



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

Rosa Giles Carnero

Profesora titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Huelva
giles[@]uhu.es

Resumen

En el presente documento se reflexiona sobre la conveniencia de introducir, en los acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros, una cláusula que expresamente califique como elemento esencial del tratado aspectos de protección ambiental. En este ámbito, la práctica relativa a la cláusula democrática —que presenta ya un largo recorrido en la adopción de tratados comerciales— supone un antecedente que ayuda a valorar las posibles ventajas y límites de la utilización de este tipo de disposiciones. A lo largo del trabajo, se utiliza como caso de estudio el acuerdo sobre comercio e inversiones concluido en 2019 entre la Unión Europea y el Mercosur, el cual supone un caso particular, a la vez que paradigmático, en el que la pregunta sobre la oportunidad de una cláusula sobre elementos esenciales con contenido ambiental resulta de interés, e incide sobre las posibilidades de que el acuerdo pueda ser definitivamente adoptado. El análisis en torno a este acuerdo permite enunciar algunas conclusiones sobre la oportunidad de introducir este tipo de cláusula en el tratado, las cuales pueden extenderse, de forma general, a los acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros.

Palabras clave

Cláusula sobre elementos esenciales, condicionalidad ambiental, condicionalidad climática, política comercial europea, protección ambiental en tratados comerciales.

Abstract

This document reflects on the desirability of introducing a clause that expressly qualifying environmental protection aspects as an essential element of the European Union trade treaties. In this area, the democratic clause already has a broad implementation in the adoption of trade treaties, and provides a background which helps to assess the possible advantages and limits of the use of this type of provision. Throughout the research, the 2019 agreement on trade and investment concluded between the European Union and Mercosur is used as a case study. Of particular interest in this agreement is the question of the opportunity of an essential elements clause with an environmental content, as it affects the chances of the agreement being finally adopted. The analysis of this agreement makes it possible to draw some conclusions on the advisability of introducing this type of clause in the treaty, so that it could be of general application to the European Union's trade agreements with third countries.

Keywords

Essential elements clause, environmental conditionality, climate conditionality, EU trade policy, environmental protection in trade agreements.

Rosa Giles Carnero

Profesora titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Huelva, y miembro del Centro de Investigación en Pensamiento Contemporáneo e Innovación para el Desarrollo Social (COIDESO) de la misma universidad. Doctora en Derecho por la Universidad de Sevilla, inició con su tesis doctoral una línea de investigación relativa a la protección internacional y europea del medio ambiente, que ha tenido como resultado un relevante número de publicaciones en la materia. En particular, se ha ocupado del análisis del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, y de la política climática europea. Ha coordinado un Módulo Jean Monnet sobre la acción climática europea en la Universidad de Huelva, y uno de sus estudios en este ámbito ha sido premiado en la edición 2019 del Premio de Investigación sobre Europa promovido por EuroBasque.

1. Introducción

Con la adopción del Pacto Verde Europeo, se ha proclamado el objetivo de la Unión Europea de alcanzar la neutralidad climática para 2050, así como de liderar el esfuerzo global para la protección y recuperación ecológica del planeta (Comisión Europea, 2019a). Se pretende continuar, de esta forma, una evolución en la que la Unión Europea ha ligado su visión de crecimiento y prosperidad a la de la sostenibilidad, impulsando objetivos ambientales, y especialmente de mitigación y adaptación al cambio climático, tanto en sus políticas internas como en su acción exterior. En particular, se ha promovido la introducción de estos objetivos en la política comercial europea, al configurarse como uno de los sectores en los que resulta especialmente útil la coherencia con los objetivos ambientales, dado su potencial impacto sobre los ecosistemas, y la capacidad negociadora europea para incentivar una mayor y más ambiciosa cooperación ambiental. Teniendo en cuenta la necesidad de coherencia de la acción comercial con los compromisos ambientales asumidos, el objetivo del presente Documento de Trabajo es reflexionar sobre la conveniencia de que la Unión Europea promueva en los acuerdos de libre comercio una cláusula que expresamente califique como elemento esencial del tratado aspectos de protección ambiental, de forma que su incumplimiento conlleve la posibilidad de suspensión o terminación. Se utiliza como caso de estudio el acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercosur, el cual supone un ejemplo especialmente relevante para el debate de la compatibilidad de este tipo de acuerdos con los ambiciosos objetivos ambientales asumidos por la Unión Europea. El Acuerdo Unión Europea-Mercosur supone un caso particular, a la vez que paradigmático, en el que la pregunta sobre la oportunidad de una cláusula sobre elementos esenciales con contenido ambiental resulta de interés, e incide sobre las posibilidades de que el tratado pueda ser definitivamente adoptado.

El pasado 28 de junio de 2019, la Unión Europea y el Mercosur anunciaron la conclusión de las negociaciones sobre el capítulo relativo a comercio e inversiones, del acuerdo de asociación en el que habían estado trabajando desde finales de los años noventa del siglo XX. Un largo proceso negociador parecía llegar a su fin, de forma que se superaban los desencuentros que habían impedido la articulación de un tratado que estrechara los vínculos de cooperación comercial y política entre la Unión Europea y el bloque del Mercosur conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Diversos factores favorecieron el acuerdo alcanzado en 2019, algunos de carácter interno, a los que se sumó como factor decisivo un nuevo contexto internacional en el que se cuestionaban los principios del libre comercio, al tiempo que se iniciaba una guerra comercial entre Estados Unidos y China (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 15). El anuncio oficial del acuerdo transmitía con optimismo que se había llegado al final de una negociación larga y difícil, y se abría una nueva etapa en una cooperación comercial mediante la que enfrentar los retos generados por una escena internacional convulsa.

Si con este anuncio se culminaba un complejo proceso de negociación, también se comenzaba otro, igualmente complicado, para la definitiva prestación del consentimiento de los sujetos implicados. El acuerdo requiere para su adopción la aceptación por parte de los cuatro Estados que componen el Mer-

cosur, y de acuerdo a su naturaleza de tratado mixto —conforme al derecho de la Unión Europea—, también la aceptación de esta y sus Estados miembros. Al margen de la compleja cuestión jurídica sobre la posibilidad de proceder a una ratificación segmentada, el proceso de discusión se ha iniciado en los sistemas nacionales europeos, y ya ha sufrido algún revés ante diversos pronunciamientos contrarios emitidos por parlamentos de los Estados miembros. A esto se suma la crítica del Parlamento Europeo emitida en octubre de 2020, que ha puesto en duda la viabilidad de aprobar el acuerdo en su estado actual, y que definitivamente hace que se planteen serias dudas de que pueda culminarse la efectiva adopción del tratado¹. En buena medida, siguen presentes muchas de las dificultades que han prolongado el proceso de negociación durante 20 años, diversas posturas proteccionistas afloran en los diferentes sistemas nacionales y continúa la oposición de los sectores que se sienten más perjudicados por el acuerdo. No obstante, la crítica por su impacto ambiental —y particularmente en relación a su efecto sobre el cambio climático— es la que ha motivado una amplia contestación desde la sociedad civil, y se enarbola del lado europeo en los debates parlamentarios y las declaraciones gubernamentales. Se ha cuestionado la consistencia del acuerdo con las obligaciones de protección ambiental que la Unión Europea ha asumido, y más concretamente con sus compromisos sobre cambio climático, de forma que se plantea la duda de si el tratado en su estado actual asegura la coherencia de la cooperación comercial, con los objetivos europeos de protección ambiental.

El Acuerdo Unión Europea-Mercosur no desconoce la problemática ambiental inherente a muchas de sus previsiones, de forma que incluye diversas medidas que tratan de asegurar su compatibilidad con un desarrollo sostenible que integre convenientemente la vertiente ambiental. No obstante, se cuestiona desde diferentes Estados miembros de la Unión Europea si son suficientes, y el debate se ha intensificado tras el enfrentamiento entre los presidentes de Brasil y Francia a raíz de los incendios que en 2019 afectaron gravemente a la Amazonía. Más allá de un desencuentro concreto, las posiciones de estos dos gobiernos representan, en buena medida, las tensiones presentes en la actual gobernanza ambiental internacional. El ascenso al poder del presidente brasileño Jair Bolsonaro, en enero de 2019, trajo consigo un cambio en la política ambiental del país, que se dejó notar particularmente en su posición relativa a la deforestación de la Amazonía. De especial preocupación para los socios europeos han sido las declaraciones del gobierno brasileño que negaban o minimizaban el cambio climático y sus efectos, y en las que se ha llegado a señalar la posibilidad de un abandono del Acuerdo de París sobre cambio climático, siguiendo la senda iniciada por Estados Unidos en la presidencia de Donald Trump².

Por su parte, el presidente Emmanuel Macron ha criticado abiertamente al gobierno brasileño, señalando su responsabilidad en el incremento de la deforestación que ha sufrido la Amazonía durante su mandato. La postura francesa se enmarca en el desarrollo de una actividad diplomática propia, que ha convertido en seña de identidad el objetivo de la protección ambiental. Durante la presidencia de Macron, se ha desarrollado una intensa actividad de promoción de la cooperación internacional para la protección ambiental. Francia ya había auspiciado en el mandato anterior la adopción del Acuerdo de París, y Macron se ha implicado particularmente en la promoción de la negociación de un Pacto

¹ Tras el éxito de una enmienda promovida por los partidos liberales y verdes a su resolución sobre política comercial común, el Parlamento Europeo ha cuestionado la compatibilidad del Acuerdo Unión Europea-Mercosur con los objetivos del Pacto Verde Europeo, y ha señalado que no puede ser ratificado en su estado actual. Ver: Parlamento Europeo, 2020a, par. 36.

² Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 en la 21ª sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y con entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016. Estados Unidos prestó su consentimiento al acuerdo en 2016, pero en 2019 notificó a la Secretaría General su decisión de abandonarlo, lo que se llevó a efecto el 4 de noviembre de 2020, conforme a su artículo 20. Tras el resultado de las elecciones celebradas también en noviembre de 2020, el nuevo gobierno electo estadounidense ha anunciado la intención de regresar al acuerdo.

Mundial para el Medio Ambiente, basado en propuestas académicas y de la comunidad científica³. Aunque la oposición francesa al Acuerdo Unión Europea-Mercosur incluya otros intereses proteccionistas, el principal argumento utilizado para su oposición es su incompatibilidad con los objetivos ambientales y climáticos (Sanahuja y Rodríguez, 2019: 20 y 21). El gobierno francés sostiene esta posición sobre la investigación académica que promueve, y recuerda que los objetivos ambientales defendidos en su acción exterior son los que también deben estar presentes en la de la Unión Europea⁴.

La posición francesa lleva al cuestionamiento general sobre el tipo de relaciones comerciales que pueden desarrollarse con un socio como Brasil, que ostenta una relevancia crítica para el logro de objetivos de protección ambiental global, y cuyo gobierno ha devenido en acciones abiertamente opuestas a asumir la necesidad de una protección y prevención ambiental ambiciosas. Este contexto convierte el Acuerdo Unión Europea-Mercosur en un interesante ejemplo en el que puede resultar útil la introducción de una cláusula similar a la que promueve el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos, en los tratados comerciales. Esta cláusula calificaría expresamente de elementos esenciales del tratado los requerimientos ambientales, de forma que su incumplimiento pudiera generar la suspensión, o incluso la terminación del tratado. Dado que las críticas relativas a su impacto ambiental están dificultando el proceso de ratificación del Acuerdo Unión Europea-Mercosur, la introducción de esta cláusula podría convertirse en un instrumento de mejora, con el que asegurar la coherencia de la acción comercial de la Unión Europea con el compromiso de sostenibilidad ambiental que ha asumido en su ordenamiento jurídico interno, y en los tratados multilaterales relativos a protección ambiental que ha aceptado (Sanahuja, 2020). Al introducir una cláusula de elementos esenciales de contenido ambiental en el tratado, se establecería una salvaguarda para la Unión Europea, ya que se incluye un instrumento específico con el que cesar la cooperación comercial ante acciones de los Estados terceros que generen impactos ambientales negativos graves.

La práctica relativa a la cláusula democrática presenta ya un largo recorrido en la adopción de tratados comerciales y de cooperación de la Unión Europea con terceros Estados, por lo que puede aportar la experiencia de sus ventajas y límites. Mediante la exigencia de esta cláusula, la Unión Europea muestra su compromiso con la promoción en sus relaciones exteriores de los principios democráticos y la protección de derechos humanos, valores consustanciales al proceso de integración europea. Una práctica similar, referida a protección ambiental, supondría proclamar también su compromiso con estos objetivos, de forma que a través de sus relaciones comerciales se incentivaría la aceptación y el cumplimiento de normas ambientales internacionales por terceros Estados. También de forma similar a la práctica desarrollada en relación a la cláusula democrática, el uso de una cláusula ambiental tendría que generalizarse en los tratados comerciales negociados por la Unión Europea, si se pretende que resulte eficaz como incentivo para asumir compromisos por parte de sus socios. La práctica relativa a la cláusula democrática ha mostrado que el compromiso de la Unión Europea con los principios democráticos y los derechos fundamentales solo resultaba creíble si se generaliza en los diferentes ámbitos

³ La propuesta del Pacto Mundial para el Medio Ambiente trae causa del texto elaborado en el seno de Le Club des Juristes, asociación académica francesa para el debate jurídico, y cuyo apoyo asumió el gobierno francés. La acción diplomática desplegada produjo como principal resultado la adopción de la Resolución 72/277, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Hacia un Pacto Mundial por el Medio Ambiente, de 10 de mayo de 2019, A/RES/72/277. Aunque el objetivo final era la negociación de un tratado internacional en esta materia, no se alcanzó el apoyo suficiente, y el 20 de mayo de 2019 quedó aparcado este proyecto en el Grupo de Trabajo de la Asamblea General.

⁴ En el verano de 2019, el gobierno francés encargó a una comisión de expertos/as —presidida por el economista Stefan Ambec— un análisis de impacto sobre el desarrollo sostenible del Acuerdo Unión Europea-Mercosur. Este texto constituye, en buena medida, la base académica en la que el gobierno francés sostiene su argumentación. En este informe se analizan ampliamente las implicaciones del acuerdo para la protección ambiental, y se hacen recomendaciones de mejora para incluir en el tratado (Ambec, 2020).

de su acción exterior, ya que un uso parcial la convertiría en una estipulación sometida al interés de cada caso, más que en un compromiso con valores esenciales. Una reflexión similar se podría trasladar al uso de una cláusula con contenido ambiental, que estaría llamada a convertirse en exigencia habitual en los tratados comerciales de la Unión Europea, si se pretende su eficacia como incentivo para el desarrollo de compromisos ambientales internacionales.

Conforme a lo señalado, en este documento se pretende reflexionar sobre el interés de incluir una cláusula sobre elementos esenciales con contenido ambiental en el Acuerdo Unión Europea-Mercosur, como caso de estudio del que derivar algunas conclusiones que pudieran ser de aplicación de forma general a los acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros. Para ello se incluye un primer apartado en el que se analiza el mandato jurídico y programático de la Unión Europea para la promoción de un desarrollo sostenible, el cual serviría de fundamento y base jurídica para la introducción de este tipo de cláusula en los tratados con terceros Estados. En un segundo apartado, se reflexiona sobre el posible contenido de una cláusula ambiental de elementos esenciales, teniendo en cuenta la extensión del Derecho Internacional Ambiental; las posibilidades que ofrece una referencia específica al Acuerdo de París, como último avance del régimen internacional en materia de cambio climático; y el desarrollo de normativa internacional sobre participación, y acceso a la información y a la justicia ambiental. Se incluye un último apartado de conclusiones, que pretende sistematizar algunas de las reflexiones desarrolladas en el texto.

2. Fundamentación para la incorporación de una cláusula ambiental sobre elementos esenciales en los acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros

Los tratados constitutivos de la Unión Europea incluyen un claro mandato de promover el desarrollo sostenible, tanto en su dimensión interna como internacional. El artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), referido a sus objetivos, señala en su tercer párrafo que “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa”, y precisa, en su párrafo quinto, que “en sus relaciones con el resto del mundo [...] contribuirá [...] [a]l desarrollo sostenible del planeta”. Interesa recordar aquí que la referencia al desarrollo sostenible —a diferencia del respeto a la democracia y a la protección de derechos humanos— no se incluye entre los valores de la Unión Europea recogidos en el artículo 2 TUE, sino entre los objetivos que aparecen en el artículo 3. Aunque esta distinción no es baladí, no es obstáculo para señalar que valores y objetivos estructuran la base de la Unión Europea, e integran un mandato ineludible para la totalidad de su actuación. Conforme a lo señalado, la Unión Europea debe ponderar en sus actuaciones los fines económicos, con la necesidad de protección ambiental y social, de forma que se asegure el criterio de la sostenibilidad. En relación específica al aspecto ambiental, el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece la transversalidad de la protección del medio ambiente en la actuación europea, al señalar que sus exigencias “deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

Los artículos 21.2 TUE y 205 TFUE recuerdan el objetivo de asegurar la sostenibilidad ambiental, en particular, en relación a su acción exterior, de forma que el primero de estos preceptos precisa que la Unión Europea “definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: [...] f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible”. En consecuencia, el objetivo de protección ambiental debería trasladarse de forma coherente a los di-

ferentes ámbitos de la acción exterior de la Unión Europea, al margen del título competencial con el que se actúe en cada momento. En particular, el artículo 207 TFUE referido a la política comercial común, reitera que deberá llevarse a cabo conforme a los objetivos de la acción exterior, entre los que, como se ha señalado, se encuentra el de la promoción de la sostenibilidad ambiental. Por otro lado, el Título XX del TFUE desarrolla la política ambiental de la Unión Europea, y también aquí se hace referencia expresa a su dimensión exterior al señalar el artículo 191.1 como uno de sus objetivos “el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático”. En coherencia con esta previsión, la Unión Europea mantiene una posición internacional caracterizada por la aceptación de los principales tratados multilaterales que articulan la gobernanza ambiental global, asumiendo en muchos casos un papel de liderazgo en la negociación e implementación de los diferentes regímenes ambientales internacionales, y particularmente en el relativo al cambio climático (Corti Varela, 2017).

El derecho originario aporta un claro mandato de promoción del desarrollo sostenible, y para hacerlo posible, la Comisión Europea ha desarrollado una relevante actividad programática mediante la que se pretende planificar e impulsar una economía competitiva, al tiempo que ambiental y socialmente sostenible. La última estrategia general adoptada para lograr este objetivo, y que resulta especialmente relevante para este estudio, es el ya mencionado Pacto Verde Europeo de 2019. La Comisión Europea ha diseñado este instrumento como el principal referente en la planificación del desarrollo de la Unión Europea hasta 2030, inserto en un proceso en el que la protección ambiental pretende situarse en el núcleo mismo del sistema de vida europeo. Mediante este enfoque, la acción ambiental se configura, a un tiempo, como un objetivo compartido entre las sociedades europeas, y como seña de identidad del sistema de integración. El Pacto Verde Europeo asume el reconocimiento de que el deterioro del medio ambiente y la amenaza climática son riesgos fundamentales para la Unión Europea, de forma que la sostenibilidad ambiental y la acción climática se sitúan en el núcleo mismo de la capacidad de desarrollo europeo. La Estrategia 2020 ya había utilizado una aproximación en la que el concepto de desarrollo sostenible se situaba en la base del avance económico europeo, y se destacaba la importancia de la actuación en materia de cambio climático como una de las líneas fundamentales en la planificación de su progreso (Comisión Europea, 2010). Siguiendo la misma aproximación, el Pacto Verde ofrece una hoja de ruta mediante la que conducir una transición socioecológica que permita alcanzar la neutralidad climática en 2050, y en la que se implica a los diversos niveles de decisión del territorio europeo.

El Pacto Verde recuerda que, aunque la degradación ambiental y la amenaza climática son riesgos para la Unión Europea, presentan una naturaleza global, y por lo tanto requieren una respuesta colectiva internacional. Ante esto, señala el objetivo de que la Unión Europea lidere la acción internacional, desarrollando una “diplomacia para el Pacto Verde” que promueva la consecución de sus objetivos a nivel global (Comisión Europea, 2019a: 23). No puede olvidarse que el Pacto Verde se declara como una hoja de ruta para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, por lo que la coherencia con este contexto lleva a establecer este compromiso con los sistemas internacionales de protección ambiental, y particularmente con el régimen internacional en materia de cambio climático. La diplomacia para el Pacto Verde de la Unión Europea tendría como objetivo, por lo tanto, convencer a otros Estados para que asumieran compromisos relevantes, y para ello la ambiciosa acción ambiental desarrollada en el ámbito interno se constituye como un ejemplo con el que promover la confianza, al tiempo que pone en marcha políticas y acciones cuya efectividad se pone a prueba. En consecuencia, mediante la acción interna se pretende, a un tiempo, convencer y ser modelo, de forma que se promueva una cooperación internacional necesaria para la consecución de objetivos ambientales globales⁵.

⁵ Pérez de Las Heras contextualiza el Pacto Verde Europeo como instrumento estratégico mediante el que la Unión Europea pretende, a un tiempo, cumplir sus compromisos con la Agenda 2030 y liderar el progreso global hacia un desarrollo sostenible. En

Conforme a la aproximación indicada, el Pacto Verde señala la importancia de asegurar la coherencia entre la acción interior y exterior de la Unión Europea, cuestión que ya había abordado ampliamente la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en la Estrategia Global de 2016 (SEAE, 2016). En aquel texto se destacaron los efectos del cambio climático para la seguridad internacional y de los territorios europeos, y se incluyó, en particular, un llamamiento a utilizar los acuerdos comerciales para el fomento del desarrollo sostenible, la protección ambiental y la acción climática. Este llamamiento estaba en consonancia con la posición de la Comisión, que, en su diseño de la estrategia de comercio e inversión de la Unión Europea de 2015, ya había señalado la importancia de promover el desarrollo sostenible y de impulsar la modernización en este ámbito de los acuerdos comerciales con socios fundamentales (Comisión Europea, 2015: 5 y 13). El Pacto Verde reitera, de nuevo, la importancia de la estrategia comercial europea para lograr los objetivos que plantea, de forma que señala que los acuerdos comerciales tienen que apoyar la transición ecológica que debe realizarse en territorio europeo, y fomentarse a nivel global (Comisión Europea, 2019a).

Como respuesta al llamamiento a la modernización de los acuerdos comerciales realizada por la Comisión en 2015, se generalizó la práctica de incluir un capítulo específico sobre desarrollo sostenible en los nuevos tratados suscritos, o en aquellos que fueran objeto de nuevas negociaciones. Los llamados tratados de nueva generación añaden a los aspectos comerciales la preocupación por el respeto de estándares adecuados de protección ambiental y social, mediante los que asegurar la sostenibilidad del desarrollo (Manero Salvador, 2020: 616). Con la negociación y articulación de estos capítulos, la Unión Europea asume su compromiso de promover el desarrollo sostenible, además de fomentar la adopción de estándares adecuados en materia de protección ambiental y respeto de derechos sociales. Conforme a esta aproximación, en el capítulo sobre desarrollo sostenible es habitual incluir previsiones de carácter ambiental concretas y sobre ámbitos determinados, que van desde el tratamiento específico de sectores como la agricultura, a la especificación de características de productos, o el requerimiento para el uso de las mejores técnicas disponibles. Se ha destacado la capacidad que presentan estas previsiones para generalizar la aceptación de estándares ambientales, por parte de aquellos Estados con intereses en la cooperación comercial (Brandi, Blümer y Morin, 2019; Schulze y Tosun, 2013). De esta forma, se fomenta una gobernanza global ambiental, mejorando la recepción de medidas más ambiciosas por los sistemas nacionales, y el interés de los socios para incorporarse y cooperar en los marcos normativos globales.

Estructurado como un tratado comercial de nueva generación, también el Acuerdo Unión Europea-Mercosur incluye un capítulo relativo a desarrollo sostenible, en el que aparecen diferentes provisiones que tratan de asegurar la compatibilidad de sus provisiones comerciales con el cumplimiento de estándares de protección ambiental y social. En el articulado se incluyen aspectos como el compromiso de las Partes de no rebajar estándares ambientales para atraer inversión extranjera; la previsión de aplicación del principio de cautela respecto a organismos genéticamente modificados; o el compromiso con los tratados ambientales multilaterales, y específicamente con el cumplimiento del Acuerdo de París. No obstante, este capítulo ha obtenido numerosas críticas por considerarse que no era suficiente para asegurar la compatibilidad del acuerdo con los ambiciosos objetivos ambientales que la Unión Europea ha asumido. Como se ha señalado en la introducción de este trabajo, el Parlamento Europeo ha cuestionado que pueda ser asumido en su versión actual, de forma que, aunque ha destacado la importancia del capítulo sobre desarrollo sostenible, y en particular la referencia al Acuerdo de París, no considera que sea suficiente para asegurar su compatibilidad con los objetivos del Pacto

este ámbito, el desarrollo de un modelo ambicioso en el ámbito interno resulta necesario para dar credibilidad a la posición de negociación europea, y el Pacto Verde “podría convertirse en un referente para otros países y un ejemplo tangible de que alcanzar la neutralidad climática es técnicamente factible y económica y políticamente viable” (Pérez de Las Heras, 2020: 139 y 140).

Verde Europeo⁶. La práctica reciente del gobierno brasileño en relación a la deforestación de la Amazonía no hace sino incrementar las críticas planteadas, de forma que se pone de manifiesto la necesidad de reforzar las previsiones sobre este aspecto. En relación a este ámbito particular, el Parlamento Europeo ha destacado la importancia de que nuevos compromisos para la lucha contra la deforestación sean incluidos en los acuerdos comerciales de la Unión Europea (Parlamento Europeo, 2020b, par. 64).

Un aspecto concreto que ha sido objeto de especial crítica en relación al capítulo sobre desarrollo sostenible del Acuerdo Unión Europea-Mercosur es el relativo al procedimiento de arreglo de controversias al que se remite, el cual prima una aproximación cooperativa, más que punitiva. Como es habitual en este tipo de capítulos, se introduce un procedimiento específico de resolución de controversias, basado en la negociación de las Partes, y en el que no se prevén soluciones coercitivas como, sin embargo, suele ser habitual para las controversias comerciales. En el ámbito del desarrollo sostenible, la presentación de la denuncia por una Parte es seguida por consultas formales entre los gobiernos, y si no fuese posible la solución, se produce una remisión a un grupo especializado que solo está facultado para emitir una recomendación. Por lo tanto, el procedimiento aplicable a las controversias relacionadas con cuestiones de protección ambiental no tiene el carácter coercitivo que se prevé para las de carácter comercial, de forma que se muestra una divergencia en la capacidad del tratado para responder con la misma firmeza ante un incumplimiento en un ámbito u otro. La resolución de controversias comerciales y ambientales no quedan, por lo tanto, en pie de igualdad conforme a las previsiones incluidas en el Acuerdo Unión Europea-Mercosur, de forma que se traslada a este ámbito una ponderación de intereses en la que los objetivos ambientales quedarían en un segundo plano (Ambec *et al.*, 2020: 20).

De lo expresado en las páginas anteriores, puede concluirse que mientras que la Unión Europea tiene el mandato de actuar en su política comercial conforme al objetivo de promover la protección ambiental —incluido el avance hacia una neutralidad climática—, las previsiones de un acuerdo como el negociado entre la Unión Europea y el Mercosur pueden resultar insuficientes ante la conducta de un tercer Estado que de forma flagrante y grave pusiera en peligro estos objetivos. Estos argumentos son los que pueden sustentar la oportunidad de incluir una cláusula específica que declare la protección ambiental como elemento esencial del tratado, de forma que las conductas de violación grave pudieran originar la suspensión, o incluso la terminación del tratado. Si se analiza la práctica relativa a la introducción de la cláusula democrática y de protección de derechos humanos en los tratados comerciales con terceros Estados, puede observarse que su relevancia radica precisamente en explicitar que estos aspectos son considerados esenciales por las Partes, de forma que podría darse por terminado o suspenderse el tratado en caso de incumplimiento. Conforme al artículo 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, se considera violación grave aquella que se refiera a “una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado”, y podrá ser alegada por la otra Parte como causa para dar por terminado el tratado o suspender su aplicación total o parcialmente⁷. De esta forma, se introduce en el tratado una salvaguarda expresa para suspender o dar por concluidos los compromisos asumidos en caso de vulneración grave de aquellos elementos calificados de esenciales, y este instrumento sería coherente con el mandato de asegurar que los acuerdos comerciales con terceros Estados cumplieran los objetivos fundacionales y programáticos de la Unión Europea, entre los que se incluiría la sostenibilidad ambiental.

⁶ Ver: Parlamento Europeo, 2020a, pars. 36.

⁷ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, entrada en vigor el 27 de enero de 1980, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331.

La experiencia del proceso de adopción del Acuerdo Unión Europea-Mercosur muestra que a las dificultades de incluir en la negociación medidas de protección ambiental, se suma el peligro de un cambio de política por alguna de las Partes que ponga en claro riesgos objetivos ambientales compartidos. En un caso como este, la introducción de una cláusula que declarase la protección ambiental como un elemento esencial del tratado conllevaría dos ventajas para la Unión Europea. Por un lado, cumpliría con el mandato incluido en el derecho originario de promocionar el desarrollo sostenible en su acción exterior, al proclamar su compromiso con la protección ambiental y exigir el de terceros Estados en sus relaciones comerciales. Esta posición respondería a la llamada a la diplomacia por la que aboga el Pacto Verde, de forma que los objetivos ambientales adquirirían una relevancia expresa, y se calificarían como esenciales en el desarrollo de la cooperación comercial. Por otro lado, la Unión Europea obtendría una salvaguarda jurídica con la que asegurar que la implementación del acuerdo no contraviene los objetivos de protección ambiental establecidos en su ordenamiento jurídico interno, así como los compromisos internacionales que ha asumido. De esta forma, se introduciría en el tratado una cláusula específica en orden a asegurar el cumplimiento y la coherencia del derecho de la Unión Europea, en sus relaciones con los socios comerciales implicados.

Dadas las circunstancias específicas del Acuerdo Unión Europea-Mercosur, la introducción de esta cláusula podría ayudar a superar las reticencias para su aceptación definitiva mostradas por algunos Estados miembros, y por el propio Parlamento Europeo, ya que aseguraría la posibilidad de suspender o dar por terminado el tratado, ante acciones claramente contrarias a los objetivos ambientales que pudieran desarrollar los socios del Mercosur. Este caso ilustra la oportunidad de introducir este tipo de condicionalidad, pero al igual que ocurre con la cláusula democrática y de derechos humanos, lo que podría generar un verdadero impacto es la generalización de su uso en los acuerdos comerciales de la Unión Europea. Este uso generalizado supondría una manifestación concreta de promoción de un desarrollo sostenible, cuyos escenarios interno e internacional quedan ineludiblemente relacionados ante un sistema de ecosistemas interconectados. Una práctica de la Unión Europea que condicionase sus acuerdos comerciales a la introducción de una cláusula de elementos esenciales con contenido ambiental, no cabe duda, supone una actuación coherente con los objetivos del Pacto Verde, y la diplomacia que esta hoja de ruta llama a desplegar.

Respecto a la cláusula democrática y de derechos humanos, se ha señalado que su principal utilidad es precisamente haber generalizado la necesidad de compromiso expreso de las Partes con estos valores en la acción exterior de la Unión Europea. No obstante, la principal crítica viene del hecho de que su utilidad puede quedar en este nivel declarativo, ya que no se ha producido su activación en situaciones de violación grave de principios democráticos. La activación de la cláusula por parte de la Unión Europea requiere un debate en el Consejo que no está exento de dificultades, de forma que su uso no puede desligarse fácilmente de los intereses comerciales implicados, y será habitual la preferencia por la negociación política con el socio implicado. Estas consideraciones pueden trasladarse a la cuestión de la oportunidad de una cláusula similar de contenido ambiental, de forma que su principal utilidad también vendría de un efecto declarativo, que en este caso conlleva proclamar la protección ambiental como uno de los ejes estructurales de la Unión Europea. En sí mismo, ya sería relevante que la Unión Europea condicionase sus relaciones comerciales a la introducción de cláusulas de elementos esenciales relativas a principios democráticos y derechos humanos, y a protección ambiental, ya que lanzaría un claro mensaje de que, junto a los valores consustanciales a las democracias europeas, se asume el desafío de asegurar un equilibrio ecológico adecuado que permita el disfrute de valores ambientales compartidos. Ahora bien, previsiblemente también surgirán las mismas dificultades para su activación ante un caso concreto, de forma que su ineficacia práctica mermaría, o incluso eliminaría, su capacidad de impacto. Este aspecto lleva a la cuestión de precisar el posible contenido de una cláusula ambiental, la cual debe concitar un consenso suficiente para posibilitar la

aceptación por terceros Estados, al tiempo que favorecer su eficacia en un caso concreto. Esta cuestión es objeto de análisis en el siguiente apartado.

3. El contenido de una cláusula ambiental de elementos esenciales en los acuerdos comerciales de la Unión Europea

En el apartado anterior se ha señalado la oportunidad de incluir una cláusula ambiental de elementos esenciales en el Acuerdo Unión Europea-Mercosur, como salvaguarda jurídica de la Unión Europea ante posibles actuaciones de sus socios contrarias a sus objetivos y compromisos ambientales. Asimismo, se apunta la utilidad de la generalización de esta cláusula en los tratados comerciales de la Unión Europea con Estados terceros, como expresión concreta de la diplomacia que promueve el Pacto Verde. Ahora bien, como se ha apuntado, el diseño del contenido de la cláusula presenta una importante complejidad. Por un lado, se requiere un enunciado que pueda estandarizarse en las relaciones con diferentes socios, y con capacidad para ser aceptado por los Estados terceros; a esto se suma la necesidad de un contenido que facilite la activación de la suspensión o la terminación del tratado en un caso concreto. En este último aspecto, aunque se mantenga un margen de discrecionalidad, el contenido de la cláusula puede favorecer la acción de la Unión Europea ante situaciones susceptibles de calificarse como violaciones graves de los elementos ambientales calificados de esenciales.

La experiencia relativa a la cláusula democrática y de derechos humanos vuelve a ser el principal referente a la hora de reflexionar sobre este aspecto. En la práctica generalizada en los tratados comerciales de la Unión Europea, cuando se hace referencia a la cláusula democrática se alude habitualmente a la conjunción de dos preceptos que se incluyen en el tratado: el primero, normalmente situado al inicio, en el que se establece la calificación de elemento esencial; y el segundo, situado en los últimos apartados, que hace referencia al procedimiento para la suspensión del tratado en caso de violaciones de los elementos esenciales. El primero de estos preceptos constituye un artículo en el que expresamente se declara que los valores democráticos y de respeto a los derechos humanos son elementos esenciales del tratado, y se añade normalmente una referencia general a la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en ocasiones a tratados concretos relativos a la protección de derechos humanos. Los valores democráticos y los derechos humanos se definen de forma referencial, de manera que los instrumentos citados en el texto funcionan como indicaciones interpretativas, a lo que se unen las referencias introducidas en el preámbulo sobre instrumentos de derechos humanos. Tampoco se incluye la determinación específica de las acciones que deberán considerarse violaciones graves a estos elementos esenciales del tratado, por lo que queda un amplio margen discrecional para que las Partes puedan interpretar que se ha producido una vulneración, y requieran la suspensión del tratado.

Una vez que el tratado califica los principios democráticos y de derechos humanos como elementos esenciales, conforme al artículo 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, puede suspenderse o darse por terminado el tratado en caso de incumplimiento. Aunque, en principio, no se requiere hacer explícita esta posibilidad en el tratado, la práctica muestra que se ha optado por incluir un artículo específico referido a la suspensión, de forma que se permita eludir los largos plazos de consultas del procedimiento previsto en el artículo 65 de la Convención de Viena. La denominada cláusula búlgara se ha generalizado en los acuerdos comerciales, de forma que se incluye un procedimiento de consultas para activar la suspensión, al tiempo que se prevé la actuación rápida en casos de especial urgencia. Precisamente este elemento de la cláusula democrática resulta clave para dotarla de una utilidad que vaya más allá del efecto declarativo. En este sentido, el Parlamento Europeo ha señalado la conveniencia de avanzar en el diseño de un mecanismo para la suspensión temporal, y otro de alerta como mejora en la eficacia de la cláusula democrática (Parlamento Europeo, 2006: 107-113).

Teniendo en cuenta el ejemplo de la cláusula democrática y de derechos humanos, sería conveniente que la introducción de una cláusula ambiental conllevase el mismo esquema. De esta forma, se introduciría un artículo en la parte inicial el que se declararía la calificación de elemento esencial, y otro en las disposiciones finales relativo al procedimiento para declarar la suspensión en caso de incumplimiento grave. Respecto al primero de estos preceptos, cabe preguntarse sobre la mención a los objetivos ambientales que convendría introducir en la cláusula de elementos esenciales, y en referencias conexas en el preámbulo. Pueden proponerse múltiples posibilidades, y en los apartados siguientes se apuntan tres posibles variantes: por un lado, cabe incluir una referencia general a los objetivos y compromisos de protección ambiental; en segundo lugar, se señala el interés de introducir una referencia concreta al cumplimiento de compromisos climáticos, y en tercer lugar —tomando de nuevo como caso de estudio el Acuerdo Unión Europea-Mercosur— cabe aún analizar la posibilidad de introducir una referencia específica a aspectos procedimentales clave para asegurar la protección ambiental, como son los compromisos sobre participación y acceso a la información y la justicia ambiental. Estas opciones no resultan excluyentes entre sí, ya que se refieren a diferentes aspectos que conforman las políticas de protección ambiental, y sobre cada una de ellas se incluyen algunas reflexiones en los apartados siguientes.

a. La protección ambiental y los compromisos ambientales multilaterales como elementos esenciales del tratado

Como se ha señalado, respecto a la cláusula democrática, la práctica habitual consiste en incluir en el articulado la declaración expresa de que el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales constituye un elemento esencial del tratado. El objetivo no es en modo alguno ampliar las obligaciones de las Partes en materia de principios democráticos y derechos fundamentales a través del tratado comercial, sino utilizar esta técnica para promover el cumplimiento de obligaciones ya asumidas en otros instrumentos internacionales, y mostrar el compromiso y la coherencia de la Unión Europea con los valores que le son consustanciales conforme al artículo 2 del TUE. Utilizando esta práctica como modelo, puede diseñarse una cláusula que especifique que la protección ambiental constituye un elemento esencial del tratado. Parafraseando uno de los enunciados de la cláusula democrática, se podría señalar que las políticas de protección ambiental inspiran la acción interior y exterior de las Partes, y constituyen un elemento esencial del acuerdo. Mediante esta formulación general, las Partes reiterarían su compromiso con las obligaciones ambientales asumidas en el marco de las relaciones comerciales establecidas, y específicamente para la Unión Europea sería una fórmula con la que afianzar la relevancia de los objetivos del artículo 3 TUE en el desarrollo de su política comercial.

La práctica relativa a la cláusula democrática muestra que ha sido habitual incluir en la declaración de elementos esenciales referencias a la Declaración Universal de Derechos Humanos, y a tratados internacionales de protección de derechos fundamentales. De forma similar, una declaración general de protección ambiental como elemento esencial del tratado podría completarse con la alusión expresa a principios generales que articulan el Derecho Internacional del Medio Ambiente, y a los principales tratados multilaterales de protección ambiental. En particular, puede destacarse la pertinencia de introducir una referencia al principio de precaución, de especial interés para hacer compatible la implementación del tratado con una efectiva protección ambiental. En lo que se refiere a la alusión a los tratados ambientales multilaterales, reiterar que los compromisos derivados de estos constituyen un elemento esencial del tratado supone establecer un claro vínculo entre la gobernanza ambiental y las relaciones comerciales. La referencia concreta a algunos de estos tratados internacionales resultaría de interés como elementos interpretativos referenciales, mediante los que concretar las posibles violaciones graves, y podría situarse también en el preámbulo. Al incluirse expresamente la

referencia a estos tratados multilaterales, su no aceptación, la denuncia o la declaración de incumplimiento en uno de los regímenes globales de protección ambiental, podría ser indicio de una violación grave de los elementos esenciales del acuerdo comercial, y motivar la activación del procedimiento de suspensión.

Respecto a las referencias concretas que convendría incluir, debe recordarse que el listado de tratados internacionales referidos a protección ambiental es muy extenso, con diferentes ámbitos de aplicación regional, y que a ellos hay que sumar los relativos a otros sectores del Derecho Internacional que contienen previsiones ambientales sectoriales. No obstante, pueden identificarse los tratados que resultan marco para regímenes de gobernanza ambiental global y que presentan una amplia participación, como aquellos cuya vinculación con los acuerdos comerciales resultaría prioritariamente de interés en orden a poder ser considerados elementos esenciales. En particular, pueden enumerarse aquellos relativos a la protección de la biodiversidad⁸, la lucha contra la desertización⁹, la protección de la capa de ozono¹⁰ y la acción ante el cambio climático¹¹. En todos estos casos, la Unión Europea forma parte de estos tratados, y ha asumido el compromiso de impulsar la gobernanza global que promueven. En el caso de los tratados marco, no puede olvidarse que su función principal es establecer sistemas de cooperación que permitan avanzar en los objetivos de la protección ambiental sectorial de la que se ocupan, de forma que la participación en ellos supone adquirir el compromiso para el desarrollo de esta cooperación. En el caso del Acuerdo Unión Europea-Mercosur, estas referencias apoyarían el mandato de hacer compatible su implementación con un contexto global de gobernanza ambiental, en el que se han definido bienes ambientales comunes a proteger por los diferentes socios.

Conforme a lo señalado, esta primera opción para el contenido de una cláusula ambiental declararía la protección ambiental, y los compromisos asumidos en los tratados multilaterales ambientales, como elementos esenciales del tratado, y aquí cabe preguntarse por lo que aportaría como ventaja adicional a las previsiones que se recogen en los capítulos sobre desarrollo sostenible. Como ya se ha señalado, los tratados comerciales de nueva generación incluyen un capítulo específico sobre desarrollo sostenible, en el que se reconoce un compromiso con la protección ambiental, y suelen incluirse referencias a los principales tratados multilaterales ambientales. El contenido ambiental de estos capítulos es cada vez más extenso y complejo, y ha generado efectos positivos, tanto en la mejora de los estándares de protección ambiental en los sistemas nacionales, como en la promoción de la participación en los regímenes jurídicos internacionales de protección ambiental. Pese a esto, la crítica generalizada radica en que no son suficientes para asegurar la compatibilidad del desarrollo de las relaciones comerciales que estructuran, con los objetivos ambientales cada vez más ambiciosos de la Unión Europea. Respecto al Acuerdo Unión Europea-Mercosur, se ha señalado que no es compatible con el Pacto Verde Europeo, que hace una llamada a exigir la misma ambición de protección ambiental en la reglamentación del mercado interior, y en los acuerdos con Estados terceros. Ante estas críticas, la cuestión es si el esfuerzo negociador de la Unión Europea debiera ir únicamente hacia una mejora del capítulo sobre desarrollo sostenible, o si merece la pena la apuesta por la introducción de una cláusula sobre elementos esenciales.

⁸ Convención sobre Biodiversidad, de 5 de junio de 1992, en vigor desde el 29 de diciembre de 1993, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1760, p. 79, con 196 Partes a 31 de diciembre de 2020.

⁹ Convención de las Naciones Unidas de la lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 14 de octubre de 1994, en vigor desde el 26 de diciembre de 1996, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1954, p. 3, con 197 Partes a 31 de diciembre de 2020.

¹⁰ Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, de 22 de marzo de 1985, en vigor desde el 22 de septiembre de 1988, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1513, p. 293, con 198 Partes a 31 de diciembre de 2020.

¹¹ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, de 9 de mayo de 1992, en vigor desde el 21 de marzo de 1994, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, p. 107, con 197 Partes a 31 de diciembre de 2020.

La Comisión Europea trabaja desde 2018 con un plan de acción que trata de mejorar la implementación de los capítulos de libre comercio, en una apuesta clara por su utilidad para alcanzar objetivos de protección social y ambiental¹². También en el caso específico del Acuerdo Unión Europea-Mercosur, se han realizado ya amplios análisis que señalan las mejoras a introducir en materia de protección ambiental en el capítulo sobre desarrollo sostenible (LSE Consulting, 2020). No cabe duda de las ventajas que supone la introducción de un capítulo sobre desarrollo sostenible frente a otras soluciones de condicionalidad, ya que introduce un marco regulatorio y de cooperación amplio (Koch, 2015). No obstante, quizás la oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales venga precisamente del hecho de que, más que una dicotomía, plantea el reforzamiento de la relevancia de los preceptos incluidos en el capítulo sobre desarrollo sostenible. Resulta de interés recordar aquí que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su dictamen sobre el Acuerdo de Libre Comercio con Singapur, declaró que el capítulo sobre el desarrollo sostenible “ocupa un lugar esencial” en el tratado, y consideró que las obligaciones de protección social de los trabajadores y de protección del medio ambiente tienen un carácter esencial del tratado, de forma que en respuesta a su violación puede activarse el artículo 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2017, pars. 161 y 162). Mediante este pronunciamiento, el Tribunal de Justicia aplicó la doctrina de elementos esenciales a la protección ambiental contenida en el capítulo sobre desarrollo sostenible, fundamentando su decisión en la obligación de la Unión Europea de integrar los valores y objetivos establecidos en el TUE en su política comercial común.

La declaración del Tribunal de Justicia sustenta la idea de considerar la protección ambiental como un elemento esencial del tratado, pero sin un reconocimiento explícito y un procedimiento específico para la suspensión, resulta difícil prever que las Partes alegaran el artículo 60 de la Convención de Viena en caso de incumplimiento. La introducción de una cláusula ambiental específica, como ocurrió con la democrática, supone el reconocimiento explícito de ese carácter esencial por las Partes en el tratado, y añade un procedimiento para la suspensión que, como se ha señalado en el apartado anterior, acota los plazos del previsto en la Convención de Viena, y establece la posibilidad de una actuación urgente. Con la introducción de esta cláusula se apoya el carácter nuclear que presenta la protección ambiental para todo el tratado, de forma que se promueve su carácter transversal, más allá de su reglamentación en un capítulo concreto¹³. Al introducirse una declaración expresa de elemento esencial en el que se incluyan las referencias a los principios ambientales, y a los tratados multilaterales citados con anterioridad, se posibilita su traslación a la totalidad del tratado, de forma que podrían introducirse no solo en los mecanismos de resolución de controversias relativos al capítulo sobre desarrollo sostenible, sino también en los relativos a cuestiones comerciales. Un ejemplo particularmente interesante en este sentido sería el referido al principio de precaución, ya que su referencia como elemento esencial del tratado llevaría a que pudiera ser invocado en los diferentes procedimientos previstos en el texto.

La introducción de una cláusula ambiental de elementos esenciales no es, por tanto, una alternativa a la mejora y reforzamiento del capítulo sobre desarrollo sostenible, sino que más bien debe insertarse en una aproximación coherente que refuerce la transversalidad de la protección ambiental a lo largo de todo el tratado. La posibilidad de utilizar una cláusula que, de forma expresa, declare la protección ambiental como elemento esencial del tratado afianza esa transversalidad e introduce una salvaguarda jurídica que facilite la suspensión del tratado en caso de violaciones graves. Añadir referencias a prin-

¹² Ver Comisión Europea (2019b) y Comisión Europea (2019c).

¹³ Manero Salvador aboga por establecer el desarrollo sostenible como una cuestión transversal en los acuerdos comerciales de la Unión Europea, en lugar de enmarcarlo en un capítulo concreto, señalando esta aproximación como fundamental para asegurar una eficaz interrelación entre comercio y desarrollo sostenible (Manero Salvador, 2020: 618 y 624).

cipios generales del derecho ambiental y a tratados multilaterales permite delimitar el contenido de lo que podría calificarse como violación de un elemento esencial, y facilitaría la activación de la cláusula. En lo que se refiere a conductas claramente contrarias al compromiso de cooperación internacional que suponen los tratados multilaterales ambientales, la capacidad de discrecionalidad de la Unión Europea para activar la cláusula debería quedar limitada. Los sistemas de gobernanza ambiental establecidos por los principales tratados ambientales multilaterales establecen sistemas de información y de supervisión cuyos datos pueden servir de base para lograr acuerdos en el Consejo, y limitar, en cierta medida, el carácter discrecional de la activación de la cláusula. Asimismo, puede incluirse una referencia concreta a la capacidad de estos sistemas como fuente de información, para el eficaz desarrollo del procedimiento de suspensión.

b. Los compromisos climáticos como elemento esencial del tratado

Una segunda opción para diseñar el contenido de una cláusula ambiental de elementos esenciales es incluir una referencia específica a la acción ante el cambio climático. Como se ha señalado, esta opción no excluye necesariamente la anterior, sino que puede sumarse a ella. Lo relevante en este caso es que identifica la necesidad de hacer compatibles las relaciones comerciales con este ámbito específico de la protección ambiental. La importancia de la amenaza climática, y su carácter transversal para el equilibrio de los ecosistemas, hace que la actuación para la mitigación y la adaptación al cambio climático se perfila como un objetivo clave para la gobernanza ambiental global. La Unión Europea ha asumido en su ordenamiento jurídico interno objetivos climáticos ambiciosos, y el Pacto Verde traza una hoja de ruta hacia la neutralidad climática, por lo que también su política comercial debe orientarse a este objetivo. En consecuencia, la cuestión climática ha ido incorporándose a los capítulos sobre desarrollo sostenible de los acuerdos comerciales, de forma que en el Pacto se recuerda que en los más recientes “se recogen sistemáticamente el compromiso vinculante de las Partes con la ratificación y la ejecución efectiva del Acuerdo de París” (Comisión Europea, 2019a: 25). En particular, el Acuerdo Unión Europea-Mercosur señala expresamente la importancia de los objetivos climáticos incluidos en la Convención Marco, y el compromiso de las Partes con la puesta en marcha del Acuerdo de París¹⁴. Aunque es clara la importancia de esta referencia específica, la duda es si resulta suficiente ante las declaraciones de uno de los socios como las del gobierno brasileño, que ha llegado a poner en tela de juicio la existencia misma del cambio climático. En el Informe Ambec se criticó la falta de creatividad en el acuerdo, que se limita a incluir un reenvío al Acuerdo de París, en lugar de incorporar sus objetivos a lo largo de todo el tratado, y convertirlo en un texto con capacidad de promover la mitigación y adaptación al cambio climático (Ambec *et al.*, 2020: 22 y 23).

Para asegurar la compatibilidad de un acuerdo como el de la Unión Europea y el Mercosur con los compromisos climáticos europeos, puede resultar conveniente la introducción de una cláusula de elementos esenciales relativa a este ámbito. En el Pacto Verde, al considerarse la utilidad de la política comercial para apoyar la transición ecológica de la Unión Europea, se señala expresamente que la Comisión propondrá que el cumplimiento del Acuerdo de París “constituya en el futuro un elemento esencial de cualquier acuerdo comercial global” (Comisión Europea, 2019a: 25). Con este planteamiento, la Comisión apoya expresamente que los compromisos climáticos sean considerados elementos esenciales del tratado, y aunque no especifica la forma, puede deducirse que fomentará una declaración expresa en el texto. Esta actividad de la Comisión puede impulsar la generalización en los tratados comerciales de una cláusula climática de elementos esenciales, vinculando el desarrollo de la actividad comercial a los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático¹⁵. El Consejo de

¹⁴ Ver artículo 6 del capítulo sobre desarrollo sostenible en: Comisión Europea, 2019d.

¹⁵ Precisamente sobre la conveniencia de esta aproximación se pronuncia el Informe Ambec, el cual recomienda introducir en los acuerdos comerciales de la Unión Europea, una cláusula en la que expresamente se señale que el cumplimiento del Acuerdo

la Unión Europea ha declarado en sus conclusiones de 25 de enero de 2021, que tomaba nota de la propuesta introducida por la Comisión en el Pacto Verde, por lo que parece que acoge en su seno el debate sobre la oportunidad de este tipo de condicionalidad climática¹⁶.

La introducción de una cláusula ambiental facilitaría la suspensión del tratado comercial en caso de abandono del Acuerdo de París por parte de uno de los socios, o de actuaciones claramente contrarias a su objeto y fin, como podría ser una política que favoreciera la deforestación. El carácter transversal de la acción en materia de clima quedaría afirmado por su cualidad de esencial para el tratado, en coherencia con la estrategia hacia la neutralidad climática propuesta por el Pacto Verde Europeo. Asimismo, mediante esta cláusula, la Unión Europea promovería el apoyo de sus socios al sistema establecido en el Acuerdo de París, en una apuesta clara, además, por el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, que expresamente señala el régimen internacional en materia de cambio climático como el foro adecuado para alcanzar las metas de la acción para el clima. En este sentido, cabe recordar que el Acuerdo de París supone el último desarrollo del régimen jurídico internacional que se estructura a través de la Convención Marco de las Naciones Unidas en materia de Cambio Climático, instrumento con el que se conecta en su implementación.

La utilización de una cláusula climática en la acción comercial de la Unión Europea resultaría acorde con el liderazgo que ha desarrollado en los últimos años en el ámbito del régimen internacional en materia de cambio climático. La Unión Europea se posicionó como la valedora del Protocolo de Kioto, y promovió la negociación y adopción del Acuerdo de París, en ambos casos como vías para avanzar en el diseño de obligaciones climáticas internacionales. El liderazgo europeo pretendió sustentarse en el desarrollo de la confianza mutua, partiendo de su compromiso previo con un modelo ambicioso y viable para conjugar los objetivos climáticos con los sociales y económicos. De esta forma, la acción exterior quedaba conectada de forma fundamental a la interior, ya que la estrategia negociadora de la Unión Europea se basaba en la idea de sostener la posición diplomática con el ejemplo que suponía haber asumido importantes compromisos de mitigación del cambio climático. Desde esta perspectiva, la política climática europea no suponía un mero cumplimiento de la obligación internacional, sino que pasaba a convertirse en una relevante contribución para el avance del régimen jurídico internacional, y en la fuente de credibilidad de los argumentos europeos (Giles Carnero, 2017). Aunque esta estrategia de liderazgo no siempre ha tenido los resultados esperados, continúa siendo uno de los objetivos de la acción exterior de la Unión Europea, y en este marco, la utilización de una cláusula que identificara como esencial el cumplimiento del Acuerdo de París en la política comercial se convertiría en un instrumento con un enorme impacto para promover la participación en la gobernanza climática multilateral.

Cabe destacar que, en comparación con la opción desarrollada en el apartado anterior, la referencia concreta al Acuerdo de París acota el contenido de la cláusula, de forma que limita la discrecionalidad en su posible activación. Al declararse su cumplimiento contenido esencial de un acuerdo comercial, las Partes realizan una remisión al tratado climático para precisar las posibles causas de violación.

de París es un elemento esencial del tratado. En su recomendación número 9, el Informe señala: “Attribuer au respect de l’Accord de Paris sur le climat le statut de clause essentielle. La consécration des obligations climatiques dans les instruments commerciaux conclus par l’UE devrait tendre à ce qu’elles soient élevées au rang d’engagements fondamentaux. Il pourrait être conféré à la clause imposant le respect de l’Accord de Paris le caractère de ‘clause essentielle’, autrement dit de clause dont le manquement aurait pour effet de permettre la suspension des obligations commerciales, par l’une ou l’autre des deux parties. Ce résultat ne sera effectif que s’il passe par une juridictionnalisation des engagements climatiques dans le cadre des instruments commerciaux” (Ambec *et al*, 2020: 9).

¹⁶ Ver Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática y energética. Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde europeo, de 25 de enero de 2021 (5263/21), par. 13.

Aunque el Acuerdo de París es un instrumento complejo y con evidentes límites, precisamente algunas de sus especificidades pueden resultar de utilidad para propiciar la aceptación en el seno del Consejo a la hora de activar el procedimiento de suspensión. Precisamente esta institución ha calificado a este instrumento como el “marco multilateral indispensable” en la acción internacional frente al cambio climático, con lo que muestra su apoyo a la aproximación que incluye para el incremento de la ambición climática global¹⁷. El Acuerdo de París establece un sistema basado en la diferenciación de la obligación jurídica climática, en función de las circunstancias nacionales. Las Partes del tratado han presentado unas Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN) iniciales, que deben ser objeto de mejora cada cinco años, de forma que el control internacional se realiza fundamentalmente sobre el hecho de que se haya presentado la CDN, y que progresivamente se incremente la ambición climática. Se ha señalado que el abandono del Acuerdo de París podría calificarse como una violación grave de un elemento esencial del tratado comercial; teniendo en cuenta el sistema descrito, podría extenderse esta consideración a la no presentación de la CDN en el periodo previsto, y a la declaración de que no se cumple con el objetivo de ambición climática. En estos tres supuestos, sería difícil justificar que no se ha producido una violación de un elemento esencial del tratado, de forma que la Unión Europea quedaría compelida a hacer uso del procedimiento de suspensión.

El instrumento de la CDN es clave en el sistema del Acuerdo de París, que trata de fomentar la cooperación entre las Partes en el desarrollo de sus contenidos. La generalización de una cláusula climática de elemento esencial en los tratados comerciales suscritos por la Unión Europea podría fomentar esta cooperación, ya que actuaría como incentivo para que los potenciales socios incrementaran su intercambio en el marco de los sistemas de transparencia y contabilidad del Acuerdo de París. Se potenciaría así el cumplimiento de la previsión incluida en el Pacto Verde, que señala expresamente que “[l]a UE fortalecerá sus contactos con todos los socios a fin de aumentar el esfuerzo colectivo y de ayudarles a revisar y aplicar las contribuciones que hayan determinado a nivel nacional y a diseñar estrategias ambiciosas a largo plazo” (Comisión Europea, 2019a: 23). En este aspecto, la política comercial podría alcanzar los buenos resultados que —en relación a la promoción de Planes Nacionales de Adaptación al cambio climático en los países en vías de desarrollo— ya se han producido en el marco de la política de cooperación de la Unión Europea (Pérez de las Heras, 2015: 4).

c. Los compromisos en materia de participación y acceso a la información y justicia climática como elementos esenciales del tratado

Resulta de interés, por último, incluir algunas reflexiones sobre una tercera opción para el contenido de una cláusula ambiental sobre elementos esenciales, que, de nuevo, no resultaría incompatible con las anteriores. En este caso, la atención se situaría sobre los aspectos procedimentales de la protección ambiental, de forma que se establecería que los compromisos de las Partes en materia de participación y acceso a la información y justicia climática constituyen elementos esenciales del tratado. Se ha señalado, respecto de la cláusula democrática y de derechos humanos, la importancia de establecer mecanismos de supervisión, en los que se pudiera contar con la participación de la sociedad civil. Asimismo, en los capítulos sobre desarrollo sostenible se destaca también la importancia de esta participación en su implementación y supervisión, de forma que se incluyen diferentes estructuras que tratan de facilitarla¹⁸. De nuevo, en este ámbito aparece un elemento que podría ser calificado de esencial, ya que supone una pieza clave para asegurar el adecuado desarrollo de la protección ambiental

¹⁷ En este sentido, ver Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática de 20 de enero de 2020 (5033/20), par. 4; y Conclusiones de 25 de enero de 2021, par. 2.

¹⁸ En este sentido, el capítulo sobre desarrollo sostenible en el Acuerdo Unión Europea-Mercosur señala que el procedimiento de arreglo de controversias que incluye debe completarse con el desarrollo del mecanismo de consulta a la sociedad civil.

en los sistemas nacionales. Si bien en los regímenes establecidos por los diferentes tratados multilaterales ambientales se incluyen referencias a la participación, y al acceso a la información y la justicia, el debate en torno a la importancia de estos aspectos procedimentales de la acción ambiental no hace más que incrementarse cada día. Este aspecto se hace notar especialmente en una nueva corriente de movilización de la sociedad civil, que reivindica el acceso a la justicia como vía para asegurar la correcta implementación de los objetivos ambientales asumidos por las administraciones.

Al igual que en los apartados anteriores, la generalización de una cláusula con este contenido en los acuerdos comerciales de la Unión Europea mostraría un claro compromiso con su impulso internacional, e incentivaría la aceptación y la cooperación en torno a la mejora de los estándares de transparencia y participación. En el caso del Acuerdo Unión Europea-Mercosur, se da una circunstancia concreta que lleva a la oportunidad de que en este caso el contenido de la cláusula puede completarse con la referencia específica a tratados internacionales regionales, como serían los Acuerdos de Aarhus y Escazú¹⁹. Ambos instrumentos desarrollan una aproximación procedimental a la protección ambiental, de forma que tienen como objetivo asegurar la participación y el acceso a la información y la justicia ambiental. También en ambos casos, se trata de tratados regionales, abiertos a la participación en el ámbito de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, y para América Latina y el Caribe respectivamente. Tanto la Unión Europea como sus Estados miembros son Parte del Acuerdo de Aarhus, y acumulan una amplia práctica en su implementación. En lo que se refiere al Acuerdo de Escazú y conforme a su artículo 22, se requieren 11 prestaciones de consentimiento para su entrada en vigor. A finales de enero de 2021 se alcanzaron las 12 ratificaciones, por lo que entrará en vigor el 22 de abril de este mismo año. En relación a los Estados miembros del Mercosur, son firmantes Brasil, y Paraguay, pero no han procedido a la ratificación²⁰; mientras que Uruguay prestó su consentimiento el 26 de septiembre de 2019, y Argentina el 22 de abril de 2021.

En el caso particular del Acuerdo Unión Europea-Mercosur, la apuesta decidida de la Unión Europea por incluir expresamente la consideración como elementos esenciales de los compromisos de participación, y acceso a la información y la justicia ambiental, en su configuración en los Acuerdos de Aarhus y Escazú, supondría un importante respaldo a la aceptación y la implementación de este segundo instrumento. La Unión Europea tiene ya una amplia experiencia en la implementación del Acuerdo de Aarhus, y ha defendido en los diferentes foros internacionales la importancia de esta aproximación procedimental a la protección ambiental. En buena medida, la experiencia de este tratado es la que se recoge en el Acuerdo de Escazú, de forma que suponen dos expresiones de una misma aproximación a la necesidad de asegurar la eficacia de la implementación de los compromisos ambientales²¹. En este caso, la activación del procedimiento de suspensión presentaría más dificultad, ya que la práctica en la implementación del Acuerdo de Aarhus muestra la dificultad técnica que tendría la concreción de lo que podría calificarse como violación grave de estos compromisos. De nuevo, aquí se introduciría una cláusula de salvaguarda mediante la que reaccionar ante los incumplimientos más flagrantes que pudieran darse, y que ante las experiencias de persecución de defensores/as ambientales no pueden descartarse. No obstante, como se ha señalado, el impulso a la aceptación del tra-

¹⁹ Convenio sobre el Acceso a la Información, Participación del Público y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, adoptado en Aarhus el 25 de junio de 1998, en vigor desde 2001; y Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú el 4 de marzo de 2018, aún no en vigor.

²⁰ Brasil firmó el acuerdo el 27 de septiembre de 2018, pero no ha iniciado el trámite parlamentario; en el caso de Paraguay, el gobierno ha retirado el proyecto de la discusión parlamentaria (Nalegach y Astroza, 2020: 20).

²¹ En buena medida, el Acuerdo de Escazú incluye un contenido similar al modelo del Convenio de Aarhus, aunque con algunas cuestiones específicas cuya implantación abrirá un nuevo e interesante campo de actuación, como son las relativas a la protección de defensores/as ambientales, pueblos indígenas o grupos en situaciones vulnerables (Olmos Giupponi, 2019: 140).

tado y la colaboración en su implementación pueden observarse como ventajas importantes que se incardinarian, de nuevo, en el llamamiento incluido en el Pacto Verde Europeo para desplegar una diplomacia europea al servicio de los objetivos de protección ambiental y acción climática.

4. Conclusiones

En el presente estudio se ha analizado la conveniencia de introducir en el acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercosur una cláusula en la que se declarasen como elementos esenciales del tratado aspectos de protección ambiental, al tiempo que se reflexiona sobre las ventajas que podría tener esta técnica si se generalizara en los acuerdos comerciales europeos. La Unión Europea exige la introducción de una cláusula democrática para la aceptación de tratados comerciales con Estados terceros, y esta práctica es la que ha servido de modelo a lo largo de todo el análisis. En el derecho originario de la Unión Europea, se muestra un claro mandato de promoción del desarrollo sostenible, que se articula como uno de sus objetivos. La protección ambiental adquiere un carácter transversal para el derecho europeo, y se configura, asimismo, como uno de los objetivos de la acción exterior, y particularmente de la política comercial. Mediante el Pacto Verde Europeo se configura una hoja de ruta con la que alcanzar ambiciosos objetivos ambientales tanto en su acción interior como exterior. Conforme a estos instrumentos, la Unión Europea asume unos ambiciosos compromisos ambientales con los que debe ser coherente su política comercial.

De acuerdo con los planteamientos desarrollados, las ventajas de introducir una cláusula ambiental de elementos esenciales se concretan en dos ámbitos. Por un lado, supone una salvaguarda jurídica para la Unión Europea, que podría activar el mecanismo de suspensión del tratado si se produjera una violación grave relativa a los aspectos ambientales que han sido reconocidos como esenciales. En un caso como el del Acuerdo Unión Europea-Mercosur, este aspecto podría ser de especial relevancia ante el recelo de los socios europeos respecto del cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos. Por otro lado, al declarar como esenciales aspectos ambientales en los tratados comerciales, la Unión Europea proclama su compromiso con los ambiciosos objetivos ambientales que ha asumido, y la ineludible interrelación de estos y su política comercial. Dada la posición de la Unión Europea en el mercado internacional, esta postura puede incentivar a terceros Estados a avanzar en la mejora de estándares ambientales, y a participar y cooperar en la gobernanza internacional ambiental. De esta forma, la política comercial se integraría como un ámbito más en el que desarrollar la diplomacia para el Pacto Verde que este texto propugna.

Teniendo en cuenta la experiencia que aporta la práctica relativa a la cláusula democrática, puede señalarse lo apropiado de que mediante la cláusula ambiental se introduzcan dos preceptos en el tratado. El primero, en el que se declaren expresamente como elementos esenciales aspectos ambientales; el segundo, relativo al procedimiento para la suspensión o terminación del tratado, ante la violación grave de estos elementos esenciales. Se pueden encontrar múltiples formulaciones para el contenido ambiental de la declaración de elementos esenciales, y para su elección debe tenerse en cuenta que tendría que facilitar su activación, estableciendo referencias que permitan limitar el carácter discrecional de su utilización, y la introducción de información en el procedimiento de suspensión. En el desarrollo de este trabajo, se han apuntado tres posibilidades para estas referencias ambientales, que no son excluyentes entre sí, de forma que podrían incluirse conjuntamente.

En una primera opción, puede incluirse una referencia general a la protección ambiental, de forma que se señalara que las políticas de protección ambiental inspiran la acción de las Partes y constituyen un elemento esencial del tratado. Para una mayor concreción de las posibles violaciones de este ele-

mento esencial, se incluirían referencias concretas a los principales principios de carácter ambiental, y a los principales tratados de protección ambiental, de forma que en la cláusula se introdujera una referencia a que los principios generales de Derecho Internacional del Medio Ambiente, y los compromisos asumidos por las Partes en los tratados multilaterales ambientales constituyen un elemento esencial del acuerdo. La introducción de una cláusula de este tipo debería integrarse en una aproximación que promoviera la mejora de los aspectos relativos a la protección ambiental en todo el texto del tratado, y se acompañase de un reforzamiento del capítulo sobre desarrollo sostenible. La introducción de esta cláusula incluye como ventaja específica, además de las referidas de forma general, la posibilidad de que los aspectos ambientales sean tenidos en cuenta en todas las controversias que surjan en el tratado. Como puede observarse en el Acuerdo Unión Europea-Mercosur, y es práctica habitual, las controversias surgidas en el marco del capítulo sobre desarrollo sostenible deben resolverse en un procedimiento que prima la negociación de las Partes frente a la posibilidad de introducir medidas coercitivas. No obstante, al aceptarse por las Partes expresamente que la protección ambiental —y, en particular, principios generales ambientales y compromisos de tratados multilaterales— supone un contenido esencial del tratado, se posibilita que puedan ser utilizados estos criterios en las controversias comerciales que surjan conforme a otros capítulos del tratado.

Una segunda opción supone incluir en la cláusula una referencia específica al Acuerdo de París, de forma que se declare que las Partes consideran su implementación como elemento esencial del acuerdo comercial. En el Pacto Verde ya se ha señalado la posición de la Comisión, a favor de considerar el cumplimiento de este tratado climático como elemento esencial de los acuerdos comerciales globales y, por tanto, proclive a generalizar esta aproximación en su acción comercial. De esta forma, se potencia la interrelación entre los instrumentos climáticos y comerciales, y se promueve el avance hacia la neutralidad climática. En esta opción, el contenido de la cláusula resulta más concreto, y se limita en cierta medida la discrecionalidad en la apreciación de una violación grave. Como tercera opción, se incluye la posibilidad de señalar como elementos esenciales del tratado los compromisos con la participación, y el acceso a la información y la justicia ambiental. En este caso, la cláusula también se concreta, aunque la principal ventaja en este caso resulta de la apuesta por promover este aspecto procedimental de la protección ambiental. La Unión Europea ha defendido la importancia de esta aproximación para dotar de eficacia a la acción ambiental, y al incluir este aspecto en la cláusula puede incentivar la adopción de mejores estándares en los sistemas nacionales. En el caso del Acuerdo Unión Europea-Mercosur, se puede incluir una referencia específica a los Acuerdos de Aarhus y Escazú, de forma que se incentive la aceptación e implementación de este último.

La Unión Europea ha asumido unos ambiciosos objetivos de protección ambiental a implementar en su acción interna, y liderar en su acción internacional. No puede olvidarse que este es el contexto en el que desarrollar la reflexión sobre la introducción de una cláusula ambiental de elementos esenciales en los tratados comerciales de la Unión Europea. Ante todo, la cláusula ambiental puede convertirse en una herramienta jurídica más en un complejo camino hacia una transición socioecológica global.

Referencias bibliográficas

- AMBEC, M. S. *et al.* (2020): *Rapport au Premier ministre. 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*, de 7 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.gouvernement.fr/partage/11746-rapport-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-ue-mercosur> (consultado el 31 de diciembre de 2020).
- BRANDI, C.; BLÜMER, D., y MORIN J.-F. (2019): “When Do International Treaties Matter for Domestic Environmental Legislation?”, *Global Environmental Politics*, vol. 19, 4, pp. 14-44.

- COMISIÓN EUROPEA (2010): “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, COM(2010) 2020 final, Bruselas.
- (2015): “Comercio para todos: Hacia una política de comercio e inversión más responsable”, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 14 de octubre de 2015, COM(2015) 497, Bruselas.
- (2019a): “El Pacto Verde Europeo”, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 11 de diciembre de 2019, COM(2019) 640 final, Bruselas.
- (2019b): “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de los Acuerdos de Libre Comercio”, 1 de enero de 2018 - 31 de diciembre de 2018, de 14 de octubre de 2019, COM(2019) 455 final, Bruselas.
- (2019c): “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de los Acuerdos de Libre Comercio”, 1 de enero de 2019 - 31 de diciembre de 2019, de 12 de noviembre de 2020, COM(2020) 705 final, Bruselas.
- (2019d): “Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement: Chapter Trade and Sustainable Development”, Nota de prensa, 12 de julio de 2019, Bruselas. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158166.%20Trade%20and%20Sustainable%20Development.pdf (consultado el 31 de diciembre de 2020).
- CORTI VARELA, J. (2017): “Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: la diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 57, pp. 167-192.
- GILES CARNERO, R. (2017): “La contribución de la Unión Europea al desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático: el paquete europeo sobre clima y energía en el contexto de la acción internacional”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 57, 2017, pp. 193-215.
- KOCH, S. (2015): “A Typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union”, *World Development*, 75, pp. 97-108.
- LSE CONSULTING (2020): *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Final Interim Report*, London School of Economics, pp. 1-289. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/february/tradoc_158621.pdf (consultado el 31 de diciembre de 2020).
- MANERO SALVADOR, A. (2020): “La política comercial común de la Unión Europea y el desarrollo sostenible”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 66, pp. 603-627.
- NALEGACH, C. y ASTROZA, P. (2020): “La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú”, *Documentos de Trabajo*, nº 40 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina, pp. 1-31. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/12/DT_FC_40.pdf (consultado el 31 de diciembre de 2020).
- OLMOS GIUPPONI, B. (2019): “Fostering environmental democracy in Latin America and the Caribbean: An analysis of the Regional Agreement on Environmental Access Rights”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 28, pp. 136-151.
- PARLAMENTO EUROPEO (2006): Resolución del Parlamento Europeo sobre la cláusula sobre derechos humanos y democracia en los acuerdos de la Unión Europea (2005/2057(INI)), *Diario Oficial*, nº 290 E, 29 de noviembre de 2006, Bruselas.
- (2020a): European Parliament Resolution of 7 October 2020 on the Implementation of the Common Commercial Policy: Annual report 2018, (2019/2197(INI), Bruselas.
- (2020b): European Parliament Resolution of 16 September 2020 on the EU’s Role in Protecting and Restoring the World’s Forests (2019/2156(INI)), Bruselas.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B. (2015): “The European Union’s external Policy on climate change adaptation: from conditionality-driven action to sustainable development”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*,

- vol. 6, 2, pp. 1-24. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/1581> (consultado el 31 de diciembre de 2020).
- (2020): “La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 72, 2, pp. 117-141.
- (2015): “The European Union’s external Policy on climate change adaptation: from conditionality-driven action to sustainable development”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 6, 2, pp. 1-24. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/1581> (consultado el 31 de diciembre de 2020).
- SANAHUJA, J. A. (2020): “Acuerdo Mercosur-UE: por una cláusula ambiental vinculante”, *El Observador*, Latinoamérica, 21. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/acuerdo-mercosur-ue-por-una-clausula-ambiental-vinculante-2020101421240> (consultado el 31 de diciembre de 2020).
- SANAHUJA, J. A. y RODRÍGUEZ, J. D. (2019): “Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización”, *Documentos de Trabajo*, nº 13 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina, pp. 1-29. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT_FC_13.pdf (consultado el 31 de diciembre de 2020).
- SCHULZE, K. y TOSUN, J. (2013): “External dimensions of European environmental policy: An analysis of environmental treaty ratification by third states”, *European Journal of Political Research*, vol. 52, 5, pp. 581-607.
- SEAE (2016): “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea”, Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Bruselas.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (2017): “Dictamen 2/15 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, 16 de mayo de 2017, ECLI:EU:C:2017:376, Luxemburgo.



Fundación Carolina, febrero 2021

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT44>

Cómo citar:

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* nº 44 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

