

SERIE
DOCUMENTOS

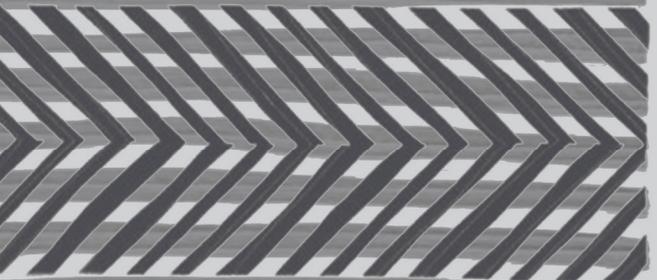
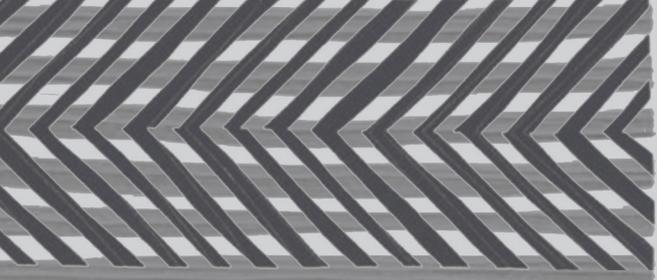
N.3

**ANÁLISIS DE LA CLÁUSULA
AMBIENTAL EN LOS
TRATADOS DE LIBRE
COMERCIO ENTRE
MERCOSUR Y UE Y
MERCOSUR Y EFTA**

Adhemar S. Mineiro

rebrip

Rede Brasileira
pela Integração
dos Povos

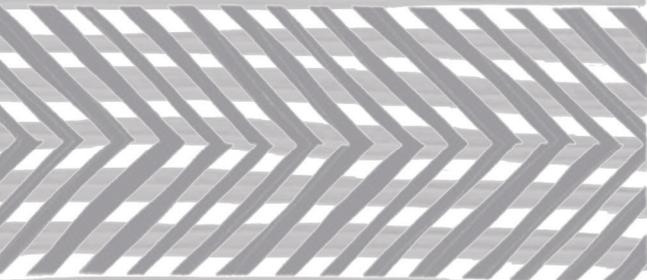


SERIE
DOCUMENTOS

N.3

**ANÁLISIS DE LA
CLÁUSULA AMBIENTAL
EN LOS TRATADOS DE
LIBRE COMERCIO ENTRE
MERCOSUR Y UE Y
MERCOSUR Y EFTA**

Adhemar S. Mineiro



RESUMEN

Introducción 7

La estructura de los acuerdos 8

La adopción de cláusulas ambientales en los acuerdos 15

El capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible..... 17

Efectos efectivos versus protección ineficaz20

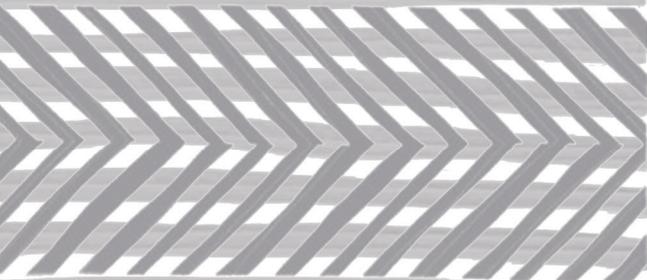
Cambios en el marco político brasileño y la viabilidad
de cerrar acuerdos25

Consideraciones finales29

Resumen ejecutivo 32

Recomendaciones.....34





INTRODUCCIÓN¹

El invierno en Brasil este año volvió a ser caluroso, no necesariamente en términos de temperaturas, aunque estas también hayan quedado por encima de la media, sino más bien al arrojar luz sobre un grave problema nacional. Los incendios intencionales que desde el año pasado han adquirido grandes dimensiones territoriales en la Amazonía y el Pantanal, dos importantes biomas brasileños, terminaron llamando la atención, en Brasil y en el exterior, para los posibles efectos de los acuerdos comerciales (que también involucran otros aspectos, como cooperación y diálogo político) entre Mercosur y la Unión Europea (UE), y Mercosur y la Asociación Europea de Libre Comercio (*European Free Trade Association* – EFTA, sigla en inglés).²

Ambos acuerdos, aunque habían sido negociados consistentemente desde 2012, se aceleraron luego de la ruptura institucional de 2015/2016 en Brasil, que puso fin al breve segundo gobierno de Dilma, y tuvieron sus negociaciones concluidas en 2019, primer año del gobierno de Bolsonaro. Ahora están en proceso de ratificación, pero el volumen de críticas ya sea de la sociedad civil o de sectores de los propios gobiernos de los países, podría hacer que se demoren más de lo esperado o incluso que se suspendan. Es posible que alteraciones significativas tengan que hacerse para viabilizar su aprobación, lo que de hecho implicaría nuevas negociaciones.

Las conversaciones están técnicamente concluidas y los documentos, actualmente en proceso de ajustes legales y traducciones, ya no podrían ser modificados. Así se entiende que cualquier hipotético diálogo para realizar cambios debe hacerse “desde cero”, es decir, desde un nuevo proceso de negociación, quizás incluso desde un rediseño del acuerdo inicial que delimita los objetivos y contenidos del documento. Sin embargo, negociadores comerciales son hábiles y pragmáticos, y hay mucho en juego. La construcción de posibles puentes y “atajos” (negociaciones de última hora, no previstas) se han verificado muchas veces para posibilitar el cierre de acuerdos que al final, no fueron aceptados por la opinión pública y/o por las instancias que deberían aprobar o ratificar lo construido anteriormente.

El objetivo de este breve análisis es realizar una lectura crítica de los contenidos de los acuerdos en cuanto a sus cláusulas y sus efectos ambientales, elementos que se han mostrado determinantes, desde el punto de vista de las discusiones, para la aprobación de estos acuerdos. La centralidad del tema

¹ Este artículo se publicó originalmente en el sitio web del Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc) en noviembre de 2021.

ambiental refleja no solo la percepción de los actores sociales del Mercosur sino también de los actores sociales y políticos del lado europeo, tanto de los países que integran la Unión Europea como de los que conforman la EFTA. También se observa la desastrosa posición del gobierno de Bolsonaro en materia social y ambiental, resistiendo a compromisos asumidos por Brasil en los acuerdos climáticos internacionales. Un gran ejemplo de esta desgana es el discurso explícito del Ministro de Medio Ambiente sobre cambios infraconstitucionales que permitirían “pasar el ganado”. Esta expresión popular se puede leer como una figura del lenguaje, en el sentido de aprovechar una situación (la pandemia de la Covid-19, cuando la atención de la opinión pública está muy centrada en temas sanitarios) para llevar a cabo cambios que no dependen de la aprobación de leyes, en particular, cambios constitucionales que requieran quórum calificado en las votaciones. Sin embargo, en este caso, dados los intereses de las áreas de minería, energía y agronegocio, especialmente en lo que respecta a la expansión agropecuaria, también se puede leer literalmente.

LA ESTRUCTURA DE LOS ACUERDOS

El Acuerdo Mercosur-UE, formalmente Acuerdo de Asociación Birregional Mercosur-Unión Europea, se compone de tres capítulos básicos: diálogo político, libre comercio y cooperación. Las conversaciones se iniciaron con el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (conocido en Brasil como Acuerdo de Madrid) en 1995. Paralelamente, se iniciaron las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA, iniciado con base en la propuesta de Estados Unidos en la Cumbre de las Américas de diciembre de 1994 en Miami) y entra en funcionamiento la Organización Mundial del Comercio (OMC). Es, por tanto, un acuerdo que ha tenido una larga negociación y una estructura al estilo de la OMC, lo que significa que va mucho más allá de las cuestiones comerciales per se, entrando en temas como servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras gubernamentales y otros, en los que los aspectos regulatorios y de limitación de la capacidad de libertad política de los gobiernos signatarios son los más relevantes.

El núcleo del acuerdo son los capítulos y contenidos esenciales de la liberalización comercial entendida de forma amplia, es decir, teniendo en cuenta estos otros aspectos cubiertos por la OMC. Esto significa que los capítulos de cooperación y diálogo político son accesorios en la negociación.

La moneda de cambio fundamental, sin embargo, es clara y de matriz neocolonial: un poco de apertura en los mercados de la UE para los productos

agrícolas del Mercosur a cambio de amplias concesiones en los mercados de productos industriales, además de las áreas de servicios, propiedad intelectual y compras públicas por los países del Mercosur. En el ámbito de las estrategias de desarrollo y las políticas nacionales o incluso de la integración al interior del Mercosur, la función del bloque es producir insumos primarios, agrícolas, minerales y energéticos. Los países de la Unión Europea, en cambio, tienen la tarea de producir artículos manufacturados y brindar servicios con mayor valor agregado. Considerando las perspectivas ambientales, sociales y económicas, el rol reservado a los países del Mercosur tiene un enorme impacto, acelerando la destrucción ambiental y limitando las posibilidades de mejoras sociales y económicas, ya que los sectores productivos primarios son socialmente poco inclusivos y muy concentrados desde el punto de vista del capital necesario para el proceso productivo, además de ser evidentemente concentradores de renta, riqueza y, por extensión, poder político.

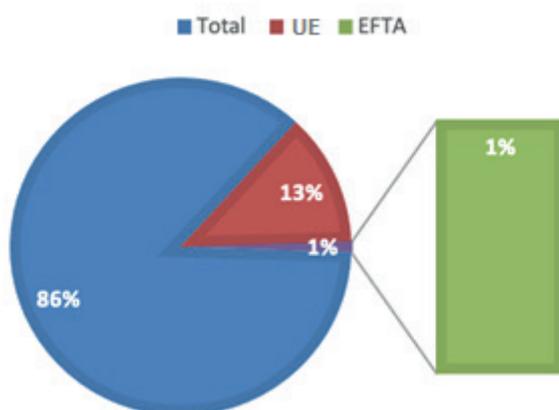
Tabla 1. Exportación e importación de BRASIL - SELECCIÓN DE BLOQUES 2015-2019 (en US \$ FOB)

	2015	2016	2017	2018	2019
Exportación					
Total	190.971.087.339,00	185.232.116.301,00	217.739.218.466,00	239.263.992.681,00	225.383.482.468,00
UE	33.849.174.898,00	28.780.682.080,00	29.769.487.866,00	32.535.383.860,00	31.019.640.445,00
UE (%)	17,72%	15,54%	13,67%	13,60%	13,76%
EFTA	2.916.762.444,00	2.471.696.432,00	1.800.817.158,00	1.782.395.427,00	2.438.718.971,00
EFTA (%)	1,53%	1,33%	0,83%	0,74%	1,08%
Importación					
Total	171.458.999.759,00	137.585.830.976,00	150.749.494.421,00	181.230.568.862,00	177.347.934.749,00
UE	31.033.856.076,00	30.515.649.134,00	32.056.006.750,00	39.121.605.877,00	32.936.166.302,00
UE (%)	18,10%	22,18%	21,26%	21,59%	18,57%
EFTA	3.160.738.436,00	2.457.742.534,00	2.488.312.127,00	2.801.615.437,00	3.197.327.033,00
EFTA (%)	1,84%	1,79%	1,65%	1,55%	1,80%

Fuente: Ministerio de Economía, SECINT y SEPEC. ³ Elaboración propia.

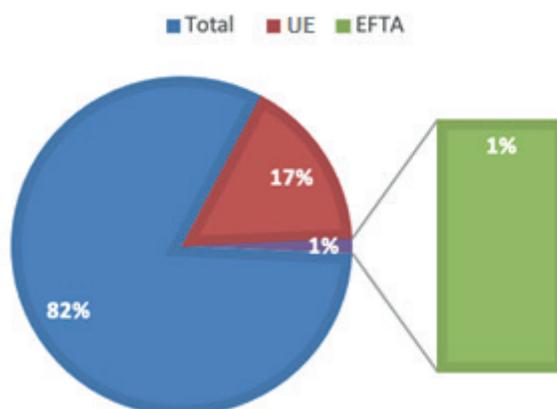
³ Disponible en <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>

Gráfico 1. Exportaciones brasileñas acumuladas (2015-2019)



Explicación del gráfico: el 13% de las exportaciones brasileñas totales se dirigen a países de la Unión Europea y aproximadamente el 1% de las exportaciones se destinan a países de la EFTA

Gráfico 2. Importaciones brasileñas acumuladas (2015-2019)



Explicación del gráfico: el 17% de las importaciones brasileñas provienen de países de la UE y aproximadamente el 1% proviene de países de la EFTA.

En el área agrícola, es importante observar los impactos del consumo de agua para apalancar la producción y el uso intensivo de productos químicos del paquete agrícola tradicional de la gran agricultura comercial de exportación, provocando consecuencias por el uso de semillas genéticamente modificadas, fungicidas, pesticidas, fertilizantes y otros elementos que afectan el suelo, el agua y a las poblaciones humanas y animales presentes en el ambiente.

También cabe señalar las repercusiones sociales y económicas negativas sobre la agricultura familiar. Hay aspectos que van más allá de la presión por la expansión del agronegocio y la gran propiedad sobre las áreas de producción de la agricultura familiar, que, aunque resista y se integre a la cadena de proveedores del agronegocio, se verá impactada negativamente por la subordinación tanto a las grandes cadenas de exportación comercial de la agricultura cuanto a la dinámica de las *tradings* exportadoras. El avance de la entrada de productos europeos como la leche en polvo y procesados de uvas (como el zumo de uva y los vinos), en algunas zonas podría perjudicar aún más este sector.

Incluso en el ámbito industrial, cabe señalar que lo que puede estar reservado para los países del Mercosur son algunas áreas de producción que las naciones europeas pueden preferir trasladar a la región debido a sus impactos ambientales destructivos y/o consumo de energía (como la producción de aluminio y celulosa). Esto contribuiría aún más al desgaste ambiental en los países del bloque, ya sea por los efectos directos de sectores como las primeras etapas de la industria química, siderúrgica y otras, o por los efectos indirectos de la necesidad de construir usinas para suministrar energía barata que siempre perjudican al medio ambiente.

Por tanto, lo que tenemos que valorar fundamentalmente es si el retorno a un “pacto colonial”, con sus enormes efectos sociales y ambientales, es lo que queda para los países de la región del Mercosur como estrategia de desarrollo para el futuro. O si es posible buscar alguna estrategia alternativa que permita el aumento de los ingresos y el empleo, y su redistribución, con fuertes elementos de preservación e integración del medio ambiente, así como el mantenimiento de la democracia, la cual puede ser puesta en discusión por una estrategia de concentración de renta y poder.

Es interesante mencionar que quizás no fue casualidad que la negociación de acuerdos avanzara justo cuando la principal economía del Mercosur, Brasil, atravesaba un período de ruptura institucional, pronto sucedido por un gobierno de matriz antidemocrática y poco preocupado por la desigualdad, la exclusión social y menos aún con la preservación del medio ambiente y la crisis climática.

Aunque no formen parte de la Unión Europea, los países pertenecientes a la EFTA se encuentran en el continente europeo y mantienen una fuerte conexión con la UE. Además, también forman parte de otras redes. Es el caso de Noruega e Islandia, que tienen vínculos históricos con el resto de los países escandinavos que participan en la UE (Suecia, Dinamarca y Finlandia). Debido a que tienen reglas fiscales muy generosas (por decir lo menos, ya que muchos los consideran paraísos fiscales) y movimientos de

capital liberalizados, el resto de Europa, de manera general, utiliza Suiza y Liechtenstein para inversiones en otras regiones. Los dos países también dependen de las buenas relaciones con la UE para el comercio marítimo, ya que no tienen salida al mar y, en muchas áreas, tienen cadenas productivas bastante integradas con el bloque europeo como Suiza. Así, el propio documento elaborado por Itamaraty sobre el acuerdo señala que: “debido a esa proximidad, muchos de los puntos previstos en el Acuerdo Mercosur-EFTA siguen los estándares establecidos en el acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea, especialmente en lo que respecta a las disciplinas que regulan el comercio de bienes y las normas de origen”⁴.

El acuerdo entre Mercosur y EFTA, a pesar de una declaración conjunta y un plan de acción con fecha de 2000, en realidad comienza de hecho en 2015, con un “diálogo exploratorio” sobre las posibilidades de expansión del comercio exterior del Mercosur, seguido de breves negociaciones entre 2016 y 2019, tomando como referencia a lo que se había construido en el proceso con la UE. Así, queda claro que este acuerdo tuvo un curso acelerado de negociación y conclusión, bastante diferente al del Mercosur y la Unión Europea, que tuvo muchas idas y venidas, además de largos períodos de estancamiento en las conversaciones. Este desarrollo solo sucedió rápidamente porque tenía la estructura y los contenidos ya cristalizados por las largas discusiones con la UE.

Sin embargo, el acuerdo con EFTA tiene en cuenta las particularidades de cada uno de los países que integran la asociación, a excepción de Liechtenstein, que fue tratado juntamente con Suiza. Esto se debe a que, mientras la UE es un espacio económico común, la EFTA es un sumatorio de espacios nacionales. En otras palabras, las características particulares de Suiza, Noruega e Islandia se tratan en su especificidad, especialmente en el comercio de bienes.

Esta consideración es importante, ya que los países tienen características muy singulares. Por ejemplo, Suiza tiene una economía más compleja, con un fuerte dominio de los intereses financieros y relevancia en algunas áreas, como los productos químicos y farmacéuticos y la mecánica de precisión. Sin embargo, tiene una postura muy defensiva en relación con los mercados agrícolas y ganaderos. Noruega e Islandia, por su parte, tienen cierta especialización en el área de pescados, pero la primera se distingue por su gran experiencia en servicios asociados a la industria petrolera. Además, el petróleo genera importantes fondos para el país que lo convierten también en un importante

⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores, ACUERDO DE LIBRE COMERCIO MERCOSUR-EFTA - RESUMEN INFORMATIVO PREPARADO POR EL GOBIERNO BRASILEÑO, Brasilia, 2019, en http://www.itamaraty.gov.br/images/MERCOSUR-EFTA/2019_09_03_-_Acordo_Mercosul_EFTA-2.pdf

inversor y, por tanto, asociado a los intereses financieros. Además, Noruega es resistente respecto a las actividades agrícolas, como lo demuestra la trayectoria de participación del país en otros espacios de discusión comercial, en particular, la OMC. Quizás por esto, el acuerdo diseñado por la EFTA tiene limitaciones al ingreso de productos agrícolas del Mercosur, haciendo una excepción para la soja, frutas y jugos de frutas, además del maní, en el caso de Noruega. Esto significa que, a pesar de ser mercados mucho más pequeños, los países de la EFTA contribuyen a incentivar el flujo de expansión de la producción de soja en el Mercosur, particularmente en Brasil, ya sea en su forma directa de granos o como elemento de alimentación animal.

En las áreas de servicios y comercio de bienes, la estructura es muy similar a la del acuerdo con la Unión Europea, con más énfasis en los servicios financieros. Todavía, cabe señalar un posible punto experimental, pero de gran interés para los inversores internacionales, según el propio documento de divulgación de Itamaraty⁵.

Por primera vez en un acuerdo comercial extrarregional, el Mercosur, adopta normas sobre facilitación de inversiones, con procedimientos para el diálogo institucional entre los gobiernos y el sector privado de ambas partes en la identificación de oportunidades de negocios, aclaración sobre exigencias regulatorias y superación de obstáculos burocráticos para el establecimiento y funcionamiento de empresas.⁶

Esto significa que en la construcción del acuerdo se incluyen ideas que se estaban diseñando en modelos de facilitación de inversiones (incluido un modelo desarrollado por Brasil, entre otros).

El texto aún no está disponible, pero es importante observar exactamente a qué se refieren estas reglas de facilitación de inversiones y “diálogo”, ya que, hasta ahora, los mecanismos estaban previstos, en última instancia, entre gobiernos. Por tanto, es fundamental verificar qué estatus gana el sector privado en la redacción de este tipo de cláusula. Este es un motivo de fuertes debates y polémicas internacionales debido a la existencia de los llamados “modelos ISDS” (sigla de la expresión en inglés *Investor-State Dispute Settlement*, solución de controversias inversionista-Estado), que terminan permitiendo a los inversionistas privados demandar judicialmente a los Estados Nacionales si identifican daños potenciales a sus inversiones e intereses.

⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores, op.cit.

⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores, op.cit., P. 9.

RECUADRO 1: Tratado Vinculante sobre Derechos Humanos y Empresas

El Tratado Vinculante sobre Derechos Humanos y Empresas es una reacción importante a los acuerdos que incorporan el llamado “modelo ISDS”, que tiene cláusulas que benefician a las empresas transnacionales o subordinan los derechos humanos a los intereses económicos del comercio y la inversión.

El tratado tiene como objetivo evitar las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas transnacionales que podrían quedar impunes debido a su capacidad para escapar de las jurisdicciones de los países que regulan sus actividades, incluso a través de cláusulas presentes en acuerdos de libre comercio e inversiones.

Las discusiones para la elaboración del Tratado Vinculante sobre Derechos Humanos y Empresas se originaron en junio de 2014, cuando el Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptó la Resolución 26/9, del mismo mes y año.

El Tratado está redactado por un grupo de trabajo intergubernamental y se ocupa de la responsabilidad de las empresas transnacionales sobre los derechos humanos.

Uno de los vectores que presionó al Consejo de Derechos Humanos para adoptar el Tratado Vinculante fue la Campaña Global por el Desmantelamiento del Poder Corporativo, lanzada durante la Conferencia Río + 20, en 2012 en Río de Janeiro, integrada por diversos actores internacionales, regionales y nacionales. Estas entidades continúan siguiendo las discusiones del Tratado Vinculante y buscan influir en su regulación.

En el tema de compras gubernamentales, también se abrieron mercados para los proveedores de servicios y productos de la EFTA, como en el caso de la UE. Respecto a la propiedad intelectual, los compromisos existentes en tratados internacionales en los que participan los países de ambas partes se reafirman y consolidan, especialmente los asumidos en el Acuerdo de Propiedad Intelectual de la OMC, denominado ADPIC.

RECUADRO 2: Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)

El ADPIC, Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (en inglés TRIPS, *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) es uno de los acuerdos firmados al final de la Ronda Uruguay de negociaciones, que resultó en la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Su conclusión e incorporación a la estructura de la OMC fue el resultado de una enorme presión de Estados Unidos, Unión Europea, Japón y otros países desarrollados. Es, por tanto, uno de los acuerdos que empezó a funcionar como pilar de la OMC a partir de 1995 y que incorpora los temas de propiedad intelectual (en particular, el tema de las patentes, muy caro a las empresas transnacionales) a la discusión sobre comercio internacional. Se ha utilizado como piso de negociaciones comerciales internacionales, en las que, en la medida de lo posible, los países desarrollados intentan poner más defensas relacionadas con las patentes, en particular, y la propiedad intelectual, en general, haciendo que los acuerdos pasen a operar en estándares llamados TRIPS Plus, que garantizan incluso más que el simple acuerdo ADPIC.

LA ADOPCIÓN DE CLÁUSULAS AMBIENTALES EN LOS ACUERDOS

Además de los impactos directos sobre el medio ambiente incluidos en estos dos acuerdos, es muy importante señalar la existencia de capítulos que de alguna manera tratan de preservar las preocupaciones sociales y ambientales por parte de los negociadores. Por eso, vale la pena examinar detenidamente el capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible.

Este capítulo, tanto en el acuerdo entre Mercosur y la UE como en el Mercosur y EFTA, deja espacio para la presentación de consideraciones y preocupaciones pertinentes, trabajando para reiterar los compromisos existentes y firmados en diversos espacios multilaterales. Estos incluyen varios acuerdos de derechos humanos, los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, las convenciones de la ONU sobre el cambio climático y la biodiversidad, el Acuerdo de París, los principios fundamentales del derecho laboral de la Organización Internacional del Trabajo y otros.

El capítulo incluso prevé la organización de espacios para participación de la sociedad civil, aunque no es muy preciso en definir cómo sucedería realmente. En los documentos publicados hasta el momento, la redacción de la participación de la sociedad civil se encuentra entre corchetes, lo que, en el lenguaje de negociación diplomática, significa que su existencia y/o su implementación aún se encuentran en discusión⁷. En cualquier caso, es vital que la preocupación por la participación social esté presente de manera explícita.

Sin embargo, el punto crucial es que, por lo que se conoce del acuerdo, las diversas preocupaciones expresadas en este capítulo no son vinculantes, no pueden ser demandadas y sólo dan lugar a la posibilidad de presiones políticas, o eventualmente de los consumidores, a través de los mercados. Además, su incumplimiento no se traduce en sanciones o activación de mecanismos de solución de controversias, previstos en los propios acuerdos comerciales o en otros acuerdos que sirven de base a los compromisos reiterados en los acuerdos de comercio. Evidentemente, en la práctica, esa presión política o de mercado podría darse con o sin capítulo, bastando que haya sensibilidad y movilización de los actores políticos institucionales o de la sociedad civil. Concebido y estructurado de esta manera por los negociadores, el capítulo deja a las sociedades y los estados sin instrumentos jurídicos para sancionar a las empresas en caso de violación de los derechos sociales y ambientales.

En definitiva, los capítulos sobre Comercio y Desarrollo Sostenible de ambos acuerdos actúan como una especie de referencia textual que sirve para que los críticos eventuales no puedan decir que el tema no fue mencionado o expresado. Sin embargo, su existencia no representa ninguna consecuencia práctica para el funcionamiento de los acuerdos comerciales ni su obstrucción en caso de incumplimiento⁸.

⁷ Artículo 14, referido al "Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible y Puntos de Contacto", en el Capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible de la última propuesta de acuerdo que fue publicada en el sitio web de Itamaraty - Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. , aparece como sigue en el punto 3, inciso c: "(c) formular recomendaciones al Comité de Comercio, incluso con respecto a temas de discusión con el [mecanismo de la sociedad civil], mencionado en el artículo del Capítulo... [disposiciones institucionales generales]". Por tanto, cabe destacar los corchetes, que indican que no hay consenso. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/Comrcio_e_Desenvolvimento_Sustentvel.pdf, p.12.

⁸ Como se indica explícitamente en el resumen informativo del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el Acuerdo Mercosur-UE, "el capítulo no está asociado a sanciones del mecanismo de solución de controversias del acuerdo". Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea, "Resumen informativo elaborado por el gobierno brasileño". Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_acesso_info/auditorias_brasil/MERCOSUR/MERCOSUR-UE/2019_10_24_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf, julio / 2019, p. 14.

Este hecho es bastante curioso y relevante, ya que, en ocasiones, la exaltada competitividad de algunos sectores a nivel internacional se fundamenta en la reducción de costos laborales por violaciones prácticas de derechos de los que los países son signatarios, el desmantelamiento de legislación, en mecanismos de verificación y/o instrumentos de fiscalización relacionados con el medio ambiente o en la vulneración de las garantías fundamentales de los derechos humanos y sociales. Es a través de estos mecanismos perversos, que transforman los costos de producción empresarial en costos sociales y perjudican los derechos laborales y ambientales, que las empresas reducen costos y aumentan sus ganancias y su capacidad de competencia.

EL CAPÍTULO SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Actualmente, el único capítulo disponible sobre Comercio y Desarrollo Sostenible es el presente en el Acuerdo Mercosur-Unión Europea. Es a partir de ello que se puede realizar un breve análisis de los puntos pertinentes y una previsión de las posibles disposiciones del mismo capítulo del Acuerdo de Asociación Mercosur-EFTA.

En el “Resumen Informativo elaborado por el Gobierno de Brasil” sobre el Acuerdo de Asociación Mercosur-EFTA⁹, la presentación del capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible registra lo siguiente:

El capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible tiene como objetivo reiterar el compromiso de las partes en la protección de las condiciones laborales y el medio ambiente. Consagra el respeto a los principios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, de acuerdo a las capacidades nacionales de las partes.

El capítulo trata temas como el cambio climático, incluida la observación del Acuerdo de París y la protección de la biodiversidad. El capítulo fomenta la cooperación y el intercambio de informaciones y prevé un foro para la participación de la sociedad civil. El capítulo no está asociado a las sanciones del mecanismo de solución de controversias del acuerdo.

⁹ Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/images/MERCOSUR-EFTA/2019_09_03_-_Acordo_Mercosur_EFTA-2.pdf.

Ese texto indica que el capítulo del Acuerdo de Asociación Mercosur-EFTA deberá presentar similitudes con lo presente en el Acuerdo Mercosur-Unión Europea. Frente a eso, vale la pena hacer un breve resumen de cada uno de sus artículos.

El primer artículo del capítulo Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo de Asociación Mercosur-UE cita una serie de documentos internacionales de los que son signatarios los países miembros de la UE y Mercosur¹⁰ y reconoce el carácter interdependiente de las dimensiones económica, social y ambiental en el proceso de desarrollo, entre otros puntos.

El artículo 2 busca garantizar la autodeterminación de los signatarios para elaborar políticas nacionales, es decir, el derecho a la regulación nacional, al establecimiento de un espacio político para las definiciones nacionales. Llama la atención la presencia de este punto aquí, que relativiza todo el capítulo¹¹. Sin embargo, se observa que esta relativización también aparece en otros capítulos del acuerdo, siendo un ejemplo importante el de Servicios.

El artículo 3 versa sobre el tema de la transparencia y reafirma la importancia de un tratamiento transparente, tanto de las medidas relativas a la protección ambiental y al trabajo que pueda afectar al comercio y las inversiones, cuanto de medidas relativas al comercio e inversiones que puedan afectar al medio ambiente y el trabajo.

El artículo 4 trata de normas multilaterales y acuerdos internacionales relativos a los temas laborales que deben ser tenidos en cuenta por los signatarios del acuerdo negociado.

El artículo 5 hace lo mismo, pero abordando en este caso cuestiones relacionadas con el medio ambiente.

Los artículos 6 y 7 consolidan el entendimiento del compromiso de las partes con los temas de cambio climático y biodiversidad, respectivamente.

¹⁰ "Las Partes recuerdan el Programa 21 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Implementación de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre Creación de un entorno a nivel nacional e internacional propicio para 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), y el Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 titulado *"El futuro que queremos"* y el documento *"Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"*, adoptados en 2015". MRE, Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea, op. cit., págs. 1-2.

¹¹ "Las Partes reconocen el derecho de cada Parte a determinar sus políticas y prioridades de desarrollo sostenible, a establecer los niveles de protección ambiental y laboral nacional que considere apropiados y a adoptar o modificar sus leyes y políticas". MRE, op. cit., p. 2.

El artículo 8 habla del compromiso con el manejo forestal sostenible y el papel del comercio en el logro de este objetivo, además de la reforestación, con miras a la conservación y el uso sostenible.

El artículo 9 determina el mismo pacto, pero en relación con la pesca y la acuicultura.

El artículo 10 establece que las medidas de protección al medio ambiente y a las condiciones de trabajo que puedan afectar el comercio y las inversiones se basen en evidencias científicas y técnicas reconocidas mundialmente y en normas internacionales, cuando existan.

El artículo 11 trata de una relación de responsabilidad empresarial en las cadenas de suministros del comercio. Este punto llama la atención por el hecho de que las grandes corporaciones, responsables de incentivar el comercio mundial, deben gestionar sus cadenas globales de suministros y proveedores de manera responsable para contribuir, a través de su poder de mercado y de la dependencia que generan en la relación con sus proveedores, a la difusión de buenas prácticas laborales y ambientales.

El artículo 12 estipula la profundización de los compromisos con la sostenibilidad económica, social y ambiental que medidas adicionales para fomentar el comercio y la inversión pueden tener.

El artículo 13 señala el compromiso de trabajar en conjunto con otras organizaciones, especialmente las multilaterales existentes, como la OIT, la OMC, la UNCTAD y otras, en los temas de trabajo y desarrollo sostenible.

El artículo 14 se refiere al ya mencionado Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible y los puntos de contacto, que tratan, entre otros temas, de la cuestión de la participación de la sociedad civil.

El artículo 15 instituye la resolución de conflictos sobre los temas del capítulo. El quinto punto es el más interesante, pues afirma que: “ninguna de las Partes utilizará el recurso de solución de disputas bajo el Título VIII (Solución de Disputas) para cualquier tema que surja de este Capítulo”.¹² Por lo tanto, excluye cualquier disputa sobre desarrollo sostenible del mecanismo de solución de controversias del acuerdo.

El artículo 16 se refiere a las consultas que se establecerán entre las partes respecto a las dudas de interpretación del capítulo.

El artículo 17 diserta sobre la organización de un panel de expertos para tratar de resolver los impasses que no hayan sido resueltos por el mecanismo de consultas del artículo anterior.

¹² “Ninguna Parte podrá recurrir a la solución de controversias en virtud del Título VIII (Solución de controversias) para cualquier asunto que surja en virtud de este Capítulo”.

Y finalmente, el artículo 18 se refiere a las posibles revisiones y mejoras del capítulo que pueden ser impulsadas por el Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible.

EFFECTOS EFECTIVOS VERSUS PROTECCIÓN INEFICAZ

Los contenidos esenciales de lo negociado en ambos acuerdos, lentamente en el caso de las conversaciones con la Unión Europea y rápidamente en las negociaciones con la EFTA, reafirman el regreso de una estructura productiva colonial por parte de los países del Mercosur, que se especializan en el abastecimiento de los productos primarios europeos, básicamente *commodities* agrícolas, minerales y energéticas. En esta dinámica, las naciones del Mercosur compran productos manufacturados a los socios europeos de los dos bloques, abriendo su área de servicios y haciendo importantes concesiones en otros campos. Entre ellos, se debe enfatizar el sector de compras públicas, que tiene bastante restringida su capacidad de funcionar como un instrumento de política pública para el desarrollo, una de las posibilidades tradicionales de utilizar las compras de los gobiernos para reforzar una estrategia de desarrollo nacional definida.

Como se mencionó anteriormente, desde un punto de vista ambiental, social y económico, el papel reservado a los países del Mercosur tiene un impacto enorme, acelerando la destrucción ambiental y la crisis climática. Las posibilidades de mejoras sociales y económicas también se ven limitadas, ya que estos sectores de producción primaria son poco inclusivos y muy concentrados, considerando el capital necesario para impulsar el proceso productivo. Se trata de sectores tradicionales, incapaces de impulsar una dinámica interna basada en la innovación y su difusión como motor del desarrollo.

Pensando en el tema ambiental, los acuerdos tienen aún diversas consecuencias negativas. Refuerzan los efectos desfavorables de la reciente especialización de la producción para el conjunto de países del Mercosur, como los impactos de la demanda china en el mundo. Esto reanimó la senda de la especialización diseñada en los programas de ajuste de la década de 1980. Ya en ese momento, los programas acordados con instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial apuntaban a una especialización productiva basada en *commodities* agrícolas y minerales como el camino fundamental para generar saldos para los pagos y gestionar la crisis de deudas externas presentes en la coyuntura de aquel momento. En este sentido, el nuevo mercado representado por el gigantesco crecimiento chino, caracterizado por su voraz consumo de *commodities* agropecua-

rias, energéticas y minerales, sirvió para confirmar dramáticamente esta tendencia.

En el caso del Mercosur, visto como bloque y como países individualmente, la conexión estratégica con la economía china desde la primera década del siglo XXI termina reiterando una tendencia concentrada y ambientalmente hostil. El modelo primario-exportador del Mercosur fortalece la gran agricultura de exportación y la minería, sectores que acumulan renta, riqueza y poder, y cuyo funcionamiento está asociado a impactos negativos sobre el medio ambiente y sobre las poblaciones tradicionales en los territorios donde operan. En Brasil, este cuadro se acentúa aún más en el período actual, con un gobierno que no se cansa de afirmar que no ve como problema la expansión de los espacios del agronegocio y de la extracción minera y sus nocivas repercusiones.¹³

Estos perjuicios han sido identificados antes de la entrada en vigor de los nuevos acuerdos comerciales negociados con los dos bloques europeos. Sin embargo, estos acuerdos, ahora en etapa de finalización, tienden a intensificar esta situación, impulsados por la profundización de los vínculos comerciales con la dinámica y voraz (en el consumo de materias primas, especialmente) economía china.

Como resultado, el intento de expandir la oferta de estas *commodities*, especialmente las relacionadas a la industria agropecuaria, apunta al incremento en la extensión de áreas de producción, lo que ejercería una enorme presión sobre los biomas existentes, las reservas ambientales, los pueblos originarios y de poblaciones tradicionales y las regiones inexploradas. Además, promovería la intensificación de la producción en las áreas existentes, lo cual también ampliaría la utilización de fertilizantes, plaguicidas y otros productos necesarios al incremento de la matriz productiva adoptada por el agronegocio en los países del Mercosur, llevando, por tanto, a consecuencias desastrosas para el medio ambiente en la región.

En el caso brasileño, que se destaca en la producción, existen algunas estimaciones sobre estos impactos, incluso antes de ratificarse los acuerdos negociados con la Unión Europea y la EFTA. Según el Sistema de Estimación de

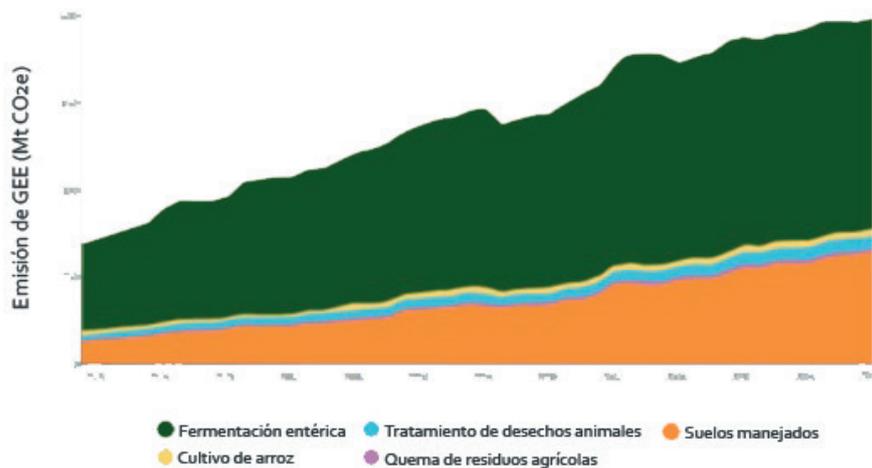
¹³ Además de las negociaciones comerciales, el actual gobierno brasileño se ha propuesto a menudo dismantelar las políticas de protección ambiental. Al respecto, vale la pena consultar el documento de la Asociación Nacional de Servidores Ambientales en http://www.as-cemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf. El cumplimiento de esta política de dismantelamiento se refleja de manera muy objetiva en su propuesta de presupuesto para 2021, que avanza en esta dirección. Ver, al respecto, la nota técnica de Inesc sobre la Propuesta de Ley de Presupuesto en <https://www.inesc.org.br/nota-tecnica-meio-ambiente-eo-ploa-2021/>.

Emisiones de Gases de Efecto Invernadero del Observatorio del Clima (SEEG-Brasil), sobre la evaluación del aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero debido a la expansión de la industria agropecuaria en Brasil:

En 2019, las emisiones del sector agropecuario totalizaron 598,7 millones de toneladas de CO₂ equivalente, un aumento del 1,1% con respecto a 2018. El subsector que más contribuyó a las emisiones totales (61,1%) fue la fermentación entérica, nombre que se le da al proceso de digestión de la celulosa en el rumen de animales como el ganado, que emite metano (el popular “eructo del buey”). El ganado de corte y lechero representan el 97% de las emisiones de la fermentación entérica. Los suelos manejados representaron el 32,2% de las emisiones totales, originadas principalmente por el uso y depósito de estiércol de ganado de corte, junto con el uso de fertilizantes sintéticos, que representan el 24,8% y 17,4% del subsector, respectivamente. La aplicación de cal, antes contabilizada en el sector de cambio de uso de la tierra, fue incorporada a las emisiones agropecuarias en el Cuarto Inventario Nacional, cambio que fue adoptado por el SEEG, en el subsector de suelos manejados. Los demás subsectores, como el tratamiento de desechos animales, el cultivo de arroz irrigado y la quema de residuos agrícolas, especialmente paja de caña de azúcar, completan el 6,7% restante de las emisiones nacionales del sector agropecuario para 2019. Analizando las emisiones del sector por actividad, se observa que la cría de animales representó el 76% del total, con énfasis en la carne vacuna y la leche, que representaron el 62% y el 8,7% respectivamente, y la cría de cerdos, con el 2,4%. La tercera actividad del sector agropecuario fue el uso de fertilizantes sintéticos y encalado (aplicación de cal), con una participación total del 9,6%.¹⁴

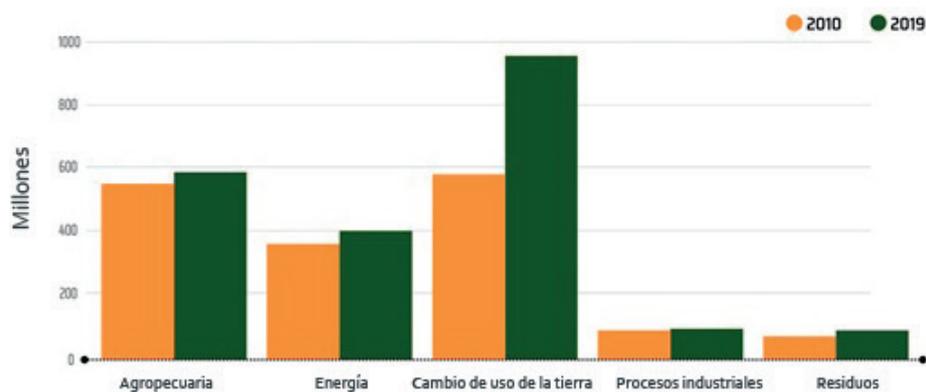
¹⁴ SEEG 8, ANÁLISIS DE LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO BRASILEÑOS Y SUS IMPLICACIONES PARA LOS OBJETIVOS CLIMÁTICOS BRASILEÑOS 1970-2019, Observatório do Clima, 2020, p. 13. Disponible en https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf.

Gráfico 3: Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en la industria agropecuaria por subsector en el período 1970-2019.¹⁵



Fuente: Sistema de Estimación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero del Observatorio Climático (SEEG-Brasil, 2020).

Gráfico 4: Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero por sector en 2010 y 2019¹⁶.



Fuente: Sistema de Estimación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero del Observatorio Climático (SEEG-Brasil).

¹⁵ SEEG 8, op. cit, p. 13.

Cabe destacar también el estudio del IPAM Amazonia, que entre otras valoraciones, expone el impacto de la expansión de la agricultura sobre los incendios más recientes en la región:

Incendios forestales, que representan el fuego que escapa de incendios en áreas recientemente deforestadas y de las áreas agropecuarias ya establecidas, o que son criminalmente realizados para degradar los bosques, generalmente son menos frecuentes en la región debido a la resistencia de la floresta en pie al fuego (Nepstad et al., 2001). Sin embargo, esta resistencia se ha roto por el efecto de borde¹⁷, resultado de la fragmentación generada por la deforestación, la explotación de madera y los episodios de sequía severa (Cochrane et al., 2002).¹⁸

Además, es importante comentar que, incluso en el área industrial, las oportunidades que se abren terminan concentrándose en productos centrados en la “competitividad perversa”, es decir, muchas veces basados en ventajas competitivas debido a la erosión de los derechos y logros laborales, así como por la reducción de los costos ambientales resultantes de una legislación insuficiente, una inspección deficiente o ambos. Esto significa más presión para utilizar estas “ventajas” desde el punto de vista de la estructuración de sectores industriales en los países del Mercosur para “aprovechar” estas oportunidades, transfiriendo a esas naciones los perjuicios ambientales resultantes. Aquí también se insertan las oportunidades para expandir sectores productores de bienes industriales intensivos en energía (petroquímicos y químicos básicos, acero, aluminio y otros). Ellos terminan ejerciendo influencia en el aumento del suministro de energía barata para su viabilidad, con la construcción de represas, incremento de la producción y consumo de combustibles fósiles, o incluso con otras formas más limpias de generación de energía, que también tienen costos ambientales.

Estas “oportunidades” también aparecen para inversores externos amparados por los acuerdos, que acaban reforzando estas tendencias.

Aún sobre las consecuencias ambientales, en relación con la deforestación, existe una evaluación de impacto de sostenibilidad presentada por la

¹⁷ El efecto de borde es un cambio en la estructura, composición y/o abundancia y riqueza relativa de la biodiversidad de especies. Este efecto es más intenso en pequeños fragmentos aislados de bosques. Por lo tanto, a medida que aumenta la fragmentación de los bosques debido a la deforestación, el efecto se amplía.

¹⁸ ALENCAR, Ane, RODRIGUES, Lucas y CASTRO, Isabel, “Amazonia en llamas: lo que arde y dónde”, IPAM Amazonia, Nota técnica núm. 5 de agosto de 2020. Disponible en <http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2020/08/NT5-V1.pdf>.

Unión Europea que sugiere que los efectos de la deforestación podrían no ser negativos¹⁹. Esta información, sin embargo, se ve cuestionada en una carta abierta firmada por varios economistas²⁰. Sostienen que el análisis minimiza la acción del acuerdo sobre la deforestación en los países del Mercosur cuando utiliza como referencia un documento antiguo sobre el tema, en lugar de la "Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020" (*Global Forest Resources Assessment 2020*) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. En cambio, el estudio se refiere al informe de 2016 y utiliza datos obsoletos. Los críticos también aclaran que, según un informe de especialistas contratados recientemente por el gobierno francés, la deforestación podría crecer entre un 5% y un 25% anual durante seis años exclusivamente debido al aumento de las exportaciones de carne vacuna que genera el acuerdo.

CAMBIOS EN EL MARCO POLÍTICO BRASILEÑO Y LA VIABILIDAD DE CERRAR ACUERDOS

Referenciados en el acuerdo marco firmado en 1995, las negociaciones entre Mercosur y Unión Europea continuaron lentamente hasta 2002, con algunas conversaciones definiendo marcos genéricos, como el ámbito y los objetivos del acuerdo en cada área de diálogo. Dos aciertos en esta primera fase de definiciones parecen importantes: la liberalización arancelaria que cubre alrededor del 90% de los productos comercializados en el área del comercio de

¹⁹ "En cuanto a la deforestación, la experiencia del período 2004-2012, cuando Brasil disminuyó drásticamente la tasa de deforestación mientras la producción agrícola se expandía, muestra que la agricultura y la producción de carne no son un obstáculo para la protección de los bosques, siempre que existen políticas sólidas. Así, la disminución de la deforestación dependerá en última instancia de la adopción y aplicación efectiva de medidas de política ambiental adecuadas, como las que permitieron la disminución de la deforestación. En este sentido, el informe recomienda una serie de medidas clave que deben implementar los países del Mercosur y destaca la importancia del compromiso asumido por Brasil en el capítulo de comercio y desarrollo sostenible (TSD) de implementar eficazmente sus compromisos del Acuerdo de París. incluidos los muy importantes sobre la deforestación (por ejemplo, reforestar 12 millones de hectáreas para 2030, poner fin a la tala ilegal, compensar cualquier tala legal y fortalecer el código forestal)", "La Comisión Europea publica un borrador de Evaluación de Impacto de Sostenibilidad para el Comercio, parte de la UE- Acuerdo de Asociación del Mercosur", publicado en la página comercial del sitio web de la Unión Europea. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2164>.

²⁰ "Carta abierta sobre los impactos económicos del Acuerdo UE-Mercosur". Disponible en: <https://kurtbayer.wordpress.com/2020/11/09/open-letter-regarding-the-economic-impacts-of-the-eu-mercosur-agreement/>.

bienes y el acuerdo conocido como Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio, denominado TRIMS. Este segundo punto es relevante por los enormes cambios que se han producido en los acuerdos de inversión bilaterales y regionales desde ese período, en el camino hacia cada vez más garantías para los inversores, ya sean grandes fondos de inversión (inversiones de cartera y valores) o grandes corporaciones transnacionales y sus flujos de inversión, algunos de ellos inversiones extranjeras directas. Así, la base inicialmente definida para el capítulo de inversión en las conversaciones entre el Mercosur y la Unión Europea no profundizaba mucho en un tema siempre sensible, especialmente para los países en desarrollo. Esta fue la justificación que utilizó parte de los negociadores del Mercosur para no romper las negociaciones, que en varias ocasiones estuvieron estancadas, pero nunca se extinguieron. Incluso en las fases de estancamiento, había indicios de que podrían comenzar de nuevo en cualquier momento.

Recuadro: Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIMS)

El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIMS, el acrónimo del término en inglés *Trade-Related Investment Measures*) entró en vigor en 1995, mismo año de la OMC. Establece reglas sobre la regulación de las inversiones extranjeras a nivel nacional. El TRIMS actúa específicamente sobre el comercio de bienes, centrándose en las posibles violaciones del artículo III (trato nacional) y/o del artículo XI (eliminación de restricciones cuantitativas) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, en su sigla en inglés). Esto significa que ese acuerdo prohíbe condicionar las inversiones extranjeras a requisitos de desempeño predeterminados o establecidos a favor del interés nacional, como las normas de contenido local y la obligación de exportar. Como puede observarse, una de las consecuencias de adherirse al TRIMS es la reducción del margen de maniobra de los Estados nacionales, en particular los considerados "en desarrollo", para crear y adoptar políticas industriales robustas. Originalmente, TRIMS no cubría la comercialización de servicios.

Cuando las negociaciones para la creación del ALCA comenzaron a desvanecerse, desde fines de 2003, hasta que fueron interrumpidas definitivamente en el primer cuatrimestre de 2004, se hicieron esfuerzos para estimular el

diálogo entre el Mercosur y la Unión Europea, ya que en ese momento era común decir que los gobiernos de la región no buscaban acuerdos comerciales basados en “definiciones ideológicas”. En ese momento, hubo intentos de llevar a cabo los acuerdos con la UE, que terminaron obstaculizados por la capacidad de los europeos para ceder en agricultura y por la resistencia de los países del Mercosur en áreas como bienes manufacturados y propiedad intelectual, puntos de intensa demanda por parte del bloque de Europa, especialmente en el delicado tema para el continente de las denominaciones de origen. Aun así, para intentar cerrar las negociaciones, en 2004, Brasil incluso ofreció concesiones a los europeos en compras gubernamentales, ya que existía un fuerte programa de inversiones a ser implementado por la estatal brasileña Petrobras, y la oferta podría representar una facilidad de acceso a licitaciones previstas en esa área. El esfuerzo no condujo al cierre del acuerdo, y las negociaciones se “congelaron” a partir de entonces, pero la oferta sentó un precedente para que el tema de las compras gubernamentales ingresara en la agenda de discusiones de ese proceso de negociación.

Recuadro: Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue una propuesta realizada por el entonces presidente Bill Clinton, de Estados Unidos, durante la Cumbre de las Américas en Miami, el 9 de diciembre de 1994. Su objetivo era eliminar las barreras aduaneras entre los 34 países americanos, a excepción de Cuba, conformando así una zona de libre comercio, cuyo plazo límite para entrar en vigor sería el final de 2005. A lo largo de ese período y a través de la Campaña Internacional Contra el ALCA, las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales del continente se han unido en oposición a ese proyecto de liberalización comercial y sus desastrosas consecuencias para el desarrollo económico y el bienestar de los pueblos del Sur. En 2005, como resultado de la lucha política y social, la propuesta fracasó y fue enterrada.

Enseguida esas negociaciones “congeladas” quedaron casi olvidadas. El aumento del comercio de productos agrícolas de los países del Mercosur a China, que amplió espectacularmente sus pedidos en ese momento, alivió la presión de los empresarios del agronegocio para el acuerdo con la Unión Europea. La carne y la soja, dos de los principales productos que buscaban

espacio en los mercados europeos, fueron muy demandados por China, y la expansión del negocio redujo a casi nada la demanda empresarial. Por otro lado, en el gobierno Lula en ese momento, la prioridad de las negociaciones comerciales se centró en la posibilidad de finalizar la Ronda de Doha en la OMC, lo que resolvería, en su capítulo de agricultura y en las discusiones sobre subsidios, parte de la agenda que paró las conversaciones con Estados Unidos (ALCA) y obstaculizó las negociaciones con la Unión Europea. Con el fracaso de estas negociaciones, en julio de 2008, esa ruta se hizo imposible. Sin embargo, durante este período, la aguda crisis financiera internacional desvió el foco de las negociaciones comerciales, con los países desarrollados recurriendo a políticas proteccionistas para defender sus propios mercados. Por otro lado, se abrieron nuevas posibilidades de negociación para Brasil (G-20 y BRICS) que alejaron el diálogo con los europeos.

Las conversaciones se reanudaron tras la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, celebrada en 2010 en Madrid. Esto se debió principalmente a una declaración del entonces presidente brasileño Lula, quien creía que debía volver a buscar el acuerdo. Las negociaciones fueron reiniciadas muy lentamente durante los primeros años, y si bien los negociadores del Mercosur exigieron un “intercambio de ofertas” (cuando cada parte dice lo que realmente está dispuesto a ofrecer en términos de apertura comercial), hubo un gran avance en los marcos regulatorios en algunas áreas como servicios, compras gubernamentales y propiedad intelectual. Este proceso continuó hasta 2016, cuando las transacciones se aceleraron, con el primer intercambio de ofertas.

Es de destacar la situación política en la que se produjo, con la toma de posesión del presidente Mauricio Macri y su gobierno liberal en Argentina a fines de 2015 y un giro profundamente liberal de Michel Temer al hacerse cargo del gobierno durante el proceso de ruptura institucional y juicio político a la presidenta Dilma Rousseff a lo largo de 2015 y 2016. El intercambio de ofertas resultó insuficiente, las conversaciones de expansión continuaron, con varios puntos de resistencia, y la fecha fijada para el anuncio del cierre de las negociaciones, durante la Ministerial de la OMC en Buenos Aires, Argentina, en diciembre de 2017, no se cumplió.

En el período posterior a 2012, las negociaciones con la EFTA avanzaron al mismo ritmo que las celebradas con la Unión Europea.

Los negociadores de la UE continuaron estirando la cuerda para obtener más concesiones mientras negociaban con sus sectores internamente. Un ejemplo es el de la industria automotriz alemana instalada en Brasil, que durante mucho tiempo se opuso al acuerdo. Por curioso que parezca, la resistencia de las sucursales de las transnacionales europeas en el país fue fundamental para descarrilar el acuerdo comercial. Esto porque algunas empresas,

como la Volkswagen, tenían inversiones en curso que se verían fragilizadas con las nuevas condiciones presentes en el acuerdo, punto que acabó resuelto por la combinación de nuevos plazos para su implantación, y posiblemente, algún arreglo nacional entre el gobierno alemán y la empresa.

La debilidad política del gobierno de Temer también aparecía como un obstáculo a mayores concesiones por parte de Brasil, la principal economía del Mercosur. Especialmente a partir de mayo de 2017, el presidente y sus aliados parecían más preocupados por evitar su derrocamiento que por avanzar con cualquier medida que pudiera fragilizar, lo mínimo que fuese, su base en el Congreso. Los acuerdos comerciales siempre imponen pérdidas en algunos sectores, y es por eso que el gobierno brasileño, que había asumido una posición activa en 2016, pasó a tener un papel pasivo a partir de entonces. En Argentina, la aprobación de medidas impopulares por parte del gobierno de Macri, como la reforma previsional, a fines de 2017, también debilitó la condición negociadora del país.

Así, la conclusión de las negociaciones comerciales con los dos bloques (UE y EFTA) se volvió políticamente viable recién en 2019, con un nuevo gobierno brasileño con sesgo económico liberal, ahora elegido, el Gobierno de Bolsonaro. En Argentina, el cierre de negociaciones con la Unión Europea revelaba la fuerte orientación liberal del Gobierno de Macri en la preparación del proceso electoral argentino. Esta definición de una posición vehementemente liberal en la economía llevó a las definiciones y concesiones que terminaron por cerrar el acuerdo con la estrategia de “tirar de la cuerda” de los negociadores del bloque europeo, buscando concesiones hasta el límite. A ello contribuyó también la voluntad de los negociadores del Mercosur de hacer todo tipo de concesiones para viabilizar el final del proceso. Para el gobierno de Bolsonaro, el cierre también apareció como un activo político que diferenciaría a su gobierno de gobiernos anteriores por su capacidad para tomar e implementar posiciones.

Las posiciones del gobierno de Bolsonaro, que no se preocupa por las consecuencias perversas sobre el medio ambiente y las áreas de reservas sociales (indígenas y quilombolas) y ambientales, ayudan a firmar los acuerdos, ya que los efectos esperados en estos sectores son enormes. La política oficial de este gobierno es dismantelar la protección ambiental como estrategia para privilegiar su base política (ocupantes ilegales, mineros, latifundistas rurales y otros). Esto, en un primer momento, permite sumar apoyos internos para cerrar los acuerdos sin mucha resistencia en Brasil.

CONSIDERACIONES FINALES

Gran parte del debate reciente, especialmente en la opinión pública, sobre los acuerdos en discusión para ratificar los compromisos del Mercosur con la Unión Europea y la EFTA se refiere a sus impactos sobre el medio ambiente y su relación con la crisis climática. Estos problemas se vieron intensamente reforzados por la repercusión en la prensa internacional de los grandes incendios en la Amazonía y el Pantanal en 2019 y 2020. Evidentemente, esto llamó la atención de la sociedad en general y de las organizaciones sociales de Europa y Mercosur sobre el tema del medio ambiente en Brasil (y en Mercosur) y los efectos de expandir un modelo productivo basado en la agropecuaria y la minería en áreas de reservas sociales y ambientales. Por consecuencia, los acuerdos en vías de ratificación también estuvieron en el punto de mira, ya que sirven a un modelo basado precisamente en la expansión de la producción de primarios.

Como se ha apuntado, estos acuerdos, una vez en vigor, acaban reforzando este tipo de modelo, aunque no son la raíz del modelo en sí. En el caso del Mercosur, el comercio con los países europeos, tanto en la Unión Europea como en la EFTA, ya se basa en este patrón de estructura desigual, aquí llamado modelo de tipo colonial. Fortalece económica y políticamente a un sector social que basa su fuente de ingresos en el control patrimonial de las tierras y minas, muchas veces explotándolas de manera depredadora, para ganancias a corto plazo, en las que la preservación de las áreas tiene una importancia reducida. El final de las negociaciones se ve facilitado no sólo por la confluencia de gobiernos liberales dentro del Mercosur, sino también por la existencia, en Brasil, de gobiernos que avalan la desigualdad social, dejando en segundo plano o descuidando preocupaciones ambientales y teniendo poco compromiso con una sociedad democrática.

La moneda de cambio sobre la que se construye el acuerdo, como se ha señalado, es de clara matriz colonial: cierta apertura de los mercados de la UE para los productos agrícolas y minerales del Mercosur a cambio de amplias concesiones de los países del bloque sudamericano en mercados de productos manufacturados, servicios y garantías a la propiedad intelectual europea, además de las del ámbito de la compra pública, que se fueron extendiendo para cerrar el acuerdo. Así, en lugar de apuntar a una mayor integración entre los países del Mercosur, la perspectiva es de una intensificación de la competencia entre ellos, que coinciden en el cultivo de la soja y la producción ganadera en su portafolio exportador. Los acuerdos con la Unión Europea y la EFTA contribuyen a dividir a los países del Mercosur, convirtiéndolos en rivales, no en socios que deben cooperar en torno a objetivos y una estrategia general de desarrollo del bloque. Mientras los europeos trabajan para mejo-

rar su proceso de integración, el Mercosur pierde tracción, convirtiéndose en una especie de club de competidores.

Finalmente, es necesario considerar las limitaciones señaladas en el capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible para frenar de alguna manera estas tendencias generales. Como vimos, en la práctica, la discusión sobre Comercio y Desarrollo Sostenible no es más que una enumeración de buenas intenciones para cumplir con los compromisos internacionales ya asumidos por las partes signatarias, incluso en lo que respecta a los mecanismos de participación de la sociedad civil en el monitoreo del cumplimiento de estos compromisos. Sin embargo, está muy lejos de tener un carácter vinculante, es decir, capacidad de cobrar, ya sea en los mecanismos de solución de controversias presentes o señalados en los propios acuerdos, o en otros entornos legales que pudieran activarse.

La posibilidad de hacer presión en defensa de parámetros sociales, laborales y/o ambientales razonables implica, más que nada, presiones de afuera hacia adentro por parte de los distintos gobiernos, la sociedad civil en general y grupos específicos interesados en garantizar sus derechos. En este sentido, estos intereses están asegurados en última instancia por otros capítulos de estos mismos acuerdos o por eventuales órganos de solución de controversias de espacios multilaterales, como la Organización Mundial del Comercio y, en el caso de inversiones, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. (CIADI), brazo del Banco Mundial. Esta dinámica termina por atestar el poder del mundo corporativo transnacional sobre la administración práctica de acuerdos comerciales como los que se están discutiendo en este momento.

Ante esto, algunos se preguntan: ¿Transformar el capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible en algo con más poder, con compromisos vinculantes, resolvería el problema? Es posible que no. Para que este proceso no sea solo un parche, una eventual "improvisación", sería necesario que las partes volvieran a la mesa de negociación. Esta acción en sí misma sería ya muy compleja, como dejó claro el largo período de conversaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Más que eso, sería necesario cambiar la esencia del acuerdo, que debería tener el espíritu de desarrollo integrado entre las regiones, tanto entre Mercosur y Unión Europea como entre Mercosur y EFTA. Por otro lado, el Mercosur tendría que revisar su posición como exportador de *commodities* agropecuarias, minerales y energéticas. Si no se hace nada de esto, eventuales cambios, incluso si se hace vinculante el capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible y se garantiza la participación de la sociedad civil, podrían terminar siendo frustrantes, ya que no podrían modificar la naturaleza del diseño de este acuerdo.

Un otro acuerdo es posible, pero no sobre la base ya establecida. Este debería ser el punto de partida para eventualmente rehacer los términos de lo que se ha discutido. Se debe valorar un capítulo de comercio más justo que libre, ya que una relación libre entre desiguales no puede ser justa, y que sea consecuencia de los capítulos sobre diálogo político y cooperación para el desarrollo. Este parece ser el camino hacia acuerdos que puedan efectivamente garantizar los derechos sociales, laborales y ambientales, con participación y defensa de los compromisos asumidos.

RESUMEN EJECUTIVO

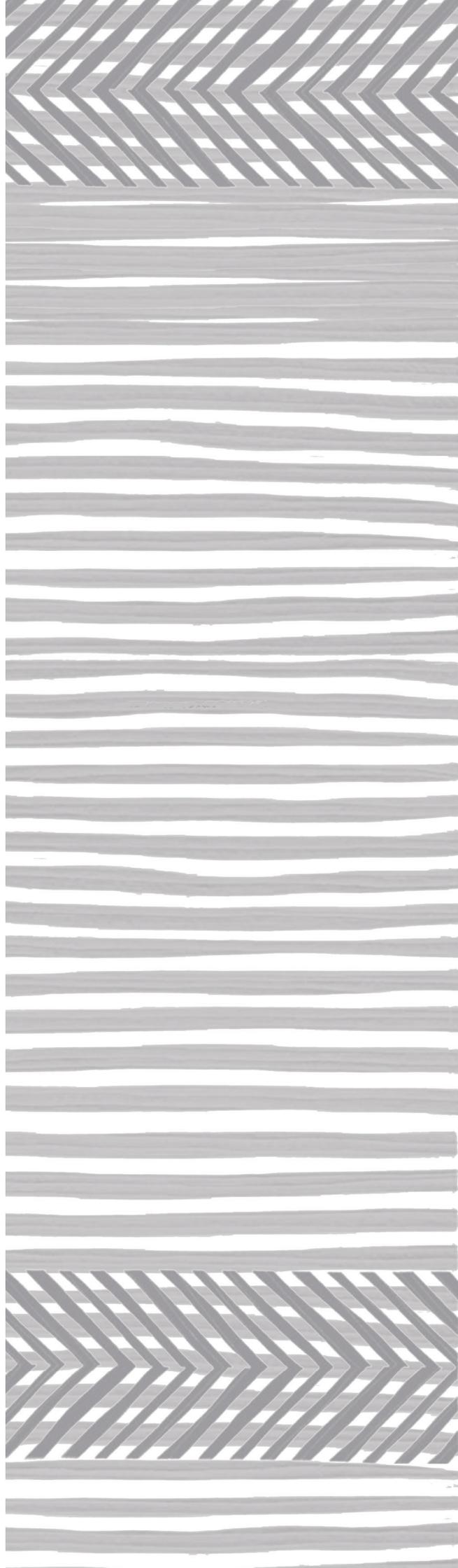
- La publicación "Análisis de la cláusula ambiental en los acuerdos entre Mercosur y Unión Europea y Mercosur y EFTA" tiene como objetivo analizar el impacto socioambiental de los acuerdos celebrados entre los bloques regionales. Refleja el monitoreo del Instituto de Estudios Socioeconómicos en relación con el proceso de desmantelamiento de las políticas públicas en el ámbito socioambiental y su sustitución por una gobernanza basada en instrumentos de mercado.
- Ambos acuerdos tratan fundamentalmente de la liberalización comercial entre países miembros de los bloques regionales involucrados en la negociación. Sin embargo, incluyen otras disposiciones, como capítulos sobre diálogo político y cooperación. En estos documentos también se destacan aspectos como las compras gubernamentales, la propiedad intelectual y el sistema financiero, así como un capítulo que aborda específicamente la relación entre comercio y desarrollo sostenible.
- El Mercado Común del Sur (Mercosur) está formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Todos los países de América del Sur participan en el Bloque como miembros asociados. Venezuela fue admitida como miembro efectivo en 2012. Sin embargo, en 2016, algunos miembros activaron la Cláusula Democrática del Protocolo de Ushuaia para suspender al país del bloque en denuncia al gobierno de Nicolás Maduro.
- La Unión Europea está formada por 27 países europeos, entre los que se encuentran algunos de los que más importan *commodities* brasileñas como la soja, a saber, Holanda, Alemania, España, Italia y Francia. Reino Unido salió del bloque en enero de 2020. Ya la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) es un bloque económico regional formado por Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein.
- Con esta publicación, sugerimos la interrupción de los respectivos procesos de firma y ratificación de los Acuerdos, en base a algunas críticas

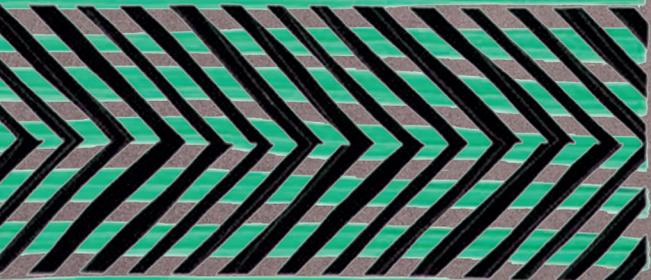
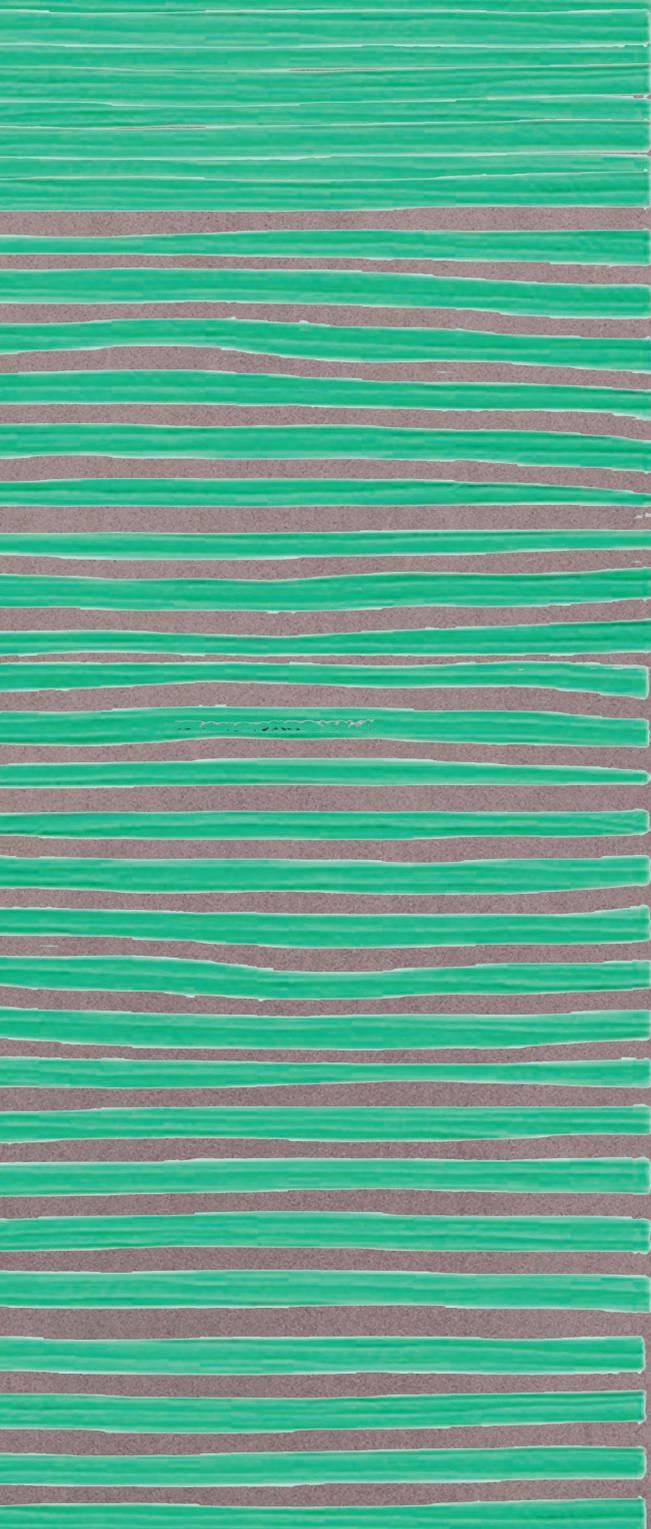
suscitadas por la lectura de partes de los textos negociados. Estos se han debatido a puertas cerradas, sin la participación de la sociedad civil u otros observadores internacionales. Por ese motivo, sólo se conoce el capítulo sobre comercio del Acuerdo Mercosur-UE, desconociéndose los demás capítulos de dicho acuerdo. No se conoce ningún capítulo del Acuerdo Mercosur-EFTA. Entendemos que cuando la población no puede opinar sobre el contenido de un acuerdo con implicaciones concretas para la vida cotidiana, tenemos un grave problema de transparencia y respeto a la democracia.

- Además del tema democrático, la publicación destaca el carácter neocolonial de estos Acuerdos basada en el estímulo a profundizar la división internacional del comercio, así como sus consecuencias para el desarrollo económico, el medio ambiente y los derechos humanos. Esto sucede porque a los países del Mercosur les queda reservada la tarea de productores primarios de bienes agrícolas, minerales y energéticos. Ya la producción de bienes manufacturados y la prestación de servicios de mayor valor agregado, como los servicios logísticos y financieros, están destinados a los países de la Unión Europea y la EFTA.
- En este sentido, si bien ambos acuerdos fomentan la expansión de la producción agropecuaria en los países del Mercosur, acelerando la destrucción ambiental y limitando las posibilidades de mejoras sociales y económicas para los pequeños agricultores(as), pueblos originarios y otras comunidades tradicionales, ninguno de ellos establece medidas para la mitigación compulsoria de sus efectos socioambientales y climáticos.
- El capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible no incorpora mecanismos de solución de controversias, lo que dificulta la exigencia del cumplimiento de las metas de protección del clima o la biodiversidad establecidas en otros espacios de negociación multilateral. Además, la mención al Acuerdo de París se considera insuficiente debido a la fragilidad del acuerdo climático en cuanto a sus medidas vinculantes o a la opción de soluciones de mercado para contener el calentamiento global.

RECOMENDACIONES

- Teniendo en cuenta la estructura actual de los Acuerdos entre Mercosur y la Unión Europea y Mercosur y EFTA, en particular, su carácter neocolonial, es fundamental que ambos textos negociados sean desatendidos a efectos de ratificación, ya que están comprometidos desde el principio por estas concepciones.
- De reanudarse las negociaciones para futuros acuerdos, estos deben considerar como pilares la defensa de la democracia, los derechos humanos, sociales y ambientales, así como la preservación de la vida en todas sus formas y la reducción de las enormes desigualdades sociales que existen, especialmente en países de Mercosur y entre estos y los europeos.
- La negociación secreta de estos Acuerdos es un afrontamiento a la democracia, como un derecho a participar en la vida pública y opinar sobre el futuro de la comunidad política. La transparencia y la participación de la sociedad civil organizada deben ser consideradas valores de todo el proceso democrático, incluida la negociación, firma y ratificación de acuerdos internacionales. La política exterior debe verse como política pública. Por tanto, los gobiernos deben ser capaces de dar a conocer los asuntos internacionales, tarea que debe involucrar a las instituciones, la sociedad civil, la prensa y la comunidad internacional.
- La ratificación de acuerdos no puede subordinar la legislación nacional y el derecho a buscar alternativas al modelo de desarrollo vigente, ni debe subordinar la autonomía de los niveles de poder subnacionales, especialmente el poder local. Los acuerdos comerciales deben buscar ser la base para la integración de los pueblos de los países y / o bloques signatarios a estos acuerdos, y no buscar subordinarlos a los intereses de las grandes corporaciones transnacionales.
- Es fundamental que las economías populares y los modos de vida de los pueblos y comunidades preexistentes en territorios impactados por la firma de estos Convenios sean tomados en cuenta y protegidos, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, que establece la Consulta Previa, Libre e Informada a los pueblos indígenas y comunidades tradicionales.





REALIZACIÓN

rebrip | Rede Brasileira
pela Integração
dos Povos

APOYO

Brot
für die Welt

