

INFORME *INTEGRAR*

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

IIL-FCJS-UNLP

CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

E-MAIL integra.unlp@gmail.com

www.iil.jursoc.edu.ar

N° 129 – JUNIO DE 2021

SUMARIO

- LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO DE ÚLTIMA GENERACIÓN Y SU INCIDENCIA SOBRE SU COMPETITIVIDAD RELATIVA DE PAÍSES EN DESARROLLO
- INTEGRACIÓN, NEOPROTECCIONISMO Y CUESTIÓN AMBIENTAL: EL CASO DEL ACUERDO MERCOSUR - UE
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
- INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

INTEGRACIÓN, NEOPROTECCIONISMO Y CUESTIÓN AMBIENTAL: EL CASO DEL ACUERDO MERCOSUR-UE*

Oscar E. Fernández-Guillén
Licenciado en Economía

Introducción

Teóricamente la Unión Europea (UE) es una unión económica y monetaria y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), una mal definida unión aduanera (UA) con una zona de libre comercio (ZLC) imperfecta⁴². Mientras que el primer esquema de integración posee una lógica institucional supranacional, el segundo implica un proceso intergubernamental. En consecuencia, los miembros de la UE internalizan sus normas de forma directa, una vez que estas son aprobadas por los estamentos regionales supranacionales correspondientes; pero el MERCOSUR está supeditado a los procedimientos legislativos internos de cada uno de los Estados Parte, paso previo para que luego opere el principio de *vigencia simultánea* a nivel normativo. Así, esta primera divergencia en los procedimientos de aplicación de normas hace que el avance en materia ambiental dentro del MERCOSUR sea escaso –o nulo– y surjan controversias entre los bloques durante el proceso de acercamiento interregional que no resultan fáciles de resolver.

Desde abril de 2000 el MERCOSUR y la UE negocian una ZLC birregional, cuyos antecedentes se remontan al año 1995 cuando las relaciones interbloques fueron guiadas por el Acuerdo Marco de Cooperación MERCOSUR-UE, firmado el 15 de diciembre de 1995 y en vigor desde el 1 de julio de 1999. Las negociaciones del nuevo Acuerdo MERCOSUR-UE se realizaron a lo largo de dos décadas y concluyeron en junio de 2019. Sin embargo, para que entre en vigor hace falta la ratificación de dicho

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana en el seminario “Los Procesos de Integración y la Cuestión Ambiental” a cargo de la Profesora Leila Devia, del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata

⁴² Cuestionamientos que obedecen a sus múltiples inconsistencias en cuanto al arancel externo común (AEC), sus perforaciones y la existencia de una política comercial común; además de una desgravación que tampoco abarca la totalidad del universo arancelario.

instrumento de derecho económico internacional por parte del Parlamento Europeo y demás cuerpos legislativos mercosurianos.

Hoy en día la oposición al acuerdo se presenta del lado europeo y el principal argumento esgrimido por los actores involucrados en el proceso es la cuestión ambiental en el MERCOSUR, básicamente a raíz de la tragedia acontecida en la Amazonia brasileña, la política ambiental del presidente Jair Bolsonaro y las posibles repercusiones futuras sobre este territorio de gran importancia natural.

En tal sentido, surge la hipótesis de que la materia ambiental esté constituyéndose en una barrera artificial de tipo no arancelaria entre el MERCOSUR y la UE, por cuanto estaría siendo empleada por los países desarrollados (PD) de la UE como nuevo argumento proteccionista, cuya verdadera –o solapada– razón de ser estaría en que los productores de la UE se verían enfrentados a la competitividad agrícola del MERCOSUR, en un contexto donde dicho sector es ampliamente protegido por la unión.

Dentro de este orden de ideas, el objetivo general del trabajo es analizar el potencial uso de la cuestión ambiental como recurso neoproteccionista de los PD europeos, para lo cual se enfocará en el caso particular del reciente Acuerdo MERCOSUR-UE en aras de identificar los fundamentos o componentes estructurales que explicarían el porqué de la resistencia manifiesta en el actual proceso de ratificación del tratado, fase última para su vigencia. Al efecto, se empleó una investigación de tipo documental-descriptiva, apoyada en métodos cualitativos para la obtención, revisión y procesamiento de diversas publicaciones dedicadas a la temática.

El documento consta de tres apartados. En el primero se discutirán algunas nociones teóricas y otros tópicos que serán empleados en el análisis. La segunda parte tratará sobre el contexto institucional de las políticas ambientales de los procesos de integración, con énfasis en los principios característicos de la actuación europea. La tercera sección contrastará el análisis teórico-institucional con los argumentos empleados al momento de explicar los motivos de la oposición a la aprobación del acuerdo. Por último, se cerrará con las conclusiones del estudio y algunas recomendaciones.

I. Economía, cuestión ambiental e integración regional: apuntes necesarios

Desde el punto de vista del análisis estructural, toda economía posee una estructura que está condicionada por los recursos naturales de que dispone. En otras palabras, sabiendo que la estructura económica comprende aquel conjunto o totalidad de relaciones de producción existentes en una unidad geopolítica determinada (Córdova y Silva Michelena, 1982), dichas relaciones de producción entrañan la organización humana dedicada a la transformación (mediante el uso de sus capacidades físicas y mentales) de factores productivos presentes en el medio físico para la obtención de bienes destinados a la satisfacción de necesidades. Es así como el modo de producción de cada país involucra ambos componentes: relaciones de producción (organización social) y fuerzas productivas (recursos naturales y humanos).

Entonces, la estructura de toda economía se levanta sobre una infraestructura (Maza Zavala, 2002), hábitat económico (Tamames y Rueda, 1998) o medio físico, que no es otra cosa que la naturaleza, la cual sirve como escenario, instrumento y objeto de la actividad económica; es el factor “tierra”, con su relieve geográfico, flora, fauna, subsuelo y sus yacimientos, hidrografía, clima, fuerzas naturales (*ej.*, agua y viento), entre otros (Uslar Pietri, 2006).

Por lo tanto, la naturaleza es la base de la economía, porque está constituida por todos los recursos físicos (*i.e.*, condiciones naturales del espacio geográfico) y humanos disponibles (Tamames y Rueda, 1998); valga decir, aporta todas las fuerzas, factores, medios, productos y objetos existentes y disponibles para la producción y la circulación de la riqueza (Maza Zavala, 2002). De este principio nace una estrecha y bidireccional relación entre los actores involucrados, cuya comprensión es imprescindible a los fines de la discusión: así como la naturaleza condiciona el destino económico del hombre, el hombre influye sobre el medio físico a medida que ejecuta sus actividades económicas (Uslar Pietri, 2006).

La segunda causalidad enunciada es quien despierta mayor preocupación, debido al creciente impacto negativo que los distintos modos de producción actuales generan sobre la naturaleza; máxime en el contexto de una economía cada vez más global que amplía y acelera tanto los procesos productivos, desde el *up-stream* hasta el *down-stream* (*i.e.*, explotación de recursos naturales y materias primas, transformación industrial para la agregación de valor y distribución de mercaderías intermedias o finales), como los patrones de consumo.

En tal sentido, dentro de las relaciones económicas internacionales se ha verificado durante los últimos años una notable tendencia hacia el incremento de la inclusión de disposiciones medioambientales en los acuerdos comerciales regionales (ACR) celebrados entre grupos de países. Esto responde generalmente a dos motivos (que a su vez las tipifican): incrementar la cooperación ambiental, por un lado, y negociar compromisos ambientales para avanzar en aquello que no se ha logrado a nivel multilateral, por el otro (George, 2014).

Asimismo, las previsiones básicas o más comunes verificadas dentro de los ACR suelen presentarse de dos formas: o bien están asociadas explícitamente al sistema normativo multilateral, invocando el Artículo XX del GATT⁴³ o el Artículo XIV del GATS⁴⁴, por ejemplo; o bien las contienen implícitamente como parte de la agenda interna plurilateral, refiriéndose al medioambiente y al desarrollo sostenible en el Preámbulo de los documentos suscritos por las partes contratantes. En cualquier caso, la cooperación ambiental ha sido el tipo de disposición más presente. Y entre los factores que han influido sobre esta tendencia se encuentra la ampliación de los mandatos políticos de EE. UU. y la UE para los ACR donde participan, caracterizándose por incluir disposiciones que conminan a cumplir con acuerdos ambientales multilaterales y conducen a otros países a seguir su camino (George, 2014).

Mas, de ser concebidas inicialmente como una necesidad para contribuir con la protección del medioambiente, estas disposiciones pueden convertirse en un problema para los propios ACR cuando encierran motivos que van más allá del fin primigenio, cuando lo ambiental no es un objetivo exclusivo sino que va conexo a otros, e inciden sobre áreas sensibles para las partes (*ej.*, sector agrícola), condicionan las relaciones entre ellas (*ej.*, una parte exige más requisitos de los que pueden ser obligatorios o ejerce presión sobre la otra invocando “reciprocidad” [Pastorino, 2005]) u ocultan estrategias de protección frente a una potencial competencia (*ej.*, paradigma de la

⁴³ Excepciones generales, que no deben aplicarse como “un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional”. Lo medioambiental comprende las medidas de los literales: b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; y g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales (GATT-OMC, 1994a).

⁴⁴ Excepciones generales, con las mismas condiciones del GATT, pero circunscritas solamente al literal b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales (GATS-OMC, 1994).

multifuncionalidad de la agricultura europea [Massot Martí, 2002; Carretero García, 2003; Trueba Herranz, 2003; Pastorino, 2005]).

Como resultado, terminan convirtiéndose, a nivel práctico, en trabas técnicas para el acceso a mercados (*i.e.*, barreras no arancelarias) (Centro de Economía Internacional [CEI], 2003) y, a nivel jurídico-político, en obstáculos para la entrada en vigor de los acuerdos suscritos, ora por oposiciones parlamentarias a su ratificación, ora por presiones emanadas de élites y demás actores afectados que buscan defender un “*statu quo* de intereses” (Massot Martí, 2003).

Dichas prácticas son nuevas expresiones del viejo proteccionismo y su uso es más frecuente en los países desarrollados (PD) cuando la cuestión ambiental está ligada al sector agrícola. La razón de tal comportamiento se halla en la estructura de sus economías: los PD protegen al sector agrícola (primario) más que los países en desarrollo (PED) porque este contribuye cada vez menos al PIB (*i.e.*, la razón **Agricultura/PIB** decrece), en virtud de que los sectores industriales (secundario) y de servicios (terciario) son los mayores contribuyentes al producto (Lamo de Espinosa, 2003).

Esto es, el neoproteccionismo de los PD crece a medida que el peso de la agricultura dentro de la economía decrece y por ello legitiman el empleo de medidas ambientales que se cuelan entre los temas permitidos por el sistema multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC), tal y como el paraguas abierto por la fórmula de los *Non Trade Concerns* derivada del Acuerdo de Marrakech (1994) y, concretamente, del Acuerdo sobre la Agricultura⁴⁵ (Atance Muñiz, 2003; Trueba Herranz, 2003; Pastorino, 2005).

De lo anterior también se desprende otro problema estructural inherente a las diferencias en grado de desarrollo de los países Norte-Sur, donde los PD no dependen del sector primario pero los PED sí lo hacen en mayor medida. Por ende, el

⁴⁵ El preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura señala que “los compromisos en el marco del programa de reforma deben contraerse de manera equitativa entre todos los Miembros, tomando en consideración las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente” (GATT-OMC, 1994b). Esto significa dos cosas: 1) que el tema ambiental está amparado dentro del sistema multilateral al ser definido como preocupación no comercial y 2) que el proceso de reforma del comercio agrícola podía asumir dichas preocupaciones (Artículo 20). En suma, abrió la puerta al uso de medidas que pueden ampararse jurídicamente con el solo hecho de invocar la fórmula *Non Trade Concerns*.

neoproteccionismo de los PD supone más desventajas para los PED en términos de restricciones para el acceso a los mercados menos competitivos de aquellos y del poder de negociación internacional para enfrentar el uso de determinadas fórmulas o la extensión de los mandatos políticos de los PD. A partir de estos hechos es que se afianzan la cooperación Sur-Sur y la integración regional de los PED como respuesta geopolítica y geoeconómica, tal y como sucedió en los orígenes del MERCOSUR (Axline, 1999; Bernal-Meza, 2000; Mellado, 2009; Gardini, 2010; Peña, 2011).

Dentro de este orden de ideas se inscribe la inquietud por analizar el contexto de la resistencia europea a la ratificación del Acuerdo MERCOSUR-UE, como caso particular y de actualidad que invoca razones medioambientales. Para ello, las primeras aproximaciones al basamento del problema se abordarán en la siguiente sección.

II. Contexto de las intervenciones ambientales en el MERCOSUR y la UE

Antes de comenzar a esbozar las principales líneas del tema ambiental dentro de los esquemas de integración objeto de estudio, es importante resaltar ciertas características inherentes a ellos que, de entrada, diferenciarán el tratamiento de la materia en cada uno.

En primer lugar, la UE y el MERCOSUR son esquemas de integración creados con concepciones distintas y por ello se diferencian en su lógica institucional; es decir, en la funcionalidad jurídico-institucional adoptada para su gobernabilidad, a nivel de conducción, toma de decisiones o solución de conflictos, y que –a su vez– es el resultado de un conjunto de motivaciones propias surgidas a partir de un contexto histórico, económico, social o cultural particular (Mellado, 2010; Briceño Ruiz, 2018; Fernández-Guillén, 2020).

Así, mientras que la UE se creó abarcando dimensiones y objetivos más amplios, resultantes en un regionalismo supranacional; el MERCOSUR emergió en el ámbito de la integración económica, con objetivos comercialistas y sin pretensiones supranacionales que definieron una conducción intergubernamental (Pastorino, 2005; Fernández-Guillén, 2020). Además, el bloque sudamericano presenta el agravante de una tendencia que rebasa el intergubernamentalismo y aplica la dinámica del interpresidencialismo, caracterizado por concentrar el poder decisorio en los gobiernos más que en las instituciones regionales concebidas para ello, lo cual le debilita institucionalmente al propiciar un déficit democrático (traducido en incumplimiento de

acuerdos e indisciplina de los Estados Partes), la prevalencia de intereses nacionales por encima de los regionales y, en suma, un funcionamiento ineficaz que afecta negativamente tanto su dinamismo intra y extrarregional como la evolución y profundización de la integración (Grandi, 1998; Malamud, 2003; Mellado, 2009; Mellado, 2010; Mellado y Alí, 2010; Mellado, 2016).

En segundo lugar, y como efecto de la lógica institucional descrita, el MERCOSUR no posee ningún tipo de políticas comunes⁴⁶. Su lógica institucional hace que estos aspectos correspondan al plano nacional y, a lo sumo, a nivel regional son tratados con base en los principios de coordinación (política) y armonización (legislativa) consagrados en el Tratado de Asunción (MERCOSUR, 1991; Olivar Jimenez, 1994). Por analogía, lo mismo ocurre con las políticas y normas ambientales y con el sistema jurídico agrario del MERCOSUR, aún y cuando el sector agrícola desempeña un rol preponderante dentro de las economías integrantes (Pastorino, 2005).

II. 1 Tratamiento de la temática ambiental en el MERCOSUR: un marco cooperativo

La particularidad de su funcionalidad jurídico-institucional genera en el MERCOSUR un doble problema: por un lado, así como no hay políticas comunitarias que aglutinen criterios y operen coordinadamente para atender determinados temas dentro de la región o en su relacionamiento externo; por el otro, la existencia de distintas políticas nacionales redundan en modelos disímiles que pueden chocar entre sí, acarrear desacuerdos y desencuentros entre los Estados Partes (e.g., tratamiento ambiental del gobierno de Bolsonaro en Brasil) y dar pie a barreras no arancelarias para el comercio intrarregional. La falta de coordinación y convergencia de políticas es otra muestra de que el bloque carece de una mínima organización y esto significa heterogeneidades, contradicciones e incoherencias al definir y aplicar políticas; ausencia de planificación, ejecución de acuerdos y seguimiento al logro de metas u objetivos; e inexistencia de agendas comunitarias para abordar los temas que le son de interés (Mellado, 2009, 2010).

⁴⁶ Siendo por definición un mercado común (MC), con libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, es también una unión aduanera (UA) y, teóricamente, debería poseer una política comercial común frente a terceros. Sin embargo, esto no ha sido definido correctamente y en la práctica no abarca más que un arancel externo común (AEC), con múltiples perforaciones, y una nomenclatura común (NCM).

Un claro ejemplo de dicha falencia se refleja sobre la manera de tratar la cuestión ambiental como bloque, pues al ingresar al portal del MERCOSUR se constata que el menú de información oficial contiene una sección denominada “Temas” y dentro de esta lista de prioridades no figura lo medioambiental, como sí sucede con: agenda digital, agricultura, asuntos sociales, cooperación internacional, cultura, educación, derechos humanos entre otros. Es solo a nivel de la cooperación donde aparece lo ambiental, pero tampoco lo maneja a través de una agenda con objetivos y metas particulares, sino que lo aborda circunscrito al ámbito de las dos modalidades de cooperación manejadas: extra e intrarregión.

En cuanto a la cooperación internacional del MERCOSUR, es allí donde el medio ambiente posee un lugar prioritario, aunque no va más allá de enmarcarlo dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (MERCOSUR, 2021).

Y en lo atinente a la celebración de acuerdos internacionales, únicamente contempla el Memorando de Entendimiento entre el MERCOSUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), suscrito el 16 de diciembre de 2018, cuyo fin es identificar e implementar acciones conjuntas de cooperación en áreas de mutuo interés relacionadas con el medio ambiente. Tal implementación sería mediante programas y proyectos sujetos a disponibilidades presupuestarias y al sistema normativo de las Partes. En el caso del MERCOSUR, una vez haya consenso para ejecutar determinado proyecto, éste debe ser aprobado por el Grupo de Mercado Común (GMC), quien actuará mediante el Grupo de Cooperación Internacional (GCI) y él –a su vez– coordinará los trabajos del Memorando con el Sub Grupo de Trabajo (SGT) N° 6 “Medio Ambiente” (MERCOSUR, 2018).

El mismo tratamiento cooperativo se le otorga en la agenda intrarregional y en este plano se comprueba lo explicado *ut supra* sobre las dificultades que supone su lógica institucional al conocer que “Para el desarrollo de programas y proyectos de cooperación los Estados Partes identifican y actualizan distintas áreas temáticas consideradas como prioritarias, como son: salud, educación, medio ambiente, género, comercio intrarregional, integración productiva, entre otros” (MERCOSUR, 2021). Esto significa que, si lo ambiental no goza de relevancia en las agendas nacionales, no hay avance en programas ni proyectos para la cooperación regional medioambiental.

II. 2. Abordaje de la cuestión ambiental en la UE, áreas de interés normativo y convenios ambientales donde participa

En contraste con el MERCOSUR, el carácter supranacional de la UE permite que en ella existan políticas comunes. Igualmente, en el orden jurídico, la supranacionalidad trajo consigo una regla básica: “la primacía del derecho comunitario, su aplicabilidad directa o el efecto directo de sus disposiciones” (Lezertua Rodríguez, 2016, p. 6) dentro de los Estados. Al referirse a la política ambiental de la UE, Lezertua Rodríguez (2016) señala que

Es habitual en la doctrina jurídica situar el origen de la política europea en materia de medio ambiente en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Comunidades Europeas, celebrada en París en octubre de 1972. (...) Esa actuación resultó una reacción a uno de los grandes hitos en la agenda medioambiental de la Comunidad Internacional como fue la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente de Estocolmo en junio de 1972. Al rescoldo de la conocida como la primera “Cumbre de la Tierra” los líderes de la Comunidad Económica Europea plantearon la necesidad de establecer una política comunitaria en materia de medio ambiente que acompañase al crecimiento económico. Esa Cumbre dio sus frutos de inmediato ya que, a los pocos meses, en diciembre de 1973, se acordó el primer programa de acción en materia de medio ambiente para los años 1973-1977 (p. 2).

Esta vasta experiencia durante casi 50 años también marca diferencias con otras regiones, pues incluso el acervo legislativo medioambiental europeo sirve como modelo para el resto del mundo, con normas que regulan diversas materias como: calidad del aire, del agua y del suelo; gestión de los residuos o protección de los espacios naturales y la biodiversidad (Lezertua Rodríguez, 2016). Esto, más su citada incidencia sobre los ACR, permite inferir que –dado su peso– la UE influye directamente sobre la gobernanza ambiental mundial.

La UE reconoce que la calidad ambiental es crucial para la salud, la economía y el bienestar, por ello plantea enfrentar los desafíos del cambio climático, el consumo y la producción insostenibles y las distintas formas de contaminación. En respuesta, las políticas medioambientales y la legislación de la UE buscan proteger los hábitats naturales, mantener la atmósfera y el agua limpias, garantizar la adecuada eliminación

de los residuos, mejorar el conocimiento sobre los productos químicos tóxicos y ayudar a las empresas a avanzar hacia una economía sostenible (EUR-Lex, 2021).

Sobre cambio climático, la UE ha definido políticas y estrategias impulsadas en las negociaciones internacionales sobre el clima, comprometiéndose con asegurar la adecuada aplicación del Acuerdo de París y aplicar el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE). La política medioambiental europea está normada en los artículos 11 y 191 al 193 del Tratado de Funcionamiento de la UE; y con base en el artículo 191, propone como un objetivo explícito de ella luchar contra el cambio climático. De igual manera, el desarrollo sostenible es un objetivo general para la UE ligado con lograr un “alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”, conforme al artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (EUR-Lex, 2021a).

En síntesis, las políticas y la legislación ambiental en la UE están circunscritas a actuar en áreas de interés como: la lucha contra el cambio climático; el aire; los productos químicos; la naturaleza y la biodiversidad; el ruido; el suelo y los bosques; los residuos; las costas y el medio marino; la industria y la contaminación (EUR-Lex, 2021a). Junto con ello, la UE participa de los siguientes convenios y acuerdos medioambientales (EUR-Lex, 2021b):

- a) Acceso a la información, participación del público y acceso a la justicia en materia de medio ambiente,
- b) Acceso a recursos genéticos y participación en los beneficios que se deriven de su utilización (Protocolo de Nagoya),
- c) Acceso público a la información medioambiental,
- d) Acuerdo de Asociación Voluntaria entre la Unión Europea y Vietnam sobre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales,
- e) Comercio internacional de productos químicos peligrosos (Convenio de Rotterdam)
- f) Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave,
- g) Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación,
- h) Convenio de Berna,
- i) Convenio de Ginebra sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia,
- j) Convenio de Minamata sobre el Mercurio,

- k) Convenio OSPAR,
- l) Convenio sobre conservación de las especies migratorias de la fauna silvestre: Convenio de Bonn,
- m) Convenio sobre la diversidad biológica,
- n) Convenio sobre la diversidad biológica: Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología,
- o) Efectos transfronterizos de los accidentes industriales,
- p) Información medioambiental: acceso del público (Convenio de Aarhus),
- q) Lucha contra las amenazas que conllevan los productos químicos (Convenio de Estocolmo),
- r) Programa internacional para la conservación de los delfines, y
- s) Responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos: Convenio combustible de los buques.

Ahora bien, en la UE lo ambiental y lo agrícola van de la mano en aras de la mencionada protección del espacio natural y todos sus recursos (e.g., suelo, recursos hídricos, biodiversidad, etc.), con el desarrollo rural sostenible como engranaje –que al mismo tiempo va ligado a fines económicos. Jurídicamente esto tiene fundamento en el principio de integración medioambiental, que significa incorporar el componente ambiental a todas aquellas políticas con efectos negativos sobre el entorno natural, a fin de mejorar los rendimientos de la política de protección del medioambiente (Aguilar Fernández, 2003). Por ello es preciso considerarlos en conjunto para comprender una simbiosis que afecta el relacionamiento interregional con el MERCOSUR.

II. 3. Multifuncionalidad de la agricultura: paradigma europeo con imbricación ambiental y trasfondo proteccionista

La PAC apareció en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1962, en un contexto de desabastecimiento alimentario, buena parte de la población empleada en el campo, problemas geopolíticos conexos a la Guerra Fría y un sector agrícola fuertemente intervenido por los Estados. Por tanto, su objetivo era favorecer al sector agropecuario para incrementar su productividad, lograr autosuficiencia alimentaria, estabilizar los mercados y reducir disparidades en el nivel de vida de sus habitantes. Al efecto, ha funcionado con base en tres principios: 1) unidad de mercado (*i.e.*, sin trabas para el intercambio interno), 2) preferencia comunitaria (*i.e.*, restringe las importaciones) y 3) solidaridad financiera (*i.e.*, financiación procedente de un fondo común con los aportes

de todos los países miembros). Y en cuanto a su aplicación, consta de un conjunto de instrumentos que protegen al sector de la competencia externa (e.g., medidas arancelarias y para-arancelarias de acceso a mercado), promueven sus exportaciones (e.g., subsidios directos o restituciones) y crean un sistema de ayudas internas condicionadas a ciertos requisitos (e.g., transferencias directas a los productores sujetas a compromisos o servicios ambientales, como la llamada ecocondicionalidad) (CEI, 2003; Lamo de Espinosa, 2003; Massot Martí, 2003; Pastorino, 2005).

Es precisamente en el tercer instrumento referido, ayudas a los productores, donde subyace el mayor cuestionamiento sobre el uso del tema ambiental como argumento que justifica la intervención y solapa el proteccionismo de la UE por la vía de la PAC, pues ésta implica fundamentos más allá de simples transferencias o subsidios directos al sector (Tió Saralegui, 2003), con cambios de forma, pero no de esencia (Galperín, 1999).

Dicho de otro modo, la PAC tiene un ámbito de aplicación superior al agrario y amplió sus objetivos al espacio ambiental mediante la conexión de tres aspectos: 1) la tutela del ambiente como finalidad de la UE, 2) los *Non Trade Concerns* y 3) las externalidades positivas de la agricultura sobre el medioambiente (rol ambiental); por ende, intenta legitimar la protección del sistema de ayudas definiéndolas como una remuneración a la labor de los productores agrícolas por sus servicios ambientales y por la generación de bienes públicos⁴⁷ no retribuidos por el mercado (Atance Muñiz, 2003; CEI, 2003; Lamo de Espinosa, 2003; Massot Martí, 2003; Tió Saralegui, 2003; Trueba Herranz, 2003; Pastorino, 2005).

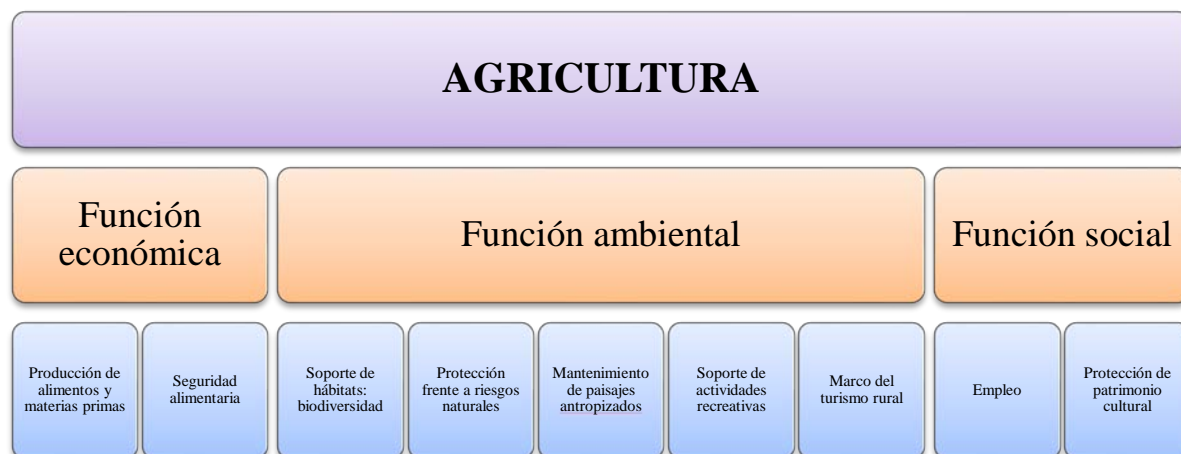
Esta filosofía encontró asidero en el concepto de multifuncionalidad de la agricultura europea, donde confluyen políticas agrícolas, ambientales, económicas y sociales destinadas al fomento del desarrollo regional y rural sostenibles. El paradigma de la multifuncionalidad se delineó e impulsó en la Agenda 2000 de la UE, como estrategia para sortear las reformas que debían hacerse a la PAC, según los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Marrakech y el Acuerdo sobre Agricultura, en tres ejes: 1) reducción de exportaciones subvencionadas, 2) arancelización y apertura de mercados

⁴⁷ Una de las principales contradicciones de esta concepción, y motivo de debates sobre su legitimidad o verdaderas intenciones proteccionistas, es la omisión de los males públicos producidos por la agricultura, pues claramente las explotaciones agrícolas y pecuarias también contaminan el ambiente ().

y 3) reducción de ayudas internas; para evitar las distorsiones causadas en el mercado internacional (Trueba Herranz, 2003; Pastorino, 2005).

A raíz de esto, se levantó sobre la idea de que la agricultura no solo posee un rol económico, sino que también presta servicios ambientales y sociales; es decir, posee tres funciones básicas: 1) económica primaria (basada en la producción y garantía de la satisfacción de necesidades alimentarias), 2) ambiental (conservación y mantenimiento del ambiente y del paisaje, etc.) y 3) social (de ocupación y ordenamiento territorial rural, generación de empleo, preservación cultural, etc.) (Atance Muñiz, 2003; Trueba Herranz, 2003; Pastorino, 2005).

Figura 01. Multifuncionalidad de la agricultura europea



Fuente: adaptado de Atance Muñiz (2003).

Por otro lado, al enlazar la multifuncionalidad con el objetivo de desarrollo sostenible (regional y rural), la sostenibilidad implica que la UE también se arroga la tutela de los recursos naturales, de la biodiversidad y todas las acciones necesarias para la protección y gestión del espacio rural. De esta manera la UE fue introduciendo cada vez más argumentos en el campo de los *Non Trade Concerns* y creó un entramado de ayudas comunitarias que lejos de reducirse se ampliaron para servir al logro de tales objetivos (Pastorino, 2005).

El resultado de esa especie de reingeniería política efectuada en el modelo europeo derivó en efectos perversos sobre su propia agricultura: menos rentable y competitiva, alejada del modelo internacional y mucho más protegida para compensar e igualar las condiciones de la competencia; en un entorno distinto al de la creación de la PAC,

caracterizado por la modernización del sector hacia prácticas más industrializadas y cambios en la estructura de las economías evidenciados en la caída del porcentaje de la población dedicada a labores agropecuarias. Asimismo, incurrió en contradicciones ambientales, como los excesos productivistas causados por estimular cultivos industriales o la producción de biocombustibles, entre otras (Tió Saralegui, 2003; Pastorino, 2005).

Tampoco debe omitirse que en el contexto de países Norte-Sur, la PAC de la UE ha afectado al Sur reduciendo sus términos de intercambio⁴⁸; esto se explica en los efectos de “país grande” que ejerce sobre el mercado internacional (Toro, 1994; Krugman, Obstfeld, & Melitz, 2012; Salvatore, 2013), haciendo que caigan los precios de muchos rubros agrícolas por incrementos en la producción que lo hacen excedentario en éstos, unido a su liderazgo mundial como importador y exportador de alimentos (Pastorino, 2005; Cristini, 2019).

A partir de todo lo expuesto, es posible afirmar que el proteccionismo europeo solo cambió de forma y adoptó un “disfraz ambientalista” para justificar el sistema de ayudas internas, emplear medidas ambientales en resguardo de intereses económicos y del productivismo, antes que de los del ambiente, y legitimar tanto políticas como instrumentos de política dentro de las negociaciones de la OMC, lo que se traduce en escepticismo sobre una verdadera prevalencia de la política ambiental en las actuaciones de la UE que tiende más hacia una coartada diseñada para enfrentar a sus rivales comerciales, principalmente del sector agroalimentario por la sensibilidad que le representa (Galperín, 1999; Hudault, 1999, Costato, 1999, como se citó en Pastorino, 2005; Adornato, 2001; Carretero García, 2003; Massot Martí, 2002; Pastorino, 2005; De Gasquet, 2017).

Es en esta última consideración donde quizás se halla la verdadera razón para la obstaculización de la ratificación del Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE firmado en 2019, al ser el bloque sudamericano un reconocido exportador neto agrícola (FAO-ALADI, 2012, 2015), que no solo negocia los aspectos del sector en el seno de la OMC como MERCOSUR sino que también lo hace desde la coalición del

⁴⁸ Precio relativo constituido por la ratio del precio de las mercaderías de exportación dividido entre el precio de las de importación ($TI = P_x/P_M$).

Grupo de Cairns⁴⁹. En definitiva, constituye una potencial amenaza para el sector agropecuario europeo.

III. El problema de la ratificación del Acuerdo UE-MERCOSUR: ¿la cuestión ambiental como obstáculo neoproteccionista?

En este apartado se hará un breve recorrido por los acontecimientos que ilustran la situación de la protocolización del Acuerdo MERCOSUR-UE, a nivel del discurso de los actores involucrados en el proceso, a fin de contrastarla con el análisis precedente.

III. 1. Relaciones birregionales MERCOSUR-UE: antecedentes y marco normativo actual

Desde abril de 2000 el MERCOSUR y la UE negociaban una ZLC birregional. Antes de ello, las relaciones MERCOSUR-UE estaban guiadas por el Acuerdo Marco de Cooperación MERCOSUR-UE, suscrito el 15 de diciembre de 1995 y en vigor desde el 1 de julio de 1999. El nuevo instrumento es un Acuerdo de Asociación Estratégica, cuyas negociaciones concluyeron y se suscribieron el 28 de junio de 2019 en Bruselas, Bélgica, que abarca tres ejes de acción: 1) diálogo político, 2) temas económicos y comerciales y 3) cooperación. Tanto su alcance como los objetivos del mismo se definieron en la primera ronda de negociaciones celebrada en abril de 2000 y en la Cumbre de Madrid de mayo de 2002 (OEA-SICE, 2020).

De los tres ejes, el económico-comercial fue el que más tiempo tardó en consensuar y abarca 17 disciplinas negociadas (INAI, 2019): 1) Comercio de Bienes, 2) Reglas de Origen, 3) Facilitación aduanera y comercial, 4) Medidas de Defensa Comercial, 5) Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), 6) Diálogo, 7) Obstáculos técnicos al comercio (OTC), 8) Servicios y establecimiento, 9) Contratación pública, 10) Competencia, 11) Subvenciones, 12) Empresas de propiedad estatal, 13) Derechos de propiedad intelectual, incluidas las indicaciones geográficas, 14) Comercio y desarrollo sostenible, 15) Transparencia, 16) Pequeñas y medianas empresas y 17) Solución de controversias.

⁴⁹ Grupo de países exportadores de productos agropecuarios que ejercen presión para liberalizar el comercio de bienes del sector. Fue formado en agosto de 1986 en Cairns, Australia, antes del inicio de la Ronda Uruguay. Lo integran Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Uruguay y Vietnam; con Ucrania como observador. En conjunto, representan más del 25% de las exportaciones agropecuarias mundiales (The Cairns Group, 2021).

Aunque contiene parámetros que actualizan y profundizan los compromisos y las nuevas disciplinas comerciales, como el medio ambiente, el acuerdo no obliga al MERCOSUR a modificar la legislación ambiental, pero sí reconoce los compromisos internacionales asumidos en materia de medio ambiente (*ej.*, Cambio Climático, biodiversidad, etc.). También establece un mecanismo para consultas que permite la participación de la sociedad civil y un panel de expertos con el que se podría examinar la conducta de un Estado que aplique su legislación ambiental de manera restrictiva al comercio o de manera discriminatoria (República Argentina-Cancillería, 2019).

Después de su firma, el paso faltante dentro del proceso es su aprobación legislativa por los Congresos de los Estados Partes del MERCOSUR y por el Consejo y el Parlamento Europeo. Una vez sea ratificado, entrará en vigor (INAI, 2019). No obstante, es aquí donde se presenta el problema reciente.

III. 2. Obstáculos para la ratificación del Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE: argumentos ambientales y económicos

Las razones que hasta el momento han sido esgrimidas del lado europeo para no ratificar el acuerdo son medioambientales, siendo una barrera tipo político-legislativa. Sin embargo, en ellas subyacen motivos económicos, que serán los determinantes. Entonces, es posible clasificarlas en dos grupos.

a) Razones ambientales en el rechazo político-legislativo

El Parlamento Europeo, a través del Comité de Comercio Internacional, sostiene que el acuerdo no puede ratificarse porque existen discrepancias respecto del cumplimiento obligatorio de materias relativas al desarrollo sostenible, la protección ambiental o la inclusión e implementación del Acuerdo del Clima de París. Los eurodiputados franceses han sido los más frontales en esta objeción y promovieron la aprobación de una enmienda que significa el rechazo del Parlamento Europeo, fundamentado en la preocupación del órgano legislativo comunitario ante dos circunstancias o problemas (Scarpetta, 2020, 27 de octubre):

- 1) Política ambiental de Brasil: a raíz de las posturas del presidente Bolsonaro, que contradicen el Acuerdo de París, y la generación de gases de efecto invernadero derivada de las actividades productivas del país.

- 2) Deforestación: sostienen que de aprobarse el acuerdo ocurriría una potencial deforestación sobre 700.000 hectáreas de terreno, para acondicionar zonas de pastoreo con fines de ganadería y así poder abastecer de carne bovina a Europa.

Francia es quien lidera o protagoniza dicha oposición al acuerdo. Países Bajos y Austria también realizaron observaciones al respecto. Bélgica, Irlanda y Alemania no consideran que su entrada en vigor se logre pronto (Scarpetta, 2020, 27 de octubre).

Queda claro que tales basamentos contraponen ganancias económico-comerciales frente a pérdidas ambientales, lo cual es un costo no menor porque se trata de la mencionada infraestructura de toda economía. Empero, lo cuestionable de estos pronunciamientos es observar al mismo tiempo la incongruencia de apelar a los efectos negativos del modo de producción brasileño y de las actividades agropecuarias cuando la UE estimula la producción sectorial que también genera externalidades negativas y males públicos ambientales.

b) Razones económicas potenciales

Con la entrada en vigor del acuerdo, la UE liberalizaría el 99% de las importaciones agrícolas originarias del MERCOSUR, con un programa de desgravación y de acceso a mercado para dicha proporción trazado de la siguiente forma (Scarpetta, 2020, 27 de octubre):

- 1) Para el 81,7% eliminaría los aranceles de importación;
- 2) Para el 17,7% restante ofrecería cuotas o preferencias fijas.
- 3) El 1% restante representa más de 100 productos excluidos.

Adicionalmente, 2019 cerró para la UE con un superávit en el comercio general de bienes con MERCOSUR por encima de 5.341 millones de euros; mas, a nivel del comercio agroalimentario, la tendencia fue inversa y registró un déficit cercano a 14.000 millones de euros que, por cifras espejo propias al comercio bilateral, beneficiaron al MERCOSUR al representarle un superávit. De este modo, mientras que las asociaciones agrícolas mercosurianas se muestran motivadas por tales oportunidades, lo contrario sucede con los representantes de la agricultura europea, quienes mantienen una posición crítica y se oponen a la entrada en vigor del tratado (Efeagro, 2020, 27 de noviembre).

En resumen, se observa que se aducen motivos ambientales para detener su ratificación parlamentaria y su consecuente entrada en vigor. No obstante, como ya se apuntó, el acuerdo firmado no obliga a modificar la legislación ambiental. Por lo tanto, la protocolización del acuerdo estaría experimentando una obstaculización político-legislativa que, a la sazón, es una forma de barrera no arancelaria donde más que intentar proteger al medioambiente se trataría del empleo de medidas neoproteccionistas próximas a trabas técnicas de los PD de la unión frente a los PED mercosurianos, con miras a garantizar la protección del sector agrícola europeo, altamente sensible y carente de estrategias para el fomento de la competitividad.

Pese a que la Comisión Europea (CE) manifestó su deseo de que entre en vigor a finales de 2021, la certeza existente es que en el mejor de los casos la ratificación del acuerdo seguirá demorándose, no solo por las razones intrínsecas analizadas sino por el contexto internacional que también ha sido afectado por el COVID-19 definiéndose otras prioridades. Y en el peor de los escenarios, su ratificación no sería conseguida.

Las consideraciones más recientes sobre el tema apuntan a este último, a juzgar por las declaraciones de Josep Borell, Alto Representante de la UE para Política Exterior, quien aseveró que el Parlamento Europeo no lo aprobaría en estos momentos y que “Bruselas trabaja en una declaración aneja al acuerdo para reforzar los aspectos medioambientales”; y añadió que los ACR tienen ahora más problemas que antes por el repliegue de la globalización y la competencia que genera perdedores (Europa Press, 2021, 28 de enero).

Conclusiones y recomendaciones

Habiéndose ofrecido un breve análisis sobre las prácticas neoproteccionistas europeas basadas en medidas medioambientales, es imperioso dejar en claro que no se ha pretendido con esto negar la importancia de la cuestión ambiental dentro de los esquemas de integración regional. Por el contrario, el regionalismo como proceso multidimensional, que amplía las formas de cooperación e intercambios entre los Estados, y nuevo espacio de poder que sigue adquiriendo preponderancia debido a otro proceso ineludible como la globalización, se erige como escenario desde el cual puede abonarse aún más en la materia y con resultados más expeditos que los tratados a nivel multilateral.

Empero, existe otro tipo de intereses que en la mayoría de los casos hace uso del medioambiente para defenderlos, ya sean económicos o socio-políticos, dando lugar a una especie de agenda oculta que solapa tales prioridades. Y es justamente esto lo que se ha querido abordar a través del caso de la obstaculización legislativa al Acuerdo MERCOSUR-UE para intentar comprender la raíz de las razones expresadas con los discursos.

La UE es una unión económica que se reconoce como espacio de libre mercado, pero tradicionalmente ha intervenido en el sector agrícola mediante la creación de la PAC y sus instrumentos de apoyo al productor. Sin embargo, la modernización de la agricultura y los cambios estructurales de las economías desarrolladas han propiciado, al menos, dos efectos: un descenso en la participación de la población dedicada a las actividades agropecuarias y transformaciones sociales que definieron nuevas prioridades y preocupaciones, como es el caso del medioambiente. Y en atención a ambos la UE continuó con sus prácticas proteccionistas para favorecer a dos actores fundamentales: productores agrícolas y espacio natural; de manera que diseñó un paradigma propio para justificar y legitimar dentro del orden económico internacional un entramado de intervenciones mutuamente incluyentes.

Se pudo observar que la UE no abandonó su intervencionismo en la agricultura, sino que –por el contrario– lo sigue practicando con fines proteccionistas ampliados y justificados en su “tutela del medio ambiente”. Es así como el modelo de la agricultura multifuncional concebido por la UE propicia la definición de múltiples objetivos inherentes al sector, como la protección ambiental, y el uso discrecional de instrumentos de política para alcanzar sus fines “ambientales”.

Desde que la PAC se extendió sobre la función ambiental de la agricultura, la UE aplica medidas selectivas que inciden sobre las negociaciones comerciales internacionales. El freno político-legislativo puesto a la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE puede inscribirse dentro de esas medidas de “apoyo” a la multifuncionalidad y al desarrollo sostenible. Dentro de esta estructura se emplea el tema ambiental como uno de los *Non Trade Concerns*, lo que permite abrir un paraguas con el que la UE reviste de legitimidad una clara expresión neoproteccionista.

En definitiva, la prolongada obstaculización a la ratificación del tratado con base en discursos medioambientales constituye un nuevo episodio sobre el uso de la cuestión

ambiental como excusa y barrera no arancelaria en el marco de las relaciones económicas internacionales contemporáneas. Asimismo, puede afirmarse que estos obstáculos son de fondo y forma: el fondo es lo teórico, el que prima, y comprende impedimentos estructurales representados por divergencias interregionales, de orden económico (competitividad) e institucional (tipo de integración regional), e intrarregionales al MERCOSUR (modelos nacionales disímiles y falta de coordinación); mientras que la forma es lo práctico y está dada por el uso de la cuestión ambiental al ejercer presión política y legislativa para detener la ratificación.

Finalmente, entre las recomendaciones que pudieran hacerse al MERCOSUR tras la revisión del tema y sus componentes estructurales se encuentra la definición de un modelo de desarrollo sostenible propio, con preponderancia ambiental. Esto pasa por su reinstitucionalización –pues el interpresidencialismo ha sido altamente perjudicial–, la delegación de ciertas competencias estatales y, sobre todo, la planificación de un desarrollo estratégico y sustentable, con metas claras para el desarrollo rural sostenible y una serie de instrumentos de política que generen incentivos positivos y no terminen siendo incentivos negativos, como suele suceder con la inmensa mayoría de los programas de asistencia social. Solo así estará preparado para afrontar una realidad cada vez más dinámica e influida por múltiples intereses y actores.

Además de ello, la educación ambiental es fundamental y debe ser un pilar central o una meta principal a nivel de política, pues nadie cuida lo que no siente como propio o aquello donde no siente pertenencia. Así como la conciencia sobre la importancia del regionalismo, la identidad regional y su legitimidad social comienzan por el fomento de la cultura integradora a nivel de cada Estado Parte, la promoción de la educación es clave para sembrar valores ambientales y cosechar sus frutos en una generación mucho más consciente de sus impactos y de sus deberes para con el entorno donde habita y del que se beneficia, pues no se trata únicamente de exigir derechos sino de propiciar una interdependencia entre derechos y deberes para la prevalencia de la co-responsabilidad (ambiental y multidimensional) y la conciencia ciudadana.

Bibliografía

Adornato, F. (2001). *Riforma delle politiche agrarie dell'Unione europea*. Giuffrè.

Aguilar Fernández, S. (2003). El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible. *Papers: revista de sociología*, (71), p. 77-97. <https://papers.uab.cat/issue/view/v71>

Asociación Latinoamericana de Integración, y Food Agriculture Organization. (2012). *Seguridad alimentaria y comercio intrarregional de alimentos en la ALADI*. <http://www.fao.org/docrep/019/as383s/as383s.pdf>

Asociación Latinoamericana de Integración, y Food Agriculture Organization. (2015). *Desarrollo del comercio intrarregional de alimentos y fortalecimiento de la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. <http://www.fao.org/3/i4454s/i4454s.pdf>

Axline, W. A. (1999). El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana. En J. C. Briceño Ruiz (Comp.), *Escenario de la integración regional en las Américas* (pp. 11-74). Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes.

Bernal-Meza, R. (2000). *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*. Universidad de Buenos Aires, Nuevohacer.

Briceño Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global.

Cancillería de la República Argentina. (2019). *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE. Resumen informativo elaborado por el Gobierno Argentino*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/resumen_acuerdo_mcs-ue_elaborado_por_gobierno_argentino.pdf

Carretero García, A. (2003). *Empresa agraria y profesionales de la agricultura en el derecho español y comunitario*. Editorial Comares.

Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina . (2003). Oportunidades y amenazas para la Argentina de un acuerdo MERCOSUR-UE. Un estudio de impacto sectorial. *Serie de Estudios*, (3). <http://www.cei.gov.ar/es/oportunidades-y-amenazas-para-la-argentina-de-un-acuerdo-mercosur-union-europea-un-estudio-de>

Córdova, A., y Silva Michelena, H. (1982). *Aspectos teóricos del subdesarrollo*. Novamex.

Cristini, M. (2019, 4 de diciembre). Acuerdo Unión Europea-MERCOSUR: oportunidades y riesgos para el sector agroindustrial. *Proyección Económica*, (12), p. 52-74. <http://edicon.org.ar/producto/acuerdo-union-europea-mercosur-oportunidades-y-riesgos-para-el-sector-agroindustrial/>

De Gasquet, O. (2017). *Comprendre notre agriculture et la PAC: stratégie, vérités et mensonges de 1945 à nos jours*. Vuibert.

Efeagro. (2020, 20 de noviembre). *El acuerdo UE-Mercosur se sumerge en la incertidumbre del comercio internacional*. <https://www.efeagro.com/noticia/acuerdo-ue-mercosur/>

EUR-Lex. (s/f). *Medio ambiente y cambio climático*. Unión Europea. https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?root_default=SUM_1_CODED=20&ocale=es

EUR-Lex. (s/f). *Convenios y acuerdos medioambientales*. Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/2024.html>

Europa Press. (2021, 28 de enero). *Borrell cree que ahora el tratado de Mercosur sería rechazado y confía en que Portugal lo impulse*. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-borrell-crea-ahora-tratado-mercosur-seria-rechazado-confia-portugal-impulse-20210128090932.html>

Fernández Guillén, O. E. (2020, octubre). *¿Supranacionalidad o intergubernamentalismo? Los casos ASEAN y MERCOSUR*. *Informe Integrar*, (124), p. 16-37. <https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/>

Galperín, C. (1999). La política agrícola común de la Unión Europea: una política resistente al cambio. *Panorama de la Economía Internacional*, (4), p. 103-138.

Gardini, G. L. (2010). *The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South América*. Palgrave Macmillan.

George, C. (2014, July 25). Environment and Regional Trade Agreements: Emerging Trends and Policy Drivers. *OECD Trade and Environment Working Papers*, (2). <http://dx.doi.org/10.1787/5jz0v4q45g6h-en>

Grandi, J. (1998). Déficit democrático y social en los proceso de integración. . *Estudios Internacionales*, 30(119-120), p. 423-459. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15166>

Grupo del Mercado Común del Sur. (2018). *MERCOSUR/GMC/RES. N° 59/18. Memorando de Entendimiento entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)*. <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3668>

Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales. (2019, 1 de Julio). *Se firmó el Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE*. Fundación INAI. <http://inai.org.ar/se-firmo-el-acuerdo-de-asociacion-estrategica-mercosur-ue/>

Krugman, P., Obstfeld, M., y Melitz, M. (2012). *International Economics. Theory & Policy*. Pearson.

Lamo de Espinosa, J. y Champourcin, M. de. (2003). La agricultura española entre las subvenciones y la competitividad. En J. C. Tió Saralegui (Coord.), *Las subvenciones agrarias europeas a debate* (pp. 275-284). Universidad Internacional de Andalucía, AKAL.

Lezertua Rodríguez, M. (2016, 17 de junio). *La visión ambiental en el contexto europeo. El papel de las Defensorías del Pueblo en el control ambiental* [Paper presentation]. Seminario Fiscalías de Medioambiente, Centro Nacional de Educación Ambiental, Valsain, Segovia.
https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3964_3.pdf

Malamud, A. (2003). Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. In F. Laursen (Ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives* (pp. 53-73). Ashgate.

Massot Martí, A. (2002, Enero-Abril). La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (11), p. 45-84.
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=4&IDN=294>

Massot Martí, A. (2003). La reforma de la PAC de 2003: ¿qué tipo de ayudas, para qué objetivos y para quién? En J. C. Tió Saralegui (Coord.), *Las subvenciones agrarias europeas a debate* (pp. 285-335). Universidad Internacional de Andalucía, AKAL.

Maza Zavala, D. F. (2002). *Fundamentos de economía*. El Nacional.

Mellado, N. (2009). La integración sudamericana entre interrogantes y teorías. En N. B. Mellado (Ed.), *MERCOSUR y UNASUR ¿hacia dónde van?* (pp. 13-41). Lerner Editora S. R.L. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59808>

Mellado, N. (Ed.). (2010). *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*. Lerner Editora S.R.L. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/67590>

Mellado, N. (Ed.). (2016). *Latinoamérica: inserción global e integración regional*. Ediciones Lerner. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59807>

Mellado, N. B. y Alí, M. (2010). Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad. En N. B. Mellado (Ed.), *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional* (pp. 163-207). Lerner Editora S.R.L. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/67590>.

Mercado Común del Sur. (2021). *Cooperación internacional en el MERCOSUR*. <https://www.mercosur.int/temas/cooperacion-en-el-mercosur/>

Organización de Estados Americanos. (2020). *Política comercial. MERCOSUR-Unión Europea*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior.

http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/mer_eu_s.asp#:~:text=El%20MERCOSUR%20y%20la%20Uni%C3%B3n,o%20de%20julio%20de%201999

Organización Mundial del Comercio. (1994). *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats_01_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (1994). *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf

Organización Mundial del Comercio. (1994). *Acuerdo sobre la Agricultura*. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14-ag.pdf

Olivar Jimenez, M. L. (1994,). El establecimiento de una política común de protección al medio ambiente - su necesidad dentro de un mercado común. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, (10), p. 100-119. <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/issue/view/2944/showToc>

Pastorino, L. (2005). *La política europea de desarrollo rural sostenible. ¿Obstáculo o modelo para el MERCOSUR?* Ediciones Al Margen.

Peña, F. (2011). El Mercosur veinte años después y su futuro. En J. Briceño Ruiz (Ed.), *El Mercosur y las complejidades de la integración regional* (pp. 105-119). Teseo, ULA, CDCHTA.

Presidentes Menem, C., Collor, F., Rodríguez, A., Lacalle Herrera, L. (1991). *Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, La República Federativa del Brasil, República del Paraguay y República Oriental del Uruguay*. <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>

Salvatore, D. (2013). (11th Ed.). *International economics: Trade and finance*. Wiley.

Scarpetta, G. (2020, 27 de octubre). El rechazo de la Unión Europea al acuerdo con el Mercosur. *Trade News*. <https://tradenews.com.ar/el-rechazo-de-la-union-europea-al-acuerdo-con-el-mercosur/>

Tamames, R., y Rueda Guglieri, A. (1998). *Introducción a la economía española*. Alianza editorial.

The Cairns Group. (2021). *About the Cairns Group*. <https://www.cairnsgroup.org>

Tiό Saralegui, J. C. (2003). La legitimidad de la PAC a debate. En *Las subvenciones agrarias europeas a debate* (pp. 45-66). Universidad Internacional de Andalucía, AKAL.

Toro, L. (1994). *Notas de Economía Internacional*. ANCE.

Trueba Herranz, D. (2003). Las ayudas al sector agrario en la UE. Condicionantes internos y externos. En J. C. Tiό Saralegui (Coord.), *Las subvenciones agrarias europeas a debate* (pp. 13-44). Universidad Internacional de Andalucía, AKAL.

DIRECTORA NOEMÍ B. MELLADO
Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 129– JUNIO 2021
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Uslar Pietri, A. (2006). *Sumario de economía venezolana. Para alivio de estudiantes.*
Banco Central de Venezuela.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -CEPAL-. “*PANORAMA FISCAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2021. LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA RECUPERACIÓN TRANSFORMADORA POR COVID-19. SANTIAGO, CHILE. ABRIL 2021, 130 PÁGINAS.*”

El libro traído a consideración y desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- efectúa un análisis de la situación fiscal de los países de la región a partir de la pandemia desatada por la circulación del COVID -19 y los desafíos que se presentan en materia de política fiscal, teniendo en cuenta fundamentalmente que América Latina y el Caribe ha sido a nivel mundial la zona más afectada por el avance de la enfermedad y el plan de vacunación llevado a cabo no ha resultado homogéneo. La obra se estructura en tres capítulos que se adentran en temáticas que hacen a la situación fiscal e impositiva de los países latinoamericanos y caribeños y la posibilidad de su recuperación económica que, según se estima, llegará a niveles prepandemia recién para en el año 2023.

El Capítulo I titulado “*Desafíos para mantener una política fiscal expansiva que impulse la recuperación transformadora pos COVID-19*” efectúa un análisis de la situación de América Latina y el Caribe desde antes de la pandemia desatada, entendiendo que la irradiación de la enfermedad ha dejado en descubierto la fragilidad de los modelos de desarrollo de la región y marcando las situaciones de desigualdad estructural, pobreza, desempleo y baja calidad de la estructura productiva de los países latinoamericanos. A partir de allí, el estudio realizado muestra que ante la situación desatada por la pandemia, las estructuras fiscales de los Estados se vieron fuertemente afectadas por una caída importante en los niveles de recaudación, por un lado y, por el otro, por una expansión fuerte del gasto público destinado a atender el impacto social y económico de la crisis, pero que derivó, indefectiblemente, en un incremento de los ya elevados déficits fiscales.

Al mismo tiempo, en una segunda parte y luego de realizar el estudio de la situación fiscal, la CEPAL entiende y aconseja para la reactivación de la pospandemia el desarrollo de una política fiscal expansiva que se oriente a reconstruir una sociedad con mayor inclusión e igualdad, a partir de la expansión de un gasto público destinado a la protección social, incentivando inversiones en sectores estratégicos y sustentables,

además de la aplicación de un sistema tributario progresivo que ayude a resolver las desigualdades de ingresos y financie el mayor gasto público.

En el Capítulo II bajo el título “*Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina*” se parte de la premisa que determina que América Latina es una de las regiones más pobres y desiguales del planeta en cuanto a distribución de ingresos y de riqueza. A partir de ello, la situación derivada de la Pandemia requiere la fijación de políticas fiscales activas y sostenibles para hacer frente a la emergencia que se ha desatado como consecuencia de la enfermedad generada por la irradiación del COVID-19. En tal sentido, la conformación de estructuras tributarias más progresivas en relación con las capacidades contributivas y recaudatorias instrumentadas por parte de los Estados, constituirá un elemento de suma importancia para la recuperación fiscal. En base a esto es que se propicia la instrumentación y ampliación del impuesto al patrimonio de las personas físicas –en países que no registran este tipo de tributos y en aquellos que sí poseen esta fuente de recaudación- como origen genuino de recursos.

Por último, el Capítulo III denominado “*La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina*” se destaca la aplicación de diversos instrumentos destinados a la implementación de acciones vinculadas con políticas fiscales que atiendan a las diferencias o diversidad de géneros en los países de Latinoamérica. Se destaca asimismo la asunción de compromisos de carácter regional en esta materia en consonancia con la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. ■**R-M**

● INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Se invita a la escritura y recepción de artículos para la **Revista N.º 45 Aportes para la integración latinoamericana** editada por este instituto. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene un árbitro interno y uno externo. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar

Además, **se encuentra abierta la inscripción a la Maestría en Integración Latinoamericana y a la Especialización en Políticas de Integración**. Para mayor información, consultar al mail del Instituto que se indica debajo o en la página web.

INFORMES: De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas a través de los siguientes medios de contacto:

E-mail: integra.unlp@gmail.com Teléfono: 0054-221-421-3202; **Web:**
www.iil.jursoc.edu.ar

AUTORIDADES DEL IIL–UNLP

DIRECTORA DE LAS CARRERAS DE POSGRADO

NOEMÍ MELLADO

SECRETARIO DE LAS CARRERAS DE POSGRADO

MARCELO HALPERÍN

SUBDIRECTORA DEL INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

LILIANA RAPALLINI

SECRETARIO

ROBERTO MIRABELLI

CORRECTORA DE ESTILO

MARÍA CORBETTA

DIRECTORA DEL OBSERVATORIO INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA (OILAC)

NOEMÍ MELLADO

SECRETARIO DEL OILAC

ROBERTO MIRABELLI

RESPONSABLES EJECUTIVOS DEL OILAC

ROBERTO MIRABELLI

GERMAN ASENS