



## VEREDICTO

Quienes suscriben, miembros del jurado designado por la Comisión Técnica del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, para examinar el Trabajo Especial de Grado presentado por: RONALD ENRIQUE LLOVERA TOVAR Cédula de Identidad N° 17.125.777, bajo el título "LA ENTRADA DE VENEZUELA AL MERCOSUR Y SUS REPERCUSIONES EN MATERIA AMBIENTAL", a fin de cumplir con el requisito legal para optar al grado académico de ESPECIALISTA EN DERECHO AMBIENTAL Y DESARROLLO SUSTENTABLE, dejan constancia de lo siguiente:

1. Leído como fue dicho trabajo por cada uno de los miembros del jurado, se fijó el día 21 de junio de 2016 a las 02:00 PM., para que el autor lo defendiera en forma pública, lo que éste hizo en el Salón José Agustín Silva Michelena, mediante un resumen oral de su contenido, luego de lo cual respondió satisfactoriamente a las preguntas que le fueron formuladas por el jurado, todo ello conforme con lo dispuesto en el Reglamento de Estudios de Postgrado.
2. Finalizada la defensa del trabajo, el jurado decidió aprobarlo por considerar, sin hacerse solidario con las ideas expuestas por el autor, que se ajusta a lo dispuesto y exigido en el Reglamento de Estudios de Postgrado. Para dar este veredicto, el jurado estimó que el trabajo está bien estructurado, excede las exigencias de un trabajo de especialización y representa un aporte innovador al estudio del derecho internacional del ambiente, concretamente en un área estratégica para Venezuela, como es la integración latinoamericana.
3. El Jurado, por unanimidad aprobó el presente trabajo con la Calificación de "EXCELENTE".

En fe de lo cual se levanta la presente ACTA, a los 21 días del mes de Junio del año 2016, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Estudios de Postgrado, actuó como Coordinadora del jurado Isabel De Los Ríos.

  
María Antónieta Febres  
C.I. V-3.567.092  
Consultora Ambiental  
Jurado Principal

  
Fátima Moreno  
C.I. V-5314868  
MPPRE  
Jurado Principal

  
Isabel De Los Ríos  
C.I. V-3.155.452  
LICV-CENDES  
Tutora  




**Universidad Central de Venezuela  
Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)**

**La entrada de Venezuela al Mercosur y sus repercusiones en  
materia ambiental**

Trabajo Especial presentado para optar al Título de Especialista en Derecho  
Ambiental y Desarrollo Sustentable

Autor: Lic. Ronald Llovera Tovar

Tutora: Dra. Isabel De Los Ríos

Caracas, marzo de 2016

**Universidad Central de Venezuela**  
**Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)**  
**Especialización en Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable**

**La entrada de Venezuela al Mercosur y sus repercusiones en materia ambiental**

**RESUMEN**

El propósito de este trabajo es el cumplimiento de adopción del acervo normativo comunitario ambiental del Mercosur por Venezuela, a través de la descripción de su participación en los grupos de trabajo de este organismo para fomentar el desarrollo sustentable. Para ello se establecieron los siguientes objetivos específicos: 1. Establecer las bases teóricas del Mercosur como organismo regional; 2. Explicar los acuerdos internacionales que complementan el ordenamiento normativo de Mercosur; 3. Identificar la relación entre los organismos multilaterales de comercio e integración relacionados con Mercosur; 4. Explicar la trascendencia de los acuerdos celebrados en Mercosur para el desarrollo sustentable y el ambiente; 5. Examinar las bases jurídicas de Mercosur que sustentan la conservación del ambiente; 6. Explicar el proceso de adhesión de Venezuela al Mercosur; 7. Explicar la incorporación al ordenamiento jurídico venezolano de las normas ambientales del Mercosur; 8. Analizar la afectación en materia de agricultura, recursos naturales y biodiversidad del intercambio comercial entre Venezuela y el resto de los países del Mercosur; 9. Identificar las restricciones aplicables en Mercosur para la comercialización de recursos naturales o mercancías que degraden el ambiente; y 10. Analizar los mecanismos y criterios para el proceso de toma de decisiones durante la definición de nuevos instrumentos normativos dentro de Mercosur. La metodología aplicada en la investigación se encuentra circunscrita dentro de un diseño bibliográfico y de tipo documental debido a que se aplicó una revisión sistemática, de la norma ambiental y la doctrina necesaria para el estudio del cumplimiento, por parte de Venezuela, del acervo normativo ambiental del Mercosur. El nivel de la investigación fue evaluativo por cuanto se realizaron los análisis correspondientes a todas las decisiones adoptadas por Venezuela en materia ambiental ante su entrada a Mercosur. Finalmente, por la aplicación de la metodología aludida se alcanzaron las siguientes conclusiones: Las repercusiones en materia ambiental del ingreso de Venezuela al Mercosur guardan relación con el necesario ajuste del ordenamiento jurídico interno a fin de incorporar las normas comunitarias que regulan esta materia y la obligatoriedad de definir estrategias que garanticen el desarrollo sustentable de la Nación en concordancia con la articulación de las normas que definen la política comercial tanto comunitaria como nacional. Todo a objeto de inhibir las consecuencias negativas que pudieran derivarse del proceso de adhesión al Mercado y consecuentemente colocar en desventaja a la República ante la comunidad regional o ante las nuevas tendencias de las relaciones internacionales que definen las políticas comerciales.

## ÍNDICE GENERAL

	<b>Pp.</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
 <b>CAPÍTULO</b>	
<b>I EL TRATADO DE ASUNCIÓN: UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO.....</b>	<b>16</b>
1.1 La esencia del Mercado Común del Sur (Mercosur) .....	17
1.2 El intercambio y la cooperación económica.....	22
1.3 La remoción de las asimetrías.....	24
1.4 Estructura institucional básica.....	25
1.5 El proceso legal dentro del bloque.....	27
1.6 Acuerdos y organismos internacionales complementarios.....	36
1.6.1 América del Norte.....	37
1.6.2 América del Sur.....	38
1.6.3 África.....	39
1.6.4 Asia.....	39
1.6.5 El Caribe.....	39
1.6.6 Medio Oriente.....	40
1.6.7 Organismos internacionales complementarios.....	40
<b>II EL ASUNTO AMBIENTAL DENTRO DEL MERCADO.....</b>	<b>41</b>
2.1 Decisiones, resoluciones y directivas relativas al ambiente.....	43
2.1.1 Producción y consumo sustentable.....	46
2.1.2 Control de sustancias y productos químicos.....	49
2.1.3 Protección de los suelos.....	52
2.1.4 Emergencias ambientales.....	55
2.1.5 Residuos y desechos.....	56
2.1.6 Biodiversidad y genética.....	58
2.1.7 Cambio climático.....	61
2.2 El ambiente dentro del intercambio comercial.....	64

	<b>Pp.</b>
<b>III LA ADHESIÓN DE VENEZUELA AL MERCOSUR.....</b>	<b>78</b>
3.1 Marco jurídico.....	85
3.1.1 Mecanismos legales.....	85
3.1.2 Procedimientos y obligaciones internacionales.....	91
3.1.3 Estado actual del proceso.....	93
3.2 Adecuación en el sistema jurídico venezolano de las normas ambientales del sur.....	96
3.3 Consecuencias para Venezuela.....	98
3.4 Repercusiones para el resto de la región.....	103
<b>IV LAS CONSECUENCIAS DENTRO DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES DE INTERCAMBIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS, NATURALES Y DE LA BIODIVERSIDAD.....</b>	<b>107</b>
4.1 El desarrollo y la extracción de recursos naturales.....	108
4.2 El tema agropecuario y sus consideraciones dentro de las políticas comerciales.....	110
4.3 La biodiversidad y los recursos genéticos.....	114
4.4 Movimientos transfronterizos de productos químicos controlados.....	117
4.5 Entendimiento con los demás organismos internacionales.....	119
<b>V LAS REPERCUSIONES EN LAS POLÍTICAS AMBIENTALES Y COMERCIALES COMUNITARIAS.....</b>	<b>123</b>
5.1 La toma de decisiones en la definición de instrumentos normativos.....	124
5.2 Participación de las autoridades ambientales.....	128
5.3 Los mecanismos de control y seguimiento.....	131
5.4 La adecuación del acervo normativo.....	136
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>141</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>147</b>

## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

<b>AAP</b>	Acuerdo de Alcance Parcial.
<b>AAP.CE</b>	Acuerdo de Alcance Parcial-Complementación Económica.
<b>ACE</b>	Acuerdo de Complementación Económica.
<b>AEC</b>	Arancel Externo Común.
<b>AEC</b>	Arancel Externo Común del Mercosur.
<b>ALADI</b>	Asociación Latinoamericana de Integración.
<b>CAN</b>	Comunidad Andina.
<b>CARICOM</b>	<i>Caribbean Community.</i>
<b>CAUCE</b>	Convenio Argentina-Uruguay de Cooperación Económica.
<b>CCM</b>	Comisión de Comercio de Mercosur.
<b>CCT</b>	Comité de Cooperación Técnica.
<b>CDB</b>	Convenio de Diversidad Biológica.
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
<b>CITES</b>	<i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.</i>
<b>CMC</b>	Consejo del Mercado Común.
<b>CMNUCC</b>	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
<b>CMPED</b>	Centro Mercosur de Promoción de Estado de Derecho.
<b>CNULCD</b>	Convención de las Naciones Unidas para la Lucha Contra la Desertificación.
<b>CPC</b>	Comisión Parlamentaria Conjunta.
<b>CRGAA</b>	Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura.
<b>CRPM</b>	Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur.
<b>CS</b>	Consumo Sostenible.
<b>FCEC</b>	Foro Consultivo Económico Social.
<b>FOCEM</b>	Fondo para Convergencia Estructural en el Mercosur.
<b>GATT</b>	<i>General Agreement on Tariffs and Trade.</i>
<b>GMC</b>	Grupo Mercado Común.
<b>ICCM</b>	<i>International Conference on Chemicals Management.</i>
<b>IISD</b>	<i>International Institute for Sustainable Development.</i>
<b>ISI</b>	Industrialización para Sustitución de Importaciones.
<b>MAR</b>	Manejo Ambientalmente Racional.

<b>MCCA</b>	<i>Mercado Común Centroamericano.</i>
<b>Mercosur</b>	<i>Mercado Común del Sur.</i>
<b>NAFTA</b>	<i>North American Free Trade Agreement.</i>
<b>NCM</b>	Nomenclatura Común del Mercosur.
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos.
<b>OGM</b>	Organismos Genéticamente Modificados.
<b>OMA</b>	Organización Mundial de Aduanas.
<b>OMC</b>	Organización Mundial de Comercio.
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud.
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud.
<b>PAR</b>	Preferencia Arancelaria Regional.
<b>PEC</b>	Protocolo de Expansión Comercial.
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto.
<b>PICE</b>	Programa de Integración y Cooperación Económica.
<b>PIR</b>	Programa Indicativo Regional.
<b>PLC</b>	Programa de Liberación Comercial.
<b>PmL</b>	Producción más Limpia.
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
<b>PPT</b>	Presidencia Pro Tempore.
<b>PS</b>	Producción Sostenible.
<b>REMA</b>	Reunión Especializada en Medioambiente.
<b>RMMA</b>	Reunión de Ministros de Medio Ambiente.
<b>SACU</b>	<i>Southern African Customs Union.</i>
<b>SAICM</b>	<i>Strategic Approach to International Chemicals Management.</i>
<b>SAM</b>	Secretaría Administrativa del Mercosur.
<b>SGA</b>	Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos.
<b>SGT</b>	Subgrupo de Trabajo.
<b>TAL</b>	Tribunal Administrativo-Laboral.
<b>TLC</b>	Tratado de Libre Comercio.
<b>TPR</b>	Tribunal Permanente de Revisión.
<b>UE</b>	Unión Europea.
<b>UNASUR</b>	Unión de Naciones Suramericanas.
<b>UNEP-WCMC</b>	<i>United Nations Environment Programme's World Conservation Monitoring Center.</i>

## INTRODUCCIÓN

El nacimiento de las ciencias sociales está estrechamente ligado al nacimiento del mundo moderno, pues hechos históricos como el paso del feudalismo agrario al capitalismo industrial en Europa permiten identificar la importantísima acción de la sociedad dentro de los sistemas económicos. Es por ello que se puede decir que el mundo moderno ha requerido para su formación de tres etapas (Preston, 1999): a) las ciencias naturales del siglo XVII con Newton; b) los teóricos sociales y políticos de la ilustración que aplicaron el modelo de la ciencia a la esfera humana; y c) los teóricos sociales de la sociedad industrial democrática y republicana de los comienzos del siglo XIX que ofrecen las primeras formulaciones del trabajo científico social moderno.

Estos fenómenos han sido los que han forjado las características del sistema complejo económico que definen al mundo moderno y de ello no se escapa la realidad latinoamericana, visto que a la par de la evolución social en las etapas precitadas ocurrió la colonización del nuevo mundo.

Al inicio, las colonias europeas en Latinoamérica se caracterizaron por disponer de riquezas naturales que fueron explotadas, lo que permitió la acumulación de riquezas. Esto no significó más que una muestra de que esas nuevas economías dependían de la disponibilidad de los recursos y, aunado a esto, la dependencia de los colonos de quienes los poseían. Consecuentemente, la dependencia se convirtió en una marca característica de Latinoamérica durante los procesos de independencias, guerras civiles y formación de repúblicas hasta alcanzar la era contemporánea. Esta dicotomía entre un centro y una periferia permite describir mejor el complicado progreso económico en Latinoamérica (Prebisch, 1981).

La teoría de la dependencia ha surgido como una explicación al estancamiento económico de los países latinoamericanos a finales del siglo XIX y durante el siglo XX, a causa de la subordinación de estas economías moderadamente débiles, constituidas como periferias de las grandes potencias mundiales que alcanzaron la industrialización, en algunos casos tardía como Norteamérica y que a fin de cuentas representan al centro. Este postulado de centro-periferia es comprobable si se toma en cuenta el tradicional comportamiento comercial entre ambos actores: los países latinoamericanos han fomentado políticas de exportación de materias primas (recursos naturales) y los países de primer mundo se han preocupado por adelantar políticas de producción.

Ahora bien, esa serie de situaciones perjudiciales han sido objeto de estudios y, evidentemente, de propuestas para su modificación e incluso su erradicación. Para tales efectos organismos supranacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se han abocado por presentar alternativas para que los países diseñen los respectivos mecanismos de desarrollo. Dentro de ellas se tienen las teorías estructuralistas, modelos de industrialización para sustitución de importaciones, tendencias a la integración regional, políticas comerciales y financieras liberales entre las más significativas.

Respecto al estructuralismo, se tiene que este es un modelo que consistió en el reconocimiento del movimiento real y natural de la economía, es decir, se rechazó la elaboración formal de modelos de economías ortodoxas y abordó la situación de las economías periféricas de manera directa y pragmática.

Por su parte, el modelo de industrialización para sustitución de importaciones (ISI), consistió en que cada país se industrializara para producir aquellos bienes que importaban y consecuentemente eliminar la dependencia del centro. Este modelo necesariamente tenía que estar acompañado de políticas comerciales restrictivas que lo favorecieran, como grandes restricciones arancelarias que detuviesen el ingreso de productos foráneos que se empezarían a producir en el país.

No obstante, esto comportó algunas consecuencias negativas tales como: sobre-urbanización a causa del crecimiento económico no planificado; una paradójica dependencia de la periferia hacia el centro por cuanto los países latinoamericanos requerían indispensablemente importar bienes de tecnología para la industrialización, favoreciendo solo a los trabajadores de industrias lo que obligó la migración de la población rural a la urbana; empleo del capital extranjero para la inversión nacional, desenvolviéndose en un endeudamiento externo, y la presencia de militares en la política.

En este orden, la propuesta cepalista de integración regional estuvo orientada a que los países latinoamericanos se uniesen y compartieran políticas comerciales por cuanto la gran mayoría comportaba las mismas problemáticas. De este modo se disminuiría el subdesarrollo que ha sido característico de esta región y consecuencia de la dependencia económica, pero para ello era necesario políticas comerciales y financieras más flexibles que permitiesen la integración económica.

Otra propuesta de la CEPAL ha sido la reforma agraria, que buscaba una mejor distribución del factor de producción tierra, toda vez que la dependencia centro periferia es favorecida por las asimetrías, consideradas domésticamente o internacionalmente, por lo que la redistribución de la tierra garantizaría una diversificación económica. Es de considerar que para la materialización de estas propuestas era necesaria la intervención del Estado como garante de su ejecución y con un rol de administrador.

Como se ha presentado, algunos de estos modelos no han sido exitosos, razón por la que se ha considerado la necesidad de reevaluar las teorías creadas con ocasión de hacer frente a la dependencia. Para ello se reformularon y se detectaron aspectos puntuales causantes del subdesarrollo así como aquellos indispensables para el desarrollo.

Así como hubo etapas que dieron paso a las ciencias sociales durante el inicio del mundo moderno, en Latinoamérica las situaciones descritas permiten identificar por lo menos tres periodos históricos que han caracterizado a sus economías: a) la identificación del crecimiento económico derivado de la reservas de recursos no comercializados y acumulación de capitales, que generó economías crecientes con mejores ingresos para las personas pero forjando dependencia; b) la disminución de la tasa de crecimiento que destacó depresiones económicas en la región; y c) el auge económico devenido de las grandes importaciones de bienes de capital causadas por políticas económicas como las ya descritas.

Claro está que la adopción en Latinoamérica de todos estos modelos económicos ha significado la acentuación del subdesarrollo en la región. Haciendo una revisión más profunda, se detecta que en esencia los países latinoamericanos han sido por excelencia exportadores de materias primas hacia las metrópolis y éstas últimas se constituían en exportadoras de bienes de consumo final hacia la periferia, condenándola así al fortalecimiento de dependencia. Característicamente los precios de materias primas destinadas a la exportación son bajos a fin de fomentar el intercambio comercial.

Si se hace abstracción de esta situación respecto a alguna teoría económica es evidente la correspondencia entre este comportamiento y la teoría comercial de ventaja competitiva. Es así que las relaciones entre centro y periferia se pueden explicar como de intercambio comercial entre ambos ejes, de aquellos productos sobre los cuales disponen de ventaja para su producción (la periferia con ventaja comparativa en la producción de materias primas y el centro con ventaja en producción de bienes de consumo final). Estas prácticas económicas condenaron a los países latinoamericanos a una posición secundaria y relativamente declinante como exportadores de productos primarios. En razón de lo anterior, el elemento diferenciador del estructuralismo latinoamericano fue el rechazo a la teoría ricardiana de las ventajas comparativas y de las virtudes del comercio internacional.

Y es que la estructura económica productiva de los países latinoamericanos ha estado demasiado enfocada en la explotación de productos naturales mientras que el mercado mundial enfoca sus esfuerzos en la colocación de productos terminados que generalmente disponen de un alto nivel tecnológico. Muchos sostienen que la intensificación en la explotación del factor de producción tierra (de donde provienen las materias primas) no se constituye en una garantía de generación de desarrollo sustentable, pues se trata de recursos naturales sobre los cuales el hombre tiene poco control, razón por la cual factores como tecnología, por el contrario, si pudiese constituirse como una fuente de crecimiento económico generadora de desarrollo.

Así mismo, internamente cada Estado latinoamericano en aras de atender los catastróficos resultados generados como consecuencia de las distintas políticas aplicadas para contrarrestar los efectos la periferia, aplicaron medidas orientadas a contrarrestar las crecientes concentraciones en los centros urbanos donde se asentaba la mayoría de la población. Los ciudadanos migraron a los principales centros urbanos en búsqueda de oportunidades de desarrollo, pues los gobiernos latinoamericanos enfocaron sus esfuerzos en invertir cada día más en las grandes ciudades. Alternativas como la descentralización y la distribución de las fuerzas productivas en regiones estaban llamadas a desarrollar equitativamente todo el territorio nacional de cada país. No obstante, la creciente injerencia de los partidos políticos sobrepuso los intereses particulares sobre los colectivos y como producto, el beneficio de las nuevas actividades económicas se destinó a pequeñas élites favorecidas por las decisiones sobre la producción que presentaban los gobiernos.

Ahora, en la actualidad bastante se han analizado los acontecimientos económicos y del estudio de todas las medidas adoptadas para contrarrestar el subdesarrollo en Latinoamérica ha surgido la intención de aplicar las mismas estrategias internacionales que dieron frutos favorables, por lo menos a los países europeos. Es así que se da paso a la integración económica latinoamericana y caribeña, de modo tal que los países puedan beneficiarse mutuamente a través de la eliminación progresiva de barreras al comercio.

De este modo, surgen durante mediados del siglo XX iniciativas regionales para estrechar las relaciones económicas entre los pueblos del continente dentro de las cuales se puede citar principalmente la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). La CAN nace con la suscripción del Acuerdo de Cartagena y durante su existencia ha estado conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Venezuela, hoy día solo por los cuatro primeros países. Tuvo como objeto mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de la integración y la cooperación económica-social y la prioridad que imperó en cada país del Pacto Andino fue el desmontaje del modelo de sustitución de importaciones que caracterizaba sus economías durante los años setenta por cuanto y, desde luego, se constituía en un obstáculo para la integración. Los altos aranceles de importación diseñados para la protección de los mercados dificultaba el libre comercio entre sus miembros.

El establecimiento de un espacio de libre comercio dentro de la subregión redundó en el incremento del intercambio comercial entre sus miembros, pero poco alteró los niveles de pobreza registrados en la Comunidad, como se observa en la Declaración de Quirama de junio de 2003, siendo necesario que su órgano rector estableciese planes integrados de desarrollo social que permitieron abordar la constante problemática. Es de considerar que no solo es motivo de tratamiento integracionista el sector económico dentro de la CAN ya que también ha sido motivo de incorporación al fenómeno de unión de esfuerzos, los aspectos sociales, culturales, políticos, ambientales y comerciales, lo que propugna el desarrollo de estos sectores comunes a estos países.

Por su parte, Mercosur, un tanto más tarde, surge con ocasión de la implementación de un espacio similar, pero en este caso, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Formulado bajo intenciones similares a las de la CAN, su establecimiento permitió el libre comercio y la libre circulación de personas entre las grandes metrópolis de los países que lo conforman. Unidas todas estas naciones, forman el mayor parque industrial y mayor centro económico-financiero de Latinoamérica y de todo el hemisferio sur del planeta, pero quizá lo que llame más la atención de la comunidad internacional de este bloque económico es que poseen la mayor reserva de recursos naturales del planeta tal como los hídricos, energéticos, biodiversidad, entre otros.

En lo que atañe a esta investigación, es preciso indicar que en el año 2012, Venezuela adquiere la condición de miembro pleno de ese bloque, conforme a lo declarado por los Estados Partes durante la Cumbre de Mendoza. De allí se derivaron evidentemente obligaciones para el país, particularmente la de adoptar el acervo normativo de Mercosur conforme el cronograma que figura en la Decisión CMC 66/12, donde se aprecia que las de carácter ambiental corresponden en su mayoría al último lote de las que se propone adoptar. Esto quizá obedezca a las discrepancias existentes entre las disposiciones contenidas en las normas nacionales y las del bloque.

No solo las nuevas tendencias estratégicas de la política latinoamericana se pueden apreciar a través del surgimiento de uniones y hermanamiento de Estados, pues también se puede apreciar en la región el surgimiento de asociaciones concebidas para facilitar herramientas para la integración latinoamericana. Es el caso de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuyo fundamento es fungir como un foro de consulta para que los países miembros converjan a ella para facilitar el acceso a los mercados de los artículos producidos en la región. Su membresía está conformada por casi la totalidad de los países latinoamericanos.

Merece la pena evaluar cómo ha sido considerado el aspecto ambiental dentro de los procesos de integración. Al respecto, es preciso indicar que con ocasión de la promulgación del desarrollo sustentable dentro de las políticas de los países latinoamericanos, el ambiente ha sido colocado en el mismo plano de "valor" que las cuestiones económicas y sociales. Sin embargo, la colisión entre los intereses económicos respecto a la conservación del patrimonio ambiental en ocasiones desplaza a este último y, desde luego, durante los procesos de integración las naciones sobreponen los beneficios del intercambio comercial sobre los ambientales.

En razón de esto, el modelo económico que impera en el mundo globalizado actual, si bien desataca la necesidad de la equidad en la distribución de las riquezas, en la participación social y en la generación de bienestar para la humanidad, no se puede hacer a un lado que todas las políticas de desarrollo adelantadas son estrictamente antropocéntricas. Hasta hace poco eran reducidas las intenciones de propulsar la conservación del ambiente por medio de la integración en Latinoamérica.

Si la fórmula para alcanzar la integración en Latinoamérica ha estado por demás influenciada por los modelos definidos en Europa antes de la unión, los líderes latinoamericanos no han seguido las huellas que dejaron los precursores de la Unión Europea en materia ambiental, quienes se han caracterizado por vincular ese aspecto con las políticas económicas.

No por el hecho de establecerse integraciones económicas existen grandes afinidades entre los países implicados, también existen diferencias irremediables en aspectos políticos, sociales, culturales y ambientales, y sobre estos últimos debe existir una procura activa, de modo de no continuar manteniendo los intereses económicos sobre los ambientales. Como bien se sabe, no es suficiente con que los Estados satisfagan las necesidades de sus pueblos y garanticen el cumplimiento de sus expectativas, todo debe ocurrir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para que sea sustentable.

La apertura comercial hace que se remuevan barreras y aumente el intercambio, con lo cual se pueden desencadenar efectos ambientales negativos. El aumento sustancial del intercambio de bienes, la necesidad de nueva infraestructura de comunicación y la atención prestada a los problemas ambientales, en Latinoamérica y en Venezuela han desembocado en diversas posturas para abordar esta problemática, por ejemplo, reducir la extracción de recursos naturales y enfrentar los problemas ocasionados por la disposición final posconsumo.

Evidentemente en manos de las autoridades está la responsabilidad de armonizar los intereses ambientales con los comerciales y así caracterizar al gran proceso de integración regional como una alternativa para alcanzar un desarrollo sustentable, sin que esto sea imposible. Y es que existen innumerables recursos que derivan de instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que fungen como fuentes estratégicas para el adelanto de negociaciones perfectamente subsumidas dentro del desarrollo sustentable.

No obstante, en los esquemas de integración como Mercosur la cuestión ambiental fue considerada desde los inicios del bloque como se observa en el preámbulo del Tratado de Asunción, donde las Partes destacaron:

*“que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de las integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social; (...) y que 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 los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”.*

De este modo, dentro de la institucionalidad del Mercosur existen distintos foros encomendados a trabajar el tema ambiental, de los cuales merece mencionar: el Cronograma de Medidas de las Leñas (Decisión CMC 01/92) que estableció el Subgrupo de Trabajo (SGT) N° 7 (SGT 7), en aquel entonces nombrado “Política Industrial y Tecnológica”, que tenía como mandatos, entre otros, armonizar las legislaciones nacionales y provinciales sobre medioambiente y de él se emanó la recomendación 20/93, en la que se instó al Comité de Cooperación Técnica (CCT) a aprobar un proyecto de Cooperación de Medioambiente; y la resolución GMC 22/92 mediante la cual fue creada la Reunión Especializada en Medioambiente (REMA), a efectos de analizar las legislaciones relativas a las protecciones vigentes en los Estados Partes y proponer acciones con el objeto de proteger el medioambiente.

Así mismo, dentro del Grupo de Mercado Común se creó el SGT 6 “Medioambiente” a través de la Resolución GMC 20/95. El objetivo general de este Subgrupo consiste en formular y proponer estrategias y directrices que garanticen la protección y la integridad del medioambiente en los Estados Partes, en un contexto de libre comercio y consolidación de la unión aduanera. Este Subgrupo también debe promover el desarrollo sustentable a partir de las acciones acordadas que garanticen la integración de los Estados Partes en las áreas de medioambiente y relaciones económicas comerciales; realizar estudios y proponer acciones y prácticas para la prevención de la contaminación y la degradación del medioambiente y mejoramiento de la calidad ambiental en el territorio de los Estados partes; y promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes.

Nótese que es de vital importancia para el Mercosur tener siempre en cuenta la viabilidad económica de todos los esfuerzos que se adelanten con ocasión de la preservación del ambiente y esto se hace más evidente en los aspectos concernientes a: producción y consumo sustentable, sustancias y productos químicos, emergencias ambientales, residuos, biodiversidad, suelo y cambio climático. Sin embargo, durante la creación dentro del mercado de todos los instrumentos normativos que permiten la armonización de los lineamientos en materia comercial, económica, financiera y políticas en general, poco se consideran las consecuencias ambientales y, lo que es peor, los compromisos asumidos que son puramente ambientales disponen de escasa profundidad para su consolidación dentro del ordenamiento jurídico existente en cada país integrante, habida cuenta de que esto no significa la modificación, ni mucho menos, la derogación de ninguna norma interna.

Toda esta situación impone a Venezuela el gran reto de honrar sus compromisos internacionales en materia económica, comercial y particularmente en la ambiental. No obstante, la República no ha incorporado a su ordenamiento jurídico las Decisiones, Resoluciones y Directivas que se encuentran contenidas en la Decisión CMC 66/12 referentes a las acciones a seguir en materia ambiental.

La inexistencia de mecanismos que permitan apreciar la evolución del proceso de adhesión de Venezuela a Mercosur genera alarmas que conducen a pensar prematuramente que el país no adoptará en el tiempo requerido todas aquellas normas comunitarias que garantizan la conservación del ambiente en la subregión. Esto puede impactar considerablemente en el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa ambiental en el país, al punto de retroceder en algunos aspectos sobre terrenos en los que las metas han sido alcanzadas. Verbigracia, los adelantos que tiene Venezuela en materia de recursos genéticos pudiesen convertirse en obstáculos para aquellos miembros del bloque que no han legislado al respecto. No hay que dejar de considerar que aun cuando países como Brasil dispongan de un recorrido mucho más extenso en derecho ambiental por motivos de sus características geográficas y participación internacional sobre el particular, otros miembros del bloque no son tan diligentes o preocupados por los asuntos ambientales.

Los acontecimientos han permitido identificar que la política exterior venezolana siempre ha mostrado preocupación por incrementar las posibilidades de crecimiento económico a través del intercambio comercial y de esta característica no se ha escapado el proceso de adhesión de Venezuela al Mercosur durante el año 2012. De esto se observa una cada vez más creciente preocupación en materia ambiental, pues inquieta que en el afán de propulsar el crecimiento económico no se considere la conservación del ambiente como un escenario para los ciudadanos, donde exista el equilibrio ecológico necesario para la satisfacción de las necesidades humanas en Venezuela.

En este sentido, la inexistencia de estudios que permitan evaluar el cumplimiento de adopción del acervo normativo comunitario ambiental del Mercosur por parte de Venezuela, a través de la descripción de su participación en cada uno de los grupos de trabajo creados para fomentar el desarrollo sustentable por medio de la armonización de las políticas nacionales con cada uno de los miembros, pudiese poner en clara desventaja la posición del país y repercutir desfavorablemente en la prosecución del asunto ambiental internamente. Como se ha indicado, diversas han sido las razones por las cuales no se ha prestado la atención suficiente al asunto ambiental dentro de Mercosur.

Ahora bien, para la realización de los respectivos análisis dentro del estudio se plantearon las interrogantes siguientes:

1. ¿Por qué se considera el asunto ambiental dentro de las políticas de integración como una estrategia de desarrollo sustentable?;
2. ¿Qué sectores productivos estrechan la vinculación entre ambiente y comercio?;
3. ¿Cómo ha sido considerado el asunto ambiental en Latinoamérica y el Caribe dentro de los procesos de integración económica?;
4. ¿Cuál es la estructura de las organizaciones internacionales que han favorecido la integración económica latinoamericana y caribeña en el marco del ingreso de Venezuela a Mercosur?;
5. ¿Cómo ha sido la participación del PNUMA y del PNUD dentro de los procesos de negociación del Mercosur?;
6. ¿Cuáles Estados Partes de Mercosur han cumplido con las obligaciones ambientales asumidas en el bloque económico?;
7. ¿Cómo es la normativa ambiental interna de cada Estado Parte de Mercosur en relación al otro?;
8. ¿Cuál es el marco jurídico que sostiene las obligaciones comerciales y ambientales dentro de Mercosur?;
9. ¿Cuáles son las consideraciones que toma Venezuela durante la negociación de instrumentos de integración económica?;
10. ¿Cómo han sido las metodologías aplicadas por Venezuela para la prosecución del asunto ambiental durante los procesos de integración?;
11. ¿Cuáles han sido las estadísticas de intercambio comercial entre Venezuela y el resto de Mercosur a partir del año 2004 hasta el año 2014?;
12. ¿Cuáles normas ambientales no han sido aprobadas por la delegación venezolana durante el proceso de negociación del acervo normativo de Mercosur?; y
13. ¿Cómo ha sido el cumplimiento de Venezuela ante los programas de adopción del acervo normativo comunitario dentro del Mercosur?

Consideradas estas interrogantes, destacó la necesidad constante y sostenida de realizar un estudio que permita evaluar el cumplimiento de adopción del acervo normativo comunitario ambiental del Mercosur por parte de Venezuela, a través de la descripción de su participación en cada uno de los grupos de trabajo creados para fomentar el desarrollo sustentable por medio de la armonización de las políticas nacionales con cada uno de los países miembros, como se hace durante el desarrollo de la presente investigación.

En tal sentido, el objetivo general de la investigación fue estudiar el cumplimiento de adopción del acervo normativo comunitario ambiental del Mercosur por parte de Venezuela, a través de la descripción de su participación en los grupos de trabajo creados en este organismo con ocasión de fomentar el desarrollo sustentable, siendo necesario el cumplimiento de los objetivos específicos que se listan a continuación:

1. Identificar las bases teóricas del Mercado Común del Sur (Mercosur) como organismo regional.
2. Explicar los acuerdos internacionales que complementan el ordenamiento normativo de Mercosur.
3. Identificar la relación existente entre los organismos multilaterales de comercio e integración con los que Mercosur sostiene relaciones.
4. Explicar la trascendencia de los acuerdos celebrados en el marco del Mercosur para el desarrollo sustentable y para el ambiente.
5. Examinar las bases jurídicas dentro de Mercosur que sustentan la conservación del ambiente.
6. Explicar el proceso de adhesión de Venezuela al Mercosur.
7. Explicar la incorporación al ordenamiento jurídico venezolano de las normas ambientales del Mercosur.
8. Analizar la afectación en materia de agricultura, recursos naturales y biodiversidad con ocasión del intercambio comercial entre Venezuela y el resto de los países miembros del Mercosur.
9. Identificar las restricciones aplicables en Mercosur para la comercialización de recursos naturales o mercancías que degraden el ambiente.

10. Analizar los mecanismos y criterios para el proceso de toma de decisiones durante la definición de nuevos instrumentos normativos dentro de Mercosur.

Ahora bien, es preciso indicar el alcance que ha tenido la investigación para lo cual se indica que se limitó al estudio de las normas ambientales y de desarrollo sustentable del Mercosur sobre las cuales Venezuela tiene la obligación de asumir y figuran en los anexos I, II y III de la Decisión CMC 66/12, emanada del Consejo del Mercado Común (CMC) en fecha 06 de diciembre de 2012. Esto obedece a que la referida Decisión contabiliza el acervo normativo vigente del Mercado y discrimina cada instrumento normativo por materia a la vez que indica las fases de adopción por parte de Venezuela.

Por ello, la intención no fue juzgar el contenido normativo sino más bien su cumplimiento dentro del mercado y particularmente dentro de Venezuela en cuanto su aceptación, adopción e incorporación al ordenamiento jurídico nacional, particularmente en lo relacionado a: producción y consumo sustentable, sustancias y productos químicos, emergencias ambientales, residuos, biodiversidad, suelo y cambio climático.

Temporalmente se ajustó el estudio al periodo comprendido del 12 de agosto de 2012 al 12 de agosto de 2016, en virtud de que el artículo 3 del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur establece el compromiso de Venezuela de adoptar el acervo normativo del Mercosur en un plazo de cuatro años contados a partir de su entrada en vigencia. Es de aclarar que tal limitación temporal se pretendió sin menoscabo de cualesquiera otros instrumentos normativos promulgados a partir del ingreso de Venezuela al Mercado por cuanto se constituyen en obligaciones inmediatas a partir de su entrada en vigencia, pues Venezuela las formula conjuntamente con el resto de los integrantes y la obligación de adopción es tácita a diferencia de las que se encontraban vigentes antes del ingreso.

Finalmente, la metodología que se aplicó en este estudio se encuentra circunscrita dentro de uno de los modelos ya definidos por los profesionales metodólogos. De este modo, se tiene que el diseño bibliográfico y el tipo documental es el que mejor se ajustó para estudiar los impactos que en materia ambiental traerá la entrada de Venezuela al Mercosur.

Es así que la recopilación adecuada de los datos normativos referentes al ingreso de Venezuela al Mercosur permitió redescubrir hechos, sugerir nuevos problemas producto de la determinación de las repercusiones en materia ambiental, orientar a futuros análisis a otras fuentes de investigación, descubrir bases para la elaboración de instrumentos (por ejemplo propuestas de normas y procedimientos para la adecuación de ordenamientos internacionales ambientales) y no se descarta la posibilidad que ésta funja como insumo para la formulación de nuevas hipótesis para la creación de modelos no experimentales relacionados con la materia. El nivel de la investigación es evaluativo por cuanto se realizaron los análisis correspondientes a todas las decisiones adoptadas por Venezuela en materia ambiental ante su entrada a Mercosur, evidentemente sobre los soportes documentales pertinentes que no se constituyen más que medidas tomadas anteriormente y de las cuales se esperaban resultados.

De conformidad a la metodología adoptada, se ha distribuido esta investigación de la siguiente forma: un primer Capítulo donde se exponen los aspectos teóricos que van a permitir situar al lector en lo concerniente al Tratado de Asunción, piedra fundacional del Mercosur. Un segundo Capítulo dedicado a explicar el asunto ambiental dentro del bloque a fin de mostrar cómo ha abordado las políticas en esta materia. El tercer Capítulo analiza con precisión todo lo relativo a la adhesión de Venezuela al Mercado. En el cuarto Capítulo se exponen las consecuencias dentro de las políticas comerciales de intercambio de productos agrícolas, naturales y de la biodiversidad a fin de mostrar cómo se encuentra regulado el comercio de bienes ambientales tutelados. Y Finalmente, un quinto Capítulo destinado a mostrar las repercusiones en las políticas ambientales y comerciales comunitarias donde se exhibe la articulación de las decisiones comerciales y ambientales con miras a la prosecución del desarrollo sustentable.

## **CAPÍTULO I**

### **EL TRATADO DE ASUNCIÓN: UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO**

El establecimiento de acuerdos comerciales entre países conduce al fomento de un comercio ampliado que potencia un espacio económico altamente competitivo y que reduce la segmentación de los mercados. Actualmente, los países se encuentran en la búsqueda de éstos a través de la integración profunda de sus economías como una alternativa para el desarrollo, pero es de considerar que el intercambio comercial no es el fin, sino el medio para alcanzar la satisfacción de los pueblos.

Bajo estas premisas, los Estados han formulado las políticas de comercio exterior de cada país, pero haciendo un acercamiento a la región latinoamericana se puede precisar con mayor facilidad cómo ha sido la evolución de la integración económica. Es así que se aprecian pactos, acuerdos o tratados de integración tal como: el Tratado de Managua de 1960, que da origen al Mercado Común Centroamericano (MCCA); el Acuerdo de Cartagena de 1969, que se constituye como el génesis de la CAN; el Tratado de Chiaguaramas de 1973, que funge como basamento de la Comunidad del Caribe (CARICOM, acrónimo proveniente de su nombre en inglés: *Caribbean Community*) ; y el Tratado de Asunción de 1991, que marca el inicio del Mercado Común del sur (Mercosur).

Tomando en consideración los niveles de integración alcanzados por los países miembros de cada Tratado, salta a la vista que los más vetustos son los que han logrado la prosecución del objetivo, tal es caso de la CAN, quien a la fecha ha logrado la instauración de instituciones comunitarias como la Corte Andina de Justicia. Sin embargo, el avance temporal no marca el nivel de integración que alcanzan los países como lo demuestra el Mercosur. Y es que en poco tiempo el Mercosur ha alcanzado la unión aduanera que estrecha los lazos comerciales de sus miembros y favorece la ya mencionada reducción de segmentos de mercados comerciales.

Es evidente que esta forma de comercio potencia el crecimiento gracias a los efectos sobre los respectivos aparatos productivos y en Mercosur esto no es diferente. En este sistema de integración se puede apreciar que el comercio ha incidido significativamente en la productividad, por factores como: la división del trabajo en las organizaciones como consecuencia de la movilización de la fuerza laboral; el incremento de producción a causa de la transferencia de tecnologías, comportando una tendencia al equilibrio de generación de bienes y servicios entre los países miembros; establecimiento de estrategias de ordenación del territorio para el establecimiento de ejes productivos y a la vez conservación de los recursos terrestres; y disminución de los riesgos de inversión internacional en el mercado de capitales, derivado de la armonización de normativas comunitarias.

No obstante del crecimiento que experimenta cada Estado del Mercosur en la actualidad, es necesario considerar que este fenómeno no ha ocurrido espontáneamente y aunque, como se ha señalado en la introducción de esta investigación, la propiedad de los recursos naturales que tienen los países miembro de este bloque puede que haya propulsado la integración regional al punto de convertirlo en una considerable potencia emergente, todo ha estado acompañado de una serie de estrategias de integración materializadas en instrumentos de orden jurídico internacional de los cuales se harán referencia a continuación con el objeto de conocer su alcance y vinculaciones con el asunto ambiental.

### **1.1 La esencia del Mercado Común del Sur (Mercosur)**

Las economías latinoamericanas se han caracterizado históricamente por ser dependientes de las grandes metrópolis. Éste modelo, definido como *centro-periferia* por los economistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha permitido identificar las características de las relaciones comerciales en Latinoamérica, donde se aprecia al centro (países del primer mundo) como economías industriales que definen relacionamientos comerciales desiguales respecto a la periferia (países latinoamericanos, en este caso) naturalmente agrícolas y subordinados a la oferta bienes de los mercados foráneos.

Basados en esta teoría de dependencia, resulta evidente que las políticas económicas en los países latinoamericanos siempre estaban orientadas a la proveeduría internacional de materias primas a los grandes generadores de productos terminados, los cuales identificaban segmentos de mercado importantes en estos países periféricos, pero esta relación desigual centro-periferia siempre se constituyó en un obstáculo significativo para el desarrollo.

No obstante, se han invertido esfuerzos por presentar alternativas para que los países latinoamericanos diseñen los respectivos mecanismos de desarrollo. Dentro de ellas se tienen las teorías estructuralistas, modelos de industrialización para sustitución de importaciones (ISI), tendencias a la integración regional, políticas comerciales y financieras liberales entre las más significativas.

Dentro de éstas, la que generó resultados más favorables, por lo menos para Argentina, Chile y Brasil fue el modelo de ISI, que consistió en fomentar la industrialización para producir aquellos bienes que se importaban y consecuentemente eliminar la dependencia. Este modelo necesariamente tenía que estar acompañado de políticas comerciales restrictivas que lo favorecieran como grandes restricciones arancelarias que detuviesen el ingreso de productos foráneos que se empezarían a producir en estos países de periferia.

Sin embargo, existieron algunas consecuencias negativas de la ISI, tal como: sobre urbanización a causa del crecimiento económico no planificado; una paradójica dependencia de la periferia hacia el centro en el sentido de que los países latinoamericanos requería indispensablemente importar bienes de tecnología para la industrialización; favorecimiento sólo de los trabajadores de industrias lo que obligó la migración de la población rural a la urbana; empleo del capital extranjero para la inversión nacional, lo que se tradujo en endeudamiento externo.

Por ello, la propuesta cepalista de integración regional, estuvo orientada a que los países latinoamericanos se uniesen y compartieran políticas comerciales por cuanto la gran mayoría comportaba las mismas problemáticas. De este modo se disminuiría el subdesarrollo que ha sido característico de esta región y consecuencia de la dependencia económica, pero para ello era necesario políticas comerciales y financieras más flexibles que permitiesen la integración económica.

Otra propuesta de la CEPAL ha sido la reforma agraria, con la cual se buscaba una mejor distribución de factor de producción tierra. Y es que uno de los precursores de la dependencia centro periferia son las asimetrías, consideradas domésticamente o internacionalmente y la redistribución de la tierra garantizaría una diversificación económica, pero los mecanismos de disminución de asimetrías dentro del Mercosur se abordarán con mayor precisión más adelante.

Estas situaciones permiten identificar por lo menos tres periodos históricos que han caracterizado a las economías latinoamericanas: El primero de ellos destacado por identificar el crecimiento económico derivado de la reservas de recursos no comercializados y acumulación de capitales, permitiendo que durante este periodo los países experimentasen economías crecientes significando evidentemente, mejores ingresos para las personas; El segundo, la disminución de la tasa de crecimiento que destacó depresiones económicas en la región dando origen así al tercero, un auge económico devenido de las grandes importaciones de capital causadas por políticas económicas como las ya descritas.

Evidentemente no sólo fue labor de la CEPAL incentivar la integración para hacer frente al subdesarrollo en la región, pues durante el siglo XX brotan organismos regionales como la Asociación Latinoamericana de Integración, de donde se nutrieron los nacientes nuevos bloques económicos. Es así que se tiene que hay una historia del Mercosur más allá de los periodos de regionalismo propiciados por la CEPAL durante la década de los cincuenta, dibujada en el Acta de Foz de Iguazú suscrita en noviembre de 1985 por los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín.

De allí se desprendieron un conjunto de acciones y negociaciones conducentes a preformar un proceso de integración con alcances más vastos que se formalizaron en el Tratado de Asunción de marzo de 1991, pero no fue nada despreciable el espíritu del Acta del año 1985, visto a que tenía como propósito la institucionalidad y un contenido integracionista mucho más ambicioso y profundo que lo que luego se concretó.

Empero, la pérdida de propósitos más integracionistas no ocurrió espontáneamente o de manera caprichosa. Y es que es de advertir, como se ha hecho, que los problemas de endeudamiento externo derivados de los modelos de ISI, el auge del proteccionismo a causa de la conservación de las industrias nacionales, el deterioro del comercio internacional devenido de las políticas exteriores de cada país y las implicaciones de las relativas estabilidades político-institucionales de los países precursores que se encontraban en una etapa posdictatorial, fueron el hilo conductor del acelerado proceso de integración dentro del Mercosur dónde se prefirió sacrificar complejidades en pro del estrechamiento de relaciones comunitarias.

Por tales motivos, se genera a finales de 1985 la Comisión Mixta de Alto Nivel a cargo de los Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y Brasil, al igual que se suscribieron acuerdos de gran importancia orientados a favorecer la integración. En conservación del espíritu de unión comercial, en 1986 Brasil y Argentina suscriben el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, que estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), en procura de una convergencia comercial gradual y flexible entre ambos países frente a terceros mercados. Este Programa fue la piedra fundacional para la suscripción entre ambos países de numerosos acuerdos, protocolos y documentos de entendimiento sobre diversos temas de la agenda integracionista bilateral.

Todas estas iniciativas y avances despertaron la atención de los vecinos más cercanos tal como Uruguay, que al verse fuera del acuerdo bilateral detectó que esto significaría la inminente caída de los distintos acuerdos comerciales preferenciales dentro de los que figuraban el Convenio Argentina-Uruguay de Cooperación Económica (CAUCE) o el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) con Brasil. De aquí que Uruguay promovió su adhesión a los movimientos de unión que adelantaban esas grandes economías a fin de no quedar marginado del proyecto de integración regional, sumándose así también Paraguay quien se encontraba en plena transición luego de la caída de la dictadura de Stroessner.

El 6 de julio de 1990, los Presidentes Collor de Melo y Menem suscriben el Acta de Buenos Aires proponiendo el establecimiento de un “Mercado Común” entre Brasil y Argentina, que debió conformarse en definitivo el 31 de diciembre de 1994. Allí se dejó plasmado el especial énfasis en la coordinación de políticas macroeconómicas y en las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, como metodologías primordiales para la conformación del mercado común. Se crea pues, a través del Acta un Grupo de Trabajo Binacional para la conformación del Mercado Común, el cual pasó a ser más adelante el Grupo Mercado Común (GMC).

Ya referido, Uruguay con miras a no ser desplazado del resto de los países del cono sur en clara desventaja por la nueva asociación, prosiguió en su manifestación a formar parte del grupo en compañía de Paraguay y Chile, todo con ocasión de hacer frente más fácilmente a las asimetrías sumamente evidentes dentro del nuevo bloque. No obstante, Chile no logró unirse en virtud de los altos niveles de apertura comercial que poseía en tanto que Paraguay si se incorpora a las negociaciones hasta llegar a la suscripción del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991.

Como se ha visto, el Tratado de Asunción no sólo da origen al Mercosur, sino que fungió como una alternativa para el desarrollo de los Estados Partes y en él se consideró que la ampliación de las dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye la condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social.

Figuran como elementos especialmente importantes las dimensiones que se abordan como pilares para la generación de desarrollo dentro del Tratado de Asunción. Y es que desde el mismo momento de su formulación los miembros del Mercosur plantean que para el alcance de tan ambicioso objetivo es necesario el 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 los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

## 1.2 El intercambio y la cooperación económica

Con ocasión de favorecer el intercambio comercial intrazona, el Tratado de Asunción establecía que a partir del 1 de enero de 1995 Brasil y Argentina deberían otorgar preferencias del 100% sobre todo el universo de mercancías susceptibles de ser comercializadas originarias de los miembros del Mercosur, mientras que Uruguay y Paraguay debían realizar la misma oferta un año más tarde. Hay que tomar en cuenta que el establecimiento de aranceles a las importaciones de mercancías consiste en un mecanismo de protección de la industria nacional, desde luego, esto es una política heredada de la ISI, pero esto no es más que una barrera que desfavorece el intercambio comercial y estanca el desarrollo por las razones que tantas veces se han mencionado.

A partir de la promulgación del Tratado de Asunción en el año 1991, los países del Mercosur invirtieron sendos esfuerzos para hacer frente a todos los obstáculos que en el camino se encontraron en el recorrido, las barreras arancelarias y las no arancelarias. En razón de esto, los mecanismos técnicos para superar estos dos inconvenientes son los Programas de Liberación Comercial (PLC). Lejos de hacer referencia a la prosecución a un modelo económico liberal dentro del nuevo mercado, los PLC buscan desasir esa membrana separadora que acobia a cada país miembro del bloque, la cual está en detrimento del acercamiento de cada socio. Sin embargo, la eliminación de estas barreras en todo momento es intrazona, es decir, sólo para el relacionamiento comercial de los Estados Partes.

A pesar de los PLC, se consideró al momento de la elaboración del Tratado de Asunción la posibilidad de cada Parte conservara un número limitado de excepciones a la aplicación del programa de liberación en un plazo determinado. Esto no es más que la posibilidad de facilitarle a aquellos sectores particularmente sensibles las nuevas condiciones de competencias provenientes de los propios miembros del Mercosur, pero la protección disminuiría progresivamente hasta su eliminación definitiva al 31 de diciembre de 1994 para Argentina y Brasil y un año más tarde para Uruguay y Paraguay.

Finalizada la fase en que convergió el PLC intrazona, que no fue más que un período de transición para el establecimiento del mercado común, destacó dentro del Tratado de Asunción el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) a partir del 1 de enero de 1995 a través del Programa de Las Leñas. El AEC no es más que una política comercial, que en este caso es común para todos los estados Partes. En él se fijan las tarifas aplicables a la importación de mercancías que tienen como destino o sitio de consumo final algún país miembro.

No fue sino a la par de la Suscripción del Protocolo de Brasilia que se concluyeron acuerdos en áreas de suma importancia, dentro de los cuales figuró el establecimiento del AEC. En él, tal como se acordó durante la adopción del espacio libre para el comercio, se definieron tarifas arancelarias comprendidas entre el 0% y el 20% con la posibilidad de que los países incluyeran, al igual que para la liberación de comercio intrazona, excepciones para una lista reducida de bienes que comportaban características sensibles para cada parte. Evidentemente el AEC es aplicable para las mercancías originarias de países extrazona a diferencia del PLC que sólo es aplicable para el comercio intrazona.

La promulgación de las herramientas y mecanismos antes aludidos han sido la herencia viva del Acta para la Integración Argentino-Brasileña del 29 de julio de 1986. Y es que resulta fácil apreciar que el PLC y el AEC responden a los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial frente a terceros mercados, armonización progresiva de políticas, y participación del sector empresario.

Es preciso señalar que el intercambio y la cooperación económica dentro del Mercosur nunca ha sido apreciado desde el punto de vista intrazona, por el contrario, los nuevos mecanismos ahora diseñados buscaban conducir a el comercio de servicios, el trato a la inversión, la protección de la propiedad intelectual y los regímenes de compras de gobierno, entre otros aspectos con el resto de la esfera terrestre.

### 1.3 La remoción de las asimetrías

Según Rodríguez (2011), se define asimetría como “desigualdad de estructuras y de políticas públicas”. En consecuencia, señala el mismo autor que la asimetría de estructuras es definida como la deformación de larga data por la cual parte del territorio, de sectores económicos y de la población en un país determinado son excluidos deliberadamente o sistemáticamente de la participación igualitaria en los beneficios del desarrollo económico, social y ambiental.

Dentro del entorno integracionista las asimetrías de esta naturaleza obstaculizan hartamente el estrechamiento de las relaciones multilaterales en el bloque económico. de este modo, al buscar una mejor explicación de las causas de las asimetrías se tiene que estas se acentúan cuando los Estados no procuran aplicar políticas orientadas al desarrollo sustentable, es decir, la explotación de los recursos disponibles considerando que las generaciones futuras los tengan en la misma cantidad y calidad o más.

Como producto se tiene que las desigualdades de estructuras y de políticas públicas entre cada país integrante son, en ocasiones, sustanciosas. El Mercosur como estrategia de reducción de asimetrías ha diseñado en el año 2006 un Fondo para Convergencia Estructural en el Mercosur (FOCEM) a través del Reglamento propuesto por la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM). EL FOCEM inició actividades con 75 millones de dólares en el 2007 provenientes de los aportes de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, en cantidades iguales a: 70 millones, 27 millones, 2 millones y 1 millón de dólares, respectivamente.

Por razones claramente estructurales, los mayores beneficiarios del fondo son: Paraguay, a quien se le ha asignado hasta 48 millones de dólares; y Uruguay, con asignaciones de hasta 32 millones de dólares, mientras que Argentina y Brasil, quienes son los principales contribuyentes del fondo, han sido objeto de asignaciones de hasta 10 millones de dólares cada uno según los datos publicados por la CRPM. La Comisión ha de considerar el destino de los fondos antes de su asignación, para lo cual le exige a cada integrante del mercado la presentación de Proyectos de gran envergadura que conduzcan a la generación de desarrollo.

Las expectativas de la CRPM son alcanzar ser un órgano independiente de la Secretaría del Mercosur, incrementar la nómina de empleados, al igual que propulsar el incremento de grandes proyectos a la par de aumentar las erogaciones de recursos financieros para tales proyectos. Sin duda, el Fondo ha significado un alto grado de avance en la gesta integracionista dentro de Latinoamérica y la muestra de grandes avances para la reducción de las asimetrías en el Mercado.

#### **1.4 Estructura institucional básica**

La estructura institucional del Mercosur tiene sus orígenes igualmente en el Tratado de Asunción. Allí se planteó una institucionalidad intergubernamental toda vez que las decisiones y resoluciones que se podían tomar en el marco del mercado estaban encarnadas en las autoridades competentes provenientes de cada Parte. Si se observa la estructura primitiva, sólo se identificaban dos órganos a saber: un Consejo de Mercado Común (CMC), de acuerdo al artículo 11 del Tratado de Asunción, presidido por los Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Economía de los Estados Partes; y un Grupo de Mercado Común (GMC) conformado por los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía y de los Bancos Centrales de cada Estado Parte de conformidad con el artículo 14 *ejusdem*.

Esta estructura responde más al modelo institucional de la NAFTA (*North American Free Trade Agreement*, de sus siglas en inglés) que a las alternativas de estructuras supranacionales que caracterizaban la integración en Europa, modelos de integración que se apreciaban en el mundo en ese momento. Claramente el carácter fundamental de la institucionalidad del Mercosur era de naturaleza comercial, pues los temas a en el marco de ella eran estrictamente comercial. De ella se desprendían gran cantidad de acuerdos económicos y comerciales, contentivos de temas como la eliminación de aranceles de importación y aplicación de un AEC, la confección de normas de origen comunitarias, salvaguardas para prácticas desleales en el comercio intrazona y mecanismos de solución de controversias como bien se ha estudiado anteriormente.

El abordaje de todos estos asuntos condujo a que dentro del bloque se acentuaran las acciones que llevarían a fraguar definitivamente una estructura, aunque sumamente intergubernamental y poco supranacional, institucional capaz de atender los nuevos temas de interés a través de: la aprobación de un Código de Subsidios y Antidumping del Acuerdo general sobre Aranceles y Comercio en relación a los productos agrícolas; la entrada en funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (artículo 24 del Tratado de Asunción); la suscripción de un Acuerdo de Complementación Económica en el marco de ALADI; la creación del Consejo Industrial del Mercosur; la firma del convenio entre Argentina, Brasil y Uruguay en materia de telecomunicaciones; y la puesta en marcha por parte del GMC distintos Subgrupos de Trabajo, lo que desembocó en la proliferación de reuniones interministeriales para el tratamiento de asuntos comunes.

El desenlace de estas actividades se materializó en el año 1994 con la suscripción del Protocolo de Ouro Preto, denominado “Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur”. En su artículo 1 reseña que el Mercosur estaría constituido formalmente por los siguientes organismos: El Consejo de Mercado Común (CMC), que es el órgano superior del bloque; el Grupo de Mercado Común (GMC), constituido como el órgano ejecutor del bloque; la Comisión de Comercio de Mercosur (CCM), siendo el órgano de comercio y aduanas del bloque; la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), que funge como el órgano legislativo del bloque; el Foro Consultivo Económico Social (FCEC) quien es el órgano garante de la participación de la sociedad civil en el bloque; y la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM), que es la instancia de coordinación administrativa.

Así mismo, el propio Protocolo establece que de ser necesario se podrán crear los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración. En razón de esto, se crea, en atención a lo dispuesto en el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias, el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) como órgano judicial del Mercosur el cual además de dirimir conflictos entre las Partes tiene como objeto garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento del derecho internacional. De igual modo, se crea el Tribunal Administrativo-Laboral (TAL) del Mercosur, el cual tiene como

función la resolución de los conflictos en materia laboral que se susciten entre el Parlamento y su personal; y el Centro Mercosur de Promoción de Estado de Derecho (CMPED), con la finalidad de analizar y afianzar el desarrollo de estado de derecho, la gobernabilidad democrática y todos los aspectos vinculados a los procesos de integración regional.

### **1.5 El proceso legal dentro del bloque**

Para entender el proceso legal dentro del Mercosur es necesario precisar el derecho que lo caracteriza. Al respecto, son muchas las acepciones que se han presentado sobre el tema, pero sin ánimos de definir teorías o conceptualizar, la intención de esta sección es describir la situación jurídica de los instrumentos que han de generar obligaciones para cada Estado Parte.

Dentro del bloque, la estructura jurídica que coadyuva con el funcionamiento es el Derecho Comunitario, visto que opera como el mecanismo garante de cumplimiento *pacta sunt servanda* para cada Parte. En este sentido, la principal fuente de derecho internacional son los tratados, protocolos y demás declaraciones oficiales entre los Poderes Ejecutivos de cada Estado. No obstante, esto ha generado controversia en cuanto a valorar al derecho dentro del Mercosur como comunitario, debido a que muchos consideran que no se trata más que de normas del derecho internacional que precisan ser internadas en el ordenamiento jurídico de cada miembro por sus respectivos cuerpos legislativos y no de un derecho comunitario propiamente dicho.

Sin embargo, internamente se puede apreciar que las fuentes del derecho en el Mercosur son las Decisiones emanadas del CMC, las Resoluciones emanadas del GMC y las Directivas emanadas de la CCM, como normas propias obligatorias dictadas por los órganos decisorios del bloque, sin menoscabo de las recomendaciones no obligatorias dictadas por los órganos auxiliares. Y es que el artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto, indica que las normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria de naturaleza intergubernamental tienen carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país, lo que en definitiva se traduce en la necesidad de un acto jurídico para tales efectos.

He aquí el escollo de la situación. Teóricamente, en un adecuado derecho comunitario, la simple promulgación de una norma supranacional en el marco de la unión genera directamente derechos y obligaciones a los ciudadanos de los Estados miembros, tomando en cuenta que dicha norma ha de ser incorporada automáticamente en el derecho interno y en consecuencia debería generar a los ciudadanos la facultad de exigir a sus jueces nacionales la aplicación de los derechos que le confieren los tratados, acuerdos, decisiones, resoluciones o directivas comunitarias, lo que debe entenderse como el reconocimiento de legitimidad de las personas particulares para exigir la aplicabilidad de sus normas.

Sin embargo, como bien se ha presentado, la estructura intergubernamental del Mercosur no permite tan fácilmente la aplicación directa de la normativa, toda vez que este sería un mecanismo de una estructura supranacional tal como comporta el modelo europeo. No obstante, la compleja estructura del Mercosur dispone de un procedimiento que a la luz de muchos internacionalistas significa una forma de garantizar la aplicación directa al generar la obligación a cada Estado Parte. Esta disposición reposa en el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto que prescribe que una vez que cada Parte satisfaga el debido proceso de internación debe comunicarlo a la Secretaría Administrativa, quien una vez que posea todas las notificaciones debe comunicar a todas las Partes la situación y seguido la norma en cuestión entra en vigor 30 días después de la comunicación efectuada.

En suma, todo esto representa el método del derecho internacional habida cuenta de la tipicidad del proceso establecido en el Protocolo de Ouro Preto y por ello es de considerar que difícilmente se pueda definir al derecho dentro del Mercosur como derecho comunitario, pues las obligaciones que generan sus fuentes son directas para los Estados Partes pero no directas para sus habitantes.

Ahora, es preciso conocer las facilidades u obstáculos que hay en cada país para la internación de las normas del mercado, por tanto a continuación se encuentran las disposiciones desde el punto de vista constitucional.

La Constitución de Brasil del 05 de octubre de 1988 establece en su artículo 4 que la República Federativa de Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios: 1. Independencia Nacional; 2. Prevalencia de los derechos humanos; 3. Autodeterminación de los pueblos; 4. No intervención; 5. Igualdad de los Estados; 6. Defensa de la paz; 7. Solución pacífica de los conflictos; 8. Repudio del terrorismo y del racismo; 9. Cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad; y 10. Concesión de asilo político.

Más adelante, el párrafo único del referido artículo manifiesta que la República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.

Se puede apreciar que el propio texto constitucional brasileño consolida a la integración con rango de principio fundamental de la Constitución, por lo que se puede aseverar que la habilitación constitucional para el fomento de la consolidación del Mercado Común no experimentaría obstáculos. Sin embargo, la falta de precisión en cuanto admitir la integración en órganos supranacionales o intergubernamentales se evidencia en el párrafo único del artículo, que si bien reconoce el compromiso de la República en cuanto alcanzar la integración, al mismo tiempo no define qué “clase” es admisible.

De acuerdo a la doctrina brasileña, la incorporación del párrafo único al artículo 4 de la Constitución marca la diferencia con los textos constitucionales anteriores, de aquí nace la adecuada interpretación. Y es que en las constituciones anteriores, de 1967 verbigracia, la ausencia de la disposición integracionista no encarnó un obstáculo para que la República Federativa del Brasil suscribiese tratados y acuerdos internacionales de naturaleza intergubernamental. Empero, esto pudiese significar que la intención del constituyente al incorporar la cláusula integracionista dentro del artículo 4 ha sido la necesidad del reconocimiento de órganos supranacionales que faciliten la integración latinoamericana.

En este sentido, la amplia habilitación constitucional para la integración latinoamericana en Brasil se ajusta a las disposiciones del ordenamiento Jurídico comunitario dentro de Mercosur. Ahora bien, es indispensable conocer si los tratados o acuerdos internacionales suscritos por Brasil y sus instrumentos generadores de obligaciones son de aplicación directa en el derecho interno brasileño. Al respecto se tiene que el artículo 84, numeral 8, de la Constitución de Brasil le confiere la atribución al Presidente de la República de celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, pero a la vez lo restringe a refrendo por parte del Congreso Nacional. En términos generales, la internación de los acuerdos suscritos en el marco del Mercosur están sujetos a sanción por parte del Congreso Brasileiro.

Por su parte, la Constitución de la República del Paraguay del 20 de junio de 1992 reconoce el estatuto supralegislativo que gozan los tratados internacionales frente al derecho nacional. Esta disposición reposa en el artículo 137 que indica que la Constitución es la ley suprema y conjuntamente con los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.

De conformidad a lo anterior, es propicio afirmar que de los miembros de Mercosur, Paraguay es el primero en asegurar a nivel constitucional el principio de la primacía de los tratados y convenios internacionales sobre las leyes y normas inferiores. No obstante, funge como requisito fundamental la aprobación de los tratados, convenios y acuerdos por parte del Congreso Paraguayo, visto el contenido del artículo 141 de esa Carta Magna, el cual indica que los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el Artículo 137.

Aun y cuando el sistema jurídico paraguayo destaca la supremacía de las relaciones internacionales del Paraguay, y desde luego la integración latinoamericana, precisa un mecanismo de internación a cargo de su cuerpo legislativo y esto quizá responda como un accionar dirigido a la revisión de los cada día más simplificados procesos de suscripción de acuerdos y tratados por parte de los poderes ejecutivos nacionales dentro del bloque. Probablemente la ausencia del Poder Legislativo dentro de los procesos de relacionamiento internacionales condujo al constituyente paraguayo a establecer como condición *sine qua non* la sanción de los instrumentos suscritos por parte del Congreso.

En cuanto a la República Oriental del Uruguay se tiene que su constitución data del 15 de febrero de 1967 y su última reforma está vigente desde finales de 1997. La cláusula de habilitación constitucional para la integración figura en su artículo 6 que indica, entre otras cosas, que la República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.

Sin embargo, el texto constitucional uruguayo dispone la complementación de los poderes para incorporar al ordenamiento interno las obligaciones internacionales asumidas por el Poder Ejecutivo nacional. Es así que en el artículo 85, numeral 7, se establece que a la Asamblea General le compete, decretar la guerra y aprobar o reprobado por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras.

Igualmente, el artículo 239, numeral 1, de la Constitución refleja que a la Suprema Corte de Justicia le corresponde juzgar a todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna; sobre delitos contra Derecho de Gentes y causas de Almirantazgo; en las cuestiones relativas a tratados, pactos y convenciones con otros Estados; conocer en las causas de los diplomáticos acreditados en la República, en los casos previstos por el Derecho Internacional.

Haciendo abstracción general de las consideraciones constitucionales respecto a la integración se tiene que la Carta uruguaya deja planteado desde el inicio de su articulado, por un lado, la vocación integracionista del constituyente y, por el otro, el deber constitucional para los Poderes constituidos de propender a la integración efectiva del Estado.

Respecto a Argentina, se tiene que su constitución es la más vetusta de los integrantes del bloque, pues data del 1 de mayo de 1853 y la última reforma está vigente desde el 22 de agosto de 1994. A modo comparativo, distinto al resto de las constituciones de los países del Mercosur, constituye un texto de gran apertura al derecho internacional y a todo lo referente a las relaciones exteriores.

Similar al caso paraguayo, esta norma fundamental reconoce la supremacía de los tratados internacionales, toda vez que su artículo 31 destaca que la Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación. Esto destaca la jerarquía de los tratados internacionales respecto al ordenamiento jurídico argentino.

Contrario a lo que se observa en las Cartas de Brasil y Uruguay, donde el dispositivo que permite los procesos de integración económica figura en la Parte Dogmática de la Constitución, en el caso argentino se encuentra establecido dentro de las normas de naturaleza orgánica como atribución del congreso. Esto se evidencia en el artículo 75, numeral 24, de la ley fundamental que establece que es facultad del Congreso argentino aprobar tratados de integración que deleguen competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos, al igual que destaca que las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

También, a diferencia de los otros textos constitucionales, el argentino define la clase de órganos de integración internacional que admite la nación, en este caso la cláusula es solo aplicable para aquellos supraestatales. Esto coloca en blanco y negro el proceso de integración argentino, por cuanto define claramente la atribución para sancionar dentro del ordenamiento interno los tratados internacionales y la clase admisible e igualmente da la posibilidad de que los instrumentos provenientes del derecho derivado comunitario dispongan de mecanismos precisos para su internación conforme a la ley especial concebida para tales fines.

Seguido se tiene la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del 20 de diciembre de 1999, la cual en su artículo 153 prescribe que la República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región.

Aquí reposa la habilitación constitucional para la integración y con precisión el texto señala que debe ocurrir con las naciones latinoamericanas y caribeñas. Esto se ajusta por demás a las expectativas del Mercosur y evidentemente se asimila a las disposiciones constitucionales de los demás Estados Partes.

Igualmente, en el artículo *ut supra* se refiere que la República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes, a la vez que indica que la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Al igual que la Constitución argentina, la venezolana destaca la necesidad que ese fenómeno internacional ocurra en el seno de órganos supranacionales y a tales efectos las competencias necesarias para la materialización de la integración.

Ahora, consideró el constituyente definir en esta misma disposición la forma de internación de las obligaciones derivadas del derecho comunitario. Y es que el artículo 153 concluye indicando que las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna. Esto, enviste de ventaja a Venezuela respecto al resto de los miembros del Mercosur, pues cada nación del bloque requiere satisfacer la debida internación de las normas derivadas de los procesos de integración a través de la anuencia de sus cuerpos legislativos.

No obstante, no se puede dejar de considerar que el texto ha sido bastante claro al respecto, por cuanto esto sólo es posible si el proceso integracionista ocurre en órgano de carácter supranacional. Esto no dista del histórico relacionamiento internacional de la República ya que vasta es la experiencia en políticas de integración que ha adelantado Venezuela como bien se ha podido observar durante su permanencia en la CAN. En teoría, la habilitación constitucional para la integración internacional no debería representar un obstáculo para el proceso legal en el bloque, pero fue este tema motivo de jurisprudencia para el Tribunal Supremo de Justicia Venezolano.

Al respecto, señala la jurisprudencia a través de Sentencia N° 967 de fecha 04 de julio de 2012, emanada de la Sala Constitucional, la hermenéutica jurídica sobre el artículo 153, fundamentando la interpretación en las decisiones ya evacuadas sobre el particular. En este sentido, esa Sala señala que a través de Sentencia N° 2.167/04 el Tribunal ha manifestado que la norma contenida en el artículo 153 de la Constitución, ampara “totalmente la aplicabilidad directa de las normas emanadas de los órganos de la Comunidad Andina”, instancia supranacional que en ese entonces activó el aparato judicial a objeto de interpretar el alcance del artículo que ahora se presenta, y de donde se desprende el siguiente extracto de su exposición de motivos:

*“Se promueve la integración latinoamericana y caribeña, la cual adquiere carácter constitucional en la búsqueda de la creación de una Comunidad de Naciones. A tales fines, se permite la suscripción y ratificación de tratados internacionales, bilaterales o multilaterales, en el marco de procesos de integración que tengan carácter supranacional. Como consecuencia de ello, las decisiones que adopten los órganos supranacionales que surjan de los procesos de integración son de aplicación directa e inmediata en Venezuela.*

*En todo caso, el reconocimiento y fortalecimiento que la Constitución ofrece a los procesos de integración con carácter supranacional, ha tenido entre otros objetivos, darle un marco constitucional sólido a los procesos de integración de los cuales Venezuela es parte, así como reconocer la validez de todos los tratados que han sido suscritos y ratificados por Venezuela en dicho proceso, y de todas las decisiones y directivas dictadas hasta la entrada en vigencia de la nueva Constitución, por los órganos supranacionales de la Comunidad Andina”.*

Igualmente advierte el Tribunal Supremo de Justicia que sobre la base del artículo 153 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los tratados que creen organizaciones comunitarias pueden prever:

*“transferencia del poder legislativo nacional para ser entregado a órganos supranacionales y, por cuanto esa misma disposición establece que las normas que de ellos emanen tienen aplicación directa y preferente en el ámbito interno, esta Sala Constitucional estima que es perfectamente válido que el cuerpo legislativo nacional dé su aprobación incondicional a los acuerdos internacionales que prevean tal circunstancia. Si bien la ley impugnada fue dictada bajo la vigencia de una Constitución que no disponía tal extremo de la manera precisa en que lo hace la actual, cualquier vicio que pudiera haber existido con anterioridad queda corregido con el nuevo Texto Fundamental (...). Al haberse declarado válido que una ley apruebe un tratado internacional creador de una comunidad regional, sin establecer la necesidad de posterior aprobación parlamentaria de las decisiones que emanen de los órganos supranacionales, es forzoso sostener también la validez del acto del Ejecutivo Nacional que ratificó dicho tratado (Cfr. Sentencia de esta Sala N° 2.167/04)”.*

Resulta suficiente el pronunciamiento del Poder Judicial venezolano en cuanto la habilitación constitucional para la integración y los mecanismos de internación del acervo normativo derivado de los bloques comunitarios.

En suma, se conoce que las disposiciones constitucionales de los miembros del Mercosur favorecen en harto la integración internacional, pero el punto álgido y común para todos los Estados Partes ha sido y es la “clase” de integración que se promueva, en órgano supranacional o intergubernamental. En líneas anteriores se ha explicado profusamente que el carácter fundamental del Mercosur es la estructura intergubernamental y no supranacional. Ahora, esto pudiese significar la traba para el progreso de la integración, pues todos los textos constitucionales ya presentados sostienen la necesidad de la supranacionalidad para a favor de la integración y de no hacerlo explícito, por lo menos los mecanismos de internación que proponen hacen necesaria la supranacionalidad.

Corresponderá a cada cuerpo Legislativo y Judicial adelantar las labores de ajustes del sistema jurídico doméstico a fin de evitar la colisión de las decisiones tomadas en el marco del Mercosur y que finalmente generan obligaciones bien sean entendidas desde el punto de vista del derecho internacional o del derecho comunitario derivado.

## **1.6 Acuerdos y organismos internacionales complementarios**

El relacionamiento externo del Mercosur es uno de los más importantes de la región latinoamericana y su agenda externa se ha visto claramente influenciada por la de Brasil, desde luego en su condición de actor económico de la esfera global, así como en ocasiones ha estado algo limitada por Argentina a causa de sus políticas internas, condición a la que muy probablemente se sume Venezuela. En esta sección se hará una breve reseña de las relaciones extrazona que ha desarrollado el bloque, las cuales son mayormente comerciales.

Inmediatamente se aprecia que Mercosur comporta altos niveles de relacionamiento con el continente latinoamericano, pues evidentemente esto se constituye como un punto estratégico de su agenda por cuanto el espacio natural de expansión es Sudamérica y ello está investido de prioridad geoestratégica.

Sin embargo, no es nada despreciable el clima de relacionamiento internacional de cada actor en la región, pues las fuertes relaciones de Colombia con los Estados Unidos de Norteamérica y las diversas redes comerciales de Chile soportadas con los innumerables acuerdos comerciales que tiene con otros países, por ejemplo, podría posponer a un plano de largo plazo la expansión geoestratégica en virtud de las posibles perforaciones al mercado derivadas de prácticas de triangulación.

No obstante, la incorporación México y Cuba como principales entidades externas asociadas del bloque dota a Mercosur de fuerte presencia dentro del espacio inmediato y la presencia dentro del hemisferio de la principal potencia del mundo no es de desestimar, la cual, acompañada de Canadá, simbolizan una alternativa contacto con los principales países desarrollados del resto del mundo.

Sin embargo, esta serie de relaciones internacionales o de extrazona son formalizadas por tratados, acuerdos o convenios que enmarcan las políticas del bloque. Es menester conocer cuáles son los principales instrumentos internacionales que materializan la vida externa del bloque, por lo menos con sus principales aliados comerciales o socios estratégicos. En tal sentido, se agrupan los siguientes acuerdos por regiones:

### **1.6.1 América del Norte**

Con este hemisferio se tiene el relacionamiento Mercosur – México a través del Acuerdo de Complementación Económica N° 55. Éste supuso para el bloque el establecimiento de un área de libre comercio en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 y forman parte integrante del Acuerdo los siguientes tratados bilaterales: el Acuerdo de Alcance Parcial-Complementación Económica (AAP.CE) N° 5 (Uruguay-México); el AAP.CE N° 6 (Argentina-México), el Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación (AAP.R) N° 38 (Paraguay-México); el AAP.R N° 9 (Brasil-México) y el Acuerdo Marco Mercosur-México y sus anexos bilaterales.

### 1.6.2 América del Sur

Evidentemente es con el Sur con quien el Mercado ha celebrado la mayor cantidad de acuerdos, como lo es el pactado con Chile signado como Acuerdo de Complementación Económica N° 35. El mismo se caracteriza fundamentalmente por el intercambio de productos agrarios (trigo y harinas de trigo, verbigracia), aborda también asuntos relacionados con reglas de origen, zonas francas, cronograma de desgravación, cuestiones sanitarias y fitosanitarias y servicios.

También se encuentra el relacionamiento con Bolivia a través del Acuerdo de Complementación Económica N° 36, quien antiguamente compartía la misma situación que Chile, pero ahora, este acuerdo comercial funge para Bolivia como piedra fundacional para la materialización del ingreso al bloque, pues Bolivia en la actualidad se encuentra en pleno proceso de adhesión.

Quizá el acuerdo más sustancioso en la región es el que define las relaciones comerciales entre el Mercosur y la CAN, el cual ha sido denominado Acuerdo de Complementación Económica N° 59 (ACE 59). De naturaleza multilateral y comercial, ha operado como mecanismo macro de negociación para el establecimiento del Programa de liberación de Venezuela con el bloque. El universo de mercancías negociadas en este acuerdo en su momento fue considerable y únicamente se excluyeron de preferencias arancelarias ciertos sectores.

Por último se identifica el Acuerdo de Complementación Económica N° 58, que fija relaciones comerciales del bloque con Perú. Este acuerdo no ha resultado ser tan ventajoso como los otros acuerdos suscritos en la región. Y es que la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) Perú-Estados Unidos de Norteamérica ha significado la exigencia de compensaciones por parte del Mercosur.

### **1.6.3 África**

Con este continente el Mercosur ha suscrito con la Unión Aduanera del África Austral (SACU, acrónimo del inglés *Southern African Customs Union*) el Acuerdo de Preferencias Fijas que funge como el Acuerdo Marco para la creación de un Área de Libre Comercio entre el Mercosur y la República de Sudáfrica. Éste contempla la participación de los países miembros de la SACU, es decir, Namibia, Botswana, Lesotho y Swazilandia y promueve el acercamiento comercial entre estas dos zonas.

### **1.6.4 Asia**

El acercamiento del bloque con Asia se materializa con la celebración del Acuerdo Marco Mercosur - India durante la Cumbre de Presidentes en la Asunción en el año 2003, donde fue suscrito dicho acuerdo. En él las Partes acordaron concluir un programa de Preferencias Fijas de alcance limitado como etapa previa hacia el futuro establecimiento de un Área de Libre Comercio.

### **1.6.5 El Caribe**

Con el Caribe, Mercosur inicia relaciones comerciales con Cuba y a tal fin suscribe el Acuerdo de Complementación Económica N° 62 durante el año 2009. Por ser Cuba Parte integrante de la ALADI, este acuerdo se encuentra registrado en la Asociación y destaca como aspecto importante que las preferencias arancelarias negociadas son más atractivas para los operadores comerciales en comparación a las establecidas en los Acuerdos de Preferencia Arancelaria Regional (PAR) suscritos por todos los países integrantes de la ALADI. Por tanto, el ACE 62 significa una oportunidad de desarrollo para cada parte contratante.

### **1.6.6 Medio Oriente**

Por último se encuentra el acuerdo que ha despertado mayor polémica en el ámbito político comercial de la región latinoamericana, el Acuerdo Comercial Mercosur – Israel. Este Acuerdo de Libre Comercio ha sido ratificado por los Parlamentos de Uruguay y de Israel y aun a consideración de los Parlamentos de los restantes países del Mercosur. Israel propuso en el año 1999 la firma de un Acuerdo de Cooperación en materia de Comercio e Inversiones y aunque considerada ambiciosa por parte del bloque la propuesta de establecimiento de una zona de libre comercio con esta potencia emergente, el Grupo Ad-Hoc sobre Relacionamiento Externo del Mercosur decidió, manifestarle a ese país el interés en negociar un Acuerdo Marco a partir del año 2001.

### **1.6.7 Organismos internacionales complementarios**

No se puede considerar únicamente el relacionamiento externo del Mercosur desde la exclusiva óptica comercial. Y es que el curso que sigue cada relacionamiento del bloque debe ajustarse en gran medida al resto de las organizaciones internacionales donde hacen vida cada integrante, dentro de estas figuran la Organización Mundial de Comercio (OMC), que a través de Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio reduce los obstáculos comerciales que se deriven de los procesos de negociaciones; la Organización Mundial de Aduanas (OMA) que propone a través de cada convención las normas aduaneras para el funcionamiento de la unión, así como cada acuerdo internacional en materia ambiental que limita la oferta exportable de mercancías.

Igualmente, el relacionamiento externo del Mercosur se ve claramente afectado por las políticas emanadas de organizaciones como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la reciente Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

## **CAPÍTULO II**

### **EL ASUNTO AMBIENTAL DENTRO DEL MERCADO**

Desde el mismo momento de creación del Mercosur, el asunto ambiental ha sido un tema a considerar para la formulación de políticas y estrategias para la integración y ampliación del mercado. Así pues, se tiene que el preámbulo del Tratado de Asunción delinea los principios bajo los cuales se regirá el proceso y de él se destaca en el entendimiento que el objetivo del Tratado “debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles y la preservación del medio ambiente”.

Quizá desmerezca atención el simple hecho de contener el tema ambiental únicamente en el preámbulo del Tratado, pero es imprescindible advertir que, conforme a la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, el preámbulo forma con el texto del propio Tratado un único cuerpo. Es por ello que debe entenderse que la tutela del ambiente es un criterio rector durante el desarrollo del proceso de integración del Mercosur.

De este modo, el artículo 1 del Tratado señala, entre otros aspectos, que el mercado común implica la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes y precisa que estas deben ser las de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden. Ahora, es de inquirirse ¿Cómo cada Estado parte puede formular cada una de estas políticas sin considerar el asunto ambiental? Por ello, figura el aprovechamiento de los recursos disponibles y la preservación del ambiente dentro de los principios rectores del Tratado.

En desarrollo de esta vinculación lógica, los cuatro países miembro del Mercosur para el año 1992, suscribieron la Declaración de Canela. En ella el bloque se comprometió a fortalecer la cooperación en el área ambiental y definieron posturas en temas como protección de la atmósfera, diversidad biológica, degradación de suelos, bosques, recursos hídricos, residuos tóxicos y fortalecimiento institucional. No obstante, resalta de la Declaración la necesidad de articular las políticas y planes económicos con las estrategias en materia ambiental.

La suscripción de la Declaración ha sido producto de la Cumbre de Río de Janeiro (1992), ya que el propio principio de 12 de la Declaración de Río 92 sostiene que “las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional”. Vasta es la relación entre el desarrollo y el ambiente.

Y como se ha dicho, las dimensiones del desarrollo sustentable dentro del derecho ambiental alcanzan a la política, economía, sociedad, cultura y ambiente. En razón de esto, considerar al desarrollo sustentable como aquella alternativa conducente al aprovechamiento de los recursos sin comprometer a los de las generaciones futuras, hablar de Mercosur se ajusta a la prosecución del desarrollo sustentable de estas naciones del hemisferio sur bajo los mismos principios acuñados por el Informe Brundtland en el año 1972.

A tal modo, los pasos del proceso de integración dentro del bloque siempre han estado acompañados de la promulgación de normativas que tienen como objetivo la tutela del ambiente del Mercosur. Y es que no puede ser de otra forma, por cuanto este mercado posee la mayor reserva de recursos naturales del planeta, es decir, los mayores cuerpos de agua dulce, la mayor fuente de biodiversidad, la más grande masa vegetal existente entre otras tantas virtudes ambientales, sin mencionar las riquezas culturales ancestrales que aún hacen vida en la región.

En definición de una estrategia cónsona con la prosecución de la integración y tutela ambiental, el bloque concibió en el año 2001 un Acuerdo Macro sobre Medio Ambiente, cuyo objetivo es el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población.

El acuerdo en sí reafirma el compromiso asumido por el bloque en Río 92 y a tales efectos define unos principios orientadores que se pueden resumir en: a) Adopción de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio en cuanto a la promoción de la protección medioambiental y el aprovechamiento más eficaz de los recursos mediante la coordinación de políticas sectoriales; b) Fomento de la participación de la sociedad civil en las cuestiones ambientales; c) Complementariedad entre las políticas comerciales y las ambientales para evitar las distorsiones arbitrarias; d) Creación de instrumentos idóneos de gestión para incorporar los costos ambientales; y e) Atención especial a las causas de los problemas ambientales.

Ahora bien, descrito el asunto ambiental es menester conocer cómo se ha clasificado el tema dentro del bloque, al igual que comporta importancia conocer los mecanismos de tutela ambiental para la prosecución de los objetivos de integración y ampliación del mercado. A tales efectos, por órgano del CMC, GMC y CCM del Mercosur se han promulgado normas de derecho comunitario, habida cuenta del carácter intergubernamental del Mercosur y de la habilitación constitucional para la supranacionalidad ya explicadas en el Capítulo precedente.

## **2.1. Decisiones, resoluciones y directivas relativas al ambiente**

Con este apartado no se pretende examinar toda la normativa existente en el Mercosur, más bien se precisa señalar aquellas normas ambientales que de algún modo han plasmado los lineamientos y la orientación que se ha seguido en el proceso de integración.

En cuanto a la normativa Mercosur, los primeros pasos en lo relativo al ambiente se identificaron en la Decisión 1/92 que encomendó medidas para distintos Subgrupos de Trabajo (SGT) dentro del GMC. Fue así que para el SGT de Política Agrícola se le comisionó el relevamiento de la legislación y política, la elaboración de una propuesta y un documento final respecto a la sostenibilidad de los recursos naturales y la protección ambiental en el sector agropecuario; para el SGT de Política Energética se le encomendó la identificación de asimetrías, el análisis de propuestas de armonización y su remisión al GMC en lo relativo a la legislación y marco ambiental del sector energético; y para el SGT de Política Industrial y Tecnológica se le asignó la armonización de la legislación nacional y provincial.

En materia ambiental, la Resolución GMC 22/92 creó la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA), derogada posteriormente por medio de la Decisión CMC 20/95, a objeto de analizar las normativas vigentes en los cuatro países y efectuar Recomendaciones al GMC sobre las acciones a tomar para cumplir con el objetivo de la preservación ambiental en las diferentes áreas de trabajo. Así se encuentra también la Resolución GMC 62/93 que instruyó a la REMA la confección de un cronograma de eliminación de restricciones no arancelarias, las que se identificaron en la Decisión CMC 3/94.

Ya concebidas las estructuras organizativas necesarias, a través de la Decisión CMC 10/94 se aprobaron las “Directrices Básicas en Materia Ambiental” con el propósito de definir las estrategias en la materia. Entre éstas se identifican:

- 1) Armonizar las legislaciones de los miembros;
- 2) Asegurar condiciones equitativas de competitividad entre las Partes a través de la inclusión del costo ambiental en el costo total de los procesos productivos;
- 3) Adoptar prácticas no degradantes del ambiente en la explotación de los recursos naturales;

- 4) Asegurar la sustentabilidad de los recursos naturales renovables;
- 5) Evaluar y habilitar al ambiental para todas las actividades potencialmente degradantes;
- 6) Adoptar tecnologías limpias, de reciclado, de adecuada gestión de residuos procurando la minimización o eliminación de lanzamiento de sustancias poluentes; y,
- 7) Promover el fortalecimiento de las instituciones para la gestión ambientalmente sustentable.

Seguido, en el mes de junio de 1995 la Primera Reunión de Ministros de Medio Ambiente (RMMA) del Mercosur resaltó la importancia de armonizar los procedimientos concernientes a actividades pasibles de causar impactos ambientales en ecosistemas compartidos. También esa Reunión consideró necesario incentivar una posición común del Mercosur en los foros internacionales de ambiente, en especial en la implementación de la Agenda XXI (Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas).

De este modo, gradualmente el Mercosur fue fomentando la convicción de la necesidad de fortalecer el marco institucional para el tratamiento del asunto ambiental, lo que se tradujo en la transformación de la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA) en un subgrupo específico de trabajo, el SGT 6 "Medio ambiente". Este grupo de trabajo requería de funciones específicas, por lo que el GMC a través de la Resolución GMC 38/95 le encomendó tareas prioritarias en siete áreas específicas:

- 1) La identificación y propuesta de armonización o eliminación de las restricciones no arancelarias vinculadas al medio ambiente;
- 2) En cuanto a competitividad y medio ambiente: la inclusión del costo ambiental dentro de los costos de los procesos productivos;
- 3) Acompañamiento en la elaboración e implantación de las Normas ISO 14000;

- 4) Implementación de propuestas en materia ambiental de los demás subgrupos de Trabajo;
- 5) Proyección de un Instrumento Jurídico de Medio Ambiente para el Mercosur;
- 6) Elaboración de un Sistema de Información Ambiental; y,
- 7) Propuesta de un sistema de Sello verde Mercosur.

Finalmente, Por Decisión CMC 9/95 se adoptó el Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000, que en lo concerniente a la “Dimensión global de la integración” y en cuanto al medio ambiente, recoge los principios del desarrollo sustentable derivados de Rio 92, así como las directrices básicas de política ambiental para el Mercosur aprobadas, las cuales se encuentran contenidas en la Resolución GMC 10/94 y que tienen como objetivo formular y proponer estrategias que garanticen la protección del ambiente de los Estados Partes en un contexto de libre comercio y consolidación de la unión aduanera.

Las normas antes presentadas se constituyen en el ordenamiento institucional necesario para la adecuación de las obligaciones ambientales dentro de la estructura del Mercosur. Ahora bien, existe un compendio de Decisiones, Resoluciones y Directivas que precisan con mayor especificidad las áreas ambientales a las que se les presta particular atención dentro del bloque, que a continuación se discriminan.

### **2.1.1. Producción y consumo sustentable**

Según el Sistema de Información Ambiental del Mercosur la producción y consumo sustentable consiste en una estrategia que pretende contar con una política regional orientada a mejorar la eficiencia del proceso productivo, reduciendo los riesgos para la salud humana y para el ambiente. Entonces, debe entenderse que la producción y consumo sustentable no es más que producir utilizando menos recursos naturales, minimizando los residuos y promoviendo el consumo de forma responsable y saludable, lo que redundará en la generación de empleo, la reducción de la pobreza y la inclusión social.

En este sentido, el CMC aprobó a través de la Decisión 26/07 la “Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el Mercosur” y su desarrollo se ajusta al cumplimiento de los compromisos adoptados por los Estados Partes, en la Agenda 21 de Río 92, el Plan de Acción de Johannesburgo de 2002, en su capítulo III, y la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible, que en suma, proponen lograr un cambio hacia un consumo más sostenible y una gestión ambiental empresarial que use en forma racional y cada vez más eficiente los recursos naturales, previniendo la contaminación y contribuyendo con la mejora de la competitividad.

Por ello, se puede afirmar que la promulgación de esta Política en el seno del Mercosur pretende orientar a los agentes económicos a incrementar la oferta de productos y servicios que produzcan menores impactos negativos sobre el ambiente, traduciéndose esto en la incorporación de criterios de sustentabilidad en la complementación productiva del Programa de Foros de Competitividad de las cadenas productivas del Mercosur y en los órganos de gobierno de los Estados Partes.

A título ilustrativo, la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el Mercosur, incorpora las definiciones básicas bajo las cuales cada miembro debe desarrollar internamente la iniciativa. Dentro de estos términos se identifican: Producción más Limpia (PmL), Producción Sostenible (PS), Consumo Sostenible (CS) y Competitividad.

Explica la Política que la PmL es la aplicación continua de una estrategia ambiental preventiva e integrada a los procesos productivos, productos y servicios, orientada a mejorar la eficiencia, reducir riesgos para la salud humana y para el ambiente, a través del ahorro de materias primas, agua y energía, de la eliminación de insumos peligrosos y de la reducción de la cantidad y toxicidad de emisiones y residuos en la fuente.

Por su parte, PS consiste en la integración integra sistemática de las variables económicas, ambientales y sociales en la producción de bienes y servicios; mientras que CS no es más que El uso de bienes y servicios que responden a las necesidades del ser humano y proporcionan una mejor calidad de vida, y al mismo tiempo minimizan el uso de recursos naturales, de materiales peligrosos y la generación de desperdicios y contaminantes, sin poner en riesgo las necesidades de las generaciones futuras

En cuanto a la competitividad, alude la Política que es la capacidad de una organización pública o privada, con fines de lucro o no, de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socio económico de manera sostenible.

Para la prosecución de los objetivos definidos en el la Política, la Decisión 26/07 prescribe que los Estados Partes deben observar, al menos, los siguientes lineamientos estratégicos:

- 1) Generación de instrumentos adecuados que faciliten la complementariedad entre las políticas productivas y ambientales del Mercosur;
- 2) Estímulo de la cooperación público-privada en la implementación de procesos de producción y consumo sostenibles;
- 3) Promoción de la incorporación de prácticas de producción y consumo sostenibles en los ámbitos público y privado;
- 4) Fomento de la innovación en el diseño y el desarrollo de productos y servicios que generen el menor impacto ambiental, mejoren la equidad social y promuevan la prosperidad económica;
- 5) Fortalecimiento de la educación formal e informal sobre patrones de producción y consumo sostenibles;
- 6) Facilitación del acceso a la información en Producción y Consumo Sostenibles a la sociedad;

- 7) Desarrollo de capacidades e intercambio de experiencias entre los Estados Partes en materia de Producción y Consumo Sostenibles; y,
- 8) Promoción de una actitud preventiva, social y ambientalmente responsable del sector productivo.

En suma, este conjunto de lineamiento funge como la fórmula necesaria para que cada miembro del bloque no sólo alcance los objetivos de la Política como bien se indicó, sino que también operan como mecanismo de garantía de equilibrio dentro del mercado, pues cada miembro armoniza las políticas internas en relación al del resto de las Partes.

### **2.1.2. Control de sustancias y productos químicos**

El control de sustancias y productos químicos dentro del Mercosur se constituye en un desarrollo de los principios contenidos en los Convenios de Estocolmo y de Rotterdam. En este sentido, resulta oficioso describir brevemente el alcance de sendos convenios a fin de hilvanar los mecanismos de control de estas sustancias y productos con los definidos en cada uno de ellos.

El Convenio de Estocolmo no es más que el desarrollo del principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, por cuanto el artículo 1 así lo precisa. Al respecto, el Convenio tiene como objeto proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes COPs, entendiéndose a estos como compuestos de origen natural o antropogénico, resistentes a la degradación en el medio ambiente, se bioacumulan en los tejidos grasos de los seres vivos y son tóxicos para los organismos y de liberación continua.

Por su parte el Convenio de Rotterdam tiene como objeto promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños y contribuir a su utilización ambientalmente racional, facilitando el intercambio de información acerca de sus características, estableciendo un proceso nacional de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones.

Por tanto, el Convenio de Rotterdam es aplicable a productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos y a formulaciones plaguicidas extremadamente peligrosas que causan problemas bajo las condiciones de uso en los países en desarrollo o en países con economías en transición.

Nótese que en ambos casos la regulación de las sustancias químicas controladas está dirigida a reducir la producción, consumo y comercio internacional de las mismas. Ahora, como se ha indicado suficientemente el comercio en el bloque es una de las actividades que reviste mayor importancia, por ello, el espíritu de conservación ambiental debe nacer desde la formulación de los planes comerciales.

Sin embargo, no sólo son estos Convenios ambientales a los cuales se ajusta el control de sustancias químicas dentro del Mercosur, también en el bloque se consideran los lineamiento de organizaciones como los de la Conferencia Internacional sobre la Gestión de Productos Químicos (ICCM, por sus siglas en inglés de *International Conference on Chemicals Management*), cuyo objetivo es lograr la gestión racional de los productos químicos durante todo su ciclo de vida, de manera que para 2020, los productos químicos se utilicen y produzcan de manera que se logre la minimización de los efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente, según lo enunciado en el párrafo 23 del Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo 2002.

Nuevamente salta al escenario lo acordado en las cumbres ambientales, en este caso no para el desarrollo de un convenio internacional, sino para el desarrollo de una conferencia en materia de ambiente. El Enfoque Estratégico para la Gestión de los Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM, por sus siglas en inglés de *Strategic Approach to International Chemicals Management*) de la ICCM está constituido por los documentos a saber:

- 1) La Declaración de Alto Nivel, donde se establece que el Enfoque Estratégico es una iniciativa voluntaria para el manejo internacional de los Productos Químicos y sus desechos peligrosos a través de su ciclo de vida;
- 2) La Estrategia de Política Global, donde se establece que el SAICM tiene un alcance amplio que abarca los aspectos ambientales, económicos, sociales, laborales y de salud relacionados con la seguridad química; y los productos químicos para aplicaciones agrícolas e industriales, a los efectos de promover el desarrollo sostenible y ocuparse de los productos químicos en todas las etapas de su ciclo de vida, incluidos los productos que los contengan; y,
- 3) El Plan de Acción Mundial, donde se establecen 36 áreas de trabajo y 273 actividades asociadas para la aplicación del SAICM.

Ahora bien, a partir del SAICM el SGT N° 6 “Medio Ambiente” del GMC, elaboró el Plan de Acción para la Gestión de Sustancias y Productos Químicos Peligrosos del Mercosur. Este Plan contempla 10 áreas de trabajo o tema de los cuales se han priorizado los siguientes: Mercurio; Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos (SGA); Plaguicidas; y Sitios Contaminados.

Este Plan ha sido la consecuencia de las pautas negociadoras definidas por el GMC a través de la Resolución GMC 45/02, las cuales ordenan que el SGT 6 busque avanzar en la gestión ambientalmente adecuada de las sustancias y productos químicos peligrosos, por medio de la compilación de la legislación vigente, el perfeccionamiento de los procedimientos de control, o intercambio de informaciones sobre normas y prácticas, y la propuesta de iniciativas referentes a la materia.

Por esto, en el ámbito del SGT 6 se creó un Grupo *Ad Hoc* sobre Gestión de Sustancias y Productos Químicos Peligrosos, el cual ha logrado

importantes avances, en particular respecto a la apertura de nuevos códigos dentro del Nomenclador Común del Mercosur NCM, con el objeto de que cada Estado Parte pueda designar las restricciones arancelarias y parancelarias necesarias para la reducción de producción, consumo y comercio de sustancias químicas controladas en el marco del Mercosur.

### **2.1.3. Protección de los suelos**

El uso de sustancias químicas fertilizantes, plaguicidas o para el control de crecimiento de plantas ha ocasionado serios estragos en los suelos y las consecuencias, como en la mayoría de los daños ambientales, no son apreciables inmediatamente. La degradación de los suelos conduce a la desertificación y esto evidentemente significa a la pérdida de fertilidad y consecuentemente a la reducción de la productividad. Por ello, de los daños ambientales, el que está más relacionado con la inseguridad alimentaria y a la pobreza es la desertificación.

Esto ha significado a la sociedad un enorme costo humano y económico debido a que cada día son más y más las nuevas regiones áridas, semiáridas y sub húmedas secas del planeta. Todo esto a causa de las prácticas de la agricultura, que normalmente se han caracterizado por la explotación no sustentable de este recurso y ocurre que el hemisferio sur de este continente no es la excepción del mundo.

Todos los países miembros del Mercosur son Partes de la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha Contra la Desertificación (CNULCD), cuyo objetivo es luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en Africa, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación y asociación internacionales, en el marco de un enfoque integrado acorde con el Programa 21, para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas.

Ahora bien, la Convención ha dejado bastante claro la estrategia necesaria para el alcance de ese objetivo y ha precisado que para la consecución del mismo es necesario exigir la aplicación en las zonas afectadas de estrategias integradas a largo plazo que se centren simultáneamente en el aumento de la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras y recursos hídricos, todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida, especialmente a nivel comunitario.

En este sentido, la Convención propone que cada Parte debe formular programas de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía con la participación de la población y de las comunidades locales, siendo necesario para ello que, a niveles superiores, se cree un entorno propicio que facilite la adopción de medidas a los niveles nacional y local. Sin embargo, el desarrollo de las acciones no puede ocurrir únicamente a nivel nación, por tanto indica igualmente la Convención que se debe mejorar la cooperación y la coordinación a nivel subregional, regional e internacional, y encauzar mejor los recursos financieros, humanos, de organización y técnicos adonde se necesiten.

En el marco de esta Convención, el Mercosur ha atendido el llamado de cooperación a fin de mitigar la degradación de los suelos en la región. A tales efectos, dentro del SGT N° 6 se crea el Grupo *Ad Hoc* “Lucha contra la Desertificación y la Sequía” con el objetivo de avanzar en la formulación de una estrategia subregional de lucha contra este problema ambiental dentro de la región, así como incorporar esta temática en la agenda de desarrollo del Mercosur. Por ello, se le encomienda a este Grupo desarrollar un plan implementación de la primera fase de dicha estrategia para los años 2007-09.

En este sentido, por órgano del SGT N° 6 y del Grupo *Ad Hoc* se han emprendido estrategias para enfrentar esta problemática, alineadas a las nuevas directrices de la citada Convención dentro de las que se encuentra la propuesta de Acuerdo N° 01/07 de “Estrategia Mercosur de Lucha contra la Desertificación, la Degradación de la Tierra y los Efectos de la Sequía” aprobado por los Ministros de Ambiente del Mercosur en oportunidad de su VI Reunión, realizada en Asunción en 2007.

Durante la formulación de la estrategia, el Grupo *Ad Hoc* ha determinado a partir de evaluaciones nacionales disponibles de cada Estado Parte, que la productividad agropecuaria dentro del bloque se reduce, como consecuencia de la degradación de la tierra, a tasas de 3 a 7% anual del producto bruto del sector, y que los requerimientos de inversión con fines de evitar la degradación son inferiores a los costos que la degradación implica. Estos resultados obtenidos por el Grupo *Ad Hoc* no distan de los diversos estudios realizados en todo el mundo, los cuales arrojan resultados más o menos similares, aun y cuando estos estudios se limitan, en general, a los costos por erosión y no incluyen costos indirectos y extra-finca.

Del texto de la estrategia se desprenden los antecedentes examinados sobre la extensión del fenómeno de la desertificación y sequía y sus impactos en el producto nacional bruto de cada miembro del Mercosur y la intensificación proyectada de estos fenómenos por parte del Grupo *Ad Hoc*, demuestra la urgencia de abordar el tema en su plenitud. Así pues, lo han hecho los Estados Parte y Estados Asociados al comprometerse con programas de acción nacional y subregional de lucha contra la desertificación, la degradación de la tierra y los efectos de la sequía. En este sentido, la Reunión de Ministros de Ambiente, consciente de la urgencia que reviste el tema ha decidido comprometerse a sumarse a estos esfuerzos a través de la implementación de Estrategia.

Complementando las acciones estratégicas en materia de preservación de los suelos, el SGT N° 6 ha desarrollado otras acciones, tales como el Proyecto "Econormas Mercosur" y los "Planes Nacionales de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía", propuestos en el marco del "Programa Indicativo Regional (PIR) 2007-2013" de cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur. Este último es un proyecto piloto de iniciativa del bloque que busca integrar esfuerzos, congregando estrategias transversales nacionales a las estrategias regionales de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía, de modo de disponer de instrumentos institucionales que permitan armonizar y complementar las acciones recomendadas por la CNULCD.

#### **2.1.4. Emergencias ambientales**

La consolidación y profundización de la integración en el Mercosur no puede ser vista como un proceso meramente económico – comercial y al respecto se ha esgrimido en el Capítulo anterior. Por tanto, el establecimiento de acciones puntuales para atender las emergencias ambientales debe constituirse como una iniciativa comunitaria orientada a cada Estado Parte. En razón de esto, las acciones coordinadas entre los miembros del Mercosur sobre la materia han sido conducentes a que el CMC aprobara en el año 2004 mediante Decisión 14/04 el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales.

Esta norma surgió con ocasión de la necesidad de avanzar en la construcción del desarrollo sustentable en el Mercosur y así profundizar la solidaridad y la buena vecindad, con especial énfasis ante emergencias ambientales. Todo esto con la finalidad de mejorar la calidad de vida y las condiciones de seguridad de los ciudadanos de cada Estado Parte frente a las posibilidades de ocurrencias de emergencias ambientales. A tales efectos, cada miembro convino mediante el Protocolo, reglamentar las acciones de la cooperación y asistencia ante emergencias ambientales, estableciendo procedimientos que permitan actuar con mayor eficacia, rapidez y previsibilidad.

Conforme al texto del Protocolo, dentro del Mercosur se considera emergencia ambiental toda situación resultante de un fenómeno de origen natural o antrópico que sea susceptible de provocar graves daños al ambiente o a los ecosistemas y que, por sus características, requiera asistencia inmediata. Por tanto, el Protocolo impone la obligación a cada Estado Parte de prestar cooperación recíproca y asistencia cuando se produzca una emergencia que tenga consecuencias efectivas o potenciales en el medio ambiente o en la población de su propio territorio o de otro Estado Parte.

Sin embargo, es de considerar que las iniciativas que tengan a bien adelantar cada Estado integrante del bloque en caso de una emergencia ambiental, deben corresponderse con acciones tendientes a armonizar procedimientos compatibles para actuar en caso de emergencias ambientales y sobre este particular el Protocolo prescribe como necesario: el intercambio de información previa; el intercambio de experiencias en materia de prevención, mitigación, alerta, respuesta, reconstrucción y recuperación; el intercambio de información en materia de tecnologías aplicables; la planificación conjunta para reducción de riesgos; la elaboración de planes, programas y proyectos de contingencia para actuación conjunta; la incorporación de estadísticas sobre situaciones de emergencias ambientales; la creación de un banco de expertos en emergencias ambientales; la utilización de personal y medios de un Estado Parte a solicitud de otro; la prestación de apoyo técnico y logístico para atender a las emergencias ambientales; y la capacitación de recursos humanos.

En suma, este conjunto de obligaciones por demás coadyuva con el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones, ya que la cooperación entre cada miembro se traduce en la multiplicación de recursos para atender oportunamente una emergencia ambiental. Así mismo, la planificación y la prevención reducen la ocurrencia de emergencias ambientales y esto no es más que la generación de desarrollo sustentable dentro del Mercosur.

#### **2.1.5. Residuos y desechos**

Manifiesta el Sistema de Información Ambiental del Mercosur que toda actividad antropogénica tiene como consecuencia directa e inevitable la generación de residuos, ya sean como consecuencia del consumo de bienes o de actividades industriales o de servicios. Esta consideración no puede estar más cercana a la realidad, pues evidentemente el humano, como todo ser orgánico requiere de materia para procesarla con ocasión de su existencia y los residuos derivados de dicho proceso son depositados en el ambiente.

En atención a esto, consideró el Mercosur que cada Estado parte fomente el consumo responsable y la producción limpia con el objeto de reducir el impacto que causan los residuos y desechos a la salud y al ambiente.

Como bien es conocido, los residuos y desechos deben ser procesados adecuadamente para la prosecución de la meta antes referida, pero en muchas ocasiones los países no disponen de las capacidades de procesamiento necesarias o de las tecnologías adecuadas por lo que se hace necesario el movimiento transfronterizo de estos residuos. La generación de normativa ambiental sobre este particular no es de origen comunitario, por el contrario, la comunidad internacional por órgano del el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, ya ha dispuesto las medidas necesarias para enfrentar esta problemática ambiental.

Es así que el objetivo del Convenio de Basilea es proteger la salud de las personas y el ambiente, frente a los potenciales efectos perjudiciales devenidos de una gestión irracional de los residuos peligrosos, cuando éstos son sometidos a movimientos transfronterizos. A tales efectos, el Convenio hace una extensa definición y clasificación de los residuos y desechos, según su origen o naturaleza, a la vez que dispone las medias aplicables para su movimiento transfronterizo.

No obstante, no pretende el convenio otorgar el mismo destino a los desechos que expresamente regula, más bien indica tres posibles tratamientos que pueden recibir los mismos, los cuales se corresponden con: la disminución de la generación de desechos peligrosos y la promoción del Manejo Ambientalmente Racional (MAR) de los desechos peligrosos, dondequiera que se realice su eliminación; la restricción o minimización de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos, salvo en los casos especialmente previstos, y bajo las condiciones establecidas, respetando los principios de la gestión ambientalmente racional; y el establecimiento de un sistema reglamentario aplicable a casos en que los movimientos transfronterizos son permisibles.

Con relación al tratamiento de los residuos y desechos aludidos en el Convenio, dentro del Mercosur no se han generado normativas regulatorias de la materia, empero, el SGT N° 6 durante el desarrollo de sus actividades ha resuelto orientar los mecanismos de tratamiento de desechos y residuos conforme a los principios del Convenio de Basilea, por cuanto todos los Estaos Partes son miembros suscriptores del mismo y en consecuencia las obligaciones de cada uno sobre esta materia se encuentran armonizadas.

#### **2.1.6. Biodiversidad y genética**

Destaca el hecho que Mercosur este conformado por dos de los países considerados por las Naciones Unidas como “megadiversos”: Brasil y Venezuela. Esto significa que, según cifras del Centro de Monitoreo de la Conservación del Ambiente o UNEP-WCMC (por sus acrónimos en inglés de *United Nations Environment Programme's World Conservation Monitoring Center*), estos dos países concentran el setenta por ciento de la diversidad biológica del planeta. Por este motivo, no resulta extraño que además de estos dos países, el resto de los integrantes del Mercosur sean parte del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), cuyos objetivos son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Y es que adicional al índice de biodiversidad que caracteriza al Mercosur, todos sus países disponen de una importante diversidad cultural, con comunidades indígenas y locales, cuyos conocimientos y prácticas tradicionales son fundamentales para la conservación de la biodiversidad y su utilización sustentable. Sin embargo, hay que advertir que la biodiversidad debe ser aprovechada dentro del límite de funcionamiento de los ecosistemas para garantizar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos.

A pesar de los grandes esfuerzos nacionales que se han tomado, la pérdida de biodiversidad es un problema de alcance global, supera las fronteras y pone en riesgo la calidad de vida y del ambiente a causa de la interdependencia de las especies y los ecosistemas. Por otra parte, el impacto antropogénico es de carácter mayormente nacional, por ello las medidas mitigantes resultantes de las distintas estrategias deben nacer dentro de los países, en este caso del Mercosur, quienes tienen la mayor carga de responsabilidad en el tema por la alta acumulación de estos recursos indispensables para la humanidad.

Por todos estos argumentos y en desarrollo del CDB, los Ministros de Ambiente del Mercosur aprobaron en el año 2006 la Estrategia de Biodiversidad del Mercosur. Ésta tiene por objetivo desarrollar una estrategia que estimule la adopción de políticas y acciones integrales para asegurar la conservación, la recuperación y el uso sostenible de la biodiversidad, además de asegurar la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.

A tales efectos, considera el bloque que la diversidad biológica posee valor intrínseco y debe ser respetada independientemente del valor o uso que pudiera serle atribuido por las poblaciones humanas y debe ser aprovechada dentro del límite de funcionamiento de los ecosistemas, garantizando la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos como bien se ha indicado.

Tal como se ha planteado, las dimensiones del desarrollo sustentable sostienen que no solo el ambiente, economía y política forman parte del gran paradigma, también lo es la sociedad y cultura. Sobre este particular, la Estrategia emanada del Mercosur sostiene que la diversidad biológica alcanza la diversidad socio-cultural, que comprende la diversidad de valores, culturas y cosmovisiones, como requisito fundamental para la perpetuación de conocimientos y prácticas relevantes a su conservación, y como afirmación de la importancia y el derecho a la diversidad de la vida, en sentido amplio.

Como estos recursos son considerados de soberanía de cada Estado y consecuentemente no pueden ser vulnerados, la Estrategia del Mercosur hace una particular consideración dentro de sus principios que sostiene que la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad es una preocupación común a toda la humanidad, pero con responsabilidades diferenciadas, correspondiendo a los países desarrollados el aporte de recursos nuevos y adicionales, y la facilitación del acceso adecuado a tecnologías pertinentes para atender a las necesidades de los países en desarrollo.

Lo anterior no debe entenderse como el traslado de la responsabilidad de conservación por parte los países miembros del bloque, más bien es la definición de la corresponsabilidad que tienen los países desarrollados del mundo en cuanto a la sustentabilidad de la biodiversidad. No solo los daños ambientales trascienden las fronteras, también las bondades de la biodiversidad y directa o indirectamente todos los países del mundo se sirven de estos recursos y en mayor proporción los países desarrollados.

Esto no es una resolución caprichosa, la corresponsabilidad se deriva de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente en el Objetivo 7 referente a Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, en su apartado tercero que propone haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.

Igualmente, la Estrategia del Mercosur 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 de cada Estado Parte.

En suma, los esfuerzos de cooperación e integración de las acciones de protección de la biodiversidad en el ámbito del Mercosur contribuyen a la integración de los miembros como lo procuran las políticas ambientales.

### **2.1.7. Cambio climático**

Es propio del Mercosur considerar al cambio climático como un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. En este sentido, para la presentación de este vértice ambiental conviene señalar que dentro del bloque se ha considerado que la modificación del clima es un hecho real y por tanto la comunidad científica ha invertido valiosos esfuerzos por atender esta problemática.

No obstante el asunto climático dentro del Mercosur, además de merecer atención con ocasión de reducir los fenómenos que conducen a fomentar la alteración del normal desenvolvimiento del clima, ha sido estudiado desde amplias visiones, particularmente desde aquellas que desencadenan consecuencias para la vida. Es por ello que el Mercado, siguiendo consecuentemente el llamado de la comunidad internacional, se ha preocupado por la elaboración de planes conjuntos con la finalidad de evaluar, investigar, adaptar y mitigar el impacto del cambio climático, pero muy particularmente sobre la salud humana y, desde luego, con esfuerzos dirigidos a la protección de las poblaciones más vulnerables.

Ahora, resultaría inficioso presentar todos los avances que ha emprendido el Mercado en materia de cambio climático sin que en principio se precisara la articulación existente entre el compendio normativo comunitario y el conjunto de regulaciones derivadas de los tratados y acuerdos internacionales. De este modo se tiene que la piedra angular que ha fungido como base para la construcción de cada estrategia es la Declaración de Río de Janeiro sobre desarrollo y medio ambiente de 1992. Y es que no es coincidencia, pues en materia de control de sustancias y productos químicos ya descrita en el apartado 2.1.2 anterior, esta Declaración también se constituye en el punto de partida para la formulación de normativas reguladoras.

Conforme a esto, se tiene que en el Principio 7 de la aludida Declaración se establece que “los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la tierra” y es esto lo que modeló la voluntad del Mercado en dirigir a cada una de sus Partes a fomentar la conservación de la salud. De acuerdo a esto, el Mercosur por órgano de la Reunión Permanente de Ministros de Salud, promulgó el Acuerdo N° 12/09 sobre “Cambio Climático y Salud” a finales del año 2009.

Vista la estrecha vinculación definida por el Mercosur entre el cambio climático y la salud, no resulta azaroso que la Estrategia se haya elaborado tomando como referencia el “Plan Regional” de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en conjunto con la Organización Mundial de la Salud (OMS), en arreglo con los aportes de cada Estado Parte del Mercado y en concordancia con el “Plan global” de la OMS. Es así que todo se ha basado en la premisa de la protección de la salud humana y por tanto la Estrategia persigue fortalecer la capacidad del bloque para evaluar, monitorear la vulnerabilidad, riesgos e impactos sanitarios debidos al cambio climático.

Para ello, ha sido necesario el intercambio de información y conocimientos entre cada actor ejecutor, destacando como imprescindible la necesidad de introducir modificaciones en el sector salud para que cada Estado Parte se adapte a ese cambio y lograr que los sistemas estén preparados para proteger la salud de la población en cuanto al aumento de los riesgos relacionados con el clima. En particular, es preciso fortalecer las intervenciones esenciales de salud pública, con ahínco en los factores ambientales y socioeconómicos determinantes de la salud. Con relación a esto, la Estrategia dispone de objetivos, medidas y acciones, los cuales deben ser evaluados periódicamente a fin que sigan siendo un instrumento eficaz para enfrentar al cambio climático.

Como se ha apreciado, el cambio climático quizá haya sido uno de los aspectos ambientales que representa mayor riesgo para el desarrollo de la región, por cuanto este incide directamente en la salud de los ciudadanos, no obstante de los diversos efectos sobre la actividad económica de la región y del bloque, si se considera que la alteración de los ciclos regulares que definen las condiciones estacionarias en esta zona del planeta afectan también la producción de productos alimenticios y agrícolas. De acuerdo a los registros de fenómenos climatológicos se pueden apreciar incrementos en las descargas fluviales, aumento del caudal de los principales cuerpos de agua dulce y variaciones en las temperaturas de determinadas regiones.

Todas estas alteraciones incrementan la vulnerabilidad de los grupos sociales más sensibles, quienes a fin de cuentas se constituyen como los asentamientos humanos de más vieja data y cuyas actividades culturales, económicas y sociales se basan particularmente en la explotación de recursos naturales o en la dependencia de los mismos. Por ello, el Mercosur invierte esfuerzos en dirigir las acciones de las estrategias ambientales a fin no solo de atender las necesidades contemporáneas de la civilización moderna, sino que también en atender las de los pueblos indígenas y rurales quienes deben ser considerados como verdaderos ancestros y propietarios legítimos de los recursos naturales aprovechables.

Así ha sido abordado el asunto climático dentro del Mercado, pero los esfuerzos que ha emprendido la comunidad internacional para hacer frente a este fenómeno no se ha limitado a los avances que se han logrado por medio de la suscripción de acuerdos y tratados como los que hasta ahora se han presentado precedentemente. Por ello durante la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático organizada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en París del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015, la comunidad internacional de propuso como objetivo concluir el acuerdo mundial para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.

El objetivo propuesto fue logrado y por primera vez en la historia de la humanidad se suscribe un acuerdo universal sobre los métodos para reducir el cambio climático que fue aprobado por aclamación de aproximadamente 200 países del mundo y éste, denominado Acuerdo de París, fija como objetivo reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, a través de acciones como elevar los flujos financieros para caminar hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero, cuya sobreacumulación en la atmósfera por las actividades humanas ha desencadenado el cambio climático.

Como se ha podido apreciar, las acciones conducentes a mitigar el cambio climático dentro del Mercosur se han fundamentado en el compendio de obligaciones contenidas en las normas internacionales, por tanto, la entrada en vigor del Acuerdo de París supone un nuevo reto para el Mercado en el sentido de profundizar sobre las estrategias que buscan alcanzar la producción y consumo sustentable y la reducción de los daños irreversibles que han causado el cambio climático. Ahora bien, afirmar que el bloque no ha incorporado oportunamente el Acuerdo de París sería apresurado tomando en cuenta que se convertirá en jurídicamente vinculante si por lo menos 55 países que representen al menos el 55 por ciento de las emisiones globales de gases de efecto invernadero se adhieran a través de la firma seguida de su ratificación, aceptación y aprobación.

## **2.2. El ambiente dentro del intercambio comercial**

Se ha señalado suficientemente el asunto ambiental dentro del Mercosur, al punto de abordar el tema desde cada perspectiva, sin embargo, es indispensable considerar que tal vez la vinculación del ambiente con la actividad comercial es significativa, pues el comercio se desenvuelve en él y se vale de los recursos naturales para materializar el intercambio comercial. Es evidente que cada Estado explota sus atributos, desde cualquier factor de producción a saber: tierra, trabajo, capital o tecnología y es el primero de ellos en que evidentemente el bloque dispone de ventaja en el internacionalmente, tal como se ha mencionado tantas veces.

No obstante, el Mercosur ha adoptado ampliamente los principios definidos por el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IISD, por sus siglas en inglés de *International Institute for Sustainable Development*) denominados los principios de Winnipeg, concebidos para que los habitantes de la región adquieran mayor prosperidad proveniente del entorno comercial acompañada de un ambiente más saludable, toda vez que la agricultura, la producción de alimentos, el uso de las aguas y la explotación del resto de los recursos naturales disponen de elementos ambientales significativos. Estos principios son: equidad; eficiencia e internalización; integridad ambiental; cooperación internacional; subsidiariedad; apertura; y ciencia y precaución.

El primer principio, equidad, se ha basado en la promulgación de normas comunitarias en el marco de la equidad, comercio y ambiente. Por tanto, este principio dentro del Mercosur ha consistido en apoyar una distribución justa del capital físico y natural, del conocimiento y de la tecnología tanto en una misma generación como entre diferentes generaciones en las Américas (Von Moltke 2001: P-8), tal como lo ha acuñado la ISSD en el año 1993.

Ahora bien, ¿por qué evaluar la relación del ambiente con el comercio desde las aristas de la equidad? La respuesta a esta interrogante es sencilla, por cuanto el auge del comercio internacional como alternativa al desarrollo económico y como promotor de crecimiento, no puede permitirse un recorrido deliberado, sin estrategias o sin políticas que orienten a resultados eficaces, efectivos y eficientes. Se sabe que el fomento del intercambio comercial se ha logrado gracias a la eliminación de barreras que obstaculizan al comercio, la transferencia de tecnologías, la promoción de políticas de cooperación que mejoren las capacidades económicas de cada Parte y la integración de políticas económicas y sociales. Sin embargo, el tiempo ha demostrado que si bien la unión de todas estas estrategias ha procurado el crecimiento del comercio internacional, el mismo no ha generado desarrollo sustentable.

Es así que el principio de equidad garantiza la sustentabilidad del desarrollo si lo que se ha trazado como estrategia ha sido el fomento del intercambio comercial. Durante el desarrollo del primer Capítulo se ha podido comprobar que desde el inicio, el nacimiento del Mercosur siempre ha contado como escenario de fondo el comercio existente entre cada socio e incluso, lo que ha ocupado más líneas de los textos de cada Tratado, Acuerdo o Protocolo ha sido la prosecución de la eliminación de barreras arancelarias a través del establecimiento de programas de liberación comercial, el establecimiento de una unión aduanera a través de la adopción de un Arancel Externo Común, dentro de muchas otras aspectos económicos-comerciales que siempre son protagonistas dentro de motor de la integración.

Sin embargo, desde ese mismo inicio el ambiente siempre fue uno de los aspectos a salvaguardar durante el proceso de integración, pues nótese que dentro de la invocación de las consideraciones del Tratado de Asunción se señala que la integración debe ser alcanzada mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, dentro del resto de aspectos relevantes para el proceso. Entonces, ¿cómo se materializa el principio de equidad dentro del Mercosur durante el fomento de la actividad comercial intrazona? Todo a través de los elementos que se describen *infra*.

El primero se corresponde con mecanismos de cooperación técnica en el área ambiental y programas de ayuda para el fortalecimiento institucional de los organismos del sector comercial, tal como lo acuña el artículo 6 del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, del cual se infiere que los mecanismos de cooperación que se tengan a bien adelantar con el objeto de profundizar el análisis de los problemas ambientales deben estar acompañados de acciones que incrementen el intercambio de información sobre los aspectos que puedan afectar al comercio o las condiciones de competitividad.

En segundo lugar se tiene como necesario el intercambio de experiencias y programas comunes referentes a la mejora de las capacidades para el desenvolvimiento de tecnologías aptas para el desarrollo sustentable. El intercambio de experiencias es vital para la formulación de políticas domésticas que favorezcan la equidad y, desde luego, todo se debe desenvolver en atención al grado de desarrollo de cada país por cuanto esto podría ser la tranca para la prosecución de los objetivos. Sin embargo, el Mercosur cuenta con mecanismos de reducción de asimetrías como bien se ha expresado anteriormente, de modo que no se debe considerar que dichos mecanismos han de ser invocados únicamente para temas económicos, por supuesto operan igualmente para aquellos aspectos tecnológicos o industriales como pudiese ser la aplicación de técnicas ambientales ya probadas y certificadas por alguno de los socios.

En tercer lugar y por último aspecto se tienen los mecanismos que faciliten la transferencia de tecnologías limpias al interior del grupo. Como ha sido basto el abordaje del asunto en todas las teorías de desarrollo, la transferencia de tecnología no es sólo necesaria para el desarrollo económico de un Estado, también lo es para el alcance del desarrollo sustentable desde las amplias dimensiones del mismo. El comercio no sólo se debe valer de los avances tecnológicos para aventajar los flujos de capitales entre naciones o incrementar los ingresos de divisas extranjeras, pues es propio que garantice que todo nuevo avance ocurra a través de tecnologías limpias que permitan, si es el caso, la explotación de recursos de manera sustentable.

El segundo principio dentro de la relación entre comercio y ambiente adoptado por el Mercosur es el de eficiencia e internalización. Al respecto señala la CEPAL que debe entenderse como competitividad auténtica aquella basada en la incorporación de innovaciones a los productos y procesos de trabajo a través de mecanismos que resulten en ganancias genuinas en materia de productividad. No obstante el IISD acuña que el principio de eficiencia e internalización de costos consiste en apoyar un uso más eficiente de los recursos y asegurar que sus valores verdaderos se reflejen en los costos a través de un régimen de comercio más desarrollado en las Américas.

Destaca por demás la naturaleza económica y social de la eficiencia, pues el modo sistemático de su alcance según las propuestas económicas de la propia CEPAL consiste en: mayor calificación de la mano de obra a través del fomento de la educación; preponderancia de modelos de trabajo fundamentados en la justicia social y adecuada distribución de las ganancias entre los trabajadores que consecuentemente redundan en un incremento de la demanda interna a causa del incremento del poder adquisitivo y en un crecimiento de la producción; incentivos para la generación de tecnologías innovadoras que se ajusten al crecimiento y garanticen oportunas respuestas; y lógicamente un papel regulador por parte del sector público ya que este debe garantizar la reducción de desigualdades, eliminación de la pobreza y tutela del ambiente.

Sin embargo, es natural identificar que en las economías de cada uno de los Estados de la región, la aplicación de modelos de eficiencia si bien alcanzan resultados de desarrollo en los términos que describe la CEPAL, esto ocurre generando como resultado la externalización de los costos ambientales y la sobreexplotación de los recursos naturales, entendiéndose la externalización como la diferencia entre el precio de mercado de un producto y el costo social. Es evidente que algunas economías de los socios del Mercado se caracterizan por conservar actividades altamente contaminantes o de extracción indiscriminada de recursos, tal como se aprecia en la actividad agrícola o en la explotación petrolera.

De este modo, significa un gran reto para el Mercosur adelantar esfuerzos en acciones que orienten a la internalización de los costos ambientales, pero no ha sido imposible. Hay que observar lo prescrito en el artículo 3f del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, que indica que los Estados Partes deberán orientarse a fomentar la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión. Por supuesto que estos costos se refieren a la pérdida de calidad del ambiente por la sobreexplotación.

Pero es preciso indicar cuáles son los instrumentos que se emplean dentro del Mercado para controlar la degeneración ambiental derivada de la aplicación del principio de eficiencia. Estos no son más que permisos, licencias o límites de producción o emisiones, los cuales son bastante rígidos o poco flexibles. Sobre este particular acotan algunos expertos o revelan algunos estudios empíricos que dichos controles no fomentan el reparo ambiental, verbigracia, los límites para la emisión de fuentes móviles no permiten sancionar a quienes se ajustan por encima de los percentiles de producción y la fuente de contaminación continúa. Por tanto los costos ambientales persisten y no se trasladan a los causantes.

Para hacer frente a esta situación que representa una zona de confort para los agentes contaminantes que se ajustan a las restricciones ambientales y no reducen las actividades contaminantes, el Mercado podría adoptar el lineamiento propuesto en los principios de la Declaración de Río y de la Agenda 21, donde se indica la internalización de costos ambientales por medio de instrumentos económicos, entre los cuales figuran: gravámenes para contaminadores y usuarios de recursos naturales; subsidios para quienes usan prácticas que no lesionan el ambiente; creación de mercados de compraventa de permisos de contaminación; incentivo al ecoetiquetado y otras formas de promover la demanda de productos ambientalmente sanos; y expedición de leyes que penalicen a los agentes del daño ambiental.

Aunque estos instrumentos no son incompatibles con los mecanismos de control ambiental para las actividades del comercio, es imprescindible advertir que de ser aplicados, el sector público tiene la imperiosa necesidad de vigilar que los pagos que se realicen con ocasión de instrumentos económicos tales como gravámenes para contaminadores y la compra de permisos de contaminación no se traduzcan en la fijación de precios para degradar el ambiente, es decir, el simple costo que ha de pagar el agente económico para preservar su mercado sin que internalice la necesidad de generar desarrollo sustentable.

Por su parte el tercer principio, de integridad ambiental, es abordado por el IISD del modo siguiente: los regímenes comerciales en desarrollo en las Américas deben contribuir a preservar la integridad ambiental identificando y respetando los límites a la capacidad regenerativa de los ecosistemas, evitando daños irreversibles a las poblaciones y especies de plantas y animales, asegurando la protección de áreas de gran valor que corran peligro. Entonces, considerando que el comercio y el desarrollo deben articularse de modo tal que se respete la integridad del ambiente, es en este principio que corresponde conocer cómo ha subsumido el Mercado sendos aspectos con aspectos ambientales dentro del ordenamiento jurídico comunitario.

En cuanto a esto se tiene que el Tratado de Asunción más que considerar la conservación del ambiente dentro de sus disposiciones introductorias, no define con precisión dentro de su cuerpo cómo se incorpora el principio de integridad ambiental dentro de la larga carrera de integración de los Estados Partes. A pesar de esto, si se puede encontrar evidencia de la integración de los aspectos ambientales con el comercio y desarrollo dentro del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, visto que el mismo hace vasta referencia a cómo deben ocurrir las transacciones comerciales con arreglo de la conservación ambiental.

En su texto, el artículo 3a) del Acuerdo sostiene que los Estados Partes deberán orientarse, inter alia, por la promoción de la protección del medio ambiente y del aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles mediante la coordinación de políticas sectoriales, sobre la base de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Por ello, toda norma que se derive del Acuerdo marco debe asegurar que los regímenes comerciales sean ejercidos favoreciendo el desarrollo sustentable.

Entonces, debe entenderse que en suma los principios propuestos en el texto del acuerdo se corresponden con el de integridad ambiental, particularmente con la acción precautoria que ha de considerarse durante la formulación de políticas sectoriales. Así pues, la falta de certeza científica no se puede tomar como justificación para eludir la adopción de medidas eficaces y tendientes a evitar daños ambientales durante la formulación de políticas sectoriales como las económicas y comerciales.

El carácter armónico que guarda el principio de integridad ambiental con los principios desarrollados en el Acuerdo marco facilita la exposición de este apartado, habida cuenta que el único inconveniente que pudiese dificultar que cada socio del Mercado se desenvuelva en sintonía con la integridad ambiental lo es la propia naturaleza intergubernamental del Mercosur y los conflictos en cuanto la aplicación de las normas comunitarias en las legislaciones internas de cada Parte. Es por ello que debe ser preocupación del órgano ejecutivo del Mercosur fomentar el crecimiento y conservación de los sistemas de información ambiental, con el objeto de que cada cuerpo ejecutivo o legislador disponga de las estrategias que se han creado para garantizar la integridad entre ambiente comercio.

También es fundamental la invocación de los mecanismos de solución de controversias existentes por varias razones: la inexistencia de fronteras para los daños ambientales; la naturaleza bilateral o multilateral del intercambio comercial; y la existencia de relacionamiento comercial intrazona y extrazona. Y es que en caso de que una de las partes considere vulnerada la integridad del ambiente por actividades comerciales, los órganos como los tribunales de solución de controversias evidentemente concurrirán a los instrumentos jurídicos ambientales existentes en el Mercado para garantizar la gradualidad, flexibilidad y el equilibrio dentro del desarrollo de las relaciones comerciales.

Seguido se tiene el principio de cooperación internacional que consiste en que los regímenes comerciales que se están desarrollando promuevan vínculos entre fronteras e identidades y mejoren los sistemas internacionales de cooperación en todos los niveles. De aquí es que se puede afirmar que la cooperación internacional juega un papel clave para que cada país del Mercosur alcance el desarrollo sustentable y la suma de los logros domésticos se traduzca en el desarrollo de la región.

El Mercosur debe velar por el fortalecimiento de la capacidad de negociación ambiental internacional, a pesar de que es un elemento característico de esta el alto nivel político que contiene y las necesidades técnicas y científicas que comporta. Una vía de fortalecimiento sería la creación de un fondo especial para potenciar la capacidad de negociación de los socios pequeños del Mercosur y de otros sectores seleccionados (Von Moltke 2001: P-22), bien entendido que las limitaciones económicas colocan la tutela ambiental en un segundo plano o conllevan a que el sector que experimente mayor sacrificio sea el ambiental cuando de distribución del gasto público se trata.

El Mercado no sólo debe velar por la promulgación de normativas que funjan como punto de partida para el desarrollo sustentable, también debe invertir esfuerzos por favorecer la participación de cada miembro durante los procesos de negociación internacional y quizá este haya sido uno de los puntos débiles dentro de la creación de los Grupos permanentes de trabajo de donde se derivan las estrategias para la integración y para el desarrollo. Sin embargo, esto no ha representado detenimientos para la emanación de instrumentos de cooperación, de los cuales se pueden citar: el Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa; y el Protocolo adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur en materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales; entre otros.

En otro orden, la cooperación internacional ha quedado evidenciada a través de la creación del sistema de información ambiental del Mercosur, el cual ha sido definido por el Propio Mercado como un sistema que centraliza información sobre las acciones, productos y resultados de las actividades del SGT N°6, y de la RMMA, contribuyendo a la transparencia de las negociaciones y a su divulgación y que facilita además el acceso a la información ambiental de los Estados Partes de manera integrada para su difusión al público en general.

Dentro de las ventajas del sistema de información ambiental del Mercosur destaca como relevante que el mismo ha facilitado a cada socio registrar una contabilidad sobre los recursos naturales incorporando así al ambiente en el sistema central de cuentas nacionales de cada Parte, bien entendido que este último es un registro sistemático y amplio de medición, para un período, de los flujos relacionados con la producción de bienes y servicios, la generación del ingreso, distribución y redistribución del ingreso, la acumulación de capital, y los balances de activos y pasivos para una fecha determinada. El registro de los activos y pasivos ambientales dentro de los Sistemas de Cuentas Nacionales ha permitido desarrollar una metodología e indicadores para medir el impacto del comercio en la biodiversidad y el medio ambiente. Y es que de esta forma, la cooperación internacional es que puede coadyuvar con el desarrollo sustentable valiéndose del comercio como una actividad generadora de beneficios para los ciudadanos.

En cuanto al principio de subsidiariedad se tiene que consiste en lograr que la toma de decisiones ocurra en el nivel más adecuado posible. Dependiendo de la naturaleza del problema, los regímenes comerciales en desarrollo en las Américas deberán asegurar que se asigne prioridad al nivel político y jurisdiccional más local en consonancia con la efectividad.

Siempre se ha tenido muy en cuenta la soberanía de cada país para la administración de sus recursos naturales, al igual que para la mitigación de los

daños causados al ambiente, pero como se ha mencionado en varias ocasiones, los daños ambientales no tienen fronteras y cuando es así, también es oportuna la consideración del resto de la comunidad internacional para el reparo de los mismos. Es a través de situaciones como estas que se puede explicar el principio de subsidiaridad dentro del Mercosur. Inicialmente postula el principio de que la toma de decisiones debe ocurrir en el nivel más adecuado, lo que significa que no sólo le corresponde a los Estados como entes soberanos la resolución de los problemas ambientales, por cuanto es menester considerar las propuestas del resto de los sectores, privados e incluso de la ciudadanía.

Conforme a esto, la promoción de la participación de la sociedad civil dentro del tratamiento de las cuestiones ambientales durante el proceso de integración, amplía la cosmovisión de los órganos decisorios del bloque permitiendo así la toma de decisiones más acertadas y ajustadas a las verdaderas necesidades que existen. Ahora, se puede identificar que dentro de la estructura institucional del Mercosur no existen barreras que dificulten la gobernabilidad integral de los asuntos ambientales, es decir, existe la posibilidad de tomar las decisiones en el nivel jurisdiccional más bajo con la participación de todos los afectados, lo que a fin de cuentas es el principio de subsidiaridad.

No obstante lo anterior, el entorno más favorable para la prosecución del principio de subsidiaridad es la profundización del estado de derecho y la negociación, a fin de reducir la discrecionalidad por parte de los actores que podría agudizar los efectos adversos al ambiente y la formulación de normas ambientales que no atienden las verdaderas necesidades. Esto muestra la complejidad del principio para ser aplicado y la fortaleza institucional que debe existir dentro del bloque para que el mismo sea efectivo. Por tanto, deben existir espacios públicos donde los entes involucrados se nutran de la información necesaria y puedan tomar decisiones debidamente fundamentadas y para ello, el órgano institucional del Mercado, responsable de orquestar la participación integral, debe garantizar la permanencia de dichos espacios y no concebirlos únicamente cuando surjan las problemáticas.

Con mayor precisión se puede indicar que el órgano dentro de la estructura institucional del Mercosur que puede afianzar el principio de subsidiaridad en materia ambiental es el Foro Consultivo Económico-Social, cuyo Reglamento lo faculta para promover la participación de la sociedad civil y su integración al proceso de construcción del Mercosur, destacando la dimensión social del proceso. Sin embargo, únicamente la sección argentina es la que cuenta con organizaciones ambientales que velan por los temas en este sector.

Entre tanto, el principio de apertura esta encarnado en la transparencia y consiste en que los regímenes comerciales en desarrollo se negocien de manera abierta y participativa, para lo cual será necesario fortalecer la vinculación activa de la sociedad civil en tales procesos en las Américas, conforme lo postula el propio IISD. Este principio se ajusta perfectamente al espíritu del Foro Consultivo Económico-Social antes explicado, pues como se puede notar la participación es el pilar del principio de apertura. Pero en la práctica, las distintas actas del órgano ejecutivo del Mercado, el Consejo, demuestran que pocas son las veces que el mismo consulta al Foro para la promulgación de Decisiones, por el contrario, las opiniones del Foro son generadas espontáneamente del consenso de sus integrantes sobre temas particularmente importantes.

La transparencia es parte integrante del principio de apertura y en el Mercosur esta se evidencia cuando la información respecto al estado del ambiente es de carácter público y de fácil acceso. Por ello, el establecimiento de un sistema de información ambiental no solamente soporta el principio de cooperación internacional, también profundiza el principio de apertura. Con acceso a la oportuna información la sociedad civil en compañía del sector público dispondrá de los recursos necesarios para la consolidación del proceso de toma de decisiones y a la vez hay que acotar que esta integración de actores favorece el conocimiento científico y técnico que requieren los asuntos ambientales.

Finalmente el IISD propone el principio de ciencia y precaución, consistente en que los regímenes comerciales que se están desarrollando utilicen criterios científicos objetivos que conduzcan al equilibrio entre la toma de mejores decisiones para el largo plazo y la satisfacción de las necesidades a corto plazo, a la luz de la incertidumbre científica. Se sabe que la ciencia no provee resultados inequívocos o irrefutables que permitan conocer y evaluar los efectos de la actividad antrópica en el ambiente en forma absoluta, por ello la precaución es necesaria al momento de legislar en materia ambiental.

La incertidumbre tiene un considerable impacto dentro de la formulación de la política ambiental, por ello no es coincidencia que la doctrina sea extensa en cuanto al principio de precaución cuando de ambiente se trata, pero de todo lo que concluyen concurrentemente los autores es que la precaución es necesaria para la formulación de la norma ambiental. En este sentido, como ocurre en la legislación nacional, el principio de precaución está materializado en medidas de prevención dentro del ordenamiento jurídico, las cuales están dirigidas a proteger al ambiente como bien jurídico de modo tal que ni siquiera se logre perpetrar daño alguno como es común en materia de derecho ambiental. Consecuentemente, la precaución dentro del Mercosur está dirigida a reducir el riesgo al cual puede estar sometido el ambiente sin que esto garantice su erradicación.

También, es común que dentro del Mercado se haya erradicado progresivamente dentro de aplicación de medidas la consideración de la capacidad de carga o asimilación del medio ambiente. Asumir que la resiliencia de los ecosistemas o de la vida en sí del ambiente es suficiente para permitirse el uso o explotación de los recursos naturales es sumamente riesgoso y por ello el principio de precaución se ha apoderado como regla fundamental dentro del ordenamiento jurídico. Así se puede apreciar que las Directrices Básicas en materia de Política Ambiental (Resolución GMC10/94) sugieren instrumentos que responden a una perspectiva preventiva y precautoria de la política ambiental, específicamente en la Directriz 5, donde se plantea la necesidad de adoptar la práctica de licencia y habilitación ambiental para todas las actividades potencialmente degradantes del medio ambiente, incluyendo las evaluaciones de impacto ambiental.

Así mismo, las disposiciones del Acuerdo Sanitario y Fitosanitario entre los Estados partes del Mercosur, en su artículo 5.2 indica la adopción de medidas precautorias transitorias cuando la evidencia científica disponible no conduzca a un juicio definitivo sobre la seguridad de un producto o proceso, estableciendo un plazo de 90 días para recolectar la información adicional que permita hacer una evaluación más objetiva del riesgo y tomar las medidas pertinentes.

Otro elemento que ha considerado el Mercosur para la fijación del principio de precaución es la inversión de la carga de la prueba. Desde el punto de vista procedimental una de las consecuencias más relevantes de la aplicación del principio de precaución es la inversión de la carga de la prueba, pues naturalmente si una de los actores involucrados plantea que cierta actividad es pernicioso para el ambiente éste tiene la obligación de probarlo. Contrariamente el principio de precaución dispone de la bondad que supone la incertidumbre o la falta de fundamento científico sobre el impacto ambiental de una actividad para considerarla suficientemente peligrosa y en consecuencia, corresponde al agente que materializa la actividad probar que la misma no es suficientemente pernicioso o en definitiva no representa un riesgo para el buen estado del ambiente.

En suma, la adopción del principio de precaución quizá sea el que más se haya profundizado dentro de la relación entre comercio y ambiente que con este apartado se pretende describir. Los agentes del comercio internacional disponen de acceso suficiente a la información ambiental dentro del Mercado y es profusamente conocido por ellos que toda actividad comercial que represente riesgos ambientales estará finamente regulada por normativas cuyo hilo conductor será la precaución. Desde luego que la aplicación de políticas en materia ambiental en el Mercosur no pretenden traducirse en nuevas barreras técnicas al comercio, por lo que la propia precaución es evaluada tomando en cuenta tanto la necesidad de perpetrar la conservación del ambiente, así como las necesidades de desarrollo que comporta la ciudadanía dentro del bloque.

Es así que estos principios son los rectores de la relación entre comercio y ambiente dentro del Mercosur, procurando que esto se fuente de desarrollo sustentable para la región.

### **CAPÍTULO III**

## **LA ADHESIÓN DE VENEZUELA AL MERCOSUR**

La historia del relacionamiento comercial de Venezuela ha demostrado el constante interés de aliar fuerzas en la región para la creación de un espacio de libre comercio en la región y esto claramente se subsume dentro de las políticas nacionales concebidas para el alcance del desarrollo, sin embargo, no es interés remontarse hasta los orígenes de la República, pues es suficiente exponer el proceso de salida de Venezuela de la CAN, el periodo de transición sin pertenecer a ningún bloque de integración y el proceso de adhesión al Mercosur.

Agregado a esto, el 22 de abril de 2006 Venezuela a través del respectivo texto manifiesta su voluntad de denunciar el Acuerdo de Cartagena, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 del propio Acuerdo, indicando que negociaciones y firma de los Tratados de Libre Comercio (TLC) por parte de Colombia y Perú con los Estados Unidos de América, han conformado un nuevo cuerpo legal que pretende asimilar la normativa de los TLC a la CAN, cambiando de facto su naturaleza y principios originales. Así mismo, a criterio de Venezuela los TLC impulsan una injusta distribución de la riqueza y frenan el impulso del desarrollo integral del pueblo, provocando la progresiva desaparición de sectores productivos nacionales y la consecuente pérdida de soberanía económica

Esto no resultó novedoso para la comunidad internacional vista la amplia promulgación de la nueva perspectiva económica que en ese momento definía Venezuela ante sus principales socios comerciales y aunado a la oposición expresada ante la implementación del Área de Libre Comercio de las Américas acompañada de la presentación de la Alternativa Bolivariana planteada y concebida bajo los principios políticos que en el continente surgían.

De este modo, Venezuela se abre a nuevas alternativas para la definición de la política comercial que debería asumir a partir de ese momento. Sin embargo, la decisión de Venezuela en este particular no fue azarosa, por el contrario, se desarrollaba dentro de un escenario de nuevas alianzas comerciales que en suma significarían mayores ventajas en el mercado internacional. Esto se desprende de la cada vez más estrecha y afinada suscripción y ratificación de tratados de naturaleza comercial con el pujante bloque que en el sur se encuentra y como bien se ha manifestado anteriormente concentraba una considerable acumulación de recursos y sobretodo contaba con la participación de la economía más emergente del hemisferio que es Brasil.

No se pretende desarrollar una opinión política o comercial con la descripción de estos procesos por cuanto es suficiente apreciar el comportamiento y proliferación de los instrumentos comerciales que circundaron el proceso de salida de Venezuela de la CAN. Por tanto, a continuación conviene hacer análisis de las características y alcances de los instrumentos comerciales que en definitiva se constituyeron como los pilares fundacionales del ingreso de Venezuela al Mercosur y de esto se relatará a continuación.

Es necesario considerar que el proceso de denuncia y de adhesión ocurrieron sobrepuestos, habida cuenta de un periodo de aproximadamente cinco años en los que Venezuela no perteneció a ningún esquema de integración, pero que funcionó para la resolución de los aspectos normativos que en ese momento abandonaba y para el análisis de las nuevas responsabilidades que asumiría ante el ya latente ingreso a la integración del sur. Se suma a esto también el vacío normativo que comportaron algunos sectores y el retraso en el cumplimiento de otras obligaciones internacionales vinculadas a estos procesos.

Ahora, corresponde indicar que unos pocos años antes de la denuncia de Venezuela a la CAN, ella al igual que el resto de los integrantes deseaban ampliar las perspectivas económicas generales, se experimentó en ese entonces un desmesurado interés en integrar a estas economías con las de los vecinos sureños y estos, desde luego, demostraron las mismas intenciones pues le correspondieron durante los complejos procesos de acercamiento y negociación de instrumentos que apuntaban a este objetivo. Es así que se promulgaron una serie de tratados, acuerdos y convenios comerciales que disponían la reducción de los impuestos de importación con el fiel convencimiento de propiciar el intercambio comercial y la complementación económica.

En este orden, en abril de 1998 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, Estados Partes del Mercosur y Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, Países Miembros de la Comunidad Andina suscribieron el Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio entre la CAN y el Mercosur (AAP.A14TM N°. 11). Este Acuerdo se caracterizó por complementar la negociación del área de libre comercio en dos etapas a saber: la negociación de un acuerdo de preferencias arancelarias hasta el 30 de setiembre de 1998; y un acuerdo de libre comercio entre el 1º de octubre de 1998 y el 31 de diciembre de 1999.

La primera etapa, las negociaciones del acuerdo de preferencias arancelarias entre los dos bloques comenzó en junio de 1998. Sin embargo, en el año 1999, Brasil solicitó la apertura de dos procesos de negociación de acuerdos de preferencias: el primero, donde los países de la CAN negociarían únicamente con Brasil; y el segundo, en el que los países de la CAN negociarían con Argentina, Paraguay y Uruguay. Por su parte, las negociaciones entre Brasil y la CAN concluyeron en julio de 1999 y en agosto del mismo año se firmó el Acuerdo entre Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, depositándose en la ALADI como el Acuerdo de Complementación Económica N° 39 (ACE 39). Simultáneamente, Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela suscribieron en junio de 2000 un acuerdo de preferencias arancelarias depositado en ALADI como el Acuerdo de Complementación Económica N° 48 (ACE 48). Ambos acuerdos podían ser renovados por acuerdo entre las Partes Signatarias y serían reemplazados una vez vigentes para la creación de un área de libre comercio.

La segunda etapa, la creación de una zona de libre comercio entre la CAN y Mercosur, comenzó en el año 2001. En este sentido, en diciembre de 2002 los Estados Partes del Mercosur y los Países Miembros de la CAN firmaron un acuerdo marco para la conformación de una zona de libre comercio que fue depositado en la ALADI como el Acuerdo de Complementación Económica N° 56 (ACE 56). A través de este Acuerdo, los países de la CAN y de Mercosur reiteraron su decisión de conformar un área de libre comercio antes del 31 de diciembre de 2003, a lo que agregaron que el Acuerdo de Complementación Económica N° 36 entre Bolivia y Mercosur, suscrito en diciembre de 1996, seguiría vigente.

Esto se manifiesta en grandes esfuerzos por iniciar lo que quizá haya sido la iniciativa más importante en la región por implementar verdaderos mecanismos de integración entre las naciones de Latinoamérica. Hay que tener en cuenta que uno de los primeros pasos de la integración es el establecimiento del libre comercio, fórmula que se ha ajustado a las ya experimentadas uniones del mundo como la europea. Quizá no ha sido expresa esta intención, pero eran evidentes las intenciones y de estas no escapó Venezuela, quien identificó el escenario perfecto de acercamiento al Mercosur y atendió diligentemente cada obligación derivada de los nuevos acuerdos suscritos. No obstante estos avances, más adelante se sigue confeccionando la nueva estrategia comercial.

Por ello y en cumplimiento de los compromisos contraídos en el Acuerdo de Complementación Económica N° 56, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y Colombia, Ecuador y Venezuela suscriben el ACE 59, el 18 de octubre de 2004. Considerado, por lo menos en Venezuela, como el acuerdo comercial de más grande envergadura y alcance, por demás complejo a causa de la cantidad de Partes signatarias y por las técnicas aplicadas para su prosecución. El objetivo de este acuerdo es formar un área de libre comercio mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias que afecten al comercio recíproco.

A pesar del estrecho acercamiento de estos países que coincidían en sostener que los programas de liberación eran adecuados, Perú resuelve concluir sus negociaciones de un tratado de libre comercio con Mercosur, a través del ACE 58 de fecha 25 de agosto de 2003, contentivo de las condiciones en que el proceso de apertura comercial ocurriría entre las parte, el cual no distaba mucho del convenido en el ACE 59.

Es así que Venezuela incursiona en el camino de integración con el bloque económico del sur, a través de la promoción del estrechamiento de las relaciones comerciales por medio de tratados y acuerdos de liberación de restricciones arancelarias, las cuales a fin de cuentas son las que se traducen en verdaderas barreras para la integración y de las que se puede apreciar una marcada dificultad para superar, hecho claramente superado si se evalúa el contenido y alcance del ACE 59.

Sin embargo, el deseo de integración fue más allá, al punto de que Venezuela manifestase personalmente las intenciones de ya no ser un miembro asociado del Mercado sino más bien una de las partes contratantes, hecho que no distó de las intenciones desde el mismo momento en que se iniciaron las relaciones entre la CAN y el Mercosur. En este sentido, se tiene que el 04 de julio de 2006 los países miembros del Mercado acordaron la Adhesión de Venezuela, pactando para ello el Protocolo de Adhesión necesario para que este nuevo integrante formase parte contratante del Tratado de Asunción; el Protocolo de Olivos; el Protocolo de Ouro Preto; el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias del Mercosur; y la Lista de Productos Paraguayos y Uruguayos que, conforme al artículo 5 del propio Protocolo de adhesión, gozarían de desgravación total e inmediata por parte de Venezuela.

Consideraron los promotores del Protocolo de Adhesión que el mismo favorecerá la prosecución del proceso de integración, que en si se constituye como un instrumento para promover el desarrollo integral, enfrentar la pobreza y la exclusión social, basado en la complementación, la solidaridad y la cooperación.

En este contexto, consideraron los Ejecutivos Nacionales de cada Estado Parte que Venezuela deberá desarrollar su integración en el Mercosur conforme a los compromisos derivados del Protocolo, bajo los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, reconocimiento de las asimetrías, y del tratamiento diferencial, así como los principios de seguridad alimentaria, medios de subsistencia y desarrollo rural integral. Como resulta evidente, todas estas disposiciones desarrollaron su naturaleza normativa en los distintos instrumentos que ahora fungen como fuente de derecho comunitario para Venezuela, como es el Protocolo de Adhesión ya aludido.

Por estos motivos y en atención al nuevo compromiso, el cuerpo legislativo venezolano promulgó la Ley Aprobatoria del Protocolo de Adhesión, de donde evidentemente se derivaron obligaciones, figurando por ejemplo: a) la obligación de adoptar el acervo normativo; b) la creación de un Grupo de Trabajo *Ad Hoc* encargado de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en dicho Protocolo; y c) llevar a cabo la adopción de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) y el Arancel Externo Común del Mercosur (AEC). De este modo, cada una de las entidades de la Administración Pública venezolana construyeron los mecanismos y sistemas para atender todas estas necesidades, al igual que participaron como observadores con voz y sin voto dentro de cada Sesión ordinaria y Plenaria dentro del Mercado.

No obstante y a pesar de que los asuntos técnicos se encontraban debidamente atendidos tanto por la Administración venezolana así como por cada delegación designada por parte del Mercado, no se puede despreciar el hecho de que el panorama político internacional incidió sustanciosamente sobre la materialización de la adhesión, habida cuenta de los retrasos por parte de los órganos legislativos de Brasil y de Paraguay en cuanto aprobar internamente la adhesión definitiva de Venezuela al Mercosur. Esto significó que los grupos *Ad Hoc* una vez culminada la adopción de los compromisos estuviesen a la espera de la aplicación de los nuevos instrumentos normativos concebidos.

Así pues, no fue sino hasta el primer semestre del año 2012 que se hallara la totalidad de las respectivas aprobaciones por órgano de los cuerpos legislativos de los miembros del Mercado, deviniendo esto evidentemente en la sanción definitiva y automática de la adhesión de Venezuela, pero no por causa del normal desenvolvimiento de cada requisito jurídico requerido, sino que a consecuencia de la suspensión de Paraguay como miembro por la destitución de su presidente en juicio político. Es así que el 29 de junio de ese mismo año, durante la Cumbre de Mendoza se declara la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al Mercado, depositándose el respectivo instrumento de ratificación por parte de este país ante la ALADI el 13 de julio de 2012.

Esto significó la reactivación de los grupos de trabajo *Ad Hoc* quienes fueron los responsables iniciales de adoptar el acervo normativo del Mercado. A tales efectos, el Ejecutivo Nacional venezolano decretó el 30 de julio de 2012, la creación de la “Comisión Presidencial para el Mercado Común del Sur” que tiene por objeto adecuar las fortalezas de la República para el ejercicio de su papel como miembro pleno del Mercosur, a fin de consolidar una poderosa estructura de integración económica, productiva y comercial de América, para la satisfacción de las necesidades del pueblo venezolano.

En atención a esto, durante el segundo semestre del año 2012 todas las entidades de la Administración Pública venezolana con responsabilidades establecidas en el Decreto antes mencionado actualizaron los instrumentos concebidos con anterioridad para la adopción del acervo normativo y durante la Cumbre Presidencial de entrega de la PPT brasilera en la ciudad de Brasilia, los representantes plenipotenciarios de Venezuela suscriben las Decisiones, Resoluciones y Directivas que fijan formalmente los cronogramas de adopción de los instrumentos normativos dando de esta forma nacimiento a Venezuela como miembro pleno.

### **3.1. Marco jurídico**

Es abundante el acervo normativo que regula la funcionalidad y existencia del Mercosur, por ello, los grupos responsables de evaluar la internación de la norma comunitaria dentro de Venezuela definieron los cronogramas de adopción en razón de las materias que regulan y del establecimiento de las comparaciones entre las normas nacionales y las que ahora se adoptarían. Esto destacó la necesidad de confeccionar un instrumento que organizase el proceso de adopción de normas y a la vez estableciera un cronograma de adopción con clara definición de las fechas de internación. Tal instrumento es la Decisión 66/2012 emanada del (CMC), que en lo sucesivo se considerará como el mecanismo normativo de inicio.

#### **3.1.1. Mecanismos legales**

La Decisión 66/2012 emanada del CMC instruye al GMC a analizar los cronogramas de incorporación presentados por Venezuela luego de la realización de la III Reunión del Grupo de Trabajo creado por la Decisión 12/07, con vistas a elevar al CMC los cronogramas acordados para dichas normas antes de su XLV Reunión Ordinaria. En razón de esto, se identifica que ha sido ocupación del CMC tomar la propuesta de adopción de Venezuela y distribuir el compendio de normas y designarlas en el siguiente cronograma: a) Normas ya adoptadas por Venezuela (adopción inmediata, Anexo I de la Decisión); b) Normas que debieron ser adoptadas antes del 31 de marzo de 2013 (Anexo II de la Decisión); y c) Normas que deberán ser adoptadas conforme los cronogramas acordados por el Grupo de Trabajo creado por el Art. 11 del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur (Anexo III de la Decisión). De un total de 760 normas comunitarias que Venezuela deba adoptar, 211 ya se encontraban contenidas en el ordenamiento jurídico nacional por lo que se consideran pertenecientes al Anexo I de la resolución y el resto había de ser adoptado conforme las dos siguientes fases del cronograma.

Sin embargo, resulta inoficioso describir el contenido de cada una de estas normas, pues no se pretende hacer un análisis exhaustivo del acervo normativo del Mercado, pero si es conveniente que aquí se precisen aquellas normas que guardan relación con el asunto ambiental a fin de conocer su alcance. En este orden se tienen las normas a saber:

La Decisión 11/92 del 27 de julio de 1992, establece la creación de la Reunión de Ministros de Agricultura o funcionarios de jerarquía equivalente con el objetivo de proponer al CMC, por órgano del GMC, las medidas necesarias para la armonización de las políticas agrícolas de los Estados Partes. Como se ha explicado precedentemente, la actividad agrícola ha representado un impacto ambiental peligroso sobre los suelos que ha resultado en la desertificación y esterilidad de los mismos para su explotación.

Conforme a esto, la reunión de Ministros de Agricultura permitió la generación de insumos importantes para la creación del Grupo *Ad Hoc* "Lucha contra la Desertificación y la Sequía", la formulación de los principios rectores del Acuerdo N° 01/07 de "Estrategia Mercosur de Lucha contra la Desertificación, la Degradación de la Tierra y los Efectos de la Sequía" y la consolidación del Proyecto "Econormas Mercosur" y los "Planes Nacionales de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía". Ahora, siendo Venezuela participante de la Reunión de Ministros de Agricultura, tendrá la oportunidad y obligación de coadyuvar con la generación de políticas en la materia para favorecer las prácticas sustentables durante la explotación de la tierra y toda actividad derivada de la agricultura.

La Decisión 03/95 del 05 de agosto de 1995, establece la creación de la Reunión de Ministros de Salud, la cual tiene como función proponer al CMC, medidas tendientes a la coordinación de políticas en el área de salud para el Mercosur. Y es que cuando se trata del sector salud no solo se hace referencia a todas las políticas conducentes a mejora o mantenimiento de la infraestructura de atención médica o únicamente al acceso de los recursos terapéuticos o profilácticos para la sociedad, también dentro de esta reunión se asume al ambiente como una dimensión necesaria para la conservación de la salubridad social, lo que no se aleja mucho a los principios definidos por el ordenamiento jurídico venezolano.

La Decisión 19/03 del 15 de diciembre de 2003, crea la RMMA, que tiene como función proponer al CMC medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en los países del Mercosur, así como las acciones de cooperación y articulación en materia ambiental entre los Estados Partes. Desde luego que el escenario de fondo donde la reunión de Ministros de Ambiente desarrolla y propone cada una de las políticas o estrategias para el desarrollo sustentable es el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur y respecto a la adopción de toda normativa relativa al Acuerdo y a la toma de decisiones dentro de la Reunión es de considerar que Venezuela cuenta con un ordenamiento jurídico ambiental sumamente completo que incluso puede complementar a las nuevas normas comunitarias que al respecto se promulguen.

Por tanto, era evidente destacar que Venezuela manifestaría con base que la adopción de casi la totalidad de normas que en materia ambiental existen ocurriría de manera inmediata y bajo estas mismas condiciones se encontraba la Decisión 18/10 del 02 de agosto del 2010, que no es más que el Reglamento Interno de la RMMA. Este Reglamento, a pesar de que no se contenía explícitamente dentro de algún ordenamiento nacional, significó un mecanismo de normas y procedimientos a considerar para la toma de decisiones dentro del Mercado en materia ambiental, lo que complementa la armonización de instrumentos normativos.

En concordancia, el Reglamento faculta a la Reunión de ministros para:

- a) avanzar en la elaboración de mecanismos comunes tendientes a profundizar las diversas modalidades de cooperación regional y cuando corresponda, actuar en coordinación con el CCT del Mercosur;
- b) asistir a los órganos decisorios que conforman la estructura institucional del Mercosur;
- c) pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por la Comisión de Coordinadores;
- d) crear la estructura de orden interno que resulte pertinente;
- e) formular y elevar a consideración del CMC políticas y propuestas o recomendaciones; y
- f) celebrar acuerdos interinstitucionales, los que deben ser elevados al CMC, conforme el procedimiento establecido en el Reglamento Interno del Consejo.

Seguido se tiene la Resolución 51/07 del 11 de diciembre de 2007, relativa a las directrices para el manejo sanitario de desechos líquidos y aguas servidas en puertos, aeropuertos, terminales internacionales de cargas y pasajeros y pasos fronterizos terrestres en el Mercosur. Esta resolución definió como primordial la armonización de las acciones y procedimientos y la definición de la responsabilidad del manejo sanitario de los desechos líquidos y aguas servidas producidos en estos recintos, estableciendo en este caso a Venezuela la responsabilidad de: identificar las fuentes generadoras de desechos; promover sistemas operacionales, equipamiento, técnicas utilizadas, capacidades de tratamiento y personal técnico responsable; y el establecimiento de un Plan de monitoreo, así como sistemas de descarga de desechos líquidos y aguas servidas de las embarcaciones, aeronaves y vehículos de transporte terrestre.

Visto el carácter ambicioso de estas directrices, se puede apreciar la necesidad de que Venezuela durante la promulgación del cronograma de adopción de normativa colocase esta Resolución dentro de las normas a adoptarse según el periodo definido en el Anexo II de la Decisión 66/12, pero sin que esto signifique la necesidad de converger a lineamientos ambientales conducentes a la identificación, control y monitoreo de fuentes contaminantes en terminales de transporte, en consonancia con la reglamentación sanitaria internacional existente en esta materia.

Otro mecanismo normativo que se contiene dentro del cronograma de adopción propuesto para Venezuela es la Decisión 14/06 del 20 de julio de 2006, relativa a la complementación del programa foros de competitividad de las cadenas productivas del Mercosur en cuanto a las directrices de gestión ambiental y producción más limpia. Estas directrices han sido concebidas con la finalidad de complementar los programas definidos en el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, en el sentido de contar con una estrategia que incorpore lineamientos de gestión ambiental y de producción más limpia para mejorar el desempeño ambiental y el perfil competitivo de los Estados Partes y Asociados.

Ahora bien, esta Decisión ha sido incorporada en el Anexo III del cronograma, donde se indica que Venezuela dispone de un año contado a partir de la entrada en vigor del Protocolo de Adhesión. Esto obedece a que en el país no existían en esa ocasión normas que fomentasen la aplicación de estrategias limpias a las empresas del sector productivo, lo que generó la necesidad de contar con tiempo suficiente para la conversión a este nuevo paradigma.

Por último, se precisa en el Anexo III del cronograma un compendio de Reglamentos técnicos y sub estándares de requisitos sanitarios para productos susceptibles de colocar en riesgo sanitario al ambiente y sociedad que se constituyen en normas por demás específicas para la gestión ambiental, todos con el máximo de tiempo para la adopción debido a la demanda de recursos económicos, técnicos y administrativos necesarios para su implementación.

En otro contexto, la adopción del acervo normativo que se caracteriza por sus implicaciones ambientales no se ciñe exclusivamente a las normas puramente de tutela ambiental, también, existen otras normas que han de adoptarse cuya implementación guarda estrecha relación con el asunto y estas son las de naturaleza comercial, tal como se ha aclarado en los Capítulos precedentes. Hay que considerar que la definición de restricciones al comercio de mercancías incrementa o reduce los movimientos transfronterizos de bienes susceptibles de alterar el adecuado equilibrio ambiental en el país, por ello, la evaluación del alcance de las políticas comerciales obligatorias para Venezuela en su nueva condición de miembro vislumbrará la afectación en el sector ambiental.

Respecto a las normas comerciales, destaca la progresividad bajo la cual debe ocurrir la convergencia de los aranceles aplicables a las operaciones comerciales. Muestra de esta transición lo es la adopción del AEC, que conforme se negoció con el bloque debe ocurrir en un periodo de cuatro años. Todas las disposiciones al respecto se contienen en la Decisión 31/12 del 06 de diciembre de 2012 emanada del CMC y de la cual a continuación se desprenden las siguientes acepciones.

Consideró el CMC que el AEC constituye el elemento central para la consolidación de la Unión Aduanera entre los Estados Partes, como etapa fundamental para la conformación del Mercado Común y que por su especificidad, las normas relativas al AEC están sujetas a procedimientos propios y sistematizados de aprobación e incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes, concebidos con la finalidad de garantizar su viabilidad técnica y jurídica.

Así mismo, de conformidad a las principales teorías del comercio internacional la plena eficacia de los instrumentos de política comercial común se condiciona a la efectiva aplicación del AEC por todos los Estados Partes de este caso del Mercosur. No obstante, se señala que la adopción de un instrumento tan complejo como lo es el AEC no puede ocurrir azarosamente ni mucho menos de modo inmediato, por lo que cada Parte del bloque acuerda que Venezuela incorpore a su ordenamiento interno el AEC de modo gradual. Por estos motivos el cronograma acordado ha sido promulgado por el CMC a través de la Decisión 31/12. Esta, en su artículo 2 manifiesta que la convergencia del Arancel Nacional de Venezuela al AEC se dará en cuatro etapas y la adopción para los productos correspondientes a cada etapa obedecerá al siguiente cronograma: a) a partir del 05/04/2013 – Códigos NCM que constan en el Anexo I; b) a partir del 05/04/2014 – Códigos NCM que constan en el Anexo II; c) a partir del 05/04/2015 - Códigos NCM que constan en el Anexo III; y, d) a partir del 05/04/2016 - Códigos NCM que constan en el Anexo IV.

Una de las características del AEC del Mercosur es la posibilidad de que cada miembro del Mercado pueda aplicar mecanismos de excepciones de aplicación del mismo, bien por la aplicación de las reservas definidas al momento de la adhesión de cada miembro a través de verdaderas listas de excepción o bien por la invocación de mecanismos como la nómina de bienes de capital, bienes de informática o telecomunicaciones, notas de tributación a sectores específicos, liberación de aranceles a mercancías que se correspondan con bienes del sector aeronáutico, entre otras posibilidades menos recurrentes o voluminosas como las excepciones por razones de abastecimiento.

De todas estas excepciones destaca algo en común, la reducción de impuestos de importación a esas mercancías, pero vale inquirirse ¿cómo puede guardar relación estas políticas arancelarias con las ambientales? Y es que las excepciones al AEC son mecanismos de incentivo al desarrollo industrial, lo que se traduce en la introducción en el Mercado de nuevas tecnologías y en consecuencia en nuevas labores para la vigilancia del cumplimiento de procesos limpios.

### **3.1.2. Procedimientos y obligaciones internacionales**

El Tratado de Asunción prescribe en su artículo 20 la abierta posibilidad de adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la ALADI, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes, con ocasión de fomentar la consolidación y profundización del proceso de integración regional. A pesar de que el Tratado posibilita la ampliación del Mercado, no define cómo debe ocurrir el proceso de adhesión de una nueva Parte, por lo que fue menester para el CMC reglamentar el artículo 20 del Tratado de Asunción a través de la Decisión 28/05 del 07 de diciembre de 2005. Pareciera tardía la promulgación de esta norma reglamentaria, pero salta a la vista que ha sido creada como consecuencia del inminente ingreso de Venezuela al bloque si se aprecia que en orden cronológico se encuentra inmediatamente anterior a la Decisión que contiene la solicitud de ingreso de Venezuela.

Primeramente señala la reglamentación que los Países miembros de la ALADI que deseen adherirse al Tratado de Asunción en los términos de su artículo 20, deberán presentar la solicitud correspondiente por escrito al CMC, por intermedio de la PPT. Sobre este particular se tiene que Venezuela satisfizo este requerimiento y se hizo de carácter público e instructivo al momento que el CMC emanó la Decisión 29/05 del 08 de diciembre de 2005, denominándola “Solicitud de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercado Común del Sur”, tal como lo exige el artículo 2 de la reglamentación.

Una vez aceptada la solicitud, indica la norma la necesidad de iniciarse un proceso de negociación donde se considere: la adhesión al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto y al Protocolo de Olivos para Solución de Controversias; la adopción del AEC del Mercosur, mediante la definición, en su caso, de un cronograma de convergencia para su aplicación; la adhesión del Estado adherente al ACE N° 18 y sus Protocolos adicionales a través de la adopción de un programa de liberalización comercial; la adopción del acervo normativo, incluyendo las normas en proceso de incorporación; la adopción de los instrumentos internacionales celebrados en el marco del Tratado de Asunción; y, la modalidad de incorporación a los acuerdos celebrados en el ámbito del Mercosur con terceros países o grupos de países, así como su participación en las negociaciones externas en curso.

Como es costumbre en el derecho internacional, la negociación es contenida en el respectivo acuerdo internacional y para el caso venezolano esta no ha sido la excepción, pues una vez culminada la negociación el 09 de diciembre de 2005 es promulgado el Acuerdo Marco para la Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur. Éste, en su artículo 2 señala entre otras cosas que los resultados de esas negociaciones estarán contenidos en un protocolo de adhesión, el cual deberá ser incorporado al ordenamiento jurídico de los Estados signatarios.

Seguido, de conformidad a esta disposición del acuerdo y en desarrollo de lo indicado en la Decisión 28/05, en fecha 04 de julio de 2006 los Estados Partes del Mercado suscriben, conjuntamente con Venezuela, el Protocolo de Adhesión del cual se ha hecho suficiente referencia en el inicio del presente Capítulo y de él destaca el programa de liberación que ha de existir entre Venezuela y los demás miembros del mercado. De esto, se puede apreciar que el Acuerdo Marco es el punto de partida del ingreso, la Decisión 28/05 opera como el manual de procedimientos del proceso de adhesión y el Protocolo de Adhesión funge como el instrumento contentivo de las obligaciones que deben asumir cada una de los Estados Parte.

### **3.1.3. Estado actual del proceso**

A la fecha Venezuela se encuentra en la posición de miembro pleno del Mercosur, pero no hay que hacer a un lado la situación respecto a la obligación de adoptar las normas comunitarias. Sobre este particular es preciso tomar en cuenta cuáles normas deben ser internadas por medio de la promulgación de leyes aprobatorias por parte de la Asamblea Nacional venezolanas, habida cuenta de la consideración del carácter intergubernamental de los organismos internacionales a la luz de la Constitución de lo cual se ha explicado hondamente durante el desarrollo del Capítulo I de este Trabajo; y cuáles corresponden al Ejecutivo Nacional incorporar conforme a sus atribuciones.

Para poder dilucidar sobre la forma de adopción de las normas que del Mercado se derivan, es necesario poder conocer el tipo de actividad que regulan o a que área están dirigidas. Así mismo, es menester conocer las atribuciones del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo venezolano. Como se ha referido, las normas comunitarias generadas del Mercosur deben ser internadas en el país para que cada ciudadano disfrute de los derechos que se les han creado o se ajusten a las obligaciones que se han definido para favorecer el proceso de integración entre los miembros del Mercado.

Ahora, reviste dificultad poder desentrañar el asunto sobre la internación de la norma por cuanto, quien pueda apreciar, notara que en la larga carrera de Venezuela por adoptar el acervo regulatorio existen normas que se han incorporado a través de leyes aprobatorias y otras a través de actos administrativos emanados del Ejecutivo nacional. Ahora, ¿es esta situación un desfase entre lo que dicta el ordenamiento jurídico y lo que se materializa en la internación de las normas? Verdaderamente no se trata de una incongruencia o de errores en la técnica legislativa que condujo a la adopción.

El vértice de evaluación de este inciso debe ser el análisis de las competencias de cada poder y las materias que la Constitución define de reserva legal. En este sentido, señala la Constitución en su artículo 187 que corresponde a la Asamblea Nacional legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional, además del resto de las atribuciones allí contenidas. Por ello, si se evalúa cuidadosamente la Constitución se podrá apreciar que son numerosas las materias comprendidas en la reserva legal. El texto constitucional ordena muchas veces que deben ser establecido por ley los límites o condiciones impuestos al ejercicio de determinados derechos y consagra esta labor a la Asamblea Nacional con exclusión del Ejecutivo, por lo que en materia de derechos económicos, sociales y políticos corresponde al cuerpo legislativo dictar la ley.

Con mayor precisión, el mismo artículo 187 prescribe que también corresponde a ese cuerpo legislativo aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en la Constitución, bien entendido el carácter intergubernamental del Mercosur y la necesidad que comporta la internación de los tratados, acuerdos y protocolos a través de ley aprobatoria. Lo anterior permite identificar los elementos que sustentan los motivos por los cuales en Venezuela, tanto el Acuerdo Marco para la Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, como el Protocolo de Adhesión han sido promulgados dentro del ordenamiento jurídico por medio de las respectivas leyes aprobatorias.

Sin embargo, corresponde en este Capítulo indicar el estado actual del proceso de adhesión y de adopción del acervo normativo, lo cual fácilmente se puede apreciar a través de las sanciones que ha realizado el Poder Legislativo en cuanto al ingreso de Venezuela en el Mercado se refiere, pero, ¿Cómo puede manifestar la República al CMC del Mercosur que parte del acervo normativo ya se encontraba internado al momento del ingreso o se ha procurado su adopción sin que sea a través de una ley aprobatoria? He aquí el escollo de la situación. Antes se ha indicado que todo es cuestión de evaluar las atribuciones de los dos Poderes Públicos que se indicaban y es así que se puede entender.

No es más que tomar en consideración aquellas materias que no son de reserva legal y que corresponden al Ejecutivo Nacional regular a través de normas sublegales. Es aquí donde corresponde indicar que el artículo 236 de la Constitución, dentro de todas las atribuciones del Presidente de la República, agrega que le corresponde a él administrar la Hacienda Pública Nacional. No es desapercibible el hecho que en suma la mayoría de las normas que debe adoptar Venezuela guardan relación con la materia comercial, entendiéndose esta como una de las actividades socioeconómicas de las cuales el Estado adquiere recursos para atender el gasto público.

Por tales motivos y siendo el comercio una de las actividades que se subsumen dentro de la administración pública, corresponde al ejecutivo generar el marco normativo que regule esta materia. En relación con el acervo normativo del Mercosur se puede apreciar que las primeras normas adoptadas tienen que ver con asuntos arancelarios y aduaneros y quizá sea este tema el que ha representado mayor interés durante el proceso de integración.

Verbigracia, se tiene que la adopción de la Decisión 31/12 del 06 de diciembre de 2012, se ha materializado a través del Arancel de Aduanas de Venezuela, dictado a través del Decreto N° 9.430 el 19 de marzo de 2013, publicado en la Gaceta Oficial N° 6.097 el 25 de marzo del 2013 y modificado Parcialmente a través del Decreto 236 de fecha 15 de julio de 2013, publicado en Gaceta Oficial N° 6.105 el 15 de julio de 2013. En el no solo se incorpora al ordenamiento nacional el AEC del Mercosur, sino que también toda la normativa comunitaria que trata sobre regulaciones del intercambio comercial intra y extrazona. El Arancel de Aduanas es un instrumento de política comercial donde el Ejecutivo Nacional hace exigible todos los requisitos necesarios para la importación, exportación y tránsito de mercancías y por contener en él una nomenclatura multipropósito que designa la totalidad de bienes susceptibles de ser comercializados, permite a la Administración Pública establecer la política Arancelaria que establece los parámetros de protección a la industria nacional y derivadamente permite la recaudación de recursos económicos que se dirigen al tesoro nacional.

De igual modo, no solo es atribución del ejecutivo nacional la administración de la hacienda pública, también lo es según establecido en el artículo 236 del texto constitucional reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón. Por ello se advierte, que el resto de las normas contenidas en el cronograma dictado en la Decisión 66/12 se corresponden con derechos y deberes incluidos ya dentro de las leyes venezolanas y su adopción no ocurre más que a través de la promulgación de actos administrativos por parte del Ejecutivo Nacional y el resto de sus entidades como a la fecha ha ocurrido. No se pretende a través de esta presentación realizar un inventario de normas adoptadas, pues resultaría inoficioso y la mayoría lo ha sido a través del método que ya se ha explicado.

### **3.2. Adecuación en el sistema jurídico venezolano de las normas ambientales del sur**

En general, no existe distinción entre la adopción de las normas ambientales internacionales en razón de la región donde se acuerden y por tanto, la adecuación de las normas ambientales del sur dentro del sistema jurídico venezolano debe evaluarse a consideración de lo que dispone la Constitución venezolana y otros ordenamientos internacionales.

Es de considerar que el texto constitucional en su artículo 23 sostiene que los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público. Ahora, ¿por qué abordar el asunto desde la adecuación de las normas internacionales en materia de derechos humanos? Es que abundante es la doctrina en cuanto a la consideración del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado como un derecho humano.

En desarrollo de lo anterior se tiene que considerar el carácter transversal del derecho ambiental en relación con las otras ramas del derecho y desde luego en esta oportunidad en relación con el derecho humano. Esto permite apreciar que la tutela del ambiente como bien jurídico no es aislado, por cuanto diversas son las razones para salvaguardarlo y múltiples las implicaciones sobre otras áreas del desarrollo de las personas en la sociedad. Por ello, no se protege el ambiente por razones éticas sino como condición que asegura el logro de fines diversos (Fraga, 1995. P.177) y dentro de estos fines se puede ubicar el desarrollo de la humanidad en concordancia con su legítimo derecho a un ambiente sano.

En este sentido, citando las apreciaciones sobre el ambiente que antes se han presentado, se reconsidera el hecho de que el término ambiente comprende el entorno natural, social, cultural e incluso económico que circunda a una persona y aunque no se encuentra expresamente en las Declaraciones de los Derechos Humanos, ha sido reconocido en las diferentes constituciones nacionales y en varios documentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea o la Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos, dando paso así a la consagración del derecho a un ambiente sano como un derecho humano.

En concordancia con lo manifestado, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en sus artículos 3, 22, 25 y 27, identifica expresamente el derecho de las personas a la vida, satisfacción económica y social, salud, alimentación, vestido, vivienda adecuada, seguridad e higiene en el trabajo, y la vida cultural de la comunidad; siendo posible todo esto únicamente dentro de un ambiente adecuado. Aunado a lo anterior, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos a través del artículo 11 del Protocolo de San Salvador indica que toda persona tiene derecho a un ambiente sano y de esto destaca que los Estados tienen como obligación promover esta condición, sin que sea obligación absoluta del mismo, toda vez que es también deber y obligación colectiva de todas las personas el mantenimiento y preservación del ambiente. De todo esto, es evidente que Venezuela además de ser parte contratante de los tratados y acuerdos en materia de derechos humanos, incorpora en la Constitución un compendio de derechos y deberes que conducen al cumplimiento de toda y cada una de estas acepciones.

Entonces, para el caso que ocupa este apartado, los tratados y acuerdos en materia ambiental son de aplicación directa y preferente sobre las leyes nacionales, por cuanto los mismos al tutelar al ambiente en el sentido de su procura como un elemento sano y ecológicamente equilibrado, lo trasciende a constituirse como un derecho humano.

En consecuencia, normas como la contenida en el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur y su Protocolo Adicional en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales, no requiere de su promulgación a través de ley aprobatoria de la Asamblea en Venezuela. Sin embargo, a pesar del carácter de derecho humano que comportan las normas del Mercosur que desarrollan derechos a los ciudadanos a un ambiente sano, su aplicación inmediata en ocasiones colida con normas nacionales que ya se encontraban en el ordenamiento jurídico antes del ingreso de la República al Mercado. En este caso, tal como dicta la Constitución la aplicación de la norma internacional en este caso es preferente sobre la nacional.

Para ello, el Ejecutivo nacional ha tenido que armonizar el ordenamiento sublegal a objeto de atender el compromiso internacional de adopción del acervo normativo y ejemplo de esta situación lo representa la incorporación al ordenamiento jurídico nacional de un conjunto de normas sanitarias para el Intercambio en el Mercosur de Caninos y Felinos Domésticos, así como desde terceros países; los Requisitos Zoonosanitarios de los Estados Parte para la Importación de Ovinos para Reproducción y Engorde, así como para caprinos; las Normas de Higiene y Seguridad para la Habilitación de Establecimientos de Crianza de Aves y Plantas de Incubación para el Intercambio en el Mercosur; entre otras disposiciones, decisiones y resoluciones.

### **3.3. Consecuencias para Venezuela**

Las consecuencias para Venezuela derivadas de su ingreso al Mercosur reposan fundamentalmente sobre el comercio.

Su ingreso al mercado incrementó sustancialmente el flujo de intercambio de bienes con cada uno de sus miembros debido a las considerables preferencias arancelarias que empezaron a materializarse por medio de los programas de liberación comercial, inicialmente causados con el ACE 59 y luego con los Programas de liberación comercial (PLC) suscritos con cada Estado Parte para el fomento de la zona de libre comercio necesaria para la gesta integracionista que aun procura el Mercosur desde el mismo momento de su creación a inicios de la década de los noventa.

Según el Informe Mercosur N° 11 (2014. p.109) presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo, la adhesión de Venezuela al Mercosur representó un incremento del 14% del Producto Interno Bruto (PIB) total del bloque y un 11% de su población. Esto demuestra que la incidencia del ingreso no se aprecia solo en el nuevo miembro, pues lógicamente también representa una afectación para el bloque económico. Esta situación desencadena en otros impactos en la economía de Venezuela de los cuales a continuación se refieren los más trascendentales.

Luego de la adherencia la apertura del mercado venezolano generada por las nacientes zonas de libre comercio estimuló la participación de nuevos sectores productivos de los cuales destacan las pequeñas y medianas empresas. La estimulación de la participación de las pequeñas y medianas empresas ha sido interés del bloque desde el mismo momento de su creación, por lo que en el seno del CMC, GMC y CCM se han girado Decisiones, Resoluciones y Directivas que estimulan la activación productiva y la diversificación de la oferta exportable de cada miembro. Aunado a esto, la participación del sector privado en el proceso de tomas de decisiones ha sido un factor fundamental y esto ha ocurrido a través de las reuniones de las cámaras de industriales de cada país en el ámbito del Mercosur.

Se ha mencionado la diversificación de la oferta exportable precedentemente y esto es otra incidencia para Venezuela después de su ingreso al Mercado. Fue casi inmediato a la suscripción del ACE 59 por parte de Venezuela que el país diversificó su cesta de exportación en el comercio intracomunitario, con una mayor participación de las producciones con mayor valor agregado y evidentemente había de ser así por cuanto en ese momento la inminente entrada como miembro pleno del bloque significaba para Venezuela iniciar la trayectoria al complejo camino de las normas de origen del Mercosur que en general son más rígidas a las que amparaba el ACE 59 considerando a Venezuela un Estado no Parte.

Ahora bien, uno de los mayores paradigmas para Venezuela está relacionado precisamente con la diversificación de la oferta exportable. Y es que tradicionalmente el país no sólo se ha caracterizado por exportar al resto del mundo productos primarios, commodities u otros bienes de bajo valor agregado, sino que también, las políticas que se formulaban en el marco del comercio exterior venezolano obedecían a modelos que alimentaban el ya tantas veces mencionado modelo de centro periferia. Entonces, el ingreso al Mercosur más que representar el reto para Venezuela de hacer frente a las asimetrías respecto a sus nuevos socios, también significó incursionar en la producción de bienes intermedios y productos terminados.

Con base al aspecto anterior, Venezuela, como el resto de los países que inician asociaciones en esquema de integraciones internacionales, ha experimentado un incremento del empleo vinculado al comercio, lógicamente sin despreciar las políticas cambiarias y monetarias adelantadas en el país que condujeron a un reajuste de la actividad económica y fomento para que la población productiva encontrara alternativas en el comercio exterior para la generación de rentas.

También, esto ha propiciado incrementos en la productividad y competitividad, toda vez que quienes ofertan productos en el mercado internacional ahora tienen el reto de competir muy de cerca con los bienes fabricados intrazona. En este sentido, el Mercosur representan una plataforma para que los nuevos o pequeños productores puedan avanzar sobre las complejidades del comercio internacional, pues permite adentrarse en ese ámbito en condiciones más favorables, dependiendo de las bondades de la normativa del proceso de integración.

Otra incidencia del ingreso de Venezuela al Mercado es la estimulación de la inversión extranjera en el país. Motivado a la apertura comercial y a las condiciones geográficas del territorio, los inversionistas extranjeros pueden identificar nuevas oportunidades para la colocación de capitales, pero desde luego para ello el país debe garantizar seguridad jurídica para la instalación de productores extranjeros y seguridad de protección de capitales. Por lo general, un mercado ampliado tiende a generar mejores condiciones de transparencia y mayor estabilidad jurídica visto que la fuente de la norma es comunitaria y, en consecuencia, mayor confianza para los sectores productivos y para la sociedad civil en su conjunto.

Por otra parte, es de considerar que las relaciones económicas-comerciales en el Mercosur otorgan mayor poder a sus integrantes para posicionarse en el escenario internacional ante otros organismos como la OMC donde se definen también las políticas aplicables al comercio exterior de cada uno de sus integrantes.

De todo lo anterior se puede apreciar que las consecuencias reseñadas son favorables para Venezuela, sin embargo, es necesario también identificar algunos aspectos no tan positivos sobre el ingreso de Venezuela al Mercado. En este contexto se identifica las limitaciones estructurales del Mercado, que nacieron desde el mismo momento de su creación, particularmente la flexibilidad que tienen los países respecto al proceso de integración.

Es este orden, no se puede dejar de considerar nuevamente la imposibilidad de que las normas comunitarias sean de aplicación directa, inmediata y privilegiada sobre las leyes nacionales como en numerosas ocasiones se ha mencionado. En este caso, los retardos por parte de Venezuela para la internación de la normativa comunitaria colocan en clara desventaja a los ciudadanos que por medio de ella disponen de nuevos derechos en materia comercial. Ejemplo de esto lo sería la reducción de aranceles de importación que se ordena desde el órgano Ejecutivo del Mercado, por antonomasia el CMC. Si esto ocurriese, los miembros del bloque que oportunamente incorporaron a su ordenamiento jurídico la normativa comunitaria conducen a sus ciudadanos a hacer uso de las bondades de la política comercial definida a la vez que aquellos de los países con retrasos en la internación se hallan limitados.

Por otra parte, no solo en Venezuela sino que en el resto de los Estados miembros, no existe transparencia para los ciudadanos en cuanto a la adopción de las normas emanadas del Mercado. Esta situación incide directamente en la competitividad de los sectores productivos con capacidad exportadora si se considera que el proceso de venta internacional no ocurre de forma azarosa, bien entendido que los métodos de colocación de productos dependen de la demanda internacional, la cual no es estática. Los tiempos invertidos para la determinación de la aplicabilidad de una disposición comunitaria pueden ser considerables, y son asumidos por los exportadores que, lógicamente, requieren de la inversión de recursos incrementando los costos que al final asume el comprador.

En otro aspecto, existen considerables debilidades en el Mercosur para la solución de controversias. No dispone de mecanismo alguno que permita dirimir las diferencias que se puedan generar entre los socios como consecuencia de su relacionamiento internacional. Este hecho y las debilidades estructurales que comporta el Mercosur evidencian los extraordinarios celos que demuestran los Estado Partes en cuanto a la preservación de sus respectivas soberanías ante las posibilidades de propulsar el carácter supranacional del Bloque Económico. Este tema ha sido muy sensible por cuanto las modificaciones a las normativas que regulan a estas materias han sido por demás discrecionales, situación que afecta a los países más débiles.

### **3.4. Repercusiones para el resto de la región**

Según el Informe Mercosur N° 11 presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el comercio de cada uno de los miembros del Mercosur con Venezuela es poco relevante, ya que el bloque absorbió apenas el 3,3% de las exportaciones Venezolanas al mundo durante los años 2003 – 2004, años en que se suscribió el ACE 59 entre Venezuela y estos países. Sin embargo las repercusiones en la región no se pueden ceñir únicamente el índice de comercio existente entre los nuevos socios, pues esto significaría considerar solamente las incidencias del ingreso para el bloque.

En este contexto, como ha quedado evidente, el ingreso de Venezuela al Mercado estuvo acompañado de la salida de la CAN y lógicamente ha traído consecuencias. La denuncia de Venezuela al Acuerdo de Cartagena no solo implicó el desmontaje del ordenamiento jurídico del acervo normativo de la Comunidad, lo que por supuesto, derivó en una situación considerablemente desventajosa para los ciudadanos que se servían de los derechos generados en el marco de la integración andina. Dentro de la disminución de estos derechos figura quizá como el más importante la reducción del privilegio de circulación de los factores de producción entre los países de la Comunidad y Venezuela, pero como bien se dijo, esto es una incidencia interna.

Por tanto, el impacto más apreciable internacionalmente del ingreso de Venezuela al Mercado y su salida de la Comunidad es la supresión de la zona de libre comercio que existía entre Venezuela y la CAN. Después de los cinco años necesarios para la denuncia efectiva de la Comunidad, tal como lo consagra el Acuerdo de Cartagena, Venezuela debió desincorporar del sistema arancelario preferencial nacional la Decisión 324 del 25 de agosto de 1992, publicado en la Gaceta Oficial de la CAN N° 114 en fecha 27 de agosto de ese mismo año, la cual fijaba la zona de libre comercio. Esto significó que aquellos sectores productivos de los países andinos perdieran la oportunidad de acceso al mercado venezolano a causa del establecimiento de barreras arancelarias.

Y es que no sólo la fractura de las relaciones comerciales entre Venezuela y la Comunidad se originó con el desmontaje de la zona de libre comercio, sino que aunado a esto, también quedan en desaplicación otros instrumentos de acceso al mercado venezolano, comportando mayor relevancia dentro de estos la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), aludida en el Capítulo I precedente y que establece un tratamiento preferencial entre los países miembros de la ALADI. Como es evidente, la separación de Venezuela de la Comunidad no resultó en la ruptura de sus relaciones con los países andinos en el marco de la ALADI, pues este foro consultivo ahora pasaría a ser el escenario de interacción entre ella y la CAN.

Como se reseñó anteriormente, la PAR es el instrumento concebido en ALADI para fomentar el libre comercio en la región y ventajosamente esto constituye una alternativa para que los productores de la Comunidad continuasen considerando como destino de exportación de mercancías a Venezuela. Sin embargo, durante el proceso de internación de la PAR en Venezuela a través de la respectiva ley aprobatoria del año 1995, fue espíritu del legislador contener como condición limitante que las preferencias arancelarias que otorgaría Venezuela a los países miembros de la ALADI no serían aplicables a las mercancías originarias de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, por tratarse de países miembros de la CAN.

Evidentemente esta disposición no se desajustaba de la realidad que mostraba el panorama internacional en esa fecha, visto que en ese momento estaba vigente la zona de libre comercio entre Venezuela y la comunidad. Sin embargo, la República no consideró en esa oportunidad que las relaciones entre Venezuela y la CAN acabarían, y el hecho de discriminar a los países andinos de la aplicabilidad de la PAR los colocaría en un particular alejamiento en cuanto al relacionamiento comercial con Venezuela. Es así que se puede apreciar que la salida de Venezuela de la Comunidad redujo significativamente el flujo de comercio en esta subregión.

No obstante, no es saludable que se cierren las posibilidades de intercambio comercial entre estos actores por cuanto el flujo de comercio entre la Comunidad y Venezuela contaba un una gran carga de años dentro del patrimonio histórico del relacionamiento internacional. Los productores nacionales y andinos durante el disfrute de la zona de libre comercio han confeccionado mercados que por demás destacan relevancia para el desarrollo de la región y esto no ha sido un aspecto que ha quedado descuidado por ninguno de los gobiernos involucrados. Por ello, a partir del año 2011, si se observan las fechas de suscripción de los acuerdos comerciales, empiezan a brotar iniciativas entre Venezuela y cada país de la Comunidad orientadas a la formulación de acuerdos bilaterales para que definan preferencias arancelarias sobre aquellas mercancías que se correspondían con el comercio histórico.

Así pues, se identifica en el marco de la reanudación de las relaciones comerciales entre Venezuela y la Comunidad los acuerdos a saber: Acuerdo de Comercio entre los Pueblos y Complementariedad Económica y Productiva (ACP.CEP) suscrito en 2011 entre Bolivia y Venezuela; el Acuerdo de Cooperación y Complementariedad Económica (AC.CE) suscrito en 2011 entre Ecuador y Venezuela; el Acuerdo de Alcance Parcial (AAP N° 28) suscrito en 2012 entre Colombia y Venezuela con base en las corrientes de comercio históricas que existieron en el período 2006-2010; y, el Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial (AAP.NC) suscrito en 2013 entre Perú y Venezuela con base en las corrientes de comercio históricas que existieron en el período 2001-2011.

En el marco de los acuerdos anteriores se evidencia el interés de no solo conservar el relacionamiento comercial entre Venezuela y la Comunidad, sino también la necesidad de reducir el impacto de la salida de la República de la CAN y el seguido ingreso al Mercosur. No obstante, la rigidez en cuanto al proceso de negociación y el limitado alcance preferencial de los acuerdos suscritos con Perú y Colombia demuestran el largo camino por transitar que ha sido trazado para alcanzar nuevamente una situación de libre comercio con estos dos países en caso de que se pretenda favorecer nuevamente la integración entre estos actores.

Otra repercusión que se identifica del ingreso de Venezuela al Mercosur es el interés que ha despertado en otros países en culminar sus procesos de adhesión con el Mercado o de manifestar la voluntad de incorporarse al bloque. El caso más palpable en esta ocasión es Bolivia, quien seguido del ingreso de Venezuela, inicia su proceso de adhesión al Mercosur. Desde el año 2012, Bolivia participaba como miembro asociado externo en las cumbres del Mercosur, con voz pero sin voto en las decisiones tomadas en dichos encuentros. Esta situación se corresponde con la vivida por Venezuela desde su participación como socio a partir del año 2006, pero como se puede determinar, el tiempo de asociación de este nuevo integrante ha sido relativamente corto.

Finalmente, el ingreso de Venezuela al Mercosur ha estado enmarcado en un panorama internacional donde la política juega un papel fundamental, controla la supranacionalidad de los órganos regionales y acelera o detiene los procesos de integración económica. Esto demuestra la importancia de que no debe entenderse la gesta integracionista como un mecanismo de definición de alianzas o consolidación de doctrinas, contrariamente, debe asumirse como una alternativa para que los Estados procuren el desarrollo a favor de los ciudadanos quienes en términos finales serán a quienes se les impondrán obligaciones o atribuirán derechos generados del ordenamiento normativo regional.

## **CAPÍTULO IV**

### **LAS CONSECUENCIAS DENTRO DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES DE INTERCAMBIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS, NATURALES Y DE LA BIODIVERSIDAD**

Las políticas comerciales tienen estrecha relación con las políticas públicas que implementan los Estados para dirigir el desarrollo con base al aprovechamiento de los recursos. Por lo menos es así que se han administrado los recursos naturales y fomentado la generación de renta en la región latinoamericana. Se ha hecho mención que en Mercosur reposan varios de los más grandes asentamientos de recursos naturales como los hídricos y selváticos y ha sido menester de la comunidad internacional definirlos como patrimonio natural. En razón de esto, se precisa que cuando se hace referencia al patrimonio natural se entiende no sólo el suelo, subsuelo, aire, agua, diversidad biológica o los ecosistemas, comprende también a la capacidad de resiliencia que tiene cada uno de estos elementos ante las actividades de explotación, o por lo menos así se ha considerado el asunto en este trabajo.

Entonces, existen numerosas consecuencias dentro de las políticas comerciales derivadas de la explotación de productos naturales y ~~estas~~ tienen que ver con el aprovechamiento de las ventajas existentes en un espacio geográfico en razón de las limitaciones que se deben asumir. Dichas limitaciones guardan relación con el valor permanente del patrimonio natural para la humanidad, los beneficios ambientales tangibles (contraprestación económica por la comercialización de recursos naturales) e intangibles (condiciones adecuadas que suministra el ambiente para el desarrollo de la vida). En este entorno, dependiendo de la naturaleza del recurso, la política comercial variará, mostrándose con potencial para la generación de desarrollo en la región o limitada para la preservación del patrimonio natural.

#### **4.1. El desarrollo y la extracción de recursos naturales**

El ambiente no solo es indispensable para la existencia de la vida y no por este único fin debe preservarse, también es necesario para la extracción de recursos que permiten satisfacer un conjunto de necesidades fundamentales para la vida en sociedad. En este sentido, el estudio tecnológico del patrimonio natural permite identificar sus características a profundidad, permitiendo que se generen las técnicas y métodos necesarios para la sustentabilidad de la explotación. Sin embargo, la curva histórica de las economías en Latinoamérica han demostrado que los países de esta región han basado sus políticas económicas, comerciales y fiscales en la obtención de rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales.

De evaluación de los resultados de las políticas comerciales aplicadas en América Latina, basadas en el potencial intercambio de productos provenientes del ambiente, se puede apreciar que los países a pesar de adquirir rentas significativas de estas actividades, no han logrado alcanzar el desarrollo necesario ni mucho menos sostener el crecimiento. Al respecto, la teoría económica comercial ha explicado abundantemente el asunto y ha logrado describirlo a través del modelo centro periferia y por medio también de las consecuencias del modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Ahora bien, el hecho que los países más ricos en recursos naturales alcancen menores niveles de desarrollo obedece también, además de las razones anteriores, a la inestabilidad propia y características de la actividad de explotación de recursos. Además, la simple existencia de posibilidades de extracción de recursos en un país conduce a que los sectores dirijan las inversiones hacia las industrias básicas y por ende se reduce la diversificación productiva. Por otra parte, la volatilidad de los precios internacionales de los recursos naturales dirige a las economías de los países que basan sus políticas comerciales sobre la explotación de estos recursos a que su crecimiento económico se ajuste a las fluctuaciones que comporta el mercado internacional.

También se tiene que las industrias extractivas de recursos naturales como la petrolera y minera en general son intensivas en capitales pero limitadas en cuanto a la generación de empleos directos y esta situación promueve la concentración de rentas, lo que significa mayores niveles de desigualdad. Por tanto, los países que centren sus políticas de desarrollo en la explotación de recursos naturales tienen que generar estrategias conducentes a mitigar los efectos adversos derivados de la inestabilidad que representa la obtención de rentas a partir de su aprovechamiento. Por esta razón, numerosos son los modelos políticos que coadyuvan con la sustentabilidad del desarrollo a partir de estas actividades y de ellos destaca la intervención de los Estados en los mecanismos de ahorro, distribución y uso de las rentas públicas provenientes de estos sectores, tales como fondos de inversión, estabilización y ahorro.

En este orden, el hecho es que muchos de los países de Latinoamérica son ricos en recursos naturales y de ellos la mayor concentración se halla en América del Sur como se ha podido probar anteriormente. Entonces, no se puede pretender que estas economías dejen de funcionar con arreglo de las ventajas que proporciona el aprovechamiento de recursos, la clave está en la adecuada implementación de políticas públicas que garanticen la sustentabilidad de estas actividades. Así pues, la política fiscal debe ser cuidadosamente confeccionada en cuanto imposición de cargas tributarias a este sector, ya que la fijación de gravámenes permite que los Estados recauden recursos económicos provenientes de las rentas generadas de la explotación y se distribuyan para cubrir el gasto público, esto es, la disminución de desigualdades.

También debe ser interés de los gobiernos fomentar políticas de conservación y preservación de los recursos naturales y de administración eficiente de los recursos no renovables, más cuando estos son los que mayor demanda internacional tienen y por ende los que son explotados de forma más intensiva. En suma, la política ambiental también debe permitir identificar alternativas que contribuyan con la diversificación productiva.

#### **4.2. El tema agropecuario y sus consideraciones dentro de las políticas comerciales**

Respecto al comercio de productos agropecuarios, es imprescindible mencionar las acciones que ha tomado la comunidad internacional en cuanto a la regulación de flujo de estas mercancías. En este sentido el nacimiento en 1947 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, conocido como GAAT por su acrónimo en inglés (*General Agreement on Tariffs and Trade*), estuvo en marcado en un panorama internacional que se caracterizaba por la necesidad de una apertura comercial que contribuyera con el crecimiento económico de los países contratantes. El espíritu del GAAT consistió en ser una especie de código de buena conducta, que se basara en el principio de no discriminación, reducción de cupos, aranceles y prohibición de carteles, y si de evaluar se trata, se puede afirmar que en la actualidad su convergencia a la Organización Mundial de Comercio demuestra que se han logrado gradualmente estos objetivos.

No es menester explicar la evolución del GATT hasta su transformación en la OMC, pero si se debe indicar que una de los temas fundacionales de este acuerdo ha sido el comercio de productos agrícolas, considerados siempre como sector sensible para las economías del orbe terrestre. Por ello, no fue casualidad que antes de la OMC existiesen importantes diferencias entre las normas aplicadas a los productos primarios agropecuarios y las aplicadas a los productos industriales. En este sentido, el GATT permitió en 1947 que los países otorgaran subvenciones a las exportaciones de productos primarios agropecuarios a la vez que prohibía las subvenciones de productos industriales. Bien entendido que las subvenciones consistieron en el otorgamiento de incentivos económicos a los exportadores de productos agropecuarios.

Así también, el del GATT permitió que los países aplicaran restricciones a la importación de productos agropecuarios siempre y cuando fuesen necesarias para la ejecución de medidas destinadas a limitar de forma efectiva la producción nacional.

Contrariamente a la intención de incentivar el intercambio comercial en general a través de la reducción de cupos y desaplicación de aranceles elevados, el GAAT propició la proliferación de los obstáculos al comercio agropecuario, ya que a los países se les permitía, en materia agropecuaria, aplicar prohibiciones de importaciones, contingentes que establecían niveles máximos para las importaciones, gravámenes variables a la importación, precios mínimos de importación y medidas no arancelarias mantenidas por empresas comerciales del Estado. Por esto, ciertos productos agropecuarios importantes como cereales, carne, lácteos, azúcar, entre otros, fueron objeto de obstáculos al comercio en una proporción poco común en relación a otras mercancías.

Ahora bien, ¿cuál ha sido el motivo a considerar por los gobiernos para mantener tan protegido el sector agropecuario dentro del comercio? Y es que no se puede dejar de tomar en cuenta que a causa del fin de la segunda guerra mundial, los Estados se preocupaban principalmente por aumentar la producción agropecuaria nacional a fin de poder atender la alimentación de sus ciudadanos y poder garantizar este derecho una población cuyo índice de crecimiento aumentaba. Con este propósito y a objeto de conservar el equilibrio entre el crecimiento de los ingresos rurales y urbanos, muchos países mantuvieron los precios del mercado controlando el aumento de los precios agrícolas por vía administrativa.

Para hacer frente al descontrol en la imposición de restricciones tan rígidas al comercio de productos agropecuarios, durante la Ronda Uruguay, efectuada en el contexto del GAAT, se precisó que las causas de las perturbaciones en la agricultura mundial no se ceñía únicamente a los problemas de acceso de las importaciones que fue siempre el asunto a abordar durante las negociaciones del GAAT. Consecuentemente el establecimiento de medidas disciplinarias para las acciones que afectaban al comercio en el sector agropecuario, fue la alternativa para desenmarañar el ahora tan complejo comercio de productos agropecuarios y erradicar la problemática de raíz.

También fue necesario el establecimiento de normas comerciales más claras para las medidas sanitarias y fitosanitarias a objeto de que no se aplicara inadecuadamente el proteccionismo de la seguridad alimentaria o la sanidad animal y conservación de los vegetales. Esta es una práctica común y actualmente se corresponde con la aplicación de barreras técnicas al comercio que no es más que justificar el cierre de mercados tras el escudo de requisitos de calidad para los ciudadanos o protección irreal de los recursos naturales.

En este contexto, se crea el Acuerdo Sobre Agricultura de la OMC, figurando dentro de su preámbulo que el objetivo convenido a largo plazo es establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado. Se desprende también del texto del Acuerdo un programa de reforma que comprende compromisos específicos para reducir la ayuda y la protección por parte de los Estados, las subvenciones a la exportación; a la vez que promueve el acceso a los mercados, todo por medio del establecimiento de normas y disciplinas reforzadas de funcionamiento más eficaz.

De este Acuerdo, y en relación a la temática que ahora se aborda, destacan como relevantes los asuntos no comerciales, tal como las problemáticas sobre la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente, lo que demuestra la clara diferenciación que asume la OMC entre barreras técnicas y la tutela ambiental. Así mismo, prevé un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, incluyendo una mejora de las oportunidades y condiciones de acceso para los productos agropecuarios de especial interés para las exportaciones de esos Miembros.

Una vez entendido la materia del sector agropecuario en el panorama internacional, los mecanismos de regulación de comercio agrícola y las organizaciones encargadas de generar la norma internacional, corresponde identificar cómo es el comportamiento comercial de los productos agropecuarios dentro del Mercosur a fin de entender qué aspectos son considerados por el Mercado y cómo ocurre el intercambio de estos productos.

En este sentido, uno de los aspectos claves es que cerca de la mitad de las exportaciones del Mercosur se corresponde con productos agrícolas y alimenticios según las cifras que revela la ALADI. De esto también destaca que el destino con mayores cantidades de exportaciones de estos productos recibidas es la Unión Europea (UE), lo que demuestra competitividad internacional de los productos del sur en esos países, si se observan los flujos de comercio que reporta el Mercado por medio de sus mecanismos de divulgación. Esto ha devenido lógicamente en que el Mercado estrechase relaciones con la UE al punto de suscribir un proyecto de cooperación para la formación progresiva de una zona de libre comercio en los ámbitos agrícola, industrial y de servicios en el año 1995 y no fue hasta el año 2003 que entraron en vigencia los programas de acceso a estos mercados para ambas Partes del proyecto de cooperación, como se observa en el propio Proyecto.

La cuestión agrícola es una de las áreas decisivas de las relaciones del Mercosur con el resto del mercado mundial y esta situación tiene las mismas bases que se identificaron para la formulación de los tratamientos de este sector en el marco del GAAT. Por ello, los sectores agrícola y alimentario desempeñan un papel central en la mayoría de los miembros del Mercosur, bien sea por la creación de empleos derivados de la industrialización de los mismos o bien por el suministro de alimentos a una población crecientemente urbana como bien se ha reseñado. Todo esto evidencia la suma sensibilidad de este sector y no es de extrañar que la liberalización del comercio correspondiente sea más lenta y encuentre mayores dificultades y resistencias que la de otros sectores.

Es la sensibilidad del sector agrícola la que precisamente condujo a que durante la aplicación de los primitivos programas de liberación comercial entre los miembros fundadores del Mercado, durante la confección del Acuerdo de Complementación Económica N° 18 (por antonomasia la zona de libre comercio del Mercado) y las negociaciones adelantadas con Venezuela con ocasión de su ingreso, siempre figurase dentro de las listas de excepciones de los programas de liberación comercial el sector agrícola vista la importancia estratégica que este representa para cada país.

Por otra parte, llama poderosamente la atención la disociación que tienen las normas comunitarias que definen las políticas comerciales aplicables al sector agrícola, con aquellas definidas para la protección del ambiente. Ya se ha presentado el acervo normativo que permite la tutela del ambiente y a pesar de que, por ejemplo, en varias de las Decisiones y Resoluciones se hace referencia a las prácticas agrícolas para evitar la desertificación, la contaminación de las aguas y de los suelos, son las líneas que incorporan estos aspectos dentro de los instrumentos normativos que definen los términos en que debe ocurrir el intercambio comercial de productos agrícolas o alimenticios intra o extrazona.

### **4.3 La biodiversidad y los recursos genéticos**

Claro está que la biodiversidad es un recurso sumamente importante para la seguridad alimentaria del planeta, considerando que de la variedad de plantas o animales dependerá la variedad de alimentos que un ser humano dispone para desarrollarse y crecer. Este tema, como bien se ha presentado en Capítulos precedentes, ha sido objeto de tutela ambiental dentro del Mercosur a través de normas comunitarias orientadas a proteger la diversidad biológica del bloque tomando en cuenta la responsabilidad sobre la mayor reserva de especies que en esta subregión se halla. Sin embargo, para emprender el tránsito de cómo es regulado el comercio de especies en el Mercosur y cuál es el tratamiento comercial que reciben los recursos genéticos dentro del bloque, conviene remontarse al ordenamiento internacional regulatorio.

Así pues, se tiene que la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura de la Organización de las Naciones Unidas (CRGAA), promulga en 1983 el Compromiso Internacional Sobre los Recursos Genéticos con el objetivo de asegurar la prospección, conservación, evaluación y disponibilidad, para el mejoramiento de las plantas y para fines científicos, de los recursos fitogenéticos de interés económico y/o social, particularmente para la agricultura.

Como se puede apreciar el Compromiso se ha creado con la intención de tutelar estos bienes ambientales, sin embargo, no restringe su protección al punto de erradicar la explotación o el intercambio comercial, por el contrario reconoce la necesidad de la biodiversidad y de los recursos genéticos para la satisfacción de las necesidades básicas de la humanidad. No obstante, es claro en cuanto la forma en que se debe realizar el aprovechamiento de estos recursos, por lo que en su artículo 5 señala que los Gobiernos e instituciones adherentes que controlen recursos fitogenéticos seguirán la política de permitir el acceso a muestras de dichos recursos y autorizar su exportación, cuando se les pidan con fines de investigación científica, mejoramiento de las plantas o conservación de recursos genéticos.

A pesar de que el Compromiso promueve la investigación sobre los recursos genéticos, excluye su acceso cuando el propósito es reproducir materiales con fines comerciales, como la propagación de semillas. La utilización de organismos genéticamente modificados (OGM) en la agricultura ha demostrado una gran mejora de la eficiencia, reducción del empleo de agroquímicos, disminución de los costos de producción y mayor facilidad para la aplicación de técnicas de labranza que conservan mejor el suelo. Ahora, ¿por qué el Compromiso limita la reproducción de materiales genéticos con fines comerciales? Y es que lógicamente ha de ser así por cuanto los OGM coloca en situación de alto riesgo el equilibrio ecológico de aquellos ecosistemas sensibles que se pueden ver afectados por la introducción de especies cuya alteración genética la reviste de ventaja respecto a las originarias.

Ahora bien, en el Mercosur el tratamiento aplicable a los recursos genéticos está estrechamente vinculado a la biodiversidad y como bien se sabe el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur establece las condiciones de administración de estos recursos. Sin embargo, los métodos de comercialización o intercambio de productos de la biodiversidad y los recursos genéticos se ajustan a las condiciones establecidas en la normativa internacional sobre la materia.

Al respecto se tiene que la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, por su acrónimo en inglés de *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*) es el instrumento concebido para velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituye una amenaza para su supervivencia y todos los países miembros del Mercosur son Partes contratantes del CITES. En este sentido, la importación, exportación y tránsito de especies amparadas por el convenio está sujeta a controles de obligatoria aplicación por cada país miembro a través de Licencias y por tanto, cada Estado Parte debe definir las Autoridades administrativas que se encargan de administrar el sistema de concesión de licencias y una o más Autoridades científicas para prestar asesoramiento acerca de los efectos del comercio sobre la situación de las especies.

En este sentido, si bien el AEC del Mercosur se constituye como el instrumento de política comercial del bloque donde se conjugan las restricciones aplicables al comercio extrazona, no hay que despreciar el hecho de que estas restricciones son de naturaleza arancelaria y no paraarancelarias como lo es el caso de las licencias, permisos y registros necesarios para la introducción o extracción de mercancías del bloque. Esto podría conducir a pensar que no existe la fuerza suficiente dentro del Mercado para regular efectivamente la administración de los recursos naturales, en este caso los genéticos y los de la biodiversidad, pero es en este aspecto donde entra en juego la estructura institucional del Mercado en el sentido de que por órgano de la RMMA y el Subgrupo de Trabajo N° 6 (Medio Ambiente) se armonicen las políticas restrictivas no arancelarias aplicables al comercio de estos recursos en cada Estado Parte.

En estos términos es que en el Mercado ocurre la incidencia sobre la política comercial de los recursos genéticos y los productos de la biodiversidad, destacando la existencia de mecanismos de controles eficientes y congruentes con los definidos en la comunidad internacional para el intercambio comercial sustentable de los mismos.

#### **4.4. Movimientos transfronterizos de productos químicos controlados**

El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación es por excelencia la norma internacional para la regulación de estas actividades y como se mencionó en el Capítulo II todos los Estados Partes del Mercosur son parte contratante del Convenio. Ahora, en este apartado corresponde señalar cómo incide el tratamiento restrictivo aplicable a estos movimientos transfronterizos en las políticas comerciales. Para ello se debe evaluar desde dos aspectos: el propio movimiento transfronterizo y el impacto sobre los sectores productivos que generan desechos químicos peligrosos.

En el primer caso y conforme a los preceptos contenidos en el Convenio, el procedimiento para el movimiento transfronterizo en los Estados del Mercosur, está sujeto a una serie de condicionamientos que a continuación se indican. Si el traslado se corresponde con desechos originarios de países extrazona, el país receptor debe probar que el traslado se encuentra debidamente autorizado y al respecto, obliga el Convenio a que los desechos provengan de un país que sea parte del Convenio, lo que facilita el registro estadístico de acuerdo al mecanismo de notificación de traslados en esta materia. Al igual que el caso de la comercialización de productos genéticos y de la biodiversidad, las restricciones aplicables a los traslados transfronterizos de productos químicos peligrosos, son de naturaleza para-arancelaria, pero en este caso son dos tipos de restricciones aplicables: la prohibición definitiva de introducción o extracción de los territorios de sustancias peligrosas o la exigibilidad de permisos otorgados por la Autoridad nacional correspondiente.

En el segundo aspecto, tanto la normativa comunitaria como la interna de cada país miembro del bloque establecen lineamientos de producción para todos los sectores de la economía en razón de la clasificación y tratamiento de desechos peligrosos. La intención del Convenio no es solo regular el movimiento transfronterizo de desechos, sino que también fomentar la conversión industrial para la reducción en la generación de desechos.

Evidentemente la conversión industrial representa costos adicionales para la producción de bienes que serán objeto de comercio internacional, pero cada Estado, estando en cuenta de esta situación, ha diseñado mecanismos que permitan reducir el impacto económico que representa la aplicación de tecnologías limpias. Dentro de los mecanismos se pueden identificar los fondos de conversión industrial que se crean con ocasión de otorgar incentivos económicos a las industrias que inician su transformación en los procesos productivos con el objeto de reducir la generación de desechos peligrosos. Además, los fondos de conversión industrial generan mejoras sustanciales en los procesos interrelacionados de las industrias para promover el desarrollo a través de acciones correctivas en las diferentes etapas de los procesos, con el fin de generar plataformas necesarias para desarrollar mecanismos de mejora en el impacto ambiental y social, por lo menos así es la visión en Venezuela de los mismos.

El endurecimiento de la normativa ambiental en cuanto al movimiento transfronterizo de desechos peligrosos no solo puede ser definido como el elemento que representa incrementos en los costos de producción. Hay que considerar que la conversión industrial representa ventajas a los productores, pues la reducción en la generación de desechos conlleva a la reducción e incluso eliminación de los costos de disposición de residuos. En este orden, la actividad comercial internacional identifico un nuevo escenario de oportunidad de negocio, la dedicación al traslado de residuos que en el pasado se correspondía con una actividad susceptible de poner en riesgo la salud humana y este hecho siempre hizo que imperara el principio de prevención sobre esta actividad económica, es decir, los Estados preferían prohibirla antes que aceptarla.

Ahora, con un marco jurídico más definido, los operadores internacionales pueden ajustar sus actividades a los procedimientos definidos en la normativa ambiental y generar renta dedicándose a la eliminación de desechos y residuos. Esto sería una consecuencia derivada de una política debidamente estructurada.

Normalmente, los países más desarrollados son los principales generadores de residuos y desechos debido a su variedad industrial y los países en vía de desarrollo o los menos desarrollados eran quienes estaban en mayor riesgo ambiental por ser en muchas oportunidades receptores de estas mercancías. Con ocasión de la implementación de la normativa ambiental reguladora de la materia, los países en vía de desarrollo disponen ahora de mecanismos precisos para regular las actividades económicas derivadas del tratamiento de residuos y desechos. Y es que no se puede dejar de considerar que en el Mercosur existen países con menos posibilidades de desarrollo relativa y las actividades de tratamiento de desechos y residuos peligrosos pueden representar oportunidades de inversión.

Sobre este particular, el Mercado debe definir diligentemente las estrategias ambientales necesarias para la regulación de este asunto, pues en todos los Estados Partes existen recursos naturales de altísima importancia para la humanidad y de vulnerabilidad relativa. Por este hecho, rígidas son las posiciones de cada socio en cuanto la utilización o afectación de los recursos naturales y por ende continúa imperando el criterio de prevención durante la formulación de normas comunitarias ambientales.

#### **4.5. Entendimiento con los demás organismos internacionales**

El acercamiento del Mercosur con otros organismos internacionales ha demostrado colocar en prioridad la integración regional, por ello, el bloque siempre ha enmarcado su relacionamiento con los organismos internacionales en la cooperación y buen entendimiento, orientado al fortalecimiento de los vínculos entre los bloques subregionales. Por ello, se ha decidido describir el entendimiento con los demás organismos internacionales desde la óptica integracionista, para lo cual se puede precisar el relacionamiento con la ALADI como órgano promotor de la integración en la región y con la CAN como el bloque económico más cercano y con suficientes fortalezas para la consolidación de uniones y alianzas estratégicas.

A consideración de la ALADI, existen dos importantes agrupaciones subregionales de integración conformadas íntegramente por países que, a su vez, son miembros de la Asociación y estas son evidentemente la CAN, creada inicialmente por el Acuerdo de Cartagena y el Mercosur, creado por el Tratado de Asunción. Ambos bloques comparten la condición ante la ALADI de no haber protocolizado sus acuerdos fundacionales ante la Asociación, en el caso de la CAN, el Acuerdo de Cartagena fue originalmente suscrito en mayo de 1969 y a esa fecha no existía la ALADI, pues ella se instituyó a través del Tratado de Montevideo de 1980. Por su parte, el Tratado de Asunción, documento de partida del Mercosur, tampoco fue protocolizado ante la Asociación aun y cuando en ese momento ya se encontraba en vigor el Tratado de Montevideo.

Sin embargo, la Comunidad resolvió una vez instituida la ALADI superar el carácter de acuerdo subregional del Acuerdo de Cartagena logrando el reconocimiento por parte de la Asociación en los Términos del Tratado de Montevideo. También destaca el hecho que el Mercosur si decide protocolizar el ACE 18 (establecimiento de la zona de libre comercio del Mercado) ante la Asociación a pesar de que el Tratado de Asunción no contó con este requisito. Es así que se puede apreciar la anuencia, no solo del Mercosur, sino de los demás esquemas de integración de la región, lo que resalta y enviste de importancia la armonización de los procesos comerciales que suministra la ALADI en la región.

Ahora bien, la normativa emanada de los órganos del Mercosur con capacidad decisoria (Decisiones, Resoluciones y Directivas) comprende una temática amplia y sustanciosa en cantidad, por lo que el Mercado le ha atribuido al GMC la administración del ACE 18 y la capacidad de decidir, cuando lo considere pertinente, la protocolización en el marco de la ALADI de aquellas normas que faciliten la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común. La posibilidad e interés del Mercosur en contar con la anuencia de la Asociación ha dejado en evidencia la importancia de armonizar la normativa comunitaria y el acertado relacionamiento con este organismo internacional.

En otro contexto, la CAN es el bloque económico con quien históricamente el Mercosur ha estrechado considerablemente sus relaciones, bien en el ámbito comercial o en la concertación política en común, lo que favorece los procesos de integración Latinoamericana tal como consagran los textos constitucionales de sus miembros.

Frente a esta realidad, el estrechamiento de las relaciones del Mercosur con la Can puede ser puntualizado en acciones claves generadas durante la existencia del Mercado. En este sentido, en 1998, ambos bloques suscriben un Acuerdo Marco para la creación de una Zona de libre Comercio entre la CAN y el Mercosur, el cual permitió definir las bases para la conformación del nuevo espacio ampliado, disponiendo a la vez que las negociaciones se desarrollen en dos etapas a saber: la negociación de un acuerdo de preferencias arancelarias fijas; y, la segunda, el establecimiento de un acuerdo de libre comercio. Seguido, en el año 1999 se inician las negociaciones pertinentes, pero el proceso no se llevó de bloque a bloque, es decir de cuatro países a cuatro países, sino se resuelve adelantar la negociación de cuatro a uno, esto quiere decir que la negociación sería entre la CAN en conjunto con cada uno de los países del Mercado, sin que se haga a un lado el objetivo final.

Como se ha mencionado, el acercamiento entre ambos bloques no ha sido meramente en materia comercial y prueba de ello lo es que en el año 2001 los Cancilleres de los países de la CAN, del Mercosur y Chile establecieron un mecanismo de diálogo y concertación política orientado a facilitar la definición de acciones conjuntas en las áreas de cooperación política, integración económica e infraestructura física, relaciones exteriores, intercambio de información y en aspectos sociales y culturales. Esto demostró que el espíritu de las relaciones internacionales en la región conducía tanto a los organismos internacionales como a sus países integrantes a la consecución de una verdadera integración.

En el año 2004 como se precisó durante la exposición de los detalles referentes al ingreso de Venezuela al Mercosur, se empieza a modelar la figura de la zona de libre comercio a través de la suscripción de complejo ACE 59. Por ello, al ACE 36 entre Bolivia y los Estados Parte del Mercosur (suscrito en 1996) y al ACE 58 entre Perú y los Estados Parte del Mercosur (firmado en 2003), se suma el ACE 59, por medio del cual Colombia, Ecuador y Venezuela y los Estados Miembros del Mercosur deciden formar un área de libre comercio mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y paraarancelarias que afectaban al comercio recíproco.

Al parecer las relaciones de acercamiento entre la Comunidad y el Mercado eran cultivadas por los gobiernos de los Estados miembros de cada bloque, lo que marcaba una, aunque compleja, inminente integración de estos pueblos suramericanos. De este modo iniciativas como la tomada en el año 2005 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en reunión ampliada con la Comisión, de otorgar la condición de Miembro Asociado de la CAN a los Estados Partes del Mercosur, definieron los términos de participación del Mercado dentro de la Comunidad Andina. En razón de esto, en el año 2010 ese mismo Consejo le otorga participación a la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en los órganos, mecanismos y medidas de la CAN, en su condición de Países Miembros Asociados de la Comunidad.

Así pues, el entendimiento del Mercosur con otros organismos internacionales es diverso y aunque no se ciñe exclusivamente a la ALADI o a la CAN, estos últimos es con quienes ha afinado estrategias bien para la convergencia de la norma hacia la armonización o bien para el establecimiento de alianzas estratégicas que fomenten la diversificación del Mercado.

## **CAPÍTULO V**

### **LAS REPERCUSIONES EN LAS POLÍTICAS AMBIENTALES Y COMERCIALES COMUNITARIAS**

La experiencia adquirida por Venezuela durante su permanencia en la CAN la ha dotado de ventajas frente al Mercosur en cuanto a la defensa de los intereses de la Nación durante los procesos de negociación y respecto a los procedimientos de definición de normas comunitarias. Por tanto, las repercusiones de su ingreso al Mercosur no pueden evaluarse únicamente de forma unidireccional, es decir, las causadas por el bloque a Venezuela, sino que también existen repercusiones sobre los procesos de toma de decisiones en materia ambiental y comercial en el bloque causadas por el ingreso de este nuevo miembro.

El carácter intergubernamental del Mercado lo coloca en una particular exposición frente a las posibles adecuaciones que demande Venezuela dentro del proceso integracionista, pues a pesar de la existencia de un órgano ejecutivo como el CMC, no se puede olvidar la imposibilidad de que este se apersona para la toma de decisiones sobre las materias que administra, visto que las mismas están definidas por cada una de las Partes que integran al Mercosur y el consenso debe ser necesario para la aprobación. Pero la situación está claramente definida en los respectivos reglamentos internos.

A causa de esta característica, los Estados Partes disponen de un escenario más amplio para el establecimiento de alianzas en el sentido de sumar a las iniciativas o posiciones que se presenten simpatizantes que acompañen alguna propuesta. Venezuela, a diferencia de su permanencia en la Comunidad debe ajustarse a este nuevo panorama y lejos de hacer imperar el criterio nacional, debe procurar por el establecimiento del equilibrio comunitario.

### **5.1. La toma de decisiones en la definición de instrumentos normativos**

El proceso de tomas de decisiones dentro del Mercosur se ajusta a las disposiciones de la Reglamentación interna de cada órgano de la estructura institucional. A pesar de la amplia estructura, para este caso conviene únicamente hacer referencia al proceso de toma de decisiones dentro del órgano político, ejecutivo y comercial del bloque, el CMC, GMC y CCM. Estos órganos contienen dentro de ellos unidades a las cuales se les ha conferido la labor de formular, evaluar y someter a la consideración y aprobación de sus entidades superiores las normas en las áreas de conocimientos que administran y ocurre así en los tres órganos ya mencionados.

En primer lugar se tiene al CMC. Según su Reglamento Interno promulgado a través de la Decisión 02/98 el 23 de julio de 1998 y modificado a través de la Decisión 14/08 el 30 de junio de 2008, el CMC es el órgano superior del Mercosur al cual le incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común y está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de cada una de las Partes. También indica el Reglamento que la Presidencia del CMC será ejercida por rotación de los Estados Partes, en orden alfabético, por un período de seis meses, usando el Estado Parte en ejercicio de esa Presidencia la denominación Presidencia Pro Tempore (PPT), que a su vez se aplicará a los restantes órganos del Mercosur.

Ahora, el propio texto del Reglamento lista las funciones y atribuciones del Consejo que pueden ser clasificadas en medulares y no medulares, siendo estas últimas las de orden administrativo, que definen la funcionalidad interna del Mercado. Por su parte, las funciones medulares se corresponden con la definición de la naturaleza política del Consejo dentro del Mercado y ante sus miembros, son verdaderas atribuciones en cuanto a la toma de decisiones en asuntos económicos y políticos del Mercosur.

Por ello, formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común; negociar y firmar acuerdos en nombre del Mercosur, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales; y adoptar decisiones en materia financiera y presupuestaria se constituyen en las acciones que marcan el rumbo del Mercado, generan derechos y deberes a los ciudadanos de los Estados Partes y fungen como las materias a las cuales se les debe definir el proceso de toma de decisiones. Al respecto, señala el Reglamento que el CMC se pronunciará mediante un instrumento normativo denominado Decisiones, las cuales son obligatorias para los Estados Partes. Estas deben ser adoptadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes.

En segundo lugar se tiene al GMC que según la Decisión 04/91 del 17 de diciembre de 1991, mediante el cual se dictó el Reglamento Interno del GMC, define a este último como el órgano ejecutivo del Mercosur y ordena que su conformación cuente con cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, que representarán al: Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Economía o su equivalente (áreas de industria, comercio exterior y/o coordinación económica); y, Banco Central, correspondiéndole al Ministerio de Relaciones Exteriores la coordinación del Grupo.

De las atribuciones más importantes del GMC destacan: coordinar y participar en las reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, controlando la implementación de las medidas allí dispuestas y elevándolas, cuando sea pertinente a la aprobación del CMC; participar de la solución de controversias, en las condiciones establecidas por el Protocolo Adicional para la Solución de Controversias, convocando para ello a las reuniones que se consideren necesarias; y proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del programa de liberación comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y a la negociación de acuerdos con terceros países y organismos internacionales.

A diferencia del CMC, las reuniones del GMC son coordinadas por el Jefe de la Delegación del Estado Parte que actúe como sede y su pronunciamiento ocurre mediante Resoluciones que deben ser adoptadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes. Cuando sea pertinente a consideración del Grupo, se elevarán al CMC Resoluciones para su adopción, tal como ocurre con la promulgación del AEC, que aun siendo atribución del Grupo proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del programa de liberación comercial y a la coordinación de políticas macroeconómicas, su promulgación se efectúa por órgano del CMC a través de Decisión.

Conforme a lo anterior, se ha dicho que la decisión para la adopción de normativas dentro del GMC debe ser por consenso de las Partes, situación que no difiere con la CCM, pero particularmente el GMC dispone de la posibilidad de participación del sector privado. Sobre este particular, prescribe el Reglamento Interno del GMC que los Subgrupos de Trabajo y las Comisiones del GMC podrán cumplir sus actividades en dos etapas, una preparatoria y otra decisoria. En la etapa preparatoria, los Subgrupos de Trabajo podrán solicitar la participación de representantes del sector privado, sin embargo, el Reglamento limita a que la etapa decisoria está reservada exclusivamente a los representantes de cada Estado Parte.

En este sentido, el proceso de toma de decisiones del GMC no solo se caracteriza por el consenso de las partes, también cuenta con el componente adicional de la participación de especialistas de los sectores privados de los Estados Partes y a pesar de que esta participación no incide dentro de la aprobación directa de las decisiones, si cuenta con basamentos técnicos que pueden reorientar las posiciones de los responsables de la aprobación. No debe entenderse esta situación como la injerencia de intereses particulares dentro del carácter intergubernamental del bloque, por el contrario, significa esto que es interés del proceso de integración contar con la participación de los sectores productivos que hacen vida en el esquema de integración.

En tercer y último lugar se tiene a la CCM. Según el Reglamento Interno de este órgano, creado a través de la Directiva 01/94 el 7 de octubre de 1994, la CCM es un órgano intergubernamental encargado de asistir al órgano ejecutivo del Mercosur, velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la Unión Aduanera y efectuar el acompañamiento y la revisión de los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, en el comercio intra Mercosur y con terceros países; y ha de estar conformado por Secciones Nacionales que deben contar con cuatro miembros titulares y cuatro alternos, coordinadas por el representante del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Como el asunto comercial resulta ser tan amplio, la atribuciones de la CCM están claramente definidas dentro del Reglamento Interno, pero de ellas la que más avocación demanda es la de tomar las decisiones vinculadas a la administración y aplicación del AEC y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes, pues este instrumento de política comercial es el punto de partida para la consolidación de la unión aduanera en compañía de la articulación del ordenamiento jurídico de aduanero de cada uno de los miembros del bloque.

Al igual que en las instancias anteriormente descritas el proceso de toma de decisiones se ajusta al consenso de las partes, pero el acto normativo mediante el cual la CCM expresa su voluntad se denomina Directiva y una vez emanada generan obligaciones o derechos a los Estados Partes del Mercosur. Por tanto, la CCM, el GMC y el CMC articulan, a través del proceso que se ha analizado, la toma de decisiones dentro del bloque y Venezuela, después de su adhesión como miembro pleno, debe velar por atender los compromisos que se derivan del funcionamiento estructural del Mercado, por cuanto todas las decisiones se fijan una vez consensuada su aprobación y para ello es necesaria la participación de todos los Estados Partes. Así lo prescribe la normativa comunitaria y el propio Tratado de Asunción.

## **5.2. Participación de las autoridades ambientales**

Como se sabe, la Decisión 19/03 del 15 de diciembre de 2003, crea la RMMA, que tiene como función proponer al CMC medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en los países del Mercosur, así como las acciones de cooperación y articulación en materia ambiental entre los Estados Partes. Esta reunión, como el resto de las que se han creado en el seno del Mercosur se caracteriza por la participarán solamente de los representantes de los Estados Partes para el tratamiento de los asuntos vinculados al Tratado de Asunción, en sus respectivas áreas de competencia, en este caso el ambiente.

Es de considerar que conforme a lo instruido por la Decisión 05/95 del 17 de diciembre de 1991, el GMC debe participar en las reuniones ministeriales creadas por el CMC, por lo menos con un representante del país sede de la reunión. Y es que lógicamente cada reunión ministerial debe contar con la presencia del GMC por cuanto este encarna el aspecto ejecutivo del mercado y es el responsable de elevar todas las propuestas al CMC que guarden relación con las políticas económicas, comerciales y ambientales que definan el relacionamiento del Mercosur de conformidad con las atribuciones del Grupo.

En este sentido, una vez que el Mercado crea la RMMA, se genera la necesidad de contar con la norma que defina los procedimientos y la participación en esta reunión. En concordancia con esta necesidad, el CMC dicta la Decisión 18/10 del 02 de agosto del 2010, por medio de la cual se promulga el Reglamento Interno de la RMMA. Este Reglamento manifiesta que la misma estará integrada por los Ministros de Medio Ambiente o funcionarios titulares de los organismos con máxima competencia en materia ambiental de los Estados Partes del Mercosur y que también puede contar con la participación de representantes de las Cancillerías y de otros organismos gubernamentales de los Estados Partes, sin menoscabo de la participación de los representantes de los Estados Asociados para el tratamiento de temas de interés común.

Ya definida la estructura y la participación de los altos representantes en la RMMA, el Reglamento también debió definir las funciones y atribuciones de este organismo del Mercado, pues al concebirlo como una entidad permanente ya debe asumirse como parte integrante de la estructura organizativa del Mercosur. Con relación a las atribuciones de la RMMA, dentro del Reglamento se identifica como primigenia avanzar en la elaboración de mecanismos comunes tendientes a profundizar las diversas modalidades de cooperación regional y cuando corresponda, actuará en coordinación con el Comité de Cooperación Técnica del Mercosur (CCT). Abiertas son el resto de las atribuciones conferidas a la reunión, lo que simboliza una facilidad para poder formular normas que tutelen al ambiente de modo transversal al resto del ordenamiento.

Sin embargo, las decisiones tomadas en el marco de la reunión deben ser aprobadas consensualmente, como es característico en el Mercosur y los consensos alcanzados no se promulgan a través de Decisiones, Resoluciones o Directivas, se denominan Propuestas y deben ser elevadas al Consejo del Mercado Común para su consideración. Estas Propuestas pueden consistir en proyectos de acuerdos internacionales, Decisiones, Recomendaciones u otros instrumentos, y en el caso de acuerdos interinstitucionales adoptados allí, en el ámbito de las competencias atribuidas a los Ministros por los respectivos ordenamientos internos, deben elevados al Consejo del Mercado Común sólo a efectos informativos, sin perjuicio de la facultad de éste de transformar dichos acuerdos en normativa Mercosur.

La participación de las autoridades en la RMMA no se limita únicamente a la anuencia de los Ministros en las sesiones ordinarias, pues el Reglamento define a las Secciones Nacionales de la RMMA, las cuales deben estar integradas por los respectivos Ministros de Medio Ambiente, o funcionarios titulares de los organismos con máxima competencia en materia ambiental de cada Estado Parte, así como los Coordinadores Titular y Alterno del SGT N° 6, sin perjuicio de la integración de otros funcionarios y agentes mediante designación por aquellos Ministros que lo consideren conveniente.

Las funciones de las Secciones Nacionales de la RMMA reposan en el Reglamento de la reunión y hacen referencia fundamentalmente a: Centralizar y coordinar, con ocasión de ejercer la PPT, las actividades emergentes para el cumplimiento del cronograma semestral de sesiones ordinarias y desarrollo de los puntos de agenda previstos por los órganos de trabajo; realizar las acciones internas necesarias para la incorporación al ordenamiento jurídico interno de las normas de su competencia que así lo requieran; centralizar y coordinar, en oportunidad de ejercer la PPT, la convocatoria a sesión extraordinaria de los órganos de trabajo, respondiendo al requerimiento fundado de cualquiera de los Estados Partes; velar por el cumplimiento de las Decisiones del CMC y/o Resoluciones del GMC que guarden relación con los fines perseguidos, dentro de su ámbito de competencia.

En este contexto, la RMMA cuenta con una Comisión de Coordinadores, la cual se ocupa de la coordinación entre las respectivas Secciones Nacionales de los Estados Partes y de brindar el apoyo técnico, coordinación y seguimiento requerido por la RMMA; y dispone de la posibilidad de crear Grupos *Ad Hoc* con la finalidad de que estos atiendan temas particulares, caracterizándose por su existencia limitada y condicionada a la culminación de la labor que se le haya encomendado.

Es de este modo que la participación de las autoridades ambientales de cada Estado Parte se materializa dentro de la estructura institucional del Mercosur, lo que enviste de formalidad al asunto ambiental y no lo transpone únicamente a aspectos filosóficos contenidos dentro de textos normativos. Por el contrario, la RMMA personifica el asunto ambiental y se constituye en el escenario donde cada miembro puede elevar propuestas ambientales o inconvenientes que requieren ser atendidos desde las aristas del Mercosur y quizá el abordaje del asunto ambiental en el bloque sea lo que marque la diferencia con el resto de los organismos regionales que se asemejan en estructura y propósito.

### **5.3. Los mecanismos de control y seguimiento**

En el contexto del comercio internacional los mecanismos de control y seguimiento no están orientados únicamente a salvaguardar los intereses fiscales de los Estados, en este caso de un bloque económico. En este sentido, debe considerarse que el ejercicio de un control aduanero adecuadamente ejecutado garantizará que la actividad comercial no vulnere los mecanismos de tutela definidos para conservar al ambiente. Por ello, es prácticamente imposible disociar los mecanismos de control y seguimiento aduanero de los ambientales, pues siempre ha sido espíritu del presente Trabajo explicar la estrecha relación existente entre el proceso de integración económica con el asunto ambiental.

Evidentemente existen mecanismos de control y seguimiento ambiental, pero evaluados desde la óptica del Mercosur es necesario precisar que los recursos naturales existentes en el Mercado se encuentran primeramente en los territorios de los Estados Partes y corresponde a estos últimos el ejercicio de control a través del ordenamiento jurídico interno que se haya concebido a tales fines. Esto no es más que una demostración del ejercicio de la soberanía de los Estados sobre sus riquezas naturales, sin menoscabo de la trascendencia de las fronteras de los daños ambientales. Y es aquí donde la norma comunitaria entra en acción, únicamente a través de la recomendación de estrategias ambientales como las que se evaluaron en Capítulos precedentes.

A diferencia, la actividad comercial trasciende las fronteras y el ordenamiento jurídico doméstico de cada integrante del bloque y es por esto que del acervo normativo la gran mayoría de normas comunitarias en el Mercosur desarrollan temas de regulación comercial. Aclarado este aspecto, en este nivel del análisis corresponde presentar las normas emanadas del mercado que definen mecanismos de control y seguimiento a las actividades comerciales y consecuentemente a aquellas que vinculadas al comercio tienen incidencia con el aspecto ambiental, identificándose así a la Decisión 03/01 del 22 de junio de 2001.

Esta Decisión es el instrumento normativo mediante la cual se promulga el Programa de Acción del Mercosur al Combate de los Ilícitos en el Comercio Internacional bajo la premisa de que el contrabando y otros ilícitos en el comercio internacional imponen serio riesgo a la seguridad y al bienestar de las sociedades de los Estados Partes y constituye una grave amenaza a la sustentabilidad de las economías de la subregión, al desestimular la generación de empleos formales inversión directa, dañar el papel recaudador de tributos de los Estados Partes, los cuales revierten para la atención de anhelos legítimos de sus poblaciones. A pesar de que la exposición de motivos puede ser identificada como estrictamente económica, los ilícitos comerciales pueden afectar directamente al ambiente, pues ya se ha demostrado que los movimientos transfronterizos de mercancías pueden comprometer el bienestar ambiental.

En este orden, dispone el Programa 30 acciones específicas para combatir los ilícitos en el comercio internacional, los cuales se transcriben en su totalidad a continuación:

1. Adoptar las medidas necesarias para facilitar la comunicación y la transmisión de datos entre los Sistemas Informáticos de Gestión Aduanera, antes del 31 de diciembre de 2001.
2. Establecer intercambio de informaciones relativas a operaciones aduaneras entre los Estados Partes, sean mercaderías de intra o extrazona, priorizando: el Tránsito Aduanero y los Regímenes de Exportación e Importación.
3. Iniciar el intercambio de informaciones, mediante instrumentos que se establezcan en forma bilateral, hasta tanto sea efectiva la implementación de las acciones 1 y 2 propuestas.
4. Intercambiar informaciones relativas a los registros de operadores de comercio exterior habilitados por los Estados Partes, mediante utilización de tecnología web.
5. Intercambiar informaciones relativas a operadores de alto riesgo.

6. Desarrollar servicios de enlace entre las Aduanas de los Estados Partes, para el intercambio y difusión de técnicas de inteligencia aduanera fiscal y la facilitación de cooperación en esta materia.
7. Efectuar controles en forma simultánea en las Áreas de Control Integrado.
8. Implementar la utilización de sistemas de inspección no intrusivos a las cargas, medios de transporte y contenedores.
9. Adoptar tecnología de "Código de Barras", integrados a los sistemas informáticos como herramienta de identificación de productos y su correspondencia con el tratamiento aduanero a ellos aplicados.
10. Promover entre los operadores de comercio exterior de la región:
  - a. Regímenes de certificación de calidad de los controles;
  - b. Homologación por la aduana de mecanismos y sistemas de autocontrol;
  - c. La apertura de los sistemas informáticos de las empresas a las actividades aduaneras de control y fiscalización.
11. Adoptar nuevos métodos para la vigilancia y el control de ilícitos en fronteras, incluyendo radares, satélites y otras tecnologías.
12. Proveer los recursos necesarios para el equipamiento tecnológico para la efectiva implementación del control aduanero.
13. Proveer los recursos financieros y humanos necesarios para la implementación plena de las Áreas de Control Integrado.
14. Adoptar medidas que direccionen las operaciones de tránsitos aduaneros por Rutas predeterminadas hacia Áreas de Control Integrado o Aduanas específicas.
15. Establecer la obligatoriedad de aplicación del régimen de tránsito aduanero con la utilización del Manifiesto Internacional de Cargas - Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) para las operaciones con mercaderías que ingresen o egresen de Áreas Aduaneras Especiales, Zonas Francas o Depósitos Francos.
16. Aplicar el régimen de tránsito aduanero con destino a extrazona, de determinados productos de riesgo, para el control aduanero y fiscal, previa

confirmación de la existencia real del consignatario por parte de la Aduana del país de destino.

17. Establecer un sistema de comunicación entre las Aduanas de los Estados Partes, relativo al seguimiento y control de las operaciones efectuadas por la Hidrovía Paraná/Paraguay, por Internet.
18. Establecer como requisito legal para que se consideren concluidos los tránsitos aduaneros, efectuados al amparo del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre - ATIT, el arribo efectivo de las mercaderías y sus medios de transporte a la Aduana del país de destino final.
19. Proponer modificaciones al ATIT, así como de aquellos suscritos en el ámbito de la Hidrovía, con el objeto de evitar los vacíos legales y dilusiones en materia de responsabilidades ante ilícitos e infracciones aduaneras.
20. Dictar disposiciones que establezcan que para mercaderías consideradas de alto riesgo para el control aduanero y fiscal, sólo se cancelará su destinación o inclusión en el régimen aduanero otorgado, con la expresa confirmación de su arribo efectivo por parte de las Aduanas de destino final.
21. Establecer la exigencia de autorización específica y otras obligaciones accesorias para la importación, exportación y fabricación de productos sensibles para el control aduanero y fiscal, en razón de ser reiteradamente objeto de práctica de ilícitos. Los productos objetos de estas exigencias serán establecidos en forma consensuada por los Estados Partes.

Tales exigencias serán observadas por las autoridades competentes, en el comercio intra y extrazona.

22. Exigir a las Empresas Operadoras de "Couriers" que operan en la región, la adopción de mecanismos de transmisión electrónica de datos, anticipación de información, listados de operadores y toda otra medida o tecnología, que garanticen la más eficiente realización del control aduanero y el rápido despacho de cargas.
23. Establecer las medidas necesarias que posibiliten la realización de acciones conjuntas por parte de las Aduanas y otros organismos

- involucrados de los Estados Partes en la prevención, investigación, represión al contrabando, falsificación y cualquier otro ilícito aduanero.
24. Adoptar y aplicar las reglas establecidas en Convenios Internacionales relativas a la Propiedad Intelectual, que permitan a las Aduanas un combate más eficaz a la falsificación de mercaderías.
  25. Adoptar medidas hacia la armonización de las legislaciones de los Estados Partes, relativas a las penalidades a ser impuestas a las empresas y personas involucradas en la práctica de contrabando, falsificación o cualquier otro ilícito, con el fin de que las normas incidan con el mismo rigor en todo el territorio del Mercosur.
  26. Establecer programas de capacitación en técnicas de inteligencia e investigación para la prevención y el combate al contrabando, falsificación y otros ilícitos, a ser realizados con preferencia en zonas de fronteras.
  27. Adoptar una disposición que obligue al comprador a comprobar la no vinculación con el vendedor, en las importaciones adquiridas de países cuya legislación proteja la identificación de socios, dirigentes o controladores, a los efectos de la aplicación del Acuerdo de Valoración Aduanera.
  28. Recomendar la creación de un foro público, reuniendo representantes de los organismos de seguridad, de justicia, de empresas aseguradoras y de aduanas, con vistas a la discusión de acciones preventivas como de represión al robo de vehículos.
  29. Crear un foro integrado por organismos o instituciones públicas de los Estados Partes, encargadas de la seguridad, el combate al comercio ilícito, de la defensa de la propiedad intelectual, la prevención y represión al lavado de dinero y al narcotráfico, con el fin de coadyuvar en las acciones recomendadas, considerándose los trabajos ya desarrollados en otros foros del Mercosur.
  30. Invitar a Bolivia y Chile a participar de las discusiones que sobre este Programa de Acción, se realicen en el Comité de Directores de Aduana del Mercosur.

En suma, todos estas acciones además de fungir como mecanismo de control comercial garantizan también que las restricciones al comercio de mercancías que se hayan definido por razones ambientales, bien por salvaguardar el patrimonio natural de los Estados Partes del Bloque, o bien por el acatamiento de compromisos internacionales de índole ambiental, operan como verdaderos mecanismos de control ambiental e incluso de registro estadístico de operaciones comerciales de alto riesgo ambiental. También, de la cooperación intrazona en cuanto el intercambio de información se refiere, se vale la actividad ambiental para la identificación de nuevas estrategias para las políticas de preservación, prevención y recuperación ambiental.

#### **5.4. La adecuación del acervo normativo**

La adecuación de las normas derivadas del derecho comunitario se encuentra regulada por medio de la Decisión 23/00 del 29 de junio de 2000. Allí se indica que Conforme a lo dispuesto en el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones, Resoluciones y Directivas son obligatorias para los Estados Partes y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales. Sin embargo, como la legislación en los Estados Partes varía, la norma establece la obligatoriedad de que los Estados Partes notifiquen a la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM), de conformidad con el artículo 40 (i) del Protocolo de Ouro Preto, la incorporación de normas del Mercosur a sus ordenamientos jurídicos nacionales, de lo cual la Coordinación Nacional del GMC de cada Estado Parte es responsable de realizar esta notificación, en donde deberá indicar la norma Mercosur y remitir el texto de la norma nacional que la incorpora.

Conforme a este procedimiento, la SAM tiene obligaciones en cuanto al proceso de internación de las normas. Y es que luego de la incorporación de una norma por todos los Estados Partes, la SAM debe notificar el hecho a cada miembro, para así dar cumplimiento del artículo 40 (ii) del Protocolo de Ouro Preto. Una vez notificada por parte de la SAM la adopción de la norma, la misma entra en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la SAM. El tiempo definido en el Protocolo, otorga oportunidad a los Estados Partes de dar publicidad del inicio de la vigencia de las nuevas normas por intermedio de sus respectivos diarios o gacetas oficiales.

Así mismo, indica la Decisión que existen ciertas normas que no requieren de la internación en los Estados Partes bajo dos supuestos: cuando el contenido de la norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del Mercosur; y, cuando el contenido de la norma ya estuviera contemplado en la legislación nacional del Estado Parte, en cuyo caso la Coordinación Nacional realizará la respectiva notificación indicando la norma nacional ya existente que incluya el contenido de la norma Mercosur en cuestión.

Ahora bien, existen normas comunitarias cuyos contenidos requieren ratificación después de ser consultadas internamente en cada Estado Parte y normalmente estas normas son las contenidas en Tratados, Acuerdos, Convenios o Protocolos. Por tanto, señala la Decisión referente a la incorporación que cuando los Estados Partes suscriban instrumentos sujetos a posterior ratificación y depósito, la vigencia se regirá conforme a lo que cada instrumento establezca, observando los principios consagrados en el Derecho Internacional. Sobre este particular, el Mercosur cuenta supletoriamente con el procedimiento de depósito propuesto por la ALADI, lo que coadyuva con la armonización normativa regional y determinación de entrada en vigor de los instrumentos.

Finalmente, la Decisión establece una serie de procedimientos de registro y control de internación de normas por parte de los miembros del Mercado. Esto facilita definir la vigencia y procedencia del acervo normativo del Mercosur y permite adelantar el control sobre el inventario de normas que regulan al Mercosur y a cada uno de sus Estados Partes.

Sobre este inciso, corresponde a Venezuela atender el compromiso comunitario de no solo adoptar el acervo normativo contenido en la Decisión CMC 66/12 del 6 de diciembre de 2012, sino que también satisfacer el procedimiento establecido en la Decisión 23/00 del 29 de junio de 2000 referente a la incorporación de la normativa Mercosur al ordenamiento jurídico de los Estados Partes. Esto consolida la posición de que el proceso de adhesión de la República al Mercosur está acompañado de una serie de obligaciones que a medida que se satisfagan reducirán el impacto sobre las políticas nacionales.

Ahora, conviene evaluar el comportamiento de Venezuela ante el compromiso adquirido a través de la Decisión CMC 66/12, de lo cual se puede apreciar la compleja situación que representa para la República sincerar el asunto en cuanto la incorporación del acervo al ordenamiento doméstico.

Al respecto, no se puede despreciar el hecho de que las normas comunitarias que se contienen dentro del Cronograma de Adopción han sido formuladas con arreglo de la participación de los Estados que eran miembros del Mercado antes de la Adhesión de Venezuela. Esto revistió de ventaja a cada miembro toda vez que dispusieron de la posibilidad de ajustar los instrumentos que en ese momento se negociaban a las normas que ya se encontraban vigentes en sus legislaciones, lo que por demás facilitó la internación para cada uno de ellos. Ante esta situación, Venezuela no dispone de posibilidad alguna de reformular los instrumentos que ahora debe adoptar para facilitar el proceso de adopción, por el contrario, necesariamente debe evaluar el contenido del acervo comunitario y reorganizar el compendio de normas que ya tiene para cumplir con el mandato establecido en la Decisión relativa a la adopción.

Visto lo anterior, se pueden apreciar distintas situaciones como la de normas comunitarias que contienen disposiciones regulatorias que se ajustan perfectamente a las ya existentes en Venezuela, normas Mercosur que resultan completamente novedosas para la República e implica su necesaria incorporación al acervo jurídico o normas que parcialmente han sido desarrolladas en el ordenamiento jurídico venezolano. Es sobre esta última situación donde los responsables de incorporar al ordenamiento doméstico las normas comunitarias tienen que prestar una particular atención para lograr la armonía jurídica y es aquí donde consecuentemente existen incumplimientos de adopción.

No es menester hacer un análisis exhaustivo del inventario de normas comunitarias que contiene la Decisión CMC 66/12, sin embargo, a objeto de ilustrar las complicaciones derivadas del proceso de adopción, resulta oportuno exponer el estatus de una de las Decisiones del Mercado que Venezuela aún no ha adoptado en perjuicio de lo dispuesto en cronograma. Dentro de este grupo figura la Decisión 26/07 del 28 de junio de 2007, relativa a la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el Mercosur, de la cual manifiesta el GMC la situación de incumplimiento de adopción por parte de Venezuela.

Sobre este particular se tiene que la Ley Orgánica del Ambiente venezolana prescribe en su artículo 7 que la política ambiental deberá fundamentarse en los principios establecidos en la Constitución, en esta Ley, en las demás leyes que la desarrollen y conforme a los compromisos internacionales contraídos válidamente por la República. De acuerdo a esto, la norma comunitaria que establece las políticas que ya se mencionaron puede ser internada sin requerir de la modificación de la Ley Orgánica del Ambiente, sin embargo, es necesario que el Ejecutivo nacional Decrete los lineamientos definidos en la Decisión 28/12 para atender el compromiso internacional establecido en el Cronograma de Adopción.

Ahora bien, diversas pueden ser las razones por las cuales Venezuela se encuentra en situación de incumplimiento de adopción de esta norma, pero no se puede despreciar que la promulgación de la misma implica no sólo el accionamiento de la Administración Ambiental Nacional, sino que requiere necesariamente la articulación de las políticas ambientales con las de producción y consumo que haya definido el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio con competencia en materia de industrias.

No obstante, hay que considerar que el proceso de adopción del acervo normativo no dispone únicamente de dos niveles a saber: el arreglo interno del ordenamiento jurídico con anuencia de las autoridades correspondientes y la evaluación permanente del Mercado sobre el cumplimiento de adopción; por el contrario, existe una tercera arista del proceso que se materializa a través de la formación de los Grupos *Ad Hoc* integrados por Venezuela y el resto de los Estados Partes del bloque, donde se dirimen las alternativas, métodos y mecanismos más favorables para que Venezuela cumpla satisfactoriamente el compromiso con el Mercado y ajuste adecuadamente su ordenamiento doméstico. Con base a esto, en la actualidad continúan operando el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* encargado de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos.

Finalmente, es el hecho que el incumplimiento de adopción del acervo normativo por parte de Venezuela, lejos de obedecer a negligencias, responde a las prescripciones formales que establece el propio aparato legislativo para la promulgación de normas, lo cual evidentemente afecta el compromiso adquirido por la República ante el Mercado. Por tanto, la identificación de normas que no han sido adoptadas es un hecho que no se corresponde con el común denominador del proceso de adhesión pero si se encuentra presente y en este particular el Mercado asume y entiende las dificultades derivadas, pues el resto de los Estados Partes en sus oportunidades han llegado a experimentar esta situación, tal como se apreció durante el proceso de sanción del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur por parte de los Poderes Legislativos de cada Miembro del Bloque.

## **CONCLUSIONES**

La integración ha sido la alternativa definida por Latinoamérica para alcanzar el desarrollo en la región y cada país ha invertido esfuerzos considerables para la procura de esta estrategia internacional. Es por esto que el análisis del Mercosur permitió apreciar la aplicación de las teorías económicas formuladas por organizaciones internacionales, que han hecho converger al bloque hasta los niveles de acercamiento entre sus miembros, acentuando los aspectos comunes y disminuyendo las asimetrías. Y es que precisamente han sido los aspectos comunes los que favorecen los procesos de integración, dentro de los cuales destaca el asunto ambiental que como bien se apreció, formó el vértice fundamental de esta investigación.

Era preciso abordar el tema en el Mercosur, pero el análisis primitivo de su origen y estructura organizativa permitió evidenciar que dentro de numerables aspectos el derecho ambiental fungió como una de las ramas fundamentales en el inicio y a lo largo de la trayectoria del Mercado y esto permitió reconocer que en lo sucesivo, este aspecto formaría parte integrante en la creación no solo de instrumentos regulatorios comunitarios, sino que también de cada una de las entidades que conforman al bloque.

Considerado esto, el análisis de la compleja estructura y funcionamiento del Mercado demostró que su configuración, aunque es similar a otros bloques de integración, no es idéntica y de este aspecto destaca la imposibilidad de identificar una condición de supranacionalidad que permita otorgarle a las normas comunitarias que de él se emanan aplicabilidad preferencial y directa sobre el ordenamiento doméstico de cada miembro, bien entendido que la habilitación constitucional para favorecer la integración regional en la Constitución de cada Estado parte hace necesaria esta condición.

De igual modo, se pudo apreciar que la estructura institucional del Mercosur permite la organización jerárquica de las normas que se promulgan en el bloque, lo que garantiza que en caso de generarse colisiones en disposiciones regulatorias sobre una materia, siempre prevalecerá la norma que disponga de mayor jerarquía. En referencia a este aspecto, se pudo comprobar que la norma fundamental en materia ambiental dentro del Mercado es el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, el cual es desarrollado no sólo a través de Protocolos adicionales, sino que también a través del compendio de Decisiones, Resoluciones y Directivas que precisan cada arista de la materia ambiental tal como se pudo apreciar durante el desarrollo del Capítulo II precedente.

Ahora bien, como resultado de la exploración de las normas ambientales dentro del Mercado se pudo evidenciar que en efecto el bloque ha invertido valiosos esfuerzos en regular la actividad antrópica con el objeto de favorecer al ambiente, pero resulto evidente la débil transversabilidad que existe entre las normas ambientales y las de naturaleza comercial. Se ha podido demostrar que en ocasiones algunas de las estrategias ambientales definidas en instrumentos normativos no colidan con las disposiciones normativas de los instrumentos comerciales, sin embargo, la falta de definición de restricciones no arancelarias aplicables al comercio intra y extrazona orientadas a la tutela de los recursos ambientales es una de las debilidades del bloque, disminuyéndose así la efectividad de los mecanismos de tutela ambiental ya creados.

La situación anterior demuestra la gran necesidad de que dentro del Mercosur impere la armonización del asunto ambiental con el comercial, pues esta actividad económica tiene consecuencias dentro de los recursos naturales existentes en el Mercado y esto ha quedado demostrado a lo largo del desarrollo de la investigación. Merece la pena destacar la magnitud de la actividad comercial dentro del Mercosur puesto que gran parte del acervo normativo comunitario está dedicado a la implementación de las estrategias que conducen al desarrollo económico a partir del comercio y es aquí donde la adecuada administración ambiental se constituye en el hilo conductor de su sustentabilidad.

En otro orden de ideas, corresponde hacer referencia a las particularidades que comportó el proceso de adhesión de Venezuela al Mercosur y sus repercusiones en materia ambiental, para lo cual hay que considerar primeramente los métodos y áreas abordadas en el bloque y Venezuela antes del proceso de adhesión y la situación una vez materializado el ingreso pleno. Al respecto se tiene que considerar el derecho a un ambiente sano se constituye en un derecho fundamental para garantizar varios de los derechos humanos, facilita la internación de las normas comunitarias dentro del ordenamiento jurídico nacional, toda vez que conforme a los principios constitucionales venezolanos los derechos humanos son de aplicación preferencial e inmediata en la República, esto siempre que un tratado internacional contenga disposiciones más favorables respecto a las que estipula la Constitución, como lo sería la norma sobre emergencias ambientales u otra que surja sobre desplazados ambientales.

No obstante, se pudo apreciar el enorme reto que tiene Venezuela ante la obligación de adoptar el acervo normativo ambiental vista la compleja y sustanciosa estructura normativa que tiene el Mercado, lo que se traduce en la necesidad de determinar el modo de incorporación del acervo normativo en razón de las competencias de cada Poder Público. Describir la situación en cuanto al estatus de la obligación permitió apreciar que a pesar de que un gran número de normas comunitarias ya se encontraban contenidas en el ordenamiento interno, no es nada despreciable el hecho que varias de ellas no se han adoptado debido a las discrepancias en cuanto a los supuestos de hechos que definen para subsumir las actividades comerciales o ambientales dentro de la regulación.

La repercusión más significativa en Venezuela derivada de su ingreso al Mercosur es el debilitamiento del aparato productivo a causa de las asimetrías del Mercado. Por ello, es imprescindible que la República asuma un rol activo dentro de su participación en el bloque a objeto de reducir las posibles consecuencias nocivas de la adecuación de la producción a las nuevas exigencias de los socios dentro del Mercado. Es obligación de Venezuela hacer extensivas las necesidades nacionales para que sean abordadas desde la perspectiva comunitaria en compañía del resto de los integrantes.

Se ha podido demostrar la importancia de que en el Mercosur se cuente con la mayor reserva de los recursos naturales del mundo y esto supone un nuevo reto para Venezuela en el sentido de contribuir con la tutela ambiental de estos recursos a través del aporte de iniciativas regulatorias que estén en concordancia con el avance tecnológico y la creciente actividad industrial. No sólo correspondería a Venezuela sumarse a los esfuerzos del Mercosur por salvaguardar estos intereses, sino que también es perentorio que manifieste al Mercado los bienes ambientales que reposan en el territorio nacional para que sean de igual modo objeto de tutela dentro del bloque.

No sólo se han identificado consecuencias ambientales derivadas del ingreso, también figuraron las comerciales y sobre este particular quizá sea donde la República haya experimentado más efectos. Y es que el espíritu del Mercosur ha sido desde su inicio la integración a través del establecimiento de una zona de libre comercio, por lo que el análisis de los instrumentos que articularon el estrechamiento de las relaciones comerciales entre los Estados Partes fue crucial. Es aquí donde se debe hacer referencia a que el ACE N° 18 se identificó dentro de la investigación como el génesis de apertura comercial que persiguió la eliminación de todo obstáculo para la integración de los integrantes del bloque y de este Acuerdo Comercial destacó como relevante su alcance y dimensión.

Conforme a lo anterior, del análisis del Acuerdo se desprende como resultado que funge como el mecanismo que proporcionará la unión aduanera dentro del Mercosur, pero la falta de ratificación de sus Protocolos Adicionales por parte de los primeros cuatro integrantes indica la deuda que sostiene el bloque en cuanto la adopción de una identidad comercial unificada. Esto se debe a la sensibilidad de los temas que propone el Acuerdo, tales como: desmontaje de barreras no arancelarias, reducción de barreras técnicas comerciales, eliminación de excepciones de aplicación de Arancel Externo Común, entre otros. Y es que cada Estado Parte demuestra con su situación de incumplimiento los altos índices de celos en trasladar controles nacionales al orden comunitario.

Para Venezuela las repercusiones de adopción aun no son apreciables, pues la República no ha suscrito ni ratificado su adhesión al ACE N° 18 como se indicó precedentemente. Sin embargo, los pronósticos que se pueden mencionar respecto a las repercusiones en el futuro han de ser reservados por la sensibilidad de las regulaciones contenidas en el Acuerdo y sus Protocolos. Es suficiente considerar cuáles serían los impactos dentro del aparato económico venezolano si a causa de la suscripción y ratificación del Acuerdo se adquiere la obligación de no aplicar regímenes de control de cambio de divisas a las operaciones comerciales entre los países miembros del Mercado, tal como lo prescribe el instrumento.

Todo esto demuestra que el proceso de adhesión debe ocurrir con disponibilidad de estrategias que atenúen los impactos negativos generados por la apertura comercial, toda vez que la finalidad de la gesta integracionista es fomentar el desarrollo de los países a través de la disminución de las asimetrías de conformidad a lo que indica el Protocolo de Ouro Preto. De la adecuada evaluación por parte de los equipos técnicos pertenecientes a cada delegación se obtendrán los mecanismos necesarios que conducirán a la prosecución de los objetivos planteados para el ingreso de Venezuela al Mercosur.

Con todo lo que aquí se ha planteado se puede afirmar que el desarrollo de la investigación se ha constituido en un estudio que demuestra las repercusiones del ingreso de Venezuela al Mercosur, destacando los impactos dentro de la materia ambiental y su relacionamiento con las políticas comerciales del país del bloque. Esto facilitará la formulación de nuevas investigaciones que tengan como propósito hacer seguimiento no solo al proceso de adhesión de Venezuela al Mercado, sino también aquellas que pretendan evaluar la permanencia del país dentro del bloque una vez culminado el proceso de adhesión. Evidentemente no se puede asumir que una vez que la República sea miembro pleno dejará de adquirir retos u obligaciones, por cuanto el sistema de integración es cambiante y característicamente se ajusta a las nuevas tendencias de las relaciones internacionales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Libros:

Bürgenmeier Beat (2008). **Politiques économiques du développement durable**. Paris: Éditions De Groupe De Boeck Université.

Chesney I. (1993). **Lecciones sobre el Desarrollo Sustentable**. Caracas: Ediciones Fundambiente.

De Los Ríos Isabel (2008). **Principios de Derecho Ambiental**. Caracas: Editora Isabel De Los Ríos.

De Los Ríos Isabel (2014). **Breve Reseña de la Legislación Ambiental Venezolana**. Caracas: Ediciones de la Asamblea Nacional.

Del Arenal C. (1990). **Introducción a las relaciones internacionales Tercera Edición**. Madrid: Editorial Torres.

Dougherty J. y Pfaltzgraff R. (1990). **Teorías en Pugna en Relaciones Internacionales**. Nueva York: Harper Colins Publisher Inc. Traducción Piña, C. (1993). Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

Guerra Daniel (2011). **Derecho Internacional Privado**. Caracas: Edita Distribuidora Rikel, C.A.

Hulse Joseph (2008). **Développement durable: un avenir incertain**. Québec: Éditions Harmattan.

Hurrell A. (1992). **El Medio Ambiente y las Relaciones Internacionales, una perspectiva mundial**. Bogotá: En Guhl, E. y Tokatlian, J. Editores. Medio Ambiente y Relaciones Internacionales. Tercer Mundo Editores.

Ministerio de Relaciones Exteriores – Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (2000). **Acuerdos Multilaterales de Venezuela en Materia Ambiental**. Caracas: Serie de Investigación 6. Producción: Gráficas Franco.

P. W. Preston (1996). **Development Theory: An Introduction**. Massachusetts: Blackwell Publisher Ltd.

Rodríguez S. Ricardo (2011). **ASIMETRÍA EN EL MERCOSUR: Breve historia, situación actual y perspectivas**. Asunción: RS&A.

Troconis Nelson (2005). **Tutela Ambiental**. Caracas: Ediciones Paredes.

Von Moltke (2001). **Medio Ambiente y Comercio: El caso de Mercosur y los Principios de Winnipeg**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente.

Zambrano Freddy (2002). **Comercio Internacional y Salvaguardias Comerciales**. Caracas: Editorial Atenea.

Zunindeau Bertrand (2000). **Développement durable et territoire**. Villeneuve d'Ascq (Nord): Éditions Presses Universitaires du Septentrion.

#### **Normas:**

**Acuerdo marco sobre medio ambiente del MERCOSUR**. Decisión 02/01 del Consejo de Mercado Común del Sur, junio 22, 2001.

**Acuerdo sobre el proyecto producción sustentable/competitividad y medio ambiente**. Resolución 23/05 del Grupo del Mercado Común del Sur, agosto 12, 2005.

**Código de conducta para la importación y liberación al medio ambiente de agentes de control biológico.** Resolución 53/93 del Grupo del Mercado Común del Sur, septiembre 24, 1993.

**Complementación del programa foros de competitividad de las cadenas productivas del MERCOSUR directrices de gestión ambiental y producción más limpia.** Decisión 14/06 del Consejo de Mercado Común del Sur, julio 20, 2006.

**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.** Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 5.908 (Extraordinario), febrero 19, 2009.

**Cronograma de incorporación por la República Bolivariana de Venezuela del Acervo Normativo de Mercosur.** Decisión 66/12 del Consejo de Mercado Común del Sur, Diciembre 12, 2012.

**Ley de Aguas.** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 38.595, enero 02, 2007.

**Ley de Bosques.** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 40.222, agosto 06, 2013.

**Ley de Calidad de las Aguas y del Aire.** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 6.207 (Extraordinario), diciembre 28, 2015.

**Ley de Gestión de la Diversidad Biológica.** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 39.070, diciembre 01, 2008.

**Ley de Gestión Integral de la Basura.** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 6017 (Extraordinario), diciembre 30, 2010.

**Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos.** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 39.095, enero 09, 2009.

**Ley de Protección a la Fauna Silvestre.** Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 29.289, agosto 11, 1970.

**Ley de Semillas, Material para la Reproducción Animal e Insumos Biológicos.** Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 37.552, octubre 18, 2002.

**Ley de Semillas.** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 6.207 (Extraordinario), diciembre 29, 2015.

**Ley Forestal de Suelos y de Aguas.** Gaceta Oficial de la República de Venezuela, enero 26, 1966.

**Ley Orgánica del Ambiente.** Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 5.833 (Extraordinario), diciembre 22, 2006.

**Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.** Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 3.238, agosto 11, 1983.

**Ley Sobre Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos.** Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 5.554, noviembre 13, 2001.

**Pautas negociadoras del SGT n° 6 “Medio Ambiente”.** Resolución 53/93 del Grupo del Mercado Común del Sur, noviembre 28, 2002.

**Protocolo adicional al acuerdo marco sobre medio ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales.** Decisión 14/04 del Consejo de Mercado Común del Sur, julio 07, 2004.

**Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR.** Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 39.974, julio 30, 2012.