

# EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA ESTUDIOS DESDE AMÉRICA LATINA

FERNANDO ROMERO WIMER  
*compilador*



Ediciones del **CEISO**

MERCOSUR

**EL ACUERDO DE  
ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA  
MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA  
ESTUDIOS DESDE AMÉRICA LATINA**

**FERNANDO ROMERO WIMER**  
*compilador*



El acuerdo de asociación estratégica MERCOSUR-Unión Europea : estudios desde América Latina / Fernando Romero Wimer... [et al.]; compilado por Fernando Romero Wimer. - 1a ed. - Bahía Blanca : Ediciones del Ceiso ; Foz do Iguacu : GIEPTALC, 2020.  
Libro digital, DOC

Archivo Digital: descarga  
ISBN 978-987-47681-1-7

1. Integración Regional. 2. Integración Económica. I. Romero Wimer, Fernando, comp.  
CDD 327.116

---

## CONSEJO EDITORIAL DE EDICIONES DEL CEISO

---

### DIRECTOR

FERNANDO ROMERO WIMER. Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA), Brasil/ Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO), Argentina/ Grupo Interdisciplinar de Estudios e Pesquisas sobre Capitais Transnacionais, Estado, Classe Dominante e Conflitividade na América Latina e Caribe (GIEPTALC), Brasil/ Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA) – Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

### SECRETARIO EDITORIAL

PABLO BECHER. Universidad Nacional del Sur (UNS), Argentina/ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina/ Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO).

### COMITÉ EDITORIAL

NATALIA BOFFA. Universidad Nacional del Sur (UNS)/ Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO)/ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

PABLO BONAVERA. Instituto de Investigaciones Gino Germani – Universidad de Buenos Aires (UBA)/ Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina.

PAULA FERNÁNDEZ HELLMUND. Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA)/ Grupo Interdiscipli-

nar de Estudos e Pesquisa sobre Capitais Transnacionais, Estado, Classes Dominantes e Conflitividade em América Latina e Caribe (GIEPTALC)/ Observatório Social sobre América Central e Caribe (OSACC), Brasil/ Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO), Argentina.

MARTÍN MANGIANTINI. Universidad de Buenos Aires (UBA)/ Instituto Superior de Profesorado (ISP) Joaquín V. González, Argentina/ Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani/ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

LUCIO MARTÍN. Centro Estudios Regionales “Félix Weimberg”, Argentina/ Universidad Nacional del Sur (UNS)/ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)/ Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO)

AGUSTÍN NIETO. Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP), Argentina/ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

BRENDA RUPAR. Universidad de Buenos Aires (UBA)/ Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI), Argentina/ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

### ASESORÍA TÉCNICA Y TRADUCCIONES:

MARIELLA VALLATTI. Traductora Pública de inglés graduada en la Universidad Nacional del La Plata (UNLP).



© De esta edición  
Ediciones del CEISO  
Bañuelos 2469  
C8000 Bahía Blanca - República Argentina  
Email: [ceiso@ceiso.com.ar](mailto:ceiso@ceiso.com.ar)  
Web: <https://ceiso.com.ar>

DISEÑO GRÁFICO: Ana C. Romero Kreder. Contacto: [ana\\_romerok@hotmail.com](mailto:ana_romerok@hotmail.com)

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>4</b>
<i>Fernando Romero Wimer</i>	
<b>UNA MIRADA AL AGRO Y A LA AGROINDUSTRIA EN EL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA</b>	<b>6</b>
<i>Fernando Romero Wimer; Paula Fernández Hellmund</i>	
<b>LAS NORMAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL COMO HERRAMIENTAS DEL DESARROLLO EN EL CONTEXTO DEL COMERCIO MUNDIAL EN GENERAL Y DEL ACUERDO MERCOSUR UNIÓN EUROPEA EN PARTICULAR</b>	<b>51</b>
<i>María Victoria Zarabozo Mila</i>	
<b>CONSIDERACIONES SOBRE LOS EFECTOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL AGUA EN LA CUENCA DEL RÍO DE LA PLATA EN REFERENCIA AL ACUERDO MERCOSUR-UE</b>	<b>94</b>
<i>Mariano Ferro</i>	
<b>SOBRE LOS AUTORES</b>	<b>139</b>

# PRESENTACIÓN

Los trabajos que aquí se presentan son versiones originales de las investigaciones de los autores sobre los acuerdos birregionales entre la Unión Europea(UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), focalizándose en el abordaje del Acuerdo de Asociación firmado en junio de 2019.

El conjunto proporciona una muestra de las preocupaciones específicas –desde América Latina– en el campo del comercio exterior, la problemática agraria, la agroindustria y el medio ambiente. Entre ellos, la acentuación del proceso primarización productiva del MERCOSUR, la agudización de la dependencia latinoamericana y la asimetría económica entre ambas regiones.

Puntualmente, el primer trabajo –de Fernando Romero Wimer y Paula Fernández Hellmund– examina las previsiones sobre la afectación a la producción agropecuaria europea y las tendencias en torno al sector agrario y agroindustrial del MERCOSUR, considerando la incidencia de los intereses económicos y sociales en el acuerdo alcanzado.

El estudio siguiente –de autoría de María Victoria Zarabozo Mila– analiza el capítulo sobre Comercio y Medio Ambiente del mencionado acuerdo desde la perspectiva del desarrollo sostenible, del paradigma ambiental y las necesidades de desarrollo humano del MERCOSUR.

Por su parte, la contribución de Mariano Ferro presenta algunas reflexiones ante el posible impacto ambiental del Acuerdo Mercosur-UE sobre los ecosistemas vinculados al sistema hidrológico de la Cuenca del Río de la

Plata, que es uno de los más ricos del mundo en biodiversidad y recursos naturales. Además, el autor aborda las limitaciones que tendría el modelo agroexportador imperante en virtud de la importancia de las normas, principios y políticas ambientales del Acuerdo de Asociación.

Una primera exposición de estos estudios se realizó el 22 y 23 de noviembre de 2019 en la ciudad de Umuarama (Brasil), en el marco del Simposio sobre el Tratado que organizó la Facultad Alfa y el Instituto Vivaz. Corresponde agradecer principalmente a sus autoridades y al profesor Tarcísio Miguel Teixeira por la excelente organización que ofrecieron para la concreción de ese evento.

Esperamos, por último, que el contenido de este libro –que fue concebido con un espíritu amplio, pero crítico– resulte de utilidad a todos aquellos que eligen indagar la realidad, revisar las decisiones adoptadas y tomar providencias para su transformación.

*Fernando Romero Wimer*

# UNA MIRADA AL AGRO Y A LA AGROINDUSTRIA EN EL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA

*Fernando Romero Wimer  
Paula Fernández Hellmund*

## INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) concluyeron las negociaciones de un Acuerdo de Asociación en junio de 2019. Los textos del acuerdo, así como las ofertas de acceso a mercados de bienes y servicios, están siendo sometidos a revisión legal y formal pormenorizada por las partes.

La UE es el mayor importador agrícola mundial y los países del MERCOSUR se encuentran entre los principales proveedores del mercado europeo. El acuerdo establece una mayor liberalización de los productos agrícolas y agroindustriales, contando con un particular interés en el bloque sudamericano entre los actores dominantes de estas cadenas productivas.

El objetivo de este trabajo es analizar las previsiones sobre la afectación a la producción agropecuaria europea y las tendencias en torno al sector agrario y agroindustrial del MERCOSUR. No obstante, se consideran la incidencia de los intereses económicos y sociales en estos acuerdos y sus consecuencias, las cuales exceden el sector agrario y agroindustrial.

El marco teórico general que orienta este estudio es el enfoque materialista histórico vinculado al abordaje de la dinámica capitalista global y los procesos de transnacionalización económica (Romero, 2016). No es ajeno a estas preocupaciones el poder que ejercen los capitales y los Estados de las grandes potencias sobre los países más débiles, es decir que la cuestión del imperialismo y la dependencia representa una guía insoslayable a la hora de examinar la problemática (Romero Wimer, 2017). Junto a este acervo nuestra perspectiva también incluye definiciones conceptuales en torno a la integración regional y birregional (Romero Wimer, 2019), entendida como procesos multidimensionales (es decir, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) que involucran Estados, empresas y organizaciones de la sociedad civil, que alteran las relaciones dentro de los territorios y los vínculos de estos con el resto del mundo (Preciado Coronado, 2015).

Metodológicamente, se trata de una investigación descriptiva y provisoria (dado el alcance de los datos y la cantidad de productos) con técnicas cuali-cuantitativas. Así, en su vertiente cualitativa, se examina el desarrollo del proceso de integración birregional a partir de estudios que ya realizamos previamente (Romero Wimer, 2019) y se analiza la documentación del acuerdo alcanzado según la información pública disponible en el MERCOSUR y diferentes ministerios de Relaciones Internacionales de las partes integrantes. En cuanto a las técnicas cuantitativas, fundamentalmente, construimos una base de datos que permite entender el perfil comercial que asumen los países del MERCOSUR y la participación que tienen las principales potencias en este espacio a partir de la revisión de datos estadísticos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Este texto se divide en acápites que organizan el contenido de nuestra investigación. El primero aborda los antecedentes que llevaron a la firma del acuerdo. En el segundo se describe el escenario internacional y

la disputa económica de las potencias a nivel global. El tercero examina los contextos regionales que atraviesa cada uno los bloques regionales en cuestión. En cuarto lugar, analizamos y comparamos las perspectivas futuras de los diferentes segmentos agropecuarios. Finalmente, junto con las conclusiones generales se proporcionan recomendaciones para la formulación de políticas en torno a los relacionamientos entre las dos regiones.

## **EL CAMINO QUE LLEVÓ AL ACUERDO**

En 1993, la Comunidad Europea cambió su status a Unión Europea. En América Latina, se produjo un relanzamiento de los procesos de integración ahora centrados en objetivos fundamentalmente económicos en un contexto internacional dominado por el paradigma neoliberal en la economía, la formación de grandes bloques, y la necesidad de insertarse en los mercados globales. Así, fundamentalmente sobre la base de los acuerdos bilaterales de cooperación e integración entre Argentina y Brasil se firmó el tratado de Asunción en 1991, dando origen al MERCOSUR (Kan, 2013).

En la relación entre ambas regiones se originó un incremento de las relaciones comerciales, el flujo de inversión europea en América Latina y las políticas de cooperación para el desarrollo. Se firmaron los Acuerdos de 3° Generación<sup>1</sup>, que se caracterizan por la incorporación de la cláusula democrática a la cooperación, la incorporación de la llamada cooperación avanzada (sostenida fundamentalmente con vínculos asociativos) y la diversificación de ámbitos e instrumentos de cooperación (Aldecoa Luzárraga, 1995).

El avance del interés europeo en América Latina ha sido puesto en los intentos de ampliar la expansión de los capitales europeos en nuevos mer-

---

1 Cuando el proceso de integración europeo avanzó a partir de 1970, América Latina no consiguió desarrollar la propuesta de integración de la CEPAL. Se dieron entre ambas regiones los acuerdos de 1° Generación (fundamentalmente se trata de acuerdos comerciales). A partir de 1982, se logran los Acuerdos de 2° Generación, pasando del predominio de los acuerdos comerciales a los tratados de cooperación que otorgaban relevancia a la llamada ‘ayuda al desarrollo’.

cados de intercambio comercial e inversión. Esta situación, determinada en los mecanismos esenciales de la dinámica capitalista, se profundizó en el marco en que Europa amplía su incidencia internacional a partir de su bloque de integración y materializa una política exterior común. Así, se produjo una intensificación y aceleración de las relaciones europeas con América Latina que se expresó en el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional de 1992 y en la firma de la Propuesta de un acuerdo interregional Unión Europea-MERCOSUR alcanzada en la IV Reunión Ministerial Unión Europea-Grupo Rio, celebrada en São Paulo en abril de 1994. Además, el interés de los países europeos se manifestó en las propias declaraciones emanadas del Consejo Europeo tendientes a fortalecer las relaciones económicas y políticas con los países latinoamericanos, y fijar acuerdos de libre comercio con el MERCOSUR, Chile y México (Aldecoa Luzárraga, 1995).

En diciembre de 1995, la UE y el MERCOSUR firmaron un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación. Las características del acuerdo se relacionan tanto con los objetivos promovidos por la política exterior europea como con los lineamientos de regionalismo abierto<sup>2</sup> propuesto por la CEPAL (Aldecoa Luzárraga, 1995). Fundamentalmente, se constató por entonces una intensificación del comercio interregional, la cooperación internacional, el financiamiento europeo hacia América Latina, la participación europea en el proceso de privatizaciones latinoamericano (Lara Cortés, 2005) y el diálogo político.<sup>3</sup>

---

2 Esquemáticamente, hacemos referencia a la propuesta de integración neoliberal impulsada por los gobiernos neoliberales, fundamentada en la liberalización de mercados para facilitar el comercio de bienes y servicios, y el progreso técnico como garante de la inserción productiva en el mercado mundial (CEPAL, 1994).

3 Según la Comisión Europea, la Comunidad Europea se ubicaba como primer socio comercial del MERCOSUR, con un 26% del total de los intercambios comerciales realizados entre 1985 y 1992; primer inversor extranjero en MERCOSUR, atrayendo ese bloque el 70% de las existencias de inversiones directas europeas en América Latina (Comisión Europea, 1994). Otros guarismos indican que, entre 1992 y 2000, el MERCOSUR recibió el 68% de los capitales europeos invertidos en América Latina. De este total, Argentina recibió un 35% y Brasil un 65%. El 50% de las inversiones provinieron de España (CEPAL, 2001).

El interés europeo en América Latina también pasó a incrementarse luego que –bajo los lineamientos del regionalismo estratégico<sup>4</sup>– entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 y se iniciaron las conversaciones sobre el proyecto estadounidense de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a partir de la I° Cumbre de las Américas (Miami, diciembre de 1994) (Bouzas, 2004). Como el progreso del ALCA podría afectar los intereses económicos europeos en la región, Europa trató de fortalecer los lazos con América Latina (Bouzas, 2001). Los acercamientos tuvieron como objetivos principales preparar la liberalización recíproca y progresiva del comercio, ampliar la cooperación económica e iniciar el diálogo político. En este marco, la integración birregional se trataba de un mecanismo para promover los intereses de la alianza entre el Estado y las empresas que internacionalizan sus actividades económicas (Briceño Ruiz, 2006).

El acuerdo de 1995 debería ratificarse a su vez por los respectivos parlamentos nacionales de los Estados de la Unión Europea y del MERCOSUR. En el preámbulo del acuerdo se sostiene que las partes tiene como “objetivo final, una asociación interregional de carácter político y económico, basada en una cooperación política reforzada” (Unión Europea-MERCOSUR, 1995). Particularmente significativo es el Título II del acuerdo, donde se explicitan los propósitos de cooperación y liberalización comercial entre ambas regiones, y el Título III artículo 12, el cual refiere al fomento de las inversiones (Unión Europea-MERCOSUR, 1995). El acuerdo pasó a estar vigente a partir de julio de 1999.

Sin embargo, los avances en la concreción de la asociación interregional fueron relativamente infructuosos si se los compara con los resulta-

---

<sup>4</sup> El concepto del regionalismo estratégico refiere a la política comercial estratégica de los Estados a fin de promover procesos de integración que generen beneficios para sus empresas transnacionales (ETN) y del que puedan participar también aquellas empresas locales que están en una fase inicial de su proceso de internacionalización (Briceño Ruiz, 2010).

dos obtenidos por la Unión Europea con otros países latinoamericanos.

Así, en 1993, la Comunidad Europea suscribió acuerdos marco de cooperación con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En 1996, ya en el marco del impulso a los acuerdos de 4° generación<sup>5</sup>, la UE firmó un Acuerdo Marco de Cooperación con Chile y en 1997 un Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación y Cooperación Política con México. Este último derivó en la firma del Tratado de Libre Comercio entre México y la UE firmado en 2000. Asimismo, en 2002, la UE firmó un Acuerdo de Asociación Económica con Chile, el cual entró en vigencia en 2003.<sup>6</sup>

La Unión Europea se mantuvo como el principal inversionista en el MERCOSUR, pero las barreras arancelarias y no arancelarias continuaron en pie, así como las distorsiones en los mercados provocadas por los subsidios europeos a la agricultura a través de la Política Agrícola Común (PAC)<sup>7</sup>. A esto se agregó las dificultades institucionales por parte del MERCOSUR para negociar con terceras partes y la decisión europea de negociar birregionalmente y no a través de acuerdos bilaterales (Bouzas, 2004: 133-134).

En mayo de 1999, en el marco de la XIII° Reunión de Jefes de Estado del Grupo Rio, los presidentes latinoamericanos expresaron sus expectativas en torno a alcanzar el libre mercado con la Unión Europea. Las activida-

---

5 Vale destacar que, a partir de 1995, la Unión Europea pasó a profundizar su interés en alcanzar acuerdos de 4° generación, promoviendo la firma de acuerdos macro de asociación y coordinación económica. Este tipo de acuerdo promueve como eje de los tratados el libre comercio.

6 Además de los casos de Chile y México, vale apreciar los acuerdos de asociación firmados por la UE con países africanos –Túnez (1996), Sudáfrica (2000), Egipto (2001), Argelia (2005) y Marruecos (2010)– que han arrojado también un comercio deficitario para estos últimos.

7 Los países de Europa occidental habían alcanzado la plena autosuficiencia en la producción de alimentos a fines de la década de 1970 amparados en la Política Agrícola Común (PAC) en el marco de la CEE. En los últimos años, la Unión Europea –a través de la PAC– han protegido su producción agrícola mediante distintas medidas como la imposición de aranceles a la importación para neutralizar la competencia externa; las compras estatales para absorber las sobreproducciones estacionales y tendenciales; los subsidios a la producción; los subsidios a la exportación para colocar los excedentes en el mercado internacional, cubriendo la diferencia entre los precios internos y los internacionales, dado que son más elevados los primeros. Por otra parte, los distintos países establecen regímenes de importación que han incluido barreras sanitarias y de cupos tarifarios con preferencias para las filiales de empresas europeas (Romero, 2013).

des para la concreción de la asociación entre ambas regiones comenzaron en noviembre de 1999 en Bruselas, con la reunión del Consejo de Cooperación MERCOSUR-UE. En ese marco se definió una estructura institucional compuesta por un Comité de Negociaciones Birregionales, un Subcomité de Cooperación, Grupos Técnicos (sobre comercio de bienes<sup>8</sup>, defensa de la competencia y solución de controversias) y Secretarías de Coordinación de ambas partes. Desde ese entonces, se comenzó a negociar un acuerdo de asociación centrado en el libre comercio.

Las negociaciones del año 2000 volvieron a expresar las diferencias entre ambas regiones, principalmente en su posicionamiento sobre el sector agrícola en cuanto a las limitaciones sanitarias europeas y la PAC de la UE (Ventura, 2005). Las enfermedades del ganado bovino (aftosa y mal de la vaca loca) y las restricciones europeas a los productos transgénicos derivaron en dificultades para avanzar en los la asociación (Bizzozero, 2004). En ese contexto era notorio el acelerado crecimiento que habían tenido las exportaciones europeas hacia el MERCOSUR, arrojando un significativo déficit para las economías latinoamericanas (CEPAL, 2000). En 2005, las negociaciones pasaron a estar congeladas debido a las diferencias en materia comercial (Lara Cortés et. al, 2009).

De todas maneras, la estrategia europea hacia América Latina mantuvo su accionar mediante el avance con otros países y regiones a la par que extendía diferentes programas de cooperación como el Programa URB-AL, encaminado a impulsar las políticas públicas de las ciudades latinoamericanas; el Programa AL-Invest, orientado a promover la internacionalización y la productividad de micro, pequeñas y mediana empresas de América Latina; el Programa ALFA que tiene por objetivo contribuir con las instituciones de educación superior latinoamericanas; y el Programa

---

<sup>8</sup> Incluía los subgrupos de comercio de servicios, movimiento de capitales, inversiones y propiedad intelectual.

ALURE, destinado a fortalecer la presencia económica de la Unión Europea en el sector energético de América Latina.

Luego de la crisis generalizada que sufrió el patrón de acumulación neoliberal a finales de la década de 1990 e inicios del siglo XXI, América Latina asistió a un ascenso de gobiernos que han sido caracterizados como progresistas (Zibechi, 2015), nacional-populares (Svampa, 2011), neodesarrollistas (Feliz, 2012; Katz, 2015) o de centro-izquierda o izquierda latinoamericana (Borón, 2004; Vilas, 2005).

En el plano de la integración regional estos gobiernos se caracterizaron por oponerse a las políticas neoliberales y a la histórica injerencia de Estados Unidos en la región (Clemente, 2017). De este modo, el “regionalismo abierto” del período anterior fue sustituido por un regionalismo que se caracterizó por una mayor primacía de la agenda política; el retorno a la “agenda de desarrollo” y el papel de los actores estatales; enfatizar la esfera institucional y la cooperación; mayor preocupación por las carencias de infraestructura regional; enfatizar la necesidad de alcanzar la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades; y promover la participación social en torno a los procesos de integración (Sanahuja, 2009). Así, el tipo de regionalismo resultante recibió la denominación de post-liberal (Motta Veiga, 2007), post-neoliberal (Sanahuja, 2009), o post-hegemónico (Riggirozzi et. al., 2012; Clemente, 2017).

Bajo este escenario, las negociaciones de una asociación –con eje en el libre comercio– se suspendieron en 2004, luego de la reunión de Lisboa. En 2010, otra vez se relanzaron las tratativas luego de la VI° Cumbre UE-América Latina y Caribe celebrada en Madrid y se realizaron diferentes reuniones con el objetivo de negociar en materia comercial. A partir de 2012, nuevamente las negociaciones pasaron a una situación de inmovilidad.

Posteriormente, las relaciones se mantuvieron a la espera de un acuerdo y tíbiamente volvieron a sondearse perspectivas de negociación. Así, en enero de 2013, el MERCOSUR y la UE realizaron una reunión ministerial en Santiago de Chile, y en junio de 2015, establecieron un nuevo encuentro ministerial en Bruselas. El fin del ciclo progresista supuso también una reactivación de las negociaciones de libre comercio entre los dos bloques regionales.

Alrededor de 2015 comenzó un nuevo giro político en América Latina. Un ciclo ascendente de victorias electorales neoliberales y triunfos políticos de diversa índole dieron el tono predominante en la nueva configuración de los gobiernos latinoamericanos. Ese año, dos hechos marcaron el escenario regional: la victoria de Mauricio Macri en los comicios presidenciales de la Argentina y el triunfo de la opositora Mesa de Unidad Democrática en las elecciones parlamentarias en Venezuela. En 2016, la derrota de Evo Morales en el referéndum para una nueva postulación presidencial en Bolivia y la destitución de Dilma Rousseff en Brasil consolidaron la tendencia (Pennaforte; Da Silva Ribeiro; Karkow Bones, 2018). En 2017, Venezuela fue suspendida del MERCOSUR por tiempo indefinido. Como es dable observar, hubo países que no formaron parte del “ciclo progresista” latinoamericano de la primera década y media del siglo XXI (tal es el caso de Colombia) o que anticiparon el cambio hacia la derecha (por ejemplo, Honduras en 2009 y Paraguay en 2012).

En la búsqueda de un relanzamiento de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR, Federica Mogherini (Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) fue recibida en Buenos Aires en marzo del 2016. Mogherini elogió las reformas del gobierno Macri que, según su evaluación, propiciaban la inversión, el crecimiento del empleo y el acceso al sistema financiero mundial. Además, la representante europea enumeró el comercio, las inversiones con el Banco Europeo de

Inversiones, y la competitividad global entre las prioridades comunes de Argentina y la Unión Europea (Argentina, MREyC, 2016).

En abril de 2016, Malcorra viajó a Bruselas a fin de dialogar sobre las negociaciones de libre comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR. De este modo, se entrevistó nuevamente con Mogherini, y con Didier Reyners, ministro de Asuntos Exteriores belga. Las negociaciones por el acuerdo entre los dos bloques fueron reanudadas en mayo de ese año y el gobierno argentino desempeñó un papel clave en esa reactivación.

Por su parte, Macri visitó Bruselas el 3 y 4 de julio de 2016, se reunió con Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, y reiteró su compromiso a actuar como portavoz del MERCOSUR para impulsar el libre comercio con la Unión Europea.<sup>9</sup> Los representantes europeos ponderaron los cambios económicos del país sudamericano. La Argentina pasó a constituirse como una de las vías de acceso principales para mayores inversiones y nuevas oportunidades comerciales europeas en América Latina.<sup>10</sup>

En julio de 2016, Macri viajó a Berlín con el fin de impulsar las relaciones políticas y atraer inversiones a la Argentina. Además de reunirse con el presidente alemán Joachim Gauck, la canciller Ángela Merkel y el vicecanciller Sigmar Gabriel, se entrevistó con la dirección de las transnacionales Volkswagen, Siemens y Mercedes Benz.<sup>11</sup>

En marzo de 2017, como fruto de esos impulsos, se desarrolló en Buenos Aires la X° Reunión de la Comisión Mixta Argentina-Unión Europea, luego de 7 años en que esta había sido reunida por última vez.<sup>12</sup>

---

9 Además, tomó la responsabilidad de recibir en la Argentina 3.000 refugiados del Programa Siria.

10 En agosto de 2016, el alemán Martin Schultz, presidente del Parlamento Europeo, visitó la Argentina y elogió las negociaciones sobre integración entre el MERCOSUR y la Unión Europea (Argentina, MREyC, 2016).

11 En junio de 2017, Merkel visitó Argentina, quien dio un apoyo explícito a agilizar y concretar los acuerdos de libre comercio entre los bloques regionales y promover las inversiones de las empresas alemanas.

12 Las negociaciones involucraron una agenda diversa: género, derechos humanos, seguridad, ciencia y tecnología, migraciones, programas espaciales, cambio climático y diplomacia pública. Además, el Banco Europeo de Inversiones mostró disponibilidad para financiar pequeñas y medianas empresas, servicios de saneamiento de aguas y tratamiento de residuos (Argentina, MREyC, 2017). Malcorra

En abril de 2018, la visita a la Argentina del presidente de España, Mariano Rajoy, fue una nueva oportunidad en el que se manifestaron los intereses de alcanzar un Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea, expresando la necesidad de mejorar el acceso a los mercados de bienes y servicios e incentivar las inversiones (los capitales españoles ocupan el segundo lugar en inversión extranjera directa en Argentina). Rajoy llegó acompañado de un centenar de empresarios españoles que participaron del Encuentro Empresarial España-Argentina y entre otras cosas reforzó el apoyo del país europeo al ingreso de Argentina a la OCDE (Argentina, MREyC, 2018).

En ese marco de aperturismo, las relaciones entre MERCOSUR y la Unión Europea retomaron la senda de las negociaciones en torno a un acuerdo de libre comercio. Así, en mayo de 2016 volvieron a reunirse los Jefes Negociadores de ambos bloques en Bruselas y concluyeron la décima ronda de negociaciones en octubre de ese año. Entre los desacuerdos estuvieron en primer orden la cuestión de la apertura en torno a la carne vacuna y el etanol. La oferta europea –70 mil toneladas de carne vacuna y 600 mil toneladas de etanol con preferencia arancelaria– estuvo lejos de las aspiraciones sudamericanas.

En julio de 2017, nuevamente en Bruselas, se realizaron negociaciones de la parte comercial del Acuerdo de Asociación. En noviembre, en la ciudad de Brasilia, los cancilleres del MERCOSUR entregaron al vicepresidente de la Comisión Europea, Jyrki Katainen, una propuesta integral para alcanzar el acuerdo entre ambas regiones. Los ministros Jorge Faurie (Argentina), Aloysio Nunes (Brasil), Rodolfo Nin Novoa (Uruguay), el vicescanciller

---

reiteró su visita a Bruselas en abril de 2017 y se reunió con Anna Cecilia Malmström, Comisaria de Comercio Europeo, Sandra Gallina, jefe negociadora de la Dirección General de Comercio Europeo, y nuevamente con Reyners. La canciller calificó como muy positivas a las recientes negociaciones de integración con la Unión Europea. En julio de 2017, cuando Macri viajó a Hamburgo para la Cumbre del G20, la agenda incluyó –entre las prioridades– seguir avanzando en las negociaciones de libre comercio entre el MERCOSUR y el bloque europeo.

Luis Fernando Ávalos (Paraguay) y Katainen intervinieron en el acto con discursos en contra del proteccionismo y a favor del multilateralismo y del comercio justo.

En marzo de 2018, las reuniones en Asunción entre ambos bloques, presididas por el canciller Eladio Loyzaga y la italiana Sandra Gallina, no consiguieron cerrar el acuerdo sobre libre comercio.

En abril de 2018, una nueva ronda de negociaciones se realizó en Bruselas, aunque nuevamente no llegaron a un acuerdo. En junio de 2018, ambos bloques colocaron en el centro del debate el comercio de carnes vacunas, el recorte de aranceles para los automóviles procedentes de la Unión Europea y las llamadas “indicaciones geográficas”<sup>13</sup> de los alimentos y bebidas.

El viernes 28 de junio de 2019, en Bruselas, tras casi dos décadas de negociaciones, el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) firmaron un acuerdo comercial denominado Acuerdo de Asociación Estratégica UE-MERCOSUR. Este acuerdo todavía no es definitivo y su entrada en vigencia podría demorar todavía algunos años. Aún resta la conclusión de las negociaciones técnicas y debe ser ratificado por los parlamentos de los cuatro Estados Parte del MERCOSUR y los de todos los Estados de la UE. Seguidamente también debe aprobarlo la Comisión y el Parlamento Europeo.

## EL ESCENARIO INTERNACIONAL

En relación con los factores globales, en los últimos años se puede observar un fortalecimiento del liderazgo de la UE a nivel mundial. En 2016, estableció el Acuerdo Económico y Comercial Global (Comprehensive Economic Trade Agreement, CETA) con Canadá que entró en vigor el 21 de septiembre de 2017 (Morita, 2020). En 2018, la Unión Europea y Japón (2018)

---

13 Es el derecho reservado de uso de la indicación de origen del producto para aquel que tiene la misma procedencia geográfica, de este modo la indicación geográfica actúa como una marca comercial.

firmaron un Acuerdo de Asociación Económica (Economic Partnership Agreement, EPA), tratado de libre comercio que vinculó directamente a los europeos con la cuarta economía del mundo (Nakanishi, 2019).

No obstante, este liderazgo de la UE sufrió disturbios causados por las consecuencias de la crisis económica internacional, debido a la desconfianza de sus instituciones que se expresó en el Brexit y al surgimiento del populismo de derecha.

En los Estados Unidos, el ascenso de Donald Trump (2017) implicó cambios en las políticas nacionales e internacionales; incluido el estancamiento de las negociaciones de la Asociación Transatlántica para el Comercio e Inversión –TTIP, por las siglas del inglés de *Transatlantic Trade and Investment Partnership*–, la cancelación de la participación del Acuerdo Transpacífico de cooperación económica –TPP, por las siglas en inglés de *Trans-Pacific Partnership*–, el replanteamiento de las relaciones con Rusia y Asia, particularmente Corea del Norte, la renegociación del TLCAN) y la retirada del Acuerdo de París sobre cambio climático. Así, la administración Trump giró hacia el proteccionismo, a lo que se agrega el futuro incierto en torno a la efectividad de la actuación de la OMC. El objetivo de Trump es fortalecer la economía estadounidense en sectores clave de la industria metalúrgica y manufacturera, particularmente aquellos vinculados al complejo militar-industrial, combinando una estrategia proteccionista con una escalada de disputa armamentista con Rusia y una guerra comercial con China.

En los últimos años, China pasó de ser una potencia emergente a estar en condiciones de disputar el liderazgo mundial con los Estados Unidos, manifestándose en relaciones de acuerdo y confrontación económica y diplomática entre ambos Estados. China es la segunda economía del planeta. Desde 1977, su crecimiento económico ha sido ininterrumpido. Según el Banco Mundial, entre 1977 y 2017, su Producto Bruto Interno (PBI) pro-

medió un crecimiento anual del 9,5 %. En 2011, China desplazó del liderazgo industrial mundial a Estados Unidos. Su rápido crecimiento –que le permite reunir el 15 % del valor agregado mundial en 2017– la convierten en locomotora de la economía mundial, al mismo tiempo que es altamente demandante de materias primas.

Según valores de 2017, en cuanto a la importación de productos, China ocupa el primer lugar en combustibles (13,3% a nivel mundial), minerales (48,1%), plástico o caucho (11,9%), vegetales (13%) y maderas (13,7%). Para el mismo año, tomando en cuenta la exportación de mercaderías, se ubicó en primer lugar en calzado (44,2% a nivel mundial), pieles y cueros (37,7%), maquinarias y equipos eléctricos (23,6%), metales (15,1%), plástico o caucho (13,2%), y textiles y ropa (38,1%). Además, si se consideran las exportaciones de Hong Kong, China se posiciona en primer lugar como exportador mundial de piedras y vidrios (21%); la economía de Hong Kong reúne por sí sola el 12,3% mundial y se ubica en primer lugar en estos productos, el resto de China aglutina el 8,7% y se posiciona en cuarto lugar (World Bank/WITS, 2019).

En su política exterior, lo que otrora constituía la solidaridad de China con el llamado Tercer Mundo y la continuidad de los principios de suscriptos en la Conferencia de Bandung (1955) derivó en el incremento exponencial de los intercambios económicos y políticos con diversos países de Asia, África y América Latina, sobre los que tradicionalmente no tenía ninguna influencia (Romero Wimer; Fernández Hellmund, 2020).

Así, entendemos que, en este escenario de internacionalización del capital dominado por la exportación de capitales sostenida en los aparatos estatales (incluido en ocasiones el uso directo del poder militar), las relaciones económicas, políticas y diplomáticas internacionales se configuran asimétricamente. En función de las correlaciones de fuerza y el desarrollo desigual del capitalismo a escala planetaria, la historia del imperialismo

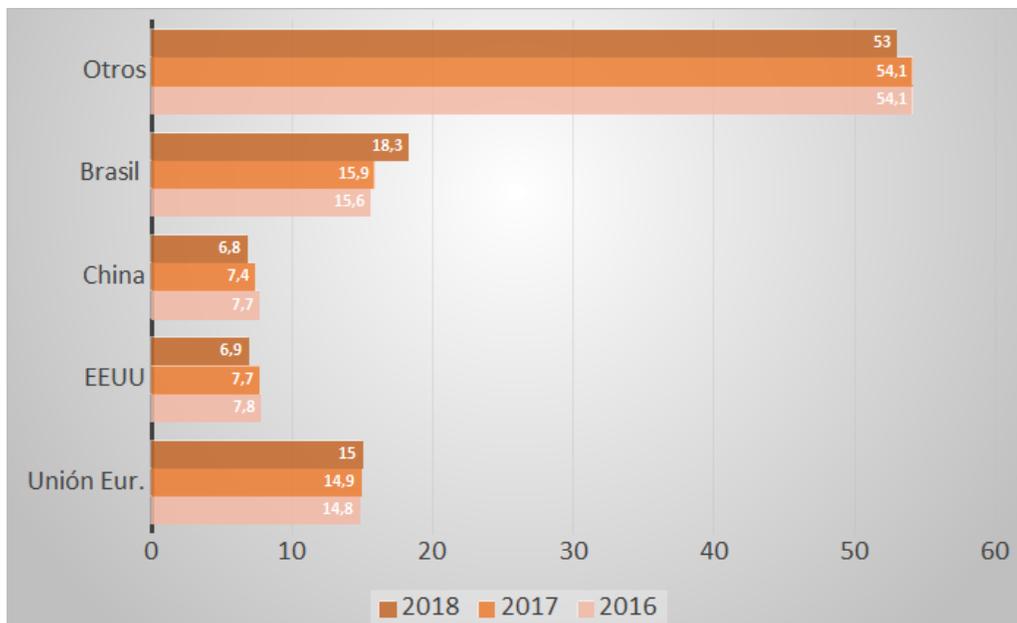
ha presentado una variedad de formas y grados de dependencia política. Actualmente, la puja interimperialista por mercados se realiza predominantemente a partir de la competencia por exportar capital, mercancías y obtener materias primas y otros bienes (Azcuy Ameghino, 2011).

## **LOS ESCENARIOS REGIONALES DEL MERCOSUR Y LA UE**

Las estadísticas más recientes de la OMC indican que, durante 2016, la UE fue el segundo destino de exportaciones de los 4 países del MERCOSUR; en 2017 y 2018, esa posición varió respecto a Uruguay, donde pasó al 3° lugar. En 2018, además, se modificó la posición respecto a Paraguay, ubicándose en 3° orden (Gráficos 1, 3, 5 y 7). Además, en los mismos años, la UE fue el primer origen de las importaciones de Brasil, y el 3° de Argentina y Uruguay; sólo hubo variación respecto a la posición que ocupó para Paraguay que pasó de la 4° colocación en 2016 al 3° lugar en 2017 y 2018 (Gráficos 2, 4, 6 y 8).

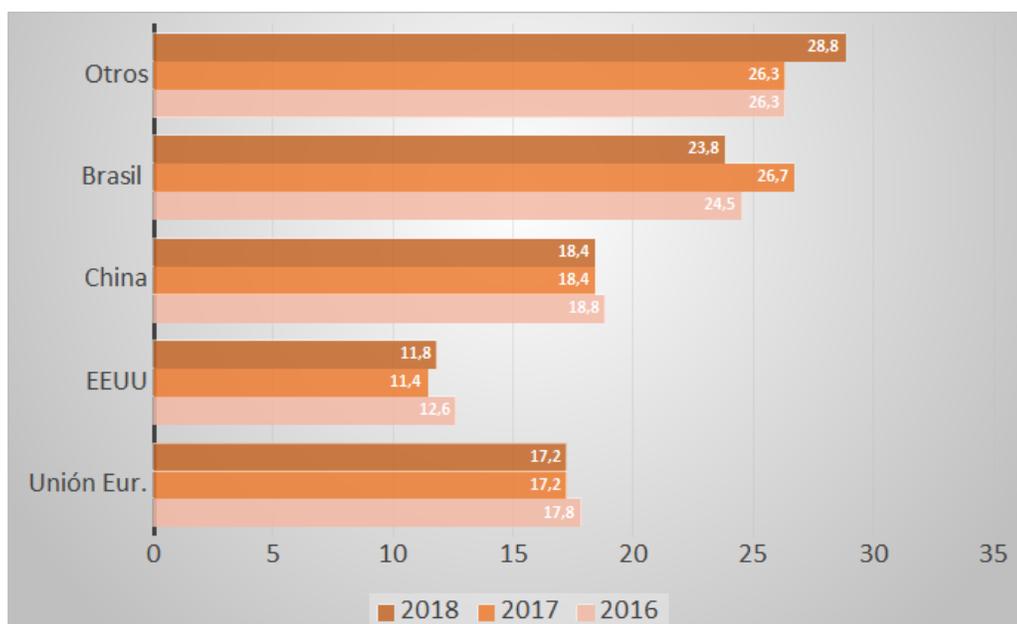
Los competidores principales que tienen los europeos son dos potencias extrarregionales (los Estados Unidos y la República Popular China) y las dos mayores economías del MERCOSUR (Brasil y Argentina).

**Gráfico 1: Comercio exterior de mercaderías de Argentina con la UE (28 países), Estados Unidos, China y Brasil, porcentajes de exportación. Años: 2016, 2017 y 2018.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la OMC, (2017, 2018 y 2019).

**Gráfico 2: Comercio exterior de mercaderías de Argentina con la UE (28 países), Estados Unidos, China y Brasil, porcentajes de importaciones. Años: 2016, 2017 y 2018.**

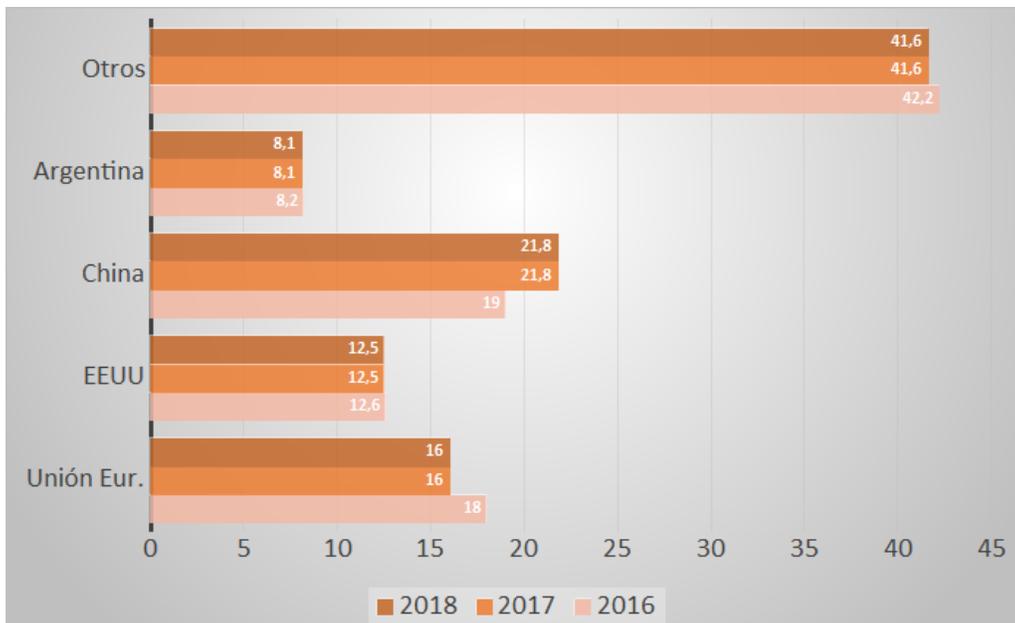


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la OMC, (2017, 2018 y 2019).

Siguiendo las estadísticas internacionales de la OMC, durante 2016, 2017 y 2018, la potencia norteamericana fue el 3° destino de las exportaciones de mercaderías de Brasil (12,6%, 12,5% y 12,5 respectivamente) (Gráfico 3) y de Argentina (7,8%, 7,7% y 6,9% respectivamente) (Gráfico 1), el 4° de Uruguay (6,5%, 5,8% y 5,8 % en los años respectivos) (Gráfico 7); sólo en el caso de Paraguay se ubicó de forma más relegada (2,7%, 1,4% y 1,9) (Gráfico 5). En cuanto a ventas a los países del MERCOSUR, Estados Unidos fue, durante 2016, 2017 y 2018 el 4° origen de las importaciones para Argentina (12,6%, 11,4% y 11,8 % respectivamente) (Gráfico 2), el 5° de Paraguay (7,2%, 8,3% y 7,8) en los años ya mencionados) (Gráfico 6) y de Uruguay (6,9%, 10,9% y 10,9% respectivamente) (Gráfico 8). Respecto a Brasil, Estados Unidos registró una caída como 2° origen de las importaciones de mercaderías en 2016 (17,5%), al 3° lugar en 2017 y 2018 (17,7% y 16,6% en los años respectivos) (Gráfico 4), aun cuando no se manifestaron grandes variaciones.

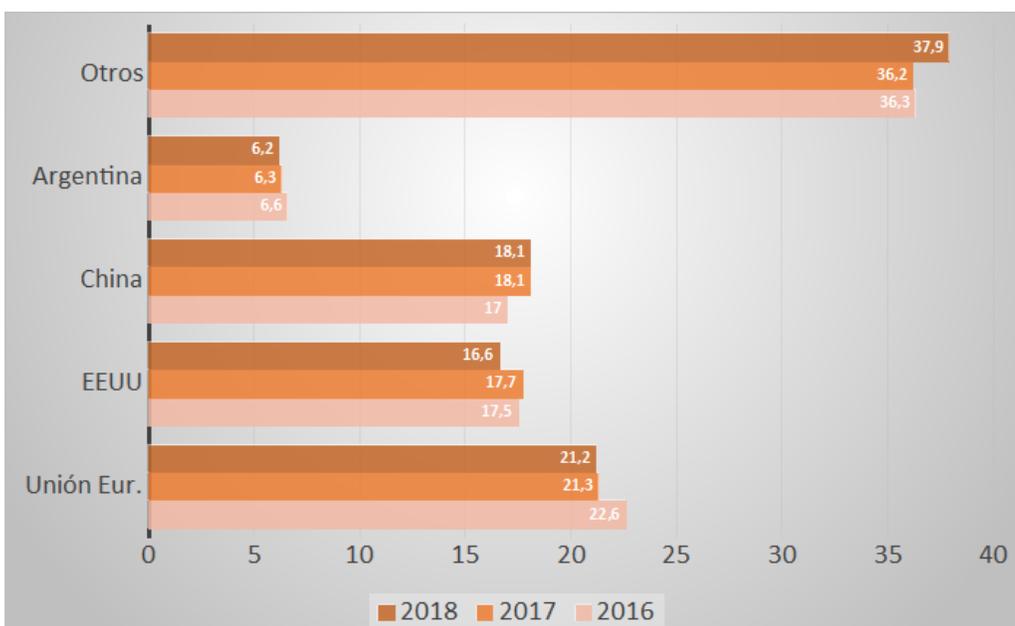
Respecto al gigante asiático como destino de las exportaciones de mercaderías del MERCOSUR, durante 2016, 2017 y 2018, éste se ubicó como principal destino de las ventas de Brasil (19%, 21,8% y 21,8 respectivamente) (Gráfico 3), el 4° de Argentina (7,7%, 7,4% y 6,8% en los años respectivos) (Gráfico 1) y el 30° de Paraguay (0,6%, 0,3% y 0,4%) (Gráfico 5); respecto a las ventas de Uruguay subió de la 3° colocación (12,8%) en 2016 a la 1° en 2017 y 2018 (aproximadamente un 19% en esos dos años) (Gráfico 7). En cuanto a las compras de los países sudamericanos, en el trienio mencionado, China fue el principal origen de las importaciones de Paraguay (27,1%, 30,9% y 28,2% respectivamente) (Gráfico 6) y Uruguay (18,8%, 20% y 20%) (Gráfico 8), y el 2° de Argentina (18,8%, 18,4% y 18,4% en los años respectivos) (Gráfico 2). Respecto a las importaciones de Brasil, pasó de la 3° colocación (17%) en 2016, al segundo lugar en 2017 y 2018 (con aproximadamente el 18% en ambos años) (Gráfico 4).

**Gráfico 3: Comercio exterior de mercaderías de Brasil con la UE (28 países), Estados Unidos, China y Argentina, porcentajes de exportaciones. Años: 2016, 2017 y 2018.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la OMC, 2017, 2018 y 2019.

**Gráfico 4: Comercio exterior de mercaderías de Brasil con la UE (28 países), Estados Unidos, China y Argentina porcentajes de importaciones. Años: 2016, 2017 y 2018.**



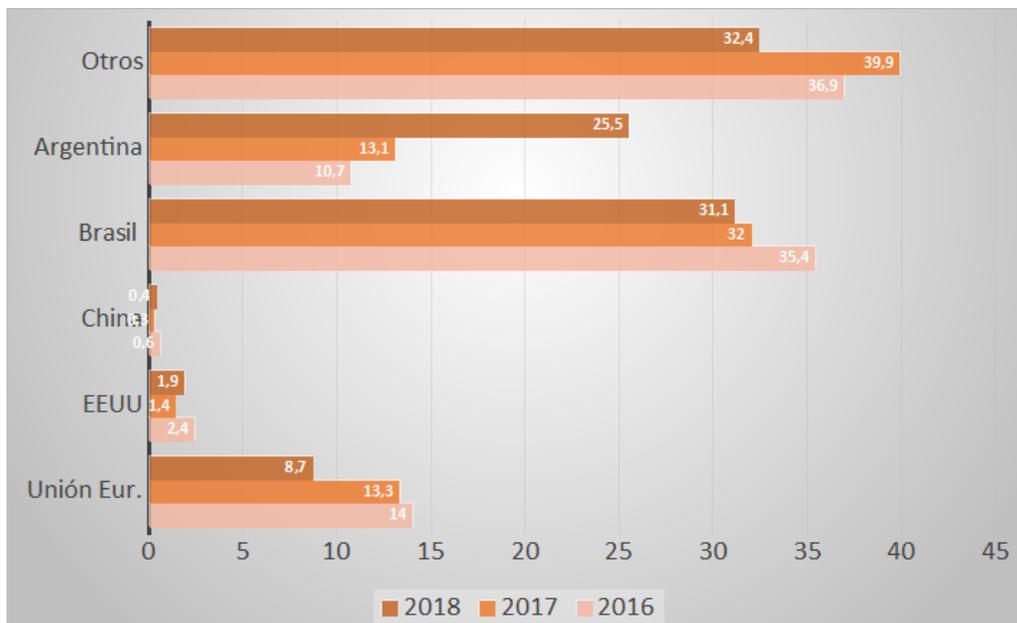
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la OMC, 2017, 2018 y 2019.

Vale agregar que, mediante el acuerdo, el bloque europeo intenta prevalecer comercialmente frente a los intercambios intrabloque que presentan las economías mercosureñas. Los valores promedio del comercio intrabloque (años 2016-2017) para Argentina rondaban el 21%, para Brasil 11 %, para Paraguay 48% y para Uruguay 24% (CEPAL, 2018).

Brasil se ha ubicado como el principal socio comercial de Argentina en 2016 (15,6% de las exportaciones y 24,5% de las importaciones), en 2017 (15,9% de las exportaciones y 26,7% de las importaciones) y en 2018 (18,3% de las exportaciones y 23,8% de las importaciones) (Gráficos 1 y 2); y Paraguay en 2016 (35,4% de las exportaciones y 24,2 de las importaciones), 2017 (32% de las exportaciones y 23 % de las importaciones) y 2018 (31,1% de las exportaciones y 22,3% de las importaciones) (Gráfico 5 y 6). Respecto a Uruguay, la República Popular China desplazó a Brasil como principal socio comercial. En 2016, Brasil concentró 17,2 % de las exportaciones y 18% de las importaciones de ese país sudamericano y, en 2017 y 2018, pasó reunir el 16,5% de las exportaciones y 19,5% de las importaciones uruguayas (Gráficos 7 y 8).

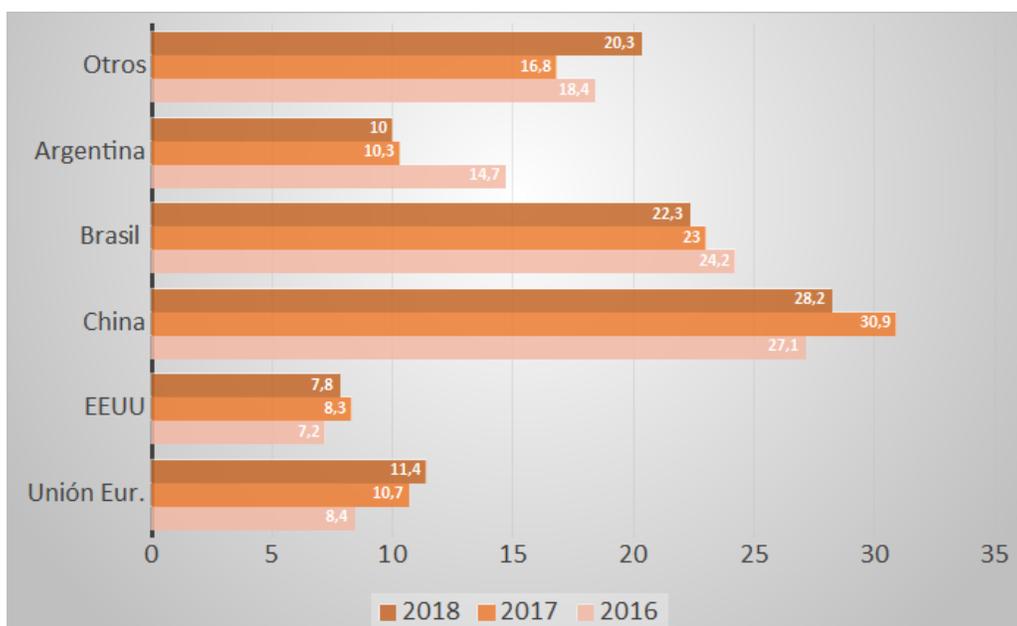
Otro cambio significativo, aunque en menor escala, podría provocarse con el desplazamiento comercial de Argentina. Entre 2016 y 2017, este país fue el 3° destino de exportaciones de Paraguay (10,7%, 13,1% respectivamente), subiendo al 2° lugar en 2018 (25,5%) (Gráfico 5). También en el trienio mencionado fue el 4° destino de las ventas de Brasil (8,2%, 8,1% y 8,1% en los referidos años) (Gráfico 3), y 5° destino de las exportaciones de Uruguay (5,2%, 5,5% y 5.5%) (Gráfico 7). En cuanto a las importaciones procedentes de Argentina en el resto de las economías del MERCOSUR, durante 2016, 2017 y 2018, se colocaron en 4° lugar para Brasil (6,6% y 6,3% y 6,2%) (Gráfico 4) y para Uruguay (13,3%, 12,6% y 12,6%) (Gráfico 8). Respecto a Paraguay, las importaciones procedentes de Argentina cayeron de la 3° colocación (14,7%) en 2016 al 4° lugar en 2017 y 2018 (10,4% y 10% respectivamente) (Gráfico 6).

**Gráfico 5: Comercio exterior de mercaderías de Paraguay con la UE (28 países), Estados Unidos, China, Brasil y Argentina, porcentajes de exportación. Años: 2016, 2017 y 2018.**



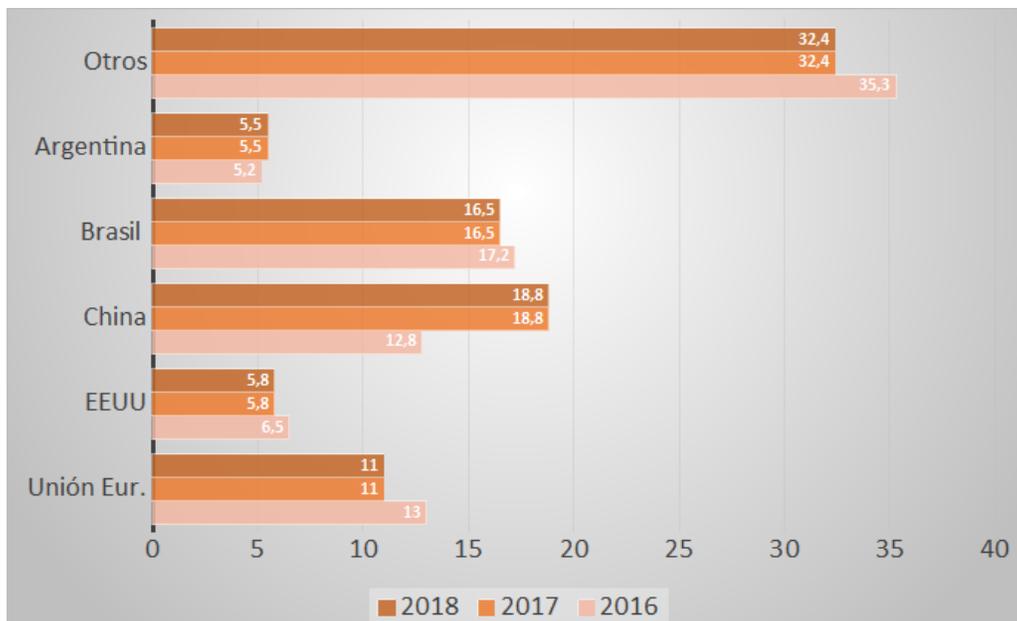
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la OMC, 2017, 2018 y 2019.

**Gráfico 6: Comercio exterior de mercaderías de Paraguay con la UE (28 países), Estados Unidos, China, Brasil y Argentina, porcentajes de importación. Años: 2016, 2017 y 2018.**



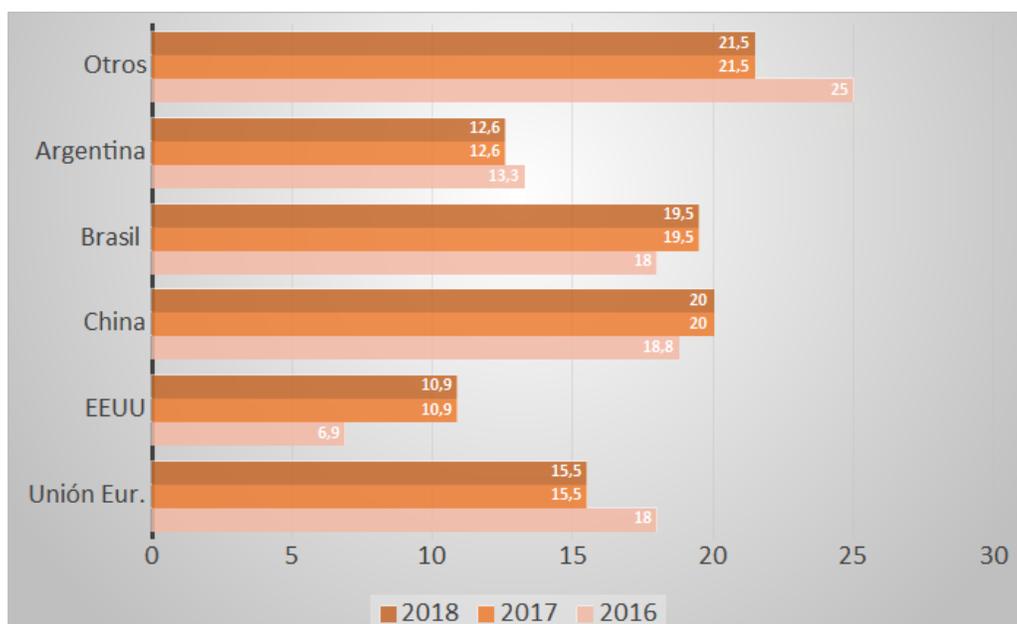
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la OMC, 2017, 2018 y 2019.

**Gráfico 7: Comercio exterior de mercaderías de Uruguay con la UE (28 países), Estados Unidos, China, Brasil y Argentina, porcentajes de exportación. Años: 2016, 2017 y 2018.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la OMC, 2017, 2018 y 2019.

**Gráfico 8: Comercio exterior de mercaderías de Uruguay con la UE (28 países), Estados Unidos, China, Brasil y Argentina, porcentajes de importación. Años: 2016, 2017 y 2018.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la OMC, 2017, 2018 y 2019.

En este sentido, las asimetrías de las economías del MERCOSUR frente a la UE son una realidad preocupante<sup>14</sup> y hasta ahora no está prevista la aplicación de mecanismos compensatorios y fondos de convergencia (Muller, 2018). De materializarse el acuerdo, se profundizaría la inserción dependiente y el patrón de especialización productiva y exportadora en base a materias primas de las economías del MERCOSUR. Entre los impactos previsibles podrá observarse un avance de las importaciones industriales europeas, sustentado tanto en la competencia con la producción industrial local como el desplazamiento de la competencia estadounidense, china, brasileña y argentina en el conjunto del mencionado bloque sudamericano.

En el escenario regional del MERCOSUR, el avance del acuerdo debe tener en cuenta la actual situación de amenazas, ataques, expulsión y retirada de derechos de las comunidades campesinas y de pequeños productores familiares de los cuatro miembros sudamericanos, de los pueblos indígenas del bloque, y las comunidades quilombolas de Brasil. La expansión de las actividades del agronegocio –para el ganado o los cultivos– y el crecimiento del número de empresas transnacionales que apuntan a la explotación de bienes comunes, la construcción de nuevas carreteras, ferrocarriles y puertos impacta directamente sobre estos sujetos y sus territorios. De este modo, la entrada en vigor del acuerdo implicará la revisión de prácticas, aspectos productivos y formas de comercialización de estos sectores.

Entre otras previsiones deberá tenerse en cuenta, además: a) de cara a la aprobación parlamentaria puede haber una situación en la que no obtenga el consentimiento de los legisladores; y b) para las empresas del espacio mercosureño será necesario prepararse para competir en el mercado regional y en el europeo con firmas mayores y más dinámicas.

---

14 Un estudio de 2010 establecía una comparación entre la UE y el MERCOSUR (incluida Venezuela) en la que el primer bloque representaba frente al segundo un PBI de 8 veces superior, un PBI per cápita 4,5 veces mayor y un comercio de mercaderías 5 veces más grande (CIENFUEGOS MATEO, 2010).

Por su parte, en Europa, en marzo de 2018, en paralelo con las negociaciones MERCOSUR-UE llevadas a cabo en Asunción (Paraguay), se registraron protestas de agricultores ante el temor de abandono de los subsidios y la liberalización comercial (Damgé, 2018). En este sentido, vale señalar que para la agricultura de los países europeos –como Francia, Irlanda, Luxemburgo, Polonia, Grecia, Hungría, Austria, y Finlandia– el acuerdo de libre comercio también podría arrojar una pérdida de los subsidios y tener que competir en un mercado abierto con la producción de los países del MERCOSUR (Makuc et. al., 2015). En particular, vale resaltar la oposición al acuerdo que ha expresado el Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias (COPA) y la Confederación General de Cooperativas Agrarias (COGECA), que nuclean las organizaciones de productores agrícolas europeos.

Además, en el encuentro de Asunción, los presidentes de las organizaciones empresariales de los países del MERCOSUR solicitaron la inclusión de una cláusula de desarrollo industrial y la preservación de mecanismos de protección a la producción y de los puestos de trabajo. Asimismo, los representantes de las centrales sindicales de trabajadores del MERCOSUR (Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur) y de la UE (la Confederación Europea de Sindicatos) presentaron conjuntamente una carta en oposición a un acuerdo centrado en el libre comercio y no en el comercio justo y la protección del empleo (Della Croce, 2018).

En lo que respecta al uso de agroquímicos, la UE posee procedimientos cautelosos sobre el impacto de estos productos sobre el medio ambiente y la salud pública. El registro de sustancias activas en este bloque regional es una responsabilidad compartida y regulada por la Comisión Europea en base a los dictámenes de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA, por la sigla en inglés de *European Food Safety Authority*).

Basada en el Código de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por la sigla en inglés de Food and Agriculture Organization), la política de la UE sobre sustancias químicas se sometió a una revisión radical con la introducción, en 2006, del Reglamento (CE) N°.1907/2006 (Reglamento REACH – Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de Productos Químicos). El reglamento entró en vigor el 1 de junio de 2007 e introdujo un sistema único para todas las sustancias químicas, aboliendo la distinción entre sustancias químicas “nuevas” (introducidas en 1981) y “existentes” (incluidas antes de 1981). Esta regulación requiere el reemplazo de las sustancias químicas más peligrosas por alternativas adecuadas.

En 2009, se aprobó el Reglamento europeo específico que regula la autorización de sustancias activas en agroquímicos (Reglamento 1107/2009), cuyos criterios, entre otros, prohíben las sustancias nocivas para la salud humana, la salud animal, el agua subterránea, y el medio ambiente en general.

Después de un largo proceso llevado a cabo por la Autoridad Regional, con una amplia participación de los Estados Miembros y la sociedad civil, las sustancias activas aprobadas se autorizan por un período de 10 años. Las sustancias activas clasificadas como de bajo riesgo son aprobadas por un período de 15 años. Para ser autorizada para su comercialización, la sustancia activa debe cumplir con todos los requisitos probados oficialmente o mediante análisis oficialmente reconocidos, realizados bajo condiciones agrícolas, fitosanitarias y ambientales representativas de las regiones donde el producto está destinado a ser utilizado. Los Estados miembros pueden revisar una autorización en cualquier momento si tienen una indicación de que ya no se cumple uno de los requisitos para la comercialización de una sustancia.

En Europa, las muestras de alimentos se analizan y publican cada año, relevándose datos sobre los niveles de residuos de agroquímicos en ali-

mentos, comidas para animales y exposición de los seres humanos a los residuos. A pesar de las medidas de control, existen diversas organizaciones de la sociedad civil movilizadas sobre esta cuestión; algunas de ellas cuestionan que el sistema regulador europeo permita que los intereses privados tengan prioridad sobre la salud y el medio ambiente. Por lo tanto, exigen una reforma de mayor rigor sobre la evaluación y gestión de riesgos de plaguicidas; demandando la prohibición de productos importados que contengan residuos de agroquímicos no aprobados o restos de cualquier tipo de pesticida que exceda los niveles permitidos.

De esta manera, las cuestiones sobre uso de agroquímicos implicarán reducciones de los productos que deban ser vendidos a la UE por parte de los países del MERCOSUR. Hasta ahora las medidas adoptadas por los cuatro países se encuentran lejos de alcanzar los estándares europeos. En Brasil, por ejemplo, el 31 de julio de 2019, el gobierno publicó oficialmente una serie de Actas de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA) –vinculada al Ministerio de Salud– que materializó los “criterios para la evaluación y clasificación toxicológica de agroquímicos” (DOU, 2019). Las medidas se adoptaron en base a las normas del Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos (GHS, sigla del inglés de *Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals*), con el fin de promover la nivelación de las normas nacionales con las de países como los de la Unión Europea. La nueva norma de clasificación y etiquetado de riesgos, a la que los fabricantes deben adaptarse en un año, se refiere más a la salud de los trabajadores agrícolas que a la seguridad de los alimentos. Esto puede implicar limitaciones para la entrada de productos agropecuarios brasileños al mercado europeo.

En Brasil, la última investigación oficial sobre residuos de agroquímicos fue publicada en 2016, con muestras entre los años 2013 y 2015. De los 353

componentes activos lanzados en Brasil: 194 (55%) están habilitados en la UE; 155 (44%) están prohibidos; 4 (1%) están pendientes de aprobación (Teixeira, 2019).

Por otro lado, las problemáticas ambientales constituyen otro punto de relieve de la agenda de varios gobiernos europeos y de grupos de la sociedad civil. Así, la cuestión amazónica también forma parte de las preocupaciones medioambientales de Europa. El presidente de Francia, Emanuel Macron, el primer ministro de Irlanda, Leo Varadkar, y el primer ministro de Suecia, Stefan Löfven<sup>15</sup>, pueden vetar el acuerdo por las prácticas extractivistas de deforestación y las controversias en torno a los incendios de la Amazonia. Otro tema de relieve lo constituyen la calidad de los alimentos y el control sobre la toxicidad de los agroquímicos.

Respecto a la relación que puede surgir a partir del Acuerdo de Asociación Estratégica UE-MERCOSUR, las economías integradas del MERCOSUR y la UE constituirían un mercado de casi 780 millones de consumidores, que involucraría a 32 países, con un PIB combinado que representa un 25% del PIB mundial, mientras que el comercio entre ambas regiones alcanzaría aproximadamente unos € 83 mil millones. La UE también es el primer inversor global que supera el 30% del total mundial y es el mayor inversor extranjero en el MERCOSUR, con € 381 mil millones, mientras que las inversiones de ese bloque en la UE ascendieron a € 52 mil millones, según datos de 2017. A nivel general, la UE es el segundo mayor comprador de bienes del MERCOSUR, detrás de China. La UE tiene un PIB promedio per cápita de US \$ 34.000.

---

15 La coalición que lidera Löfven desde 2014 está compuesta por el Partido Socialdemócrata Sueco, el Partido del Medio Ambiente-los Verdes (*Miljöpartiet de Gröna*) y el Partido de la Izquierda.

## **PERSPECTIVAS FUTURAS EN EL AGRO DEL MERCOSUR Y LA UE**

Con respecto al comercio de bienes, el MERCOSUR liberalizará por completo el 91% de sus importaciones de la UE; un 72% de los productos se llevará a cabo durante un período de transición de hasta 10 años. La liberalización más extensa tendrá un plazo de 15 años, la cual será realizada gradualmente y está reservada para algunos de los productos más sensibles. Además, la oferta del bloque sudamericano contempla el caso de desgravación parcial.

En cuanto al comercio de productos industriales, el MERCOSUR ofrece eliminar los actuales aranceles para: vehículos (del 35%), componentes automotrices (de valores entre 14% y 18%), máquinas (entre 14% y 20%), productos farmacéuticos (que alcanzan hasta 14%), textiles y calzado (35%) y tejidos de punto (26%). Todos estos recortes del MERCOSUR otorgan posibilidades de una mayor capacidad de inserción de las exportaciones europeas.

La UE ofrece liberalizar alrededor del 92% de su comercio durante un período de transición de hasta 10 años y ofrece una liberalización arancelaria completa e inmediata para el 80% de las exportaciones de productos industriales del MERCOSUR a la UE. Sin embargo, se reservan cuotas de importación que limitan la entrada a Europa de los productos del MERCOSUR que presentan mayor dinamismo y competitividad con los productos europeos.

### ***Los productos del sector agropecuario***

En el sector agroalimentario, el MERCOSUR deberá reducir los actuales aranceles en chocolates y confitería (20%), vinos (27%), licores (20% a 35%) y refrescos (20% a 35%). En su oferta de eliminación total, el MERCOSUR también incluye aceite de oliva, whisky, y malta.

En la mayoría de los casos, el MERCOSUR no aplicaría estas restricciones comerciales ni cuotas. Así, escasos productos quedan sujetos a cupos, como,

por ejemplo, las fórmulas para lactantes (con cuota de 5.000 toneladas), que tienen vigente un arancel del 18%. También contarán con cupos otros productos lácteos de la UE, especialmente la leche en polvo (10.000 toneladas) y los quesos (30.000 toneladas). Actualmente, estos dos últimos con un arancel del 28%. El acuerdo propone eliminar la burocracia aduanera y disminuir los impuestos al comercio exterior de los países del MERCOSUR.

En el sector vinos y lácteos se prevé una fuerte concurrencia entre empresas mercosureñas y europeas. Ambos mercados establecerían el reconocimiento a las denominaciones de origen de las partes en sus territorios (MERCOSUL-UE, 2019 a).

La Unión Europea es el mayor importador agrícola del mundo. En 2018, el bloque europeo importó € 168 mil millones. La UE liberalizará el 99% de las importaciones agrícolas procedentes del MERCOSUR: para el 81,7% eliminará los aranceles de importación y para el 17,7% ofrecerá cuotas de exportación y algo más de 100 productos están excluidos.

Entre los principales productos que tendrán arancel de 0% y no presentarán restricciones para ingresar a la UE están: productos pesqueros, miel, frutas secas, nueces, maní, frutas (manzanas, peras, ciruelas, melones, sandías, uvas de mesa, paltas, limas, limones, mandarinas y naranjas), harina y poroto de soja, aceites vegetales (soja, girasol y maíz), café, yerba mate, té, especias, agua mineral, cervezas y licores, preparados, residuos y grasas de bovinos, cerdos, y ovejas (Cuadro 1). De todas maneras, debe tenerse en cuenta que los plazos acordados para la liberalización completa pueden implicar una espera de hasta 10 años, una vez que el acuerdo entre en vigor.

Respecto a los productos agrícolas provenientes del MERCOSUR que estarán sujetos a mecanismos tales como cuotas, debemos indicar que éstos constituyen importantes partidas (Cuadros 2 y 3). Las restricciones compensan a las demandas del sector agrícola europeo y la PAC.

De este modo, por ejemplo, para la carne bovina se estableció una cuota de 99.000 toneladas (55% será para cortes refrigerados y el 45% para carne congelada), para entrar en la UE con una tasa preferencial de 7,5%. Una vez que se supera esta cuota, el producto estará sujeto a aranceles elevados (Cuadro 2). La cuota Hilton de los países del MERCOSUR –29.500 toneladas (tn.) de Argentina, 10.000 tn. de Brasil, 1.000 tn. de Paraguay y 6.300 tn. correspondientes a Uruguay– también fue favorecida por el acuerdo, dado que pasará a ser tener arancel igual a 0% (Cuadro 3).

El acuerdo comercial entre MERCOSUR y la UE prevé un impacto positivo también para las exportaciones de carne de pollo de los países latinoamericanos. Al principio, el nivel establecido para la cuota de exportación de carne de aviar se mantuvo en 180 mil toneladas anuales, pero con el pronóstico de crecimiento de este volumen para los próximos cinco años. De todas maneras, el sector ha obtenido en los últimos años un gran crecimiento debido a la expansión del mercado asiático (Cuadro 2). El acuerdo también establece una cuota de 25 mil toneladas anuales de carne de cerdo proveniente del MERCOSUR a un precio de € 83 la tonelada, durante los primeros 5 años.

Respecto al azúcar de caña, se autorizarán 180.000 toneladas para refinar en la UE, exentas de impuestos. Se acordó una nueva cuota libre de impuestos de 10.000 toneladas sólo para Paraguay. Los azúcares especiales están excluidos del contrato. Las cantidades acordadas cubren un volumen que representa el 1% del consumo de azúcar de la UE (19 millones de toneladas). No hay previsión de la creación de una nueva cuota de azúcar para Brasil.

En este punto vale tener en cuenta que la decisión de refinar dentro de la UE disminuye el valor agregado del producto. Además, que el azúcar de caña no es competitivo con la producción azucarera europea, basada en un 90% en azúcar de remolacha.

Para el etanol proveniente del MERCOSUR se abrirá una cuota libre de impuestos de 450.000 toneladas destinada a la industria química. Además, se abrirá una cuota adicional de 200.000 toneladas, con impuestos (6,5%), para utilizar en el segmento del mercado de combustibles, responsable de una gran parte del consumo de etanol en la UE (Cuadro 3). Los gobiernos de la UE han firmado y ratificado tanto la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) como el Protocolo de Kioto (1997)<sup>16</sup> y su prórroga posterior (Contreras, 2013), así esta medida ha implicado el compromiso por la reducción de combustibles fósiles y su reemplazo por biocombustibles.<sup>17</sup>

En referencia a la miel, la UE ha tenido que recurrir cada vez más a la miel importada para satisfacer su demanda interna: importa el 45% de lo que se consume, lo cual representa un volumen de 200.000 toneladas. Las importaciones actuales de la UE desde el MERCOSUR alcanzan alrededor de 35.000 toneladas. El acuerdo abrirá una cuota para este producto de 45.000 toneladas, que se importarán libres de impuestos después de una reducción gradual durante un período de cinco años (Cuadro 3). La producción del MERCOSUR deberá tener en cuenta las preocupaciones ambientales de la UE para no producir mieles contaminadas con residuos de agroquímicos.

En cuanto al arroz proveniente del MERCOSUR, las importaciones actuales a la UE alcanzan un promedio de 100.000 toneladas por año. La cuota acordada es mucho menor que la cantidad que la UE ya importa (la mitad de las 2,7 millones de toneladas que consume). El volumen de la cuota de arroz a que se refiere el acuerdo será de 60.000 toneladas, libre de im-

---

16 El Protocolo de Kioto fue firmado en 1997 y entró en vigor en 2005. Tiene por objetivo limitar la emisión de gases de efecto invernadero. Un segundo período de vigencia del Protocolo de Kioto va desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2020.

17 Desde la década de 1990, los países de la Unión Europea comenzaron a fomentar el uso de las energías alternativas con el fin de ir sustituyendo paulatinamente el uso de combustibles fósiles. En 2007, se comprometieron a obtener el 20 % de la energía que consumen y el 10% del combustible para el transporte, a partir de fuentes renovables hacia el 2020.

puestos, con una reducción gradual de los aranceles durante un período de cinco años. Vale señalar que, el MERCOSUR produce arroz “índica” y, por tanto, no compite en el arroz de variedad “japónica”, que constituye el grueso de la producción de la UE (en torno al 75 %). El 80 % del arroz “índica” que se consume en Europa es importado.

Estas restricciones comerciales mediante cuotas se aplican principalmente también para otros productos agroindustriales competitivos, como el maíz (Cuadro 2), limitando así la expansión de las ventas del bloque sudamericano.

La *cachaça* tendrá un tratamiento mixto. Las botellas de menos de 2 litros tendrán su comercio liberalizado en 4 años. La *cachaça* a granel tendrá una cuota de 2.400 toneladas con 0% de arancel y un volumen creciente en 5 años. Actualmente, la *cachaça* paga una tasa de aproximadamente 8%. El jugo de naranja también contará con una desgravación arancelaria gradual hasta llegar a una tasa de 0% (Brasil, 2019).

**Cuadro 1:**  
**Principales productos agroindustriales con liberalización completa para el acceso al mercado de la UE. Importaciones en millones de euros (€). Año de referencia: 2018.**

<b>Bienes agroindustriales</b>	<b>Tarifa antes del acuerdo</b>	<b>Tiempo de liberalización total luego de la vigencia del Acuerdo</b>	<b>Imp. de la UE (extra-zona) 2018</b>	<b>Imp. de la UE provenientes del MERCOSUR 2018</b>
Frutos secos	2,4% al 4%	Inmediata	1.203,80	46,4
Alimento para animales	0% al 66%	10 años	3.757,10	462,9
Verduras	0% al 118%	10 años	3.916,90	135,6
Vinos y espumantes embotellados	10%	8 años	1.608,30	174,8
Cítricos	6% al 30%	7 a 10 años	973,5	331,1
Tabaco	5% al 77%	7 a 10 años	2.674,60	603,8
Preparados de carne	10% al 22%	7 a 10 años	1.279,30	391,5
Dulces y golosinas	15% al 38%	10 años	157,9	3,2
Café	9%	4 años	9.878	2.300
Aceites vegetales	20%	Inmediata	14.000	3.500

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MERCOSUR (2019).

**Cuadro 2:**  
**Principales productos agroindustriales con acceso en cuotas al mercado de la UE. Importaciones en millones de euros (€). Año de referencia: 2018.**

Bienes agroindustriales	Cuota anual	Tarifa antes del acuerdo	Tarifa después del acuerdo	Imp. de la UE (extrazona) 2018	Imp. de la UE provenientes del MERCOSUR 2018
Carne bovina	99.000 tn. en 5 años	29% al 112%	7,5%	€ 1.704	€ 1.188
Carne aviar	180.000 tn. en 5 años	2% al 49%	0%	€ 983	€ 413
Maíz	1 millón de tn. en 5 años	0% al 13%	0%	€ 3.709	€ 846

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MERCOSUR (2019).

**Cuadro 3:**  
**Principales productos agroindustriales con acceso en cuotas al mercado de la UE. Importaciones en toneladas (tn). Año de referencia: 2018.**

Bienes agroindustriales	Cuota anual	Tarifa antes del acuerdo	Tarifa después del acuerdo	Imp. de la UE (extrazona) 2018	Imp. de la UE provenientes del MERCOSUR 2018
Carne bovina (Cuota Hilton)	Cuota vigente	20%	0%	111.750 tn	46.800 tn
Etanol	650.000 tn. en 5 años	20%	0% al 6,5%	900.000 tn	600.000 tn
Miel	45.000 tn. en 5 años	17%	0%	200.000 tn	35.000 tn

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MERCOSUR (2019).

Para el MERCOSUR, el sector del agronegocio se muestra como principal beneficiario ofreciéndole la oportunidad de un salto en términos de exportaciones. En referencia al mercado europeo, este sector representa el 90% de lo que Paraguay y Uruguay le exportan, el 63% de las ventas de Argentina, y el 45% de los productos provenientes de Brasil.

### ***La cuestión ambiental***

Ambas partes se comprometen a implementar efectivamente el acuerdo de París (2016)<sup>18</sup> contra el cambio climático, y un capítulo del tratado sobre comercio y desarrollo sostenible cubrirá la protección de la biodiversidad, la conservación de los bosques, el respeto de los derechos laborales, y la promoción de una conducta empresarial responsable.

El acuerdo sostiene que las reglas que rigen los alimentos en Europa se aplicarán sin excepción a todas las importaciones que ingresen al MERCOSUR. De este modo, “el principio precautorio”<sup>19</sup> y las normas de la UE de ninguna manera se relajarán –lo cual irá en beneficio de los estándares de salud de la población europea– pero también constituye una barrera no arancelaria para los productos del bloque sudamericano y pueden distorsionar el acuerdo.

El acuerdo establece un capítulo sobre protocolos sanitarios, fitosanitarios y normas técnicas con los objetivos de “proteger la vida y la salud humana, animal o vegetal en el territorio de las partes” (MERCOSUL-UE, 2019

---

18 El acuerdo fue negociado a finales del año 2015 y firmado en 2016 en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; estableciendo medidas para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y sus efectos sobre el calentamiento global. El Acuerdo de París comenzará su vigencia a fines de 2020, cuando finalice el Protocolo de Kioto.

19 En 2002, la Unión Europea definió explícitamente este principio –con aplicación tanto a OGM como a la introducción de alimentos para el consumo humano y animal en general– como aquel que concierne a medidas de gestión del riesgo frente a los posibles efectos negativos sobre la salud o a la incertidumbre desde el punto de vista científico sobre los posibles daños ambientales y sanitarios. Debe tenerse en cuenta que la aplicación del “principio precautorio” deja un amplio margen para el encubrimiento de fines proteccionistas, por lo que su instrumentación por parte de los intereses imperialistas europeos está en consonancia tanto con la acentuada rivalidad entre las corporaciones de ese origen y las empresas transnacionales estadounidenses, como con la regulación de las importaciones y subproductos provenientes de terceros países que compiten con la producción europea (Romero, 2013).

b) y evitar que sean adoptadas medidas injustificadas y arbitrarias. Esto proporciona a los exportadores mayor seguridad, basando las regulaciones en reglas internacionales preexistentes. Finalmente, se establecen disposiciones sobre liberalización y despacho de aduanas, reducción de inspecciones físicas, simplificación y armonización de procedimientos aduaneros.

### ***Productos de Indicaciones Geográficas***

El Acuerdo de Asociación MERCOSUR-UE incluye un “Protocolo sobre Reglas de Origen” (MERCOSUR-UE, 2019 b). Este documento establece los procedimientos de certificación en materia de origen, en los cuales el exportador puede reducir los costos operativos mediante la adopción del proceso de autocertificación. El acuerdo prevé un período de transición de cinco años para que las empresas se adapten a este sistema y contiene los mecanismos necesarios para garantizar que los productos originarios del MERCOSUR y la UE tengan acceso a los beneficios contemplados.

El “Protocolo” proporciona mecanismos para prevenir el fraude en materia de origen y aduanas; establece mecanismos de salvaguardia bilaterales que permiten la suspensión temporal de las preferencias arancelarias o las reducen en caso de amenaza o daño grave a un sector industrial; e implementa un mecanismo de resolución de disputas. La propuesta incluye el reconocimiento por parte del MERCOSUR de 355 productos europeos tradicionales registrados como productos de indicación geográfica. La UE reconocerá 220 productos del MERCOSUR como indicaciones geográficas (Argentina, 2019).

## **Servicios e inversiones**

La UE y el MERCOSUR reafirmaron sus respectivos compromisos en virtud de los lineamientos de la OMC<sup>20</sup>, y establecieron los arreglos necesarios para la liberalización del comercio de servicios y la implantación de empresas. Los proveedores de servicios de la UE y el MERCOSUR podrán acceder al mercado de contrapartes en las mismas condiciones que los nacionales. Se promueven asociaciones, redes comerciales, transferencia de conocimientos y asistencia financiera. El acuerdo facilitará un aumento de la inversión extranjera mediante el ofrecimiento de garantía y la estabilidad sobre las inversiones (MERCOSUL-UE, 2019 d).

En el ámbito de los servicios, las ventajas del capital europeo para expandirse serán considerables teniendo en cuenta que la UE es el mayor exportador de servicios del mundo. Las inversiones están lejos de presentarse como una igualdad de oportunidades y tenderán a profundizar las asimetrías entre los capitales de ambos bloques (Simonoff, 2019).

Actualmente, las Inversiones Extranjeras Directas (IED) de la UE están a la cabeza de las inversiones en el MERCOSUR (la mitad de las cuáles se dirigen a Brasil). Es esperable que, una vez entrado en vigencia el acuerdo, las firmas europeas logren ampliar su expansión en los países mercosureños.

## **SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

El acuerdo representa un gran desafío para los países miembros del MERCOSUR en términos de reconfigurar sus estructuras productivas, teniendo en cuenta la asimetría entre los dos bloques. Entre los productos benefi-

---

<sup>20</sup> El acuerdo está guiado bajo las pautas de la OMC Plus, es decir, agenda económica internacional que sustenta acuerdos que excede los compromisos y obligaciones de los miembros de la OMC, estableciendo reglas específicas sobre la comercialización y la incorporación de normas referidas a la competencia, a movimientos de capitales, propiedad intelectual, desregulación laboral e inversiones.

ciados para entrar sin arancel a la UE predominan los productos de bajo grado de elaboración. Así, la primarización del MERCOSUR se ve estimulada y consolidada según la especialización propuesta por el capital europeo. Al mismo tiempo, la producción agropecuaria deberá competir con un mercado europeo protegido mediante la PAC, la cual implicará –entre otras limitantes– cuotas, medidas sanitarias y fitosanitarias específicas, y protección de productos de indicaciones geográficas.

Por el lado europeo serían beneficiadas las mercaderías industriales con mayor valor agregado. La liberalización establecida beneficia el capital y la estructura industrial europea. Por lo tanto, puede implicar desventajas competitivas al desarrollo industrial del MERCOSUR –fundamentalmente de Brasil y Argentina–, disminuyendo sus exportaciones, perjudicando el empleo industrial y estructurando un comercio deficitario con la UE. Por otra parte, el acuerdo no prevé para el sector industrial ni medidas compensatoria ni auxilios para la reconversión productiva.

Finalmente, el acuerdo firmado aún no es definitivo y es posible que los intereses en pugna se expresen a través de los parlamentos nacionales. El futuro del mismo implica debatir nuestras convicciones y decisiones políticas en torno al bienestar y al desarrollo de nuestros pueblos, lo que debe estar relacionado con la generación de empleos de calidad, el desarrollo industrial y tecnológico, la exportación de valor agregado, la justicia social, la calidad de vida de la población y la construcción de una sociedad inclusiva.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aldecoa Luzárraga, Francisco (1995). “El Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina”, en: *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 22, N° 3, pp. 761-792.

Argentina (2019). *Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-Unión Europea*. Resumen informativo elaborado por el gobierno argentino.

Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREyC) de la República Argentina (2016). “Informe para la Prensa N° 274/16”, Buenos Aires, 23 de agosto. Disponible en: <http://www.mrec.gov.ar/visita-del-presidente-del-parlamento-europeo-martin-schulz> (Consultado en septiembre de 2017).

Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREYC) de la República Argentina (2017). “Informe para la Prensa N° 082/17”, Buenos Aires, 20 de marzo. Disponible en: <http://www.mrec.gov.ar/10deg-reunion-de-comision-mixta-argentina-union-europea> (Consultado en septiembre de 2017).

Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREYC) de la República Argentina (2018). “Informe para la Prensa N° 141/18”, Buenos Aires, 11 de abril. Disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/comunicado-conjunto-visita-oficial-presidente-mariano-rajoy-brey-la-republica-argentina> (Consultado en mayo de 2018).

Azcuy Ameghino, Eduardo (2011). *Una historia casi agraria. Hipótesis y problemas para una agenda de investigación sobre los orígenes y desarrollo del capitalismo en Argentina*, Buenos Aires, Ediciones del PIEA.

Basualdo, Eduardo (2007). “Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía”, en: *Documento N° 1*, Buenos Aires, Maestría en Economía Política Argentina, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. Disponible en: [www.flacso.org.ar/economia](http://www.flacso.org.ar/economia). (Consultado en septiembre de 2017).

Bizzozero, Lincoln (2004). “Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea. Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización”, en:

Gómez, José María (Comp.). *América Latina y el (Des) orden Global Neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 97-116.

Borón, Atilio (2004). “La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI: nuevas realidades y urgentes desafíos”, en: *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, Buenos Aires, CLACSO, junio, vol. 5, no 13, pp. 41-56.

Bouzas, Roberto (2004). “Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición”, en: *Nueva Sociedad*, Caracas, marzo/abril, N° 190, pp. 125-135.

Brasil (2019). *Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia. Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro*, Brasília, 4 de julho.

Briceño Ruiz, José (2006). “Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR”, en: *Revista aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, diciembre, Año XII, N° 15, pp. 30-45.

Briceño-Ruiz, J. (2010). El regionalismo estratégico en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en: *AD Universa revista de Relaciones Internacionales*, Vol. 1, N° 1, pp. 13-50.

Chesnais, François (2003). “La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance e interrogantes”, en: *Revista de Economía Crítica*, N° 1, Valladolid, abril, pp. 37-72.

Cienfuegos Mateo, Manuel (2010). “El interregionalismo en cuestión? El caso de las relaciones de la Unión Europea con el MERCOSUR”, en: *Revista aportes para la integración latinoamericana*, La Plata, Junio, Año XVI, N° 22, pp. 1-42. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/11360/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/11360/Documento_completo.pdf?sequence=1) (Consultado en mayo de 2018).

Clemente, Darío (2017). “El regionalismo post-hegemónico en perspectiva crítica: una mirada neogramsciana. Brasil, Venezuela y la opción contra-hegemónica”, en: *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, Buenos Aires, N° 1, pp. 109-130.

Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (2000). *América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la UE*, Santiago de Chile, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (2001). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (2018). *Boletín de Comercio exterior de MERCOSUR. El rol de MERCOSUR en la integración regional*, Santiago de Chile, CEPAL.

Comisión Europea (1994). *Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de MERCOSUR. Comunicación de la Comisión al Consejo*. Com. (94) 428 final/2. Bruselas, 10/11/1994.

Contreras, Delia (2013). “El papel de la Unión Europea en las negociaciones internacionales sobre cambio climático”, en: *Observatorio Medioambiental*, Universidad Complutense de Madrid, vol. 16, pp. 55-68.

Damgé, Mathilde (2018). “Agriculture: les cinq raisons de la colère”, en: *Le Monde*. París, 28 de febrero. Disponible en: <http://www.lemonde.fr/les-decodeu->

rs/article/2018/02/28/agriculture-les-cinq-raisons-de-la-colere\_5263674\_4355770.html?xtmc=viande\_vache\_mercosur&xtcr=1 (Consultado en mayo de 2018).

Della Croce, Claudio (2018). “Otro revés para el TLC entre el MERCOSUR y la Unión Europea”, en: *América Latina en Movimiento*, Quito, Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), 5 de marzo. Disponible en: <https://www.alainet.org/es/articulo/191415> (Consultado en mayo de 2018).

Diario Oficial da União (2019). “Resolução da Diretoria Colegiada - RDC N° 294, de 29 de julho de 2019”, Brasilia, 31 de julio, sec. 1, pp. 78-80.

Félicz, Mariano (2012). “Neo-Developmentalism: Beyond Neoliberalism? Capitalist Crisis and Argentina’s Development Since the 1990s”, en: *Historical Materialism*, Londres, Vol. 20, N° 2, pp. 105-123.

Kan, Julián (2013). “Una relación particular. Clase dominante, gobierno y orígenes del MERCOSUR”, en: KAN, J. et. al. (comp.) *Integrados? Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Buenos Aires, Imago Mundi, pp. 155-203.

Katz, Claudio (2015). “¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica: Argentina y Brasil”, en: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, N° 122, pp. 224-249,

Lara Cortés, Claudio (2005). “Liberalización y subordinación de los servicios públicos a la lógica del capital en los países del Cono Sur”, en: Estay Reyno, Jaime (Comp.). *La economía mundial y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 317-341.

Lara Cortés, Claudio et. al. (2009). *Conflictos en las negociaciones. Lo que queda del acuerdo entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones*. Santiago, LOM.

Makuc, Adrián et. al (2015). *La negociación MERCOSUR-Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo vadis?* Buenos Aires, BID-INTAL.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (2019). Disponible en: <https://www.mercosur.int/> (Consultado diciembre de 2019)

MERCOSUR-UE (2019 a). “Anexo sobre comercio de vinos y bebidas espirituosas”, en: MERCOSUR-UE, *Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUL-UE*.

MERCOSUR-UE (2019 b). “Capítulo de medidas sanitarias y fitosanitarias”, en: MERCOSUR-UE, *Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUL-UE*.

MERCOSUR-UE (2019 c). “Protocolo sobre Reglas de Origen”, en: MERCOSUR-UE, *Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUL-UE*.

MERCOSUR-UE (2019 d). “Comercio de servicios y establecimiento”, en: MERCOSUR-UE, *Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUL-UE*.

Morita, Kiyotaka (2020). “Recent Development in the European Union Regarding Investment Dispute Settlement Mechanism-An Analysis of the Comprehensive Economic and Trade Agreement: CETA”, en: *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, Tokio, N° 48, pp. 69-77.

Motta Veiga, Pedro da et. al. (2007). *O regionalismo post-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

Muller, Alberto. “Los riesgos del acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. Ordenamiento y disciplinamiento”, en: *Página 12*, Buenos Aires, 28 de abril. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/111365-ordenamiento-y-disciplinamiento> (Consultado en mayo de 2018).

Nakanishi, Yumiko (2019). “The Economic Partnership Agreement and the Strategic Partnership Agreement between the European Union and Japan from a Legal Perspective”, en: *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, Tokio, N° 47, pp. 1-15.

Organización Mundial de Comercio (OMC) (2017). *Perfiles comerciales 2017*, Secretaría de la OMC.

Organización Mundial de Comercio (OMC) (2018). *Perfiles comerciales 2018*, Secretaría de la OMC.

Organización Mundial de Comercio (OMC) (2019). *Perfiles comerciales 2019*, Secretaría de la OMC.

Pennaforte, Charles; Da Silva Ribeiro, Genaro; Karkow Bones, Nairana (2018). “O acordo MERCOSUL-União Europeia: entre o discurso e a realidade. Impactos e perspectivas”, en: *Conjuntura austral*, Porto Alegre, UFRGS, vol. 9, N° 46, pp. 5-21.

Preciado Coronado, Jaime Antonio (2015). “Introducción”, en: Preciado Coronado, Jaime Antonio (coord.). *Anuario de la integración latinoamericana y caribeña 2012*, Guadalajara, ITESO, pp. 1-14.

Riggirozzi, Pia et. al.(2012). “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”, en: Riggirozzi, Pia et. al. (coord.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Dordrecht: Springer, pp. 1-16.

Romero, Fernando Gabriel (2013). “El capital extranjero en el complejo agroindustrial pampeano (1976-2008)”, (Tesis doctoral), Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Romero, Fernando Gabriel (2016). *El imperialismo y el agro argentino: historia reciente del capital extranjero en el complejo agroindustrial pampeano*. Buenos Aires, CICCUS.

Romero Wimer, Fernando Gabriel (2017). “La crítica del imperialismo y su relación con la cuestión agraria en el pensamiento político y académico del marxismo argentino”, en: *REBELA-Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos*, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, enero/abril, Vol. 7, N° 1, pp. 1-39.

Romero Wimer, Fernando (2019). “Historia, actualidad y prospectiva de las relaciones MERCOSUR-Unión Europea” en: Giacalone, Rita et. al. (comp). *La integración regional latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y futuro*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, pp. 221-250.

Romero Wimer, Fernando; Fernández Hellmund (2020). “La larga marcha de China como potencia global”, en: *Revista Izquierdas*, Santiago, Vol. 49, pp. 2658-2683.

Sanahuja, José Antonio (2009). “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en: *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, vol. 7, pp. 12-54.

Simonoff, Alejandro (2019). “Tenés el mate lleno de infelices ilusiones: la estrategia de inserción internacional del gobierno de Macri (2015-2019)”, en: *Relaciones Internacionales*, La Plata, N° 57, pp. 241-269.

Svampa, Maristella (2011). “Argentina, una década después: Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular”. en: *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 235, pp. 17-34.

Teixeira, Gerson (2019). “Agrotóxicos. Posição na União Europeia dos Ingredientes Ativos liberados no Brasil”, s/l, 31 de julio. Mimeo.

Unión Europea-MERCOSUR (1995). *Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una Parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por Otra*. Madrid.

Ventura, Deisy (2005). *Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*. Montevideo, Fundación Konrad Adenauer.

Vilas, Carlos (2005). “La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares”, en: *Nueva Sociedad*, Caracas, vol. 197, pp. 84-99.

World Bank/ World Integrated Trade Solution (WITS) (2019). Disponible en: <https://wits.worldbank.org/> (Consultado diciembre de 2019).

Zibechi, Raúl (2015). “El mito del progresismo y la desigualdad en América Latina”, en: *Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (UNRG)-Movimiento Amplio de Izquierda (MAIZ)*, noviembre. Disponible en: <https://www.urng-maiz.org.gt/2015/11/el-mito-del-progresismo-y-la-desigualdad-en-america-latina/> (Consultado en mayo de 2018).

# LAS NORMAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL COMO HERRAMIENTAS DEL DESARROLLO EN EL CONTEXTO DEL COMERCIO MUNDIAL EN GENERAL Y DEL ACUERDO MERCOSUR UNIÓN EUROPEA EN PARTICULAR

*María Victoria Zarabozo Mila*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se centra en examinar el Capítulo sobre Comercio y Medio Ambiente suscripto en el Acuerdo Unión Europea (UE)-Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desde la perspectiva del desarrollo sostenible, del paradigma ambiental y de las necesidades de desarrollo humano de la región.

El objetivo general es analizar la importancia de las normas ambientales como instrumentos de desarrollo humano sostenible y de progreso social para el bloque MERCOSUR en un contexto de debida cooperación internacional enmarcados en la acción concreta sobre la buena fe, el comercio justo, la restauración de equilibrios en los términos de intercambio y la justicia intergeneracional según las directrices propuestas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

## BREVES NOCIONES DE AMBIENTALISMO MODERNO

El ambientalismo actual, los presupuestos, sus principios y los criterios ambientales, -inicialmente descritos en la Declaración de Estocolmo 72- han colonizado todo el sistema legal tanto internacional supranacional y multilateral, como de los Estados Nación, los que han generado normas de diverso tipo. Las instituciones de índole privada, asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) tampoco han escapado a la fuerza de atracción del ambientalismo.

La disciplina conoce una larga evolución teórica. La primer gran división teórica puede sintetizarse en las posturas biocentristas (o eco centristas) y en las posturas antropocentristas, ya sea de corte liberal, anarquista o marxista, y ecodesarrollistas (Zarabozo Mila, 2014).

La superioridad del ser humano como sujeto frente al resto del medio ambiente *aggiornadas* con nuevas ideas de reconocimiento de personería jurídica a la naturaleza y/o a las personas no humanas<sup>1</sup>, y en todo caso, el reconocimiento de derechos a esta nueva entelequia, es un debate que se desarrollará en este siglo XXI y que está destinado a abordar un gran conflicto no sólo teórico, sino también práctico. Tal es la imperiosa necesidad de preservar y conservar el medio ambiente, sus equilibrios térmicos, atmosféricos, químicos y eco sistémicos para hacer posible la subsistencia de vida en términos de razonable salubridad y subsistencia para todos los seres. Ello, en un marco general de obligaciones de los Estado Nación, de obtener para sus ciudadanos, condiciones de desarrollo humano, respeto de sus derechos humanos, y eliminación de la pobreza existente dentro de sus territorios.

A su vez, las religiones tampoco han sido infecundas en la temática ambiental. Un claro ejemplo de esto se encuentra en la Carta Encíclica “Laudato

---

<sup>1</sup> Para más detalle sobre la abogación de asociaciones para el reconocimiento de derechos a los grandes simios ver Diario Judicial (2016).

Si” que congloba y sintetiza años de discusión doctrinaria de diversas raíces ideológicas, haciendo foco en la relación ambiente-desarrollo-pobreza y definiendo la pérdida de la responsabilidad por el prójimo como la causa de la indiferencia social que genera la degradación ambiental (Francisco, 2015).

Ninguna disciplina actual, omite, sea de modo directo como indirecto, de modo real o de modo discursivo, que su propia actividad se encuentra condicionada no sólo por las normas ambientales, que son de aplicación imperativa para los Estados, sino también por una observancia global de la sociedad, que cada vez, con mayor información y con deseo de participación, juzga el comportamiento social tanto individual de las personas físicas como jurídicas.

Esto plantea un verdadero desafío de análisis -incluso discursivo- entre los fines normativos y la aplicación concreta de los proyectos y normas.

Especialmente de la evaluación de la efectiva concreción de situaciones de Desarrollo Sostenible, entendido como un objetivo global que se ha incluso reinventado junto a un nuevo concepto, el de “Gobernanza global” y, en el caso, que nos interesa en relación a la gobernanza de los recursos naturales y del medio. A su vez, trayendo no fáciles dilemas y discusiones sobre la soberanía territorial de los recursos y, en todo caso, sobre la potestad de uso y regulación de los mismos en tanto insertos dentro de un territorio nacional, poniendo en crisis al sistema político típico del Estado Nación y de lo que hasta ahora se entendían sus funciones.

La evolución de estos conceptos, pero, sobre todo, el foco puesto en el nexo subdesarrollo-pobreza-ambiente y uso de los recursos naturales obliga a repensar y a redefinir los conceptos, entre ellos, unos sumamente importantes el concepto de Comercio Justo, el de Gobernanza Global en el contexto del uso de los recursos naturales y del medio y el del rol del Estado Nación.

## **EL CAPÍTULO SOBRE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE EN EL ACUERDO UE-MERCOSUR**

El presente acuerdo suscripto en 2019 y sujeto a ratificación todavía por todos los parlamentos de los Estados conformantes de los bloques, incorpora en este capítulo las variables laborales y ambientales al tema del comercio. Esto no es menor, ya que son justamente estas dos variables las que generan la distorsión de base en los costos de producción y de competitividad respectivas junto con el problema del tipo de cambio en cuanto a las devaluaciones.

Este capítulo define la aplicabilidad de:

- la Agenda 21 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 de la ONU;
- la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y El Plan de Implementación de 2002;
- la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre la creación de un entorno a nivel nacional e internacional que conduzca a generar empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, y su impacto en el desarrollo sostenible de 2006;
- la declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa de 2008 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT);
- el Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012 titulado «El futuro que queremos» y el documento «Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», adoptado en 2015 en la que define los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

Este capítulo establece el derecho a regular niveles de protección ambiental y laboral, fijando expresamente niveles altos de protección y lo más importante, comprometiéndose a no debilitar los niveles de protección que ofrece la legislación ambiental o laboral nacional bajo pretexto de alen-

tar el comercio o la inversión, comprometiéndose a no renunciar, ni derogar, ni ofrecer renunciar o derogar, sus leyes ambientales o laborales para alentar el comercio o la inversión.

Es este contexto, y tras la firma del acuerdo en el año 2019, Brasil dictó una reforma laboral que implicó una merma de los derechos de los trabajadores<sup>2</sup> controvirtiendo el punto específico que así lo prohibía. Previo a esto en el año 2017, Argentina cambió la forma de cálculo de actualización de las pensiones y jubilaciones a la baja, generándose conflictos importantes durante el gobierno del presidente Macri, para luego volver a cambiar este esquema de pago de jubilaciones también a la baja en el año 2020 durante la presidencia del Alberto Fernández, quedando pendiente todavía el debate sobre una serie de reformas estructurales al sistema tanto previsional como laboral que cuentan con la indicación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y que tienen como fin reducir el gasto público.

El acuerdo UE-MERCOSUR también prescribe la transparencia, implicando como necesaria a la participación pública dentro de los esquemas de sanción legislativa.

Torna aplicable todas las regulaciones de trabajo decente y los Convenios OIT en la materia y decide tornar aplicable en materia de medio ambiente al bloque de convenciones emanadas del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la totalidad de los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AAM) suscriptos. Lo mismo en materia de comercio y cambio climático comprometiéndose al cumplimiento de la reducción emisiones.

En materia de comercio y biodiversidad torna aplicable el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

---

<sup>2</sup> Esto implicó una baja de costos del sector productivo en hasta 1.800 millones de dólares por año, principalmente a través de la reducción de multas y la eliminación de inspecciones a las empresas, una desburocratización, límites para pedidos de indemnización, reglas para fraccionar vacaciones, posibilidad de extender la jornada laboral hasta 12 horas sin exceder el límite de 44 semanales entre otras.

En cuanto al comercio y gestión sostenible de los bosques se prevé el esquema de bosques gestionados de manera sostenible, que incluyan, entre otras cosas la participación comunidades originarias. También regula el comercio y gestión sostenible de la pesca y la acuicultura y prevé la gestión responsable de las cadenas de suministro (Responsabilidad social empresaria-Compliance).

Pero lo más importante es mencionar que, en cuanto al derecho a regular niveles de protección, el acuerdo establece el derecho a determinar políticas y prioridades de desarrollo sostenible, a establecer los niveles de protección ambiental y laboral nacionales que se consideren apropiados y a adoptar o modificar sus leyes y políticas consistentes con compromisos internacionales.

De este modo toca el tema en debate en la comunidad doctrinaria en cuanto al derecho de los países a autodeterminar sus políticas de desarrollo y crecimiento, fijando sus prioridades nacionales sin que esto pueda ser entendido como un incumplimiento del acuerdo. Esto implica un nuevo cauce de orden dentro del concepto de gobernanza global, ya que, si bien las partes acuerdan el cumplimiento de tratados internacionales mientras que los mismos no estén denunciados, se mantiene el derecho soberano de fijar los criterios y políticas que mejor sienten al desarrollo local sin imponer criterios adicionales.

Entendiendo que, dado el principio de progresividad de los derechos sociales y ambientales, la denuncia de los acuerdos internacionales, salvo clara desventaja o inconveniencia para un país, se mantendrían y/o mejorarían en cuanto a la provisión de mejores derechos para los individuos, la tendencia sería a la internalización en el derecho local de las prescripciones que regulan estos acuerdos.

Según fuera mencionado, se establece la obligación de las partes de mejorar sus leyes y políticas a fin de garantizar niveles altos y efectivos de protección ambiental y laboral, y –lo más importante– las partes se comprometieron a no debilitar los niveles de protección que ofrece la legislación ambiental o laboral nacional con la intención de alentar el comercio o la inversión.

Se regula específicamente que ninguna de las partes podrá, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, dejar de hacer cumplir efectivamente sus leyes ambientales o laborales para fomentar el comercio o la inversión. Esto, en rigor, sería una especie de práctica desleal que se trata de evitar a la luz de situaciones bien concretas que la historia ha escrito en sus anales de injusticias y chicanas comerciales.

Esta previsión tiende a controvertir la tendencia y acciones de los Estados actuales a desregular y retrotraer derechos a sectores vulnerables, flexibilizar derechos sociales tanto laborales como previsionales en la búsqueda de reducciones presupuestarias nacionales fogoneadas, especialmente, por los organismos de crédito multilateral que de modo constante imponen a los Estados la disminución de estos costos a los fines de equilibrar cuentas fiscales. Los conflictos de tipo presupuestario con los sistemas de pensiones y jubilaciones y los sistemas laborales incluso en los países centrales (como el caso de Francia) son fuente de gran conflicto y violencia doméstica de diversos tipos (Morgado, 1999; Rubin; Breeden, 2017) dado que, en rigor, se tratan de quitas en las concesiones de mejores derechos efectuados oportunamente bajo el criterio de subsidiariedad del Estado de Bienestar.

Asimismo, las normas ambientales que implican un costo en las transacciones comerciales o internalización de los costos a los procesos productivos también han sido evitadas de implementar en los sistemas legales internos, lo que a su vez generó grandes daños ambientales en diversos casos los cuales son actualmente irreparables.

En cuanto a la Aplicación de Convenios fundamentales de la OIT y los derechos fundamentales que prevé el acuerdo UE-MERCOSUR, los ejes son: a) Libertad de asociación y reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; b) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) La abolición efectiva del trabajo infantil; y d) La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.<sup>3</sup> Como puede verse, trata de estandarizar las buenas normas internacionales y establece que cada parte se asegurará de que los procedimientos administrativos y judiciales estén disponibles y accesibles para permitir que se tomen medidas efectivas contra las infracciones de los derechos laborales a que se refiere este Capítulo.

Pero dicho esto, se establece que las partes no pueden aplicar las leyes ambientales y laborales de una manera que constituya una restricción encubierta al comercio o una discriminación injustificable o arbitraria.

## **LA ADHESIÓN A LOS ACUERDOS AMBIENTALES MULTILATERALES, AL PNUMA Y A LOS ODS**

En cuanto a los AAM, el Acuerdo UE-MERCOSUR establece que el medio ambiente es una de las tres dimensiones del desarrollo sostenible y que sus tres dimensiones (económica, social y ambiental) deben abordarse de manera equilibrada e integrada. Al generar la Adhesión al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) promueve implementar de manera efectiva AAM, los protocolos y sus enmiendas de las cuales es parte.

---

<sup>3</sup> En acuerdo se adhiere al concepto de trabajo decente según lo dispuesto en la Declaración sobre Justicia Social para una Globalización Justa de 2008 adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97° reunión y promueve: a) desarrollar y mejorar las medidas de seguridad y salud en el trabajo, incluida la indemnización en caso de lesiones o enfermedades profesionales, según se define en los convenios pertinentes de la OIT y otros compromisos internacionales; b) condiciones de trabajo dignas para todos, con respecto, entre otros, a los salarios y ganancias, horas de trabajo y otras condiciones de trabajo; c) inspección del trabajo, en particular mediante la aplicación efectiva de las normas pertinentes de la OIT sobre inspecciones del trabajo. d) no discriminación con respecto a las condiciones de trabajo, incluso para los trabajadores migrantes.

Todo el esquema de las convenciones de cambio climático es reconocido. Especialmente la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para abordar la amenaza urgente del cambio climático.

Las mismas tienen origen en 1992, cuando Naciones Unidas organizó, dentro del PNUMA, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la que se efectuó en Río de Janeiro (Brasil) en el año 1992<sup>4</sup> y de la cual surgieron cinco documentos principales:

- la Declaración de Río sobre Medio Ambiente;
- la Agenda XXI;
- la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático;
- la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica;
- la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

La Declaración de Río sobre Medio Ambiente es interpretada por la doctrina como un instrumento “no vinculante” que contienen declaraciones de principios y fijan objetivos genéricos a los Estados en pos de la toma de conciencia y orientación en materia de políticas públicas. De aquí surgen los principios de Precaución, Prevención y Cooperación Internacional, entre otros que rigen el derecho ambiental moderno.

La Agenda XXI es un programa que posee como objetivo dar estrategias para revertir y la degradación ambiental, en el que se establecen objetivos por sector ambiental y la legislación que será requerida para ese fin.

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, estableció por su lado un sistema de acción basado en medidas legislativas, técnicas de manejo y conservación de suelos, agua, bosques,

---

<sup>4</sup> Esta cumbre marcó un hito internacional de participación y adhesión en la temática, participaron 172 gobiernos, (entre ellos 108 jefes de Estado), asistieron aproximadamente 2.400 representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y 17.000 personas en el Foro de ONG que fue convocado paralelamente (que poseyó status consultivo).

agricultura y pastoreo, manejo de especies silvestres etc. para regular el problema de la desertificación.

La Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático posee como objetivo presentar la alarma acerca de la existencia de un calentamiento global generalizado y del efecto que sobre esto poseen ciertos Gases (de Efecto Invernadero GEI) y regular su producción a fin de minimizarlos. Se establecen responsabilidades diferenciadas entre los Estados que más responsabilidad poseen en la emisión de GEI (a los países más industrializados se atribuye el 75 % de la responsabilidad en su emisión) a quienes se impone una cuota más alta de obligación de reducción de emisiones.

Si bien son entendidos como otros instrumentos no vinculantes, los consensos de la Agenda XX, la Agenda 2030 y los ODS se constituyen en elementos esenciales en los cauces a seguir. De este modo, el Acuerdo Unión Europea-MERCOSUR deja en claro el compromiso de promover la contribución positiva del comercio a un camino hacia las bajas emisiones de GEI y el desarrollo resistente al clima y aumentar la capacidad de adaptarse a los impactos adversos del cambio climático.

Al mismo tiempo, se reconoce la importancia de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica de conformidad con:

- el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB),
- la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), y
- el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentación y Agricultura.

El acuerdo define como esencial implementar medidas efectivas que conduzcan a una reducción del comercio ilegal de vida silvestre, de conformidad con los acuerdos internacionales y alienta el comercio de productos basados en recursos naturales obtenidos mediante el uso sostenible de re-

cursos biológicos o que contribuyan a la conservación de la biodiversidad, de conformidad con las leyes nacionales.

También se establece la promoción de la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de recursos genéticos y, cuando corresponda, medidas para el acceso a dichos recursos y el consentimiento informado previo.

En cuanto al comercio y gestión sostenible de los bosques, estimula el comercio de productos de bosques gestionados de manera sostenible aprovechados de conformidad con la ley del país de cosecha; y promueve –según corresponda y con su consentimiento informado previo– el uso de los productos no maderables, como un medio para mejorar sus medios de vida y promover la inclusión de las comunidades locales y los pueblos indígenas de los bosques en las cadenas de suministro sostenibles de productos forestales maderables conservación y uso sostenible de los bosques. Se pacta a su vez la implementación de medidas para combatir la tala ilegal y el comercio relacionado.

En cuanto al comercio y gestión sostenible de la pesca y la acuicultura, se reconoce la importancia de conservar y gestionar de manera sostenible los recursos biológicos marinos y los ecosistemas marinos, así como de promover una acuicultura responsable y sostenible. También regula la gestión responsable de las cadenas de suministro, promoviendo la aceptación voluntaria por parte de las empresas de responsabilidad social corporativa o prácticas comerciales responsables, así como otras iniciativas relacionadas con el comercio y la inversión que favorecen el desarrollo sostenible.

Se establece el compromiso de alentar el comercio y la inversión en bienes y servicios, así como el intercambio voluntario de prácticas y tecnologías que contribuyan a mejorar las condiciones sociales y ambientales, incluidas aquellas de particular relevancia para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Se prevé también la implementación de un trabajo conjunto en comercio y desarrollo sostenible en foros internacionales, incluidos, en particular, la Organización Mundial de Comercio (OMC), la OIT, el PNUMA, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por las siglas en inglés de United Nations Conference on Trade and Development) trabajándose de modo conjunto en el análisis de:

- el impacto de las leyes y normas laborales y ambientales en el comercio y la inversión; y
- el impacto de la ley de comercio e inversión en el trabajo y el medio ambiente.

El acuerdo trata entonces de encontrar un cauce al dilema costos laborales vs. derechos sociales y comercio e inversiones versus ambiente tratando de esterilizar las practicas insustentables o dañosas ya sea contra el medio ambiente o contra los derechos sociales.

De hecho, el Programa 21 se hace eco de las dimensiones sociales y económicas de la situación ambiental y hace un llamamiento a cooperar internacionalmente para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo y políticas internas conexas, previendo la lucha contra la pobreza como principal objetivo y haciéndose eco de la imperiosa necesidad de integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones.

En la Sección II sobre conservación y gestión de los recursos para el desarrollo se establece la necesidad de protección de la atmósfera, la implementación de un enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras, la lucha contra la deforestación, la ordenación de los ecosistemas frágiles (lucha contra la desertificación y la sequía y manejo de ecosistemas de montaña).

Asimismo, se prevé el fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible, la conservación de la diversidad biológica y la gestión ecológicamen-

te racional de la biotecnología, la protección de los océanos y de los mares de todo tipo, (incluidos los mares cerrados y semi cerrados, y de las zonas costeras) y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos.

Un tema central también lo constituye la protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce, la gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos, incluida la prevención del tráfico internacional ilícito de productos tóxicos y peligrosos y de los desechos peligrosos, radioactivos y comunes.

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Rio 2012 y forman parte del plexo que este acuerdo adhiere. Por ello es procedente adentrarnos en su estudio dado que, de hecho, forman parte de la agenda 2030 que la comunidad internacional debe cumplimentar. Ellos son:

1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos y todas en todas las edades.
4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.
8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.
9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.
10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.

11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles.
13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Es menester desarrollar en detalle el contenido de algunos de los ODS a fin de tener una cabal noción del significado de los mismos y reformular soluciones concretas para el MERCOSUR en esta etapa. Se enunciarán los más conducentes, a saber:

1. El Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.

Se fija como objetivo para 2030 erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día)<sup>5</sup>.

En esta misma línea, se encarrilan los objetivos 2 y 3.

---

<sup>5</sup> El 10 % de la población mundial vivía con menos de USD 1,90 al día en 2015, en comparación con el 11 % en 2013. En 1990 el porcentaje era casi el 36 %.

## 2. El Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

El objetivo central es que se fija como meta lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos y lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos.

## 3. Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos

Este objetivo requiere para el 2030 garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas. Se hace un gran énfasis en las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y se insta a promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias. Para obtener este objetivo, se prevé ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados.

## 4. El Objetivo 8 tiene como fin promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Se prevé mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados.

El punto 8.2 prevé lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la inno-

vación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra.

Vemos cuán importante resulta este objetivo a los fines de analizar las posibilidades concretas y conveniencias concretas del acuerdo Unión Europea MERCOSUR.

También impone la idea de promover la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados.

Este objetivo puede volverse una clave importante para la región Latinoamericana, en especial el MERCOSUR, por la tendencia a la primarización de la producción que históricamente ha tenido la región (Gorenstein y Ortiz, 2017; Bértola; Ocampo, 2011)

5. Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes,  
**promover la industrialización inclusiva y sostenible y**  
fomentar la innovación

Este objetivo prevé desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos

Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí a 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales, y duplicar esa contribución en los países menos adelantados.

Si hay algo que el MERCOSUR no debe permitir como parte de las imposiciones de la agenda 2030 es la desindustrialización y reprimarización de

su producción, no solo porque ello conspira contra sus propios intereses, sino porque esta conducta vulneraría el punto 9.2 de la Agenda 2030.

Por su lado, el punto 9.3 de este objetivo prevé aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados.

De hecho, el punto 9.4 prevé que, hacia el 2030, los Estados deben modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas.

El acápite 9.5 prevé el compromiso de aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de todos los países, en particular los países en desarrollo, entre otras cosas fomentando la innovación y aumentando considerablemente, el número de personas que trabajan en investigación y desarrollo por millón de habitantes y los gastos de los sectores público y privado en investigación y desarrollo.

Queda claro entonces que, a los fines de cumplimentar sus obligaciones internacionales, los países en vías de desarrollo deben tratar de evitar la trampa de la primarización y desindustrialización de sus sistemas productivos.

Si el acuerdo Unión Europea-MERCOSUR conlleva a las fuerzas productivas de la región a este escenario, el mismo será contrario a los ODS.

## 6. Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países.

Este objetivo fija la obligación de lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional. La intención de este objetivo es potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas,

independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición

7. Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Se insta a los Estados a cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

8. Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

La intención de este objetivo es gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes. Se insta a los Estados a reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas. El similar sentido el objetivo 15 prevé proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

9. Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Este objetivo prevé fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole.

Prevé a su vez velar para que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países en desarrollo y entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados.

También establece la obligación de ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda, y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo.

El objetivo 17.6 prevé mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, incluso mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, en particular a nivel de las Naciones Unidas, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología

En ese contexto, promueve el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables, incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, según lo convenido de mutuo acuerdo.

El acápite 17.9 indica aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los ODS, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, y Sur-Sur.

El acápite 17.10 prevé promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en

el marco de la Organización Mundial del Comercio, incluso mediante la conclusión de las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo.

El acápite 17.11 prevé aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020.

El punto 17.12 establece el objetivo de lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de la OMC, incluso velando para que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados.

Para finalizar, el acápite 17.15 prevé respetar el margen normativo y el liderazgo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible.

En definitiva queda claro que, según las prescripciones de los ODS, los países en vías de desarrollo poseen una gran gama de derechos reconocidos en los textos y una gran gama de beneficios de los que pueden abreviar.

La presteza de los servicios de relaciones exteriores de negociación de ambos bloques y de los países de la región deben estar atentos a las necesidades de desarrollo local de sus representados y poder encontrar equilibrios que incentiven de modo coherente la alocación de los recursos con sus capacidades de regeneración, la conversión del crecimiento económico en desarrollo para sus pueblos.

Como bien fuera señalado, la Agenda 2030 (objetivo 9) y los AAM a los que el acuerdo UE-MERCOSUR adhirió, comprometen a los países en vías de desarrollo en la obtención de un verdadero desarrollo sostenible, lo que

no puede concretarse en otra cosa que, en eludir la trampa de la primarización, contaminación y desindustrialización de sus sistemas productivos.

Una única conclusión es lo suficientemente sintética: Si el acuerdo UNION EUROPEA-MERCOSUR conlleva a las fuerzas productivas de la región a este escenario, el mismo será contrario a los ODS. El MERCOSUR debe utilizar de modo inteligente las oportunidades y los derechos que poseen a tenor de las obligaciones de cooperación internacional de transferencia de tecnología, financiamiento y ayuda asumidas por los países desarrollados en beneficio del otrora llamado tercer mundo.

## **LA GOBERNANZA GLOBAL, LOS RECURSOS NATURALES Y EL PROBLEMA DE LA SOBERANÍA**

A los problemas de las asimetrías Norte- Sur, se suma el problema del dominio y regulación de los recursos naturales, del medio y las nuevas nociones en materia de gobernanza global y del rol del Estado Nación.

La “gobernanza global” se trata de nuevas doctrinas que concientizan sobre un nuevo sistema de organización que se da en el nuevo escenario político mundial, cuya característica radica en la múltiple acción y participación de Estados nacionales, instituciones internacionales, las ONG, grupos de interés, sociedad civil y demás entidades en diversos asuntos de interés.

Con una gran prédica doctrinaria con base en las exhortaciones de Naciones Unidas (Forcada Barona, 2011; Giles Carnero, 2001, PNUMA, 2011), en algunos instrumentos internacionales y multilaterales el tema es abordado desde el punto de vista legal desde del Derecho Internacional Público (Bertoni, 2019), rama que estudia, por estos momentos, la evolución y la implementación de los sistemas de integración habilitados constitucionalmente.

El tema de la Gobernanza se trata de un imperativo de la época, estando ya consolidados los Estados Nación, con sistemas sólidos (aunque inesta-

bles, tal como demuestra el BREXIT<sup>6</sup>) de integración económica y hasta supranacional vigentes, se ha vuelto una realidad la múltiple y abundante participación social, popular, científica y mediática a todos los asuntos no sólo internacionales sino también nacionales.

Los cauces organizados por Naciones Unidas en la post-guerra también evolucionan. Igualmente ocurre con los esquemas de integración regional –básicamente aduaneras y económicas– y de uniones supranacionales como la Unión Europea (la cual implica un sistema más complejo de integración y unificación legislativa política y judicial y que efectivamente cambian el esquema político interno de los tradicionales Estados Nación y sus sistemas originales de delegación de competencias). Las instituciones multilaterales de crédito creadas en la post guerra y grupos de interés y de inversión las empresas multinacionales actuales, con grandes capitales que superan incluso las reservas de un país e incluso el PBI que algunos países producen al año, se han vuelto grandes competidores en la escena de la toma de decisiones, y de la toma del poder.

La ardua tarea de los especialistas en Derecho Internacional (Scotti, 2019) a los fines de la adecuación de los ordenamientos constitucionales y normativos internos se encuentran desde hace muchos años en pleno ejercicio y poseen un gran cauce de esfuerzo futuro. La Dra. Scotti sintetiza de modo conciso las posturas sobre el tema. Algunas de ellas, favor de un efectivo “gobierno global”, otras más bien a favor de una “administración común de asuntos comunes” sin que exista un gobierno y más a favor de una especie de proceso de guía de actividades colectivas de un grupo que pueden no ser estrictamente gubernamentales. En este último sentido se

---

6 Un análisis muy interesante es efectuado por los profesores Daniel Amin Ferraz y Rafael Ramia Munerati (2019), quienes mencionan las características no democráticas y de falla de representación del sistema de la UE, así como la falta de solución de los temas concretos locales de un gobierno central alejado de las idiosincrasias propias de cada región, el costo de mantenimiento de la misma, y el miedo al problema de la inmigración.

trataría de la acción de asociaciones, ONG, y particulares, que sin autoridad gubernamental generan gobernanza (aunque gobiernos participan de forma colaborativa en la organización de este proceso) manteniendo la hegemonía primaria del Estado Nación como principal actor político.

Sin perjuicio de ello, queda claro que los roles del Estado Nación y de soberanía sufren los embates de nuevas categorías de organización (Agulla, 1999). En defensa propia, el Estado Nación ha generado algunas adaptaciones de participación amplia, pero los marcos político institucionales en donde los poderes de gobierno, las comunidades, las corporaciones, ONGs de todo tipo y demás intereses privados y públicos cooperen en este objetivo, poseen algunos diseños prospectivos en curso.

Pero, sobre todo, debe reflexionarse que su papel central, su imperium, es un papel sumamente codiciado por las diversas fuerzas que coadyuvan a la conformación de este nuevo sistema de gobernanza.

A su vez, debe identificarse que la noción del Estado y de su poder si bien controversial y sujeto a una erosión de tipo constante y multi sectorial que amenaza su desmantelamiento (incluso su autodesmantelamiento o vacío de funciones estatales esenciales), parece estar bien afianzada en los países más desarrollados que lideran el mundo.

En cuanto a los recursos naturales comunes del planeta como el aire (atmósfera), alta mar y sus recursos, la Antártida (más allá de los diversos planteos de soberanía sobre ella instalados) y el espacio exterior, y dado que los mismos no pertenecen a nadie, pero pertenecen a todos, debe pensarse que los criterios de soberanía tradicional, para estos casos no son aplicables. Se vuelve razonable que, estos “*global commons*” (es decir los bienes comunes de son de todos) tengan algún sistema de “gobierno” o de gestión global o gobernanza, que permita concretar los ODS en cuanto a un uso racional de corte preservativo de los recursos.

A su vez, se ha planteado que la naturaleza (no ya los *global commons* sino toda la naturaleza) ignora las barreras políticas. Dada la dimensión global del problema del cambio climático, las acciones unilaterales tomadas por un solo gobierno estatal se tornan ineficaces. Por ello se pregona un cambio en las estructuras de toma de decisión y de organización de los poderes estatales tradicionales (Pelayo, 2009; Sthiligst, 2019).

Los países centrales, queda claro, se encuentran bien conscientes del concepto de soberanía, y con una noción especial de la gobernanza en la cual el dominio propio de sus recursos queda incólume dentro de sus jurisdicciones.

La gobernanza parecería solo erosionar el poder soberano de los países en vías de desarrollo o a aquellos que no forman parte esencial en la toma de decisión internacional en el escenario mundial. Los casos de la Federación Rusa en la invasión de Crimea en el año 2014 sin que la gobernanza global se aplique a su decisión para retrotraer su medida y el accionar de Estados Unidos (EEUU) en Medio Oriente, la carrera de todas las potencias para construir bases militares en el territorio Antártico (aun a pesar de la existencia de planteo de soberanías sobre ella), e incluso la carrera espacial, hablan por sí solos.

Entre los Estados, los particulares, los grupos de interés, organismos multilaterales, que implican la obtención de consensos necesarios para la toma de decisiones de tipo gubernamental y/o de gestión en diversas materias para la gobernanza de los recursos naturales y del medio ambiente, los conflictos se dan en la implementación de esta idea cuando la intención de regular el uso de los recursos naturales va más allá de los *global commons* y se adentra en la regulación de los recursos que se encuentran dentro de los territorios del Estado Nación y que forman parte de la regulación y dominio soberano de estos.

Existe entonces un gran inconveniente dado que surge una competencia por los espacios de poder real.

Los grandes intereses sectoriales, estatales e internacionales son evidentes.

Si la Gobernanza global implica una exhortación a los Estados a mejorar procesos y a obtener de modo concreto los ODS y el respeto por los Derechos Humanos, la misma es una idea interesante.

Si la gobernanza global implica para los Estados en desarrollo el impedimento de la explotación o uso racional de sus recursos y/o esquemas de presión directos o indirectos para utilizar o no sus propios recursos, la misma debe ser analizada con cuidado.

Sobre esta base de análisis, deben estudiarse los conceptos de Comercio Justo, Desarrollo Sostenible y los términos de los acuerdos internacionales para brindar soluciones concretas en pos del bien común global.

## **EL CONCEPTO DE COMERCIO JUSTO. EL PROBLEMA DE LAS ASIMETRÍAS, LAS ESCALAS DE DESARROLLO NORTE-SUR Y LA PRIMARIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN. LA LECCIÓN TRAS LA PANDEMIA GLOBAL COVID-19.**

Los Estados Nación, especialmente los subdesarrollados, puestos en jaque con su propio desmantelamiento funcional desde hace muchos años debido a las políticas de reducción y ajuste de sus economías, se encuentran despojados de sus fuerzas productivas de autoabastecimiento, en especial de insumos esenciales para áreas estratégicas como la salud y educación, inmersos en una dialéctica de gobernanza que parece haber fallado ante las situaciones críticas.

El esquema de comercio mundial, en el que los capitales se lanzaron a las inversiones en paraísos fiscales en lugares en los que la producción fuera más económica, en donde no se respetan derechos sociales, laborales de calidad, trabajo infantil, ni normas ambientales, dio como resultado la migración de toda la maquila mundial a los países económicamente menos one-

rosos y un desmantelamiento industrial en los países de mejores *standards* de cumplimiento ambiental, y altos derechos sociales. El esquema afectó a los países desarrollados y también a los países en desarrollo con las industrias incipientes que han sufrido los embates del ingreso de mercaderías des aranceladas producidas a escala con tecnologías de punta a bajo costo.

Ello terminaría impactando y formaría parte de los efectos adversos de la globalización.

Se trató (y aun se trata) de un fórum shopping de escenarios más económicos y socialmente precarios para invertir y generar más dinero.

Esto impone repensar en una ética de las relaciones internacionales y -en especial- en materia ambiental, teniendo en cuenta la existencia de la «deuda ecológica» dada entre los países del Norte y del Sur, originada en los históricos desequilibrios comerciales con consecuencias en el ámbito ecológico, así como con el uso desproporcionado de los recursos naturales. Las economías del sur (países subdesarrollados- aplicable a nuestra región), basan sus ingresos en exportaciones de algunas materias primas, destinadas para satisfacer los mercados en el Norte industrializado. Ello implica, en los hechos la generación de daños locales. En el caso de la minería los impactos de la contaminación con mercurio, plomo o con dióxido de azufre, siendo un caso bien concreto la República del Perú, que posee las minas más contaminadas del mundo en el Cerro de Pasco o en la Oroya.

Del mismo modo se impone repensar y redelimitar el concepto de Comercio, para migrar hacia visiones de justicia o equidad dentro de ese esquema en consonancia con los ODS.

El concepto de Comercio Justo ha sido utilizado en un nuevo tipo o sistema de comercialización de bienes promovido por Naciones Unidas y varias ONGs con un apoyo político importante que plantea la necesidad de encontrar nuevos equilibrios que incorporan la sustentabilidad económica

ca, social y ambiental con una especie de respeto y revalorización de la idiosincrasia de los pueblos de las diversas regiones (Warren, 2012). Es un sistema interesante, que también posee detractores (Fernández, 2011), pero digamos que ha puesto en agenda práctica una serie de nociones de gobernanza global, pero, sobre todo, el problema de las asimetrías Norte-Sur que se desarrollarán seguidamente.

En la conferencia de la UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de 1964 se planteó la noción de suplantar la ayuda económica hacia los países pobres por un nuevo régimen de apertura comercial de los mercados de alto poder adquisitivo. Allí surgieron la creación de tiendas de la «UNCTAD», para comercializar productos de los países en vías de desarrollo en Europa, evitando las barreras arancelarias de entrada.

Este movimiento ha puesto en agenda temas que en concreto se dan en las relaciones tanto bilaterales como multilaterales en el comercio Norte-Sur entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo tratado de encontrar nuevos equilibrios, pero no dimensionan que los países en vías de desarrollo siguen manteniendo sistemas de primarización (Gorenstein; Ortíz, 2017; Bartis, 2018) de sus productos, lo que los condiciona desde el punto de vista económico a los problemas que presentan los *commodities* agrícolas.

Ahora bien, es de tener en cuenta que las asimetrías, en especial en las que nos toca estudiar en el presente MERCOSUR Unión Europea se dan entre los bienes y servicios de intercambio en sí. Aun teniendo en cuenta que el comercio puede ser justo en cuanto a los términos de retribución, existen diversas circunstancias que pueden generar la insustentabilidad del sistema de comercio.

Los bienes producidos por América (sur-centro) pero en especial en MERCOSUR, son bienes primarios de menor valor agregado, o bienes con poca industrialización que normalmente son de tipo agrícola (normalmente de

bajo valor económico, con utilización de mano de obra agrícola de tipo estacionaria o golondrina, con salarios bajos y de precios finales sujetos a grandes fluctuaciones por diversos motivos), a diferencia de los bienes producidos en la Unión Europea que son bienes industrializados de mucho valor agregado (de precios muy altos, con uso de mano de obra calificada bien paga, y bastante más estables).

A su vez existen diferencias tecnológicas y de acceso industrial en beneficio de la Unión Europea que impactan en la aceleración de la escala de producción de los bienes industriales (de más valor comercial, además) y en una mayor cantidad de bienes producidos a diferencia de lo que sucede con los productos agrícolas que depende, básicamente, de los ciclos naturales. Debe mencionarse también que mayor producción industrial también genera mayor contaminación no sólo con GEI, sino con metales pesados y sumamente contaminantes.

Otra gran diferencia entre los bloques se encuentran en los costos mismos de producción. Entendiendo por ello a la presión fiscal, los costos del capital –intereses–, problemas de infraestructura, las normas de protección laboral y previsional, las normas de protección ambiental y la corrupción como gran costo oculto sobre todo en los países en desarrollo y muy especialmente en América Latina.

A su vez, cuando se habla de la competitividad es muy importante no dejar de tener en cuenta la variación del valor moneda (devaluaciones).

Para poner un caso, las balanzas de pagos Unión Europea- MERCOSUR no parecen, en un primer análisis, destinadas a ser equilibradas. Si desglosamos las primeras categorías se puede identificar:

En el comercio bienes agrícolas

- el menor valor de los productos agrícolas frente a los productos industriales;

- la alta volatilidad y variación de los precios agrícolas;
- la posibilidad de producción insustentable con daños ambientales al medio y biodiversidad. La extrema presión sobre el recurso suelo se constituye en la principal preocupación junto con el uso del complejo tecnológico asociado (agro tóxicos);
- la generación de empleos de baja calidad y mucha precariedad laboral (a exclusión de los puestos de trabajo relativos a la bio tecnología); y
- Los esquemas de subsidios que la Unión Europea posee y su contrapartida (las salvaguardas) que generan grandes distorsiones y dificultades para la colocación competitiva de la mercadería e índice en el valor final de los precios.

### En el comercio de los bienes industriales

- el mayor valor agregado de las mercancías de origen industrial;
- la creación de empleo calificado con salarios altos;
- el uso de gran tecnología incide en la escala de la producción a gran escala;
- las posibilidades contaminantes o degradantes típicas de los procesos industriales, siendo ellas: el proceso (efluentes), no sólo gaseosos de GEI sino también sólidos y líquidos, con diversos tipos de sustancias como los hidrocarburos, plomo, cadmio o mercurio y demás sustancias contaminantes; en los bienes en si (tóxicos) debiéndose tener en cuenta: insumos tóxicos, la producción de la huella de carbono y huella hídrica, el indicador de energía utilizada, la gestión de los residuos industriales. También debe tenerse en cuenta la imposición de normas estrictas de obsolescencia programada.

En este sentido, los bienes producidos por la Unión Europea, en tanto industriales, son definitivamente más contaminantes y más generadores de impacto al medio.

La imposición de condiciones y *standards* de producción ecológicas estrictas podría ser una salida inteligente para la protección de la industria

nacional o del bloque, que, por supuesto, debe migrar a *standards* de protección ambiental. Estos costos deben internalizarse de manera previa, y la Unión Europea debe asumir esta responsabilidad en la contaminación global producto de este incremento de comercio en bloque.

Los servicios exteriores del bloque deben estar atentos a las necesidades de desarrollo local de sus representados y poder encontrar equilibrios que incentiven de modo coherente la alocación de los recursos con sus capacidades de regeneración, y la conversión del crecimiento económico en desarrollo para sus pueblos.

Las normas de protección y de derechos sociales a trabajadores, protección contra el despido arbitrario, precarización laboral sin estabilidad y pensionados también forman parte de una gran asimetría general que se da en los dos bloques. El esquema de salarios y beneficios sociales es muy inferior en MERCOSUR; sobre todo, si tenemos en cuenta que la base de los productos competitivos del MERCOSUR son en su mayoría bienes agrícolas y ganaderos en los que se emplea muchas veces mano de obra temporaria, con salarios bajos y sin estabilidad laboral, lo que contrasta con los empelados industriales de gran calificación y con estabilidad normalmente garantizada y con sindicatos sumamente fuertes desde el poder de la negociación colectiva.

Como bien se indicó *ut supra*, las balanzas de pagos Unión Europea-MERCOSUR no parecen, en primer análisis, destinadas a ser equilibradas.

Evaluar diversas alternativas es fundamental, ellas puedan incluir, la implementación de normas de producción ambiental estrictas, integración de las cadenas de valor regional, la implementación de sistemas de etiquetado ambiental de bajo costo (que por otro lado debe implementarse por ser un imperativo de las normas del derecho al consumidor en todo el mundo) que permitan el ingreso de nicho agro ecológico a la Unión Europea provenientes de MERCOSUR, sistemas de transferencia de tecnológica

UE-MERCOSUR reales y esquemas en los cuales MERCOSUR tendría acceso a la posibilidad de ingresar bienes industriales locales bajo una modalidad de comercio justo y bien pago.

No faltan escollos. Por ello, los conceptos de justicia, equidad y cooperación deben ser de aplicación seria y concreta, y los países deben comprometerse de buena fe a cumplir con los acuerdos

Los cuadros de la administración pública de los países de MERCOSUR, de manera integrada deben evitar, a toda costa, la reprimarización de su producción, aprovechar las ventajas competitivas de manera inteligente, luchar por un mejor sistema de remuneración de los bienes que produce. Pero, sobre todo, tener en miras que Latinoamérica debe poder aprovechar sus oportunidades para salir de la pobreza estructural que posee.

La temática ambiental y ecológica, en tanto ventaja comparativa, debe poder explotarse de modo inteligente y en beneficio de la concreción de un verdadero desarrollo y un verdadero progreso.

Según se analizara, la política internacional y el Derecho Internacional se ejecuta en un escenario global, con muchos actores, que actualmente no son sólo Estados, sino también grupos de poder, generándose entonces una complejidad mayor. Los organismos supranacionales que se han consolidado, poseen sistemas de organización interna, con voto y vetos que encuentran un grado de parcialidad importante.

Los diversos cuadros del poder público de cada Estado, único instituto con la potestad de regulación e *imperium* territorial soberano para imponer normas que consoliden el desarrollo sostenible, deben poseer una cabal visión de ello, la que debe alocarse en las antípodas de la ingenuidad naturalista.

## **El caso del Amazonas**

A poco de conocerse la suscripción del acuerdo, los países centrales agrícolas de la UE explicitaron su intención de no ratificar el acuerdo sobre la base del argumento ambiental en función de incendios sucedidos en el Amazonas a principios de 2019 y que se tornaron incontrolables para mayo – junio de 2019. Francia amenazó con bloquear el acuerdo con MERCOSUR por los incendios en Amazonas imputando responsabilidad a Brasil (El País, 2019). Sin embargo, omitió declarar algo sobre los subsidios agrícolas, la política agraria de la Unión Europea o algún otro dato sobre el modo de producción agrícola en específico que beneficia a sus economías.

Tal es así que el presidente de Francia, Emmanuel Macron expresó: *“No estoy a favor de que se firmen acuerdos comerciales amplios que no respetan el Acuerdo de París”* (Perfil, 2019). En el mismo sentido, el primer ministro irlandés, Leo Varakdar, *“No hay forma de que Irlanda apoye un tratado de libre comercio si Brasil no cumple con sus obligaciones”*. En la misma línea el ministro finlandés de Finanzas, Mika Lintilä, anunció la intención de prohibir las importaciones de carne de res brasileña para protestar contra la gestión de los incendios en el Amazonas (ABC, 2019).

En estos argumentos no se reparó que, el Amazonas como bioma, poseía más focos de incendio en otros países, incluso extra MERCOSUR (tal es el caso de Bolivia y Perú (NASA, 2019) o que África, en su conjunto, ardía 7 veces lo que el Amazonas (Clarín, 2019). Sólo para analizar los datos, en ese momento existían 10.000 incendios activos en Angola y Congo contra los 2.127 de Brasil.

¿Cuál es la razón por la cual sólo la agenda se encuentra enfocada en el Amazonas, bioma ubicado en países de la periferia del desarrollo en situación de subdesarrollo?

¿Por qué las potencias agrícolas europeas alegan como causal de no cumplimiento de los acuerdos MERCOSUR-Unión Europea el mal uso de los recursos del Amazonas?

La masa boscosa más importante del mundo se encuentra en Rusia, se trata del 23,1% del volumen boscoso en pie, la cual también ha tenido grandes problemas por incendio y explotación.

¿Por qué no se encuentran estos inmensos recursos forestales rusos en la discusión de la gobernanza global?

¿Por qué la agenda de desarrollo sostenible de los bosques rusos siempre es tratada dentro de los cánones de manejo nacional que Rusia tiene sobre sus propios recursos?

¿Por qué ningún país amenaza denunciar ningún acuerdo comercial con Rusia por el manejo que este país hace de sus propios recursos naturales?

### ***Algo parece distanciarse del sentido de justicia***

En Alaska, EEUU, donde menos del uno por ciento de la tierra es de propiedad, privada, la mayor parte es una reserva natural que posee el mayor bosque templado húmedo del mundo (Bosque Nacional Tongass) Recientemente el presidente Trump ha promovido una exención al esquema de reserva y de limitaciones que existen en ese territorio en materia de explotación forestal, minera y energética. Su intención es promover el desarrollo económico nacional incentivando la tala para madera y para ello, debe avanzarse sobre una superficie boscosa estimada en aproximadamente 7 millones de hectáreas. Ello, a pesar de que solo el 1 % de los empleos en el sudeste de Alaska dependen de la industria maderera el 8 % del

procesamiento de pescado y el 17 % lo hace del turismo. Esto ha generado una gran controversia de grupos ambientalistas locales.

A su vez, el presidente Trump ha suscripto este año la creación de una nueva rama militar en 2019, la fuerza aérea aeroespacial (BBC News, 2019) para operar en el espacio (otro “*global common*”) y ha suscripto en abril de 2020 una orden ejecutiva para iniciar acciones de prospección minera para una futura explotación en la superficie lunar (Executive Order on Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Resources, 2020; Davidson, 2020).

Cabe preguntarse: ¿Por qué no se encuentran estos inmensos recursos forestales norteamericanos en la discusión de la gobernanza global con intenciones de manejo internacional?

¿Por qué se habla de desarrollo sostenible de los bosques de Alaska siempre dentro de los cánones de manejo nacional soberano que EEUU tiene sobre sus propios recursos en tanto Estado soberano?

¿Por qué ningún país amenaza denunciar ningún acuerdo comercial con EEUU por el manejo que este país hace de sus propios recursos naturales?

¿Cuál es la razón por la cual EEUU no se somete a un esquema de gobernanza del espacio en un todo de acuerdo al Tratado de 1979 y avanza sobre la idea de la explotación de la Luna de modo independiente?

China también posee causales de cuestionamientos varios. La construcción de las Islas Artificiales en el Mar de China es solo unos de los ejemplos.

Una verdadera cooperación y solidaridad internacional se impone. Todos los países deben asumir la importancia del tema ambiental y la necesidad de conservación y uso racional de los recursos del mundo, sin que ello implique cercenamiento alguno a la soberanía.

Estas reflexiones nos adentran en varios debates, uno de ellos el uso de los argumentos ambientales como medidas de retorsión o de medida para arancelaria, como instrumento de dominación o subordinación internacional, y también como instrumentos de desarrollo sustentable.

Una visión crítica de la realidad y de análisis del comportamiento de los países centrales se impone.

En este contexto la cuestión del desarrollo sostenible mundial es insoslayable e inescrutable y las ideas de gobernanza toman otra dimensión. Especialmente si se analiza el discurso y obligaciones insertas en las convenciones internacionales sobre Medio Ambiente y lo que efectivamente sucede en la realidad. Por ello, debe concluirse, a tenor del análisis de los ODS, que la implementación concreta de las normas ambientales son el instrumento del desarrollo sostenible, al mismo tiempo que instrumentos de los derechos humanos.

Un debido aprovechamiento de las ventajas de este acuerdo, si es que llega a regir tras el arduo proceso de convalidaciones legislativas que debe cumplimentarse y post finalización de la Pandemia Mundial Covid 19 que ha azotado al mundo este año 2020, debe tener en cuenta:

1. Un aprovechamiento inteligente y con valor agregado de las ventajas comparativas que brinda la naturaleza y la biodiversidad.
2. Identificación de “negocios de nicho” o de “bioeconomía”. Sólo para enumerar algunos:
  - Desarrollo de sistemas de bajo costo de etiquetado ambiental y de servicios de certificaciones ambientales con alto valor tecnológico y valor agregado que implicarían el uso de mano de obra calificada y bien paga. Esto permitiría mejorar niveles de certificaciones de procesos ambientales, evitar el eco-dumping e imponer altos estándares ambientales a los productos que ingresen a MERCOSUR.

- Desarrollos de bioseguridad y de bioproductos ambientalmente amigables.
  - Desarrollos de nuevos servicios ambientales que pueden diagramarse en función de las variaciones de los eventos según sucedan.
  - Ecoturismo
  - Comercio de productos procesados sobre la base de insumos orgánicos.
  - Nuevos desarrollos en materia de manejo sanitario vegetal y animal, que permitan la superación de los agrotóxicos actualmente utilizados.
3. Desarrollo de una nueva industria tecnológica ambientalmente sustentable, con desarrollos de eficiencia energética, y migración de matrices energéticas y productivas en base a las ideas de la economía circular.
  4. Desarrollo de la rama de la bioingeniería como bastión de la región, basado en la mega diversidad biológica de la región.
  5. No desmantelamiento de los aparatos productivos industriales nacionales, dado que esto controvierte a los objetivos de Naciones Unidas plasmados en los ODS 8 y 9, sino adaptarlos y migrarlos, con la debida financiación blanda y transferencia de tecnología comprometida por los países desarrollados, a los nuevos requerimientos del desarrollo sostenible sobre la base de:
    - la eficiencia energética;
    - internalización en los costos de producción de los gastos generados para no degradar el medio ambiente, reducir huella hídrica y la del carbono;
    - tratamiento de residuos y reciclado; y
    - eliminar la práctica de la producción ideada sobre la obsolescencia programada de los bienes producidos.

## CONCLUSIONES

Finalmente, debe concluirse que, si las Convenciones Internacionales en temas ambientales y de recursos y los ODS se concretaren de acuerdo a las obligaciones prescriptas en su literalidad, quedaría claro que las normas ambientales son incluso la solución a los problemas de la globalización.

La debida formación de los cuadros del poder estatal es indispensable, y las políticas nacionales e internacionales deben apuntar a concretar los objetivos específicos. En esa nueva estructura política, el rol regulatorio tradicional de los Estados, e incluso de los organismos supranacionales junto con una vital reforma de los organismos multilaterales que regulan el comercio, en pos de la conservación y preservación y respeto de los derechos humanos debe plantearse. El comercio nunca debe estar por encima de los intereses de los seres humanos o depredar recursos naturales y/o las propias estructuras del Estado.

El Estado Nación, en defensa propia y bajo apercibimiento de comprometer su propia integridad, debe reaccionar, recordar que es regido por el Principio de Subsidiaridad que constituye su esencia en pos del desarrollo humano, y entonces debe adaptarse a los tiempos que presentan y promover la reformulación de los sistemas de comercio injustos, identificar las presiones económicas que formulan soluciones en las antípodas de un desarrollo humano sostenible y operar para preservar los equilibrios térmicos, ecológicos y biodiversos de la parte del territorio del planeta que regula eliminando a su vez la pobreza. La tarea no es fácil.

El bienestar general, planteado en el Preámbulo de la Constitución Argentina, es el objetivo con el que debe trabajarse. Un bien común que es subjetivamente polivalente, multidireccional y que debe ser puesto en marcha por todos los Estados de manera recíproca y mancomunada. Por

ello debe medirse la acción individual de los Estados por su propio bien común, pero también el post de un bien común global, debiéndose superar las circunstancias por las cuales las negociaciones internacionales no pueden avanzar significativamente por las posiciones de los países que privilegian sus intereses nacionales sobre el bien común global, generándose a su vez diversas situaciones muy injustas sobre la carga del costo de la reducción ambiental en cuanto a los desarrollos locales.

Para concluir, es insoslayable mencionar en este trabajo, bajo pena de esterilizar esfuerzos de teorías generales sin un contexto de aplicación concreta, la gran crisis de la pandemia mundial del COVID-19 en plena evolución y el lastre de muertes más importantes de las que la historia post moderna tenga memoria reciente.

Esta crisis biológica del COVID-19 demostró no sólo que los desmanejos ambientales, zoonóticos, sanitarios y/o manejos biotecnológicos inadecuados alejados de los principios éticos morales pueden generar grandes desastres incontrolables.

También demostró que los efectos globales de la contaminación y generación de GEI tiene su origen de manera indiscutible, en el uso industrial humano. Al constituirse las cuarentenas al ritmo vertiginoso de los miles de muertes diarias en China, India y Europa y luego en América, ello trajo aparejado el cese de las fábricas y motores de diverso tipo (fuentes móviles entre los mayores generadores) en la generación de efluentes gaseosos, la contaminación atmosférica se redujo notablemente en todo el mundo, inclusive en Buenos Aires (Argentina), en donde mejoraron todos los índices de calidad de aire.

Quedó demostrado, claramente, cual es el modo de terminar con la contaminación atmosférica. El mismo puede lograrse sencillamente en sólo unos pocos meses cerrando todos los focos industriales y a motor productores de gases de origen fósil.

Ahora bien, ¿cuál es el costo de este cese de actividad industrial y/o energética? Nadie lo sabe todavía a ciencia cierta, pero el mundo está a punto de averiguarlo.

Es muy probable que estemos ante un punto de inflexión histórico en el que, la cuestión ambiental y de desarrollo sostenible sea, por fin, un verdadero eje de toma de decisiones reales sobre la base de ética y la buena fe, clausurando y eludiendo los discursos vacíos y políticas implementadas en las antípodas de los fines declarados.

Y es aquí y ahora cuando es importante recalcar que, las normas ambientales, impuestas en la lógica de un verdadero desarrollo sostenible deben ser implementadas sin ingenuidad dado que son los verdaderos instrumentos de transformación tanto del contexto natural que permita la vida en el planeta, como social que garantice que esa vida sea digna, equitativa y salubre.

Quizás la lección más importante de la pandemia de COVID-19 desatada en 2020 con una fuerza inusitada sobre toda la humanidad sea esencialmente una. Tal es que el ser humano no puede evitar aquello que se desata con la fuerza incontrolable de la naturaleza en acción y de su propia frágil biología frente a ella.

Los tiempos de repensar y de cambiar conductas sobre la base de la ética, la cooperación y la solidaridad se imponen.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC (2019). “Finlandia propone a la UE prohibir las importaciones de carne de Brasil por los incendios del Amazonas”, en: ABC, 23 de agosto, documento disponible en [https://www.abc.es/sociedad/abci-finlandia-propone-prohibir-importaciones-carne-brasil-incendios-amazonas-201908231742\\_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.abc.es/sociedad/abci-finlandia-propone-prohibir-importaciones-carne-brasil-incendios-amazonas-201908231742_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F) (Consultado en agosto de 2019).

Agulla, Juan Carlos (1999). *Globalización y agonía de la sociedad nacional*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

Amin Ferraz, D.; Ramia Munerati, R. (2019). “‘Brexit’ e déficit democrático na União Européia”, en: Bertoni, Liliana et. al. (comp.) *Gobernanza, estado e integración regional* (comp) Buenos Aires , Editorial Universidad del Salvador. Disponible en <https://racimo.usal.edu.ar/6590/1/Libro%20Gobernanza%20Ultimo.pdf> (Consultado en abril de 2020).

Bartis, German (2018). *El ciclo de desindustrialización de la Argentina y sus consecuencias estructurales. Un análisis desde 1976 a 2010*, (Tesis), Barcelona, Editorial de la Universidad de Barcelona. Disponible en: [https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/665707/GHB\\_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/665707/GHB_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (Consultado en abril de 2020).

BBC News (2019). “*Fuerza Espacial: qué es el nuevo servicio militar de EE.UU. que Donald Trump lanzó oficialmente*”, 21 diciembre. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50876950> (Consultado en abril de 2020).

Bértola, Luis; Ocampo, José Antonio (2011). *Una historia económica de américa latina desde la independencia desarrollo, vaivenes y desigualdad*. Disponible en: <https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/69180/course/section/7665/Bértola%20y%20Ocampo.pdf> (Consultado en abril de 2020).

Bertoni, Liliana Elisabet et. al. (2019) (comp.). *Gobernanza, Estado e integración regional*, Buenos Aires, Editorial Universidad del Salvador. Disponible en: <https://racimo.usal.edu.ar/6590/1/Libro%20Gobernanza%20Ultimo.pdf> (Consultado en abril de 2020).

Davidson, Jordan (2020). “*Trump Signs Executive Order to Mine the Moon for Minerals*” en: *Eco watch*, 10 abril. Disponible en: <https://www.ecowatch.com/trump-moon-mining-2645687877.html> (Consultado en abril de 2020).

El País (2019). “Francia amenaza con bloquear el acuerdo con MERCOSUR por los incendios en Brasil”, en: *El País*, 23 de agosto. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/08/23/actualidad/1566554931\\_522227.html](https://elpais.com/internacional/2019/08/23/actualidad/1566554931_522227.html) (Consultado en abril de 2020).

Clarín (2019). “Datos de la NASA. África arde más que el Amazonas: concentra el 70% de los focos de incendio del mundo”, en: *Clarín*, 29 de agosto. Disponible en: [https://www.clarin.com/mundo/africa-arde-amazonia-concentra-70-focos-incendio-mundo\\_0\\_V-iOg1eEW.html](https://www.clarin.com/mundo/africa-arde-amazonia-concentra-70-focos-incendio-mundo_0_V-iOg1eEW.html), (Consultado en abril de 2020).

Diario Judicial (2016). “*Responsable de Zoológico de Buenos Aires s/ ley 14.346*”, Buenos Aires.

Executive Order on Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Resources (2020). Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-encouraging-international-support-recovery-use-space-resources/> (Consultado en abril de 2020)

Fernández, Antonio (2011). “El negocio de las ONGS en África”, en: *El Confidencial*, Barcelona, 13 de marzo. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/mundo/2011-03-13/el-negocio-de-las-ongs-en-africa-poner-un-negrillo-en-su-vida\\_482357/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2011-03-13/el-negocio-de-las-ongs-en-africa-poner-un-negrillo-en-su-vida_482357/), enlace verificado el 2/4/2020

Fonseca, Xavier (2020). “Estados Unidos privatiza la Luna en plena pandemia: «No la vemos como un bien común»”, en: *La voz de Galicia*, 12 de abril. Disponible en: <https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/sociedad/2020/04/07/estados-unidos-privatiza-luna-plena-pandemia-vemos-bien-comun/00031586275133081601799.html> (Consultado en abril de 2020).

Forcada Barona, Ignacio (2012). “El futuro de la Gobernanza Medioambiental internacional”, en: *Revista de Derecho Ambiental*, Buenos Aires, Octubre/Diciembre, N.º 32, pp. 6-11.

Francisco (2015). *Carta encíclica Laudato si'. Sobre el cuidado de la casa común*, Madrid, Palabra.

Giles Carnero, Rosa (2001). “Un nuevo paso en la protección internacional de la atmósfera: el protocolo para la disminución de la acidificación, la eutrofización y el ozono superficial de 1999”, en: *Derecho y Conocimiento*, vol. I, pp. 63-75, Huelva, Facultad de Derecho de la Universidad de Huelva.

Gorenstein, Silvia; Ortíz, Ricardo (2017). “El nuevo ciclo de primarización en el Cono Sur latinoamericano. Aportes para una aproximación crítica”, en: *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Buenos Aires, 2017, N° 46 . Disponible en: [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/riea/riea\\_v46\\_n1\\_05.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/riea/riea_v46_n1_05.pdf) (Consultado en abril de 2020).

Morgado Valenzuela, Emilio (1999). *Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo*. Santiago de Chile, CEPAL Series Reformas Económicas, N° 32. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7484/1/S9900040\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7484/1/S9900040_es.pdf) (Consultado en abril de 2020).

NASA (2019). “NASA Earth Observatory images by Joshua Stevens Fire Information for Resource Management System (FIRMS) data from NASA EOSDIS, and data from the Global Fire Emissions Database (GFED) - Amazon fires 15-22 August”. Disponible en: <https://www.earthobservatory.nasa.gov/images/145498/uptick-in-amazon-fire-activity-in-2019> (Consultado en abril de 2020)

Pelayo, Germán (2009). “Gobernanza ecológica y gestión del planeta”. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20120616185123/http://www.world-governance.org/spip.php?article381> (Consultado en abril de 2020)

Perfil (2019). “Amazonas: la UE se enfrenta a Bolsonaro por los incendios”, en: *Perfil*, agosto. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/interna->

cional/amazonas-la-ue-se-enfrenta-a-bolsonaro-por-los-incendios.phtml (Consultado agosto de 2019).

Rubin, A.; Breeden, A. (2017). “La reforma laboral francesa desata la primera gran protesta contra Macron”, en: *The New York Times*, 13 de septiembre. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2017/09/13/espanol/manifestaciones-macron-francia-reformas-sindicatos.html> (Consultado en abril de 2020).

Scotti, Luciana (2019). “Gobernanza, Estado, integración regional desde una perspectiva jurídica”, en Bertoni, Liliana Elisabet et. al. (2019) (comp.). *Gobernanza, Estado e integración regional*, Buenos Aires, Editorial Universidad del Salvador. Disponible en: <https://racimo.usal.edu.ar/6590/1/Libro%20Gobernanza%20Ultimo.pdf> (Consultado en abril de 2020).

Warren, Josiah (2012). “Equitable commerce - A New Development of Principles”, en: Franklin, B. (comp.) *American Classics of History and Social Science Series 1*. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20121130072302/http://tmh.floonet.net/pdf/jwarren.pdf> (Consultado en abril de 2020).

Zarabozo Mila, María Victoria (2014). *Principios Rectores en Materia Ambiental de Recursos Naturales en General e Hidrocarburífera en Particular. El control de Constitucionalidad y Criterios de la C.S.J.N de 1875-2010*. Buenos Aires, Lajouane.

# CONSIDERACIONES SOBRE LOS EFECTOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL AGUA EN LA CUENCA DEL RÍO DE LA PLATA EN REFERENCIA AL ACUERDO MERCOSUR-UE

*Mariano Ferro*

## INTRODUCCIÓN

Un punto de partida insoslayable para el análisis de cualquier dimensión del Acuerdo Mercado Común del Sur (MERCOSUR) - Unión Europea (UE) es su larga historia de negociaciones. Casi inmediatamente a la firma del Tratado de Asunción, en 1991, se realizó el primer encuentro birregional entre ambos bloques. En 1995 se firmó el Acuerdo Marco Birregional de 1995, pero recién en 1999 la Comisión Europea adoptó las Directivas de Negociación. Finalmente, el Acuerdo se firmó recién 20 años después, por lo que ha sido caracterizado como el acuerdo de mayor duración en la negociación en el mundo (Ghiotto; Echaide, 2019).

Uno de los sectores que sería beneficiado es el agropecuario, ya que por su capacidad de adaptarse a un contexto internacional altamente competitivo, Argentina y Brasil se encuentran entre los principales exportadores mundiales de productos procedentes de esta industria, altamente intensivas en recursos naturales. Uno de los puntos de tensión que estuvo vigente en todas las etapas de la negociación fue la problemática de las concesio-

nes en materia agrícola. Aquí queda el interrogante acerca de cómo podrán incidir las asimetrías de la legislación ambiental.

Sin perjuicio de la problemática de la huella ecológica derivada del sector industrial y de servicios, el sector agrícola es especialmente relevante para la consideración de la relación entre la gestión del agua y el Acuerdo MERCOSUR-UE, en atención a que es el que tiene la mayor demanda de recursos hídricos.

El modelo de agricultura industrial predominante se basa en la producción a gran escala, con un alto componente de recursos naturales, energéticos y agroquímicos, con escasa utilización de empleo. En las últimas décadas, este modelo se inscribe dentro de un proceso de cambios que tienen su origen en la década de 1970 con la introducción de nuevas variedades de cereales y oleaginosas.

En el caso de Argentina, ese proceso se vio potenciado a partir del 1996, a través de la Resolución 167 (Argentina, Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1996) en la que se autorizó la producción y comercialización de la soja RR, tolerante al herbicida glifosato “Roundup Ready”. De esa forma, se fortaleció y profundizó lo que se ha denominado agricultura y sojización que es acompañado por la concentración de la tierra por la aparición de nuevas formas de contrato (como por ejemplo, los *pools* de siembra). Este modelo agrícola industrial transgénico se expandió por el sur de Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia.

Argentina y Brasil lideran el comercio mundial de aceite y harina de soja. Las proyecciones indican que la capacidad productiva aún no llegó a su límite. A principio de 2020 se espera que Brasil se convierta en el mayor productor mundial de soja, desplazando a Estados Unidos (Moscariello, 2020).

Es preciso tener en cuenta que las cuestiones asociadas a la biotecnología agrícola, principalmente los organismos genéticamente modificados

(OGM), es uno de los temas sensibles del Acuerdo MERCOSUR-UE, presente en el capítulo sobre Diálogos, que apareció por primera vez en los borradores de noviembre de 2017 (Ghiotto; Echaide, 2019).

Este modelo de producción intensiva y a gran escala ha tenido condiciones favorables para su desarrollo en la cuenca del río de la Plata, donde en las últimas décadas se ha dado un proceso de expansión de la frontera agrícola y la sojización. Particularmente, en torno al área del río Paraná –el principal curso de agua del complejo hídrico del Plata– que genera aproximadamente el 75 % de las exportaciones mundiales y posee un 70 % de los stocks disponibles de granos de soja y aceites. Por este motivo, esta cuenca ha sido denominada como “núcleo central de la producción mundial de soja” (Zuberman, 2011; 2014).

Este proceso se da a costa de la consiguiente pérdida de nutrientes, materia orgánica y, por lo tanto, la disminución de la fertilidad del suelo (Schmidt, 2015); destrucción de hábitats, incremento de la exportación de suelo y agua virtual; aparición de nuevas plagas, como las bioinvasiones (Péngue, 2009; Ferro, 2011; Jaime, 2018), y el incremento de las tasas de morbilidad provocadas por el uso de agroquímicos, especialmente el glifosato, requerido para ese tipo de cultivo (Sussan; Fantin, 2013).

La cuenca del río de la Plata, objeto de indagación de este trabajo, es una de las zonas de mayor productividad. Sobre sus riberas se produce más de dos tercios del PBI de los cinco países con jurisdicción sobre ella. A su vez, este sistema hidrológico contiene 14 sitios Ramsar, 9 reservas de biosfera y 28 parques nacionales (Capaldo, 2009), alberga una considerable biodiversidad y productividad en materia biológica, tiene el mayor corredor de humedales de América del Sur y es una de las más importantes cuencas del mundo por la cantidad, variedad y endemismo de su ictiofauna (CIC, 2016).

La cuenca del río de la Plata también es una de las más afectadas en lo social, económico y ecológico por los impactos adversos en la cantidad y calidad del agua, por las inundaciones cíclicas y periodos de sequías. Su gobernanza ambiental es el punto débil de la toma de decisiones tanto de los Estados ribereños. La falta de coordinación y fragmentación entre los diferentes niveles de la gestión del agua (regional, nacional, provincial y municipal) es un problema que atraviesa los diversos sectores y localidades de la cuenca.

En virtud de estos motivos, este capítulo tiene como objetivos: a) volcar algunas reflexiones sobre el posible impacto ambiental del Acuerdo MERCOSUR-UE sobre los ecosistemas vinculados al mencionado sistema hidrológico, y b) indagar qué limitaciones tendría el modelo agroexportador imperante en virtud de la importancia de las normas, principios y políticas ambientales del Acuerdo MERCOSUR-UE.

## **LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL ACUERDO MERCOSUR-UE EN EL CONTEXTO DE LOS “ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN”**

En el Acuerdo MERCOSUR-UE (2019), en el capítulo correspondiente al Comercio y Desarrollo Sostenible, se da reconocimiento a un conjunto acuerdos multilaterales sobre protección del ambiente y se destaca la necesidad de lograr una sinergia entre las políticas comerciales y ambientales. Entre sus tópicos se incluye el cambio climático, que incorpora el compromiso de las Partes de la implementación efectiva del Acuerdo de París (art. 6); la diversidad biológica (art. 7); la gestión sustentable de los bosques (art. 8); el manejo sustentable de las pesquerías y acuicultura (art. 9). El artículo 10 compromete a las Partes a que las medidas que sean adoptadas en pos de la protección ambiental o de las condiciones laborales que puedan afectar el comercio o la inversión, se sustenten en la evidencia científica y

técnica basada en organismos técnicos y científicos reconocidos. Asimismo, se establece la necesidad de impulsar mecanismos que promuevan la transparencia y la participación de la sociedad civil (art. 3), se reconoce la importancia de la responsabilidad social corporativa (art. 11) y el compromiso de adoptar estándares laborales reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los organismos multilaterales (MERCOSUR-Unión Europea, 2019).

La inserción de capítulos relativos a la protección del medio ambiente y de los derechos laborales forma parte de la Política Comercial Común de la Unión Europea en la última década, respecto de los Acuerdos de Libre Comercio (ALC). Su origen es la firma del ALC entre la República de Corea y la UE en el año 2010, y en todos los tratados con posterioridad se comparte una estructura similar. Si bien el objetivo es promover el comercio, con la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y las barreras arancelarias, se amplía el contenido tradicional con la inclusión de capítulos relativos a “Comercio y Desarrollo Sostenible” (CDS) con cláusulas de protección laboral y ambiental. Este tipo de acuerdos se denominan “acuerdos de nueva generación” o acuerdos “Europa Global” (Martínez San Millán, 2020).

Los acuerdos de nueva generación tienen como objetivo evitar las externalidades negativas del proceso de globalización económica, al mismo tiempo que difundir los estándares y valores de la Comunidad Europea. En este sentido, el acuerdo entre el MERCOSUR y la UE se presenta como un posible factor de incidencia positivo por la voluntad de las naciones signatarias de cumplir con los requisitos, muy exigentes en materia ambiental y laboral. Y también es un gran desafío para los dirigentes y empresarios de impulsar políticas ambientales de mayor exigencia e integración.

Cabe tener en cuenta las consecuencias ambientales de la globalización económica, que se encuentran en estrecha relación con la globalización ecológica (Ferro, 2015). En América Latina este proceso se ha intensificado bajo el predominio de políticas de tipo neoliberales, adoptadas desde la década de 1970.

La economía global no es una economía planetaria, sino una economía segmentada en la que su estructura global caracterizada por “su interdependencia, su asimetría, su regionalización; la creciente diversificación dentro de cada región, su inclusividad selectiva, segmentación exclusoria” (Castells, 1989: 133).

La globalización económica, si bien implica la extensión de los problemas ambientales por todo el planeta, cabe diferenciar distintas formas del daño ambiental y la forma diferencial que afecta a las regiones o localidades. Se entiende por daño ambiental la pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al ambiente o uno o más de sus componentes (Lorenzetti, 1997).

Entre las causas más significativas de daño ambiental, Aledo y Domínguez (2001) han señalado la “exportación de la contaminación” desde los países o zonas productoras que, a su vez, puede darse por medios naturales. Asimismo, el *dumping* ecológico es uno de los tipos de exportación de la contaminación asociado al traslado de los efectos adversos sobre el medio ambiente de algunas regiones a otras que se registra especialmente desde los países del Norte hacia países del Sur. Ello se debe a que muchos de ellos cuentan con una legislación ambiental y laboral más laxa.

El impacto ambiental de las reformas aperturistas, a partir de la década de 1980, en el caso de los países latinoamericanos ha sido motivo de debates. Un estudio de la CEPAL (Schatan, 1999), a partir de estudiar ocho países latinoamericanos<sup>1</sup>, que representan el 80% del PBI de la región, evaluó

---

1 Los ocho países analizados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

la contaminación sectorial comparando un período anterior y otro posterior a las reformas económicas. Los resultados identificaron que el sector manufacturero incrementó las emisiones contaminantes, especialmente, en aquellas actividades vinculadas a las exportaciones, sin embargo, ello se debió a un efecto de incremento de la escala y no al “efecto composición”. Las tendencias generales indican que, en términos ambientales, en la región se ha experimentado una tendencia a la especialización en productos intensivos en recursos naturales más que a especializarse en productos particularmente contaminantes. Por lo tanto, el fortalecimiento de las exportaciones de *commodities* no ha obedecido a responder a ventajas comparativas en términos ambientales, sino a la abundante disponibilidad de recursos naturales y mano de obra barata (Schatan, 1999).

Las consecuencias ambientales de la globalización económica, para la región Sudamericana, se deben, antes que a una legislación ambiental más laxa, a un tipo de especialización productiva centrada en la utilización intensiva de recursos naturales.

No obstante, la región es heterogénea y reviste diferencias según los sectores. En el caso de la minería en Argentina, en la década de 1990 se estableció un marco jurídico que permitió un tratamiento impositivo y financiero diferencial, para atraer inversiones a ese rubro. Un ejemplo de ello es el emprendimiento binacional Barrick Gold, cuya creación fue posible gracias al Tratado sobre Integración y Complementación Minero Argentino-Chileno, el cual autoriza a las empresas multinacionales actividades de exploración y explotación de los recursos mineros, a gran escala, otorgando facilidades inéditas en su ámbito de aplicación, tales como la configuración de una unidad administrativa distinta que incluye fuerzas de seguridad propia (Svampa; Viale, 2014). Con todo, y a pesar del incremento de

los emprendimientos mineros gracias a las un conjunto de normas que tuvieron como objeto facilitar las inversiones, este sector ocupa un lugar claramente secundario en Argentina respecto de la industria agropecuaria.

Las investigaciones sobre el tema han identificado que la problemática del *dumping* ambiental y la exportación de la contaminación es especialmente crítica en África Sub-sahariana. Una gran cantidad de combustible de baja calidad es producido y vendido en África por grandes empresas europeas de comercio de productos básicos, principalmente de Suiza, que explotan la divergencia en las regulaciones sobre el contenido de azufre de combustibles entre la OCDE y los países africanos.

Desde diversos puertos de Europa, decenas de petroleros partieron diariamente hacia el Golfo de Guinea con millones de litros de gasolina y diesel en sus bodegas con destino a África Occidental. Una investigación realizada por la ONG suiza *Public Eye's* y varias ONG africanas revelaron que estos combustibles se producen al mezclar petróleo con varios productos petroquímicos baratos, una práctica que es ilegal en la UE y Estados Unidos, pero legal en África a pesar de su toxicidad. El análisis realizado por un laboratorio independiente reveló que el contenido de azufre de estos combustibles es hasta 378 veces el permitido en Europa. De esa forma, esa investigación demostró que las empresas europeas estaban aprovechando la divergencia masiva entre los estándares mundiales de calidad del combustible en detrimento de millones de africanos (Yoboué; Kaufman, 2018).

Respecto de la minería en África Subsahariana, casi treinta países son significativamente ricos en recursos naturales con el 30% de las reservas mundiales de minerales. Algunos minerales –como el uranio, platino, diamantes y oro– las estimaciones superan el 50%. La región cuenta además con importantes productores de petróleo, como Nigeria, Angola y Guinea Ecuatorial, y con un nuevo frente de yacimientos de hidrocarburos recién

descubiertos en África del Este. Este escenario coexiste con situaciones flagrantes de sobre falta de transparencia, rendición de cuentas, justicia redistributiva y servicios sociales básicos, generando condiciones de trabajo que obliteran los derechos humanos fundamentales.

Otra de las causas del daño ambiental generado por la globalización, de acuerdo a la literatura sobre tema, se encuentra relacionado con el subdesarrollo. Ello se debe a que la degradación ecológica afecta diferencialmente las regiones geo-económicas en desarrollo y no desarrolladas dependiendo de su estrategia de inclusión a la economía global y de sus deudas externas (Aledo y Domínguez, 2001).

En el caso de Latinoamérica, uno de los principales obstáculos para el desarrollo ha sido el irresponsable endeudamiento desde la década de 1970 por dictaduras militares o gobiernos democráticos, bajo la adopción de políticas económicas de tipo neoliberales. El objetivo estratégico de esos programas era la reestructuración de la economía para hacerlas más competitivas. Este proceso se encuentra asociado a un aumento de la degradación ambiental, lo que se debe a: 1) la exportación de materias primas y de sus recursos naturales como medio de pago de las deudas externas; 2) la extensión de los monocultivos que, con sus consiguientes pasivos ambientales y la dependencia económica que dicha actividad ocasiona de los mercados internacionales y, 3) las políticas de ajuste promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y aplicadas por los gobiernos de los países en desarrollo durante la década de 1980, que también tuvieron sus consecuencias negativas sobre el medio ambiente. Por otro lado, ocasionaron un descenso en los gastos sociales y, en definitiva, un aumento de la pobreza (Aledo y Domínguez, 2001; Ferro, 2015).

Un caso prototípico es el chileno durante la dictadura de Pinochet donde se permitieron unos costes de mano de obra muy bajos y una carencia

absoluta de controles ambientales. De esa forma se incrementó la competitividad de los productos chilenos en aquellos sectores donde el cumplimiento de las reglamentaciones ambientales es un importante obstáculo para obtener rápidos beneficios, pero a costa de la degradación ambiental hasta el punto que dejaron de existir en Chile bosques prístinos, que eran abundantes antes de la década de 1970 (Castells, 1989).

Finalmente, la *globalización de la cooperación internacional del trabajo* es otro factor que incide en el incremento del daño ambiental y que se encuentra estrechamente ligada al punto anterior, la dualidad de la estructura laboral se internacionaliza y los trabajadores no cualificados no sólo reciben un menor salario sino que sufren las peores condiciones ambientales. En efecto, en el marco de la fuerte competencia a escala global y de una creciente desigualdad, la pobreza obliga a comportamientos no sostenibles para lograr sobrevivir, aunque a largo plazo estas prácticas impiden un futuro desarrollo que les permita salir del círculo retroalimentado de pobreza-degradación ambiental en el que se encuentran.

En este contexto, los ALC de “nueva generación” tienen como antecedente los debates de la década de 1990, en lo relativo al comercio y ambiente. Particularmente, luego de la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en Río 1992, se hace énfasis en la cooperación para atender los problemas ambientales globales que demandan el control más allá de las fronteras de los países individuales. Los logros más relevantes se encuentran en la adopción de una serie de principios ambientales, entre los que se destacan los de prevención, de precaución, ‘el que contamina paga’, así como la consagración de los derechos ambiental y a participar en las decisiones que afectan al ambiente; todos ellos vinculados con la concepción de desarrollo sostenible.

En este mismo contexto histórico, como consecuencia de la postguerra fría y del surgimiento de un nuevo orden mundial caracterizado por la globalización neoliberal, surge un nuevo tipo de regionalismo caracterizado por a) el fraccionamiento de la producción de las grandes empresas en distintos lugares geográficos con la finalidad de reducir costos laborales o logísticos y b) el incremento de la movilidad de capitales en busca de distintos mercados financieros y de capitales, lo que se sustenta en una revolución de las tecnologías de la información y la comunicación (Czar de Zalduendo, 2013).

Otra característica del nuevo regionalismo es la inclusión en los tratados comerciales de los temas ambientales y laborales. Esto suele ser resistido por los países con menor grado de desarrollo por las dificultades para alcanzar los estándares laborales y ambientales propios de los países o regiones desarrolladas (Czar de Zalduendo, 2013). En este contexto, el Acuerdo MERCOSUR-UE se presenta como alentador por el compromiso de dos regiones asimétricas respecto del compromiso de las Partes de cumplir con los instrumentos internacionales en materia ambiental, laboral y participación de la sociedad civil.

Por ejemplo, la paulatina desgravación arancelaria de las exportaciones del sector agropecuario no garantizan per se el acceso al mercado europeo. Por lo tanto, cabe esperar que deberían generarse incentivos y marcos regulatorios apropiados para impulsar a los sectores productivos a adoptar los estándares internacionalmente más exigentes en materia ambiental y fitosanitaria, incluidos en el Acuerdo y que son requeridos para poder comercializar.

Ello abre nuevos interrogantes acerca del efectivo cumplimiento de estos estándares. Sin embargo, en estos acuerdos de CDS, entre los que el Acuerdo MERCOSUR-UE no constituye una excepción, no establecen nin-

gún poder sancionatorio en caso de incumplimiento de las normas ambientales o laborales fundamentales (Martínez San Millán, 2020).

En este sentido, surgen como interrogantes ¿Qué condiciones se imponen en el mencionado Acuerdo para garantizar el cumplimiento efectivo de los estándares ambientales? ¿Cuáles serán los impactos ambientales del Acuerdo en el MERCOSUR?

En las siguientes secciones proponemos algunas reflexiones referidas a la cuenca del río de la Plata, cuya gobernanza se presenta como un aspecto relevante por sus particularidades geoestratégicas, su importancia en términos productivos y ecológicos.

## **LOS DIFERENTES ENFOQUES SOBRE LA GESTIÓN AMBIENTAL DE AGUAS EN EL MERCOSUR Y EN LA UNIÓN EUROPEA**

La UE tiene un desarrollo de alto grado de políticas y leyes ambientales, ya que cada país del bloque debe incluir necesariamente en su sistema legal interno todo lo regulado a nivel supranacional. Los estándares exigentes de protección ambiental de la UE se vinculan estrechamente con el elevado proceso de integración de esta región, sustentado en un proceso de institucionalización progresivo, desde la fundación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951, hasta la aprobación del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en 2007.

El MERCOSUR, en contraste, aún no ha desarrollado ninguna autoridad supranacional relevante, a pesar de la importancia de sus ecosistemas estratégicos. Es esta sección examinaremos comparativamente los mecanismos de gestión ambiental del agua entre ambos bloques. Para el MERCOSUR, la existencia de gigantescos recursos hídricos compartidos constituye un factor de integración regional. En ese sentido, la gestión integral

del agua es fundamental para garantizar la seguridad hídrica y la salud de los ecosistemas que dependen de ella.

La protección ambiental del recurso hídrico en la Unión Europea ha tenido un importante desarrollo porque el bloque ha establecido un marco coherente a nivel supranacional. Estas políticas ambientales son aplicables a Estados que han logrado el desarrollo a expensas de los recursos naturales, que en la actualidad buscan enmendar y prevenir daños ambientales. Este antecedente brinda importantes alternativas en Latinoamérica, en particular, en la actual coyuntura del Acuerdo MERCOSUR-UE.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Unión Europea, 2010) divide las competencias de los Estados soberanos entre exclusivas, compartidas o de apoyo (arts. 3, 4 y 6), dependiendo de la materia, si esta concierne a la Unión o a los Estados que la integran. Lo concerniente al ambiente se encuentra dentro del espectro de las competencias compartidas, lo que implica que los Estados miembros sólo pueden ejercer su competencia en los ámbitos en los que la UE no lo haya hecho.

Una de las principales herramientas de la política del agua en la UE es la Directiva Marco del Agua<sup>2</sup> (Unión Europea, 2000) adoptada, en el año 2000 que entró en vigor en 2004. Esta norma establece un marco comunitario para las políticas hídricas. Esta norma es la culminación de un proceso que había comenzada en la década anterior tendiente a la gestión del agua en el nivel de la cuenca hidrográfica, de forma intersectorial y con cualquier fin (Saldívar, 2013).

Asimismo, en el texto de la directiva, se aplica el paradigma de la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) y en el enfoque ecosistémico. La introducción de estos paradigmas requiere algunas precisiones concep-

---

2 Unión Europea (2000). Directiva Marco del Agua (DMA) del Consejo Europeo 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. DOCE L 327 de 22.12.2000

tuales. La Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH) y el Enfoque Ecosistémico surgieron en la última década del siglo XX, como resultado de un amplio consenso internacional, como estrategias para la gestión integrada del suelo, del agua y de los recursos vivos y no vivos basados en unidades naturales (cuenca, ecosistema) incluyendo también a su dimensión socio-cultural.

La definición más aceptada para la GIRH es la que ha proporcionado la Asociación Mundial del Agua (GWP, por sus siglas en inglés, *Global Water Partnership*) como “un proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinados del agua, del suelo y de los recursos relacionados a fin de maximizar el bienestar económico y social, resultante de manera equitativa y sin comprometer la sustentabilidad de ecosistemas vitales” (GWP, 2003).

El enfoque de la GIRH ha sido complementado por el Enfoque Ecosistémico, adoptado en el año 1992, en la Convención de Diversidad Biológica (CBD) entendido como “una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de agua y recursos vivos que promueve la conservación y el uso sostenible de manera equitativa, participativa y descentralizada” (CBD, 2004). El mismo se presenta como una herramienta idónea para mantener los servicios de los ecosistemas (SE) que fueron definidos en el año 2005 por la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (MA, por sus siglas en inglés), como todos los beneficios que las poblaciones humanas obtienen de estos ámbitos y que se ubican en la base del desarrollo económico y social que condiciona el bienestar (Constanza et al. 2017).

La base normativa de la DMA se complementa con otras leyes específicas. La Directiva Marco sobre la Estrategia Marina (DMEM) establece un marco de acción comunitaria para la política ambiental del medio marino (Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, modificada por la Directiva 2017/845). Finalmente, cabe mencionar la Directiva sobre

normas de calidad ambiental (2008); la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008); la Directiva de inundaciones (2007); la Directiva de aguas superficiales (2006); la Directiva de aguas de baño (2006); la Directiva sobre agua potable (1998); la Directiva de aguas residuales urbanas (1991); y la Directiva de nitratos (1991).

El ámbito de aplicación de la DMA es la cuenca hidrográfica en el nivel nacional, intra o intercomunitaria o internacional, y uno de los aspectos más interesantes es que su demarcación hidrográfica puede estar integrada por una o más cuencas y las aguas marinas asociadas hasta el límite de una milla náutica. No obstante, esta directiva no se encuentran en congruencia con otras leyes específicas, en ese sentido, en particular la Directiva 2006/118/CE, que admite segregación de los recursos hídricos compartidos al escindir las aguas subterráneas de las superficiales, y la Directiva Marco de Estrategia Marina, que fija un ámbito de aplicación diferenciado para los usos de las aguas marinas (Becerra Alipio, 2018).

La DMA se complementa con la aplicación de los principales acuerdos internacionales en materia de Recursos Hídricos Compartidos (RHC) promovidos por la Organización de Naciones Unidas (ONU): a) el Convenio sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales y b) la Convención sobre del Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.

El primero de ellos, conocido como Convenio del Agua, se aprobó en Helsinki en 1992 promovido por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE, 1992)<sup>3</sup> y entró en vigor en 1996. Tienen como precedente y basamento las Reglas de Helsinki, formuladas en 1966 por la Asociación de Derecho Internacional (ILA por sus siglas en inglés), una

---

<sup>3</sup> La Comisión Económica para Europa (CEPE), una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, se creó en 1947. Sirve como foro regional para que los gobiernos de Europa, Norteamérica, Asia Central e Israel estudien los problemas económicos, medioambientales y tecnológicos de la región, y recomienda pautas de conducta (CEPE-ONU, 2004).

asociación privada. Estas reglas constituyen un hito en el derecho internacional consuetudinario y suelen ser citadas en las negociaciones bilaterales y multilaterales (Pigretti; Bellorio Clabot; Cavalli, 2010).

En su concepción tuvo como motivación la establecer un marco jurídico común de los RHC en el continente europeo. Sus principios y disposiciones han servido para celebrar varios acuerdos bilaterales o multilaterales. La DMA se ha desarrollado bajo este Convenio. Otros ejemplos son el Convenio para la Protección del Río Danubio de 1994, que desarrolla los acuerdos sobre los ríos Bug, Meuse, Rhin y Scheldt, sobre el Lago Peipsi, y sobre las aguas transfronterizas kazajo-rusas y ruso-ucranianas. Entre los ejemplos más recientes están el Convenio del Rhin de 1999.

El objetivo principal del Convenio del Agua consiste en la adopción de medidas en el ámbito local, nacional y regional destinadas a proteger y asegurar la cantidad y calidad de las aguas superficiales y subterráneas transfronterizas y su uso sostenible. En el nivel internacional, las Partes están obligadas a cooperar y crear organismos conjuntos. La Convención incluye disposiciones sobre: reconocimiento de los intereses y derechos de los países ribereños y, por ende la renuncia a la soberanía absoluta; b) obligación de indemnizar a los Estados ribereños cuando se perjudiquen sus intereses; c) análisis de los costos y beneficios en la planificación y ejecución de un proyecto, con el objetivo de su funcionamiento sustentable; d) las objeciones son reguladas por comisiones de consulta y arbitraje; e) prevención de accidentes industriales; también se incluyen disposiciones sobre monitoreo, investigación, desarrollo, consultas, sistemas de alerta y alarma, asistencia mutua y acceso, así como el intercambio de información.

A partir del establecimiento de la Directiva III/1, el 28 de noviembre de 2003, los Estados Partes del CEPE enmendaron ese Convenio con la finalidad de permitir la incorporación de todos los Estados Miembros de la ONU

(CEPE-ONU, 2004). Sin embargo, ningún Estado ni del MERCOSUR, ni de Latinoamérica lo ha firmado, a pesar de la importancia de los RHC en la región.

Respecto de la Convención sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, o Convención de Nueva York, fue aprobada el 21 de mayo de 1997 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y entró en vigor el 17 de agosto de 2014 (ONU, 1997). Su principal objetivo es la protección, preservación y ordenación de los usos de los cursos de agua internacionales. Ha sido considerada como la norma internacional vigente en materia de RHC con mayores pretensiones de universalidad.

Entre los principios admitidos por la costumbre internacional, el Convenio de Nueva York consagró los de utilización equitativa y razonable, prevención del daño significativo y notificación de las medidas u obras a realizar sobre la cuenca compartida. A estos principios se le suman otros que los complementan, tales como las obligaciones generales de cooperar, intercambiar datos e información de forma regular y la de proteger y preservar los ecosistemas acuáticos (Querol, 2014).

A pesar que el Convención “marco” de Nueva York sólo cumplía con estándares mínimos fue objeto de controversia por una gran cantidad de Estados que no estaban dispuestos aceptarlos. El motivo de la discordia fue la tensión entre los principios de integridad y el de soberanía. Algunos factores que incidieron fue la posición del país en la cuenca, por ejemplo, aguas arriba-abajo (por lo que el país aguas arriba veía limitado su derecho soberano en aras de la integridad), el acceso a la ciencia y la tecnología, el poder político y militar, entre otros factores que crean condiciones diferenciales de imposición de los intereses nacionales sobre los RHC (Pigretti; Bellorio Clabot; Cavalli, 2010).

A diferencia del Convenio del Agua, el Convenio de Nueva York, desde sus inicios se encuentra abierto a todos Estados. Sin embargo, resulta notable que la mayor parte de los países en ratificar este Convenio pertenecen a la UE.

Latinoamérica, a pesar de la rica trayectoria en materia de tratados regionales y normas en materia hídricas, y de contar con 38 de las 276 cuencas hídricas transfronterizas del mundo (UNESCO, 2013), se encuentra prácticamente ausente del listado de países que integran el Convenio. Sólo lo han firmado Venezuela (1997) y Paraguay (1998), pero ninguno lo ha ratificado. A su vez, se carece de un instrumento semejante a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, que regule sobre el vasto litoral atlántico de los países del MERCOSUR, lo cual es otro factor que limita seriamente la acción comunitaria en Sudamérica sobre los ecosistemas estratégicos.

## **LA CUENCA DEL RÍO DE LA PLATA Y EL POSIBLE IMPACTO DE SU GOBERNANZA EN LA APLICACIÓN DEL ACUERDO MERCOSUR-UE**

Dentro del territorio de los Estados que integran el MERCOSUR se asienta la cuenca del río de la Plata, que posee reservas impresionantes de agua dulce, con características fundamentales para el desarrollo de algunos de los sectores más productivos de esta región. Sin embargo, el ordenamiento jurídico-ambiental de los RHC de esta área es un punto débil y un posible foco de conflictos aguas arriba-abajo en atención al incremento de la acción antrópica sobre ellos.

Por las particularidades geoestratégicas, socioeconómicas y ecológicas de la cuenca del río de la Plata, esta área reviste características relevantes a tener en cuenta en la consideración de los posibles impactos ambientales del Acuerdo MERCOSUR-UE. A su vez, también resulta especialmente importante considerar la gobernanza de este gran sistema hídrico como factor de integración birregional.

En efecto, la intensificación de actividades de infraestructura, logística, intensificación de procesos productivos, que se prevé como resultante del Acuerdo MERCOSUR-UE podría tener un impacto significativo en los cursos de agua en diferentes escales, en la hidrología, el régimen de nutrientes y sedimentos, la calidad del hábitat, ocasionar la invasión de especies exóticas, propiciando escenarios de profundización de asimetrías. Este tipo de efectos sobre los recursos hídricos han sido constatados por investigaciones sobre los cursos de agua cuando se produce un incremento de la acción antrópica, producto de grandes proyectos de inversión. A su vez, cabe tener en cuenta el aumento de eventos extremos asociables al cambio climático. Por las razones expuestas, la gestión integrada de los recursos hídricos debe basarse en los principios definidos y adoptados por la comunidad internacional desde las Cumbres de Río de 1992 y de la Declaración Dublín<sup>4</sup> (1992), atravesados por el derecho humano de acceso al agua potable y el saneamiento consagrado por Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Capaldo et. al. 2013).

Sin embargo, las asimetrías en el acceso al agua que imponen los escenarios de mercantilización y en la elusión de las responsabilidades que

---

4 La Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible se dio como conclusión de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA), realizada en Dublín entre el 20 y el 31 de enero de 1992, como una reunión técnica preparatoria para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) que se desarrolló en Río de Janeiro en junio de 1992. Los principios de esta Declaración son: 1) el agua dulce es un recurso finito y vulnerable esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medio ambiente, por lo que la gestión efectiva de los recursos hídricos demanda un enfoque holístico que vincule el desarrollo económico, social y ambiental; 2) el desarrollo del recurso hídrico y su gestión debe basarse en un enfoque participativo, involucrando a los planificadores y a los legisladores en todos los niveles; 3) la mujer juega un papel primordial en el suministro, administración y salvaguarda del agua; y 4) el agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos y debe ser reconocida como un bien económico (WWAP, DHI Water Policy, PNUMA-DHI, Centro para el Agua y el Medio Ambiente, 2009). La Cumbre de Río de Janeiro de 1992 incorporó estos principios. En la Agenda 21, que es uno de los principales documentos de esa Cumbre, tiene un extenso capítulo dedicado exclusivamente al agua, en el cual se establece, en su objetivo 18.8 (octavo párrafo) que “en el aprovechamiento y el uso de los recursos hídricos ha de darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la protección de los ecosistemas. Sin embargo, una vez satisfechas esas necesidades los usuarios del agua tienen que pagar unas tarifas adecuadas” (ONU, 1992). Posteriormente, en julio de 1997, la XIX Asamblea General de la ONU aprobó la aplicación de la Agenda 21; dicha agenda recomendó que la valorización económica del agua “se hiciera en el contexto de las implicaciones sociales y económicas del recurso, reflejando la satisfacción de las necesidades básicas”.

competen al rol de cada actor social y político involucrado en la gobernanza y gestión del agua, comprometen la seguridad hidrológica<sup>5</sup> y constituyen obstáculos en el ejercicio del derecho seguro al agua potable.

Para la consideración de los posibles impactos del Acuerdo birregional sobre la cuenca del río de la Plata es necesario tener presentes sus principales características. Sus cursos de agua constituyen en su conjunto, y el río Paraná en particular, uno de los sistemas navegables más importantes del planeta. Esta situación geográfica representa la mayor arteria de comunicación y transporte para los países del Cono Sur, siendo en la actualidad un factor decisivo para el desarrollo de la región, como así también para la cohesión histórica, humana y económica de sus pueblos. Esta vía fluvial, navegada desde el siglo XVI por los colonizadores, fue el vehículo necesario para las fundaciones de las grandes ciudades que hoy se encuentran a lo largo de ella (Capaldo, 2009).

Se trata de la quinta cuenca más grande del mundo y la segunda en Latinoamérica, y una de las zonas más fértiles, cubre aproximadamente 3.100.000 Km<sup>2</sup>. Comprende el sur de Brasil, el sudeste de Bolivia, la mayor parte del territorio uruguayo, todo el Paraguay y una amplia zona del centro y norte de la Argentina. Los tres sistemas hídricos principales son los conformados por los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay (CIC, 2016).

El área de la cuenca es habitada actualmente por más de 110 millones de personas y una gran cantidad de establecimientos industriales y agrícolas, varias mega-ciudades y millares de pueblos, lo que la transforma en

---

5 El concepto de inseguridad hídrica deriva del enfoque de la “securitización” de la Escuela de Copenhague, difundida en el libro *Security: A New Framework for Analysis* (Buzan; Waever; De Wilde, 1998) en el que se amplía la definición de seguridad propia de las cuestiones militares y políticas, en el marco de la posguerra fría, incluyendo asuntos concernientes a los ámbitos económicos, sociales y ambientales. La expansión del concepto de seguridad a la cuestión del agua ha influido en los análisis políticos, ambientales, económicos y jurídicos en el objetivo de contribuir a regímenes legales multilaterales para la reducción de riesgos, especialmente en relación con la escasez de agua y la contaminación. Esta acción ha influido en la cooperación para reducir los conflictos entre países transfronterizos. Además, ha aumentado la conciencia del papel crucial que desempeñan los ecosistemas para garantizar la cantidad y calidad del agua para sus usuarios (De Carvalho; Minaverry, 2020).

uno de los motores económicos de Sudamérica. Sobre sus riberas se produce más del 70% del PBI de los cinco países que la integran.

Por estas razones, la cuenca ha sido considerada por los expertos como la clave para mejorar los intercambios mercantiles extra e intra MERCOSUR (Capaldo et. al. 2013), y para nuestros fines consideramos los déficits de la gobernanza multisectorial sustentable del agua en la cuenca del Plata como un factor crítico en la progresión de la implementación del Acuerdo MERCOSUR-UE.

Desde la Declaración de Montevideo (1933) en adelante, los cinco Estados ribereños de la cuenca del Plata han aplicado cláusulas ambientales en sus Constituciones y Acuerdos internacionales sobre medio ambiente y convenios regionales sobre el agua, junto con acuerdos bilaterales sobre cooperación.

En 1969 los gobiernos de la Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de la cuenca del Plata, principal instrumento legal vinculante en el ámbito de la cuenca. Por medio de este tratado se consolidó el Comité Intergubernamental Coordinador de la cuenca del Plata (CIC), como el órgano promotor de sus objetivos. El CIC había sido creado en febrero de 1967 durante la Primera Reunión de Cancilleres de la cuenca del Plata, oportunidad en la cual los gobiernos partícipes acordaron efectuar un estudio conjunto e integral del área, con miras a la realización de obras multinacionales, bilaterales y nacionales destinadas al progreso y desarrollo de la región. Desde su creación, el CIC se ha concentrado en áreas de interés común de los cinco países, facilitando la realización de estudios y programas en temas de hidrología, recursos naturales, transporte, navegación, suelos y energía.

La institucionalización de un esquema jurídico institucional para la cuenca del río de la Plata, y la creación de infraestructura bajo ese esquema ope-

ró como un factor de integración que favoreció la creación del MERCOSUR, con el Tratado de Asunción en 1991, el cual fortalece este proceso de integración regional. Cabe tener en cuenta que la realización de grandes proyectos cuyos beneficios se comparten –y no únicamente a partir de la rebaja de las barreras arancelarias– comporta la particularidad del concepto de cooperación económica en Latinoamérica (Czar de Zalduendo, 2013).

Desde la creación del MERCOSUR, sus Estados Partes reconocieron expresamente las obligaciones de proteger el medio ambiente, fomentando la participación pública y la educación ambiental. En el Tratado de Asunción se expone en el entendimiento de que la protección ambiental “debe ser alcanzada mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas”, y el artículo 1, a pesar de no hacer mención explícita al medio ambiente, señala “el compromiso de las partes de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes” (MERCOSUR, 1991), por lo que puede asumirse que esta cuestión está incluida en los tratados constitutivos.

Resulta lógico que el tema ambiental se incluya en el tratado constitutivo del MERCOSUR, ya que esta organización se crea en la década de los noventa del siglo XX cuando este asunto ya estaba en la agenda internacional desde hacía dos décadas. Sin embargo, en el texto del Tratado o de los protocolos adicionales no se hacen otras menciones al ambiente.

La evolución de la política ambiental comienza a afianzarse a partir de 1992 con la creación por medio del Grupo de Mercado Común (GMC), mediante Resolución MERCOSUR/GMC/Res N° 22/92, la Reunión Especializada del Medio Ambiente (REMA), en 1992, con el objetivo de “analizar la legislación vigente en los Estados Partes y proponer acciones a emprender en las distintas áreas con el objeto de proteger el Medio Ambiente” (artículo 1) (MERCOSUR, 1992).

En 1994 se aprobó una resolución con las directrices básicas de política ambiental con el cometido de propender a armonizar la legislación ambiental en los países del MERCOSUR. A pesar de estos avances, la profundidad del compromiso ambiental era dudosa ya que en el mismo texto se afirma que la armonización “no implica el establecimiento de una legislación única” (MERCOSUR, 1994: anexo).

En 1995 la Resolución 38/95/GMC creó el Subgrupo de Trabajo 6 “Medio Ambiente” (SGT N°6) con objetivos concernientes a tratar temas sectoriales, de competitividad y medio ambiente, la creación de un instrumento jurídico sobre ambiente del MERCOSUR y de un sistema de información ambiental (SIAM) (MERCOSUR, 1995).

El primer avance legislativo relevante en material ambiental se dio recién en 2001, cuando se acordó crear el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (MERCOSUR, 2001; Bustamante, 2011). En este Acuerdo, se reafirma el compromiso de los Estados miembro con la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (art. 1) y se establece por objeto el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales (art. 4).

El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente fue duramente criticado por Eduardo Pigretti (2007) por estar por debajo de la doctrina internacional en lo relativo a la carencia de definición de un concepto de daño ambiental; la no inclusión de los derechos ambientales; ni de los intereses difusos o de clase; ni del principio *in dubio pro natura*; ni se resuelve la cuestión relativa a la jurisdicción que debiera establecerse para las cuestiones ambientales. También se ha señalado que se enuncian una serie de principios ambientales, como el preventivo y el precautorio, pero no se dispone de su aplicación, y si bien se promueve la evaluación de impacto ambiental, no se define su contenido (Radovich, 2016).

Como ejemplo de un marco legal exitoso, aunque no necesariamente bajo los auspicios del MERCOSUR, se puede destacar el Acuerdo sobre el Sistema del Acuífero Guaraní (2010) por la cuadriga de países miembros plenos del MERCOSUR. El Sistema Acuífero Guaraní (SAG) se localiza en gran parte del subsuelo de la Cuenca Hidrográfica del Plata, y se trata de una de las fuentes de agua potable más grandes del planeta. Su volumen es estimado en 45.000km<sup>3</sup>.

Los intereses comunes de los Estados hicieron que firmaran en 2010 el primer tratado internacional sobre la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos transfronterizos del SAG luego que la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas presentara el Proyecto sobre el Derecho de los Acuíferos Transfronterizos anexo a la Resolución 63/124 de Naciones Unidas (Capaldo et. al., 2013).

Se establece en este tratado que el Acuífero Guaraní es un recurso hídrico transfronterizo que integra el dominio territorial soberano de los Estados Partes (art. 1). Las Partes, a través de este Acuerdo se comprometen a su conservación y la protección ambiental del Sistema Acuífero Guaraní (SAG) de manera de asegurar el uso múltiple, racional, sustentable y equitativo de sus recursos hídricos (art. 4).

Sin embargo, se presenta como su asignatura pendiente la gestión conjunta e integrada del agua subterránea con las demás aguas de la cuenca en que yace.

El SAG podría tener impactos ambientales significativos derivados del Acuerdo MERCOSUR-UE debido a su valor económico. De ratificarse el Acuerdo, se prevé la intensificación del modelo de producción agropecuaria, que se infiere a partir de las disposiciones del Acuerdo, que establecen objetivos cuantitativos para un aumento del comercio en varios productos agrícolas importantes, muchos de los cuales se producen en esta área

(Grain, 2019). Ese escenario de estrés hídrico en aumento podría llevar a una explotación excesiva que conduzca a la contaminación y degradación de la calidad de sus aguas.

En relación con el incremento de la producción y el comercio de granos, carnes, maderas y otros productos, y su impacto en el Acuífero Guaraní y en otras áreas de la cuenca del Plata resulta interesante considerar el modelo “agua virtual”, muy conectado con aspectos comerciales. En algunas situaciones, los acuerdos comerciales generan depleción hídrica en las zonas de producción y algunos estudios muestran que la cuenca hidrológica del río de la Plata es una de las que generan mayor exportación de agua virtual en el mundo.

El concepto de agua virtual ha sido definido por Tony Allan (1997) como “cantidad de agua para producir algo, originalmente, productos de origen agrícola”. Este término fue acuñado por el investigador inglés para analizar la estrategia comercial de países de regiones áridas o semiáridas, que consiste en importar alimentos y otros bienes, para cuya producción se usaron grandes cantidades de agua en sus lugares de origen. Así, el agua virtual, también llamada “agua exógena”, se convierte en una fuente alternativa de agua, complementaria a las fuentes endógenas (internas) de recurso hídrico en los países.

El comercio de agua virtual se encuentra relacionado con la “huella hidrológica” derivada de la exportación de *commodities* que requieren un uso intensivo de agua en su producción en localidades pobres en agua.

La “huella hidrológica” es un concepto que fue desarrollado en el año 2002 por Arjen Hoekstra, que se propone como medida de la apropiación real por parte de una nación de los recursos hídricos globales. Es igual a la suma del uso doméstico, para la agricultura y la industria del agua en

una nación, más el agua virtual neta de importación. El procedimiento de cálculo es análogo al de la “huella ecológica” (Llamas Madurga, 2006).

Una revisión de los volúmenes de productos altamente demandantes en agua en su ciclo de producción que se exportan a la UE y que se prevé que aumentarán como consecuencia del Acuerdo, permiten inferir el incremento del agua virtual. En consecuencia se requiere analizar los pasivos ambientales que este tipo de comercio podría tener en la región.

En 2019, Brasil y Argentina fueron los principales proveedores de soja al mercado europeo con 46% y 43% respectivamente, seguidos por Paraguay (4%). En conjunto representan el 93% de todas las importaciones de harina de soja de la UE en 2019 (Ghiotto; Echaide, 2019). La soja y la harina que se extrae de ella se utilizan principalmente para la alimentación animal, pero también para la producción de biodiesel. Cabe señalar que en los países del MERCOSUR no existe un proceso de trazabilidad claro y creíble para la producción de soja que pueda garantizar que la exportación de estas semillas no provenga de la deforestación; donde existe, el proceso depende del sector privado (Ghiotto; Echaide, 2019).

Como se ha demostrado en otras investigaciones, los niveles de eficiencia en el uso de agua son variables dependiendo del tipo de cultivo, de la clase de biocombustible y de las circunstancias climáticas y regionales. En términos generales, el uso de biocombustibles –fundamentalmente el biodiesel a partir de soja– tiende a generar una huella hídrica superior a las fuentes de energía convencionales por: a) las magnitudes de agua virtual derivada de la biomasa e insumida por unidad de energía, b) la expansión de la frontera agrícola, especialmente cuando se hace a costa de áreas boscosas y c) la contaminación derivada del uso de pesticidas y fertilizantes.

Los aspectos que hemos resaltado pueden servir como punto de partida para una discusión crítica. La situación en los dos bloques indica que

América del Sur se encuentra en un escenario asimétrico en relación a los estándares ambientales y de inseguridad hídrica que no debe subestimarse en el análisis de los avances inminentes del Acuerdo MERCOSUR-UE.

La UE ha avanzado y desarrollado una política económica de competitividad ambiental, de protección animal, forestal y fitosanitaria, mientras que establece normas ambientales vinculadas al comercio con el resto del mundo. En el MERCOSUR el principal factor deficitario es la falta de supremacía del ordenamiento jurídico comunitario. Por lo tanto, la política ambiental se mantiene en un nivel intergubernamental.

Respecto de la política hídrica, la creación de institucionalidad e infraestructura para compartir beneficios entre los Estados mercosureños ha comportado un factor de integración. En este sentido, la gobernanza de los RHC en la cuenca del río la Plata se revela como un área de interés particular en virtud de la cantidad de sus cursos de agua, su importancia logística para el comercio marítimo, su capacidad de producción de energía, por la riqueza de sus servicios ecosistémicos que la convierten en una de las regiones de mayor fertilidad y riqueza del mundo.

Sin embargo, el análisis de las normas y políticas en materia de protección ambiental devela falencias que podrían tener consecuencias para avanzar en el proceso de integración birregional con Europa, ya sea por la dificultad para alcanzar los estándares que han sido fijados, o bien en consideración del impacto ambiental que se avizora si se profundiza el modelo de producción agroexportadora en esta región.

En efecto, a excepción de la Comisión del río Pilcomayo, los Comités Internacionales, en esta región actúan de forma descoordinada, sin intercambio de información ni instancias de consulta previa, ni sus decisiones obligan a los estados ribereños, ni tienen poder coercitivo para aplicar sanciones a los infractores (Capaldo et. al., 2013).

Uno de los principales obstáculos para avanzar en este sentido es que ningún país ha firmado el Convenio del Agua de Helsinki y sólo Paraguay y Venezuela son signatarios del Convenio de Nueva York, pero ninguno lo ha ratificado. La debilidad de la gobernanza de los RHC tiene consecuencias en el nivel regional, nacional y local, y es un factor que incrementa la inseguridad hídrica obstaculizando el derecho al agua potable.

Ejemplificaremos esto con las cuencas urbanas de dos megalópolis asentadas en la cuenca del Plata: la cuenca del Alto Tieté, en la subcuenca del Alto Paraná, o las Cuencas de la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires. El modo particular de interrelación entre ecosistema metropolitano y los ecosistemas de la cuenca hidrológica ha llevado a la necesidad de una institucionalidad de la gestión de cuencas propia de las regiones metropolitanas.

Sin embargo, en estas regiones se presentan varios problemas ambientales signados por el déficit en las obras de infraestructura, el crecimiento urbano no planificado, la falta de un eficaz sistema de controles a las actividades productivas, la deficiente gestión de los residuos sólidos urbanos, la proliferación de basurales a cielo abierto, el solapamiento de jurisdicciones y competencias con distintos grados de autoridad sobre las mismas (Minaverry; Ferro, 2016). En ese sentido, la cuenca Matanza-Riachuelo ha sido considerada como el paradigma de la gestión fragmentada (Capaldo, 2011). Según un informe elaborado por las organizaciones ambientalistas Green Cross International y el Blacksmith Institute (2013) la CMR se encuentra entre los diez lugares más contaminados del planeta.

Además, la problemática ambiental en estas áreas tiene unos 200 años de antigüedad, por lo cual no sólo se requeriría la prohibición de desechos y vertidos contaminantes, sino también una gigantesca política pública de descontaminación, como ocurrió en el caso del río Rin (De Carvalho; Minaverry, 2020).

Sin embargo, a pesar de las debilidades en la gobernanza del agua en los países ribereños de la cuenca del Plata existe un acervo de prácticas consuetudinarias basadas en una red de normas relativas al uso, manejo y protección de sus recursos hídricos, tanto nacionales como transfronterizos. Una reciente investigación documental, que analizó el período 1930-2010, demostró que el conjunto de normas vinculantes y no vinculantes aplicables a este sistema hidrológico, en virtud de su coherencia, permiten afirmar que componen un *Corpus Iuris Aquarum Ambientalis* integrados por 22 principios, obligaciones, derechos y objetivos. Mencionamos, entre otros los de:

Preservación, protección y conservación del agua y de los recursos naturales; Derecho a la participación social en los procesos de gestión ambiental; Derecho a la información y a la educación ambiental; Utilización racional y equitativa del agua y de los recursos naturales; Derecho al desarrollo sustentable; Responsabilidad inter-generacional; Deber de minimizar, controlar y prevenir la contaminación del agua y del ambiente; Deber de recomponer los daños causados al ambiente y a los recursos hídricos; Planificación y ordenamiento ambiental del territorio; Responsabilidad por los daños causados al ambiente; Deber de emplear el criterio de unidad de gestión de las cuencas hídricas; Cooperación, intercambio de datos e información y relación de buena vecindad entre los ribereños (Capaldo et. al. 2014).

La institucionalización de estos principios en un instrumento regional vinculante sería constituiría una herramienta fundamental para la evitar impactos ambientales, incluyendo aquellos procedentes de los tratados comerciales con otras regiones.

## REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este capítulo hemos destacado una serie de aspectos de la gobernanza del agua en la cuenca del río de la Plata, que podrían tener un impacto ambiental si continúa progresando el Acuerdo birregional entre la UE y el MERCOSUR.

Ante la creciente demanda especialmente de la agricultura y la posibilidad de contaminación por la intensificación industrial, que se prevé por las presiones del tratado de libre comercio entre ambos bloques, se requiere analizar críticamente el impacto en los socio-ecosistemas del área objeto de indagación.

Uno de los aspectos que se debería considerar es el sistema de los precios de los granos, ya que ellos son una fuente barata de “agua virtual”, y las externalidades generadas por el sector agrícola, entre ellas la degradación de los suelos, la pérdida de la biodiversidad, la contaminación generada por el uso intensivo de agroquímicos, el agotamiento de la disponibilidad o acceso al agua por parte de las comunidades rurales de menores recursos, la pérdida de los servicios ecosistémicos.

En este contexto se hace necesario la implementación de sistemas de producción agrícola de mayor diversidad, con inclusión de cláusulas que den lugar a una racionalidad ambiental y no sólo económica. Un obstáculo crucial para avanzar en este sentido son las culturas agrícolas predominantes en la región, que tienden a valorar la producción como único servicio de los agrosistemas.

Surge la necesidad de encontrar modelos alternativos que son factibles de ser incorporados. Por ejemplo, la agroecología o el pago por los servicios de los ecosistemas. Mencionamos aquí a modo de ejemplo un caso exitoso: el establecimiento de un Programa de Pago por Servicios Ambientales en Brasil a partir de una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En noviembre de 2010 se presentó un Proyecto Ley en el Municipio de São Bento de Sul, en el Estado de Santa Catarina, sobre una Política Municipal de Servicios Ambientales, que consiste en la implementación de un programa municipal de Pago por los Servicios Ambientales (PSA). Ese pro-

yecto se institucionalizó con la Ley 2677, el 24 de noviembre de ese mismo año 2010. La Ley determina el desarrollo de un programa denominado “*produtor de Água do Rio Vermelho*”, siendo establecido por el Decreto 0634, el 22 marzo de 2011. Para acompañar al PSA fue creado el “*Comitê Gestor do Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais*”, designado por el Decreto 0672, el 27 de abril de 2011.

Uno de los aspectos más interesantes del PSA es que se promueve un ordenamiento territorial ambiental con distintos usos del suelo, incluidos los de conservación. Por ejemplo, la Ley establece que se debe preservar el área de 30 metros en las orillas del río Vermelho. Es esa área no se puede habitar, ni instalar granjas, ni actividades agrícolas familiares o comerciales. Ello fue objeto de controversia por las limitaciones a los derechos de propiedad, sin embargo el objetivo no es meramente imposición de la ley sino el desarrollo de una nueva cultura agraria en el en el que los agricultores internalicen la necesidad de la preservación de los servicios de los ecosistemas asociados al agua y los beneficios que ello comporta para la comunidad. Por ejemplo, uno de los servicios de los ecosistemas de los bosques los márgenes del río Vermelho es la potabilización del agua. Por lo tanto, su preservación, además de proteger la biodiversidad e integridad de los ecosistemas de esa cuenca, generan un ahorro en concepto de gastos requeridos para la producción de agua potable. Por ese motivo la Prefectura de São Bento do Sul, a través del Servicio Autónomo Municipal de Agua y Saneamiento (*Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto – Samae de São Bento do Sul*) otorgan a los productores que estén dentro del Área de Protección del río Vermelho un pago por servicios ambientales y un título de Propietario Productor de Agua, a quienes mantengan o recuperen esas áreas<sup>6</sup>.

---

6 Los datos volcados fueron recolectados en una salida de campo en el contexto de la participación del autor en el *Forest Research and Cooperation for Sustainable Development, XXV IUFRO World Congress*, 29 de septiembre al 5 de octubre 2019, Curitiba (Brasil).

Este tipo de gestión promueve la valoración de otros tipos de servicios de los agrosistemas, además de la producción de carne y granos, como los valores, culturales y paisajísticos, que pueden ser motivo de diversificación de las actividades, por ejemplo, promoviendo el turismo ecológico. Este programa pionero del Municipio de Sao Bento do Sul fue replicado posteriormente en otras localidades de Brasil.

A pesar de estos casos exitosos de pago por servicios de los ecosistemas en Brasil, el enfoque ecosistémico y la gestión integral de los recursos hídricos –presentes en los Objetivos del Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas y otras normas incluidas en el Acuerdo MERCOSUR-UE, como el CBD– están muy débilmente presentes en la gobernanza del agua en la cuenca del Plata.

Sin embargo, los Estados ribereños de esta cuenca: Brasil, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Argentina, a través de sus prácticas consuetudinarias y sus regulaciones nacionales e internacionales, consolidaron un *Corpus Juris Aquarum Ambiental*, que es aplicable a múltiples usos en la cuenca, y para lograr una gestión sostenible del agua.

Para progresar en este sentido, sería fundamental avanzar en la constitución de una instancia de supranacionalidad con autoridad vinculante para los estados ribereños, y la firma de las principales normas internacionales en materia de RHC, como el Tratado de Nueva York (1997) y el Convenio del Agua de Helsinki (1992).

Otro punto fundamental es el intercambio y colaboración con la UE para la reconversión de procesos productivos tendientes a reducir la contaminación. En este sentido cabe destacar la cooperación técnica entre MERCOSUR y Alemania para promover una producción más limpia en las industrias del bloque, por ejemplo, a través del proyecto de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) con el MERCOSUR. Dicho proyecto fue denominado, en Montevideo, en 1999: “Competitividad y Medio Ambiente: Fo-

mento de la Gestión Ambiental (GA) y de la Producción Más Limpia (PML) para las Pymes” (Sosa, 2004).

La gobernanza del agua, a su vez, debería estar vinculada no sólo con las variables ecológicas sino con productos de mayor valor agregado y a largo plazo. En materia de biocombustibles, es posible imaginar un escenario alternativo basado en la producción de biocombustibles de segunda generación, es decir, sustentados en materias primas no comestibles como la *jatropha*, las microalgas, la camelina o la salicornia y utilizando tecnología convencional (Ferro, 2011). En el sector industrial se deben incrementar las capacidades productivas y de innovación en un proceso que genere sinergias entre los institutos de investigaciones científicos y tecnológicos con el sector privado.

Finalmente, por la magnitud de la crisis asociada a la expansión global del COVID-19, en pleno auge mientras esto se escribe, resulta pertinente la consideración de algunos aspectos relevantes para el tema que hemos tratado.

Si bien es difícil anticipar la magnitud y consecuencias de la pandemia, la consideración de las asimetrías ambientales como factor problemático en la institucionalización del Acuerdo entre ambos bloques nos lleva inferir que la crisis asociada al COVID-19 será un factor de complejización. Un primer aspecto a destacar es que las tensiones inherentes a los países del MERCOSUR se han agudizado.

Como una estrategia de Brasil a la crisis provocada por el COVID-19, apoyada por Uruguay y Paraguay, fue acelerar las negociaciones para la firma de TLC con Corea del Sur, Canadá, India, Líbano y Singapur, entre otros. A fines de abril de 2020, Argentina anunció la decisión de suspender su participación de las negociaciones del MERCOSUR a excepción del Acuerdo con la UE. Ello generó una de las mayores crisis internas del bloque sudamericano. Posteriormente las Partes moderaron sus posiciones y en la

LVI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, el 2 de julio de 2020, los presidentes ratificaron su compromiso con el proceso de fortalecimiento del bloque regional y, entre los temas tratados se acordó coordinar esfuerzos para afrontar la crisis sanitaria (MERCOSUR, 2020). Cabe destacar que, a principios de julio de 2020 Brasil es el segundo país más afectado en el mundo por el COVID-19, detrás de Estados Unidos, con más de 60.000 fallecidos y 1,5 millones de casos. El mismo presidente brasileño, Jair Bolsonaro, dio positivo en un test de coronavirus pocos días luego de la mencionada Cumbre.

Por parte de la UE, a pesar que es una de las regiones más afectadas del mundo, siempre mantuvo una voluntad de avanzar en el acuerdo birregional y concretar la firma definitiva para antes de fin del 2020. Esto que fue ratificado por el Alto Representante para el Comercio Exterior, Josep Borrel, en ocasión de la Cumbre del MERCOSUR del 2 de julio, que llamó a acelerar la firma definitiva del acuerdo interbloques, (MERCOSUR, 2020).

Sin embargo, para que el acuerdo birregional rija, además de ser aprobado por unanimidad, por los congresos del MERCOSUR también debe serlo por el Consejo Europeo, el Parlamento Comunitario y los parlamentos nacionales. Sin embargo, algunos países, como Bélgica y Holanda, y muchas organizaciones, principalmente del sector agrícola y ambientalistas, han planteado severas objeciones. Uno de los aspectos más polémicos gira en torno a los impactos socioambientales negativos, la deforestación de la Amazonía y las posiciones negacionistas del cambio climático del Gobierno de Brasil. En el caso del presidente francés Emmanuel Macron adelantó su veto por las políticas agresivas contra el ambiente amazónico por el gobierno de Bolsonaro (MERCOSUR, 2020). Recientemente, el Ministro de Medio Ambiente brasileño, Ricardo Salles ratificó ese tipo de políticas al afirmar que la coyuntura de la crisis pandémica es un escenario propicio para la reducción de las áreas naturales protegidas. El ministro brasileño

se encuentra gravemente cuestionado por su gestión. El 6 de julio de 2020, la fiscalía de ese país pidió su destitución por el “desmonte del sistema de protección ambiental” que provocó el aumento de la deforestación, los incendios, la minería ilegal y la invasión de tierras (Infobae, 2020).

A modo de reflexión prospectiva, surge la necesidad de estudiar las vinculaciones entre el derecho y la política ambiental, la lucha contra el COVID-19 y su aplicabilidad en diversos contextos. Según Ribeiro (2020) el proceso de deforestación y alteración de los ecosistemas boscosos se encuentran asociado a cierto tipo de interacciones entre los animales y humanos que provocan mayor probabilidad de “saltos zoonóticos” y epidemias. Según el biólogo Rob Wallace el COVID-19 no es un incidente aislado, sino que debe verse en relación con la historia de las últimas décadas entre aparición de enfermedades infecciosas y ciertas prácticas de la ganadería como la cría industrial de animales, desde el feedlot hasta la cría de cerdos, de pollos, y de pavos, muy hacinados. Este tipo de prácticas son variables causales de la aparición de la gripe aviar en Asia, y de la gripe porcina (A H1N1), también del SARS. Por varios factores, estas enfermedades tienen condiciones que facilitan su propagación en poblaciones que viven en condiciones de hacinamiento en las ciudades, sobre todo en las zonas marginales.

Ahora bien, todas estas variables se encuentran presentes en el área de la cuenca del río de la Plata. La indagación sobre las causas de la crisis provocada por el COVID-19 conduce a la necesidad de avizorar un futuro donde sean esenciales el fortalecimiento o introducción de nuevos mecanismos de control y monitoreo ambiental y fitosanitario, para proteger la salud pública y la de los ecosistemas. Lo que está en juego en el mundo post pandemia es si se continuará con el modelo de capitalismo neoliberal destructivo de los ecosistemas o surgirá una gobernanza ambiental capaz de imponer límites a las tendencias irracionales del mercado.

Evidentemente, la actual crisis pandémica no es un hecho aislado, sino que forma parte de una crisis ambiental y civilizatoria. El exceso de apropiación del espacio ecológico por las sociedades humanas ha llevado a una era de ecocidios de gravísimas consecuencias para la biodiversidad y para la calidad de vida de los habitantes. El caso de la aceleración de la deforestación en la Amazonía es uno de ellos, aunque no todos tienen repercusiones políticas similares. En este contexto surge la necesidad de rescatar las ideas y debates que dieron origen al surgimiento de la cuestión ambiental en la agenda pública internacional en la Declaración de Estocolmo de 1972.

En ese entonces se plantearon, entre los principales tópicos, la cuestión de la equidad, la necesidad de revisar el orden económico mundial, la cuestión del “crecimiento cero” o “estacionario” que fuera planteada en el informe del Club de Roma por Dennis Meadows en 1972 en la obra “Los límites al crecimiento” (*The Limits to Growth*). Ante la brusca desaceleración de la economía por la actual crisis pandémica resulta pertinente retomar estas ideas y también los modelos alternativos.

El informe del Club de Roma fue respondido desde Argentina por la Fundación Bariloche en su Informe ¿Catástrofe y Nueva Sociedad? Se desarrolla allí un modelo alternativo: el Modelo Mundial Latinoamericano, donde, luego de un análisis exhaustivo, se llega a la conclusión de que los problemas que enfrenta la humanidad no son físicos sino sociopolíticos. No se cuestiona la necesidad de desaceleración del crecimiento económico, pero ello no se puede dar a partir de sacrificar los derechos al desarrollo de los países no desarrollados. La necesidad de la conservación y la protección deben ir acompañadas de la satisfacción de las necesidades básicas (MML, 2004).

En este contexto resulta fundamental retomar estos debates que se dieron hace medio siglo, que bajo diversas cosmovisiones, tuvieron la originalidad de cuestionar los modos de desarrollo imperantes y se planteó la necesidad de la relación entre el hombre y la naturaleza.

La radicalidad de estos enfoques se fue diluyendo en las décadas siguientes. En eventos posteriores se hicieron gigantescos esfuerzos por conciliar la protección ecológica con el desarrollo económico y se cambió el concepto de “ecodesarrollo” por el de “desarrollo sustentable”. En el contexto del Acuerdo MERCOSUR-UE, se requiere revisar críticamente hasta qué punto los tratados de “nueva generación” promueven una sinergia entre la protección del ambiente y los derechos fundamentales o si por el contrario podría aumentar la brecha entre la retórica sobre la protección ambiental y los efectos destructivos de la naturaleza por las tendencias irracionales del comercio mundial.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aledo, Antonio; Domínguez, Andrés (2001). “Teoría para una Sociología Ambiental”, en: Aledo, A.; Domínguez, A. (comps.). *Arqueología de la sociología ambiental*, Granada, Grupo Editorial, 2001.

Allan, Tony (1997). “‘Virtual water’: a long-term solution for water short Middle Eastern economies?”, en: *British Association Festival of Science*, Roger Stevens Lecture Theatre, University of Leeds, Water and Development Session - tue.51, 14.45, 9 September. Disponible en: <https://www.soas.ac.uk/water/publications/papers/file38347.pdf> (Consultado abril de 2020).

Argentina, Secretaria de Agricultura, Pesca y Alimentación (1996). Resolución 167/1996.

Acuerdo sobre el Sistema Acuífero Guaraní (2010). Disponible en: [https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani\\_Aquifer\\_Agreement-Spanish.pdf](https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifer_Agreement-Spanish.pdf) (Consultado abril de 2020).

Becerra Alipio, Dayana Lisbeth (2018). *Derecho Internacional aplicable a los Recursos Hídricos Compartidos*. (Tesis doctoral), Buenos Aires, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Blacksmith Institute (2013). *Annual Report 2013*. Nueva York.

Bustamante, Ana Marleny (2011). “Comparación de políticas ambientales en la Unión Europea, Comunidad Andina y MERCOSUR”, en: *Politeia*, Vol.34, N° 47, pp. 33-54.

Buzan, Barry; Ole, Waever; de Wilde, Jaap (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, Londres, Lynne Rienner.

Capaldo, Griselda (2009). “The Río de la Plata Basin” , en: Dellapenna, J.; Gupta, J. (comps.). *The Evolution of the Law and Politics of Water*, Berlín, Springer, pp. 299-315.

Capaldo, Griselda (2011). “Gobernabilidad Ambiental y Eficacia del Derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable”, en: Capaldo, Griselda (comp.), *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and sustainable Management of Water*, Buenos Aires, Mnemosyse, pp. 165-191.

Capaldo, Griselda et. al. (2013). “Evaluaciones jurídicas, ecológicas y sociales para el debate de la sustentabilidad y gobernabilidad en la gestión de cuencas en Sudamérica”, en: *IX Asamblea General Mundial de la Red Internacional de Organismos de Cuenca Fortaleza (Brasil)* 12 al 16 agosto. Disponible en: [http://www.riob.org/IMG/pdf/CAPALDO\\_ET\\_AL\\_RIOC\\_2013.pdf](http://www.riob.org/IMG/pdf/CAPALDO_ET_AL_RIOC_2013.pdf) (Consultado en abril de 2020).

Capaldo, Griselda et. al. (2014). “Evaluaciones Ecológicas, Jurídicas y Sociales orientadas hacia la Gestión de Cuencas Transfronterizas, con énfasis en la Cuenca del Plata”, en: Pastorino, Leonardo (Coord.): *De Códigos y Desafíos*

*Jurídicos para enfrentar la Crisis del Agua. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, pp. 159-168.

Castells, Manuel (1989). *La sociedad de la información*, Madrid, Alianza, Vol. I.

Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (1992). Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, de 17 de marzo. Disponible en: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/Water\\_Convention\\_Consolidated\\_Spa\\_for\\_web.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/Water_Convention_Consolidated_Spa_for_web.pdf) (Consultado en abril de 2020).

Comisión Económica para Europa (CEPE) de las Naciones Unidas (2004). “El Convenio de la CEPE de 1992 sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales”. Disponible en: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/documents/brochure\\_water\\_convention\\_spanish.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/documents/brochure_water_convention_spanish.pdf) (Consultado en abril de 2020).

Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC) (2016). *Análisis Diagnóstico Transfronterizo de la Cuenca del Plata (ADT)*. Disponible en: <http://cicplata.org/wp-content/uploads/2017/02/analisis-diagnostico-transfronterizo-de-la-cuenca-del-plata.pdf> (Consultado en abril de 2020).

Constanza, Robert, et. al. (2017). ‘Twenty years of ecosystem services: How far have we come and how far do we still need to go?’, en: *Ecosystem Services*, N° 28, pp. 1-16

Czar de Zanduendo, (2013). “Integración: nociones generales. Integración económica e integración regional”, en: Negro, Sandra (dir.), *Derecho de la Integración*. Buenos Aires/ Montevideo, Euros Editores/ B de F Ltda.

De Carvalho, Kleverton; Minaverry, Clara (2020). “The Effects of International Agreements on Water Security: A Critical Study of the EU and MERCOSUR”.

SUR Approaches”, en: Amaral, Alberto; Almeida, L.; Klein Vieira, L. (edits.), *Sustainable Consumption*, Cham, Springer, pp. 285-305.

Ferro, Mariano (2011). “Los biocombustibles y la huella hidrológica. Consideraciones para el caso de Argentina”, en: Andrich, Marta (ed.), *Biocombustibles, energía y alimentos*, en: Andrich, Marta (ed.), Buenos Aires, Antropofagia.

Ferro, Mariano (2015). *Paradigma ambiental e institucionalización jurídica. Participación ciudadana y judicialización del conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo*, (Tesis Doctoral), Buenos Aires, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

Ghiotto, Luciana; Echaide, Javier (2019). *Analysis of the agreement between the European Union and the MERCOSUR*, Berlín/ Buenos Aires/ Bruselas, The Greens/ EFA.

Grain (2019). “El acuerdo comercial Unión Europea-MERCOSUR intensificará la crisis climática provocada por la agricultura”. Disponible en: <https://www.grain.org/es/article/6356-el-acuerdo-comercial-union-europea-merc-sur-intensificara-la-crisis-climatica-provocada-por-la-agricultura> (Consultado en abril de 2020).

GWP (2003). *Integrated Water Resources Management. Global Water Partnership Technical Advisory Committee (TAC)*. SE -105 25, Estocolmo.

Infobae (2020). *La fiscalía de Brasil pide destituir al ministro de Medio Ambiente*. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/07/07/la-fiscalia-de-brasil-pide-destituir-al-ministro-de-medio-ambiente/>

Jaime, Ana María (2018). *La regulación internacional del pasivo ambiental en el comercio agrícola*. (Tesis doctoral), Buenos Aires, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

Lorenzetti, Ricardo (1997). “La protección jurídica del ambiente”, en: *La Ley*, Buenos Aires, N° 467.

Llamas Madurga, Manuel Ramón (2006). “Los Nuevos Paradigmas en la Política del Agua y en el Uso de la Energía”, *International Conference On Renewable Energies And Water Technology*, Almeria, pp. 1-16. Disponible en: <http://www.rac.es/ficheros/doc/00239.pdf> (Consultado en abril de 2020).

Martínez San Millán, C. M. (2020). “Hacia una efectiva implementación de los capítulos de comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea”, en: *Revista de estudios europeos*, N° 75, pp. 72-85.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (1991). *Tratado de Asunción*.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (1992). “Resolución N° 22/92/GMC”.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (1994). “Resolución GMC/Res N° 10/94”.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (1995). “Resolución 38/95/GMC”.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (2001). *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR*.

MERCOSUR-UE (2019). “Comercio y Desarrollo Sostenible”, en: MERCOSUR-UE. *Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUL-UE*, 2019, en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/comercio-y-desarrollo-sostenible> (Consultado en abril de 2020).

MERCOSUR (2020). “Selección de Noticias del MERCOSUR”, 3 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/18187/1/parlasur/seleccion-de-noticias-del-mercosur---3-de-julio-de-2020.html> (Consultado en julio de 2020).

Minaverry, Clara; Ferro, Mariano (2016). “La fragmentación jurídico-institucional como obstáculo para aplicar el paradigma ambiental”, en: *Reflexiones*, San José de Costa Rica, vol. 95, N° 1. Disponible en: <http://www.scielo.sa.cr/pdf/reflexiones/v95n1/1659-2859-reflexiones-95-01-00115.pdf> (Consultado en abril de 2020).

Modelo Mundial Latinoamericano (MML) (2004). *¿Catástrofe o nueva sociedad?* Buenos Aires: IDRC-CRDI.

Moscariello, Esteban (2020). “Brasil destrona a EE.UU. como el Principal Productor Mundial de Soja”, en: *La Bolsa de Rosario*, 15 de enero de 2020.

Organización de Naciones Unidas (1992). *Agenda 21*. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter18.htm> (Consultado en abril de 2020).

Organización de Naciones Unidas (1997). *Convention on the law of the non navigational uses of international water courses*. Disponible en: [https://treaties.un.org/doc/source/docs/A\\_RES\\_51\\_229-Eng.pdf](https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_51_229-Eng.pdf) (Consultado en abril de 2020).

Pengue, Walter (2009). “Agrofuels and Agrifoods: Counting the Externalities at the Major Crossroads of the 21st Century”, en: *Bulletin of Science Technology Society*, Vol. 29, N°3, pp. 167-179.

Pigretti, Eduardo (2007). *Derecho Ambiental Profundizado*. Buenos Aires, Editorial La Ley.

Pigretti, Eduardo; Bellorio Clabot, Dino; Cavalli, Luis (2010). *Derecho Ambiental de aguas*, Buenos Aires, Lajouane.

Querol, María (2014). “The UN Watercourses Convention and South America”. Disponible en: [www.internationalwaterlaw.org/blog/2014/08/21/dr-maria-querol-the-un-watercourses-convention-and-south-america/](http://www.internationalwaterlaw.org/blog/2014/08/21/dr-maria-querol-the-un-watercourses-convention-and-south-america/) (Consultado en abril de 2020).

Radovich, Violeta (2016). “Reflexiones sobre el rol del MERCOSUR en la protección ambiental de los recursos acuáticos y marinos”, en: *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 41, pp. 239-258.

Ribeiro, Silvia (2020). “Las causas de la pandemia. No le echen la culpa al murciélago”, en: *Página 12*, 3 de abril.

Saldívar, Américo (2013). “Gobernanza multidimensional del agua: la Directiva Marco del Agua europea. Dificultades de su aplicación”, en: *Economía Informa*, N° 381, pp. 74-90.

Schatan, Claudia (1999). *Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo.

Schmidt, Mariana. (2015). “Política ambiental, avance de la frontera agropecuaria y deforestación en Argentina: el caso de la ley ‘De Bosques’”, en: *GeoPantanal*, N° 18, pp. 121-139.

Svampa, Maristella; Viale, Enrique (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y del despojo*, Buenos Aires, Katz.

Sosa, Alberto (2004). *MERCOSUR y Medio Ambiente*. Disponible en: <http://www.amersur.org/MedioAmb/MSyMedioAmbiente.htm> (Consultado en abril de 2020).

Sussan, María Franci; Fantin, María Alejanda (2013). “Analysis of cancer incidence by department in the province of Córdoba-Argentina (2004-2008): rates of incidence and detection of spatial clusters”, en: *XXVII IUSSP International Population Conference, International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP)*.

Unión Europea. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2000). “Directiva Marco del Agua de 23 de octubre de 2000”, en: Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, N° 327, diciembre. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2000/327/L00001-00073.pdf>.

Unión Europea (2010). “Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, en: *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo, C 83/51.

UNESCO (2013). *Año Internacional de la cooperación en la esfera del agua*. Disponible en: [http://aquabook.agua.gob.ar/files/upload/contenidos/10\\_1/2013-UNESCO-EsferadelAgua\\_ES.pdf](http://aquabook.agua.gob.ar/files/upload/contenidos/10_1/2013-UNESCO-EsferadelAgua_ES.pdf) (Consultado en abril de 2020).

WWAP, Dhi Water Policy, Pnuma-Dhi Centro para el agua y el medio ambiente (2009). *Integrated Water Resources Management (IWRM) in Action*. Disponible en: <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/references/iwr-in-action-unescounwwapunep-dhi-2009.pdf> (Consultado en abril de 2020).

Yoboué, Michel; Kaufman, Jonathan (2018). “Inside the dirty fuels campaign: Lessons for business and human rights”, en: *Business and Human Rights Journal*, Vol. 3, N° 2, pp. 291-297.

Zuberman, Federico (2011). “La Cuenca del Río Paraná: núcleo central de la producción mundial de soja”, en: *V congreso iberoamericano sobre desarrollo y ambiente de Redibec / V jornadas de la Asociación Argentino Uruguaya de Economía Ecológica*, Santa Fe.

Zuberman, Federico (2014). *Agricultura industrial y agronegocio. La patria sojera: el modelo agrosojero en el Cono Sur*, Buenos Aires, El Colectivo.

## **SOBRE LOS AUTORES**

### **Mariano FERRO:**

Es Licenciado y Profesor en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) de la Argentina. Becario postdoctoral del Consejo Nacional de Actividades Científicas y Técnicas (CONICET). Investigador del Instituto de Ecología y Desarrollo Sustentable (INEDES) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio Gioja”. Profesor en la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF).

### **Paula FERNÁNDEZ HELLMUND:**

Es Profesora, Licenciada y Doctora en Ciencias Antropológicas por la UBA. Directora del Observatório Social da América Central e o Caribe (OSACC) de Brasil y de la Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales de la Argentina. Vice-directora del Grupo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Capitais Transnacionais, Estado, Classes dominantes e conflitividade na América Latina e Caribe (GIEPTALC) de Brasil. Actualmente, es profesora de la carrera de Licenciatura en Relaciones Internacionales e Integración, la Especialización en Relaciones Internacionales Contemporáneas, y la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) de Brasil. Investigadora del Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO) de la Argentina.

## **Fernando ROMERO WIMER:**

Es Licenciado y Profesor en Historia, y Magíster en Desarrollo y Gestión Territorial por la Universidad Nacional del Sur (UNS) de la Argentina. Doctor en Historia por la UBA. Actualmente es profesor de la UNILA, desempeñándose en las carreras de Licenciatura en Relaciones Internacionales e Integración, Especialización en Relaciones Internacionales Contemporáneas y la Maestría en Relaciones Internacionales de esa universidad. Director del CEISO y del GIEPTALC; investigador externo del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA) de la UBA; miembro del colegio de post-graduación de la Facultad de Agronomía de la Universidad de la Republica (UDELAR), Uruguay; y asesor del Centro de Estudios sobre las Américas de la Nanjing Agricultural Univesity (NAU), República Popular China.

## **María Victoria ZARABOZO MILA:**

Es Abogada por la Universidad Católica Argentina (UCA) y Master en Derecho Ambiental por la Universidad del País Vasco/Eusko Ikaskuntza (San Sebastián, España). Además, es Especialista en Recursos Naturales y Medio Ambiente y Doctora en Ciencias Jurídicas por la UBA. Actualmente se encuentra cursando el Post-Doctorado en Ciencias Jurídicas de la UBA.



Este libro se terminó de editar el 5 de agosto de 2020 en Ediciones del CEISO Bahía Blanca - República Argentina

