá del mero intercambio de opiniones. Se busca una participación que garantice equidad en la representatividad de la sociedad civil, y la incorporación efectiva de sus propuestas. El acceso libre a la información debe estar seguido por el establecimiento y funcionamiento eficaz de canales institucionalizados de diálogo, y por el diseño e implantación de mecanismos de monitoreo para verificar que las propuestas de los sectores sociales sean tenidas en cuenta e incorporadas al proceso de toma de decisiones (Enders, 1997). Una actuación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil requeriría además de una mejor interconexión entre ellas para garantizar el trabajo conjunto y prevenir la duplicación de esfuerzos.

Conclusión

Ni los gobiernos ni la sociedad civil han generado todavía un hábito de comunicación continua y permanente en el marco del Mercosur. Las buenas intenciones en materia de participación deben concretarse en mecanismos operativos que canalicen los aportes de las organizaciones de la sociedad civil hacia la toma de decisiones. Para ello se requiere desarrollar un procedimiento mediante el cual la sociedad civil puede informarse de lo que se está negociando en forma sistemática, fácil y permanente.

Quienes toman las decisiones no deben ver la participación como un concepto importado al que hay que darle curso para evitar críticas por parte de otros organismos internacionales. Por el contrario, deben entender sus méritos y su utilidad, con el fin de que se convierta en una fuerza activa en la configuración y perfeccionamiento de la integración comercial del Mercosur

CAPÍTULO III: INTEGRACIÓN COMERCIAL Y MEDIO AMBIENTE*

INTRODUCCIÓN

El medio ambiente en la Unión Europea: ¿Lecciones para el Mercosur?

Debido a su carácter supranacional, la Unión Europea (UE) es un fenómeno sin par en la sociedad internacional y por ello es difícil compararla con otras organizaciones internacionales. No obstante, la UE enfrenta los mismos desafíos y presiones que las demás, si bien los ha podido abordar de manera constructiva gracias a su sólido engranaje institucional. Así pues, la UE parece estar bien equipada para identificar la dirección que podrían seguir otros organismos internacionales que confrontan retos similares, pero que cuentan con un marco institucional mucho menos acabado.

La experiencia de la UE ha demostrado ser particularmente relevante en áreas como la gestión del medio ambiente, dado que se trata de un terreno donde interactúan intensamente actores de diferentes niveles gubernamentales y de la sociedad civil, y uno que requiere un alto grado de sofisticación institucional.²⁴ Con frecuencia la UE ha podido tratar temas ambientales que algunos Estados miembros no fueron capaces de abordar.²⁵ Hay que tener en cuenta, sin embargo, que no todos los acuerdos comerciales regionales son similares, pues cada uno refleja la historia y las aspiraciones políticas de sus miembros, que a menudo trascienden la cuestión de la apertura comercial. Si bien la estructura institucional del Mercosur está moldeada de manera significativa en la de la UE, el bloque comercial del Cono Sur carece de la integración política que fluye de la cooperación económica en la UE. Ello hace que la relevancia de la ex-

periencia de la UE para el Mercosur sea particularmente difícil de dilucidar. Con todo, teniendo en cuenta que la institucionalidad y mecanismos jurídicos relacionados con los temas ambientales en el Mercosur están todavía por definirse, vale la pena mirar aquellos elementos de la experiencia europea que pueden ser ejemplares para éste.

El medio ambiente en los tratados de la UE

Durante los últimos quince años, los Tratados de la UE han sido modificados significativamente tres veces, a través del Acta Unica Europea, el Tratado de Maastricht y el Tratado de Amsterdam.²⁶ En cada instancia, las disposiciones ambientales de los tratados también fueron alteradas sustancialmente.

Los objetivos de la política y medidas ambientales de la UE son tres: preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a proteger la salud humana; y asegurar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

En los términos de los tratados de integración se enuncian además varios principios para la acción de la UE en materia ambiental: prevención, acción en las fuentes, el contaminador paga e integración con otras políticas de la Unión. Asimismo se especifica que las políticas ambientales deben tomar en cuenta la ciencia, las condiciones ambientales propias de cada país, los beneficios y costos tanto de la acción como de la inacción, así como las condiciones económicas y sociales de los miembros. En la UE el principio de subsidiariedad requiere que la Unión actúe cuando se crea que se obtendrán mejores resultados en su ámbito que en el de los Estados. Existen también disposiciones para la cooperación internacional con terceros países, y se ha

²⁴ *Konrad von Molke, Instituto de Estudios del Medio Ambiente, Vrije Universiteit Amsterdam

²⁵ Ver Konrad von Moltke, *International Environmental Management, Trade Regimes and Sustainability*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 1995.

²⁶ Los textos de los Tratados de la UE están disponibles en <http://europa.eu.int/eur-les/en/treaties> (Mayo 25 de 1999).

consagrado el derecho de los Estados miembros individuales a adoptar medidas más rigurosas que las de la UE.

Legislación de la UE

Hacia finales de 1998, el cuerpo de legislación ambiental de la UE superaba los 300 instrumentos legales, incluyendo directivas, regulaciones, recomendaciones y un cúmulo de disposiciones financieras.

Directivas

En la UE, las directivas son los instrumentos elegidos para la armonización. Estas cubren todos las áreas de la política ambiental, tanto así que algunas están casi enteramente sujetas a un marco creado a ese nivel, que en ocasiones puede ser sustancial y detallado. Las directivas de la UE son obligatorias para cada miembro en lo que hace al resultado, si bien las autoridades nacionales son libres de elegir la forma y método para alcanzarlo. Por este medio la UE logra el extraordinario propósito de desarrollar instrumentos legalmente obligatorios que son entonces implementados en quince países, cada uno con un sistema legal con características diferentes, pudiendo aun así producir resultados comparables. Para ello es crítico que esta implementación sea completamente transparente.

Las enseñanzas para otras organizaciones internacionales son relativamente simples: el proceso de armonización de la gestión ambiental requiere un rango de medidas e instrumentos claros. Más allá de la especificación de los procedimientos legales, es necesario encontrar vías para asegurar que ocurran cambios de comportamiento y que se obtengan los objetivos ambientales acordados, lo cual con frecuencia implicará la participación de la sociedad civil. La política ambiental debe respetar siempre el principio de subsidiariedad, que constituye la expresión teórica de la máxima: “pensar globalmente, actuar localmente.”

Regulaciones

Las regulaciones de la UE aplican directamente en todos los estados miembros y son obligatorias en su totalidad, sin que se requiera acción alguna por parte de las autoridades nacionales en otros niveles de gobierno. A diferencia de las directivas, las regulaciones no están tan sujetas a la influencia de los estados miembros. Normalmente se las utiliza para tareas muy precisas como la fijación de tarifas externas o precios de intervención para productos agrícolas. Hacia finales de 1998 se habían sancionado un total de 114 regulaciones relativas al medio ambiente, incluyendo las pertinentes a la prohibición de importaciones de productos derivados de la ballena, la prohibición de importaciones de pieles de animales capturados con trampas para patas, la prohibición de la pesca con redes de altura, y la prohibición de importaciones de organismos genéticamente modificados (OGM). Las medidas para abatir el daño forestal, las pertinentes a productos químicos, a sustancias destructivas de la capa de ozono y al cambio climático han sido establecidas por medio de regulaciones, lo mismo que los instrumentos financieros de la UE.

Un uso interesante de las regulaciones es el referido al etiquetado ecológico y al establecimiento de un sistema de gestión y auditoría ambiental (EMAS). Aquí las regulaciones requirieron que los Estados miembros elaboraran disposiciones para las etiquetas ecológicas y EMAS, aunque no establecieron obligaciones para actualizar estas estructuras, que se suponía estarían a disposición de los actores privados para su implementación voluntaria. Dado que no se imponían obligaciones individuales, se aceptó que estos temas fueran tratados mediante regulaciones.

Fondos específicos para el medio ambiente

La política ambiental carece de sentido si no dispone de recursos en que apoyarse. En un momento en que ésta se orienta a la utilización más difundida de incentivos, crece la necesidad de recursos. Muchos programas de incentivos involucran algún nivel de financiamiento público para cambiar la dinámica económica. También requieren un alto grado de intercambio de información y de monitoreo, pues quienes in-

vierten en incentivos quieren asegurarse de que obtendrán los beneficios esperados, y que quienes no han invertido no obtengan beneficios sin pagar.

Un axioma del buen gobierno es que una agencia que impone requisitos debe proveer también los fondos necesarios para que se cumplan. Los mandatos que no contemplan fondos son generalmente muy poco efectivos. Esto se aplica también a la UE, que ha encontrado cada vez más necesario proveer financiamiento para apoyar el cumplimiento de sus requerimientos ambientales.

Aunque inicialmente se prohibieron los subsidios, una comunicación de la UE que data de 1975 --varias veces renovada y enmendada-- declaró aceptables algunos de ellos, particularmente en el caso de las inversiones destinadas a cumplir con los nuevos estándares ambientales legales (hasta el 15% del valor), ayuda para estimular a las empresas a ir más allá de los estándares ambientales obligatorios (hasta el 30%), y asistencia para la adquisición de productos no dañinos al medio ambiente por parte de los consumidores finales (siempre que se comprobara que las empresas no se beneficiarán desproporcionadamente). En la Ronda Uruguay, esta estructura de subsidios se convirtió en la base de las excepciones del GATT/OMC relativas al Acuerdo sobre Subsidios.

En 1984 se estableció un fondo embrionario para el medio ambiente (conocido como ACE). Contando con recursos muy modestos, expiró en 1991 para ser reemplazado por LIFE. El nuevo fondo contaba con 400 millones de ECUS para los primeros tres años y estuvo orientado a promover el desarrollo sostenible y la calidad del medio ambiente en la UE (40%), la protección del hábitat y la naturaleza (45%), el mejoramiento de las estructuras administrativas y los servicios ambientales (5%), y la promoción de la educación, capacitación e información ambiental (5%). En realidad, sin embargo, la UE dispone de sumas mucho más grandes para propósitos ambientales de otras fuentes no específicamente identificadas como tales.

Fondos relacionados

En la medida en que en la UE la política ambiental está integrada a otras políticas, la primera se beneficia de las actividades que cubren a éstas últimas. Tal es el caso de los *programas de investigación* que son particularmente importantes para la formulación de la política ambiental, dado que ésta debe estar científicamente fundamentada. Uno de los programas-marco plurianuales de investigación de la UE cubre el medio ambiente y de allí se derivan importantes recursos financieros. También existen los *fondos estructurales*, cuya función principal es atenuar la probabilidad de que los proyectos financiados con ellos causen daño al medio ambiente. La política ambiental también se beneficia financieramente de los *fondos estructurales del Programa Agrícola Común (PAC)* uno de los más controvertidos de la UE en el ámbito internacional por las distorsiones que causa en los mercados y que no viene al caso discutir aquí, sobre todo en lo que tiene que ver con la conservación de las áreas rurales. Por último están los *fondos del Banco Europeo de Inversiones* destinados a la asistencia para el desarrollo, con un énfasis reciente en la sostenibilidad del mismo en los países de África, el Caribe y el Pacífico (fundamentalmente ex-colonias europeas). Sin embargo, el anuncio reciente sobre la reformulación del enfoque de la UE hacia esos países ha puesto en peligro este componente ambiental.

La Unión Europea en la política ambiental internacional

La UE participa cada vez más como un actor independiente en la gestión internacional de medio ambiente. En la práctica, las áreas por las cuales la UE es responsable están cambiando en la medida en que se desarrolla la legislación interna. La situación resultante puede ser muy frustrante para otros países, que no siempre saben como tratar con la UE, con los estados miembros como actores claves dentro de la UE o con los estados miembros como participantes en un régimen común.

El lenguaje de la mayoría de los acuerdos ambientales internacionales se refiere a “organizaciones de integración regional” como la clase genérica bajo la cual ha podido participar la UE, siendo hasta el momento la única en su categoría. El Mercosur exhibe un carácter híbrido, asemejándose a la UE en su estructura institucional y en su movimiento hacia un arancel externo común aunque se parece a un acuerdo comercial regional más tradicional en el manejo que hace de sus políticas internas. Esto sugiere que su reconocimiento como “organización de integración regional” es menos concebible.

¿Enseñanzas para el Mercosur?

Aunque ya se ha señalado la importancia de ser prudentes cuando se trata de extraer enseñanzas de la UE para el Mercosur, es posible destacar una serie de aspectos a tener en cuenta.

El medio ambiente es un tema inevitable. El medio ambiente es un área de gran actividad y una de las que más apoyo popular recibe en la UE, aunque el ímpetu inicial para tratar las cuestiones ambientales fue débil y fundamentalmente político. A través de los años, la UE ha descubierto una verdad básica acerca de la integración económica: en la medida en que los mercados cambian debido a la remoción de barreras, también deben cambiar las disciplinas esenciales de mercado como las que aplican al medio ambiente.

La subsidiariedad es un problema real. Para la UE, la subsidiariedad ha sido uno de los problemas más complejos de tratar. La gestión del medio ambiente requiere un nivel extraordinario de cooperación entre jurisdicciones a todo nivel. No se trata de una actividad jerárquica en la que los cuerpos internacionales puedan articular principios generales que son posteriormente aplicados por las autoridades nacionales, sino que requiere un proceso continuo de información, evaluación y ajuste de políticas en el que deben participar órganos internacionales y nacionales, y también, en cierta medida, las autoridades subnacionales y locales. La política comercial, por otro lado, es centralizada y opera sobre la base de un número limitado de principios. La articulación de la política de liberaliza-

ción de mercados con la política ambiental requiere de estructuras institucionales capaces de equilibrar prioridades en diferentes niveles del gobierno.

El medio ambiente requiere capacidades institucionales. Las demandas institucionales de la gestión ambiental exceden en mucho las de la liberalización comercial. La investigación científica, evaluación, supervisión, intercambio de información, participación pública y transparencia son todas funciones esenciales de la gestión ambiental. Si bien es claro que el Mercosur no intenta crear una estructura institucional comparable a la de la UE, también es probable que se requiera cierto grado de innovación institucional dentro del Mercosur o asociada con él en alguna forma para tratar la agenda de medio ambiente.

La armonización es un primer paso necesario. La armonización de la legislación existente es un proceso complejo pero vital. Debido al principio de subsidiariedad, es esencial identificar los elementos fundamentales de la legislación ambiental, que son comunes a todos los países en el Mercosur, y otorgar libertad a cada país para elegir los medios más apropiados para alcanzar estos objetivos. Para asegurar que se alcancen los resultados y evitar malos entendidos que pueden afectar la relación cooperativa, es importante establecer un proceso de revisión e intercambio de información tanto previo como posterior al acuerdo sobre los principios más importantes en cada área de la gestión ambiental.

El medio ambiente involucra muchas áreas de actividad. Es fácil hablar del “medio ambiente.” En la práctica, sin embargo, la gestión ambiental involucra numerosas áreas de actividad diferentes, cada una de las cuales tiene características distintas. Es importante poder distinguir entre estas áreas y sus características. El protocolo preliminar sobre medio ambiente identifica aquellas áreas que son actualmente relevantes para los países del Mercosur. El desafío es diferenciarlas y desarrollar acciones conjuntas

EL MEDIO AMBIENTE EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE (TLCAN/NAFTA): ¿LECCIONES PARA EL MERCOSUR?

Introducción

Si la configuración de un tratado de libre comercio en América del Norte despertó la incredulidad de muchos, la inclusión de disposiciones ambientales en el mismo fue aún más difícil de concebir en su momento. Estas últimas, sin embargo, fueron la contraprestación que el Ejecutivo de los Estados Unidos cedió a los intereses ambientales del Congreso a cambio de una aprobación expedita (*fast track*) del tratado.

En la actualidad, la disposiciones ambientales del TLCNA podrían establecer el umbral de sensibilidad ambiental para las Américas, de manera que los otros acuerdos comerciales globales o regionales que establezcan un umbral menor o ninguno correrían el riesgo de aparecer indiferentes a la necesidad ampliamente percibida de equilibrar las prioridades comerciales y las ambientales.

En esencia, el TLCAN es un tratado comercial tradicional. Representa un sistema de “concesiones” mutuas que conducen a la reducción y/o eliminación de barreras arancelarias entre los participantes. Sin embargo, el tratado no presenta innovaciones institucionales, estructurales o de implementación. Esta última requiere acciones de los participantes individuales más que la creación de un proceso multilateral. En este aspecto, el tratado TLCAN se asemeja al GATT más que a la OMC (la cual no había sido aún creada al momento de la firma del TLCAN).

El medio ambiente en el TLCAN

El TLCAN ha sido descrito como el más ambiental de los acuerdos comerciales (Johnson y Beaulieu, 1996). Pero se podría describir más exactamente como el más ambiental de todos los acuerdos *tradicionales* de comercio. Su texto principal, que rige las relaciones comerciales entre los tres países miembros, contiene disposiciones números assignificativas vinculadas con el medio ambiente.

La capacidad de los gobiernos para proteger el medio ambiente

Uno de los temas críticos de debate en torno al TLCAN fue el temor a que el acuerdo forzara la reducción de estándares ambientales existentes o inhibiera la adopción de unos más estrictos en el futuro. La respuesta a estas preocupaciones se dio de dos formas: con un tratamiento diferenciado de los estándares sanitarios y fitosanitarios (los cuales están típicamente relacionados con la salud pública más que con el ambiente) y por medio de estándares técnicos (que con frecuencia tienen una orientación ambiental). Dado que las disposiciones ambientales están sujetas a la implementación unilateral de los Estados partes, se utilizará el mecanismo de solución de controversias del TLCAN en caso de que surja algún conflicto en torno al cumplimiento de las mismas.

Gran parte de la política ambiental tiene bases regionales y locales. En el caso de los tres miembros del TLCAN, esto significa que importantes elementos de la política ambiental quedan en manos de las autoridades estatales y provinciales. En la práctica puede haber una variación sustancial entre los estándares impuestos por los diferentes estados, aun dentro de un mismo país, ya que las condiciones ambientales difieren, lo mismo que las presiones ambientales ejercidas por los seres humanos, o porque las preferencias locales varían. Las jurisdicciones subnacionales no son parte del TLCAN y por lo tanto el tratado sólo puede sustituirlas en aquellas instancias en que el acuerdo así lo estipule. Estas instancias son pocas y no comprenden la sección referida a barreras técnicas (Capítulo 9 del TLCAN). Con respecto a las inversiones, existe una disposición específica en el Artículo 1114 que inhibe a las partes del acuerdo a reducir los estándares ambientales para atraerlas.

El medio ambiente en el mecanismo de solución de controversias del TLCAN

Este mecanismo ofrece dos caminos alternativos: un demandante puede elegir resolver una disputa, ya sea de acuerdo con el TLCAN o con el GATT. La elección posiblemente refleje si se cuestionan aspectos específicos del TLCAN o si la disputa concierne a las disciplinas generales del GATT, que están efectivamente incorporadas al TLCAN. Los asuntos ambientales constituyen la única excepción, pues el demandado debe elegir el TLCAN. Esta excepción indica que los negociadores asumen que, bajo ciertas circunstancias, las disputas resueltas según el TLCAN pueden ser más sensibles a las preocupaciones ambientales que si se resolviesen conforme al GATT. Es más, los paneles de solución de diferencias del TLCAN pueden establecer comités científicos de revisión que brinden evidencias en las disputas que conciernen al medio ambiente. Además, en estas disputas la carga de la prueba se invierte: el demandante debe demostrar que las medidas no son “*necesarias*” ni “*relativas al*” propósito ambiental, según sea el caso.

Acuerdo de cooperación ambiental de América del Norte

Las disposiciones ambientales del TLCAN son más amplias que aquéllas incluidas en otros acuerdos comerciales, aunque no son tan avanzadas como las de los tratados de la Unión Europea. Un aspecto sobresaliente del TLCAN es el llamado “Acuerdo Norteamericano de Cooperación Ambiental” del 13 de septiembre de 1993, al que se llegó para tratar los temas ambientales que pudieran estar relacionados con el comercio o sufrir sus efectos. Esto refleja el hecho de que los temas ambientales no pueden manejarse exitosamente en el marco de un clásico acuerdo comercial y que no ha existido ninguna organización capaz de tratarlos a nivel continental en América del Norte. Para ello se creó la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), conformada y sostenida equitativamente por los tres países. Al crear la CCA, los negociadores del TLCAN reconocieron la necesidad de establecer una institucionalidad ambiental, aunque por fuera del régimen comercial. La

CCA tiene varias características singulares que reflejan la mejor práctica actual en el ámbito internacional. Puede tratar ciertos temas ambientales según su propia iniciativa y tiene una estructura específica para garantizar la contribución de la sociedad civil. Se trata del Comité Consultivo Público Conjunto (JPAC), integrado por cinco miembros de cada país. El JPAC es una excepción, pues constituye una vía formal de participación para una amplia gama de representantes de la sociedad civil en una entidad internacional. Las organizaciones ambientalistas tienen la posibilidad de elevar un reclamo a la CCA cuando creen que un Estado parte no está implementando correctamente las medidas ambientales; la secretaria de la CCA puede conducir entonces una investigación y plantear las recomendaciones a la Comisión, que está compuesta por funcionarios públicos de alto rango perteneciente al sector de medio ambiente de los tres países.

El TLCAN en el plano internacional

A diferencia de la Unión Europea, el TLCAN no tiene intención alguna de integrar a los tres países partes. Tanto Canadá como México tienen una larga tradición en defender su independencia cultural, social y económica de la presencia avasalladora de los Estados Unidos en sus fronteras. Por su lado, Estados Unidos se ve a sí mismo en un contexto global y siempre ha resistido a conformarse con un rol exclusivamente regional. En realidad, una de las mayores resistencias al TLCAN por parte de algunos elementos de la sociedad estadounidense fue el deseo de no renunciar a ningún grado de independencia a raíz del establecimiento de lazos de preferencia con los dos países vecinos.

Bajo estas circunstancias, el TLCAN no tiene un rol internacional formal. Sin embargo, se ha considerado el tema de la ampliación del TLCAN para incluir a otros países, y algunos observadores tienden a considerar este acuerdo como un precursor del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La lógica para ampliar el TLCAN depende de si se lo considera un acuerdo de libre comercio a la manera tradicional. En muchos países de América del Sur, sin embargo, la mayoría de los cuales comercializan

más con Europa y Japón que con los países del TLCAN, no está muy arraigada la lógica puramente económica de unirse al mencionado acuerdo.

Queda aún por ver si la ampliación del TLCAN es en realidad factible. En caso de que el TLCAN se transforme en núcleo del área de libre comercio de las Américas, tendría que desarrollar una estructura institucional que refleje adecuadamente su peso en el comercio global y le permita articular respuestas razonables a los asuntos ambientales que conciernen a sus miembros.

¿Lecciones para el Mercosur?

Institucional y estructuralmente, el Mercosur es significativamente diferente del TLCAN: es una unión aduanera con las instituciones necesarias para manejarla. Asimismo ha sido diseñado como un acuerdo autónomo, sin la incorporación de referencias significativas al GATT/OMC. En consecuencia, el Mercosur tendrá que definir su propio enfoque con respecto a las cuestiones ambientales incluidas en el texto mismo del TLCAN.

Sin duda, las enseñanzas más significativas para el Mercosur en materia de política ambiental a partir de la experiencia del TLCAN se podrían extraer del acuerdo ambiental colateral. Al igual que los Estados partes del TLCAN, el Mercosur tiene una estructura institucional mínimamente desarrollada para el manejo de cuestiones ambientales internacionales entre los cuatro países. El desarrollo de una estructura apropiada, dentro del marco del acuerdo o fuera de él constituirá el gran desafío.

Sería razonable pensar que la agenda ambiental del Mercosur se siga expandiendo. Además de las cuestiones obvias relativas al medio ambiente transfronterizo y al manejo de recursos compartidos como la cuenca del Río de la Plata existen temas relacionados con las especies migratorias y un temario amplio a tener en cuenta en relación con la contaminación industrial. En la medida en que el Mercosur siga adelante e induzca al crecimiento económico, los problemas ambientales a atender ejercerán más presión. También los requerimientos acerca de un mercado común conducen, casi inevitablemente, a tener estándares técnicos comunes. Para ese entonces, será necesario resolver si se sigue el modelo del TLCAN que incluye la definición de normas generales, pero no la estructura específica de cooperación para el desarrollo de estándares o el modelo europeo, que implica un desarrollo armonizado de normas y la articulación de un marco común dentro del cual desarrollar el manejo del medio ambiente.

EL ALCA Y EL MERCOSUR A LA LUZ DE LOS REGÍMENES AMBIENTALES DE LAS AMÉRICAS*

Introducción

En la actual etapa de globalización, todo proyecto de integración entre las Américas requiere sólidas bases económicas. Las economías de la región están actualmente ligadas por una compleja red de acuerdos, programas, estándares y normas, incluyendo más de 100 acuerdos comerciales bilaterales, cinco sub-regionales y membresía en la Organización Mundial de Comercio. Con la propuesta de un nuevo acuerdo comercial, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), aspira a unir 34 economías en un área de comercio integrada para el año 2005.

Se trata de casi 800 millones de personas que, siendo sólo el 13,13% de la población mundial, a su vez representan el 29,6% del mercado global. La tasa de crecimiento promedio ha sido del 5%, aunque con tendencia a la baja por la crisis financiera regional. Se estima que el PBI combinado llega a US\$ 9.000 billones, equivalente al 34,7% del PBI mundial per capita. Sin embargo, si se mide el desarrollo económico por el PIB per cápita, las diferencias en las Américas son evidentes: de 34 naciones, cuatro tienen un nivel alto (Estados Unidos, Argentina, Canadá y Bahamas), otras cinco se encuentran por encima o cerca del promedio mundial (México, Uruguay, Antigua y Barbuda, St. Kitts y Nevis, y Barbados), sucedidas por Brasil, Chile, Venezuela, Costa Rica, Panamá, Dominica y Granada.

En el campo del comercio, en las Américas existen cinco acuerdos sub-regionales: el Mercosur, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Grupo Andino. En un nivel más general, es también esencial considerar a la Asociación Latinoamericana de Integración

* Basado en el proyecto "Trade Rules & Sustainability in the Americas" (TRSA), realizado en forma conjunta entre el IISD, ICTSD y la PNUMA.

(ALADI),²⁷ y los compromisos asumidos por los países de las Américas como miembros de la OMC.

Hacia el ALCA

El actual empuje de integración comenzó con la Cumbre de las Américas de 1994 en Miami, cuando 34 jefes de Estado fijaron cuatro metas prioritarias y un plan de acción con 23 puntos entre los cuales figuraba la creación del ALCA. Las negociaciones para el ALCA fueron puestas en marcha en la Cumbre de las Américas en Santiago de Chile en 1998, y se espera lograr un acuerdo para el año 2005.²⁸ La Declaración del ALCA promete "tener en cuenta la amplia agenda social y económica incluida en la Declaración de Principios y el Plan de Acción de Miami, con la perspectiva de elevar los estándares de vida, mejorar las condiciones de trabajo de todos los habitantes de las Américas y proteger el medio ambiente."²⁹

Los ministros de comercio también acordaron una estructura inicial de negociaciones, a través de reuniones que se realizarán por lo menos una vez cada 18 meses. Asimismo se estableció un Comité de Negociaciones Comerciales a nivel vice-ministerial, con el fin de elegir un presidente y un vicepresidente de cada grupo de negociación para guiar su trabajo, diseñar la arquitectura general del acuerdo y definir los asuntos institucionales. Se formaron nueve grupos para las distintas etapas de negociación: acceso al mercado, inversiones, servicios, compras gubernamentales, solución de diferencias, agri-

²⁷ En 1960 el Tratado de Montevideo creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), un área de libre comercio con autoridad para recortar aranceles de una lista limitada de productos entre sus miembros, mientras que cada uno de ellos mantenía sus propias barreras con los países del Tercer Mundo. Convertida en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, las exportaciones entre sus miembros crecieron en relación con las exportaciones totales, de un 11,9%, en 1991 a un 17%, en 1995. El proceso de integración de la ALADI continúa las negociaciones para el año 2005; el comercio entre los miembros de ALADI estará en una situación de preferencia. Ferrere, Daniel, M. "New trends in Latin American foreign trade: The LAIS and its work." *The International Lawyer* 19, (1985).

²⁸ Integración y Comercio en las Américas, Presupuesto Preliminar del Comercio en 1997. Notas periódicas, Diciembre 1997.

²⁹ Declaración de Ministros de San José, 4ª Reunión de Ministros sobre el Comercio de la Cumbre de las Américas, San José, Costa Rica, marzo de 1998.

cultura, derechos sobre la propiedad intelectual, subsidios, medidas compensatorias y antidumping, y políticas de competencia. Además se estableció un Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas para tratar los temas pertinentes a ellas. Los grupos se guiarán por los principios y objetivos generales de la Declaración Conjunta de Ministros.³⁰

A partir de la Cumbre de Miami se ha discutido la posibilidad de incluir temas laborales y ambientales en las negociaciones dirigidas a configurar el ALCA, pero algunos gobiernos mostraron su preocupación acerca de su relevancia para la agenda de integración comercial. Finalmente se acordó obtener información de la sociedad civil sobre estos temas para canalizarla hacia todos los grupos de trabajo, a través de un nuevo Comité de Representantes Gubernamentales para la Participación de la Sociedad Civil. En junio de 1998, la primera reunión del Comité de Negociaciones Comerciales, realizada en Buenos Aires, se extendió un día más para establecer un instrumento de transición que recibiría el aporte de la sociedad civil acerca del ALCA. El Comité canalizaría los comentarios y presentaría las diferentes opiniones a los ministros. Los sectores de la sociedad civil manifestarían sus opiniones por escrito al “buzón” del comité, hasta que se acordara un mejor mecanismo para satisfacer a todos los interesados³¹

Como en muchas otras instancias de integración que involucran acuerdos comerciales, la voluntad política y las necesidades de los diversos actores parecen presentar los desafíos más serios al proceso. En los Estados Unidos, por ejemplo, no parece probable que el Congreso trate el tema durante la administración Clinton, luego de recientes inconvenientes para lograr una autoridad de negociación expedita (*fast track*). En los países más grandes con redes débiles de seguridad social, como México y Brasil, los trastornos económicos recientes parecen estar ligados a la liberalización, generando preocupación acerca de la estabilidad proceder. Se prevé que la contracción económica de Brasil, proyectada en 5%,

³⁰ IDB/ OEA/CEPAL, Website del ALCA – Internet: <http://www.ftaa-alca.org>.

³¹ Valente, M. “Civil Society Fighting Hard for Inclusion in FTAA,” Buenos Aires, 22 de junio, 1998, IPS/tra-so/mv/mj/sw/98

genere cierta contracción regional, aunque pequeña, lo cual enfriaría potencialmente los intereses inmediatos de integración. Además, las economías más pequeñas como las de los países que conforman el CARICOM y el MCCA tienen un acceso preferencial a los mercados más grandes y podrían no considerar beneficiosa una mayor liberalización.³²

El amplio apoyo para la integración regional, expresado por los jefes de Estado en la Cumbre de Santiago de 1998, parece consistente con estas preocupaciones políticas y económicas; de la misma manera, las secuelas del huracán Mitch en América Central o la crisis financiera potencial en el Sur dificultan las posibilidades de proyectos en común.

Implicaciones del Mercosur para el ALCA

Durante los últimos 10 años, la actividad encaminada a la integración comercial en las Américas ha sido muy dinámica. El Mercosur representa un esfuerzo independiente de los países del Cono Sur en este sentido, aunque forma parte de un proceso más amplio en las Américas y más allá del hemisferio que se inició como respuesta a la fuerte integración europea.

En todas estas iniciativas, sin embargo, los temas ambientales se han quedado a la zaga y los regímenes ambientales que existen no han sido integrados a los procesos de apertura comercial. Debido a su importancia en el continente, es muy probable que las decisiones tomadas en el Mercosur tengan una repercusión en toda la región. Así pues, una decisión del Mercosur, de dejar de lado el tema ambiental, sería considerada por otros países del hemisferio como una señal de que la apertura comercial continuará su curso sin reparar en los efectos de largo plazo que ésta pueda tener en la base natural productiva de la región. Por el contrario, si, como se

³² Para mayores datos sobre los desafíos que enfrenta el ALCA, Morton, Colleen S. “Progress Toward Free Trade in the Western Hemisphere since 1994. Instituto de las Américas. Washington D.C., USA, 1998, North-South Centre. “Free Trade in the Americas: Policy Recommendations and Issue Papers.” North-South Centre, Universidad de Miami e Instituto de las Américas. Miami, Mayo, 1997 or Tussie, Diana y Vasquez, Patricia I. “The FTAA, Mercosur, and the Environment.” *International Environmental Affairs*, Vol. 9, Nº 3, verano 1997.

espera, el Mercosur puede desarrollar e implementar una agenda ambiental importante mediante la aprobación y puesta en práctica del Protocolo Adicional sobre Medio Ambiente, esto tendría un impacto significativo sobre otros procesos comerciales regionales ya en marcha, pues se hallarán más dispuestos a incorporar componentes significativos de sostenibilidad en sus emprendimientos comerciales.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir de los trabajos de investigación realizados y de las discusiones que tuvieron lugar en el transcurso del Taller, es posible plantear una serie de conclusiones y recomendaciones que, esperamos, constituyan un aporte para fortalecer la protección del ambiente y la promoción del desarrollo sustentable en el proceso de integración regional del Cono Sur.

Lo ambiental en la dimensión institucional

La actual situación institucional del Mercosur y las perspectivas de desarrollo en este sentido pueden tener una incidencia significativa en el tratamiento de la temática ambiental en la región. La experiencia de integración entre los países del cono sur ha llegado a un punto en que, no sólo para profundizar la integración, sino también para proteger los logros ya alcanzados es necesario avanzar en su consolidación institucional.

En este terreno se han planteado como prioritarias varias áreas de acción. En particular se subraya la necesidad de contar con reglas claras y previsibles al nivel de la región, lo cual implica un mayor avance en la coordinación de políticas en especial de las macroeconómicas pero también de las sectoriales y en la internalización y efectiva aplicación de la normativa Mercosur a nivel de cada país. Paralelamente se hace hincapié en la necesidad de perfeccionar el sistema de solución de controversias facilitando, entre otras cosas, el acceso de los particulares al mismo.

Obviamente, una profundización de la integración comercial requiere de una mayor coordinación de las disciplinas del mercado, incluyendo las ambientales. La experiencia indica que los requerimientos institucionales de la política ambiental son significativamente mayores que los

de las políticas comerciales (multiplicidad de jurisdicciones involucradas dada la participación de autoridades subnacionales y locales; mecanismos de información, monitoreo y evaluación; articulación del conocimiento científico en el proceso de formulación de políticas; y participación pública, entre otros). Es claro que este proceso requiere de una estrategia de diseño institucional que no es razonable suponer se constituya en una de las metas del Mercosur en estos momentos.

Lo que sí es posible plantear es la necesidad de fortalecer el rol del SGT 6. Dado el carácter transversal de la problemática ambiental es necesario buscar una mayor articulación del SGT 6 con los otros subgrupos de trabajo. La experiencia del Mercosur indica que buena parte de los temas relevantes desde el punto de vista ambiental se originan y tratan en ámbitos distintos a aquél. Esto señala la necesidad de fortalecer la capacidad del SGT 6 para “penetrar” con su trabajo las actividades y acciones de los otros subgrupos.

Asimismo, el fortalecimiento del SGT 6 requiere una mayor articulación con la sociedad civil y la comunidad científica. El trabajo y la actuación de las organizaciones civiles y de la comunidad científica son factores movilizados de los temas ambientales en las agendas públicas, y en tal sentido pueden ser elementos de fortalecimiento del papel del SGT 6. Esto hace necesario recrear espacios institucionalizados que hagan posible tal articulación en las instancias de formulación de las políticas y normas del bloque. Si bien existen ciertos mecanismos de participación pública en la estructura institucional del Mercosur, y particularmente en el nivel del SGT 6, es necesario profundizarlos y jerarquizarlos con el fin de hacer efectiva dicha participación.

Identificación de temas ambientales de interés regional

Es necesario formular una agenda ambiental del Mercosur. A diferencia de las experiencias de la Unión Europea y el TLCNA (véase el Capítulo 3), el Mercosur no cuenta aún con una agenda común que refleje los intereses de sus socios en el tema ambiental.

Ante esta situación, se hace necesario identificar y analizar posibles áreas de competencia ambiental del proceso de integración regional. En otras palabras, es necesario establecer cuáles son aquellos temas ambientales concretos que pueden dar lugar a la formulación de políticas específicas como objeto del proceso de construcción del Mercosur. A partir de allí, el desafío es internalizar e impulsar estas preocupaciones de naturaleza ambiental en la agenda política regional.

Una de las primeras áreas de interacción entre la política ambiental y el proceso de integración comercial es el tema de acceso a mercados y las restricciones y medidas no arancelarias de carácter ambiental. De hecho, este tema aparece como prioritario en la Resolución GMC 38/95 que establece la agenda del SGT 6 y ya se han dado diversos pasos en esta materia.³³ Con todo, es necesario desarrollar criterios precisos a nivel regional para evaluar la legitimidad de una medida restrictiva al comercio que tenga como finalidad la protección ambiental. La existencia de reglas claras garantiza el derecho de cada Estado a establecer sus propios niveles de protección, a la vez que reduce los riesgos de que tales medidas se utilicen con fines proteccionistas.³⁴

³³ En relación a este tema, se han dictado una serie de normas Mercosur (Dec CMC3/94; Res GMC 32/95 y 123/94) instrumentando un proceso de identificación y clasificación de medidas no arancelarias, incluyendo aquellas de carácter ambiental, a los fines de definir su eliminación, armonización o justificar su aplicación.

³⁴ El Anexo I (Programa de Liberación Comercial) del Tratado de Asunción -que fuera adoptado para regir durante el período de transición-, dispone en el artículo 2 b) que no se considerarán restricciones las medidas adoptadas en virtud de las situaciones previstas en el artículo 50 del Tratado de Montevideo. Si bien esta disposición del Tratado de Montevideo prevé una serie de excepciones, alguna de ellas relacionadas con la protección del ambiente, existe cierta incertidumbre en cuanto al alcance y sentido de la norma, lo cual deja margen para posibles conflictos entre los Estados parte.

Asimismo se plantea como un paso necesario aunque complejo, en la profundización del proceso de integración, el avance en la armonización y coordinación de las políticas ambientales. En este sentido, una medida sencilla pero significativa es la de generar instancias de comunicación e intercambio de información entre los Estados partes previo al dictado de normas ambientales a nivel nacional; éste puede ser un mecanismo eficaz para promover cierta compatibilidad entre las legislaciones nacionales, toda vez que previene posibles asimetrías que luego puedan resultar más difíciles de salvar. El SGT 6 se presenta como el ámbito natural para instrumentar acciones de este tipo entre los Estados partes.

Igualmente, existe una serie de cuestiones ambientales que requiere de la cooperación entre de los países de la región. Temas como el manejo de ecosistemas y recursos naturales compartidos, problemas de contaminación transfronteriza, gestión de cuencas hidrográficas compartidas, entre otros, pueden ser parte de la agenda de integración regional. Aunque existen cuerpos de normas y principios de derecho internacional que gobiernan la administración de los recursos naturales compartidos, y en la región existe una serie de acuerdos e instituciones bilaterales y multilaterales con competencia en la administración de este tipo de recursos naturales, éste ha sido un tema históricamente conflictivo, en particular en las relaciones argentino-brasileñas. Asimismo, situaciones como la contaminación transfronteriza entre Brasil y Uruguay señalan la dificultad de avanzar en la construcción de esquemas de gestión y cooperación ambiental regional.³⁵

En relación a las medidas sanitarias y fitosanitarias que importan una restricción al comercio, resulta aplicable el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario del Mercosur (Decisión CMC6/96)

³⁵ Una importante parte del norte del Uruguay recibe lluvia ácida, posiblemente originada en las emanaciones de la central termoelectrica de Candiota (Brasil), por lo cual el gobierno uruguayo ha realizado numerosos reclamos al Estado brasileño. En 1992 se suscribió un Acuerdo de Cooperación Ambiental entre ambos países, y se estableció un cronograma de trabajo para tratar este problema. Sin embargo, se ha señalado que no se ha avanzado sustancialmente en la solución de la situación que, por el contrario, presenta signos de haberse profundizado. Gudynas, E., "Mercosur y Medio Ambiente en Uruguay," en Hernán Blanco y Nicola Borregaard, editores, *Mercosur y Medio Ambiente*, Publicaciones CIPMA, Santiago de Chile, 1998, pp.135-136.

Aunque el nuevo clima asociativo que vive la región ha importado una superación de aquellas estrategias de confrontación, no existe a la fecha una agenda activa de esfuerzos conjuntos en favor de la conservación y uso sostenible de estos recursos. En este escenario, el Mercosur podría brindar el marco y los mecanismos institucionales necesarios para abordar este tipo de problemáticas, teniendo el SGT 6 un rol significativo en impulsar y articular acciones de cooperación en estas áreas.

La problemática socio-ambiental vinculada a los grandes proyectos de infraestructura también se plantea como otra área de posible cooperación regional.³⁶ La existencia de diferentes marcos normativos ambientales aplicables a estos proyectos puede generar situaciones de iniquidad social y de alto impacto ambiental, toda vez que puede afectar las condiciones de competitividad y perjudicar la previsibilidad y seguridad jurídica de los inversionistas. En vista de la situación, este tipo de proyectos requiere la realización de acciones conjuntas por parte de los Estados de la región, estableciendo exigencias ambientales comunes aplicables a las distintas etapas de los proyectos. El Mercosur podría servir de base institucional para la negociación y adopción de estas medidas.

Fortalecimiento de políticas e instituciones en el nivel nacional

El desarrollo de la legislación y política ambiental a nivel de cada uno de los Estados partes exhibe diferencias significativas. En general se considera que Brasil es el más avanzado entre los países de la región; Argentina presenta cierto desarrollo normativo, especialmente en algunas de sus provincias; finalmente Uruguay y Paraguay muestran grados menores de avance legislativo en este tema. Las dificultades en la aplicación y el cumplimiento de la normativa

³⁶ Este es un tema de particular importancia para la región, ya que actualmente existen una serie de grandes proyectos de infraestructura vinculados al transporte y la energía que se encuentran en diversas etapas de elaboración o ejecución, y que exigen una adecuada consideración de sus impactos ambientales y sociales. Se pueden señalar, a título de ejemplo, los proyectos de la Hidrovía Paraná-Paraguay, el puente Colonia-Buenos Aires, el gasoducto del Río de la Plata, entre otros.

ambiental, en tanto, se presentan como un problema común, en mayor o menor grado, en todos los países de la región.

Este desequilibrio en el desarrollo de la política y normatividad ambiental dificulta los procesos de formulación y adopción de posiciones compartidas. Otro factor de rezago es el hecho de que, en general, las preocupaciones por la calidad del ambiente en las agendas políticas de cada país no son prioritarias, y esto afecta indudablemente el puesto que ocupa el tema en el ámbito regional.

Ciertamente, los avances en el ámbito regional pueden contribuir al desarrollo de las agendas nacionales; sin embargo, la relación entre lo regional y lo nacional es recíproca y complementaria. De esta manera, se subraya la necesidad de fortalecer las instituciones y políticas a nivel nacional y local que den respuesta a la demanda social por una mejor calidad ambiental. Así, incorporar y consolidar la dimensión de la sostenibilidad en las agendas nacionales puede transformarse en un elemento dinamizador en la construcción de una estrategia regional.

Coordinación de posiciones en foros internacionales

Es claro que ya existen ciertos niveles de coordinación entre los Estados partes, especialmente en relación con los temas internacionales más significativos para el Mercosur (tal es el caso de las negociaciones del ALCA). Asimismo, en el marco del SGT 6, los Estados partes siguen los avances de la agenda internacional en materia ambiental e intercambian información y opiniones al respecto. Sin embargo, no se han podido generar acciones de coordinación significativas respecto a este tema; por el contrario, en las últimas negociaciones internacionales ambientales más importante surgieron considerables diferencias de posición, fundamentalmente entre Argentina y Brasil.³⁷

³⁷ A título de ejemplo, vale la pena mencionar las discrepancias generadas por la propuesta Argentina sobre Compromisos Voluntarios planteada en la COP IV de Cambio Climático realizada en Buenos Aires o las diferencias existentes alrededor del tema de los organismos genéticamente modificados, planteadas en las negociaciones sobre el Protocolo de Bioseguridad en Cartagena de Indias, Colombia

Existe, sin embargo, un amplio campo de acciones posibles para fortalecer estos procesos de consulta y coordinación en temas internacionales. Los avances en esta dirección posibilitarían una mejora de la situación de los Estados partes del Mercosur en las negociaciones internacionales; al mismo tiempo, facilitaría la formulación de posiciones proactivas y creativas en las negociaciones multilaterales sobre temas vinculados al comercio y al ambiente, superando la actitud defensiva que generalmente caracteriza a los países de la región en estas instancias.

Mejora de los flujos y acceso a la información ambiental

Este punto comprende tanto la información sobre las condiciones ambientales como sobre desarrollos políticos e institucionales en el nivel nacional y entre los países. En principio, la mejora de los flujos de información exige un uso más eficiente de los recursos existentes más que la creación de nuevas instancias burocráticas, aún cuando esto pueda ser necesario de acuerdo a cada caso en particular. Aquí adquiere especial importancia el uso de Internet para facilitar la difusión y accesibilidad de la información.

Paralelamente se requiere desarrollar marcos institucionales referidos al derecho de acceso a la información pública, incluida la ambiental. Si bien se ha avanzado en este tema en la región (Brasil y Uruguay reconocen este derecho en sus procesos de evaluación de impacto ambiental, mientras que Argentina y Paraguay lo contemplan en sus constituciones nacionales), la experiencia en los países demuestra que la falta de regímenes jurídicos específicos que operacionalicen este derecho ciudadano, deja a discreción del funcionario público de turno la posibilidad efectiva de gozar de tal derecho.

El acceso a la información pública, al igual que los temas de participación ciudadana en general, adquieren una relevancia especial en relación con los tópicos ambientales, y aquí el SGT 6 podría asumir una función significativa, al generar un espacio de articulación y formulación de acciones sobre estos temas en el ámbito regional.

Cooperación científica

Se plantea la necesidad de articular los recursos científicos y técnicos existentes en áreas de relevancia ambiental. Es claro que los recursos disponibles en los países del Mercosur no son suficientes, dada la calidad y escala de los problemas ambientales que enfrenta la región. Esta situación hace necesario potenciar los esfuerzos y recursos mediante estrategias de cooperación y complementación. En este sentido, es deseable una mayor articulación y coordinación entre la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología (RECYT) y el SGT6. Asimismo, se hace necesario fortalecer la participación del sector científico en el proceso de toma de decisiones públicas; este es un aspecto que muestra una marcada debilidad en los países de la región dada la inexistencia, salvo algunos casos excepcionales, de instancias institucionales para canalizarla. En este tema, el SGT 6 podría generar acciones y espacios tendientes a promover el uso del conocimiento científico en la formulación de la política ambiental, en los ámbitos nacional y regional.

Diálogo político sobre desarrollo sustentable en el Mercosur

Como se señalara previamente, es clara la necesidad de generar un diálogo político regional sobre comercio y desarrollo sustentable que permita diseñar los lineamientos de una agenda regional sobre el tema. Los problemas que ha debido enfrentar el proyecto de Protocolo Ambiental y la situación de estancamiento en que se encuentran las negociaciones, subrayan la necesidad de generar instancias de diálogo entre los diversos sectores comprometidos con la temática de la calidad del ambiente y el comercio en los países de la región.

Un diálogo regional adquiere una importancia aún mayor si se tienen en cuenta tanto la posibilidad de profundizar el proceso de integración comercial como el perfil de la estructura exportadora de los países del bloque, basado fundamentalmente en la explotación intensiva de los recursos naturales. Esto hace posible predecir una expansión de las áreas de interacción entre ambiente y comercio, y una intensificación tanto

de las situaciones de conflicto como de las oportunidades para obtener beneficios mutuos. Se plantea como un paso necesario un diálogo regional amplio para identificar intereses comunes y ejes potenciales de tensión, así como para discutir posibles cursos de acción compartidos. Un avance en esta dirección fortalecerá a los países tanto individualmente como en su calidad de bloque.

Por ello se deben profundizar las tareas de investigación acerca de la relación entre comercio, medio ambiente y desarrollo. La posibilidad concreta de avanzar en un diálogo político y en la formulación de una agenda regional viable depende, en parte, del nivel y calidad de la información y el análisis de que dispongan los actores.

Así pues, teniendo en cuenta la situación actual de la temática ambiental en el Mercosur, es posible señalar ciertos temas, cuyo estudio merecen especial atención. En particular, el análisis del status jurídico del proyecto de Protocolo en cada uno de los órdenes jurídicos de los Estados partes y su relación con la legislación ambiental nacional; la implementación y cumplimiento de la normativa Mercosur de carácter ambiental; el sistema de solución de controversias y conflictos que, directa o indirectamente, tengan un componente ambiental, entre otros. El avance en el estudio y análisis de los temas mencionados constituiría un claro aporte para el proceso de negociación y aprobación de un instrumento legal Mercosur sobre medio ambiente.

REFERENCIAS

- Abrahamo, Elias. 1995. "Ciudadania e Meio Ambiente". *Ecosur 95- IV Conferencia de Medio Ambiente y Aspectos Transfronterizos*. Montevideo: Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- Banco Mundial. 1992. *Informe Sobre el Desarrollo Mundial. Desarrollo y Medio Ambiente*. Washington D.C.: Oxford University Press.
- Camargo Neves da Cunha, Eldis. 1996. "O Meio Ambiente no Tratado". *Mercosur y Medio Ambiente* Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- "Centro Paraguayo para la promoción de la libertad económica y de la justicia social. Seminario Internacional sobre Comercio y Medio Ambiente. Competitividad Ambiental y Expansión de Mercados para Paraguay". En Serie *Informes y Documentos*.
- CEPAL. 1990. *Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chacholiades, Miltiades. 1984. *Economía Internacional*. México: Mc Graw-Hill.
- Cheung-Koom, Yim. 1995. "El Puente Colonia-Buenos Aires y la deseable regionalización del Uruguay". *Ecosur 95-IV Conferencia de Medio Ambiente y Aspectos Transfronterizos*. Montevideo: Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- Chudnovsky, D. y M. Chidiak. 1996. "Competitividad y Medio Ambiente". *Boletín Informativo Techint*. No. 286. Buenos Aires: CENIT.
- Coleman, James S. 1987. "Equality". *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. Vol. 2. eds: J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman. London: MacMillan. Reprinted: 1994. pp.169-172.
- Devia, Leila. 1996. "La política ambiental en el marco del tratado de Asunción". *Mercosur y Medio Ambiente*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Enders, Alice. 1997 "Openness and the WTO". *International Institute for Sustainable Development*. Borrador.
- Esty, Daniel C. 1994. *Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Esty, Daniel C. and Michael E. Porter. *Industrial Ecology and Competitiveness*.
- Esty, Daniel C. 1997. "Why the World Trade Organization Needs Environmental NGOs". *Bridges*. Vol. 1. No. 3. Geneva: International Center for Trade and Sustainable Development.
- Ewing, K and R. Tarasofsky. 1997. "The Trade and Environment Agenda: Survey of Major Issues and Proposals. From Marrakesh to Singapore". *Environmental Policy and Law*. No. 33. Gland: Environmental Law Centre, UICN.

- Feldman, Allan M. 1987. "Equity". *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. Vol. 2. eds. J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman. London: MacMillan. Reprinted 1994. pp. 169-172.
- Freestone, David, and Ellen Hey, eds. 1996. *The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation*. The Hague: Klumer Law.
- Garnelo, Vicente. 1998. "Evolución Institucional y Jurídica del Mercosur". Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Giampietro, Mario. 1994. "Sustainability and Technological Development in Agriculture. A Critical Appraisal of Genetic Engineering". *BioScience*. Vol. 44. No. 10. November. pp. 677-689.
- González Otero, Alvaro. 1997. "El progresivo verdecir del Mercosur". *Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración*. Año III, No. 13 y 14 (julio-octubre).
- Gudynas, Eduardo. 1998. "Ecología y participación ciudadana en los acuerdos comerciales: la situación en el Mercosur". *Seminario de Comercio Exterior, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable Dentro del Mercosur*, 10-12 septiembre. Punta del Este.
- Habermas, Jürgen. 1984. *The Theory of Communicative Action*. Vol. I & II. Boston: Beacon Press.
- Hettige, Hemamala, Muthukumara Mani and David Wheeler. 1998. *Industrial Pollution in Economic Development: Kuznets Revisited*. World Bank Development Research Group. WPS 1876.
- Hey, Ellen. 1991. "The Precautionary Approach". *Marine Policy*. Vol. 15. (4), July.
- ICTSD. 1999. "Special Report: High Level WTO Symposia on Trade, Environment and Development". *Bridges*. Year 3 No. 2. March.
- IISD. 1995 a. *The Maastricht Treaty and Winnipeg Principles on Trade and Sustainable Development*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- IISD. 1995 b. *International Environmental Management, Trade Regimes and Sustainability*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- James, Clive. 1997. *Global Status of Transgenic Crops in 1997*. ISAAA Briefs No. 5. Ithaca, N.Y.: ISAAA.
- Johnson, Pierre Marc y A. Beaulieu. 1996. *El Medio Ambiente y el TLCAN*. Washington, D.C.: Island Press.
- Krugman, Paul y Maurice Obstfeld. 1994. *Economía Internacional. Teoría y Política*. Madrid: Mc Graw-Hill / Interamericana de España. Segunda edición.
- Leis, Héctor R. and E. Viola. 1995. "Towards a Sustainable Future: The Organizing Role of Ecologism in the North-South Relationship". In: *Greening Environmental Policy*. Frank Fischer and Michel Black (Orgs.). London: Paul Chapman.

- Levy, Marc A. et al. 1994. "Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions". *Institutions for the Earth*. Peter Haas London: MIT.
- Lipschutz, Ronnie D. 1996. *Global Civil Society & Global Environmental Governance*, Albany, N.Y.: State University of New York.
- Mann, Howard y K. von Moltke. 1999. Capítulo 11 del TLCAN y el Medio Ambiente. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- Nuevas Herramientas para la Acción Ciudadana en Defensa de los Derechos del Medio Ambiente*. 1997 b. Fundación Poder Ciudadano, Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana.
- Nollkaemper, André. 1996. "What You Risk Reveals What You Value and Other Dilemmas Encountered in the Legal Assaults on Risks". In: *The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation*. eds. Freestone, David and Hey, Ellen. The Hague: Kluwer Law International.
- Pearce, D.W. 1992. "Economics and the Global Environmental Challenge". *The Earthscan Reader in Environmental Economics*. eds. A. Markandya and J. Richardson. London: Earthscan. pp. 391-406.
- Pezzey, John. 1992. *Sustainable Development Concepts: an Economic Analysis*. Washington D.C.: World Bank.
- Porter, Michael E. and Claas van der Linde. *Trade and Environment: Theory, Empirical Studies and their Limitations*.
- Riordan, Roett, ed. 1999. *Mercosur. Regional Integration, World Markets*. Boulder, CO: Lynn Rienner Publishers.
- Sabsay, Daniel y Pedro Tarak. 1997a. "El acceso a la información pública, el ambiente y el desarrollo sustentable". *Fundación Ambiente y Recursos Naturales*, Manual No. 3.
- Salles-Filho, Sergio. 1998. "Desarrollo tecnológico, agricultura, alimentación y recursos naturales en el Mercosur hasta el año 2020". *Agricultura, Medio Ambiente y Pobreza Rural en América Latina*. Reza y Echeverría (compiladores). Washington D.C.: IFPRI – BID.
- Sands, Philippe. 1995. *Principles of International Environmental Law*. Manchester: Manchester University Press
- Seroa da Motta, R. 1996. "Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações". *Texto para Discussão*, No. 440. Rio de Janeiro: IPEA.
1992. "The Precautionary Concept in Environmental Policy and Law: Institutionalizing Caution". *Georgetown International Environmental Law Review* 303.
- Von Moltke, Konrad. 1997. "Institutional Interactions: The Structure of Regimes for Trade and the Environment". *Global Governance*. Oran R. Young (Org.). London: MIT.

- Von Moltke, Konrad. 1977. "The Legal Basis for Environmental Policy of the European Communities". *Environmental Policy and Law*. Vol. 3.4. December.
- Von Moltke, Konrad. 1995. *The Maastricht Treaty and the Winnipeg Principles on Trade and Sustainable Development*. Winnipeg: IISD.
- Von Moltke, Konrad. 1995. "The Relationship Between Policy, Science, Technology, Economics and Law in the Implementation of the Precautionary Principle". *The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementatio*. eds. Freestone, David and Hey, Ellen. The Hague: Klumer Law International.
- Von Moltke, Konrad. *Un Acuerdo Internacional de Inversión y la Sustentabilidad*. Winnipeg: IISD.
- Young, C.E.F. 1998. "Industrial Pollution and Exported-Oriented Policies in Brazil". *Revista Brasileira de Economia*. 52 (4): pp. 543-562.
- Young, Oran R. 1997. "Global Governance: Toward a Theory of Decentralized World Order". *Global Governance*. London: MIT.