



Evaluación del Impacto sobre la Sostenibilidad (EIS)  
de los Aspectos Comerciales del Acuerdo de  
Asociación Unión Europea – Mercosur:

Comentarios y Recomendaciones sobre el  
Proceso de Información y Consulta Pública:

Informes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay

*Mayo de 2003*



## I. Introducción

---

El presente trabajo tiene por objeto formular consideraciones y sugerencias respecto del proceso de información y consulta pública de la EIS del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur. El objetivo de estas recomendaciones, dirigidas a la Comisión Europea, es promover un proceso adecuado de información y consulta pública en los países del Mercosur, respecto de las potenciales consecuencias e impactos socioeconómicos y ambientales del citado acuerdo.

Este documento es el resultado de un esfuerzo conjunto de Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) de Argentina, Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) de Paraguay, Fundación Ecos y Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES) de Uruguay,

Fundación Getulio Vargas de Brasil, el apoyo y colaboración de WWF Brasil y WWF European Policy Office.

El documento está organizado de la siguiente manera: En primer término, sobre la base de los informes realizados en los países del Mercosur, se subrayan ciertas consideraciones y observaciones centrales sobre el proceso de información y consulta pública de la EIS. En segundo término, se incorporan los informes realizados en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay sobre el tema de la participación pública en el proceso de evaluación. Por último, se agrega un Anexo con información respecto de las instituciones y personas, de los cuatro países, a involucrar en el proceso de información y consulta pública de la EIS.

## II. Comentarios y Observaciones Generales

---

En términos generales, el ejercicio de evaluar los potenciales impactos ambientales y sociales de los acuerdos comerciales es relativamente novedoso para América Latina, si bien existen antecedentes valiosos, tales como las evaluaciones efectuadas para los acuerdos entre Chile y la Unión Europea, y Chile y los EE.UU.

En lo que se refiere específicamente a la participación ciudadana en el proceso de evaluación, surgen a primera vista ciertos rasgos comunes a todos los países analizados. A partir de ello, se señalan a continuación una serie de consideraciones y sugerencias respecto del proceso de información y consulta pública de la EIS de los aspectos comerciales del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur:

1. La participación ciudadana tiende a limitarse a un espacio de difusión e información general de los resultados del estudio, más que un involucramiento interactivo en el proceso de desarrollo de la evaluación. Es imperioso superar estas limitaciones en la conceptualización e instrumentación de los procesos de participación pública. Para ello, es necesario resaltar que las evaluaciones de sustentabilidad tienen como objetivo fundamental mejorar la calidad de las decisiones públicas. Este es el marco a tener en cuenta a los fines del diseño del proceso de información y consulta pública de la EIS.
2. Al tratarse de un ejercicio relativamente novedoso, no siempre surgen con claridad los alcances y efectos de la participación ciudadana, ni como serán incorporadas las preocupaciones de los actores involucrados en el resultado final de la EIS. Un interrogante central en este sentido es la relación que existe entre la EIS y el proceso de negociación comercial. Es necesario, entonces, definir mecanismos de devolución, y explicitar cómo los aportes realizados por los diversos actores a través del proceso de consulta serán efectivamente considerados en la elaboración de la EIS. Asimismo, es necesario clarificar cómo el proceso de evaluación se articula con el proceso de negociaciones.
3. La participación en los procesos de evaluación tiende a involucrar a los sectores que ya de por sí poseen algún grado de incidencia en la formulación o elaboración de las políticas comerciales de cada país. En este sentido, la participación de entidades ligadas a la economía o al comercio internacional, suele ser mucho más activa que la de otros grupos o actores afectados, tales como organizaciones de la sociedad civil ligadas a temas ambientales, desarrollo, pobreza, derechos de los consumidores, grupos indígenas, etc. En este sentido, coinciden los Informes de los países en la necesidad de involucrar activamente en el proceso de consulta de la EIS a los sectores de la economía y los actores sociales más “vulnerables” a las consecuencias del acuerdo comercial, como así también en la importancia de lograr una mejor participación de los sectores científico-técnicos locales, que cuentan con conocimientos y datos ciertos de sectores económicos o aspectos ambientales relevantes.
4. El proceso de consulta e información debe incorporar al sector gubernamental de los países del Mercosur. Esto comprende las distintas dependencias del Estado tradicionalmente involucradas en el proceso de formulación de la política comercial (ej.: relaciones exteriores y comercio exterior), como así también las áreas de gobierno a cargo de sectores de la economía significativos para el proceso de negociación comercial, los organismos nacionales de planificación, y las dependencias gubernamentales responsables por los aspectos ambientales y sociales. En el mismo sentido, el proceso de información y consulta de la EIS debe involucrar a las comisiones pertinentes de los poderes legislativos en cada país, y a los niveles de gobierno sub-nacionales (por ejemplo, los estados federales en Brasil, las provincias en Argentina, o intendencias municipales en Uruguay). De esta manera, el proceso de consulta de la EIS, al involucrar a diferentes áreas y niveles de gobierno, y a los actores del sector privado y de la sociedad civil, tiene el potencial para contribuir efectivamente al debate público sobre la sustentabilidad de los aspectos comerciales del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea.
5. El proceso de información y consulta pública de la EIS también debe tender a involucrar a los organismos del Mercosur, incluyendo al Consejo Consultivo Económico Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta. Es importante advertir que en forma paralela a la estructura del Mercosur existen diversos esquemas organizativos regionales a considerar, tales como consejos empresariales del Mercosur en varias ramas de la producción, diversas redes de organizaciones ciudadanas, la coordinadora de centrales sindicales del Cono Sur, la coordinadora de autoridades municipales (Mercociudades), entre otras.
6. El acceso a la información surge como un elemento central para asegurar que la participación en el

proceso de la EIS sea efectiva y equilibrada. Para ello, es necesario que la información reúna una serie de atributos, entre los que se pueden destacar los siguientes: *disponibilidad* de la información en forma abierta y ágil, tanto en versiones escritas de los documentos como en formatos electrónicos; la información debe ser *comprensible*, para lo cual es necesario que esté disponible en los idiomas nacionales (castellano y portugués), y con textos que puedan ser comprendidos por personas que no necesariamente sean expertos en EIS; la información debe ser *apropiada*, en el sentido de ajustarse a las necesidades de actores con intereses diferentes; por ejemplo, la comunidad empresarial observará con particular interés las cuestiones referidas a comercio exterior y competitividad, las organizaciones ambientalistas atenderán los posibles impactos ambientales, los sindicatos a las condiciones laborales y generación de empleo, etc.

7. El proceso de consulta de la EIS debe generar un conjunto de posibilidades de participación, a través de diversas herramientas y modalidades. A tal fin, es necesario tener en cuenta los contextos sociales y culturales específicos. Esto es particularmente relevante para evaluar el uso de internet en el proceso de información y consulta de la EIS. Los informes de cada país ponen de manifiesto las ventajas, a la vez que los diferentes obstáculos y dificultades que enfrentan los actores en relación a este tema. Es claro que Internet es una herramienta sumamente útil, pero debe ser complementada con contactos directos y la realización de talleres o encuentros específicos sobre las EIS
8. Los distintos mecanismos y espacios de participación y consulta pública deben concebirse y diseñarse en términos de proceso, y no simplemente como eventos aislados o herramientas puntuales. De esta

manera, las distintas etapas de elaboración de la EIS deben estar abiertas a la participación pública y ser objeto de un proceso de información y consulta. Esto comprende tanto la fase de identificación de áreas de posible impacto económico, social y ambiental ("Global Preliminary SIA") como la fase de estudios de evaluación detallados, y los distintos documentos que se realizan en cada etapa.

9. Al concebirse en términos de proceso, la información y consulta pública de la EIS comprende una serie de acciones. Como estrategia mínima, esté debería incluir la difusión de la información, su análisis y discusión entre los actores claves, incluyendo procedimientos a través de los cuales se planteen consultas, preguntas y aportes, tanto en espacios formales como informales, y la devolución de los comentarios y aportes realizados durante el proceso. En relación a los mecanismos de consulta, el proceso de participación pública de la EIS debe tender a aprovechar en lo posible, los espacios de consulta formales e informales existentes a nivel de cada país tanto en el área de la política comercial, como también aquellos relacionados con las estrategias de desarrollo o los temas ambientales/sociales.
10. La organización de los procesos de información y consulta pública de la EIS en los países del Mercosur, requiere de un responsable local, o al menos regional. Este referente local es central para el proceso de identificación e involucramiento de actores, pero fundamentalmente para garantizar la sustentabilidad y legitimidad de la participación a lo largo del desarrollo del proceso de evaluación.
11. La calidad del proceso de información y consulta debe ser parte de la evaluación de calidad de la propia EIS.

### III. Informe Argentina<sup>1</sup>

---

El presente Informe tiene por objeto formular consideraciones y sugerencias a los fines de promover un proceso adecuado de información y consulta pública en Argentina, respecto de la EIS de los aspectos comerciales del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur. A continuación se señalan las siguientes observaciones y sugerencias:

#### a) Objeto y características del proceso de participación

1. La experiencia indica que, en líneas generales, los procesos de participación pública en los estudios de impacto de los acuerdos comerciales elaborados en la región tienden a reducirse a espacios de información y difusión sobre los resultados de los mismos. En otros casos, se ha logrado un involucramiento mayor de algunas instituciones, pero acotado al rol de asesoramiento técnico - científico en la elaboración y revisión de los estudios. Las instituciones que se involucran en estas instancias son, en la mayoría de los casos, organizaciones con intereses directamente afectados por los acuerdos comerciales, tales como cámaras empresarias ligadas al sector exportador, o institutos de investigación relacionados con el comercio y la economía. En estas circunstancias suelen tener escaso involucramiento, otros sectores con menor acceso a la información respecto de las negociaciones y sus implicancias potenciales. Ejemplos de estos sectores o grupos "subrepresentados" son las asociaciones de defensa del consumidor, organizaciones ambientalistas y agrupaciones gremiales.

Para superar estas limitaciones en la instrumentación de la participación pública, es necesario resaltar que el objetivo último de las evaluaciones de sustentabilidad en general, y de la EIS en particular, no es solo evaluar posibles impactos, positivos y negativos, sino fundamentalmente mejorar la calidad de las decisiones públicas. Es en este marco, en el cual se debe diseñar el proceso de información y consulta pública.

2. Los objetivos y finalidades de la EIS, y del proceso de consulta en particular, deben ser explícitos y claros para todos los actores participantes. Especialmente, debe especificarse el alcance y los efectos que tendrá la consulta y la participación pública

en el proceso de elaboración y revisión de la EIS.

De esta manera, los actores involucrados tienen una idea clara de las limitaciones y oportunidades que presenta el proceso de consulta. Esto es importante para construir confianza y dar un sentido de utilidad al proceso, evitando situaciones posteriores de expectativas insatisfechas y frustraciones que afecten o desvirtúen el proceso de evaluación, o inclusive la negociación comercial. A su vez, la existencia de reglas de juego claras y transparentes, potencia el interés y los esfuerzos de participación de los distintos sectores, enriqueciendo y mejorando la calidad de la EIS.

En líneas generales, de la lectura del Informe de Avance (Inception Report), no surge con claridad cuáles serán las consecuencias de los aportes efectuados al proceso de la EIS por los afectados en los países del Mercosur, ni cómo se incorporarán las conclusiones del mismo al proceso de negociación comercial.

3. Es necesario que las distintas etapas de elaboración de la EIS estén abiertas a la participación pública y sean objeto de un proceso de información y consulta. Esto comprende tanto la fase de identificación de áreas de posible impacto económico, social y ambiental ("Global Preliminary SIA") como la fase de estudios de evaluación detallados, y los distintos documentos que se realizan en cada etapa.

Una crítica común a los procesos de EIS o de las evaluaciones de los impactos ambientales de las políticas comerciales, es que las mismas se realizan una vez que la decisión política que atañe a la negociación ya tomada. Existe, por lo tanto, la percepción de que cualquier aporte al proceso es tardío y en el mejor de los casos, tendrá efectos meramente cosméticos. La experiencia indica que es necesario involucrar a los diferentes actores al inicio del proceso. De esta manera, la participación sucede a "través" del proceso de evaluación y no solo al final del mismo.

#### b) Sectores a involucrar en el proceso

4. Como principio, el proceso de información y consulta de la EIS debe ser lo más amplio posible. Toda persona, en forma individual u organizada, debe poder manifestar sus opiniones y comentarios respecto

---

<sup>1</sup> Informe elaborado por el equipo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), integrado por Daniel Ryan, Juan Rodrigo Walsh y Ana María Kleinman (a cargo de la sección referida al uso de Internet en el proceso de consulta). Para comentarios y observaciones sobre este trabajo, dirigirse a [dryan@farn.org.ar](mailto:dryan@farn.org.ar) o [jrwash@farn.org.ar](mailto:jrwash@farn.org.ar)

al acuerdo. Sin perjuicio de esto, es importante generar estrategias y herramientas de divulgación de la información y de consulta específicas, diseñadas para involucrar a los actores públicos y privados relevantes en cada uno de los países de la región.

5. Con relación a los actores relevantes a involucrar en el proceso de consulta, es necesario tener en cuenta que una de las características de las políticas comerciales en los países de América Latina, es el bajo nivel de participación de los actores no comerciales en el proceso de formulación de las políticas públicas en esta área. Esto se verifica tanto en el sector público como en el sector privado y en la sociedad civil. En este sentido, el proceso de información y consulta debe tender a involucrar estos actores que no participan activamente en la formulación de la política comercial argentina y no están al tanto del proceso de negociación, pero que son centrales en la construcción de un modelo de desarrollo sustentable. Uno de los objetivos principales del proceso de información y consulta de la EIS, debe ser precisamente llamar la "atención" de estos actores sobre los desafíos, amenazas y oportunidades que genera el acuerdo comercial.

En este marco, es necesario involucrar al sector público en el proceso de consulta. En particular, aquellos sectores de la administración que no tienen competencias en temas económicos y/o comerciales, pero tienen responsabilidad por las consecuencias potenciales que puede producir el acuerdo comercial en los aspectos sociales y ambientales, ya sea en términos positivos o negativos. Una de las características propias del Estado argentino, es la escasa integración horizontal de las diferentes áreas de la administración pública, no directamente involucradas en las negociaciones comerciales o en el proceso de formulación de las políticas de integración comercial. Como corolario de esto, se estima útil incluir en el proceso de consulta a los interlocutores de los poderes legislativos, a través de sus comisiones competentes.

El proceso, así diseñado, tiene el potencial para contribuir al enriquecimiento del debate público, involucrando a los actores del sector privado y de la sociedad civil y a los protagonistas de las diferentes áreas del Estado encargadas de conducir la política económica y comercial, y las áreas a cargo de los temas ambientales y sociales.

6. El involucramiento del sector científico técnico local es un factor sumamente importante para el desarrollo de la evaluación en sí, facilitando la definición de los sectores a evaluar, como también la identificación y recolección de información y da-

tos que generalmente se encuentra dispersa, y poco sistematizada. Tanto en Argentina, como en los otros países de la región, existen recursos humanos y capacidades técnicas para participar en las evaluaciones de sustentabilidad, fortaleciendo así la labor de la Comisión. La participación de grupos de investigación locales, claramente, fortalece el trabajo de evaluación propiamente dicho.

7. A los fines de fortalecer el proceso de consulta, se adjunta a este Informe un breve listado con sugerencias de instituciones y personas de Argentina, – tanto del sector público, sociedad civil, empresarias, sindicales, sector académico- que entendemos deberían ser consultadas en el proceso de elaboración de la EIS.

#### c) Información

8. El acceso a información es una condición básica para una participación ciudadana significativa en el proceso de la EIS. La desinformación y/o la información inexacta o inoportuna, afectan sustancialmente la calidad de la participación.

En el caso de la EIS, Internet es la herramienta central en la estrategia de comunicación de la evaluación, y para la mayoría de los actores sociales de la región, la única disponible para acceder a información referida al EIS. En este sentido, vale señalar que si bien Internet es una herramienta de comunicación sumamente útil y valiosa, es importante no perder de vista las características culturales y las condiciones socioeconómicas de cada país. En este sentido, es posible señalar algunos elementos a tener en cuenta al momento de diseñar una estrategia de comunicación por Internet para Argentina: Muchos actores tienen serias dificultades de acceso a Internet debido, fundamentalmente, a los altos costos de conexión y limitaciones tecnológicas. Estas dificultades, vale señalar, afectan no solo a organizaciones de la sociedad civil sino también a organismos de la administración pública nacional y provincial. Otro aspecto a tener en cuenta es que en Argentina no hay una práctica generalizada de utilizar Internet como medio de participación y consulta pública, como puede ser el caso de otros países. En este sentido, como se señala a continuación, resulta vital iniciar el involucramiento de los actores relevantes, a través de un contacto personal y directo.

9. Con relación a la información, y la organización de la información, disponible en el sitio de EIS, es recomendable que las partes centrales del sitio (presentación del proyecto, objetivos, cronograma, información sobre posibilidades de participación,

etc.), y los documentos de trabajo, estén disponibles en castellano y portugués, ambos idiomas oficiales de la Unión Europea. En este sentido entendemos que el hecho que la información este solo en inglés, representa un importante obstáculo para un acceso efectivo a la información referida al EIS, por parte de las sociedades civiles de la región.

Asimismo, como nota al pie, se señalan una serie de cuestiones y arreglos menores que pueden introducirse al sitio web de EIS, de forma tal de facilitar la navegación y mejorar el acceso a la información.<sup>2</sup>

#### d) Procedimientos e instrumentos de consulta

10. Es necesario subrayar que no existe un único mecanismo, o conjunto de mecanismos, que puede ser aplicado a cualquier situación, y que garantiza el éxito de un proceso de información y consulta pública de un EIS. Acorde a ello, y como principio general, es recomendable generar un abanico de posibilidades de participación, a través de diversas herramientas y modalidades que promuevan un efectivo involucramiento público en el proceso de evaluación.

A tal fin es necesario tener en cuenta que la participación es un fenómeno complejo, que se desarrolla en contextos sociales y culturales específicos. Esto es importante tener en cuenta a la hora de analizar y evaluar los diseños institucionales posibles de los procesos de participación.

11. Internet: El uso de Internet en el proceso de consulta pública es sumamente valioso. Es una herramienta poderosa para socializar información y generar espacios de diálogo. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que no puede ser la única herramienta, y necesariamente debe formar parte de un conjunto de espacios y oportunidades de participación. Asimismo, vale recordar el comentario anterior sobre las dificultades de acceso a Internet que se presentan en la región.

Con relación al sitio web de EIS, éste tiene más fuertemente desarrollado la función de brindar información, y en menor medida las de recibir información y generar espacios de diálogo e interacción. A los fines de aprovechar esta importante posibilidad que brinda Internet, sugerimos fortalecer los foros de discusión disponibles en el sitio. Actualmente, este cuenta con cinco foros de discusión (bulletin boards) que están prácticamente sin actividad, ni participantes. Asimismo, se pueden desarrollar otros canales de participación vía Internet, tales como diálogos electrónicos por e-mail,<sup>3</sup> acceso a listas de discusión sobre el tema,<sup>4</sup> entre otros. Estas herramientas no son alternativas, sino que pueden ser complementarias. La conveniencia de usar una u otra, depende de diversos factores, tales como el tipo de resultados que se pretenden y los actores a involucrar en cada caso.

Es necesario subrayar que la existencia de estas herramientas electrónicas, no es suficiente para asegurar el éxito de la participación pública. Es imprescindible un fuerte trabajo de involucramiento de actores claves; esto se logra con mayor eficiencia a partir de contactos o encuentros iniciales directos. Asimismo, es necesario un esfuerzo de gestión de estas herramientas. Por ejemplo, en el caso de los foros o diálogos electrónicos, se requiere un seguimiento muy cercano por parte de un moderador a los fines de ordenar y alimentar el diálogo con consignas.

12. Reuniones y talleres: La Comisión Europea ha previsto, en esta etapa del proceso, la organización de un taller en cada uno de los países del Mercosur. La organización de encuentros presenciales con los distintos actores en los países de la región es una herramienta central en el proceso de información y consulta pública de la EIS. Entre otros aspectos positivos, facilita la difusión y el conocimiento del proceso de evaluación del acuerdo comercial, a la vez que promueve un mayor involucramiento por parte de diferentes actores sociales.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta ciertas cues-

---

<sup>2</sup> Entre otras sugerencias, señalamos las siguientes: a) En general, el texto del sitio (no de los documentos de trabajo) podría estar escrito en una forma más "amigable" para facilitar su lectura por Internet. b) El menú izquierdo podría estar organizado de una manera más clara, por ejemplo agrupando por un lado lo que es información sobre el SIA (explicación, documentos, noticias, links, seminarios y agenda de contactos), por otro los canales de participación (los foros y los nuevos que se incluyan), y por otro las herramientas de ayuda u orientación del sitio (Home, Search, Site Map y Feedback). c) El vínculo <http://www.planistat.com/sia> no lleva a la homepage sino al site map, lo que crea cierto desconcierto. Es importante arreglar esto sobre todo para la difusión del sitio web por e-mail. d) Se debería incluir un link a la homepage desde todas las páginas de los foros para darle al usuario una forma rápida de volver al inicio. e) Todas las secciones deberían tener su título en forma visible a fin de que el usuario sepa siempre en qué lugar del sitio está parado. f) El contador de visitas no puede ser tomado en cuenta para evaluar el uso que se le está dando al sitio web. El número que marca el contador solo indica la cantidad de veces que la homepage fue cargada en una pantalla, sea esta de la misma computadora o de otras. Es decir, si una persona mientras navega por el sitio pasa varias veces por la homepage, el contador marcará como que hubo varias visitas, cuando solo hubo una.

<sup>3</sup> Ver como ejemplo <http://www.farn.org.ar/enforcement/dialogo.html>.

<sup>4</sup> Ver como ejemplo <http://sdgateway.net/maillinglists/default.htm>

tiones críticas en el diseño de estas actividades. A continuación, se señalan algunas de ellas:

- Identificación de personas e instituciones a invitar a los talleres de consulta, y realizar gestiones personalizadas para involucrarlos en el proceso (visitas personales, comunicaciones telefónicas o por correo electrónico, etc.). No es suficiente una convocatoria abierta. Es necesario un trabajo de identificación e involucramiento de actores claves.
- Disponibilidad por parte de los participantes de la documentación objeto de consulta, y de toda otra información que se considere relevante, en forma previa a los talleres.
- Diseño de la actividad a partir de objetivos claros y consignas de trabajo específicas, de forma tal de potenciar las posibilidades de interacción y diálogo intersectorial.
- Devolución a los participantes de los resultados del taller, y definir mecanismos que permitan una comunicación regular con los participantes, de forma de mantenerlos al tanto de la evolución de la EIS.

13. La organización de los procesos de información y consulta pública en los países de la región requiere de un responsable local. La Comisión Europea ha previsto la designación de una organización y la conformación de un comité organizador local (steering committee) para llevar adelante los talleres de consulta mencionados previamente. Esto representa un avance sumamente positivo. Sin embargo, entendemos que estos talleres son solo un mecanismo específico, una instancia puntual en el proceso de participación que se desarrolla a medida que avanza el EIS. Es clara, entonces, la necesidad de un responsable local, o al menos regional, permanente del proceso de información y consulta pública, que interactúe en forma regular con el equipo consultor a cargo de la EIS. Este responsable local es central para el proceso de identificación e involucramiento de actores, pero fundamentalmente para garantizar la sustentabilidad y legitimidad de la participación a lo largo del desarrollo del proceso de evaluación.

14. Con relación al comité organizador, el mismo representa una propuesta positiva, que facilita la integración de diferentes actores y sectores. Para un correcto funcionamiento de este comité, es necesario señalar algunos puntos claves a tener

en cuenta para su conformación: El prestigio y representatividad de las instituciones que formen parte del mismo, y una composición equilibrada entre los distintos sectores interesados en el proceso de la EIS.

15. Finalmente, se sugiere que este ejercicio de taller previsto por la Comisión en esta primera etapa (Inception Report) del proceso de evaluación, se reitere en la etapa de elaboración del Informe Final (Final Report). Como corolario de esta apreciación, se estima también útil mantener los esquemas de participación en cualquier trabajo o análisis sectorial posterior que encare la UE en el marco de la negociación del acuerdo comercial.

#### e) Devolución y Seguimiento

16. Es claro que los resultados del proceso de consulta no tienen carácter vinculante. Sin embargo, es necesario generar un mecanismo que garantice que los aportes realizados a través del proceso sean efectivamente considerados por los responsables de elaborar y aprobar la evaluación.

A tal fin, entendemos necesario que la Comisión, ya sea directamente o a través del equipo consultor a cargo de la EIS, aborde por escrito las conclusiones o ejes centrales resultantes de cada etapa del proceso de consulta pública, y explique como han sido tenidos en cuenta en el proceso de elaboración de la EIS, si han sido incorporados en los documentos correspondientes, y en caso contrario, las razones por las cuales no fueron incluidos.

Esto fortalecería la credibilidad en el proceso de consulta y la percepción social sobre la importancia y la oportunidad que ella representa, impulsando el compromiso y la participación efectiva de los actores sociales. Por otra parte otorgaría una mayor legitimidad al proceso de negociación comercial entre la Unión Europea y el Mercosur.

17. En forma complementaria, resulta necesario generar canales de comunicación permanentes con todos los actores interesados o afectados por las consecuencias sociales o ambientales de la integración comercial, respecto de los avances del proceso de EIS y los resultados que se fueran generando, a los fines de facilitar el seguimiento del proceso.

A União Européia e o Mercosul estão negociando um Acordo de Associação que – entre outros aspectos – poderá levar a uma expressiva liberalização do comércio entre as duas regiões. Os resultados desse Acordo de Associação poderão ter impactos potenciais importantes sobre a sustentabilidade econômica, social e ambiental a longo prazo dos países da região.<sup>6</sup>

Tendo em vista essa perspectiva, este Informe tem por objetivo tecer comentários e formular recomendações sobre a forma mais adequada de promover um processo de informação e consulta pública no Brasil com relação à AIS dos impactos comerciais do Acordo de Associação entre a União Européia e o Mercosul.

### a) Objetivo e características do processo de participação

1. A experiência brasileira revelou no passado um baixo nível de participação dos diversos atores sociais no processo de discussão e formulação de políticas públicas. Esse baixo nível de participação foi particularmente conspícuo no caso de diversos acordos comerciais firmados entre o Brasil e seus parceiros. Talvez o exemplo mais significativo seja o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), firmado entre a Argentina e o Brasil em 1986. Desse Acordo inicial resultou, alguns anos depois, o Mercosul. As discussões com respeito ao formato desse Acordo estiveram restritas aos representantes governamentais dos dois países, desempenhando a sociedade civil o papel de distante observador.<sup>7</sup>

Essa realidade vem se modificando desde então. Há hoje uma crescente demanda por participação dos atores sociais na discussão de todos os aspectos das políticas públicas que impactam a vida do cidadão comum, refletida na crescente participação da sociedade em organizações não governamentais (ONGs), nos sindicatos e associações de trabalhadores e empresariais, e através de pressões diretas sobre o Executivo e o Legislativo.

Diversas instituições e fundações de pesquisa, públicas e privadas, vêm gerando um volume crescente de estudos voltados para o atendimento dessas demandas. Desenhar um processo eficaz de informação e consulta pública, no contexto dessa crescente demanda, capaz de incluir os principais atores envolvidos nos diversos segmentos afetados pela liberalização, é o principal objeto deste exercício.

2. Esse processo deve ter por base alguns princípios, que julgamos oportuno explicitar:

- i) O processo deve ter por objetivo último não somente a simples medição dos impactos da ampliação do comércio, mas a melhoria da qualidade das políticas públicas e sua legitimação pela sociedade civil;
- ii) Deve ser priorizada a participação de atores dos segmentos potencialmente mais afetados pela liberalização comercial;
- iii) Deve-se explicitar claramente a esses atores quais as finalidades das reuniões e qual o possível alcance de sugestões que venham a ser propostas sobre o processo da AIS;
- iv) Dadas as sempre presentes limitações de recursos para conduzir processos de informação e consulta pública, deve-se dar ênfase aos *formadores de opinião*, o que permitirá atingir um público mais amplo por unidade de recursos gasta no processo.

### a) Setores a envolver no processo

3. É claro que é desejável incluir o maior número possível de setores no processo de informação e consulta da AIS. A escassez de recursos, contudo, limita esse processo aos segmentos potencialmente mais afetados. No caso brasileiro é preciso levar em conta que é crítica a redução substancial dos subsídios às exportações de produtos agríco-

---

<sup>5</sup> Informe elaborado pela equipe do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV), integrada por Roberto Fendt, Lia Valls Pereira e Edson Américo Brasilico. Para comentários e observações com relação a este trabalho favor dirigir-se a [fendt@fgv.br](mailto:fendt@fgv.br) ou [liavalls@fgv.br](mailto:liavalls@fgv.br).

<sup>6</sup> Para todos os efeitos deste Informe a definição de sustentabilidade econômica, social e ambiental é a que está contida em *Sustainable Impact Assessment (SIA) of the trade aspects of negotiations for an Association Agreement between the European Communities and Mercosur (Specific Agreement No 2)*. Draft Inception Report, elaborado por PLANISTAT-Luxembourg e CESO-CI, fevereiro de 2003.

<sup>7</sup> As fontes de informação então existentes restringiam-se, fora do governo, a estudos e pesquisas sobre os impactos econômicos de importantes acordos comerciais. Para citar apenas dois exemplos, a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FCEX), fundada em 1976, foi pioneira na formulação de um amplo programa de estudos voltado para medir as consequências de uma maior liberalização comercial da economia brasileira. Esses estudos, contudo, estavam limitados às consequências econômicas da liberalização. Os impactos econômicos das crises do petróleo de 1973 e 1979 foram analisados em importante estudo conjunto promovido por uma parceria entre a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a FCEX e Centro de Desenvolvimento da OCDE, sediado em Paris.

las europeus e a abertura do mercado europeu para as exportações do *agribusiness* brasileiro, em troca da qual o país estaria disposto a fazer ofertas de liberalização nas áreas de serviços e compras governamentais.

Com base no exposto no parágrafo anterior, deve-se atentar, em primeiro lugar, que a prioridade deve ser a escolha de atores (com ênfase em formadores de opinião, conforme apontado anteriormente) representativos dos setores diretamente envolvidos nas negociações em curso: autoridades governamentais brasileiras envolvidas nas negociações (tanto dos ministérios das Relações Exteriores e Desenvolvimento e Comércio Exterior, como de outros ministérios não diretamente ligados a essa questão), representantes dos empresários do *agribusiness*, indústria e serviços brasileiros, e representantes dos trabalhadores dos mesmos segmentos.<sup>8</sup>

Em segundo lugar, é também importante levar em consideração o fato de que as dimensões do país tornam o interesse na questão dos impactos de uma liberalização comercial distintos. Indivíduos, em Estados do Sul do Brasil e que já foram impactados, positiva ou negativamente, com a integração no âmbito do Mercosul, têm uma distinta percepção desses impactos vis-à-vis indivíduos, organizações e setores de outras partes do país. Levar esse fato em consideração é importante para a abrangência e transparência do processo de informação e consulta pública.

5. É também importante considerar outros aspectos da sustentabilidade relacionados de forma indireta com o comércio. Há, em diversos setores da economia brasileira, uma preocupação com a rotulagem ambiental praticada em diversos países europeus e que, em passado recente, têm sido consideradas barreiras não tarifárias ao comércio. Os critérios adotados por vários países europeus para a definição dos padrões de rotulagem não levam em conta os interesses dos países em desenvolvimento. No caso específico dos países do Mercosul, os rótulos ambientais para celulose e produtos de couro, entre outros, penalizam as

exportações de nossos países e têm muito pouco a ver com sustentabilidade – embora, à primeira vista, pareçam proteger nosso próprio meio ambiente.<sup>9</sup>

6. Por todas essas razões, é também importante trazer à discussão a comunidade científica, especializada em questões relativas à sustentabilidade. No Brasil há uma vasta experiência com a aplicação de análises de impacto ambiental (AIEs), já que a lei requer que qualquer novo projeto de investimento, público ou privado, apresente aos órgãos ambientais, previamente à sua implementação, o competente AIE.

7. Finalmente, há outros atores cuja importância não pode ser minimizada. O primeiro as ONGs e os movimentos sociais. O segundo o Legislativo. Não somente há Comissões específicas no Congresso Nacional tratando de temas relacionados com a integração do Brasil à economia global, como parte do Congresso Nacional copiosa legislação relativa a todos os aspectos da sustentabilidade. Sensibilizar os parlamentares brasileiros, nesta etapa restringindo o universo aos membros do Congresso Nacional, é uma pré-condição relevante no processo de informação e consulta pública no Brasil.<sup>10</sup>

O terceiro ator é o Judiciário. A legislação relativa à sustentabilidade é relativamente recente e o Judiciário precisa ser informado a respeito das consequências de um Acordo de Associação entre a União Européia e o Mercosul. Essa participação é crítica, na medida em que o desconhecimento dessas consequências pode levar a sérias consequências de caráter judicial.

Por fim, a imprensa escrita e televisiva é importante para levar à sociedade civil como um todo os resultados dos debates em torno das consequências do Acordo de Cooperação sobre os diversos setores da economia brasileira. É padrão, no Brasil, a cobertura jornalística – em geral, de alta qualidade – de debates dessa natureza. Nada mais natural, portanto, que explorar também esse canal de comunicação com um público mais amplo na discussão do tema.

<sup>8</sup> Pela sua influência, destaca-se a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), entidade que reúne em um fórum os diversos interesses empresariais, capitaneado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). Do lado da sociedade civil o destaque fica por conta do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Também instituições públicas, como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), organizações de defesa do consumidor – como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (INDEC) e ONGs voltadas à reciclagem, como o Consenso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE), participam ativamente desse debate.

<sup>9</sup> Ver, a respeito, Roberto Fendt e Robert J. Shimp. *Meio Ambiente e Rotulagem Ambiental / Medio Ambiente y Rotulación Ambiental*. Edição bilingüe. Rio de Janeiro: IL, 1999.

<sup>10</sup> A propósito da cooperação entre uma organização européia e os municípios brasileiros ver o excelente trabalho desenvolvido pela Oficina Municipal da Fundação Konrad Adenauer no Brasil, *Responsabilidade Fiscal: o que o Município precisa saber sobre a lei*. São Paulo, 2001. Ver também Mário Marconini e Renata Flôres (orgs.) *Acordo Mercosul União Européia: Além da Agricultura*. Rio de Janeiro, 2003.

c) Informação

8. Há atualmente no Brasil uma expressiva predominância dos debates em torno do tema da liberalização comercial no âmbito da ALCA relativamente ao Acordo de Associação entre a União Européia e o Mercosul. Trazer essa discussão pelo menos ao mesmo patamar é tarefa importante, já que somente um público bem informado pode participar ativamente da discussão em torno do tema da sustentabilidade.
9. Há diversas alternativas disponíveis para levar aos diversos públicos a informação relevante, incluindo:
  - i. Em primeiro lugar, reuniões presenciais com a participação e formadores de opinião e outros interessados na discussão do tema dos efeitos sobre a sustentabilidade de uma maior abertura comercial do Acordo de Cooperação União Européia-Mercosul. Essas reuniões são o principal instrumento de transmissão de informação, não somente por permitirem um relacionamento pessoal entre os participantes, mas também por darem lugar à sua multiplicação por outros meios, descritos a seguir;
  - ii. A abertura para a imprensa – media impressa e televisão e rádio – dos debates e conclusões de encontros presenciais. A essa divulgação do apresentado nas reuniões presenciais se agrega a publicação de artigos e entrevistas, por participantes dos debates, nos principais veículos de divulgação;

O amplo uso da internet como veículo de divulgação da informação.<sup>11</sup> Foi bastante rápida a expansão das telecomunicações que se seguiu à privatização dessas atividades em passado recente no Brasil. A melhoria das telecomunicações levou a um crescimento expressivo do acesso via internet. Por seu turno, esse crescimento da internet permitiu que esse instrumento se tornasse ferramenta imprescindível de comunicação e difusão de toda a discussão relativa a políticas públicas no Brasil. De informações relativas a licitações, à declaração de ajuste de imposto de renda e a consultas públicas sobre uma enorme variedade

de temas, a internet tornou-se a ferramenta por excelência de consulta pública no país.<sup>12</sup>

Não quer isso dizer que não haja ainda dificuldades de acesso à internet por expressiva parcela da população, quer por aspectos de falta física de acesso, quer pelo preço ainda caro, para o padrão de renda média da população brasileira.<sup>13</sup> Mas indica, tão somente, que os formadores de opinião já dispõem de um instrumento de rápida comunicação – que não pode ser subestimado na discussão e na provisão de informação relativamente à AIS.

- i. Como assinalaram nossos colegas argentinos, é de todo desejável que a informação a ser disponibilizada no *site* da AIS seja apresentada em espanhol e português, além do inglês, para maior efetividade desse mecanismo de comunicação.

c) Procedimentos e instrumentos de consulta

10. A discussão precedente mostrou que há diversas formas de divulgar a informação e de promover o processo de consulta pública associado à AIS. O que importa é utilizar todos os instrumentos disponíveis para envolver os públicos que se deseja atingir no processo da AIS.

Parece claro que os distintos públicos interessados no tema têm também diferentes interesses, dependendo de sua percepção dos efeitos da abertura comercial sobre o seu setor de atividade. Os atores mais diretamente interessados já estão acessando a informação e procurando influenciar o debate. A questão é como levar a informação e criar um mecanismo de consulta envolvendo os demais e como obter deles *feedback* das informações transmitidas.

11. Conforme já se apontou anteriormente, consideramos que as **reuniões presenciais** constituem o cerne dos processos de informação e de consulta de todos os segmentos da sociedade civil brasileira, por criar um ambiente propício ao envolvimento e interação dos atores sociais e por permitir sua multiplicação pelo uso de outros canais de disseminação de informação e consulta entre todos os interessados.

---

<sup>11</sup> Conforme mencionado anteriormente, as principais lideranças empresariais e dos trabalhadores utilizam amplamente a internet como veículo de comunicação com seus públicos. Isso se aplica também ao caso de acordos e tratados comerciais, em discussão entre as partes contratantes ou em sua fase de aprovação no Congresso Nacional brasileiro. Ver, a respeito, o *site* da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) ([www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/](http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/)) e o *site* da Central Única dos Trabalhadores ([www.cut.org.br](http://www.cut.org.br)).

<sup>12</sup> Apenas a título de exemplo consultar os *sites* do Ministério da Fazenda ([www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)) para todas as informações relativas ao imposto de renda e o *site* [www.licita.com.br](http://www.licita.com.br), jornal eletrônico que traz todas as licitações do governo federal brasileiro.

<sup>13</sup> Ver, a respeito, Marcelo C. Nei. *Mapa da Exclusão Digital*, publicado em *Conjuntura Econômica*, maio de 2003.

Não há muito a adicionar ao que já está disponível no Informe Argentina, no tocante à organização dessas reuniões: identificação de uma organização e de uma pessoa, em cada país, responsável pela condução da organização e realização das reuniões; seleção de um *steering committee* em cada país; identificação dos participantes e conscientização deles a respeito da importância de sua participação no processo de informação e consulta pública; proceder à informação prévia dos participantes a respeito dos propósitos da reunião, fornecendo de antemão todos os documentos necessários à uma efetiva participação nos trabalhos; informação posterior aos participantes dos resultados das reuniões de trabalho.

12. Não há dúvida de que a **internet** é um instrumento da maior importância no processo de consulta pública sobre a AIS. Com todas as limitações já apontadas, é o instrumento de consulta por excelência no caso brasileiro, dada a extensão territorial do país. É utilizada largamente pela representação dos interesses dos trabalhadores e dos interesses empresariais;<sup>14</sup> pelo governo, da divulgação de licitações para compras governamentais às informações relativas à declaração do imposto de renda (principal meio de apresentação das declarações de ajuste no

Brasil); pelas ONGs privadas envolvidas com a questão da sustentabilidade; e por representantes de legítimos interesses juntos ao Congresso Nacional.<sup>15</sup>

#### e) Apresentação dos resultados e prosseguimento

13. É de todo recomendável que se organize uma reunião de apresentação dos resultados do processo de consulta pública e das discussões que tenham ocorrido ao longo desse processo. Essa reunião também serviria para informar os participantes a respeito do que, dentre o que foi sugerido, foi incorporado ao documento final, e porque, se for o caso, algumas das sugestões não tiverem sido incorporadas. Essa reunião, por seu turno, desempenharia importante papel na disseminação dos resultados e manteria o clima de acompanhamento da evolução das discussões em torno do Acordo.
14. Como última recomendação, seria interessante que o grupo de participantes permanecesse reunido, através do *site* ou de mecanismos de comunicação por e-mail, mantendo-se o clima de avaliação permanente dos efeitos econômicos, sociais e ambientais do processo de integração.

---

<sup>14</sup> Ver nota 7, acima. Neste último endereço o leitor encontrará todas as informações relativas às negociações do Brasil nos âmbitos do Mercosul, da OMC e ALCA.

<sup>15</sup> Tanto o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) como o Instituto Liberal do Rio de Janeiro (ILRJ) publicam versões, impressa e na *web*, de boletins de análises de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional brasileiro.

## V. Informe Paraguay<sup>16</sup>

---

La integración regional y la liberalización del comercio a ser promovida por el Acuerdo de Asociación Mercosur- Unión Europea (UE) plantea algunos desafíos para el Paraguay que deben ser analizados cuidadosamente. La participación y la inclusión de los principales actores de los sectores involucrados es uno de ellos.

La participación de los principales actores es un medio para garantizar transparencia en el proceso de evaluación y en la precisión de la información recogida, lo que en definitiva redundará en una evaluación del impacto de sustentabilidad (EIS) más certera. El diseño de una adecuada estrategia de información y consulta pública es, entonces, vital para alcanzar el principal objetivo de la EIS.

El presente reporte trata de resumir los principios básicos que se sugieren usar en el proceso de consultas públicas en el contexto actual del Paraguay. El reporte ofrece algunas críticas y sugerencias para el mejoramiento de la estrategia de comunicación actualmente planteada por la Comisión Europea.

### a) Objeto y características de la participación

1. La EIS debe promover una participación amplia durante su proceso de evaluación, particularmente con aquellos grupos que serán directamente afectados por el acuerdo comercial. En Paraguay, es clave la participación del sector agrícola. Es sabido que la Unión Europea vende al mercado internacional productos que compiten con los productos agrícolas de países del Mercosur. Estos productos (leche en polvo, azúcar y trigo) son vendidos a un cuarto de su costo de producción en los mercados internacionales.<sup>17</sup> Si el acuerdo tiende a dismantelar las tarifas para esos productos, se generaría un riesgo para los productores del Paraguay al enfrentar una competencia desleal de sus socios europeos. Este es un aspecto que deberá tenerse en cuenta bajo una atenta mirada.

### b) Sectores

2. Los sectores más vulnerables al acuerdo comercial deberán ser tenidos en cuenta para la consulta. Para Paraguay, se considera importante involucrar a los actores relevantes de cada uno de los tres sectores productivos: agrícola, industrial y de

servicios. De todos modos, el principal problema en este caso es que estos sectores, sin información previa sobre el alcance del acuerdo, pueden no estar conscientes del impacto que el incremento de competencia les causaría en su seno. Autoridades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las universidades que estén involucradas en temas de integración regional y comercio internacional pueden proveer buenas referencias sobre el proceso de consulta.

3. Las poblaciones indígenas son un sector importante para tener en cuenta. En Paraguay, actualmente, hay 17 grupos étnicos diferentes. A pesar de que representan un porcentaje muy bajo de la población paraguaya, son un grupo de alta sensibilidad debido a su directa dependencia del ambiente y su posesión de recursos culturales únicos. A pesar de algunas dificultades (por ejemplo, difícil acceso geográfico a las comunidades, barreras de comunicación y lenguajes, problemas sociales) se subraya la necesidad de su inclusión en el proceso de participación.

4. Sectores a consultar: Se sugieren los siguientes criterios para identificar actores relevantes a ser consultados:

- La magnitud del flujo comercial entre Paraguay y la UE para cada sector. Se sugiere recolectar información sobre las mayores exportaciones paraguayas a la UE.
- La importancia del sector desde un punto de vista económico, social y ambiental para la realidad actual del Paraguay, en su economía nacional. Es decir, que una vez que las principales exportaciones paraguayas a la UE son identificadas, se cotejará la relevancia de esos mismos productos dentro de la economía nacional.
- Los criterios sugeridos para determinar la relevancia en la economía doméstica paraguaya, son: Participación sectorial en el producto interno bruto (PIB); Cantidad de empleos que el sector genera; Uso de recursos naturales no renovables; Uso o amenaza al patrimonio cultural.

5. Rol de las dependencias gubernamentales relacionadas al comercio: Paraguay es un país unitario. El país se encuentra actualmente implementando una reforma pública para dele-

---

<sup>16</sup> Informe elaborado por el equipo del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) de Paraguay, conformado por Jorge Gattini, Marta Ferrara y Virginia Mariezcurrena.

<sup>17</sup> Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. El futuro es saber. Mayo 2002, página 14.

gar mayor competencia en las autoridades locales. Por lo tanto, es muy importante construir capacidad en los gobiernos locales y formar alianzas con ellos durante el proceso de consulta pública. Las instituciones gubernamentales pueden proveer información a la sociedad acerca del estado de las negociaciones, y pueden además, ayudar a identificar los sectores más vulnerables. Puede ser usado, también, como un agente catalizador que acelere el proceso de concientización de la población.

6. Otras dependencias: Las agencias gubernamentales que no tratan temas de comercio también pueden ser clave en los procesos de consulta participativa. Las Secretarías de Ambiente, de Acción Social, de Agricultura y Ganadería, de Salud Pública y la Secretaría Técnica de Planificación pueden proveer información útil acerca del estado ambiental y social actual del sector y de las poblaciones involucradas en la cadena comercial. También pueden proveer información acerca de las áreas más sensibles del país en materia ambiental y social, y en los potenciales efectos que tengan en ellas los cambios en el patrón del comercio que el acuerdo puede generar.
7. El parlamento: Sería muy importante involucrar al Poder Legislativo en el proceso de consulta sobre el acuerdo, o al menos capacitar a los miembros del Congreso al respecto. Todo tratado internacional debe ser ratificado por el Poder Legislativo antes de entrar en vigor en el territorio del Paraguay. Esta es la relevancia de involucrar a los parlamentarios en el procesos de participación.
8. El Poder Judicial: El convenio de libre comercio potencialmente a firmarse entre los países del Mercosur y la Unión Europea es un convenio internacional, y como tal, derecho aplicable en el ámbito interno de los países firmantes y ratificantes del mismo. En el caso de Paraguay, consideramos entonces que cobra entonces vital importancia la consulta a este grupo que será el encargado último de interpretar y aplicar el convenio, y consecuentemente sus implicancias ambientales y sociales. El Poder Judicial cuenta con la experiencia de la aplicación concreta del derecho en Paraguay y están en contacto relativamente directo con los ciudadanos, reclamantes de justicia. Como tales, pueden contar con valiosa información que pueda agregar valor al proceso de consulta de la EIS del Convenio.

Por otra parte, el Poder Judicial tendrá un rol crucial en el proceso de participación por otras dos razones: la primera, para asegurar la seguridad jurídica. Es decir, que el sistema jurídico existente sea aplicado con coherencia y en forma justa independientemente de las partes intervinientes en los procesos. La segunda razón importante para crear capacidad en el área de los operadores jurídicos es que actualmente no están involucrados en el tema de la sustentabilidad. Las cortes necesitan ser entrenadas en el tema para asegurar una adecuada y justa aplicación del derecho para todos.

9. El sector científico: Este sector debe proveer o generar información relacionada a la EIS. También, puede ayudar a construir las capacidades necesarias en los actores involucrados. La Universidad del Cono Sur de las Américas ha creado recientemente un Centro de Estudios para la Integración y el Comercio Internacional, que en esta etapa inicial de su creación recibe apoyo del Banco interamericano de Desarrollo.
10. Personas e Instituciones a consultar: Información sobre instituciones como organizaciones gubernamentales, ONGs, empresas, sindicatos, universidades, prensa, delegaciones diplomáticas paraguayas en el exterior,<sup>18</sup> organismos internacionales y demás agentes involucrados se adjuntan como anexo al presente documento.

#### c) Información disponible

11. Actualmente la mayor parte de la información disponible sobre los progresos tendientes a la concreción del Acuerdo de libre comercio Mercosur – Unión Europea se origina en dependencias gubernamentales, particularmente en aquellas directamente relacionadas con el Acuerdo. El Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de organizar las principales actividades para mantener a la sociedad informada de los pasos alcanzados tendientes a concretar el acuerdo. Consideramos que el contenido de la información divulgada por estas vías puede ampliarse de manera de divulgar la información tendiente a la EIS. A continuación se describe el programa de difusión de la información del gobierno del Paraguay.

A tal efecto, se utiliza principalmente dos formas de divulgación de la información. Una de ellas consiste en realizar reuniones de prensa a la cual son invita-

---

<sup>18</sup> El listado incluye las delegaciones diplomáticas y consulares de Paraguay en el extranjero ya que estos funcionarios pueden contar con interesante material sobre el comercio de bienes y servicios paraguayos (y sus quejas, y sus reclamos) en la UE.

dos los principales medios de comunicación escrita, televisiva y radial del país. La otra consiste en una publicación periódica de un boletín informativo que se distribuye al público en general. Consideramos este medio de mucha utilidad para un proceso de potencial inclusión de los interesados en la EIS, en tanto el alcance de difusión es muy extendido. Por otro lado, el centro de referencia cuenta con una base de datos de direcciones electrónicas (e-mails), aproximadamente 700 direcciones de e-mails, a las cuales se les envía informaciones del estado de avance de las negociaciones Mercosur - Unión Europea. Entre los destinatarios de estos e-mails se encuentran los gremios más representativos, cámaras empresariales, exportadores, comerciantes y también políticos. En efecto, el parlamento también está suscripto al boletín. Los boletines son de distribución gratuita. Este medio, si bien es útil para la difusión de la información de la EIS, es mucho más restrictivo que el anterior, y consecuentemente debe tenerse presente esta limitación en cuanto a sus potenciales efectos informativos.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería tiene una oficina especializada denominada Comisión Especial de Comercio Internacional e Integración (CECII) En esta oficina puede encontrarse información referida a los productos agrícolas y el estado de la negociación sobre ellos tendientes al futuro acuerdo Mercosur – Unión Europea. A diferencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, la CECII no cuenta con un sistema de distribución de la información.

12. Adecuación de los medios de diseminación de la información: Para el contexto paraguayo, los medios de diseminación de la información señalados son buenos pero insuficientes. Hay todo un sector de la economía que no recibe los boletines electrónicos o impresos. No hay iniciativas sectoriales suficientes que alcancen a todos los actores involucrados.

13. Fortalecimiento de las capacidades de los diferentes actores: Un factor común para fortalecer las capacidades de la sociedad civil con respecto al acuerdo comercial, es la educación. Si la gente no entiende qué está ocurriendo en las negociaciones por el acuerdo, es muy poco lo que pueden ofrecer durante el proceso de consulta.

e) Proceso e Instrumentos de Consulta. Mecanismos Sugeridos.

14. Un factor común para el proceso de consulta es comenzar primero con una campaña pública de concientización, particularmente para aquellos ac-

tores que se verán afectados directamente por el acuerdo comercial. Al efecto, se sugieren los siguientes mecanismos: talleres, seminarios, cursos de capacitación sectoriales, publicaciones en la prensa, convenios con otras organizaciones de capacitación, etc.-

15. La estrategia de consulta actual de la EIS: La consulta electrónica es eficiente desde el punto de vista del costo-beneficio. Sin embargo, cuando la gente no está acostumbrada a trabajar con ella, la consulta puede dejar de cubrir las expectativas. Puede ser una buena herramienta para usar como soporte de otras como por ejemplo, consulta de grupo, talleres, grupos enfocados, etc. Esto es particularmente importante en nuestro contexto actual paraguayo, donde aún no hay un uso extendido de Internet.

Otro tema es que la consulta por e-mail puede arrojar buenos resultados con el sector académico y otras personas altamente calificados, acostumbrados a trabajar con esta herramienta. Sin embargo, para aquellos que no están incluidos en estos grupos, debe ser usado un método de consulta diferente para alcanzar un proceso participativo realmente amplio.

16. Sugerencias para los talleres: Los talleres son una herramienta esencial al momento de crear conciencia social y de involucrar a la gente en el proceso de negociación del acuerdo comercial. Es de especial interés involucrar a los agentes gubernamentales en el proceso, y particularmente del Poder Legislativo. Como se dijo antes, todo acuerdo internacional debe ser aprobado por el Poder Legislativo para entrar en vigencia.

Es importante tomar en cuenta las particularidades de comunicación de los distintos sectores involucrados. Por lo tanto, sería interesante explorar la alternativa de diseñar talleres con distintos niveles de información y estrategias de comunicación, de acuerdo con la audiencia. Así, un taller para productores agrícolas tendrá un diseño distinto a aquel que está destinado a autoridades gubernamentales que tienen un conocimiento previo de asuntos de comercio internacional.

También se sugiere el uso de la metodología "capacitando al capacitador". En este caso, un líder positivo natural de la comunidad puede ser entrenado y esa persona será la encargada de distribuir la información y de recibir las devoluciones de los propios miembros de su comunidad. Esta modalidad es especialmente importante en el caso de las comunidades indígenas. De esta manera mayor participación puede

ser alcanzada, sobreponiéndose a la resistencia general de la gente de expresar sus opiniones y preocupaciones en un ambiente desconocido para ellos. Un rasgo importante para la oficina encargada de la consulta pública es, obviamente, un alto grado de conocimiento del acuerdo comercial.

17. Creación potencial de un grupo organizador de las consultas en cada país: Puede ser considerada una buena idea el crear un grupo que represente a cada sector involucrado o afectado en el acuerdo comercial. El tema fundamental al momento de constituir este grupo es el proceso de identificación de los representantes de cada grupo, de manera de asegurar la legitimación y la correcta representación de los intereses potencialmente afectados.

#### f) Devolución y Seguimiento

18. Una sesión de devolución puede ser organizada con el mismo parámetro que el proceso de consulta. Los talleres deben incluir una campaña de información y diseminación, la consulta en sí misma, y una sesión final cuando la devolución de la Comisión Europea esté disponible.

19. El nivel de inclusión y seguimiento de los diferentes actores podría ser mejorado al desarrollar actividades en su propio interés. Es muy importante que ellos se sientan parte del proceso, y que sus opiniones sean escuchadas. Cómo involucrar a sus líderes naturales y enfocar en las barreras comunicacionales, son caminos a ser explorados con mayor profundidad.

## VI. Informe Uruguay<sup>19</sup>

---

Este Informe tiene por objeto formular recomendaciones respecto de los procesos y procedimientos de involucramiento y consulta pública de los distintos actores interesados (gobierno y sociedad civil) de los países del Mercosur en la elaboración de la EIS de los aspectos comerciales del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur.

Entendemos que la sociedad civil, comprende tanto las organizaciones ciudadanas ambientales o de bien público, pero también las asociaciones empresariales y productivas, así como los sindicatos. En el caso específico que nos ocupa, los sectores claves a involucrar serían: empresarios, productores rurales, sindicatos, ONGs ciudadanas (ambientales, desarrollo, género, etc.), consultas mediadas por los parlamentos.

Actualmente existen varios canales de participación. Por un lado, a nivel nacional, hay canales formales e informales, con las agencias gubernamentales. Por otro lado, a nivel del Mercosur, hay otros canales de participación directamente vinculados con las estructuras negociadoras del bloque, en especial la participación en los grupos negociadores y en el Foro Consultivo Económico Social. Se entiende que deberían fortalecerse y democratizarse las instancias formales de consulta tanto a nivel nacional como a nivel del MERCOSUR.

### a) Objeto y características de la participación

1. La participación de los distintos actores que debe promover el proceso de la EIS puede ser descrita en dos etapas: La primera es la información que debe llegar de un modo efectivo y tratar de alcanzar al mayor número de interesados para lograr un conocimiento básico tanto de la EIS como del estado de las negociaciones comerciales y sus posibles consecuencias en términos de sustentabilidad. La segunda fase sería el establecimiento de canales para la expresión de las distintas visiones sobre los posibles impactos y las formas de evitarlos o mitigarlos. La participación informada es la única forma de que esta sea útil a los propósitos del proceso.

Asimismo, se debe promover el diálogo abierto, participativo que además de informar, generen un debate público y multisectorial. Un taller con este objetivo será convocado. Sin embargo sería apropiado que el proceso no se restringiera a este solo taller,

sino que sería necesario un seguimiento de los resultados a nivel del propio proceso de la EIS y de este sobre las negociaciones. Por tanto el taller formal de consulta debería verse como un punto de partida para un seguimiento regular del proceso de la EIS y de la evolución del acuerdo.

Por otro lado, se debe garantizar la continuidad en el análisis de propuestas participativas que consideren las necesidades locales, haciendo estudios de casos que prevean apoyo técnico y fortalecimiento de las capacidades locales existentes.

### a) Sectores

2. Los sectores a consultar en el proceso de evaluación, deben ser tanto actores gubernamentales como no gubernamentales. En Uruguay sería deseable la incorporación de los diferentes actores gubernamentales en el proceso de consulta, como forma de fortalecer el abordaje de las negociaciones desde una perspectiva diferente, que incorpore la dimensión del desarrollo sustentable, así como para facilitar y promover una mejora en la adopción de políticas públicas. Esto permitiría, además, mejorar la coordinación de la agenda de gobierno con proyectos que están siendo desarrollados tanto en el sector privado económico como académico.

Sin embargo creemos que la cuestión de la participación e involucramiento del sector gubernamental en el proceso de consulta debería ser abordado claramente desde el principio por las propias autoridades de la Comisión Europea a nivel político con las autoridades del país, por la sensibilidad que este tema despierta en algunos sectores de gobierno. De lo contrario todo el proceso corre el riesgo de verse enrarecido por suspicacias y malos entendidos.

También sería deseable que el Parlamento este involucrado para la necesaria implementación de políticas tanto de participación pública como de la evaluación de sustentabilidad.

### b) Información

3. Un aspecto clave que ya ha sido señalado por diversos actores con relación a la EIS, es la transparencia y difusión de las posiciones negociadoras a medida que avanza el proceso. Conocer la evolución de las propuestas parece clave para el

---

<sup>19</sup> Este informe fue realizado por María Lechner, (Fundación Ecos; Uruguay). Se agradecen los comentarios y colaboración de Gerardo Evia (Centro Latino Americano de Ecología Social –CLAES-, Uruguay).

seguimiento informado de las negociaciones por parte de la sociedad civil.

4. Se necesitan distintos niveles de información respecto al EIS, que consideren tanto a los actores con interés de participar, como también aquella destinada a una opinión pública de carácter más general. Esta información necesita de un lenguaje y de un acercamiento a quienes pueden beneficiarse o verse perjudicados por el proceso de integración pero que no necesariamente estén involucrados o conozcan los procesos de EIS. Esto requiere de un trabajo adicional de "traducción" de las recomendaciones y devoluciones del proceso de EIS en un formato apropiado para los medios de difusión y el público.

El fortalecimiento de las capacidades de los distintos actores, en particular de los actores de la sociedad civil, de acceso y comprensión de la información vinculada al EIS se puede lograr a través de la debida individualización de actores y el apoyo financiero para establecer una estructura de intercambios que se continúe en el tiempo y que a su vez genere mayor interés y se canalice a través de proyectos efectivos.

5. De acuerdo a la investigación realizada para la elaboración de este informe, se puede observar que existe información técnica y proyectos en desarrollo que deben comunicarse entre sí y tener continuidad en cuanto al objetivo. Se observa la realización de algunos seminarios aislados, sin continuidad, con distintas tendencias, pero sin objetivos compartidos, ni insertos en el proceso formal de EIS.<sup>20</sup> Estos eventos representan la parte visible de un proceso incipiente de cuestionamiento e interés respecto a los acuerdos en cuestión, que sin embargo no han encontrado hasta ahora un cauce apropiado para su desarrollo como propuesta con capacidad de incidencia.

c) Procedimientos e instrumentos de consulta

6. En primer término, se puede fortalecer la participación y el involucramiento de los distintos actores en el proceso de EIS a través de pequeños

talleres de trabajo que informen y luego se tiendan a la elaboración de pequeños informes por sector a través del mecanismo de escenarios.

Los talleres deben dejar resultados concretos, quizás no muy ambiciosos en principio, que además prevean la continuidad y que se sugiera trabajar sobre la base de agendas concertadas con los participantes. El éxito de esta modalidad depende de la identificación de los actores y el compromiso real de los participantes.

d) Devolución y Seguimiento

7. Sería beneficiosa la constitución de un grupo de seguimiento de las actividades de consulta en cada país, representativo de los distintos sectores interesados siempre que este sea realmente abierto y transparente. Para ello sería interesante potenciar algunos canales de participación formal ya existentes (Ejemplo en Uruguay: Comisión Sectorial del MERCOSUR –COMISEC).

El nivel de involucramiento y seguimiento de los distintos sectores en el proceso de elaboración y discusión pública de la EIS se puede fortalecer a través de información, fortalecimiento de las capacidades existentes y elaboración de informes sectoriales técnicos con miras a efectivizar el mecanismo de evaluación.

8. Parece indispensable que exista una devolución por parte de la Comisión Europea sobre en que medida los resultados de la consulta han influido en la EIS y sus resultados así como en la marcha de las negociaciones, ya sea a nivel estrictamente comercial o en la dimensión de cooperación.

f) Otros comentarios y observaciones

9. Un aspecto final a tener en cuenta cuando se analiza la cuestión de la participación es el hecho que el Mercosur es un acuerdo "intergubernamental", y no "supranacional" como la UE. Eso implica ciertas limitaciones con respecto a los mecanismos de participación, ya que la fase clave sigue estando a nivel nacional.

<sup>20</sup> En este sentido, se pueden mencionar los siguientes encuentros:

**Integración y Sociedad Civil –EU** . La Sociedad Civil en el MERCOSUR: Experiencia Comparada con la Unión Europea. Montevideo 4-5 de diciembre de 2000. CEFIR, con Apoyo de FESUR y CLAES **EI MERCOSUR y la UE en la Óptica Socialista y socialdemócrata**. Para Crecer Juntos. Montevideo 16 y 17 de Agosto de 2001. Organizado por Fondation Jean Jaures y el Partido Socialista del Uruguay. [www.chasque.net/ps7seminarioindex.htm](http://www.chasque.net/ps7seminarioindex.htm)

## Para mas informaciones por favor contactar con:

---

1. Daniel E. Ryan / Juan Rodrigo Walsh  
Fundacion Ambiente y Recursos Naturales  
(FARN)  
Monroe 2142, 1o. B, (1428) Buenos Aires, AR-  
GENTINA  
Tel/Fax: (5411) 4788-4266 / 4787-3820 /  
4787-5919 / 4783-7032  
E-mail: dryan@farn.org.ar / jrwalsh@farn.org.ar  
Sitio Web: <http://www.farn.org.ar>
2. Gerardo Evia  
Centro Latino Americano de Ecología Social  
(CLAES)  
Canelones 1164 Casilla Correo 13125  
11700 Montevideo  
UruguayTel: 598 2 902 2362  
Fax: 598 2 200 1908  
E-mail: [claes@adinet.com.uy](mailto:claes@adinet.com.uy)  
<http://www.ambiental.net/claes>
3. Sheila Abed  
Directora Ejecutiva  
Instituto de Derecho y Economía Ambiental  
(IDEA)  
Nicanor Torales 150 – Asunción  
Paraguay  
Teléfonos: (595-21) 662 543, 614 619, 614  
620  
E-mail: [idea@idea.org.py](mailto:idea@idea.org.py)  
<http://www.idea.org.py>
4. Maria Leichner  
Fundacion Ecos  
CEP 56098 Agencia 20  
Punta del Este  
Uruguay  
Tel / Fax: 598 42 771 252  
[leichner@fundacionecos.org](mailto:leichner@fundacionecos.org)
5. Mikel Insausti Muguruza  
Senior Trade Policy Officer  
WWF Brazil  
Tel: + 55 61 3647464  
Fax: + 55 61 3647474  
Address: SHIS EQ QL 06/08  
Conjunto "E" 2 Andar  
70620-430 Brasilia DF  
Brazil  
E-mail: [Mikel@wwf.org.br](mailto:Mikel@wwf.org.br)
6. Keith Tyrell  
Trade Policy Analyst  
WWF European Policy Office  
36 Av. De Tervuren, bte-12  
1040 Brussels  
Belgium  
E-mail: [ktyrell@onetel.net.uk](mailto:ktyrell@onetel.net.uk)  
Tel: 32 2 7438800  
Fax: 32 2 7438819