



El Mercosur como espacio impulsor de gobernanza ambiental.
Desafíos, potencialidades y límites.

Lucas Christel (UNSAM – CONICET) Elisabeth Mohle (UNSAM)

Trabajo preparado para las Jornadas de Investigación de la Escuela de Política y Gobierno

6 y 7 de abril de 2021

VERSION BORRADOR – POR FAVOR NO CIRCULAR NI CITAR

Resumen

El tránsito hacia el desarrollo sustentable es un desafío global, regional y local. En un contexto de gran desigualdad entre los poderes económicos y políticos, complejas condiciones de negociaciones entre países y dificultades para la promoción e implementación de mejores políticas ambientales, los órganos regionales emergen como espacios potenciales para impulsar nuevos procesos de gobernanza ambiental.

En consecuencia, en este trabajo analizamos la potencialidad del Mercosur para impulsar dichos procesos de gobernanza ambiental. Observamos que en el escenario descrito el Mercosur efectivamente tiene un rol fundamental en la gobernanza ambiental global y regional y que se propone objetivos ambiciosos en ese sentido. Sin embargo, la política ambiental resulta de baja implementación y no logra cumplir los objetivos planteados. A partir del análisis de la constitución del Mercosur, de su Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente y tres instrumentos derivados del mismo, sostenemos que la baja implementación de la política ambiental se relaciona con la falta de mecanismos obligatorios y vinculantes que obliguen a los Estados nacionales a cumplir con los objetivos ambientales y a la ausencia de herramientas específicas que habiliten la participación ciudadana para dirimir cuestiones ambientales.

Palabras clave: política ambiental – Mercosur – gobernanza ambiental – participación ambiental

1. Introducción

La globalización refiere a un mundo interconectado a través de ambientes, sociedades y economías. Desde una perspectiva ambiental, la globalización produce efectos positivos y negativos. La internacionalización de la economía tiene fuertes impactos sobre los procesos ambientales locales, nacionales, regionales y globales. Al integrar mercados lejanos y aumentar la demanda, se intensifica el uso de los recursos naturales, se incrementa la generación de residuos y las presiones por la adaptación al intercambio comercial puede llevar a la flexibilización de regulaciones ambientales y laborales y a la reducción de las capacidades estatales (Eakin & Lemos, 2006).

Por un lado, esta globalización de la economía y el incremento de los impactos ambientales implica grandes desafíos a los países de América del Sur en su tránsito hacia el desarrollo sustentable (Ruggie, 2003). Dichos desafíos se intensifican debido a un pluralidad de factores, tales como el rol de estos países en la economía mundial, su dependencia de la exportación de recursos naturales con poco valor agregado (Cimoli & CEPAL, 2005), la necesidad de adaptarse a normativas internacionales para mantener la competitividad (Messner, 2003), su vulnerabilidad ante el Cambio Climático (Baethgen, 1997; CAF Banco de Desarrollo de América Latina, 2014). Estos factores, en su conjunto, dificultan la promoción e implementación de políticas ambientales que permitan a los países latinoamericanos crecer de manera sustentable y equitativa.

Por otro lado, la gobernanza internacional de las cuestiones ambientales, como el cambio climático, refleja la distribución de poder global. Así, los países del sur global quedan en posición de relativa desventaja para exigir mayor ambición en la reducción de emisiones a los países más contaminantes y asistencia tecnológica y financiera efectiva para encaminar el desarrollo hacia la descarbonización de la economía (Lemos & Agrawal, 2006).

Frente a este escenario, la negociación en bloque de los órganos regionales -como el Mercosur- podrían desplegar un gran potencial para habilitar procesos de gobernanza ambiental que permitan establecer estándares mínimos a través de la convergencia de las políticas ambientales nacionales y así fortalecer el posicionamiento regional.

En el caso específico del Mercosur, el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del organismo enfatiza en sus considerandos “la importancia de la temática ambiental en la agenda de consolidación y profundización del Mercosur” ... lo fundamental de “posibilitar el desarrollo sustentable mediante la cooperación entre los Estados Parte con vistas a mejorar la calidad ambiental en la región”... “la necesidad de contar con un marco jurídico para reglamentar las acciones de protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales del Mercosur”. Pese a la potencia declarativa de este acuerdo, distintos trabajos han mostrado la dificultad concreta para avanzar en cuestiones sustanciales: el conflicto de las papeleras entre Uruguay y Argentina incapaz de resolverse en el ámbito del organismo (Baldecchi, 2014; Torres & Diaz, 2011), la falta de coordinación regional y sostenimiento de posiciones comunes en las negociaciones globales de cambio climático (Tudela, 2014), el lugar periférico de la protección ambiental en las prioridades de los Estados Parte (Moreira, 2012), y la lenta y poco ambiciosa implementación de la política ambiental en el marco del Mercosur (Baldecchi, 2014).

Frente a este escenario, nos preguntamos: *¿qué motivos impulsan la actual brecha entre el potencial del Mercosur para habilitar procesos de gobernanza ambiental y la baja implementación efectiva de sus objetivos ambientales?*

A modo de respuesta, sostenemos que la dificultad del Mercosur para consolidar su potencial en materia de gobernanza ambiental e implementación efectiva de políticas habiliten el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Acuerdo Marco sobre Medio

Ambiente se relaciona con la ausencia sistemática de participación ambiental en el ámbito del organismo. Esta última se manifiesta a partir de la falta de mecanismos obligatorios y vinculantes que obliguen a los Estados nacionales a cumplir con los objetivos ambientales y a la ausencia de herramientas específicas que habiliten la participación ciudadana para dirimir cuestiones ambientales.

En el presente trabajo analizamos la política ambiental del Mercosur a partir del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur y tres instrumentos ambientales específicos, haciendo especial foco en las potenciales y efectivas instancias de participación ambiental. Los tres instrumentos, el Protocolo de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales, las Directrices de Gestión Ambiental y Producción más limpia y la Estrategia de Biodiversidad, fueron seleccionados en función de dos elementos: a) la heterogeneidad, tanto normativa como temática, para estudiar la inclusión de la participación ambiental en cada una de las áreas de política y temas, y b) la posibilidad de abordar asuntos pasibles de habilitar y necesitar la participación ambiental.

El artículo está organizado de la siguiente manera: comenzamos por una discusión teórica enfocada en la globalización, la gobernanza y en la participación ambiental. Seguidamente, caracterizamos la constitución del Mercosur, el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente y los tres instrumentos de política ambiental antes indicados. Posteriormente, analizamos estas instituciones en función de los lineamientos teóricos propuestos a partir de una minuciosa reconstrucción de fuentes oficiales de índole primaria¹. A modo de cierre, concluimos con un sumario de los hallazgos y proponemos futuras líneas de investigación en el marco de la gobernanza ambiental global.

¹ Se han analizado normativas, declaraciones y comunicaciones oficiales del Mercosur y de Estados Partes.

2. Discusiones teóricas en torno a globalización, gobernanza y participación ambiental

a. La globalización y sus impactos ambientales

Al estudiar los impactos de la globalización, algunos autores sostienen que la reducción de las barreras transnacionales al intercambio comercial fuerza a los Estados a flexibilizar regulaciones, que la internacionalización de la economía lleva a un *race to the bottom* donde las normas e instituciones de protección ambiental, derechos laborales y el resguardo de la salud pueden erosionarse en función de la integración económica internacional (Acsehrad, 2006; Lemos & Agrawal, 2006; Messner, 2003; Rodrik, 1998) y los acuerdos comerciales difícilmente logran implementar recaudos ambientales y mecanismos de control eficientes (Liverman et al., 1999; Sanchez, 2002). Asimismo, los efectos de la globalización y las políticas neoliberales adoptadas en los noventa sobre la distribución del ingreso y la capacidad del Estado (Lemos & Agrawal, 2006) parecen haber sido especialmente negativos en la región latinoamericana (Hoffman & Centeno, 2003). A su vez, el flujo internacional de "material ambiental" (energía, materiales y organismos) interconecta las acciones de personas en espacios alejados del planeta generando oportunidades y amenazas diferenciadas (Clark, 2000). De esta manera la globalización amplía y complejiza el rango de problemas que los gobiernos nacionales deben atender (Eakin & Lemos, 2006).

Sin embargo, la globalización también tiene potenciales efectos positivos sobre los estándares ambientales por la difusión de información, conocimiento y políticas públicas exitosas, la transferencia de tecnología (Busch et al., 2005; Chudnovsky & Lopez, 2003) y el efecto *boomerang*² (Hochstetler, 2002; Keck & Sikkink, 1999). A su vez, puede habilitar

una mayor participación y el involucramiento de actores diferentes en los procesos de gobernanza ambiental (Van Der Heijden, 2006). En este sentido, algunos autores argumentan que la internacionalización posee mayormente efectos positivos al aumentar la exigencia de los estándares ambientales (Birdsall & Wheeler, 1993; Busch et al., 2005; Vogel, 1997), y que la habilidad de los Estados para cooperar entre sí y su capacidad para acordar normas de gobernanza que determina el alcance de la convergencia de políticas ambientales exitosas (Drezner, 2001).

b. Las estructuras internacionales, problemáticas ambientales y gobernanza

Las problemáticas ambientales, tales como el agujero de ozono, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, no pueden ser abordadas de manera individual por los Estados nacionales. Así, a partir de la necesaria acción coordinada global, en las últimas décadas se han creado mecanismos de cooperación internacional, organismos e instituciones dedicadas a la gestión ambiental donde los Estados nacionales son los agentes de acción y el escenario internacional el espacio de resolución.

No obstante, la evidencia muestra que las instituciones internacionales ha resultado demasiado débiles resolver problemáticas de creciente complejidad. Una de las mayores preocupaciones sobre la efectividad de estos organismos internacionales gira en torno a medir y comparar su eficacia y su déficit democrático (Mitchell, 2003; Young, 2001). Respecto de este último punto, Lemos & Agrawal (2006) resaltan tres aspectos: a) los países participantes no necesariamente son democracias, b) la participación limitada de actores no gubernamentales y c) la desigual distribución de poder, conocimiento y recursos entre los diferentes países y la consecuente capacidad de algunos estados de imponer sus

² Se denomina así al proceso mediante el cual las ONG nacionales buscan aliados internacionales para tratar de presionar a los estados nacionales desde el exterior.

preferencias (Lemos & Agrawal, 2006). A su vez, la opacidad de los procesos de negociación en sí mismos refuerza la percepción de que los organismos multilaterales están regidos por los países más poderosos (Mitchell, 2003). Y, por último, muchos de los acuerdos ambientales internacionales carecen de mecanismos de *enforcement* efectivos (Juma, 2000; Najam et al., 2006; Urho et al., 2019).

Estas limitaciones y las consecuentes dificultades para abordar de manera exitosa problemáticas como el cambio climático, han impulsado la búsqueda de nuevas instituciones y estrategias de resolución que permitan una articulación más inclusiva, mayor cooperación y eficacia (Clark, 2000; Moreno Plata, 2013; Ruggie, 2003). Así, en los años noventa surgió con fuerza el concepto de gobernanza como producto de la discusión académica sobre las transformaciones del Estado y el discurso analítico y prescriptivo de los organismos multilaterales (Sørensen & Torfing, 2007)³. La noción de gobernanza ganó influencia en escenarios cambiantes en el que ningún actor cuenta con el conocimiento ni la información suficiente para dar respuesta cabal a los problemas de sociedades crecientemente complejas (Kooiman, 2005), ninguno domina por sí solo los diferentes sectores de la política (Navarro Gómez, 2002), y se incrementa la dependencia de la negociación y articulación entre las instituciones gubernamentales, los privados y la sociedad civil (Sørensen & Torfing, 2007).

El desarrollo y fortalecimiento de los esquemas de gobernanza han sido múltiples y variables. A los efectos de este trabajo, decidimos enfatizar las discusiones en torno a la gobernanza multinivel y la gobernanza ambiental. Por un lado, la noción de gobernanza multinivel sostiene que el juego político global no se da sólo en dos niveles (instituciones

³ El impulso respondió a la exigencia de la sociedad civil de mayores posibilidades de participación, decisión informada e injerencia en la cuestión pública (Sørensen & Torfing, 2007).

supranacionales y Estados nacionales), sino más bien en una red sustentada en diversos actores y múltiples niveles (organismos internacionales, Estados nacionales, gobiernos regionales, entes locales, organizaciones de la sociedad civil, etc.) (Noferini, 2012). Esta interdependencia (Noferini, 2012) genera la formulación de políticas caracterizadas por la presencia de una multiplicidad de agentes políticamente independientes pero interdependientes en diferentes niveles de agregación territorial participando en una negociación más o menos continua en un contexto que no asigna competencia política exclusiva ni afirma una jerarquía estable de autoridad política para ninguno de estos niveles (Schmitter, 2004)⁴.

Por otro lado, los esquemas de gobernanza también se difundieron para la resolución de cuestiones ambientales. Aquí, entenderemos a la gobernanza ambiental como un “conjunto de procesos regulatorios, mecanismos, organizaciones e intervenciones tendientes a cambios en los incentivos, el conocimiento, las instituciones, toma de decisiones y comportamientos a través de las cuales los actores políticos influyen en las acciones ambientales y sus resultados; esto incluye a actores tales como el Estado, las comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil” (Lemos & Agrawal, 2006:X). Las diferentes formas de gobernanza ambiental resultan de las relaciones económico-políticas que las instituciones encarnan y cómo esas relaciones dan forma a identidades, acciones y

⁴ Por lo general se reconocen dos tipos de gobernanza multinivel. Según Conzelmann (2008), el primer modelo se asemeja más a los sistemas federales convencionales, los cuales establecen una división estable del trabajo entre un número limitado de niveles de gobierno con jurisdicción general sobre un territorio determinado o un conjunto de temas y su composición es mutuamente excluyente. Mientras tanto, el segundo modelo aparece como una superposición anárquica, fluctuante, por lo que este tipo de gobernanza multinivel se caracteriza por asignar tareas específicas, en lugar de los propósitos generales de las jurisdicciones; por lo tanto, su diseño es flexible y responde a una necesidad temporal. Desde esta perspectiva de análisis, el concepto vinculado con el primer modelo implica que la Unión Europea puede y debe ser comparado con otros sistemas federales, en cuyo caso, la cuestión central es cómo distribuir mejor las competencias a través de las diversas jurisdicciones territoriales. En contraste, el segundo modelo concibe a la gobernanza multinivel en relación con los problemas más amplios de la gobernanza en el ámbito nacional y global. (Moreno Plata, 2013)

resultados. De esta manera, la gobernanza ambiental puede tomar la forma de acuerdos u organismo internacionales, políticas nacionales y legislación, y/o estructuras locales de toma de decisión (Lemos & Agrawal, 2006).

El trabajo de Laguna Celis (2010) permite condensar estas dos discusiones previas a partir de la identificación de los cuatro elementos centrales de la gobernanza ambiental internacional. a) la adopción de un sistema coherente de decisiones y objetivos para las políticas ambientales entre los diferentes acuerdos e instituciones; b) una arquitectura institucional para aplicar y coordinar tales políticas y decisiones; c) la gestión y aplicación operacional de las mismas; y d) la coordinación de la efectiva implementación en el ámbito nacional de las decisiones relacionadas con la gobernanza ambiental internacional. Estos elementos nos servirán para estructurar el análisis de la constitución del Mercosur, el Acuerdo Marco y los diferentes instrumentos.

No obstante la claridad de este aporte de Laguna Celis, consideramos que estos factores no son exhaustivos para capturar la totalidad de las aristas de la gobernanza ambiental internacional ni para entender la baja implementación de la política ambiental en el ámbito del Mercosur. Así, proponemos incorporar un elemento más: la participación ambiental. Su relevancia se desprende de los estudios sobre la problemática ambiental a nivel local, subnacional, nacional y global (L. G. Christel, 2019; L. G. Christel & Gutiérrez, 2017; Gutiérrez, 2018; Hannigan, 2006).

c. Participación ambiental

Dado el carácter público de lo ambiental y los múltiples intereses que atraviesan las decisiones al respecto de su conservación o explotación, la información, apropiación e involucramiento de la ciudadanía resulta fundamental para demandar el aprovechamiento

eficaz de los recursos naturales y la protección de la naturaleza a fin de tender hacia el desarrollo sustentable.

En este sentido, tomamos el trabajo de Christel & Gutiérrez (2017) y entendemos la participación ambiental como “un conjunto de acciones y comportamientos destinados a influir (de manera más o menos directa y más o menos institucionalizada) en las decisiones estatales sobre el ambiente y la regulación de las interacciones entre sociedad y naturaleza”.

La complejidad, el carácter multiescalar, la incertidumbre y la afectación a múltiples actores de los problemas ambientales exige que la toma de decisiones sea flexible, transparente y abarque una diversidad de conocimientos y valores (Reed, 2008). Por ello en todas las escalas (desde la local a la internacional) se fomenta la participación de los actores interesados en los procesos de toma de decisión tendientes a la sustentabilidad del desarrollo (Fulton & Benjamin, 2011; Moreno Plata, 2013; Naciones Unidas, 1992; Reed, 2008; Stringer et al., 2007; Younge & Fowkes, 2003)⁵.

Además de los argumentos normativos, la participación ambiental mejora el diseño y la implementación de la política ambiental. Christel & Gutiérrez (2017) sostienen que la clave de la encarnación de los derechos ambientales constitucionales en políticas concretas es la participación, en una combinación no antagónica de mecanismos contenciosos e institucionalizados. Al involucrar a las partes interesadas, los actores agregan información, ideas, análisis y recursos técnicos y científicos a la discusión y así aumenta la probabilidad de que las decisiones sean buenas y duraderas (Beierle, 2002; Reed, 2008). En este sentido, un sistema de gobernanza policéntrico que comprende muchas agencias y niveles, produce

⁵ Incluso, la participación ambiental es considerada un derecho democrático consagrado por la Ley N°25675 General del Ambiente en Argentina, la Ley N°6938 de Política Ambiental Nacional en Brasil, el artículo 47 de la Constitución de Uruguay, la Ley N°1561 que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaria del Ambiente en Paraguay y el Acuerdo de Escazú, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, entre otros.

mejores resultados ambientales que un tipo de gobernanza más bien monocéntrica (Newig & Fritsch, 2009).

En función de esta literatura, entendemos que un organismo como el Mercosur está llamado a cumplir un rol protagónico en la gobernanza ambiental regional y global y posee la potencialidad para habilitar procesos conducentes a políticas ambientales efectivas. A su vez, indagaremos en la visión del organismo respecto a la incorporación de la participación como un elemento central para la implementación de la política ambiental.

3. Caracterización del Mercosur y la política ambiental

a. Creación del Mercosur

Con el objetivo de impulsar la unidad (comercial) de la región en 1991 se fundó el Mercado Común del Sur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con la firma del Tratado de Asunción. Luego se incorporaron Venezuela⁶ y Bolivia⁷. Además, constituyen el bloque como Estados Asociados Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam.

En los años previos, los procesos de retorno a la democracia constituyeron las bases para que los países del Cono Sur idearan un nuevo esquema de desarrollo compartido y afianzaran los lazos políticos, comerciales, económicos y de cooperación (Bembi & Genevro, 2019; Mata Diz, 2015). La estrategia de integración elegida a mediados de los años ochenta⁸ tuvo como objetivo crear un modelo de especialización intrasectorial en el marco de un contexto comercial equilibrado y simétrico, contemplando la necesaria recuperación industrial (particularmente de Argentina), la búsqueda de una mejora en la

⁶ La República Bolivariana de Venezuela actualmente se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia.

⁷ Actualmente el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en proceso de adhesión.

⁸ De esta estrategia surgieron de acuerdos como el Acta de Foz de Iguazú (1985) y el PICE (Programa de Integración y Cooperación Económica, 1986).

competitividad regional, la optimización de la capacidad de negociación internacional y la inserción en la economía global (Bembi & Geneyro, 2019). Luego, la irrupción de nuevos gobiernos del Cono Sur (Menem en Argentina y Collor de Melo en Brasil) y la hegemonía del Consenso de Washington, configuraron nuevos rumbo en los objetivos y la dinámica de la integración. Esto se concretó con el Acta de Buenos Aires (1990) entre Argentina y Brasil y se plasmó en el Tratado de Asunción (1991) con la incorporación de Paraguay y Uruguay al Mercosur. “La ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social” (Mercosur, 1991). Con el comercio y el mercado como disparadores del proyecto común, se consolidó una estructura institucional flexible y netamente intergubernamental para la conducción del bloque, evitando una burocracia regional y así facilitar el accionar del mercado y los privados (Bembi & Geneyro, 2019).

El Mercosur abarca un territorio con una extensión de 14.869.775 km² donde se encuentran diversos ecosistemas, continentales y marítimos, que constituyen de las mayores reservas de biodiversidad mundial (*GeoMercosur*, 2008). Además, abarca un gran complejo hidrológico con una de las más importantes reservas de agua dulce del planeta: el Acuífero Guaraní. El mismo ocupa una extensión de 1,2 millones de kilómetros cuadrados por debajo de la superficie de los cuatro países y es un recurso estratégico para la región. Su población supera los 295.007.000 de personas con una gran diversidad de pueblos y culturas y conforma la quinta mayor economía del mundo⁹. En términos geopolíticos, su relevancia viene dada por su peso económico y la membresía de dos de sus integrantes, Argentina y Brasil, al G-20.

⁹ Disponible en <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>. Último acceso: 22/01/2020.

b. La cuestión ambiental en el Mercosur

El Tratado fundacional de Asunción hace referencia expresa al ambiente cuando se afirma que su objeto debe alcanzarse recurriendo al “más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”¹⁰.

Sobre la base de la incorporación de la dimensión ambiental en el documento fundacional (Torres & Diaz, 2011), la misma se fue desarrollando de manera paulatina, desde instrumentos y órganos relacionados¹¹ (Mata Diz, 2015; Moreira, 2012). Luego del Tratado de Asunción y previo a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo, los presidentes del Cono Sur efectuaron en febrero del 1992, la Declaración de Canela¹². Esto consolidó un importante primer antecedente de posicionamiento común en materia ambiental sobre la contribución diferenciada de los países en la defensa ambiental (Baldecchi, 2014)¹³. Luego, en 1994 se aprobaron las Directrices Básicas en Política

¹⁰ Es importante tener presente que el nacimiento del MERCOSUR coincidió con el debate sobre comercio y ambiente en la OMC y en las negociaciones que desembocaron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte más conocido como NAFTA, según la sigla inglés.

¹¹ Por ejemplo, la Decisión CMC N° 1/926 encomendó al Subgrupo de Política Agrícola el relevamiento de la legislación y política, la elaboración de una propuesta y un documento final respecto de la sostenibilidad de los recursos naturales y la protección ambiental en el sector agropecuario; al de Política Energética la identificación de asimetrías, el análisis de propuestas de armonización y su remisión al Grupo Mercado en lo relativo a la legislación y marco ambiental del sector energético; y al de Política Industrial y Tecnológica la armonización de la legislación nacional y subnacional. A su vez, la Resolución GMC N° 22/92 creó la Reunión Especializada de Medio Ambiente (posteriormente derogada) con el cometido de analizar las normativas vigentes en los cuatro países y efectuar recomendaciones sobre las acciones a tomar para cumplir con el objetivo de la preservación ambiental.

¹² Disponible en: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/8289/9312>. Último acceso: 12/03/2020.

¹³ El contenido más importante de la Declaración se encuentra en el reconocimiento de que, si bien la economía de mercado puede proveer mecanismos eficientes para estimular conductas ambientales saludables, las fuerzas del mercado, por sí solas, no son suficientes para el establecimiento del desarrollo sustentable. Con este reconocimiento se abrió el camino para una regulación del tema medio ambiental, enfocándolo desde el siempre imperioso objetivo del desarrollo (Baldecchi, 2014)

Ambiental¹⁴ para asegurar un tratamiento coordinado sobre los temas ambientales¹⁵. Esta sería la primera instancia donde la variable ambiental es tratada de manera autónoma y no sólo en función de la competitividad económica (Moreira, 2012). Sin embargo, dada la falta de internalización de las Directrices por los Estados Parte, la norma perdió valor (Baldecchi, 2014).

En 1995, la primera Reunión de Ministros de Medio Ambiente del Mercosur aprobó la Declaración de Taranco resaltando la importancia de: a) armonizar los procedimientos concernientes a actividades pasibles de causar impactos ambientales en ecosistemas compartidos y b) incentivar una posición común del Mercosur en los foros ambientales internacionales, especialmente la implementación de la Agenda 21 (Naciones Unidas, 1992, p. 21). Así, gradualmente, se comprendió la necesidad de fortalecer el marco institucional para el tratamiento de la temática ambiental (Mata Diz, 2015). Esto se tradujo en la jerarquización institucional de la temática con la conversión de la Reunión Especializada de Medio Ambiente en un Subgrupo específico de Trabajo (SGT6)¹⁶, estableciendo como tarea: formular estrategias y directrices para garantizar la protección ambiental, en un contexto de libre comercio y consolidación de la unión aduanera¹⁷ (Baldecchi, 2014;

¹⁴ Resolución GMC N°10/94. Disponible en: <http://www.loa.org.ar/legNormaDetalle.aspx?id=3758>. Último acceso: 5/03/2020.

¹⁵ Analizaban temas de armonización legislativa, equidad en la distribución de los costos ambientales, gestión sustentable de los recursos naturales, incrementación de las prácticas de licencias/habilitaciones para las actividades que prevean riesgos ambientales, disminución de las poluciones, desarrollo de tecnologías limpias y de una adecuada gestión de los residuos.

¹⁶ Por Resolución 20/95 del GMC se creó el Subgrupo de Trabajo 6 Medio Ambiente.

¹⁷ Específicamente: evitar la creación de distorsiones o de nuevas restricciones al comercio, medidas no arancelarias, realizar estudios y proponer acciones para la prevención de la contaminación y la degradación ambiental, atender los temas sectoriales, promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes, diseñar restricciones no arancelarias, fomentar las normas internacionales ISO 14.000, implementar el sistema de información ambiental y el sello verde Mercosur e instrumentar un marco jurídico ambiental. Para ello se crearon ocho grupos ad hoc para tratar temas específicos: Gestión Ambiental de Residuos y Responsabilidad Post Consumo; CyMA en competitividad y medio ambiente; lucha contra la Desertificación

Moreira, 2012). En varios temas del STG6 se lograron avances, como en transporte de mercancías peligrosas, ilícitos ambientales y tráfico de material nuclear, administración sanitaria de desechos líquidos y aguas servidas, gestión de residuos sólidos en puertos y aeropuertos, restricción para comercializar productos derivados de la fauna silvestre, etc. Sin embargo, la mayoría fue bajo el patrocinio de otros subgrupos de trabajo, enmarcado en cuestiones comerciales (Torres & Diaz, 2011) o de seguridad. Otros temas más estrictamente ambientales fueron relegados, como el eco etiquetado que fue eliminado de la agenda (Baldecchi, 2014).

c. Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente (02/01)

Todos estos avances parciales en materia ambiental parecieron consolidarse con el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, firmado en 2001. Su objeto es el desarrollo sustentable y la protección ambiental. Mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, busca contribuir a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población. El Acuerdo entró en vigor en junio de 2004¹⁸, siendo el primer instrumento jurídico ambiental del Mercosur. Tiene naturaleza programática ya que para su efectiva implementación se requiere de regulación posterior. En las consideraciones del documento, se resalta la importancia de la temática ambiental en la agenda de consolidación del organismo, se establece 1) la necesidad de la cooperación de los Estados Parte para posibilitar el desarrollo sustentable y mejorar la calidad ambiental en la región, 2) un marco jurídico para reglamentar las acciones de protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales, considerando que las políticas comerciales y ambientales deben ser

y la Sequía; Bienes y Servicios Ambientales; Biodiversidad; Calidad de Aire; Gestión Ambiental de Sustancias y Productos Químicos; y sobre el Sistema de Información Ambiental del Mercosur (SIAM).

¹⁸ Incorporado por Argentina (Ley N°25841 del 26/11/03), Brasil (Decreto N°5208 del 20/09/04), Paraguay (Ley N°2068/03 del 28/01/03) y Uruguay (Ley N°17712 del 19/12/2003).

complementarias, 3) la cooperación entre los Estados Parte para promover la implementación de sus compromisos internacionales en materia ambiental, y 4) los beneficios de la participación de la sociedad civil en la protección ambiental.

En miras al desarrollo sustentable, establece que las Partes deberán orientarse, por: a) la promoción de la protección del ambiente y del aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles mediante la coordinación de políticas sectoriales, sobre la base de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio; b) la incorporación del componente ambiental en las políticas sectoriales e inclusión de éste en las decisiones que se adopten en el ámbito del Mercosur; y c) el fomento a la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión. En este sentido, se implementarán las siguientes acciones: a) incrementar el intercambio de información sobre leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales, buscando la armonización de las mismas, b) incentivar políticas e instrumentos nacionales en materia ambiental, c) identificar fuentes de financiamiento para el desarrollo de las capacidades de los Estados y promover el uso de instrumentos económicos de apoyo a la ejecución de las políticas ambientales, d) incentivar la investigación científica y el desarrollo de tecnologías limpias, e) brindar información y apoyo técnico y operativo sobre desastres y emergencias ambientales, f) promover la educación ambiental formal y no formal y fomentar conocimientos, hábitos de conducta e integración de valores orientados a las transformaciones necesarias para alcanzar el desarrollo sustentable. En el plano internacional, propone cooperar en el cumplimiento de los acuerdos multilaterales en materia ambiental mediante la adopción de políticas comunes, la presentación de comunicaciones conjuntas sobre temas de interés común y el intercambio de información sobre las posiciones nacionales en foros internacionales.

En tanto, se incluyen tres referencias declarativas referidas a la participación ambiental. Primero, en el preámbulo sostiene: “Convencidos de los beneficios de la participación de la sociedad civil en la protección del medio ambiente y en la utilización sustentable de los recursos naturales”. Segundo, entre sus principios incluye: la “promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales”. Tercero, el artículo N°6 determina: “Los Estados Parte profundizaran el análisis de los problemas ambientales de la subregión con la participación de los organismos nacionales competentes y de las organizaciones de la sociedad civil”.

A partir de la aprobación de este documento la dimensión ambiental adquirió mayor relevancia al consolidarse como uno de los elementos claves para el avance en temas de libre comercio y al concebirse el desarrollo sustentable como meta de los Estados Parte (Baldecchi, 2014). El Acuerdo propone objetivos ambiciosos en relación con la política ambiental y normativamente establece principios e intenciones que le dan el potencial de actuación en la temática. Asimismo, identifica la participación ambiental como un elemento indispensable para la protección del ambiente y la promoción del desarrollo sustentable.

No obstante, el Acuerdo omite referencia a los procedimientos a aplicar para el cumplimiento de sus objetivos (Baldecchi, 2014; Torres & Diaz, 2011), y apenas indica que estos deben ser sancionados posteriormente para cada temática específica. Así, a partir de su entrada en vigor, se estimula la creación de las normas complementarias que veremos a continuación:

“Protocolo en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales”
(Decisión del CMC N°14/2004)¹⁹

¹⁹ Disponible en <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec1404s.asp>. Último acceso: 4/3/2020.

El Protocolo firmado en 2004 tiene como objetivo promover la cooperación mutua ante emergencias ambientales que puedan provocar daños al ambiente y a las poblaciones. La cooperación se manifiesta a través de mecanismos tales como el intercambio previo de información sobre situaciones que requieran medidas comunes de prevención, mitigación, alerta, respuesta, reconstrucción y recuperación. También, el Protocolo persigue la reducción de riesgos, la elaboración de planes, programas y proyectos de contingencia para la actuación conjunta, la creación de un banco de especialistas, la utilización conjunta de recursos y personal, apoyo técnico y logístico y la capacitación de recursos humanos.

Es un Protocolo amplio y con disposiciones genéricas que representa un esfuerzo importante de los Estados Parte para crear reglas que impliquen organizar y delimitar los procedimientos específicos frente a emergencias ambientales con potenciales impactos transfronterizos. La permeabilidad de los territorios del Mercosur, producto del importante conjunto de biomas, espacios protegidos y áreas de relevancia ambiental, demanda soluciones rápidas y efectivas en caso de amenaza u ocurrencia de daños a regiones ambientalmente fundamentales para la integración de los Estados (Mata Diz, 2015).

Sin embargo, el documento no establece la obligatoriedad de la prestación de asistencia ni sanciones a aquel país que no lo haga. Tampoco menciona mecanismos concretos para implementar las estrategias de circulación de la información y el desarrollo de planes de prevención conjuntos. A su vez, el Protocolo entró en vigor recién en 2012 cuando fue ratificado por Brasil²⁰.

²⁰ Disponible en: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=lhznduL7laXKJpSWA9ViFw==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=. Último acceso: 14/03/2020.

“Complementación del Programa Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del Mercosur. Directrices de Gestión Ambiental y Producción más limpia” (Decisión CMC N°14/06)²¹

Las Directrices de Gestión Ambiental de 2006 tuvieron como origen la Declaración de Principios sobre Producción Limpia aprobada por los Ministros y Secretarios de Ambiente del Mercosur en la reunión ordinaria del año 2003. Las directrices aprobadas buscan: 1. Adoptar prácticas y tecnologías orientadas al uso eficiente de insumos y materias primas que resulten en un mejor gerenciamiento de los procesos productivos, aumenten la productividad y reduzcan los residuos generados. 2. Adoptar sistemas de gestión integrados de gestión ambiental y salud y seguridad ocupacional. 3. Incorporar herramientas de contabilidad ambiental que permitan identificar los costos ambientales asociados a las actividades productivas, con vistas a su internalización. 4. Promover el desarrollo e intercambio de tecnologías sustentables impulsando el sistema científico-tecnológico de la región. 5. Facilitar la realización de diagnósticos ambientales que permitan fijar prioridades para el desarrollo de programas de acción sectoriales sustentables. 6. Elaborar indicadores de sustentabilidad a nivel sectorial a fin de facilitar la medición, evaluación y seguimiento del desempeño ambiental y competitividad de los sectores productivos. 7. Facilitar el reconocimiento mutuo de procesos de certificación ambiental y otros aplicables entre los Estados Parte y Asociados.

Estas Directrices funcionan como base para la conformación de nuevas iniciativas tendientes a hacer más sustentables los procesos productivos. Sin embargo, no representan actos con fuerza vinculante y de cumplimiento obligatorio para los Estados.

²¹ Disponible en <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec1406s.pdf>. Último acceso: 4/3/2020.

Estrategia de Biodiversidad

El Mercosur cuenta con varios espacios naturales de especial relevancia para la integración en los cuales se conectan territorios de dos o más Estados, o los que, a pesar de ser eminentemente nacionales, tienen impacto significativo en la biodiversidad regional. Entre otros, la Cuenca del Plata, el Acuífero Guaraní, los ecosistemas de Pantanal y el Gran Chaco.

Si bien las Estrategias en el marco del Mercosur no contemplan acciones concretas y medidas obligatorias para los Estados, representan un acercamiento a temas de especial importancia para la conformación de una agenda integrada.

La Estrategia de Biodiversidad²² fue firmada en 2006 en Curitiba por los Ministros y Secretarios de Estado de Ambiente de los Estados Parte. Si bien no representa un acuerdo en sentido jurídico, apunta hacia la creación de una plataforma de discusión relativa al tema de la biodiversidad. A tal efecto, se adoptan lineamientos generales para conformar un plan de acciones dirigidas a futuras regulaciones comunes sobre el tema. La Estrategia se estructura en siete ejes temáticos: 1) conocimiento e información de la biodiversidad; 2) conservación de la biodiversidad; 3) uso sostenible de los componentes de la biodiversidad; 4) monitoreo, evaluación, prevención y mitigación de impactos sobre la biodiversidad; 5) acceso a los recursos genéticos, conocimientos tradicionales asociados y repartición de beneficios; 6) educación, sensibilización pública, socialización y divulgación en biodiversidad; 7) fortalecimiento político, jurídico e institucional.

²² Disponible en https://ambiente.mercosur.int/MD_upload/Archivos/1/File/biblioteca/pdf/Biodiversidad/Estrategia_Biodiversidad_Mercosur.pdf. Último acceso: 5/03/2020.

Cada uno de esos componentes está dividido en directrices generales, destinadas a orientar programas e iniciativas de cooperación entre los Estados Parte, considerando su complejidad, alcance y diversidad temática, así como los diversos niveles de actuación que involucra la cuestión de la biodiversidad. Para cada directriz se diseñaron lineamientos tendientes a integrar, fortalecer y coordinar iniciativas ya en curso dentro de una perspectiva estratégica, así como a indicar acciones consideradas esenciales y simultáneamente viables para su realización en el espacio temporal de la Estrategia.

Finalmente, destacamos que la Estrategia de Biodiversidad incluye en sus apartados tres reflexiones que pueden vincularse con la participación ambiental. En primer lugar, indica que “la participación en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos debe ser realizada de manera justa y equitativa incluyendo los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales, con arreglo a las legislaciones nacionales”. En segundo lugar, recomienda “alentar la participación del sector privado en las iniciativas de cooperación del Mercosur de conservación ex situ de los componentes de la biodiversidad, en el marco de la sustentabilidad ambiental, económica y social.” Por último, en la Directriz IV sobre prevención y control de especies exóticas invasoras, determina que “Los Estados Parte desarrollarán acciones coordinadas de prevención, control y mitigación del problema de las especies exóticas invasoras. Tales acciones deberán involucrar la participación de agentes públicos y privados.”

Es decir, se insta a una participación entendida en términos amplios donde señala la importancia del uso colectivo de los beneficios de la biodiversidad, pero sin involucrar a la sociedad civil en el diseño ni en el control del manejo y aprovechamiento de recursos

naturales. En ningún caso participan de la ideación e implementación de una estrategia más amplia de conservación de la biodiversidad.

4-Obligatoriedad y participación, las dos falencias de la estrategia ambiental del Mercosur

Sobre la base de nuestro ejercicio conceptual y la profusa descripción de las características de la política ambiental del Mercosur, enfatizamos a continuación el potencial del organismo para la habilitación efectiva de procesos de gobernanza ambiental y sus limitaciones para el cumplimiento de las metas en materia ambiental que se propone.

Retomando la definición de gobernanza ambiental de Lemos & Agrawal (2006) sostenemos que tanto en la esencia de los objetivos mismos del Mercosur como en el Acuerdo Marco de Medio Ambiente, existe una activa intención del organismo en construir procesos, mecanismos e intervenciones desde las cuales influir en las acciones ambientales. Dicha pretensión de incidir en la gobernanza ambiental se despliega tanto hacia el escenario global como hacia el interior de cada Estado Parte. Seguidamente, en ciertos pasajes del Acuerdo y en los tres instrumentos específicos analizados aparecen lineamientos concretos de herramientas con potencial para influenciar políticas ambientales y sus resultados, tanto en el ámbito internacional como el nacional.

Seguidamente, remarcamos que el Mercosur también cumple con los requisitos centrales de la gobernanza ambiental en el ámbito internacional identificados por Laguna Celis (2010). Es decir que los distintos acuerdos en temáticas ambientales alcanzados por el Mercosur muestran una potencialidad concreta para desarrollar a) la adopción de un sistema coherente de decisiones y objetivos para las políticas ambientales entre los diferentes acuerdos e instituciones ambientales; b) una arquitectura institucional para aplicar y

coordinar las políticas y decisiones ambientales; c) la gestión y aplicación operacional de las políticas y decisiones; y d) la coordinación de la efectiva implementación en el ámbito nacional de las decisiones relacionadas con la gobernanza ambiental internacional.

Sin embargo, dicha potencialidad mayormente queda en el plano normativa pues el paso a la aplicabilidad concreta queda trunca por dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la ausencia de obligatoriedad y de mecanismos vinculantes que insten a los Estados nacionales a cumplir con los objetivos de los diferentes instrumentos ambientales, sea de modo directo o a través de la sanción de legislación nacional complementaria. Según vimos hasta aquí, los acuerdos ambientales no logran trascender el contenido amplio, general y de carácter eminentemente recomendatorio (Mata Diz, 2015).

Este carácter amplio y recomendatorio, además de esta consecuencia hacia el interior de los Estados Partes también dificulta que el espacio del Mercosur difícilmente pueda ser empleado como plataforma de discusión e integración de propuestas ambientales regionales hacia la escala global. Como muestra de esto último, podemos mencionar el peso limitado del Mercosur –como organismo y como territorio- en las estrategias nacionales de Biodiversidad de los Estados Partes. En vez de operar como espacio de coordinación que fortalezca las posiciones regionales en la esfera global, la falta de instancias vinculantes de los acuerdos limita el impacto efectivo de sus potencialidades del Mercosur. Por ejemplo, en la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2020 de Argentina, solamente se menciona tres veces al Mercosur. En el eje 9 (Cooperación Internacional) se lo menciona por primera vez y se refiere al mismo como espacio estratégico de coordinación –análogo a UNASUR y CELAC- mientras que las dos menciones restantes son de índole genérica en el apartado de Legislación Ambiental.

En segundo lugar, faltan mecanismos específicos que habiliten la participación ambiental. En este sentido, observamos que, si bien tanto al momento de la conformación del Mercosur, como en los lineamientos del Acuerdo sobre Medio Ambiente, se le otorga relevancia teórica, no se establecen mecanismos específicos que permitan la participación de actores externos a los estrictamente estatales. Aún si con el tiempo se fueron abriendo espacios para ello, vimos que no fue un proceso lineal y que todavía no hay dispositivos de participación ambiental institucionalizados en el ámbito del organismo.

Luego, los tres instrumentos analizados, en vez de tomar esa importancia planteada acerca de la necesidad de la participación ambiental como herramienta para llevar a cabo los objetivos particulares en cada área, limitan el tratamiento de la cuestión de la participación, presente únicamente en la Estrategia de Biodiversidad. De esta manera, los instrumentos pierden un mecanismo fundamental para la encarnación de los objetivos ambientales en políticas y acciones concretas.

5 Conclusiones

En este trabajo hemos emprendido la tarea de caracterizar las iniciativas ambientales del Mercosur e indagamos sobre su potencialidad para impulsar procesos de gobernanza ambiental. Como se viera en el apartado anterior, existen limitaciones concretas que limitan las capacidades del organismo para gestionar de forma colectiva los complejos desafíos ambientales de la región.

Habiendo mostrado las consecuencias que la ausencia de obligatoriedad y de mecanismos vinculantes en materia ambiental y la escasa participación ambiental que motoriza el organismo, a continuación se comparten una serie de reflexiones sobre los alcances de este trabajo y sobre futuras líneas de investigación asociadas.

El eje central de nuestras reflexiones finales radica en la importancia de la participación ambiental. Creemos que la presión “desde abajo” y el involucramiento colectivo de una pluralidad de actores podrían impulsar la resolución de la falta de obligatoriedad y mecanismos ambientales vinculantes –y en conjunción incrementar la capacidad del Organismo en la implementación de sus objetivos ambientales -.

No podemos dejar de notar que la debilidad de la participación ambiental se vincula también con la escasa significancia que la ciudadanía pareciera haberle otorgado al Organismo como instancia supra nacional para el reclamo. En otras palabras, a la falta de instrumentos participativos concretos en la esfera institucional, se le suma una ciudadanía que no encuentra en el Mercosur un interlocutor claro donde posicionar reclamos y propuestas. Sin pretender aquí un análisis exhaustivo de esta situación, creemos que esto puede estar vinculado a la combinación de tres motivos puntuales.

En primer lugar, aventuramos que aún existe una fuerte falta de información de parte de la ciudadanía sobre el organismo, sus objetivos y sus potencialidades respecto de las temáticas ambientales. En segundo lugar, notamos que uno de los principales desafíos de los actores sociales involucrados en temas o conflictos ambientales se relaciona con la cuestión de la escala y el logro de impulsar el conflicto desde una arena local hacia instancias superiores de discusión y/o resolución. De tal manera, en un esquema donde por sí es complejo el paso de la participación local hacia el nivel nacional, la órbita regional aparece aún más lejana e incluso ajena. En tercer lugar, las experiencias pasadas de conflictos ambientales entre Estados Miembros, tampoco han llevado al Organismo a ofrecerse como instancia de resolución coordinada de los mismos. Quizás el caso más emblemático de esto haya sido la controversia entre Uruguay y Argentina por la instalación de plantas papeleras sobre el río Uruguay. El hecho de que este desacuerdo no haya podido

ser resuelto en el marco del Mercosur no solo operó como un freno al avance del accionar mancomunado (Torres & Diaz, 2011) sino que puede haber impactado sobre la percepción social de la esterilidad del Organismo como espacio de disputa y resolución de cuestiones ambientales.

A partir de estas discusiones aquí planteadas, pueden abrirse futuras líneas de investigación que refuercen lo aquí planteado y/o que muestren nuevas aristas analíticas para el estudio y la comprensión de la gobernanza ambiental regional. Por un lado, sería de interés estudiar la efectividad de los instrumentos ambientales aquí analizados frente a casos concretos y específicos. Por ejemplo, en el caso del Protocolo para Emergencias Ambientales, sería factible estudiar sí y cómo se aplicó en las inundaciones en el Gran Chaco en 2019 o en los incendios en el Amazonas o en el desastre del derrame minero de la empresa Vale en Brumadinho. Otra alternativa podría ser comparar los mecanismos de participación establecidos en el Mercosur aquí caracterizados con instrumentos propuestos en el marco de la Unión Europea. Por otro lado, sería posible reforzar los considerandos sobre la participación ambiental aquí planteados a la luz de la próxima entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú. En este acuerdo, no solamente la participación social y el acceso a la justicia ambiental son ejes centrales sino que los mismos actores han sido actores impulsores del mismo y se han apropiado de su esencia colectiva desde antes de su aprobación institucional. El seguimiento de los impactos concretos de este avance significativo en materia ambiental puede brindar valiosas lecciones sobre los mejores modos de alcanzar objetivos ambientales de forma eficaz y eficiente.

Frente a la urgencia de abordar las problemáticas ambientales y el rol fundamental que puede tener el Mercosur en esta tarea, con este trabajo esperamos contribuir a la discusión sobre el necesario fomento a la participación en el marco de la política ambiental del

Mercosur a fin de fortalecer su rol en la gobernanza global y facilitar el tránsito de los países del Cono Sur hacia el desarrollo sustentable.

Bibliografía

- Acsegrad, H. (2006). Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización. En H. Alimonda, M. A. Gandásegui, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, FLACSO (Organization), & United Nations Environment Programme (Eds.), *Los tormentos de la materia: Aportes para una ecología política latinoamericana* (1. ed, p. 20). CLACSO.
- Adger, W. N., Benjaminsen, T. A., Brown, K., & Svarstad, H. (2001). Advancing a Political Ecology of Global Environmental Discourses. *Development and Change*, 32(4), 681-715. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00222>
- Baethgen, W. (1997). Vulnerability of the agricultural sector of Latin America to climate change. *Climate Research*, 9, 1-7. <https://doi.org/10.3354/cr009001>
- Baldecchi, B. (2014). *Desarrollo económico y medio ambiente en el MERCOSUR*. Universidad de Buenos Aires.
- Beierle, T. C. (2002). The Quality of Stakeholder-Based Decisions. *Risk Analysis*, 22(4), 739-749. <https://doi.org/10.1111/0272-4332.00065>
- Bembi, M., & Geneyro, R. (2019). Mercosur un camino complejo en sus primeros 26 años de existencia. *Revista Economía y Desafíos del desarrollo*, 1.
- Birdsall, N., & Wheeler, D. (1993). Trade Policy and Industrial Pollution in Latin America: Where Are the Pollution Havens? *The Journal of Environment & Development*, 2(1), 137-149. <https://doi.org/10.1177/107049659300200107>
- Busch, P.-O., Jörgens, H., & Tews, K. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Instruments: The Making of a New International Environmental Regime. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 146-167. <https://doi.org/10.1177/0002716204272355>
- CAF Banco de Desarrollo de América Latina. (2014). *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*.
- Christel, L. G. (2019). Derechos ambientales y resistencias sociales: El instrumento legal como repertorio contra la minería en Argentina. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 36, 193-213. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2019.n36-10>
- Christel, L. G., & Gutiérrez, R. A. (2017). Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina. *The Journal of Environment & Development*, 26(3), 322-347. <https://doi.org/10.1177/1070496517701248>
- Christel, L., & Torunczyk, D. (2017). Sovereignties in Conflict: Socio-environmental Mobilization and the Glaciers Law in Argentina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies | Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe*, 0(104), 47. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10212>
- Chudnovsky, D., & Lopez, A. (2003). Diffusion of environmentally friendly technologies by multinational corporations in developing countries. *International Journal of Technology Management and Sustainable Development*, 2(1), 5-18. <https://doi.org/10.1386/ijtm.2.1.5/0>
- Cimoli, M., & CEPAL. (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*.
- Clark, W. C. (2000). Environmental Globalization. En *Governance in a globalizing World*. Brookings Institution Press.

- Condena a exintendente por delito ambiental, sienta precedente. (2019, marzo 27). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/03/27/condena-a-exintendente-por-delito-ambiental-sienta-precedente/>
- Cronkleton, P., & Bray, D. B. (2011). Manejo forestal comunitario y el surgimiento de instituciones de gobernanza a múltiples escalas. En *Gobernanza forestal y REDD Desafíos para las políticas y mercados en América Latina* (p. 14). CIFOR.
- Drezner, D. W. (2001). Globalization and Policy Convergence. *International Studies Review*, 3, 53-78.
- Eakin, H., & Lemos, M. C. (2006). Adaptation and the state: Latin America and the challenge of capacity-building under globalization. *Global Environmental Change*, 16(1), 7-18. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2005.10.004>
- Fulton, S., & Benjamin, A. (2011). Foundations of Sustainability. *Environmental Forum*, 28(6), 6.
- Garretón, M. A. (1991). Política, cultura y sociedad en la transición democrática. *Nueva Sociedad*, 114.
- GeoMercosur*. (2008).
- Gutiérrez, R. A. (Ed.). (2018). *Construir el ambiente: Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Teseo.
- Hannigan, J. A. (2006). *Environmental sociology* (2nd ed). Routledge.
- Hochstetler, K. (2002). After the Boomerang: Environmental Movements and Politics in the La Plata River Basin. *Global Environmental Politics*, 2(4), 35-57. <https://doi.org/10.1162/152638002320980614>
- Hoffman, K., & Centeno, M. A. (2003). *The Lopsided Continent: Inequality in Latin America*.
- Juma, C. (2000). Commentary: The perils of centralizing global environmental governance. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*.
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, 51(159), 89-101. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00179>
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza. En A. Cerrillo (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. (p. 25). España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Laguna Celis, J. (2010). La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Revista mexicana de política exterior*, 88, 32.
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31(1), 297-325. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>
- Liverman, D. M., Varady, R. G., Chávez, O., & Sánchez, R. (1999). Environmental issues along the United States-Mexico Border: Drivers of Change and Responses of Citizens and Institutions. *Annual Review of Energy and the Environment*, 24(1), 607-643. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.24.1.607>
- Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M. B., & Buttler, A. (2012). A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects. *Journal of Environmental Management*, 111, 213-219. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.06.026>
- Marchese, L., Conde, D., & Polette, M. (2013). *La Gobernanza en el Funcionamiento de los Servicios del Sistema de Gestión Ambiental de Playas de Montevideo (Uruguay)*. 21.
- Mata Diz, J. B. (2015). La Normativa Medioambiental del Mercosur. *Papeles del Centro de Investigaciones*, 34.
- Mercosur (Ed.). (1991). *Tratado de Asunción*.
- Messner, D. (2003). La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada. El concepto del World Economic Triangle. *Revista Instituciones y desarrollo*, 14, 28.
- Mitchell, R. B. (2003). International Environmental Agreement: A Survey of Their Features, Formation, and Effects. *Annual Review of Environment and Resources*, 28(1), 429-461. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.28.050302.105603>

- Moreira, A. C. (2012). La protección ambiental en los procesos de integración. Aportes para cubrir un déficit del Mercosur. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 1(11.5). <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2012.11.5.383>
- Moreno Plata, M. (2013). Una Lectura Prospectiva De La Agenda Rio+20: La emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible. *Revista Xihmai VIII*, 15, 57-74.
- Naciones Unidas. (1992). *Agenda 21*.
- Najam, A., Papa, M., & Taiyab, N. (2006). *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*. , International Institute for Sustainable Development.
- Navarro Gómez, C. (2002). *Gobernanza en el ámbito local*. 9.
- Newig, J., & Fritsch, O. (2009). Environmental governance: Participatory, multi-level - and effective? *Environmental Policy and Governance*, 19(3), 197-214. <https://doi.org/10.1002/eet.509>
- Noferini, A. (2012). The Participation of Subnational Governments in the Council of the EU: Some Evidence from Spain. *Regional & Federal Studies*, 22(4), 361-385. <https://doi.org/10.1080/13597566.2012.677138>
- Page, S. (2003). *Developing Countries: Victims or Participants Their Changing Role in International Negotiations* -. 13.
- Pont, M. L., López Canellas, M. F., & Gimatti, P. (2017). *La participación social en el MERCOSUR (1991-2017): Concepciones, instituciones, normas y prácticas en movimiento*. La participación social en el Mercosur (1991-2017): concepciones, instituciones, normas y prácticas en movimiento., Montevideo, Uruguay.
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141(10), 2417-2431. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2008.07.014>
- Rodrik, D. (1998). Has Globalization Gone Too Far? *Challenge*, 41(2), 81-94.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Ruggie, J. G. (2003). *Taking Embedded Liberalism Global: The Corporate Connection*. IILJ Working Paper 2003/2 (History and Theory of International Law Series).
- Sanchez, R. A. (2002). Governance, Trade, and the Environment in the Context of NAFTA. *American Behavioral Scientist*, 45(9), 1369-1393. <https://doi.org/10.1177/0002764202045009005>
- Schmitter, P. C. (2004). Neo-neofunctionalism. *European Integration Theory*, 43.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2007). *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillian.
- Stringer, L. C., Reed, M. S., Dougill, A. J., Seely, M. K., & Rokitzki, M. (2007). Implementing the UNCCD: Participatory challenges. *Natural Resources Forum*, 31(3), 198-211. <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2007.00154.x>
- Torres, A., & Diaz, J. P. (2011). Mercosur ambiental: ¿se trata de una mirada sólo desde el comercio o del avance de la dimensión olvidada? ¿Medio lleno o medio vacío? En *Mercosur 20 años*. CEFIR.
- Tudela, F. (2014). *Negociaciones internacionales sobre cambio climático*. CEPAL.
- Tussie, D., & Vazquez, P. (2000). Comercio y Problemas Ambientales en el contexto del Mercosur. *Comercio y ambiente: temas para avanzar el diálogo*., 16.
- Urho, N., Ivanova, M., Dubrova, A., & Escobar-Pemberthy, N. (2019). *International environmental governance: Accomplishments and way forward*. Nordisk Ministerråd.
- Van Der Heijden, H.-A. (2006). Globalization, Environmental Movements, and International Political Opportunity Structures. *Organization & Environment*, 19(1), 28-45. <https://doi.org/10.1177/1086026605285452>

- Vogel, D. (1997). Trading up and governing across: Transnational governance and environmental protection. *Journal of European Public Policy*, 4(4), 556-571. <https://doi.org/10.1080/135017697344064>
- Young, O. R. (2001). Inferences and Indices: Evaluating the Effectiveness of International Environmental Regimes. *Global Environmental Politics*, 1(1), 99-121. <https://doi.org/10.1162/152638001570651>
- Younge, A., & Fowkes, S. (2003). The Cape Action Plan for the Environment: Overview of an ecoregional planning process. *Biological Conservation*, 112(1-2), 15-28. [https://doi.org/10.1016/S0006-3207\(02\)00393-2](https://doi.org/10.1016/S0006-3207(02)00393-2)