

XXII° CONGRESO ARGENTINO DE DERECHO INTERNACIONAL
“Argentina y su proyección latinoamericana en el Bicentenario de la Revolución de Mayo”

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO INTERNACIONAL

Sección: Derecho de la Integración

Tema del relato: La Integración, el MERCOSUR y la UNASUR vistos desde el bien común.

LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN –
LA CONVERGENCIA EN LA UNASUR
Aportes para cubrir un déficit del MERCOSUR

por Alberto César Moreira¹

Sumario: **I.** La dimensión ambiental en los procesos de integración. **II.** UNASUR y Medio Ambiente. **III.** MERCOSUR ambiental. Aportes para la creación de un fondo específico. **A.** El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR. 1. Una experiencia de cooperación exitosa. 2. La Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles. **B.** El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). 1. Perfil del FOCEM. a) Reglamento. b) Integración y distribución de los recursos. c) Estructura institucional. d) Admisibilidad de los proyectos. **IV.** Reflexiones finales. Cursos de acción.

I. La dimensión ambiental en los procesos de integración

La protección ambiental debe ser una de las dimensiones clave en todo proceso de cooperación e integración regional, ya que no es posible alcanzar un desarrollo económico sustentable si no se diseñan e implementan las medidas de tutela del ambiente.²

¹ Alberto C. Moreira es docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata y Director del Grupo de Estudio Medio Ambiente de la SLADI. El autor quiere agradecer la colaboración de la Dra. Mirta Laciari, Coordinadora Nacional del Subgrupo de Trabajo 6 Medio Ambiente del Mercosur por sus valiosos aportes y comentarios. Las opiniones vertidas en este capítulo, así como cualquier error que pudiera existir, son de exclusiva responsabilidad del autor.

² CEPAL, *El Desarrollo Sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, 1991, p. 109: “Para poner en práctica el desarrollo sustentable se requiere de una transformación estructural del sistema social en general pero, especialmente, del sistema económico, pues uno de los objetivos inmediatos para revertir las tendencias de insostenibilidad es “producir más y mejor” en lo que se refiere a la utilización de recursos y energías; mejorar la eficiencia de los procesos productivos (reciclado, reutilización) y especialmente reformar la base tecnológica actual para que impulse una actividad económica que no sea ambientalmente destructiva sino creativa.”

A partir de un enfoque sistémico u *holístico* del medio ambiente y del paradigma del desarrollo sustentable, es imposible soslayar la estrecha relación que existe entre los factores comerciales, económicos y sociales con la protección del ambiente.³

Así, procesos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte,⁴ la Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros, exhiben un nuevo tratamiento de las cuestiones y los problemas ambientales, de acuerdo con los objetivos de cada uno de ellos y el estado de profundización alcanzado. En mayor o menor medida, las políticas medioambientales se van introduciendo como un **contenido transversal** en el diseño de las otras políticas (económica, social, cultural, de empleo, etc.)⁵

En el caso de la **Unión Europea**, máximo referente en materia de integración, la política ambiental reviste carácter estructural y sus exigencias se encuentran incorporadas a las demás políticas y acciones,⁶ siendo, por otra parte, una de las prioridades para la cofinanciación comunitaria.⁷⁻⁸

³ “La relación entre comercio internacional y medio ambiente es compleja y de mutuo impacto. En general, se diferencian, por un lado, los posibles efectos de la liberalización comercial sobre la calidad del ambiente y sobre las políticas de protección ambiental y, por el otro, el impacto de las regulaciones y políticas ambientales en la dinámica del comercio internacional. Planteado en sus términos más básicos, la tensión entre liberalización comercial y protección ambiental podría graficarse como un conflicto entre lógicas contradictorias: la lógica de la liberalización comercial que consiste, fundamentalmente, en la promoción del intercambio comercial mediante la remoción de las barreras, arancelarias y no arancelarias que gravan el comercio entre las naciones; y por el otro, la lógica de la política ambiental que requiere de un “hacer” por parte de los Estados para proteger la calidad del ambiente, ya sea mediante regulaciones o incentivos.” RYAN, D., Mercosur y ambiente, “Ambiente, Derecho y Sustentabilidad”, 1º ed. La Ley, Buenos Aires, 2000, p.383.

⁴ *The North American Free Trade Agreement*. “El NAFTA, en tanto, es un acuerdo internacional de libre comercio, diseñado como un sistema de concesiones mutuas que conduce a la reducción y, en gran medida, a la eliminación de las barreras arancelarias entre los Estados parte. El texto del tratado contiene numerosas y significativas disposiciones que regulan las tensiones propias de la liberalización comercial y la protección ambiental, y en este sentido, el NAFTA ha sido descrito como el “más ambiental de todos los acuerdos tradicionales de comercio” RYAN, D., op.cit., p. 386.

⁵ “El proceso de integración debe tener en cuenta no sólo los requerimientos del comercio y de la economía en general, sino también las exigencias que hagan a su plenitud, incluyendo el desarrollo sostenible y las necesidades de la realización humana” Cuarta conclusión del XIX Congreso Argentino de Derecho Internacional de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, Córdoba, 2009.

⁶ El Acta Única Europea del 16 de febrero de 1986 incorporó al Tratado de la Comunidad el Título VII relativo al medio ambiente. Posteriormente el tratado de Masstrich (1992) jerarquizó la política ambiental elevándola a un lugar central dentro de los objetivos de la Unión. Para un estudio actualizado del derecho ambiental en la Unión Europea ver PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Medioambiental de la Unión Europea*, 1º ed. Tirant Lo Blanch, Madrid, 2006.

⁷ La Unión Europea ha instrumentado sus políticas de protección ambiental a través de los “Programas de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente” (PMA). El último de ellos, denominado “Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”, que cubrirá el período comprendido entre enero 2001 y diciembre de 2010, define las prioridades y objetivos de la política del medio ambiente europeo y detalla las medidas que deben adoptarse para la implementación de sus estrategia en materia de desarrollo sostenible.

⁸ “La U.E. es un fenómeno único de la política internacional (...) la temática ambiental es una de las áreas más dinámicas del accionar de la U.E.; de acuerdo a Konrad von Moltke, actualmente no queda casi área de la gestión ambiental de los Estados miembros que estén al margen de la legislación de la U.E.; en un primer momento, era posible identificar argumentos de carácter económico para justificar este accionar, hoy, la protección y la promoción de la calidad ambiental se plantean como objetivos en sí mismos del accionar de la U.E..” RYAN, D., op.cit., p. 386.

Por su parte, resulta innegable la dimensión ambiental del proceso **MERCOSUR**,⁹ así como su consolidación en la estructura institucional, aspectos que abordaremos más adelante. No obstante, se observa una gran dificultad para avanzar en cuestiones sustanciales, lo que demuestra que la protección del ambiente continúa ocupando un lugar periférico en las prioridades de los Estados que integran este espacio.

También la **CAN** aborda la cuestión ambiental: cuenta con un instrumento de carácter marco, una agenda que atiende ciertos ejes estratégicos¹⁰ y un organigrama institucional desarrollado.

Lamentablemente, en ninguno de los casos se ha creado un Fondo Específico, al modo del instrumento *Life* de la Unión Europea, que transfiera recursos para financiar proyectos de implementación de políticas, planes y proyectos ambientales.

II. UNASUR y medio ambiente

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), constituida formalmente a través del Tratado suscripto en Brasilia en 2008, no es una agenda exclusivamente de tipo comercial. Muy por el contrario, ya en el preámbulo del acta constitutiva, los Estados miembros afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe. Lo ambicioso y abarcativo del proyecto se refleja en el extenso listado de objetivos específicos que contiene el artículo tres del Tratado.¹¹

En lo que se refiere a la protección ambiental, queda expresamente consagrada en el preámbulo y en varias de las normas dispositivas del Tratado de Brasilia, lo que se explica por un escenario natural que posee, entre otros recursos, el 27 por ciento del

⁹ “La protección del medio ambiente informa de manera central el proceso integrador del Mercosur” Primera conclusión del XIX Congreso Argentino de Derecho Internacional de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, Córdoba, 2009.

¹⁰ En el marco de la Agenda Ambiental Andina (2006-2010) se implementan la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino (ERB) y la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (EAPAD); y se trabaja en la formulación de las estrategias regionales de cambio climático y de recursos hídricos, con el fin de apoyar la políticas ambientales nacionales y de fomentar su armonización.

¹¹ “La Unasur no pretende ser una mera agenda comercial habida cuenta que incluye también cuestiones relativas a inversión, cooperación y diálogo político. Aunque para lograr estos fines no tiene por qué faltarle empuje económico si se tienen en cuenta los indicadores macroeconómicos y de otra naturaleza que caracterizan a la región sudamericana, habrá que tener presente igualmente otros factores por tratarse de un proyecto ambicioso cuyo futuro no está exento de dificultades y de tareas monumentales” CIENFUEGOS MATEO M., ¿Es la Unión de Naciones

agua dulce del mundo, importantísimas reservas de hidrocarburos, ocho millones de kilómetros cuadrados de bosque y dos océanos que bañan sus costas.

Dentro de los objetivos de la UNASUR se incluye: “*la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos de cambio climático.*”¹²

A poco de ahondar en este proceso regional, se advierte que la extensión y variedad de los fines buscados no se corresponden con la estructura institucional creada, tanto en lo que se refiere a la cantidad de los órganos, como a su composición (siempre de carácter intergubernamental), y cuyas decisiones no resultan aplicables de manera directa. Queda planteada la incógnita: ¿Cómo podrán cumplirse esos objetivos?¹³

Debemos admitir, no obstante, que no se parte de cero, ya que una de las estrategias planteadas desde la génesis de la UNASUR es aprovechar el desarrollo e instituciones logrados en los dos procesos de integración regional que convergen, el MERCOSUR y la CAN, tarea que no se presenta sencilla.

Ya en la Declaración de Cusco se afirmó que: “*La Comunidad Sudamericana de Naciones establecerá e implementará progresivamente sus niveles y ámbitos de acción conjunta, promoviendo la convergencia y sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos...*”¹⁴

En esa dirección, en la primera reunión de Jefes de Estado (Brasilia 2005), de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones, se identificó al medio ambiente como una de las áreas prioritarias de la Comunidad y se encomendó a las Secretarías de los procesos de integración involucrados, un Informe sobre cuestiones jurídicas e institucionales. El análisis comparativo elaborado, da cuenta de los marcos normativos e institucionales alcanzados por cada uno de los procesos convergentes.¹⁵ A los fines de

Sudamericana un proyecto viable? en MERCOSUR y Unión Europea, ed. Lerner Editora SRL. Córdoba, 2008, .p. 113.

¹² Si bien el orden en la enumeración de los objetivos no atribuye jerarquía, no es un dato menor que la cuestión ambiental figure en el séptimo lugar, incluso mucho antes de la cooperación económica y comercial.

¹³ “El funcionamiento adecuado de un proceso de integración requiere la instauración de un sistema institucional flexible en su funcionamiento y con capacidad de aprobar normas comunes obligatorias, que sean aplicables directamente a sus países miembros y sus ciudadanos y disfruten de primacía sobre las normas nacionales que las contradigan ...” CIENFUEGOS MATEO M., ¿Es la Unión de Naciones Sudamericana un proyecto viable? en MERCOSUR y Unión Europea, ed. Lerner Editora SRL. Córdoba, 2008, p.112.

¹⁴ Declaración de Cusco del 8 de diciembre de 2004 en el marco de la III Cumbre Presidencial Sudamericana que decidiera la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA).

¹⁵ En tal sentido, es ilustrativo el Informe elaborado conjuntamente por las Secretarías de la ALADI, CAN y MERCOSUR, “Aspectos normativos e institucionales en las áreas prioritarias de la Comunidad Sudamericana de Naciones”, disponible en www.comunidadandina.org/csn/estudios.htm.

este trabajo, basta adelantar que tanto la CAN como el MERCOSUR cuentan con un instrumento marco sobre medio ambiente, con una estructura institucional que incluye órganos políticos y técnicos, y con escasos mecanismos de financiamiento.

Hemos anticipado que en ambos casos no existe un Fondo Específico Ambiental, instrumento de financiamiento que consideramos de suma importancia para llenar de contenido esta dimensión clave.¹⁶

Si la UNASUR se construirá sobre la base de la convergencia entre el CAN y el MERCOSUR, quiere decir que cada uno de ellos deberá aportar sus fortalezas y, al mismo tiempo, profundizar sus respectivos procesos de integración.¹⁷

En esa línea, habremos de referirnos sucintamente a los desarrollos del MERCOSUR, avances que nos permite afirmar que el mismo dispone de un marco jurídico apropiado para crear un Fondo Ambiental, tiene órganos competentes y capacitados para la formulación de esta iniciativa y, fundamentalmente, cuenta con la experiencia de funcionamiento de un primer Fondo Estructural.

III. MERCOSUR ambiental. Aportes para la creación de un fondo específico.

El Tratado de Asunción en ninguno de sus artículos se refiere de manera expresa a la protección del medio ambiente, no obstante figura en el tercer párrafo del preámbulo:¹⁸

“... ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio;”

El carácter programático del Tratado fundacional permitió que la dimensión ambiental del Mercosur se fuera desarrollando de manera paulatina, inicialmente a través de la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA)

El trabajo de la REMA se centró en la detección de las asimetrías políticas y legislativas que podían afectar la competitividad. Se buscó establecer una relación horizontal con los distintos subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común. Los temas tratados en las

¹⁶ En un trabajo anterior pusimos de resalto el déficit del Mercosur al no contar con un Fondo que ambiental “La dimensión ambiental del Mercosur – Hacia la creación de un mecanismo financiero de prevención ambiental”, ponencia presentada en el XIX Congreso Ordinario de la Asociación Argentina, Rosario 2007.

¹⁷ Ver GRAJATE R., Hacia la construcción de la UNASUR. Institucionalidad y Convergencia, en MERCOSUR y Unión Europea, ed. Lerner Editora SRL. Córdoba, 2008, p.145.

¹⁸ LACIAR, E., *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Los desafíos del Mercosur*, 1ª ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires – Madrid, 2003, p. 27: “Su incorporación formal en un tratado de carácter comercial, permite reconocer que sus negociadores no quedaron al margen de las tendencias que se estaban gestando en procesos similares.”

*diversas reuniones fueron: el análisis de la legislación vigente en materia ambiental en los Estados parte, las propuestas de directrices para la protección del medio ambiente y concertación de las políticas ambientales, las restricciones no arancelarias de carácter ambiental.*¹⁹

Pero la jerarquización institucional de esta temática se produjo con la conversión de la REMA en el **Subgrupo de Trabajo 6 medio ambiente** (SGT6),²⁰ estableciéndose como tareas prioritarias: las restricciones no arancelarias, la competitividad y medio ambiente, las normas internacionales ISO 14.000, los temas sectoriales, el proyecto de instrumento jurídico de medio ambiente en el Mercosur, el sistema de información ambiental y el sello verde Mercosur. El SGT6 fue confirmado en la estructura institucional por Dec. 26/00 del Consejo Mercado Común (CMC) referida al “Relanzamiento del Mercosur”.

Si bien hoy puede afirmarse que la política ambiental reviste carácter estructural, la ausencia de un mecanismo de financiamiento específico para implementar programas y proyectos²¹ puede verse como un déficit institucional y de gestión.

Reconocemos que las propuestas de este tipo de instrumentos generan reparos, ya que requieren un esfuerzo financiero de los Estados sostenido en el tiempo, además de las numerosas críticas que reciben los Fondos internacionales existentes, muchas de ellas atendibles. No obstante ello, observamos en los últimos años una multiplicación de estos mecanismos de financiamiento en todos los niveles de gestión (nacional, regional, comunitario, universal), y su consolidación como herramientas fundamentales para una práctica del desarrollo sustentable.

Naturalmente, no desconocemos la importancia de los mecanismos universales, pero si los comparamos con los fondos regionales, estos últimos ofrecen ciertas ventajas.

¹⁹ DEVIA, L., *La Política Ambiental en el Marco del Tratado de Asunción, “Mercosur y Medio Ambiente”*, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000, p. 30.

²⁰ Mediante resolución 10/94 del GMC se aprobaron las directrices básicas en materia de política ambiental. Luego, sobre pautas negociadoras de los subgrupos de trabajo, reuniones especializadas y grupos *ad-hoc*, por resolución 38/95 GMC se convirtió a la REMA en el SGT6 medio ambiente.

²¹ VERNETTI señala que si bien el Mercosur no cuenta aún con un organismo de esta naturaleza a nivel comunitario (refiriéndose a un mecanismo al modelo del *Life* europeo), sí existen algunos a nivel nacional: “*Brasil que por ley 7797 del 11 de julio de 1989, creó el Fondo Nacional de Medio Ambiente (reglamentado por el decreto 98.161 del 22 de septiembre de 1989) con el objetivo de financiar el desarrollo de proyectos de entidades que no posean fines de lucro, dirigidos al uso racional y sustentable de los recursos naturales, incluyendo el mantenimiento, mejoramiento o recuperación de la calidad ambiental, en el sentido de elevar la calidad de vida de la población. Uruguay, el art. 454 de la ley 16.170 del 10 de enero de 1990, crea el Fondo Nacional de Medio Ambiente (FONAMA), administrado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y destinado al cumplimiento de los fines establecidos en el numeral 7° de la ley 16.112 del 8 de junio de 1990; es decir, la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente y la instrumentación de la política nacional en la materia. En Argentina, la ley 23.883/90 (Adla, L-D, 3738), crea el Fondo Nacional para el Financiamiento de Actividades Productivas Privadas, entre cuyos objetivos figura preservar el medio ambiente y las condiciones adecuadas de vida.*” VERNETTI, A., op. cit., pp. 283-284.

En primer lugar, partimos de una voluntad política de integración y una posición geoestratégica concurrente, al menos en algunos aspectos, por lo que resultará entonces más sencillo determinar las prioridades ambientales desde una mirada nacional y regional. Es de esperar, además, mayor agilidad en la toma de decisiones y posibilidad de alcanzar el consenso requerido en este tipo de mecanismos. Por otra parte, el manejo de la cartera de proyectos es más sencillo, no sólo por la cantidad de éstos y el volumen de recursos movilizados, sino también por la mayor proximidad de los órganos decisorios con los beneficiarios. Finalmente, ello redundará en una mejor articulación con los esfuerzos nacionales, de modo de obtener sinergias y un mayor impacto a futuro.

Pero además de los beneficios estrictamente ambientales, estos Fondos pueden reportar avances en el propio proceso integracionista: al reducir las asimetrías de los Estados, contribuir a la armonización de las legislaciones, permitir el cumplimiento conjunto de compromisos internacionales, operar como catalizador de otras fuentes de financiamiento extra bloque, acercar a los distintos actores. En síntesis, profundizar el proceso en marcha.

En el MERCOSUR se han dado pasos significativos, algunos de ellos fruto de la activa labor del SGT6.

Entre esos avances podemos destacar la aprobación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente²² y de la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles,²³ así como las primeras experiencias de cooperación internacional ambiental.

Pero el hecho más trascendente es, sin dudas, el establecimiento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), por la base jurídica y arquitectura institucional que podría ofrecer, así como por las lecciones aprendidas de su funcionamiento.

A. El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR

Laciar señala que la adopción del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente²⁴ no fue fácil y reconoce como antecedente el Proyecto de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción elaborado por el SGT6 que no llegó a aprobarse.²⁵

²² Aprobado mediante Res. 02/01 del GMC. Para analizar el proceso de negociación y adopción del documento vid. LACIAR, M., op. cit. p. 89 y ss.

²³ Dec. 26/07 del CMC.

²⁴ Aprobado mediante Res. 02/01 del GMC.

²⁵ Para analizar el proceso de negociación y adopción del documento ver LACIAR, M., op. cit. p. 89 y ss.

Se trata de una norma de carácter blando que no fija obligaciones concretas, plazos, ni responsabilidades y que tiene como eje central la cooperación de la Estados en materia ambiental.

En ese sentido, y en lo que importa al objeto de esta intervención, cabe destacar el Capítulo III del Acuerdo ²⁶ y en particular el artículo sexto, ya que contiene una lista de acciones que los Estados deben adoptar. Entre ellas:

“d) identificar fuentes de financiamiento para el desarrollo de las capacidades de los Estados Parte, a efectos de contribuir con la implementación del presente acuerdo.”

“i) promover el uso de instrumentos económicos de apoyo a la ejecución de las políticas para la promoción del desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente.”

Naturalmente, la cooperación internacional constituye uno de los mayores desafíos para el SGT6, órgano que ha propuesto instrumentos y explorado canales de transferencia de recursos y cooperación técnica.

1. Una experiencia de cooperación exitosa.

La primera experiencia de cooperación en materia ambiental en el ámbito del MERCOSUR fue el acuerdo: Competitividad y Medio Ambiente: Fomento de la Gestión Ambiental y de la Producción más limpia para las Pequeñas y Medianas Empresas (Proyecto CyMA). ²⁷

Dicho proyecto contribuyó al desarrollo sustentable del sector productivo, siendo su objetivo apoyar a las pequeñas y medianas empresas para que mejoraran su competitividad, a través de una gestión ambiental adecuada y de métodos de producción más limpia y eficiente.

La responsabilidad de la ejecución estuvo a cargo del SGT6, en colaboración con los organismos ambientales nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR. El proyecto trabajó en dos planos – a nivel MERCOSUR y en forma directa con los Estados miembros-, y contó con una primera fase de orientación de dos años (2002-

²⁶ Conf. artículo 5° del Acuerdo Marco: *“Los Estados Partes cooperarán en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean parte. Esta cooperación podrá incluir, cuando se estime conveniente, la adopción de políticas comunes para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales, la promoción del desarrollo sustentable, la presentación de comunicaciones conjuntas sobre temas de interés común y el intercambio de información sobre las posiciones nacionales en foros ambientales internacionales.”*

2004) y una segunda de implementación que completó los cinco años de vigencia (2004-2007).

Para llevar a cabo este proyecto fue necesario definir una estructura institucional, por lo que se nombraron puntos focales en cada país y se crearon comités operativos.

El proyecto CyMA proporcionó beneficios tanto a nivel nacional²⁸ como en el plano regional. En este último escenario, contribuyó a fortalecer el funcionamiento del SGT6 y su articulación con otros actores clave, como el SGT7 industria,²⁹ y ofreció un ejercicio práctico de desarrollo de proyecto de cooperación. Se evidenciaron, además, avances orientados al desarrollo de instrumentos de política, siendo un elemento fundamental para la elaboración de la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles.

2. La Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles.

En el mes de noviembre de 2005 el SGT6 elaboró una propuesta de Política de Gestión Ambiental y Producción más limpia, cuyo anexo contiene un listado no taxativo de instrumentos de implementación y aplicación. Entre las medidas sugeridas se encuentran la creación del Fondo Mercosur a la Producción Sustentable y de un fondo ambiental.

Esta propuesta fue parcialmente recogida en el documento aprobado por el Consejo Mercado Común (CMC): “Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el MERCOSUR”.³⁰ La implementación de esta normativa de carácter regional permitirá avanzar en la temática de manera coordinada entre los Estados Partes, constituyendo también un marco de orientación para los trabajos que se desarrollen a nivel nacional.

²⁷ Acuerdo de cooperación técnica concluido entre el Mercosur y el gobierno alemán, a través de la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, aprobado mediante Dec. 02/02 del CMC y concluido en el año 2007.

²⁸ En ese sentido puede verse: “Gestión Ambiental y Producción Más Limpia en el Mercosur. Proyecto “Competitividad y Medio Ambiente” en la Argentina. Cinco años con la Cooperación Alemana”, publicación de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Argentina y de GTZ *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*.

²⁹ En el proyecto se dio especial énfasis a la cadena de valor madera-muebles, en el marco de acciones de cooperación entre los Subgrupos de Trabajo 6 y 7, para contribuir a la implementación del “Programa Foros de Competitividad del MERCOSUR”. En este contexto el CMC aprobó la Dec. 14/06 sobre “Complementación del Programa Foros de Competitividad por Directrices de Gestión Ambiental y Producción más Limpia” que fue promovida por el SGT 6 y la Reunión de Ministros de Medio Ambiente.

³⁰ Dec. 26/07 CMC.

De acuerdo con el artículo once de esta Política, los Estados promoverán la negociación de instrumentos de promoción y cooperación, los cuales se incluyen en un Anexo I. El primer inciso se refiere a instrumentos económicos y financieros para promover la adopción de cambio en los patrones de producción y consumo insostenibles.³¹

De lo dicho hasta aquí, podemos afirmar que el MERCOSUR cuenta con un marco jurídico apropiado para crear un Fondo Ambiental, con órganos competentes y capacitados para la formulación y desarrollo de esta iniciativa y con una voluntad política, al menos declarada, que apoya la misma. Tal vez haya llegado el momento de iniciar las acciones conducentes a la creación de un instrumento financiero necesario para profundizar la dimensión ambiental del proceso en marcha.

B. El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)

El FOCEM es el primer fondo estructural del MERCOSUR.³² Fue creado por mandato del CMC, que estableció un Grupo de Alto Nivel, con el fin de identificar iniciativas y programas que promovieran la competitividad de los países del bloque y su convergencia estructural, así como señalar formas de financiamiento para tal objetivo.³³

Sin lugar a dudas, la creación del FOCEM constituyó un salto cualitativo en el proceso de integración. Según Monsanto: *“La declaración de la necesidad de establecer fondos estructurales en el Mercosur constituye una fórmula de integración complementaria y distinta de la enunciada en su origen”*, siendo ésta una manifestación del cambio axial que comenzó a notarse a partir del año 2003.³⁴

El FOCEM financia cuatro programas: I. Programa de Convergencia Estructural,³⁵ II. Programa de Desarrollo de la Competitividad,³⁶ III. Programa de

³¹ En ese marco, se encuentra en ejecución el acuerdo de cooperación técnica con la Unión Europea “Economas”, cuyo objetivo es el desarrollo e implementación de un sistema de eco etiquetado.

³² Fue establecido a través de la Dec. 45/04 CMC y Dec. 18/05 CMC que fijó su integración y asignación de recursos.

³³ En oportunidad de la XXXII Reunión Ordinaria del CMC, realizada en Río de Janeiro el 18 de enero de 2007, habiéndose adoptado todas las providencias legales, administrativas, financieras y contables para permitir la incorporación del FOCEM a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales, el CMC estableció su entrada en operación. Para ello, por DEC. 8/07 aprobó los primeros 11 Proyectos Piloto a ser financiados por el Fondo.

³⁴ MONSANTO, A., *El “nuevo MERCOSUR”: Fondos estructurales, sociedad civil y desarrollo jurídico-institucional*, disponible en Internet, p. 7.

³⁵ Deberá contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación.

³⁶ Tiene por finalidad contribuir a la competitividad de las producciones del Mercosur.

Cohesión Social³⁷ y IV. Programa de Fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración.

Como podrá observarse, el objetivo primordial del FOCEM no es la protección del medio ambiente, sino dar respuesta al problema de las asimetrías. No obstante, un proyecto ambiental puede calificar en algunos de los programas y, de hecho, algunas de las propuestas aprobadas se vinculan a un mejor uso de los recursos y gestión de problemas ambientales.³⁸

Además, dado el carácter transversal de la cuestión ambiental, la misma debe estar presente en la formulación y puesta en práctica de los proyectos, ya que existe una suerte de “cláusula ambiental” entre los requisitos de admisibilidad.³⁹

Aún aceptando las limitaciones del FOCEM en razón de su objeto, la experiencia de este primer fondo estructural se presenta como un valioso acervo a considerar, ya sea para tomarlo como modelo para la creación de un mecanismo específico ambiental o, simplemente, para proponer una reforma al mismo, que permita incluir un nuevo programa a financiar.

1. Perfil del FOCEM

a) Reglamento

El modo de funcionamiento del FOCEM está establecido en su Reglamento,⁴⁰ que aborda en un sólo instrumento todos los aspectos relativos a la integración y uso de los recursos, estructura institucional, programas a ser financiados, condiciones de elegibilidad de los proyectos, ciclo de aprobación, ejecución, seguimiento y monitoreo.

A nuestro criterio, el reglamento FOCEM cubre todos los aspectos centrales y resulta de fácil interpretación. A través de los primeros años de actividad observamos

³⁷ Cuyo objeto es contribuir al desarrollo social, en particular, en las zonas de frontera y podrá incluir proyectos de interés comunitario en áreas de salud, pobreza y desempleo.

³⁸ Entre los proyectos relacionados con cuestiones ambientales pueden considerarse: “Desarrollo de Capacidades e Infraestructura para Clasificadores Informales de Residuos Urbanos en Localidades del Interior del Uruguay”, “Intervenciones Múltiples en Asentamientos Ubicados en Territorios de Frontera con Situaciones de Extrema Pobreza y Emergencia Sanitaria, Ambiental y Hábitat”, “Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa”, “Construcción y mejoramiento de sistemas de agua potable y saneamiento básico en pequeñas comunidades rurales e indígenas del país Paraguay” y “Mercosur YPORA – Promoción de acceso al agua potable y saneamiento básico en comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza Paraguay”.

³⁹ El art. 37 del Reglamento FOCEM prescribe: “Un proyecto únicamente será elegible si optimiza la utilización de los recursos naturales y prevé acciones de mitigación de los daños ambientales provocados por él en su área de influencia directa.”

⁴⁰ Dec. 24/05 CMC, prorrogada por Dec.15/09 CMC.

que este Fondo puede constituir un instrumento eficaz para reducir el problema de las asimetrías de los Estados.

Destacamos, no obstante, que en términos reales de integración, quizás reportarían más beneficios proyectos regionales que involucraran a los cuatro Estados miembros del bloque.⁴¹

b) Integración y distribución de los recursos

“La característica más importante del FOCEM está vinculada a la integración de los aportes de los Estados Partes y a la pauta acordada para el reparto de esos recursos a través de los proyectos que se concreten. La asignación de los fondos y su reparto está relacionada con el tamaño de sus economías: la mayor aporta más y recibe menos y viceversa.”⁴²

Este Fondo se integra con aportes no reembolsables efectuados por los Estados miembros de la siguiente manera: 27% provenientes de Argentina, 70% del Brasil, 1% del Paraguay y el 2% restante del Uruguay, alcanzando un monto total de 100 millones de dólares anuales.

Los recursos se distribuyen de manera proporcional a las necesidades de los sectores o regiones más sensibles, en los siguientes porcentajes: Paraguay 48%, Uruguay 32%, Argentina y Brasil 10% cada uno. En los casos de proyectos pluriestatales debe especificarse cómo se afectarán las cuotas de distribución de recursos de cada uno de los Estados Partes participantes en el mismo.

La modalidad descrita se justifica en el objeto para el cual fue creado este Fondo (tratamiento de las asimetrías), pero debería ser revisado para un mecanismo que financie proyectos ambientales. En ese caso, podrán tenerse en cuenta diversas variables: asignaciones por país y por áreas focales; extensión de superficie con valor ecológico; mayor grado de vulnerabilidad a los cambios e incluso a los impactos ocasionados por medidas de mitigación; compromisos internacionales asumidos por los Estados, entre otros.

⁴¹ A la fecha han sido aprobados 25 proyectos, de los cuales son beneficiarios: Paraguay (14), Uruguay (6), Brasil (1), pluriestatal (1) y para el Fortalecimiento institucional (3). Es decir que, sin considerar los proyectos de fortalecimiento institucional presentados por la SM, sólo se ha aprobado un emprendimiento regional, el proyecto: “00007/07 Programa de acción Mercosur Libre de Aftosa” (Dec.8/07).

⁴² Czar de Zalduendo, S., “Panorama Actual del Mercosur: ¿Meseta o Pendiente abajo ? en: “La Unión Europea y el Mercosur: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma”, La Ley, Buenos Aires, 2008, p.23.

c) Estructura institucional

En el círculo de formulación, aprobación y ejecución de los proyectos, intervienen el GMC y el CMC junto con cuatro ámbitos administrativos.

En cada uno de los Estados miembros existe una Unidad Técnica Nacional FOCEM (UTNF), que es la encargada de formular, presentar y ejecutar los proyectos. La gestión completa de todo proyecto financiado por este Fondo es responsabilidad del Estado parte beneficiario a través de la UTNF.

La Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), que trabaja asistida por los representantes de cada Estado, recibe la propuesta y analiza si cumple con las condiciones de admisibilidad. En caso de resolución favorable lo remite a la Unidad Técnica FOCEM (UTF).

La UTF, que funciona en la Secretaría del MERCOSUR y está conformada por cuatro técnicos y personal de apoyo, evaluará el proyecto, junto con el Grupo Ad Hoc, y emitirá un dictamen técnico a la CRPM. La UTF también es la encargada del seguimiento en la ejecución de los proyectos.

Recibido el informe por la CRPM, ésta preparará su propio dictamen, que incluirá cada uno de los proyectos considerados viables, para su consideración por el GMC.

Finalmente, el GMC remitirá al CMC el paquete de los proyectos que estén en condiciones técnicas de ser aprobados y, en ese caso, este último asignará los recursos correspondientes.

El Reglamento establece los plazos máximos en que debe cumplirse cada una de las etapas.

Tal como señala Czar de Zalduendo, en todo el círculo se refleja una conducta tradicional del MERCOSUR que es la poca disposición de los países para delegar funciones, así como la resistencia a incurrir en gastos comunitarios para el mantenimiento de la estructura institucional ⁴³

d) Admisibilidad de los proyectos

Para que un proyecto pueda ser aprobado deberá ajustarse a alguno de los cuatro programas referidos con anterioridad, debe estar propuesto y ejecutado bajo la responsabilidad del sector público de uno o más de los Estados Partes (la excepción son

⁴³ Czar de Zalduendo, S., ob. cit., p. 25.

los proyectos relativos al Programa de Fortalecimiento Institucional del Proceso de Integración, que son propuestos por la Secretaría MERCOSUR) y deben tener gastos elegibles⁴⁴ y no elegibles⁴⁵ que alcancen un monto superior o igual a los u\$s 500.000 y una tasa interna de retorno socioeconómico mayor que la tasa mínima de rentabilidad social.

Debe destacarse que los Estados Partes deberán solventar por los menos el quince por ciento de los gastos elegibles de los proyectos de los que sean beneficiarios y la totalidad de los gastos no elegibles.⁴⁶

Entendemos que el Reglamento establece una serie razonable de requisitos sustanciales y formales de admisibilidad, que guardan relación con el objeto perseguido por el fondo. El principio de iniciativa nacional respeta resguarda la soberanía Estatal sobre sus recursos naturales y en el diseño de sus propias políticas ambientales.

IV. Reflexiones finales. Cursos de acción

La protección del medio ambiente en su concepción actual, basada en una visión global de los problemas y en el paradigma del desarrollo sustentable, es una de las dimensiones clave en todo proceso de integración regional.

En ese contexto, los fondos ambientales de carácter regional constituyen una herramienta idónea para financiar el desarrollo sustentable, hacer posible la cooperación internacional e, incluso, profundizar los procesos de integración.

En el caso del MERCOSUR es el SGT6, dada su competencia y experiencia adquirida en los últimos años, quien debería abocarse a la formulación y propuesta de un Fondo Ambiental.

En tal sentido, la estructura y lecciones aprendidas del funcionamiento del FOCEM ofrecen un valioso acervo mercosureño que puede ser capitalizado.

Es posible, entonces, pensar al menos en dos alternativas: a) crear un nuevo instrumento específico, tomando como modelo al FOCEM, en lo que sea pertinente, y capitalizando la experiencia adquirida por éste, así como por otros Fondos ambientales internacionales, en particular el GEF en el plano universal y el *Life* en el ámbito

⁴⁴ Son gastos elegibles aquellos inherentes al proyecto, es decir sólo aquellos que se producen si el proyecto se ejecuta, y verificables en forma conclusiva.

⁴⁵ Los gastos no elegibles, entendidos como aquellos que no son propios del proyecto, figuran en el art. 35 del Reglamento FOCEM. Entre ellos: compra de inmuebles, adquisición y amortización de bienes de capital usados, gastos financieros, pago de impuestos a favor del propio Estado beneficiario.

⁴⁶ Art. 36 del Reglamento FOCEM.

comunitario europeo o **b)** proponer una adenda al Reglamento del FOCEM, para incluir un nuevo programa a cofinanciar - Programa V.- Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, realizando ciertas previsiones específicas para este componente.

Para ambas posibilidades será preciso definir las áreas temáticas o focales a financiar, atendiendo a las prioridades nacionales y regionales dentro de un enfoque sistémico, así como los compromisos internacionales asumidos por los Estados.

También deberá replantearse un sistema de asignación de recursos diferente al que cuenta el FOCEM en su sistema actual, a cuyo fin resultará imprescindible contar con indicadores ambientales nacionales y regionales.

Todo mecanismo que financie proyectos ambientales debe reposar en una gestión transparente y sobre criterios de elegibilidad claros que se funden en una sólida base científica. Debe, asimismo, conciliar el respeto de la soberanía estatal sobre sus recursos naturales y en el diseño de sus políticas, con un enfoque sistémico del ambiente, y permitir la efectiva participación de los destinatarios directos de los proyectos, ya que esto contribuirá a una mayor base de consenso y una profundización del proceso de integración.

América de Sur es un sub continente privilegiado por sus inconmensurables riquezas naturales; gracias a sus caudalosos ríos y acuíferos, es, quizás, la reserva de agua dulce más grande del mundo; es uno de los pulmones del planeta con la mayor extensión de selvas y bosques lluviosos, y está bendecido por dos océanos que lo abrazan. Querer a esta tierra es cuidarla, es conciliar la economía y el comercio con la protección del ambiente. Ya no se trata de un desafío sino de una obligación de los líderes de la región y la integración se ofrece como uno de los caminos posibles. Ya es tiempo de poner manos a la obra y llenar de contenido la retórica de bellos discursos.