



Multilateralismo, medioambiente y MERCOSUR. Un triángulo desafiante para la integración regional tras el acuerdo de asociación con la Unión Europea

Guillermo Vergara Pérez

Introducción

En los últimos años, el proceso de globalización y el sistema de instituciones multilaterales asociado al mismo ha sido cuestionado por diversos líderes mundiales y corrientes populistas que han puesto en entredicho el sistema vigente y modelos como el de la Unión Europea o el propio Mercosur, quienes no enfrentan crisis importantes por primera vez. El Brexit y la llegada al poder de Donald Trump (Estados Unidos) o Jair Bolsonaro (Brasil) son algunos exponentes de esta situación.

Si bien el mundo actual difiere de aquel de la segunda mitad del siglo XX, hasta ahora el sistema multilateral vigente parecía encontrarse

en el centro de la transición hacia un nuevo modelo, acordando reglas de funcionamiento del sistema internacional y adoptando acuerdos esenciales en un escenario de globalización (Van Klaveren, 2010).

El Mercado Común del Sur (Mercosur) fundado en 1991, puede ser considerado uno de los pocos procesos de integración latinoamericana que ha tenido relativo éxito. Pese a la falta de profundización y progresividad del propio proceso y a los escasos avances en su pretendida unión aduanera interna, el Mercosur ha mostrado su resiliencia ante situaciones difíciles que, a menudo, han llevado a plantear una minoración de sus objetivos. Tras la irrupción de gobiernos con nuevos posicionamientos ideológicos y de la pandemia del COVID-19, esta organización regional precisa decidir si profundiza en su integración y en su proyección internacional o si mantiene su perfil actual, como una unión aduanera incompleta y un foro para el diálogo regional.

A pesar de estos resultados modestos, debido a su capacidad de armonización legislativa y a la internacionalización de reglas comunes, el Mercosur es un caso particularmente atractivo para verificar la prevalencia o no de un enfoque multilateral en las relaciones exteriores, tanto del bloque regional como de sus cuatro Estados miembros. Para ello, queremos fijarnos en un aspecto especialmente significativo de la actual agenda del multilateralismo, como son las cuestiones relacionadas con las alteraciones climáticas y el medio ambiente. En estas áreas, el enfoque multilateral parece prevalecer a nivel global (también en el Mercosur) ante la evidente dificultad para encontrar respuestas viables y eficaces aplicando otros enfoques más restringidos. Aun así, debemos admitir que algunos países –en particular Uruguay y Brasil– han favorecido relaciones bilaterales que podrían ser interpretadas como un distanciamiento de este enfoque multilateral.

Sobre la base de lo anterior, a efectos metodológicos, hemos considerado de especial interés examinar, en primer lugar, la inclusión transversal de la protección ambiental en tres organizaciones multilaterales claves para el Mercosur y sus países miembros: la ONU, el G20 y la OMC. Después del análisis de las cuestiones medioambientales en estas tres organizaciones, realizaremos una compilación y análisis de las actuaciones del Mercosur como organización y las de sus cuatro Estados miembros en estas materias, a fin de determinar su grado de adhesión y de compromiso con las reglas y programas emanados de las citadas organizaciones multilaterales.

El resultado de examinar con más profundidad la manera en que el Mercosur y sus miembros aplican o implementan dichas reglas y programas nos ayudará a concluir si existen razones a favor de una consolidación del enfoque multilateral en el Mercosur o si, por el contrario, estas conclusiones no permiten anticipar un compromiso firme de la organización con el nuevo multilateralismo y con sus reglas y prioridades en la agenda medioambiental. Un resultado favorable podría sugerir, además, la posibilidad de que fórmulas de éxito en las cuestiones analizadas pudieran ser transpuestas a otras materias, contribuyendo así a la cohesión interna del Mercosur.

A fin de acotar nuestro estudio, centraremos nuestra atención en el período comprendido entre julio de 2019 y enero de 2022. Este período es el que sigue a la firma, el 28 de junio de 2019, del Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, precisamente en la Cumbre del G20 celebrada en Japón. Nuestra atención preferente hacia este Acuerdo es justificada por la relevancia del capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible que contiene, lo que, a nuestro entender, fortalece el compromiso del Mercosur con el cumplimiento de unas normas medioambientales emanadas de organismos multilaterales de los que forma parte.

El enfoque teórico del multilateralismo

Antes de plantearnos si existe un enfoque multilateral en la agenda medioambiental del Mercosur es conveniente elegir una definición de multilateralismo que se adapte lo más posible al enfoque teórico que vamos a utilizar en nuestro análisis y que proporcione los elementos que consideramos fundamentales.

Así pues,

el multilateralismo podría entenderse como un sistema de interacción que combina normas, cooperación institucionalizada e inclusión. Se reconoce como una forma distinta de cooperación en las relaciones internacionales, arraigada en decisiones voluntarias tomadas por los participantes, que implica a una pluralidad de actores y que se basa en el reconocimiento de normas y/o estándares más que en acuerdos ad hoc o asimétricos. (Bouchard, Peterson & Tocci, 2013)

Esta definición de Bouchard, Peterson y Tocci contiene algunos de los elementos que nos ayudarán a enmarcar cómo se tratan las cuestiones medioambientales en las relaciones internacionales. Por un lado, el sistema de cumbres climáticas de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), de la que hablaremos más adelante, establece un sistema de cooperación institucionalizada, en el que la adopción de estándares comunes no impide tener en cuenta la diversidad de visiones e intereses de las partes a la hora de proponer determinados objetivos. Por otro lado, el hecho de que estas relaciones sean voluntarias refuerza el compromiso de sus miembros, pues brota de una voluntad soberana de vincularse internacionalmente a normas y estándares comunes.

El multilateralismo se basa en un proceso inclusivo que busca poner en común las semejanzas entre los participantes para avanzar en la consecución de objetivos comunes, a diferencia de lo que ocurriría en el bilateralismo o el unilateralismo (Harlan, 2018). Es por ello, que el multilateralismo debería ser considerado como una aproximación dinámica, en la que los elementos comunes y valores que dan cohesión interna a los organismos multilaterales evolucionan y se adaptan en función de los retos y problemas que enfrentan sus miembros y de las prioridades que estos perciben (Newman, Thakur & Tirman, 2006). Esto explica que el multilateralismo tras la Segunda Guerra Mundial, con las instituciones (Banco Mundial, FMI) surgidas de Bretton Woods (1944) difiera del multilateralismo tras el fin de la Guerra Fría (que incluye la creación de la OMC en 1995), en el inicio del siglo XXI o en la actual situación marcada por la pandemia del COVID-19.

Sin duda, este enfoque multilateral de las relaciones internacionales es el que ha inspirado a las dos organizaciones contempladas en nuestro estudio. En este contexto, habría que destacar la evolución experimentada por la Comunidad Europea, desde la Comunidad Económica del Carbón y del Acero hasta una unión política de veintisiete Estados miembros con competencias exclusivas definidas y numerosas políticas comunes. La experiencia europea ha sido y sigue siendo un referente para otros proyectos similares en otros continentes, entre ellos el americano.

Así, en 1991, se creaba el Mercosur, como una Unión Aduanera, conformada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Desde sus

inicios, planteó una estructura organizativa y una base jurídica sustentada por el Tratado de Asunción y el Protocolo de *Ouro Preto*, que ponen de manifiesto su potencialidad para aspirar a cotas de integración elevadas, que trascienden las dimensiones económica y comercial para incorporar también los aspectos sociales.

A pesar de sus evidentes asimetrías, la importancia de ambos bloques en tanto que organizaciones multilaterales principales en sus respectivos continentes justifica nuestro interés en analizar sus relaciones en este trabajo. Más si cabe, tras la conclusión del Acuerdo de Asociación Mercosur- UE, firmado en junio de 2019 y actualmente a la espera de iniciar el proceso de ratificación.

Anteriormente, mencionábamos la evolución a la que irremediamente el multilateralismo está sometido. Precisamente, lo paradójico de la firma del Acuerdo Mercosur-UE en 2019, que no deja de ser una apuesta por las relaciones multilaterales entre bloques, es que se aprobaba en un momento de contestación a la globalización regionalizada de épocas anteriores, lo que podría interpretarse como un oportuno mensaje de ambas organizaciones a favor del multilateralismo.

El Sistema internacional multilateral y el Mercosur

Organizaciones como la Unión Europea y el Mercosur se encuentran, a su vez, inmersas en una dinámica de relaciones e interacciones con otras instituciones multilaterales, en las que actúan con la personalidad jurídica otorgada por el artículo 47 del Tratado de la Unión Europea (TUE) en el caso de la UE y por el artículo 34 del Protocolo de *Ouro Preto* en el caso del Mercosur.

La atribución de la personalidad jurídica implica que pueden celebrar y negociar acuerdos internacionales en uso de sus competencias externas, convertirse en miembros de una organización internacional y adherirse a convenios internacionales¹.

El sistema multilateral desarrollado a partir de Bretton Woods se realizó sobre la base de un paradigma económico neoliberal. Sus instituciones centrales son de corte eminentemente económico-financiero: Grupo Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI) y, más adelante,

la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los cuatro Estados miembros del Mercosur pertenecen a estas organizaciones.

Actualmente, existe un conglomerado de organizaciones internacionales de distintos ámbitos repartidos por los cinco continentes, así como foros de diálogo y cooperación internacional. No obstante, la organización multilateral por antonomasia, fue establecida en 1945, tanto por su madurez como por el número de sus miembros y la amplia variedad de asuntos que cubre, es la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A su vez, el sistema de la ONU abarca otro conjunto de organizaciones internacionales (instituciones, organismos y programas) que se recogen en la propia Carta de la organización; entre ellos es de especial relevancia para la agenda medioambiental de los países miembros, el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA).

Nos encontramos, por tanto, con un complejo entramado de organizaciones internacionales que, en ocasiones, se superponen entre sí o que tratan temas similares con distintas configuraciones de miembros. La ONU, en particular, se enfrenta a críticas institucionales que aluden a su falta de efectividad y a una excesiva burocracia, además de cuestionar el poder de veto con el que cuentan los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

A pesar del consenso generalizado en torno a la validez del sistema multilateral vigente, los últimos años han puesto en entredicho ese modelo de multilateralismo en la navegación hacia un nuevo paradigma en las relaciones internacionales. Citando a Van Klaveren (2010), las causas serían:

1. El ascenso del nacionalismo que rechaza la delegación de soberanía y la institucionalidad internacional, especialmente representado por la hostilidad de la presidencia de Donald Trump en los Estados Unidos hacia las soluciones multilaterales. Latinoamérica, y en particular Mercosur, tampoco han resultado ajenos a estas corrientes globales que cuestionan el orden multilateral. Así, en Brasil, el discurso nacionalista tomó fuerza desde la llegada al poder de Jair Bolsonaro, quien no ha ocultado su escepticismo hacia temas como el cambio climático, llegando incluso a renunciar a ser sede de la COP25 de la CMNUCC, alegando motivos presupuestarios y logísticos.

2. La resistencia en el ámbito de los derechos humanos por parte de regímenes iliberales y autocráticos que, en épocas pasadas, eran sensibles a las críticas externas en este ámbito.
3. El cuestionamiento de principios básicos del Estado de Derecho por parte de algunos países europeos y la retirada del Reino Unido de la UE.

Todos estos elementos formarían parte de una crisis de la globalización, en la forma que esta ha adoptado desde los años ochenta del siglo XX y que se dirige hacia una *posglobalización* caracterizada por una mayor incertidumbre, riesgos e inestabilidad, cuyo escenario geopolítico será más complejo, competitivo y fragmentado (Sanahuja, 2017).

La reciente invasión de Ucrania por parte de Rusia vaticina un escenario geopolítico aún más complejo, pone de relieve las debilidades del sistema internacional y certifica el orden multipolar emergente.

No solamente la gobernanza global y la defensa de los derechos humanos se encuentra cuestionada, también lo están la lucha contra el cambio climático o la protección del medioambiente. En este contexto, el Mercosur entraría de lleno en el debate entre posiciones más o menos favorables a las soluciones multilaterales, ya que contiene la mayor reserva vegetal del mundo, localizada en la Amazonia. Junto a ella, el acuífero guaraní y la cuenca del Plata suponen una de las principales reservas de agua dulce del planeta. Es por ello que las miradas de los líderes internacionales, de los organismos multilaterales, de las instituciones científicas y de la sociedad civil se dirigen a menudo hacia esta región, atentos a la protección de sus recursos naturales, no solo por su importancia para los países donde se ubican, sino también por las consecuencias de su preservación para el conjunto del planeta. De alguna manera, las actuaciones que se lleven a cabo a nivel medioambiental en el Mercosur podrían definir modos de actuación en otros continentes y ser ejemplo, tanto de buenas como de malas prácticas, en la protección del medio ambiente.

En el pasado, el Mercosur ya transitó por vías de impugnación del sistema multilateral, al menos en lo referente a su alcance, profundidad o configuración. En su día, los opositores al “Consenso de Washington”² lo vieron como la oportunidad de desarrollar un

contrapeso a la presencia estadounidense en Latinoamérica. Es, por tanto, un ejemplo importante, no de reacción hacia la autoridad internacional y el multilateralismo, sino hacia una forma concreta de llevarlo a cabo (Hooghe, Lenz y Marks, 2019).

Hay que recordar también que la incapacidad de las organizaciones internacionales para resolver determinados problemas, tales como crisis económicas, llevaron en 1999 a la creación del G20, principalmente como un foro gubernamental para debatir sobre cuestiones económicas y de cooperación entre sus miembros, que incluyen a dos países del Mercosur: Brasil y Argentina. El G20 vino a ampliar el G7/8 que representa a las principales economías industriales, para involucrar a las economías emergentes en el debate sobre cuestiones clave de la economía mundial (Terry-Armstrong, 2015), pretendiendo una distribución geográfica y económica más representativa y equilibrada.

Dado su enorme peso en la economía y el comercio mundial, el G20 ha actuado a menudo como orquestador de la gobernanza mundial y organizador de su agenda (Bradford, Colin & Wonhyuk, 2011). Si bien es cierto que solo Argentina y Brasil son miembros de esta organización multilateral, el Mercosur ya ha usado este foro para llevar a cabo acciones conjuntas, como fue el anuncio de la conclusión de su Acuerdo de Asociación con la UE en la cumbre de Japón de 2019.

En relación con el medioambiente, sus vínculos con la economía se han hecho más patentes con el paso del tiempo y han convertido al G20 en un mecanismo informal de diálogo de alto nivel también para estas cuestiones, que hoy se consideran transversales.

El Mercosur en el contexto multilateral latinoamericano

Además de las organizaciones internacionales, el multilateralismo ha encontrado su expresión en las iniciativas de integración regional. En el continente americano, el proceso que se inició en 1960 con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), convertida en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, ha visto estancarse o solaparse unos con otros un buen número de proyectos de integración. Es reseñable destacar que, en este

contexto regional, además de su marcado componente económico, estas organizaciones multilaterales han adoptado agendas sociales, educativas y culturales (Bradford, Colin & Wonhyuk, 2011), lo que pone de manifiesto la voluntad de la región de aunarse en torno a valores compartidos.

En el contexto regional latinoamericano se han diseñado instituciones que buscaban objetivos diversos, con variantes en torno al tipo de membresía y de diseño institucional, y que han estado marcadas, en especial desde los años ochenta, por su dimensión ideológico-política. Las propias asimetrías entre países han dificultado una integración más profunda (Mondelli, 2018).

Sin entrar en detalle en el proceso de regionalización sudamericano, actualmente podemos destacar, en la vertiente occidental, la Alianza del Pacífico (2011) y la Comunidad Andina (1969), mientras que el Mercosur sobresale en la fachada atlántica. La brecha ideológica se vio agrandada por la crisis venezolana que impulsó la creación de otros proyectos divergentes, como la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur, 2004), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba, 2004) o el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur, 2019). A pesar de su juventud, el débil compromiso de permanencia de algunos miembros y su bajo grado de institucionalización están provocando que estas tres organizaciones languidezcan poco a poco.

Desde sus inicios, el Mercosur planteó una estructura organizativa y una base jurídica sólidas, sustentadas por el Tratado de Asunción y el Protocolo de *Ouro Preto*, ampliados por otros Protocolos posteriores³.

Conviene detenernos en la situación actual de Mercosur, ya que forma parte del marco contextual en el que esta organización regional toma sus decisiones. El momento actual podría considerarse como una situación de ralentización del proceso de desarrollo del Mercosur como organización. Coincidimos con Félix Peña (Peña, 2021a)⁴ en el hecho de que esa apreciación, instalada en la percepción de sus Estados miembros, sería fruto de un Mercosur actual obsoleto, que no estaría a la altura de la nueva realidad internacional. Sin embargo, esta situación es algo relativamente normal en las organizaciones internacionales cuyos socios se resisten a la cesión de soberanía, especialmente una vez

superado el impulso inicial de sus hitos fundacionales. Los liderazgos, por aquel entonces, de los presidentes Alfonsín en Argentina y Sarney en Brasil dieron paso a liderazgos políticos menos fuertes y, a menudo, el relato colectivo que aportaron sus fundadores se ha visto desplazado desde cada Estado miembro por visiones distintas acerca de lo que tiene que ser Mercosur

A pesar de impulsos puntuales hacia la integración, por ejemplo, a través del comercio intrarregional en el Mercosur (García de la Cruz et al., 2010), este proceso se ha caracterizado por la falta de mayor ambición de sus miembros y por la ausencia de una visión compartida por los partidos de distintas ideologías que han alcanzado el poder en los diferentes países.

El componente ideológico parece tener especial importancia en el bloque sudamericano, donde la coincidencia temporal de gobiernos de distinto signo político en los Estados miembros ha impedido avanzar juntos en el desarrollo de la integración. Por contra, la coincidencia de gobiernos con mayor afinidad ideológica ha permitido logros reseñables. Por ejemplo, en el período de tiempo que cubre este trabajo hubo un acuerdo entre el modelo de desarrollo nacional, el modelo de integración regional y la estrategia de relaciones exteriores (Botto, 2021), que llevó a la firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en junio de 2019, impulsado fundamentalmente por la confluencia en el poder de Mauricio Macri en Argentina y de Jair Bolsonaro en Brasil, y por el temor a que nuevos gobiernos posliberales en estos países pudieran paralizar en el futuro las negociaciones en curso (Serbin, Martínez & Ramanzini Junior, 2012).

A pesar de esta circunstancia, el Mercosur ha demostrado desde su creación su capacidad para funcionar, de manera más o menos efectiva, bajo gobiernos de distinto signo político, algo que lo diferencia de otros intentos de integración en la región, como Unasur o Prosur. En nuestra opinión, esta estabilidad institucional y funcional del Mercosur pone de manifiesto la vocación multilateral de sus Estados miembros, que, con mayor o menor éxito, se aprecia también en el conjunto de la región latinoamericana (Van Klaveren, 2010). Para reforzar esta afirmación, es oportuno recordar que, ya en la Conferencia de San Francisco de 1945, donde se aprobó la creación de las Naciones Unidas, participaron todos los países americanos de entonces, salvo Argentina que se unió un poco

más tarde, y que, en general, los países latinoamericanos han estado presentes en el origen y desarrollo de las principales organizaciones internacionales.

A *sensu contrario*, debemos reconocer que el contexto internacional revisionista de los últimos años⁵, crítico con el multilateralismo y comprensivo con una deriva proteccionista, también se ha manifestado en Estados miembros del Mercosur, como Brasil y Uruguay, país este último que ha manifestado reiteradamente su voluntad de concluir un tratado bilateral de libre comercio con China (Carbone, 2021), que podría desequilibrar o interferir en la línea seguida hasta ahora por el bloque.

A priori, los países del Mercosur se encuentran en su política exterior entre, al menos, dos opciones diferentes: la de naturaleza bilateral de la que es exponente la “diplomacia de las vacunas” de China y la de naturaleza multilateral, presente en las estrategias de la UE y de la nueva administración Biden en Estados Unidos. La cual está íntimamente ligada a la Agenda 2030 de Naciones Unidas en objetivos tan importantes como la recuperación económica, la prevención de crisis sanitarias y la respuesta ambiental sostenible.

Ante estas opciones, el replanteamiento de la organización no puede eludir dos puntos fundamentales: la posición con respecto al arancel externo común y la “flexibilidad” en las negociaciones internacionales. Estas reivindicaciones podrían justificar que, tras la firma del Acuerdo de Asociación con la UE, la apuesta de algunos Estados del Mercosur –Uruguay y Brasil– por la conclusión de tratados bilaterales con terceros países haya cobrado fuerza en el seno de la organización⁶.

Sin embargo, la dimensión existencial del Mercosur no parece cuestionarse entre sus miembros en el marco en el cual

naciones contiguas que comparten su pertenencia a una región de fuerte potencial y ricas diversidades, trabajen juntas para potenciar su desarrollo económico y social, fortalecer sus sistemas políticos, y lograr una inserción competitiva en el sistema internacional que sea efectivamente funcional a sus intereses y posibilidades. (Peña, 2021b).

Más bien, habría que admitir que, en cualquier organización, el camino hacia los objetivos compartidos requiere reajustes frecuentes.

En un contexto internacional recientemente sacudido por Rusia y en el que China y los Estados Unidos se disputan la primacía mundial, la firma del Acuerdo de Asociación con la UE contribuiría a reafirmar el relato fundacional del Mercosur, a pesar del riesgo de que la adaptación al nuevo orden mundial y la reafirmación de los valores *mercosureños*⁷ generen posiciones divergentes entre sus miembros acerca de cómo revisar y, en su caso, reorientar, los objetivos primigenios de la organización para adecuarlos a las necesidades y percepciones de cada momento.

Por tanto, el problema habría que centrarlo en cómo debería el Mercosur seguir avanzando de manera conjunta y no en un presunto alejamiento del enfoque multilateral consustancial con la organización *mercosureña*. En la actualidad, las decisiones en el seno del Mercosur requieren unanimidad, lo que dificulta la implementación de cambios y favorece el recurso al veto. Algo que, recientemente, destacaba el ministro brasileño Guedes (Peña, 2021c)⁸ en relación con la oposición de Argentina a su propuesta de reducir el arancel común. Este asunto, junto a la apertura de negociación unilateral de acuerdos de comercio preferencial con terceros países, choca con el obstáculo de la unanimidad en la dimensión comercial del bloque, donde la posición de países como Uruguay y Brasil difieren de la argentina.

En este sentido, la carencia de liderazgos políticos fuertes en la región dificulta cualquier remodelación consensuada, sobre todo si las diferencias ideológicas prevalecen sobre una visión más pragmática, similar a la que impulsó la conclusión del Acuerdo de Asociación con la UE, cuando las posiciones de Macri y Bolsonaro finalmente confluyeron. De esta situación podría deducirse que, sin la existencia de “mecanismos efectivos y eficaces de concertación de intereses percibidos como comunes”, la modernización del Mercosur parece tener pocas opciones de llevarse a cabo (Peña, 2021c).

Relaciones del Mercosur con organizaciones internacionales

Para los objetivos de este artículo, nos interesa repasar, al menos someramente, las relaciones y vínculos del Mercosur y de sus Estados

miembros con las tres instituciones que hemos seleccionado como “muestra” del sistema multilateral: la OMC, el G20 y la ONU.

La propia concepción del Mercosur como unión aduanera justifica que, entre sus prioridades, siempre haya estado el sistema multilateral de comercio, donde los países miembros tienen una larga tradición como impulsores de su agenda, fundamentalmente a través de la OMC (Peña, 2021b), cuya 12ª Cumbre Ministerial se encuentra en estos momentos aplazada indefinidamente debido a la pandemia del COVID-19.

Pese a que el Mercosur no actúe propiamente como bloque, cabe destacar los reiterados esfuerzos por mantener una coordinación intra-bloque en la OMC, objetivo que se puso de manifiesto en particular durante las negociaciones de la Ronda de Doha. Esa coordinación ha permitido la articulación de propuestas comunes tras desempeños negociadores exitosos, que a menudo se han conjugado con los planteamientos de otras coaliciones negociadoras como el G20 (Zelicovich, 2015).

Un momento como el actual, marcado por el rediseño global del multilateralismo para hacer frente a una crisis de la globalización reforzada por una crisis pandémica, ofrece a los países del Mercosur una valiosa oportunidad para contribuir a dar forma a las nuevas realidades y tendencias del multilateralismo. La propia OMC precisará llevar a cabo un proceso de reforma tras encontrarse paralizada estos últimos años la renovación de su órgano de apelación y de su cúpula ejecutiva. Como se ha dicho, la relación entre el comercio y el desarrollo económico, con cuestiones vinculadas al desarrollo sostenible e incluso al cambio climático, es ya una realidad; el propio Acuerdo de Asociación con la UE es un ejemplo de esta vinculación, de la que cabe esperar un incremento del peso de ambas organizaciones regionales en la OMC. Una OMC renovada que incluya cuestiones transversales como el medioambiente y el desarrollo sostenible, también podría alumbrar una actuación más coordinada de los miembros del Mercosur (Peña, 2021d).

Como ya hemos mencionado, otro de los foros multilaterales de mayor interés para nuestro estudio es el G20, no solo por su importancia económica y política, sino también porque tanto Argentina como Brasil son miembros de pleno derecho.

En su última cumbre, celebrada en Roma, los presidentes de Argentina y Brasil, Alberto Fernández y Jair Bolsonaro, reafirmaron la importancia que tiene para ambos países el Mercosur (EFE, 2021). Además, el hecho de que entre las prioridades del G20 esté la transición energética sostenible⁹, acentúa el compromiso de los dos Estados con este proceso, que tantas sensibilidades ha levantado en países europeos con vistas a la ratificación del Acuerdo de Asociación Mercosur-UE.

En general, el G20, como foro de líderes mundiales que buscan soluciones multilaterales y estimular sus economías evitando medidas proteccionistas, supone un entorno exigente que obliga, tanto a Argentina como a Brasil, a demostrar su coherencia con los compromisos adquiridos en las cumbres anuales de este foro y en sus Acuerdos de Asociación.

El caso de Brasil genera, en este sentido, más inquietud que el de Argentina, no solo por su peso económico como duodécima economía del mundo¹⁰, sino también por las contradicciones entre sus compromisos internacionales y la actuación del ejecutivo de Bolsonaro en algunas materias, como el medioambiente.

En cualquier caso, el G20 es uno de los foros multilaterales donde más firmes se han mostrado argentinos y brasileños en su alineamiento con la cooperación internacional y los objetivos multilaterales. Las declaraciones de los presidentes de ambas naciones en la cumbre del G20 de Riad (2020) ponen de manifiesto dicho compromiso. Entonces, en plena crisis del Covid-19, Alberto Fernández afirmaba que la lucha contra la pandemia “no es una tarea solo de los gobernantes. Es una tarea colectiva de la comunidad internacional que exige suscribir un gran pacto de solidaridad global”. Por su parte, Bolsonaro destacaba que “la cooperación dentro del G20 es clave para superar la pandemia de Covid-19 y retomar el camino de la recuperación social y económica” (EFE, 2020).

En cuanto a la ONU, sus 193 miembros la convierten en la organización multilateral por excelencia. El hecho de que el Mercosur no disponga de un sistema articulado de coordinación como bloque y de que la agenda de la Asamblea General¹¹ abarque temas muy diversos, puede ayudarnos a la hora de encontrar un indicador del grado de convergencia entre las agendas internacionales de los miembros del Mercosur. Con este

propósito, analizando los votos emitidos por los Estados miembros del Mercosur en aquellas resoluciones que han requerido votación en los dos últimos años (septiembre 2019-diciembre 2021), podríamos obtener una estimación del grado de consenso interno del Mercosur en esta organización.

Los resultados de nuestro análisis¹² revelan que los cuatro países del Mercosur han votado de forma idéntica entre un 67 % y un 73 % de las veces. Si bien no existe una plena convergencia a la hora de votar, algo que tampoco ocurre con los miembros de otras organizaciones internacionales, como la UE, podemos apreciar una visión compartida, o al menos similar, de los asuntos internacionales y de cómo afrontarlos. Esta práctica, que parece consolidada, facilita el alineamiento de posiciones y podría propiciar futuras acciones conjuntas en temáticas de interés para el conjunto del Mercosur, como las relacionadas con la protección medioambiental. Sirva como precedente el apoyo de los cuatro países mercosureños a la candidatura de Venezuela para ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, al que también optaba otro país latinoamericano Guatemala, en el año 2011 (*El Observador*, 2011).

De lo expuesto hasta ahora, parece concluirse que el multilateralismo representado por la OMC y el G20, ocupa un papel primordial en las relaciones internacionales de Argentina y de Brasil, y por extensión del Mercosur, al ser ambos países los motores económicos del Mercado Común regional. De igual forma, la participación de los cuatro miembros en la Asamblea General de la ONU refleja un alto grado de coincidencia en el sentido de sus votos sobre las resoluciones adoptadas.

La protección del medioambiente en el sistema multilateral

Como hemos reiterado, uno de los principales asuntos en la agenda global es la protección del medioambiente, en la que incluimos la lucha contra el cambio climático, que se ha convertido en un eje transversal en la mayor parte de las políticas a escala global. Nos proponemos seguidamente hacer un repaso de las aportaciones del sistema multilateral a este objetivo, deteniéndonos en los instrumentos

y medidas adoptadas por la comunidad internacional. En este recorrido, nos centraremos en las actuaciones del Mercosur y de sus Estados miembros, para valorar el grado de cumplimiento de sus compromisos internacionales en esta materia.

Como se ha dicho, el marco medioambiental liderado por las Naciones Unidas gira en torno al PNUMA. Al tratarse de un programa, no de una agencia, actúa como un órgano subsidiario de la Asamblea General, sin atribuciones para adoptar instrumentos legales o coordinar los acuerdos multilaterales en materia medioambiental, y sin capacidad de decisión en normas legalmente vinculantes o de imponerse a los Estados.

Especial importancia tiene la CMNUCC, impulsada por la “Cumbre de la Tierra” de Río en 1992, donde Brasil jugó un destacado papel. Su órgano superior, la Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés), se reúne cada año salvo si las Partes deciden lo contrario.

Dado el tema de nuestro análisis, es particularmente reseñable el resultado de la COP21, celebrada en 2015, que alumbró el Acuerdo de París, un tratado internacional sobre el cambio climático, y como tal, jurídicamente vinculante. Los cuatro Estados mercosureños firmaron el Acuerdo junto a un total de 196 Partes.

Además de impulsar una ambiciosa agenda de esfuerzos para combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos, el principal objetivo del Acuerdo es limitar el calentamiento global muy por debajo de 2 grados, preferiblemente a 1,5 grados centígrados, en comparación con los niveles preindustriales.

Desde su entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016, el Acuerdo de París ha sufrido vaivenes, que incluso tambalearon su continuidad cuando, en 2020, Estados Unidos lo abandonó. La victoria electoral de Biden ante Trump facilitó la vuelta de este país –uno de los mayores emisores de CO₂ del mundo– al Acuerdo que, en estos momentos, parece haber recuperado su vigor inicial.

No obstante, el optimismo creado en torno al nuevo alineamiento entre las partes se ha visto bastante diluido tras los resultados de la última COP (COP 26), celebrada en Glasgow entre el 31 de octubre y el 12 de noviembre de 2021, cuyas expectativas iniciales no se han

visto reflejadas en los compromisos finales, y donde los participantes no lograron establecer una hoja de ruta para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París.

Sin embargo, la Cumbre de Glasgow sí dejó avances interesantes en materia de cooperación medioambiental entre los Estados miembros del Mercosur. Así, el 11 de noviembre de 2021, los cuatro gobiernos anunciaban la creación de un nuevo grupo de negociación del Mercosur en materia medioambiental¹³. El grupo aprovechó la ocasión para destacar el potencial de la región para trabajar de manera coordinada ante los riesgos climáticos que afectan a las zonas más vulnerables de estos países.

Por otro lado, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por los 193 miembros de las Naciones Unidas, es desde el 1 de enero de 2016 el plan de acción global para enfrentar los principales desafíos de la humanidad. Es importante destacar que

la Unión Europea fue un actor muy relevante en la elaboración de la Agenda 2030. Tras su aprobación, continuó totalmente comprometida con su implementación, tanto en sus políticas nacionales y regionales como en sus relaciones con terceros estados y organizaciones internacionales, en donde ejerce un incuestionable liderazgo. (Vergara, 2020)

En consecuencia, no es de extrañar que la Agenda 2030 se encuentre muy presente en el capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo de Asociación Mercosur-UE. En este, las partes reconocen al medioambiente como uno de los tres pilares del desarrollo sostenible, junto con el económico y el social. El núcleo de la Agenda 2030 son los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de los cuales tres son los más directamente ligados a la dimensión medioambiental y a los recursos naturales: el ODS 13 (Acción por el Clima), el ODS 14 (Vida Submarina) y el ODS 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres).

En un primer momento, en vista de la complejidad de la Agenda 2030, que trasciende el ámbito nacional,

Mercosur aparece como un espacio institucional privilegiado, con ventajas vinculadas a los procesos de coordinación entre sus miembros. Ofrece un entramado complejo y sofisticado que facilita el establecimiento de enfoques, objetivos, compromisos y responsabilidades diferentes y compartidas. (Mercosur, 2006)

El recientemente creado grupo de Negociación del Mercosur en materia medioambiental podría suponer un importante paso adelante a nivel de coordinación en esta materia.

En lo que respecta al G20, las conclusiones de la reunión de ministros de Medio Ambiente de julio de 2021 ya parecían vaticinar la futura falta de éxito de la Cumbre de Glasgow (COP26), al no conseguirse el apoyo de países tan relevantes como Arabia Saudí, China, India o Rusia al objetivo de limitar el calentamiento global a 1,5°C en este siglo (Aclima, 2021). No obstante, el alineamiento de los socios de esta organización – entre ellos Argentina y Brasil – volvió a ser patente en la declaración final tras su Cumbre Anual, donde reafirmaron “su compromiso con la aplicación plena y efectiva de la CMNUCC y del Acuerdo de París” (Consejo Europeo, 2021).

La importancia del impulso de los países más desarrollados del G20 es vital, ya que juntos son responsables del 75 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero. Preocupa la situación de Argentina, país que, de acuerdo con el estudio *Climate Transparency Report*, habría superado el pasado 2021 sus emisiones registradas en 2019, tras el estancamiento producido por la pandemia (Europa Press, 2021).

Por último, en el ámbito de la OMC, pese a su falta de competencias en materia medioambiental, es importante destacar la labor que realiza en la identificación de problemas vinculados a la relación entre el Comercio y el Medio Ambiente, principalmente en algunos Acuerdos Multilaterales. Ya en el Acuerdo de Marrakech (1994), por el que se establece la OMC, se mencionaban los objetivos de desarrollo sostenible y protección del medio ambiente¹⁴. Desde entonces, la organización cuenta con un Comité de Comercio y Medio Ambiente creado tres años después de la fundación del Mercosur¹⁵.

Tras el análisis de la dimensión medioambiental en las agendas y prioridades de las Naciones Unidas, el G20 y la OMC, se podría inferir que los países miembros del Mercosur se encuentran plenamente integrados en las dinámicas multilaterales de protección del medioambiente y de lucha contra el cambio climático, estas últimas concretadas desde 2015 en los objetivos del Acuerdo de París.

El medioambiente en la agenda del Mercosur y sus Estados miembros

La magnitud de los recursos medioambientales del Mercosur y las medidas para su protección adoptadas por sus Estados miembros y por la propia organización, nos permiten calibrar el alcance de los esfuerzos necesarios para cumplir los compromisos adquiridos en el sistema de acuerdos multilaterales y vislumbrar su potencialidad para convertirse en un referente internacional en esta materia.

Así, el territorio del Mercosur constituye una reserva natural del planeta. En sus casi quince millones de kilómetros cuadrados, atesora vastos recursos naturales, con una influencia extraordinaria en los equilibrios biológicos y climáticos a escala planetaria. La protección del medio ambiente en el Mercosur repercute en el resto del mundo.

Solo Brasil alberga el 65 % de la selva amazónica, la mayor selva tropical del mundo, con un impacto vital en el ciclo del carbono y, por tanto, en el cambio climático. Esto justifica la preocupación creciente de la comunidad internacional al observar los niveles de deforestación del entorno amazónico que, solo en el período comprendido entre agosto de 2020 y julio de 2021, aumentó en un 22 %, hasta alcanzar los 13.235 kilómetros cuadrados, la cifra más alta desde el año 2006, según datos del propio gobierno brasileño¹⁶. De estos datos se desprende la trascendencia de la participación de Brasil en los acuerdos multilaterales medioambientales.

Además, en el Mercosur se encuentran algunas de las mayores reservas de agua dulce del mundo. El Acuífero Guaraní, los ríos Amazonas, de la Plata, Paraná y Paraguay son buen exponente de ello. Más allá del agua dulce, los miles de kilómetros de costa de Brasil, Uruguay y Argentina, unidos a su proximidad al mar Patagónico, hacen del Mercosur un actor clave en la gestión de los recursos pesqueros mundiales. Además, la biodiversidad asociada a las montañas es particularmente intensa en los Andes a su paso por Argentina, país donde el 30 % del territorio es montañoso.

Los países del Mercosur son sensibles a esta riqueza medioambiental y conscientes de la importancia de su protección a escala nacional, regional y global. Ya desde mediados del siglo XX se observa una

concienciación ambiental importante en la región, cuyos países han ratificado numerosos acuerdos internacionales y han adoptado medidas coherentes, aunque no siempre suficientes, con los compromisos adquiridos.

Durante la última década, los cuatro Estados miembros han desarrollado planes nacionales de adaptación, mitigación o respuesta al cambio climático. Además, cuentan con una administración y agencias especializadas en los correspondientes ministerios nacionales, junto con estructuras para involucrar a través de la educación, a los grupos de interés y a la juventud (Vergara, 2020).

Además del Acuerdo de París y de la CMNUCC, ya mencionados, los cuatro Estados son también parte de una pléyade de Acuerdos Medioambientales Multilaterales, entre los que podemos citar los siguientes:

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (1951)
- Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (1951)
- Convención sobre la Diversidad Biológica (1992)
- Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985), incluyendo el protocolo de Montreal para la protección de la capa de ozono

A través de estos acuerdos, participan en materias ligadas a la naturaleza, biodiversidad y cambio climático. En el caso de Brasil, hay que añadir también su participación en los siguientes tratados internacionales:

- Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (1980)
- Convención Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (1966)
- Acuerdo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces (2001)

- Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (2009)
- Convenio Internacional de Maderas Tropicales (2006)

Es igualmente interesante destacar que, en materia de protección medioambiental marina, los cuatro Estados miembros (incluyendo Paraguay, pese a no tener salida natural al mar) son parte de las siguientes convenciones internacionales:

- Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (1983)
- Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989)
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982)
- Acuerdo de las Naciones Unidas sobre la conservación y gestión de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (1995)

Los Estados del Mercosur ya eran parte de todos estos acuerdos internacionales con anterioridad al Acuerdo de París o a la conclusión del Acuerdo de Asociación con la UE. A priori, como Estados parte de estos tratados, se podría deducir que los países mercosureños mantienen una integración responsable y comprometida en el sistema internacional multilateral de protección del medioambiente y de lucha contra los efectos del cambio climático. En conjunto, los cuatro países cuentan con instrumentos y con una arquitectura administrativa e institucional suficientes para desarrollar los compromisos adquiridos en estas materias. No obstante, sus decisiones no siempre han sido coherentes con los compromisos, y la falta de actuaciones firmes ha llevado a cuestionar el desempeño de algunos de estos Estados en los años más recientes. Esta apreciación se ha trasladado en ocasiones a la capacidad y a la voluntad del Mercosur como organización regional. Aun así, sectores como el de las energías renovables, del que hablaremos

más adelante, ponen de manifiesto los avances del Mercosur en la incorporación de la normativa multilateral (Stuhldreher & Morales, 2020).

Además de los esfuerzos llevados a cabo por los Estados a nivel nacional, el propio Mercosur como organización comenzó en 1992 un desarrollo institucional regional en materia medioambiental, donde destacan la creación de la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA) y el Subgrupo de Trabajo (SGT) N° 6 de Medio Ambiente. Pese a la discontinuidad de la actividad del Mercosur en materia medioambiental, desde 2017 parecen haberse incrementado los esfuerzos por alcanzar posiciones comunes en foros internacionales, en particular en lo referente al cambio climático. En este sentido, podemos destacar la Declaración Especial de los Estados miembros y asociados sobre el compromiso con el Acuerdo de París, así como la declaración del Mercosur sobre la Agenda 2030. (Stuhldreher & Morales, 2020).

Este escenario sugiere que podemos seguir contemplando al Mercosur “como un espacio institucional privilegiado, con ventajas vinculadas a los procesos de coordinación entre sus miembros”. En este sentido, aunque se ponga en duda el compromiso de ciertos actores, conviene subrayar que algunos países, en la actualidad, en el punto de mira han liderado en el pasado los avances en materia medioambiental. Como ejemplo, Brasil albergó dos de las conferencias internacionales más importantes en materia de sostenibilidad de la historia: la Conferencia de Río para el Medioambiente y el Desarrollo de 1992 y la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Rio+20), en 2012. Además, Brasil participó activamente en las negociaciones de la Agenda 2030 y, debido a sus recursos naturales, se erige actualmente como un actor de referencia en los foros internacionales medioambientales.

Consolidar la participación e integración de los países del Mercosur en los sistemas multilaterales que se ocupan del medioambiente, así como el desarrollo de estructuras internas a nivel nacional y regional, ayudaría a reforzar el papel de la región como actor fiable y comprometido y como interlocutor imprescindible en los diferentes foros internacionales. Además, un mayor alineamiento en las posiciones de los cuatro países, pese a tener condiciones geográficas, sociales y políticas diferentes, permitiría en el futuro avanzar de manera mucho más rápida en el supuesto de que coincidan gobiernos con una mayor

afinidad ideológica. El medioambiente, por tanto, es un dominio que ofrece un importante potencial para desarrollar el proceso de integración del Mercosur y, al mismo tiempo, ocupar posiciones de liderazgo en el sistema multilateral, buscando una mayor implicación de la comunidad internacional en su protección.

La relevante presencia y participación de los miembros del Mercosur en Naciones Unidas, la OMC o el G20, unidas a otros compromisos en materia medioambiental con socios externos, como la Unión Europea, podría favorecer que los países del Mercosur trabajen de forma conjunta y más coordinada en el futuro, no solo por hacer honor a sus compromisos, sino para evitar posibles sanciones y para ocupar un puesto de liderazgo a nivel global en la gestión de estas cuestiones.

De lo expuesto hasta ahora, podemos concluir que los Estados miembros del Mercosur en su conjunto han seguido una trayectoria de alineamiento y respeto hacia las normas de protección medioambiental de carácter multilateral adoptadas en las organizaciones internacionales más representativas, y que ese compromiso se ha mantenido en lo esencial a pesar de algunas declaraciones y decisiones coyunturales, aparentemente faltas de coherencia que, sin embargo, no podemos interpretar como evidencias de un cambio hacia posiciones que cuestionen el enfoque multilateral seguido hasta el presente.

En este contexto, se aprecia cierta tendencia hacia una mayor implicación del Mercosur como organización en este área, materializada a través de declaraciones institucionales, de posiciones concertadas en los organismos internacionales y, particularmente, del Acuerdo de Asociación con la UE, que se orienta hacia una cooperación más estrecha y operativa del Mercosur con otros actores en materia medioambiental, que podría impulsar, por un lado, una mayor cohesión interna del bloque mercosureño para poder cumplir los compromisos con sus socios europeos y, por otro, una mayor aproximación a un bloque como la UE, que aspira a ser líder global en protección medioambiental y lucha contra el cambio climático a través de estrategias que priman el multilateralismo.

El Mercosur y el Acuerdo de París

Dado su alcance y actualidad como marco de las actuaciones contra el cambio climático a nivel global, nos parece importante analizar los objetivos concretos del Acuerdo de París y cómo el Mercosur aspira a conseguirlos gracias a actuaciones concretas por parte de los Estados miembros. Para ello, nos apoyaremos en la información y datos sobre el desempeño medioambiental de los Estados que nos aporta el *Climate Transparency Report* y el *Global Forest Watch*.

Así mismo, haremos referencia a algunas posiciones críticas con el Mercosur, principalmente de algunos líderes mundiales, que vienen alertando, en relación con el Acuerdo de Asociación con la UE, sobre el incumplimiento o falta de disposición de algunos países mercosureños, en particular de Brasil. Lo cierto es que el capítulo de este Acuerdo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, con abundantes referencias al Acuerdo de París, puso al bloque sudamericano en el punto de mira de los sectores productivos, grupos de interés, políticos liberales y ecologistas de algunos países europeos.

Las actuaciones medioambientales de Brasil centran la atención internacional. Los meses posteriores a la firma del Acuerdo de Asociación coincidieron con una oleada de incendios en este país, que el presidente francés Macron aprovechó para cuestionar el compromiso medioambiental brasileño. Poco después, a lo largo de 2019 y 2020, otros gobiernos europeos (Países Bajos, Bélgica, Irlanda, Austria y Polonia), a veces bajo la presión de movimientos ecologistas o grupos de interés, también anunciaron que votarían en contra de la ratificación del Acuerdo. Alemania, generalmente favorable al acuerdo, también ha planteado serias dudas (Sanahuja & Rodríguez, 2021).

Estos pronunciamientos no solo proceden de países europeos.- La presidencia estadounidense de Joe Biden también recela de la política ambiental de Bolsonaro. Durante el debate presidencial, Biden propuso crear una iniciativa global de 20.000 millones de dólares para salvaguardar la Amazonia. Algo que el propio Bolsonaro rechazó (Romano et al., 2020).

El artículo 2 del Acuerdo de París declara que su objetivo es “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático”, a través de

la mitigación, la adaptación y la financiación. La labor de mitigación implica, esencialmente, reducir las emisiones para limitar el aumento de la temperatura global. Para conseguir este objetivo, cada país centrará sus esfuerzos en la reducción de las emisiones nacionales, formulando unas Contribuciones Determinadas Nacionales (CDN) que explicitan sus ambiciones. Las CDN se presentan cada cinco años a la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y simbolizan el núcleo del Acuerdo de París, con la esperanza de que los países aumenten su nivel de ambición en las sucesivas revisiones quinquenales.

Además del objetivo principal de reducir las emisiones de CO₂, el Acuerdo de París establece en su artículo 5.1 que “las Partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero...”, incluidos los bosques”, refiriéndose en su artículo 5.2 a la aplicación de incentivos positivos para lograrlo.

Hay que advertir que el Acuerdo de París también matiza que las metas absolutas que se esperan en la reducción de las emisiones nacionales difieran entre los países *desarrollados* y aquellos *en desarrollo*. A estos efectos, el artículo 4.4 señala que “las partes que son países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos” y el artículo 4.15 establece que “al aplicar el presente Acuerdo, las Partes deberán tomar en consideración las preocupaciones de aquellas Partes cuyas economías se vean más afectadas por las repercusiones de las medidas de respuesta, particularmente de las que sean países en desarrollo”.

La mención explícita a estos artículos responde a la necesidad de señalar que el Anexo I de la CMNUCC de 1992 recoge una lista de países *desarrollados* que tomarán la iniciativa en la mitigación del cambio climático. La Convención también recoge que “cualquiera de las Partes no incluidas en el Anexo I podrá, en su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, o en cualquier momento de allí en adelante, notificar al Depositario su intención de obligarse...” a las mismas contribuciones que los países incluidos en el Anexo I.

Es importante señalar que ninguno de los cuatro Estados miembros del Mercosur es considerado como un país desarrollado por el Anexo I de la Convención Marco. Por consiguiente, cabría preguntarse hasta

qué punto es cuestionable la actuación en materia medioambiental dentro del bloque regional y si, realmente, los esfuerzos dedicados al apartado del Acuerdo sobre mitigación han sido proporcionales a las capacidades de los Estados del Mercosur.

Con independencia de que los países del Mercosur sean o no considerados como países desarrollados, no podemos obviar que Brasil es uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, albergando entre el 15 % y el 20 % de las especies del planeta¹⁷. Esa biodiversidad se concentra principalmente en regiones brasileñas como la Amazonia o el Cerrado y convierten a Brasil y, por ende, al Mercosur, en uno de los pilares planetarios de la lucha global contra el cambio climático y la protección del medioambiente.

Además de la conservación de las especies mencionadas, la Amazonia juega un papel vital en la regulación del clima mundial, en la producción de agua dulce y en la conservación de especies que aún no han sido descubiertas. Por otra parte, la Amazonia es un gran sumidero de carbono, que absorbe millones de toneladas de CO₂ y contribuye a frenar el cambio climático y a estabilizar el clima mundial. Ante este escenario, ciertos activistas insisten en que la selva amazónica debería ser patrimonio de todos, pues los daños a este entorno natural son una amenaza para el conjunto del planeta (Juliá, 2019).

Como ya hemos adelantado, la oleada de incendios que asoló la región llevó a numerosas personalidades y organizaciones civiles a acusar a Brasil de mentir en sus compromisos internacionales y de no hacer lo suficiente para proteger la selva amazónica. La respuesta habitual del actual presidente brasileño a estas críticas es la de acusar de injerencia externa e incluso de mentalidad colonialista a sus detractores (Rayes & Massiot, 2019).

A diferencia de Biden y otros líderes mundiales, algunos líderes de la UE parecen más condicionados por sus políticas internas y por la presión de algunos sectores locales en el sentido de no ratificar el acuerdo con el Mercosur, poniendo de relieve o sobreestimando las posibles debilidades del Acuerdo de Asociación. Más allá de la concienciación ambiental, podríamos encontrar en estas posiciones críticas incluso propósitos proteccionistas escudados tras legítimos argumentos medioambientales (Sanahuja & Rodríguez, 2021).

Con independencia de que así fuese, el informe *Ambec*¹⁸, elaborado por el Gobierno francés en 2020 o las conclusiones del Grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo de diciembre de 2019 (Ghiotto & Echaide, 2019)¹⁹ justificarían una mayor atención a la situación medioambiental en los países del Mercosur, con el objetivo de evaluar hasta donde sea posible el cumplimiento o no de las normas establecidas en los foros multilaterales y asumidas por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La importancia de los ecosistemas brasileños justificaría una atención aún más intensa a la actuación medioambiental de este país, sin perjuicio de la que merecen determinadas actuaciones en los restantes países del bloque.

Si ponemos en primer lugar el foco en Argentina y Brasil, por tratarse de los mayores Estados en cuanto a extensión, población y PIB y por su condición de miembros del G-20, son significativos los datos aportados por el *Climate Transparency Report 2021*, que ofrece una visión general sobre todos los países del G-20 y su transición hacia economías de cero emisiones (Climate Transparency, 2021).

En una primera lectura, es muy destacable el hecho de que el Reino Unido sea el único miembro del G-20 cuyo objetivo nacional se ajusta a una trayectoria de 1,5° C en 2030, pese a que sus políticas, acciones y financiación del clima aún no están totalmente alineadas con el objetivo. La relevancia de este dato es que países como Francia, Alemania, Estados Unidos o la propia Unión Europea no se encontrarían en estos momentos en el camino adecuado para dirigirse a un escenario en el que el ascenso de las temperaturas se limitase a 1,5° C con respecto a los niveles preindustriales. Es decir, que, de acuerdo con este informe, países que han criticado el compromiso de algunos miembros del Mercosur, no estarían tampoco haciendo honor a los suyos, pese a estar más avanzados en algunas áreas que Brasil o Argentina.

Si ampliamos el foco a indicadores concretos, como el porcentaje de renovables en la generación de energía, en el *mix* energético, el estado actualizado de sus CDN y la evaluación de sus políticas de objetivo “deforestación neta cero”, obtendremos una mejor visión del panorama actual, que ayudará a explicar las dudas que se generan en cuanto al cumplimiento futuro de los compromisos medioambientales adquiridos por la región mercosureña.

Comenzando por Brasil, este país produjo en 2020 entre el 82 % y el 84 % de su electricidad a partir de fuentes renovables, la mayoría de las cuales (el 64 %) fueron hidroeléctricas. Cabe destacar que Brasil es el segundo país del mundo productor de energía hidroeléctrica y el cuarto con capacidad instalada de energía eólica (Martino, 2018). Estos porcentajes se encuentran muy por encima de la media del G20, que es del 28,7 %. En lo que se refiere a su combinación energética, en 2020 las energías renovables constituyeron el 46 % de la misma, muy por encima de la media del G20, que es del 10 %. Los combustibles fósiles representan el 50 % de la combinación energética de Brasil, muy por debajo del 81 % del conjunto del G20 en 2020. Según estos datos, “Brasil es una potencia mundial en energías renovables, contando no sólo con herramientas legislativas y programáticas, sino también organizacionales” (Martino, 2018).

Al otro lado del río Iguazú, el caso argentino arroja también datos interesantes. A finales de 2018, el Banco Interamericano de Desarrollo calificaba a Argentina como un país “óptimo para invertir en energías renovables” y se hacía eco del objetivo del país de cubrir un 20 % de sus necesidades energéticas con energías renovables para el año 2025 (Martino, 2018). En Argentina, aproximadamente el 9,5 % de su electricidad se produjo, en 2020, a partir de fuentes renovables; incluyendo la producción hidroeléctrica, estos datos subirían a más del 30 % del total. Desde 2015, la cuota argentina ha visto un aumento significativo, principalmente en su capacidad eólica. En cuanto a la combinación energética, los combustibles fósiles representan el 85 % del suministro total de energía primaria del país, mientras que las energías renovables (excluyendo las grandes hidroeléctricas) sólo representan el 5 %.

Este primer contacto con la situación en Brasil y en Argentina pone de manifiesto los importantes avances del lado brasileño, que se ha convertido en el primer país, entre los miembros del G20, en porcentaje de energías renovables utilizadas para la producción de electricidad, por delante de las naciones europeas, incluyendo Francia, quien se encontraría por debajo de la media del grupo (Climate Transparency, 2021).

Fuera de los países del G20, los casos uruguayo y paraguayo generan conclusiones muy interesantes que, incluso, hacen del Mercosur

un ejemplo a seguir en materia de energías renovables. En el caso uruguayo, de acuerdo con el Balance Energético Nacional (BEN) de 2020, el 94 % de la generación de electricidad se produjo por energías renovables y solo el 6 % por energía fósil²⁰. Además, el 58 % de la matriz energética de Uruguay proviene de fuentes renovables, frente a un 40 % procedente de los combustibles fósiles. Es también muy destacable, el hecho de que Uruguay sea, tras Dinamarca, el segundo país del mundo en porcentaje de producción de energía eólica y solar, situándose como un referente mundial en energías renovables²¹. Un ejemplo de la transición energética del país es el hecho de que, desde la aprobación de su Plan Nacional de la Energía en 2008, Uruguay no sólo ha dejado de importar energía, sino que exporta sus excedentes a otros miembros del Mercosur, como Brasil y Argentina (Martino, 2018).

Uruguay no es un caso aislado en la región. El año 2021 se cerró con la noticia de que Paraguay se había convertido en el único país del mundo con generación de electricidad 100 % limpia y renovable, de acuerdo con la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) de Paraguay (Hernández, 2021). Además, la combinación energética de este país se basa en un 99,5 % en la capacidad hidroeléctrica²².

En síntesis, los datos aportados indican que Brasil es el mayor productor a nivel porcentual de electricidad a través de energías renovables del grupo de naciones del G20, por delante, entre otros, de Francia y del conjunto de la Unión Europea. Uruguay y Paraguay se encuentran en la vanguardia de las renovables y Argentina parece haber encontrado en la energía eólica una apuesta de futuro.

Por ende, si bien es cierto que los países del Mercosur en estos momentos no estarían en la dirección de cumplir con sus objetivos de emisiones de CO₂ en línea con los objetivos del Acuerdo de París (al igual que tampoco lo están la mayoría de los países del G20), no es menos cierto que nos encontramos con una región líder en energías renovables. Tanto la organización mercosureña como sus Estados miembros integran en sus respectivas agendas el fomento de las fuentes de energía renovable.

Precisamente, en este sector encontramos algunos de los hitos principales de la actuación del Mercosur como bloque. Entre ellos, de acuerdo con Stuhldreher & Olmos (2020) podemos citar:

- La aprobación por el Grupo del Mercado Común (GMC) de las Directrices Políticas Energéticas, en 1993;
- La firma del Acuerdo Marco de Complementación Energética Regional entre los Estados miembros y asociados (no ha sido ratificado), en 2005;
- La firma del Acuerdo Marco de Interconexión Eléctrica a nivel del bloque, el Acuerdo Marco de Interconexión Eléctrica específico entre Brasil y Uruguay, y un Memorándum de Entendimiento entre los ministros del área energética de ambos países que define las bases para el desarrollo de la interconexión eléctrica binacional y del comercio de excedentes energéticos interrumpibles entre ambos países, en 2006;
- La creación del Subgrupo de Trabajo N° 9 de Energía, que se focaliza en la generación de energía eléctrica, en 2005;
- La creación del Grupo de Trabajo especial sobre biocombustibles, que en 2007 propuso un Plan de Acción en esta materia;
- La aprobación, a propuesta del SGT N° 9, de las Directrices de Fuentes Renovables de Energía en el ámbito del Mercosur, que impulsan su inclusión gradual en las matrices nacionales;

En cuanto a las emisiones de los países del Mercosur, aunque siguen siendo bastante elevadas, sus CDN de 2016 y 2021 ponen de manifiesto una voluntad de mejora y una ambición que, en el caso argentino, le ha llevado en 2021 a proponer una contribución más exigente, actualizando la presentada en 2016²³. Por su parte, Brasil, si bien no aumentó su nivel de ambición, decidió anticipar su objetivo a largo plazo para el año 2060, al año 2050²⁴. Paraguay y Uruguay han mantenido sus CDN iniciales.

Visto lo expuesto hasta ahora, los niveles de emisión de CO₂ de los cuatro Estados miembros, sus ambiciones para reducirlos aún más en el futuro y su apuesta por las energías renovables no parecen sugerir la existencia de un cuestionamiento de estos países a las normas medioambientales establecidas en los foros multilaterales. Más bien al contrario, los países del Mercosur se encuentran en una

posición avanzada en la consecución de estos objetivos, al menos a nivel estadístico. Un análisis pormenorizado podría mostrarnos cómo determinados sectores se encuentran más lejos que otros de alcanzar sus objetivos e incluso de suponer una amenaza al medioambiente, pero en su conjunto, los países del Mercosur parecen avanzar por la senda del Acuerdo de París, siendo, los casos de Uruguay y Paraguay, ejemplos a seguir.

No obstante, cualquier tendencia es susceptible de ser revertida y la situación en torno a las emisiones de CO₂ podría empeorar si no se aplican las políticas adecuadas o si estas son inefectivas. Como indicábamos anteriormente, ciertos líderes europeos han hecho reiteradas referencias al riesgo que la deforestación supone para la región, especialmente en la selva amazónica. La deforestación y la destrucción de los sumideros de CO₂ son los principales retos que deben afrontar los países del Mercosur, en particular Brasil, para mostrarse como socios fiables y para demostrar la efectividad de sus políticas de lucha contra el cambio climático.

La deforestación de la Amazonia como indicador crítico

El Acuerdo de París no establece objetivos concretos en materia de deforestación, pese a reconocer la importancia de la conservación y mantenimiento de los bosques. De nuevo, de acuerdo con el *Climate Transparency Report* de 2021, la calificación de las políticas de Brasil cuyo objetivo es frenar la deforestación sería baja, y la de Argentina, media (Climate Transparency, 2021).

Si comparamos la disminución de la superficie arbórea de los países del Mercosur desde el año 2000 con la de algunos países que han criticado la lucha contra la deforestación en los países del bloque, podemos entender algo mejor las dudas que se generan, sobre todo la protección de un área tan sensible y vital como la Amazonia entra en juego.

En este contexto, merece una especial atención el caso de la Amazonia Legal, un espacio que incluye, no solo la selva amazónica, sino también El Cerrado y El Pantanal. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Investigaciones Especiales (INPE, por sus siglas en

portugués), vinculado al Ministerio brasileño de Ciencia, Tecnología e Innovaciones a través del Proyecto de Seguimiento de la Deforestación en la Amazonia Legal por Satélite (Prodes), entre el 1 de agosto de 2020 y el 31 de julio de 2021, se deforestaron 13.235 km², lo que supone un aumento del 21,97% con respecto al año anterior²⁵. Estos recientes datos han causado preocupación, pues suponen la mayor cifra desde el año 2006 (BBC, 2021).

Tal situación, además de un importante impacto medioambiental negativo, ha incidido en mayor grado sobre las poblaciones indígenas. Caciques locales, contando con el apoyo de decenas de ONG locales e internacionales, instituciones internacionales y científicos del clima, han llegado a pedir a la Corte Penal Internacional que investigue por crímenes de lesa humanidad al presidente brasileño a causa de la destrucción sin medida de la selva amazónica (Giblin, 2021).

Si bien el desempeño global de Brasil parece alinearse con los objetivos medioambientales del Acuerdo de París, la situación específica de la Amazonia parece ir en contra de esos mismos objetivos. Los datos del último período continúan la tendencia que venía en aumento desde 2018 y que se ha acentuado en los años del Gobierno de Bolsonaro. Además, son el reflejo de una retórica que cuestiona abiertamente la amenaza del cambio climático e incluso los propios compromisos adquiridos en el Acuerdo de París, al menos, en lo que respecta a la Amazonia.

Ya antes de ser elegido presidente, Bolsonaro prometía en su campaña acabar con el Ministerio de Medioambiente brasileño o integrarlo en otro ministerio. De hecho, en línea con el pensamiento del expresidente estadounidense Trump, Bolsonaro ha negado el calentamiento global y dado marcha atrás en la política medioambiental brasileña iniciada en los años setenta y que se había acelerado a principio de los 2000 (Giblin, 2021).

Asimismo, desde los inicios de su gestión, el Gobierno de Bolsonaro se ha alejado del cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, con la reducción de la participación de la sociedad civil en los consejos ambientales o con los recortes presupuestarios en el Ministerio de Medio Ambiente, entre otras medidas que pueden calificarse de retroceso (Tourinho Girardi, Beling Loose & Gallas Steigleder, 2020).

Estas circunstancias han fomentado las críticas internacionales al Gobierno de Bolsonaro. No deja de sorprender el hecho de que, pese a tener compromisos medioambientales muy serios sustentados en datos que corroboran una buena actuación en algunas áreas ya mencionadas, a la hora de la verdad ese comportamiento no se extienda a los sectores más sensibles tanto a nivel medioambiental como de la opinión pública, en particular a una protección efectiva de la selva amazónica. No obstante, esta parece que seguirá siendo la línea de actuación del Gobierno de Jair Bolsonaro, quien ha presentado ambiciosas propuestas en la reciente COP26 de Glasgow que, en vista de las tendencias de deforestación de la Amazonia, los incendios y las consecuentes emisiones de CO₂ a la atmósfera, parecen poco factibles a ojos de los ecologistas y que podrían ir más encaminadas a alinearse con los objetivos europeos y facilitar la ratificación del Acuerdo de Asociación Mercosur-UE. Estas propuestas incluyen acabar con la deforestación ilegal en 2028 y dejar de emitir carbono a la atmósfera en 2050, exactamente los mismos objetivos que la UE (Benites, 2021a).

Ejemplo de la incoherencia entre los compromisos de Brasil y su actuación en la práctica es la noticia de enero de 2022, tan solo unos meses después de la COP26, por la cual el Gobierno de Bolsonaro anunciaba que, por recortes presupuestarios, dejaba de monitorear la deforestación en la zona de la sabana del Cerrado, la cual en 2021 sufrió la deforestación del 8 % de su superficie. Es, por tanto, cuestionable que un ejecutivo brasileño que ha reconocido que considera que la naturaleza impide el crecimiento económico, sea capaz de cumplir sus compromisos en la materia (*El Correo*, 2022).

Otra muestra de incoherencia es que el sólido compromiso en materia medioambiental manifestado por todos los líderes del G20, incluyendo a Bolsonaro, en las últimas cumbres del Grupo (Osaka, en 2019; Riad, en 2020 y Roma, en 2021) choca con las actuaciones de un Brasil

que, en 2020, aumentó sus emisiones de carbono y deforestó 10.851 kilómetros cuadrados de la selva amazónica, la mayor cifra en 12 años. En paralelo, el Gobierno de Bolsonaro ha desmantelado los organismos de inspección ambiental, hecho la vista gorda con la minería ilegal y reducido el presupuesto del Ministerio de Medio Ambiente, entre otras medidas. (Benites, 2021b)

Sin embargo, el hecho de que Brasil haya apoyado las diferentes iniciativas y declaraciones del G20 en materia medioambiental, pese a su discurso interno de carácter más populista, podría orientarse en el futuro hacia una actuación más pragmática por parte del país sudamericano. Las elecciones generales brasileñas, previstas para octubre de 2022, podrían generar un panorama político distinto al actual. En ese nuevo escenario, Brasil no habría perdido el ritmo marcado por las instituciones multilaterales, pese a no haber honrado todos sus compromisos. El país se encontraría inmerso en la dinámica de las prioridades actuales del multilateralismo, especialmente en materia medioambiental, y listo para activar los mecanismos necesarios para impulsar las medidas precisas, siempre y cuando exista voluntad política, sea desde el Gobierno de Bolsonaro, o desde una nueva mayoría política. Sin duda, una situación más halagüeña que la que se vaticinaba con la victoria de Bolsonaro en 2019, cuando el discurso proteccionista incluso amenazaba con una salida del Mercosur (Frenkel & Azzi, 2021)²⁶.

La Cumbre del G20 del año 2024, que se celebrará en Brasil, será una oportunidad para tomar el pulso a la situación real del país y al grado de compromiso con sus principales socios internacionales y con el multilateralismo no cortoplacista.

No hemos querido dejar de lado en este análisis la actuación de Argentina, Paraguay y Uruguay, quienes parecen despertar menos desconfianza en la comunidad internacional y que se encuentran, como hemos visto, plenamente alineados con los compromisos medioambientales establecidos por el sistema multilateral. Su papel, por separado o colectivamente, para conseguir que Mercosur tenga

una sola voz en esta materia es fundamental, compensando así el peso de Brasil, donde se concentran alrededor de las tres cuartas partes de la producción económica, la población y la superficie del Mercosur se concentran en Brasil.

Conclusiones

Un momento como el actual, marcado por el rediseño global del multilateralismo frente a una crisis de la globalización potenciada por la pandemia del COVID-19, ofrece a los países del Mercosur una valiosa oportunidad para contribuir a dar forma a las nuevas realidades y tendencias del multilateralismo. Las principales instituciones multilaterales, e incluso, el sistema internacional en su conjunto necesitan reformas que respondan a los problemas y situaciones del mundo presente y futuro. En esta encrucijada, la relación entre el comercio y la economía, con cuestiones vinculadas al desarrollo sostenible y al cambio climático, es ya una realidad perentoria; el propio Acuerdo de Asociación con la UE es un buen ejemplo de esta vinculación.

Desde esta perspectiva, la notable presencia y participación de los miembros del Mercosur en las Naciones Unidas, la OMC y el G20, unidas a otros compromisos en materia medioambiental con socios externos, como la Unión Europea, podrían favorecer que los países del Mercosur intensifiquen en el futuro su trabajo conjunto y coordinado, no solo para hacer honor a sus compromisos y evitar posibles sanciones, sino también para ocupar un puesto de liderazgo a nivel global en la gestión de estas cuestiones.

No creemos que, tras analizar la actuación del Mercosur en relación con la aplicación de las normas medioambientales para cumplir con sus objetivos internacionales, podamos concluir que exista una contestación al multilateralismo, del que emanan dichas normas. Sin embargo, sí parece que Brasil está cuestionando la forma de aplicar ese enfoque multilateral que, a raíz de su actuación y de la retórica del ejecutivo de Bolsonaro, no estaría teniendo en cuenta las circunstancias particulares medioambientales y socioeconómicas, íntimamente ligadas en el caso del país sudamericano. No obstante, y a pesar de

sus discrepancias, Brasil ha reafirmado en la última Conferencia sobre Cambio Climático en Glasgow (COP26) su compromiso con la acción climática y su reconocimiento del papel de la ciencia, la agricultura y los ecosistemas en el desarrollo sostenible.

Tanto una reacción demasiado severa como una postura demasiado condescendiente por parte de la comunidad internacional ante las actuaciones de Brasil en materia medioambiental podrían agravar la crisis provocada, principalmente, por la amenaza de la deforestación y derivar en una inserción incompleta de Brasil en el sistema multilateral medioambiental. En este sentido, creemos que el Acuerdo de Asociación Mercosur-UE ofrece una valiosa oportunidad para que países desarrollados europeos impulsen la cooperación con el Mercosur en este sector, activando los compromisos contenidos en el capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo. Los objetivos y las políticas que viene aplicando la Unión Europea podrían ayudar a recuperar, reactivar y reforzar los mecanismos de protección del medioambiente que el Mercosur, y en particular Brasil, venía desarrollando en las últimas décadas. Además, el Acuerdo podría espolpear también un intercambio de “buenas prácticas” entre ambas regiones. En particular, en un momento en que la Comisión Europea ha anunciado su voluntad de considerar al gas y a la energía nuclear como energías “verdes” durante su transición ecológica, mientras que el Mercosur se erige como un líder asentado en energías renovables²⁷.

El medioambiente, por tanto, es una dimensión transversal que ofrece un importante potencial para desarrollar el proceso de integración del Mercosur y, al mismo tiempo, le ayudaría a ocupar posiciones de liderazgo en el sistema multilateral, buscando una mayor implicación de la comunidad internacional en su protección.

En el contexto de este trabajo, vemos el Acuerdo de Asociación Mercosur-UE como uno de los mayores exponentes del compromiso de los Estados mercosureños con sus principales socios internacionales, y el grado de cumplimiento de esos compromisos en el período tras la firma del Acuerdo, como un buen indicador del alineamiento del Mercosur con el sistema multilateral, al menos en los asuntos de protección medioambiental y desarrollo sostenible. No obstante, pese a que la inclusión de un capítulo relativo a desarrollo sostenible en el Acuerdo fortalece la garantía de que las previsiones comerciales se

alinearán con los estándares de protección ambiental y social, también se han generado dudas al respecto. En particular, en lo que se refiere al arreglo de controversias, el cual prima, a diferencia de lo estipulado para las de naturaleza comercial, una aproximación cooperativa más que coercitiva en las de naturaleza medioambiental (Giles Carnero, 2021). Esto contribuye a acrecentar la incertidumbre en algunos países europeos con respecto al grado de compromiso real y de capacidad efectiva del Mercosur, y particularmente de Brasil, para alcanzar los objetivos en este sector.

No obstante, la voluntad del Mercosur queda ampliamente recogida en el citado capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible. Así, el artículo 6 está dedicado enteramente al comercio y al cambio climático. En él, ambas partes reconocen que el cambio climático es una amenaza urgente, que debe abordarse en el marco de la CMNUCC, y que el comercio desempeña un papel vital en la consecución de sus objetivos. A su vez, el artículo 13 declara la voluntad de trabajar juntos y de aplicar el Acuerdo de París.

Pese a la paralización de su proceso de ratificación, que podría desbloquearse a medida que se supere la actual pandemia del COVID-19, y verse afectado por las elecciones en Francia o la presidencia española del Consejo de la Unión Europea (segundo semestre de 2023), el Acuerdo debería interpretarse, en sí mismo, como un indicador de la sintonía del Mercosur con los compromisos multilaterales medioambientales. Por otro lado, la suscripción de esos compromisos “empodera” al Mercosur, ya que obliga a sus Estados miembros a adaptarse en diversas áreas para poder llevarlos a cumplimiento, estimulando su proceso de integración y armonización y elevando al bloque a una posición de liderazgo a nivel mundial en materias medioambientales y de lucha contra el cambio climático.

Una cooperación entre el Mercosur y la Unión Europea en este sector, apoyada en un mejor entendimiento de la coyuntura brasileña por la parte europea y en mayores compromisos o mecanismos de control del Mercosur, podría ofrecer una oportunidad. La cual, no solo impulsaría la protección del medio ambiente en el Mercosur, sino también reforzaría su posición a nivel global y servir de referente internacional en esta materia, con repercusiones en los ámbitos político, económico y social.

Pese a no existir todavía una acción conjunta o una concertación sistemática en materia medioambiental, los cuatro Estados mercosureños comparten ya objetivos y, a menudo, presentan posturas similares en los foros internacionales. Como “efecto colateral”, los compromisos medioambientales podrían actuar como un catalizador que reactive el proceso de integración del propio bloque, que en estos momentos se encuentra en la encrucijada para decidir cómo y hacia dónde dirigir su futuro.

El aparente estancamiento de la organización mercosureña no implica necesariamente que se esté produciendo una marcha atrás en su proceso de integración o una renuncia a sus principios fundacionales; entendemos, más bien, que representa una pausa para reajustar su proceso evolutivo a la nueva realidad geopolítica regional y global. La búsqueda de soluciones a los problemas medioambientales puede ser, en estos momentos, el denominador común que impulse ese proceso interno y afiance la posición del bloque regional en el sistema multilateral.

A lo largo de los próximos tres años se celebrarán elecciones en Brasil; España, un socio principal de la región, asumirá la presidencia del Consejo de la Unión Europea, y Brasil acogerá el Foro de líderes del G20. Estos acontecimientos podrían propiciar que, efectivamente, se alcance un punto de inflexión que conduzca a un reforzamiento de los compromisos medioambientales y del control de su implementación, en línea con la hoja de ruta acordada en las organizaciones multilaterales de las que los países del Mercosur son miembros y cuyos acuerdos han ratificado. La visión alternativa sería una deriva hacia fórmulas más unilaterales o bilaterales y a posturas más contestatarias, que incluso aboguen por la impugnación o moratoria de los acuerdos multilaterales, opción que creemos muy poco probable porque supondría una ruptura radical con la trayectoria seguida hasta el momento.

Tanto en un caso como en otro, habrá consecuencias para la integración del Mercosur que podría reactivarse en línea con los objetivos multilaterales, estancarse en su formato actual, o incluso ser cuestionado por sus miembros. Tendremos que estar atentos a una región que, pese a los altibajos en su trayectoria de integración y pese a quedar a veces en un aparente segundo plano, está llamada a tener un mayor protagonismo en la agenda internacional.

NOTAS

1. Ver en https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/union_legal_personality.html?locale=es
2. El Consenso de Washington fue un conjunto de recomendaciones de política económica formuladas en 1989 con el objetivo de orientar a países en desarrollo hacia la liberalización del comercio exterior y del sistema financiero, reformar la intervención del estado o atraer capital extranjero. Estaba formado por el FMI, el Banco Mundial y el Tesoro de Estados Unidos. Ver <https://economipedia.com/definiciones/consenso-de-washington.html>
3. Ver Textos fundacionales en <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>
4. Las organizaciones internacionales necesitan actualizaciones constantes que reafirmen el compromiso de sus miembros con el proyecto común. La arquitectura jurídica del Tratado de Asunción parece suficientemente desarrollada para servir de piedra angular sobre la que construir un relato atractivo sobre por qué y cómo las naciones de Mercosur pueden seguir avanzando juntas.
5. Fundamentalmente, durante la presidencia de Donald Trump (2017-2021), en Estados Unidos.
6. “El Mercado Común del Sur (Mercosur) enfrenta uno de los momentos de mayor tensión luego de que Uruguay... anunciará el inicio de negociaciones con China para buscar un acuerdo bilateral de Tratado de Libre Comercio (TLC)...Brasil por su parte, bajo el gobierno de Bolsonaro, respalda la idea de Uruguay y entiende en cierta forma su necesidad de abrirse al mundo”. Ver <https://www.france24.com/es/programas/el-debate/20211001-comercio-mercursos-china-uruguay-acuerdo>
7. “Los países que conforman el Mercosur comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable. Estos valores incluyen el compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate de la pobreza y el desarrollo económico y social con equidad” Comisión

de Representantes Permanentes del Mercosur. Ver <https://www.cartillaciudadania.mercosur.int/intro/es>

8. “El gobierno brasilero busca modernizar el bloque económico, pero ha encontrado resistencias por parte de Argentina...nuestra posición es avanzar...No abandonaremos el Mercosur. Pero no aceptaremos el Mercosur como una herramienta ideológica. El Mercosur tiene una propuesta muy clara: es una plataforma de integración en la economía global. Si no presta este servicio lo modernizaremos, y los que estén molestos pueden irse...Brasil ha propuesto reducir el arancel externo común en un 10% para todos los productos, mientras que la Argentina defiende que sólo una parte de los bienes se incluyan en la reducción...vamos a mantenernos firmes en esa posición...Y la Argentina parece estar muy firme en una posición antagónica a la nuestra...Los desacuerdos también se refieren a la forma de tomar decisiones...Actualmente, todas las decisiones se toman por consenso entre los cuatro países miembros...Se requiere unanimidad para hacer cambios en el Mercosur y ellos los convierten en vetos...”.
9. “Mientras continuamos con el esfuerzo global para garantizar la seguridad energética, la urgente necesidad de acelerar la transición hacia fuentes de energía más limpias tendrá que ser abordada con nuevos enfoques y dimensiones, asegurando un futuro más limpio y brillante para la comunidad mundial”. Disponible en <https://g20.org/g20-presidency-of-indonesia/#priorities>
10. Ver Ranking de países con mayor producto interior bruto (PIB) estimado de 2020 a 2026. Disponible en <https://es.statista.com/estadisticas/600234/ranking-de-paises-con-el-producto-interior-bruto-pib-mas-alto-en/>
11. Solo se considera la Asamblea General porque, en el período analizado, ningún miembro del Mercosur ha formado parte del Consejo de Seguridad.
12. Estudio elaborado por el autor a partir de los datos proporcionados por la ONU y accesibles en la Biblioteca Digital de Naciones Unidas: <https://digitallibrary.un.org/?ln=es>
13. Ver “Mercosur en Glasgow: los acreedores ambientales del planeta”, Mercosurabc, Disponible en <https://www.mercosurabc.com.ar/mercursosur-en-glasgow-los-acreedores-ambientales-del-planeta>

14. “Las partes en el presente Acuerdo, reconociendo que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico”.
15. Ver “Medio ambiente: una preocupación especial”, Organización Mundial del Comercio. Disponible en https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/bey2_s.htm
16. Ver “Estimativa de desmatamento por corte raso na Amazônia Legal para 2021 é de 13.235 km²”, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Gobierno de Brasil, 27 de octubre de 2021. Disponible en <https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/divulgacao-de-dados-prodes.pdf/view>
17. Ver “La biodiversidad de Brasil recibe apoyo ‘en línea’”, Programa para el medioambiente, ONU, 28/02/2019. Disponible en <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/la-biodiversidad-de-brasil-recibe-apoyo-en-linea>
18. Ver Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l’Accord d’Association entre l’Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable. Disponible en https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/09/rapport_de_la_commission_devaluation_du_projet_daccord_ue_mercosur.pdf
19. “El tipo de comercio y de especialización económica que el acuerdo fomenta y que se mantiene durante décadas en el futuro no es coherente con el objetivo de neutralidad climático ni contribuye a él. Por el contrario, el TLC UE-Mercosur, en su versión actual, puede socavar fundamentalmente los esfuerzos globales para evitar el cambio climático”. Ver Ghiotto, L. & Echaide J. (2019), Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur, Berlín, The Greens/EFA in the European Parliament. Disponible en

<https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf>

20. Ver Balance Energético Nacional 2020, Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay. Disponible en <https://ben.miem.gub.uy/descargas/lbalance/infografia-interactiva-2020.pdf>
21. Ver “Pandemia y baja hidráulicidad influyeron en la matriz energética en 2020, de acuerdo con el Balance Energético Nacional”, Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay, 30/07/2021. Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/noticias/pandemia-baja-hidraulicidad-influyeron-matriz-energetica-2020-acuerdo-balance>
22. Ver “Estado de preparación de las energías renovables”, Resumen Ejecutivo, IRENA, 2021. Disponible en https://irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2021/Sep/IRENA_RRA_Paraguay_Summary_2021_ES.pdf?la=en&hash=0BA2C21F46669E5623E3F9F13B54D5D7DC4EFCCD
23. La República Argentina no excederá la emisión neta de 349 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MtCO₂e) en el año 2030. Esto representa una reducción en la limitación de las emisiones al 2030 del 27,7% respecto a la primera CDN presentada en 2016.
24. Ver <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/2021%20-%20Carta%20MRE.pdf>
25. Ver “Estimativa de desmatamento por corte raso na Amazônia Legal para 2021 é de 13.235 km²”, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Gobierno de Brasil, 27/10/2021. Disponible en <https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/divulgacao-de-dados-prodes.pdf/view>
26. “En el caso del Mercosur, si bien es cierto que Bolsonaro dejó de lado la idea –esbozada al comienzo de su mandato– de abandonar el bloque, su visión del Mercosur ha pasado a ser estrictamente utilitarista y comercialista, aun cuando ello pone en riesgo la asociación estratégica con Argentina”. Ver Frenkel, A. & Azzi, D. (2021). “Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?”, Nueva Sociedad N° 291, enero-febrero. Disponible en <https://nuso.org/articulo/jair-bolsonaro-y-la-desintegracion-de-america-del-sur-un-parentesis/>
27. Ver https://cadenaser.com/ser/2022/01/01/economia/1641052274_874067.html

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aclima (2021). “Conclusiones de la reunión del G20 de medioambiente, energía y clima”, *Blog Aclima*. Disponible en <https://aclima.eu/conclusiones-de-la-reunion-del-g20-de-medio-ambiente-energia-y-clima-napoles-2021/>
- BBC (2021). “Desmatamento na Amazônia tem a maior taxa em 15 anos”, *BBC News Brasil*. Disponible en <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59341478>
- Benites, A. (2021a). “Borrell vincula el acuerdo de Mercosur a los compromisos medioambientales de Brasil”, *El País*, 5 de noviembre. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2021-11-05/borrell-vincula-el-acuerdo-de-mercosur-a-los-compromisos-medioambientales-de-brasil.html>
- (2021b). “Bolsonaro firma una declaración del G-20 que contradice sus tres años de gobierno”, *El País*, 4 de noviembre. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2021-11-04/bolsonaro-firma-una-declaracion-del-g-20-que-contradice-sus-tres-anos-de-gobierno.html>
- Botto, M. (2021). The challenges of economic integration in Latin America: Searching for consensus in contexts of globalization. The case of MERCOSUR (1991–2019). *Globalizations*, 1-16. <https://doi.org/10.1080/14747731.2021.1962037>
- Bouchard C. et al. (2013). *Multilateralism in the 21st Century: Europe’s Quest for Effectiveness*, Taylor & Francis Group.
- Bradford, Colin I., & Wonhyuk L. (2011). *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*. Brookings Institution Press.
- Carbone S. (2021). “Un TLC entre Uruguay y China, de la expectativa a la realidad”. Agencia EFE, Montevideo, 9 de setiembre. Disponible en <https://www.efe.com/efe/america/economia/un-tlc-entre-uruguay-y-china-de-la-expectativa-a-posibilidad/20000011-4625989>
- Climate Transparency (2021). *The Climate Transparency Report 2021*. Disponible en <https://www.climate-transparency.org/g20-climate-performance/g20report2021#1531904804037-423d5c88-a7a7>

- Consejo Europeo (2021). “Cumbre del G20 en Roma (Italia), 30 y 31 de octubre de 2021”, Consejo Europeo, 30 y 31 de octubre. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2021/10/30-31/>
- EFE (2020). El G20 inicia una cumbre virtual con la vista puesta en la recuperación económica, Agencia EFE. Disponible en <https://www.efe.com/efe/espana/economia/el-g20-inicia-una-cumbre-virtual-con-la-vista-puesta-en-recuperacion-economica/10003-4400350>
- (2021). “Presidentes de Argentina y Brasil respaldan en Roma la importancia del Mercosur”, 30 de octubre. Disponible en <https://www.efe.com/efe/america/politica/presidentes-de-argentina-y-brasil-respaldan-en-roma-la-importancia-del-mercosur/20000035-4664521>
- El Correo* (2022). “Bolsonaro deja de monitorear la deforestación de la sabana más rica en especies del mundo”, *El Correo*, 20 de enero. Disponible en <https://www.elcorreo.com/internacional/bolsonaro-deja-monitorear-deforestacion-6290923924001-20220110160511-video.html>
- El Observador* (2011). “Mercosur ratificó apoyo a Venezuela en la ONU”, *El Observador*, 11 de abril. Disponible en <https://www.elobservador.com.uy/nota/mercosur-ratifico-apoyo-a-venezuela-en-onu-20114111920>
- Frenkel, A. & Azzi, D. (2021). “Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?”, *Nueva Sociedad* N° 291, enero-febrero. Disponible en <https://nuso.org/articulo/jair-bolsonaro-y-la-desintegracion-de-america-del-sur-un-parentesis/>
- García de la Cruz J.M. et al. (2010). *La integración productiva en MERCOSUR: orientaciones para la Unión Europea*. Serie de avances de investigación N°41, Fundación Carolina.
- Ghiotto, L. & Echaide J. (2019). *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*, Berlín, The Greens/EFA in the European Parliament. Disponible en <https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf>
- Giblin, B. (2021). “Éditorial. Où en est le Brésil?”, *Hérodote*, 2021/2 (N° 181), pp. 3-7. Disponible en <https://www.cairn.info/revue-herodote-2021-2-page-3.htm>

- Giles Carnero, R. (2021). “La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros: a propósito del Acuerdo Unión Europea-Mercosur”. Documentos de Trabajo N° 44 (2ª época), Fundación Carolina.
- Harlan C. (2018). *Multilateralism’s Life Cycle*, 112 AJIL 47, 50, University of Georgia School of Law.
- Hernández, F. (2021). “Paraguay anuncia que es el único país que genera energía 100 % renovable”. *Energía Hoy*, 30 de diciembre. Disponible en <https://energiahoy.com/2021/12/30/paraguay-anuncia-que-es-el-unico-pais-que-genera-energia-100-renovable/>
- Hooghe, L., T. Lenz y G. Marks (2019). *Contested world order: The delegitimation of international governance*. The Review of International Organizations
- Juliá, L. (2019). “Por qué necesitamos la Amazonia”. *La Vanguardia*, 22 de agosto. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/natural/20190822/464203885758/amazonia-amenaza-desaparicion-importancia.html>
- Martino, S. (2018). *El Mercosur en tiempos de ODS. Ideas de Integración* N° 268, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://conexionintal.iadb.org/2018/12/26/el-mercosur-en-tiempos-de-ods/>
- Mercosur (2006), *Implementación de la Agenda 2030 en los países del Mercosur*. Instituto Social del Mercosur, p. 8, Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/implementacion_ods_mercosur.pdf
- Mondelli, M. (2018). *Regionalismo Sudamericano: una mirada complementaria desde MERCOSUR*. Belo Horizonte, Estudos internacionais, v.6 n.1 (2018), pp .44 – 64.
- Newman, E., Thakur, R.C. & Tirman, J. (2006). *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, United Nations University Press, APA 7ª edición (American Psychological Assoc.).
- Peña, F. (2021a). “Algunas ideas para sacar al Mercosur del estancamiento”, diario *Clarín*, 1 de agosto. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2021-08-01-sacar-mercosur-estancamiento>

- Peña, F. (2021b). ¿Habrá llegado la hora de modificar el tratado de Asunción? Las opciones para adaptar el Mercosur a nuevas realidades globales y regionales. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2021-08-trato-de-asuncion>
- Peña, F. (2021c). *La construcción del necesario consenso: ¿Es un verdadero punto débil para el funcionamiento futuro del Mercosur?*. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2021-10-construccion-consensos-mercosur>
- Peña, F. (2021d). Las alianzas interregionales y el comercio global. Su importancia en el ámbito de una OMC renovada que resulte fortalecida, Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2021-05-alianza-interregionales-comercio-global>
- Rayes, C. & Massiot, A (2019). L'Amazonie brûle, Macron s'enflamme. *Libération*, 23 de agosto. Disponible en https://www.liberation.fr/planete/2019/08/23/l-amazonie-brule-macron-s-enflamme_1744969/
- Romano, S., García Fernández, A., Lajtman, T. & Tirado, A. (2020). *Biden en América Latina: cambios y continuidades*, Celag. Disponible en <https://www.celag.org/biden-en-america-latina-cambios-y-continuidades/>
- Sanahuja, J.A. & Rodríguez, J.D. (2021). “El Acuerdo Mercosur- Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, transformación productiva y la transición social y ecológica”. Análisis Carolina. Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: Crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En M. Mesa (Ed.). *Seguridad internacional y democracia: Guerras, militarización y fronteras* (CEIPAZ).
- Serbin, A., Martínez, L. & Ramanzini Junior, H. (cords.) (2012). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. CRIES-CEHSEU-IEEI-INEU.
- Stuhldreher, A., & Morales Olmos, V. (2020). “Sustainable development, climate change and energy trade in the regional context of MERCOSUR”. *Latin American Journal of Trade Policy*, 2(5), 65 - 82.

doi:10.5354/0719-9368.2019.56350

- Terry-Armstrong, N. (2015). *G20: G Who?!* BusiDate, [s. l.], v. 23, n. 1, pp. 2-3.
- Tourinho Girardi, I.M., Beling Loose, E., Gallas Steigleder, D. (2020). *Novos rumos da cobertura ambiental brasileira: um estudo a partir do Jornal Nacional*, Trayectorias Humanas Trascontinentales.
- Van Klaveren, A. (2010). “La crisis del multilateralismo y América Latina”. Análisis Carolina, Fundación Carolina.
- Vergara Pérez, G. (2020). *The contribution of the EU-Mercosur Association Agreement to environmental sustainability. An approach based on the improvement capability paradigm*, Thesis, College of Europe. Disponible en <https://www.coleurope.eu/research/college-libraries/bruges-library>
- Zelicovich, J. (2015). “Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externas del Mercosur (1991-2005)”. *Revista Integración y Cooperación Internacional* n°21.

RESUMEN

La aplicación de las normas medioambientales emanadas de las organizaciones multilaterales en las que se integran los Estados miembros del Mercosur ofrece una oportunidad para verificar la prevalencia de una visión multilateralista, tanto en las políticas internas de los cuatro países del Mercosur como en su relación con terceros actores. En particular, la firma del Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea puede verse como paradigma del compromiso de la región con la protección del medioambiente, debido a los exigentes estándares recogidos en el Acuerdo.

No obstante, el Mercosur no ha sido ajeno a los movimientos que a nivel global han cuestionado el sistema multilateral. Voces críticas con la actuación del Mercosur, en particular de Brasil, a la hora de promover la protección del medioambiente arrojan dudas sobre un desempeño global que, a priori, se muestra en línea con los compromisos adquiridos por los Estados miembros en esta materia.

Este artículo revisa, en clave medioambiental, la aportación de tres organismos multilaterales, ONU, G20 y OMC, que desempeñan un papel relevante en la protección del medioambiente y en el establecimiento de estándares internacionales. Sobre esta base, se analiza la inserción e interacción de los Estados miembros del Mercosur en estas instituciones para, en último término, hacer un seguimiento del desempeño en materia medioambiental de los países del Mercosur en relación con los compromisos adquiridos. Los resultados obtenidos nos permitirán estimar el grado de alineamiento de estos países con las normas multilaterales que afectan al medioambiente.

La urgencia, a nivel internacional, de reaccionar a las consecuencias del cambio climático; la importancia comercial de la región para las grandes potencias globales; los celos ante la actuación de algunos países del Mercosur en materia de protección medioambiental, así como el replanteamiento de su futuro por parte del Mercosur justificarían, en nuestra opinión, el interés de este artículo. Sus conclusiones pueden ayudar a entender las posibles tendencias y dinámicas que se desarrollen en uno de los pocos procesos de integración latinoamericanos que, a pesar de crisis y períodos de aparente ralentización, sigue ofreciendo un elevado potencial para la integración entre sus miembros y la apuesta por el multilateralismo como forma de entender las relaciones entre Estados.

ABSTRACT

The application of the environmental regulations emanating from the multilateral organizations in which the Mercosur member states are integrated, offer an opportunity to verify the prevalence of a multilateralist vision, both in the internal policies of the four Mercosur countries and in their relationship with third parties. In particular, the signing of the Association Agreement between Mercosur and the European Union can be seen as a paradigm of the region's commitment to protecting the environment, due to the demanding standards set forth in the Agreement.

However, Mercosur has not been immune to the movements that have questioned the multilateral system at a global level. Critical voices against Mercosur's actions, particularly Brazil's, when promoting environmental protection cast doubts on a global performance that,

a priori, appears to be in line with the commitments made by the Member States.

This article reviews, from an environmental point of view, the contribution of three multilateral organizations, the UN, G20 and WTO, which play a relevant role in protecting the environment and in establishing international standards. On this basis, the insertion and interaction of the Mercosur member states in these institutions is analyzed in order, ultimately, to monitor the environmental performance of the Mercosur countries in relation to the commitments made. The results obtained will allow us to estimate the degree of alignment of these countries with the multilateral regulations that affect the environment.

The urgency, at the international level, to react to the consequences of climate change; the commercial importance of the region for the great global powers; the misgivings about the actions of some Mercosur countries in terms of environmental protection, as well as the rethinking of their future by Mercosur would justify, in our opinion, the interest of this article. Its conclusions can help to understand the possible trends and dynamics that develop in one of the few Latin American integration processes that, despite crises and periods of apparent slowdown, continue to offer high potential for integration among its members and the commitment to multilateralism as a way of understanding relations between states.

RESUMO

A aplicação das normas ambientais emanadas das organizações multilaterais, nas quais os Estados membros do Mercosul estão integrados, oferece uma oportunidade para aferir a prevalência de uma visão multilateralista, tanto nas políticas internas dos quatro países do Mercosul como nas suas relações com terceiros atores. Em particular, a assinatura do Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia pode ser vista como um paradigma do compromisso da região com a proteção ambiental, devido aos exigentes padrões estabelecidos no Acordo.

No entanto, o Mercosul não tem ficado alheio aos movimentos globais que questionam o sistema multilateral. Vozes críticas para com as ações do Mercosul, particularmente as do Brasil, na hora de alavancar a proteção ambiental lançam dúvidas sobre o desempenho global que, a priori, está alinhado com os compromissos assumidos nesta área pelos Estados membros.

Este artigo analisa, de uma perspectiva ambiental, a contribuição de três organizações multilaterais - ONU, G20 e OMC - que desempenham um papel importante na proteção ambiental e no estabelecimento de padrões internacionais. Seguindo esta diretriz, far-se-á uma análise da inserção e interação dos Estados membros do Mercosul com estas organizações, para em última instância, fazer o seguimento do desempenho dos países do Mercosul em matéria ambiental em vista dos compromissos que assumiram. Os resultados obtidos permitirão que estimemos o grau de alinhamento desses países com as normas multilaterais que afetam o meio ambiente.

A urgência, em nível internacional, de reagir às consequências das mudanças climáticas, a importância comercial da região para as grandes potências mundiais, as apreensões diante das ações de alguns países do Mercosul no tocante à proteção ambiental; bem como a reavaliação do Mercosul sobre o seu futuro, justificariam, em nossa opinião, o interesse deste artigo. Suas conclusões podem ajudar a compreender as possíveis tendências e dinâmicas que se desenvolvam num dos poucos processos de integração latino-americana que, apesar das crises e períodos de aparente estagnação, continua a oferecer um elevado potencial de integração entre os seus membros e a aposta pelo multilateralismo como modo de compreender as relações entre Estados.