

La Protección del Medio Ambiente. Proyecciones normativas en el MERCOSUR

por Micaela Ollacarizqueta*

• Resumen

Este artículo aborda el estudio de los desarrollos normativos en materia medio ambiental del MERCOSUR, tanto a nivel de bloque como a nivel de los Estados Partes, resaltando la importancia que la preservación del medio ambiente reviste para los países de la región, altamente dependientes de sus exportaciones de materias primas.

■ Palabras clave

MERCOSUR - normativa - medio ambiente

• Abstract

This article focuses on the environmental regulation developed in MERCOSUR, either at regional or national level. It studies the importance the preservation of the environment for this group of countries highly dependent on exports of raw materials.

■ Key words

MERCOSUR - regulation - environment

Consideraciones Generales

El auge de la integración en la región, con el surgimiento del MERCOSUR a través de Tratado de Asunción, como esquema más acabado en estas latitudes, viene acompañado por una real toma de conciencia sobre la importancia del medio ambiente y la consiguiente necesidad de protegerlo como legado para las futuras generaciones. Fruto de esta nueva concepción es convocada la Cumbre de la Tierra; en nuestro vecino Brasil.

Estos dos acontecimientos ubicados témporo-espacialmente a comienzos de la década del noventa en nuestra región, sirven como punto de partida para desandar las particularidades que asumió el tópico medioambiental en el MERCOSUR. A esos fines, resultará de vital importancia la consagración normativa que se le ha dado a la temática, que prescindiendo de llevar a cabo un repaso histórico minucioso desde su fundación en 1991 hasta nuestros días, será abordada analizando los avances experimentados hasta el momento y las cuentas pendientes que aún observa sobre el tema en cuestión.

El análisis pretendido será llevado a cabo considerándolo atravesado por dos cuestiones no menores: el primero, vinculado a rol que se le ha dado a la sociedad civil en la reivindicación y tratamiento de la ecología como asunto nodal de la agenda del MERCOSUR, y por otra parte –y con innegable protagonismo– la vinculación con el comercio, con las consiguientes fricciones y dilemas que esa relación suele generar.

De esta manera se trata de explicitar el modo en que el MERCOSUR ha iniciado su labor protectoria del medio ambiente y de los recursos naturales locales, individualizando sus avances y potencialidades, e identificando sus debilidades; todo ello contextualizado en una etapa que encuentra al bloque con manifiesta voluntad de expansión.

I. MERCOSUR y Recursos Naturales.

Progreso vs. Conservación

Abordar la temática ambiental más seriamente con propósitos dirigidos a la armonización de sus legislaciones en la materia –y de ese modo, reducir al mínimo las asimetrías existentes entre los socios–, resulta de suma importancia en el MERCOSUR, entre otras cosas, por la preponderancia que los recursos naturales tienen como base para el desarrollo en los estados partes. Bonyuan explicita la realidad de los países de la región,

* Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI, Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Abogada (Universidad Católica Argentina). E-mail: micaela.ollzqta@live.com.ar



“que viven de la explotación de los recursos naturales, [y] se ven obligados, en muchos casos, a fin de mantener en equilibrio la balanza comercial o para evitar el endeudamiento o el empobrecimiento crecientes, a una explotación no sustentable de aquellos, degradando suelos, aguas, y alterando la biodiversidad. Por ejemplo elevando el uso de fertilizantes para una mayor producción agrícola, generando un rápido agotamiento de la productividad del suelo” (BONYUAN, 2011:1).

Es sabido que los países integrantes del bloque se han consolidado como exportadores de materias primas, adoptando así un estilo de desarrollo fundado en el aprovechamiento de los recursos naturales -esencialmente las oleaginosas-, asegurando el ingreso constante de divisas. Ello trajo como consecuencia la necesidad de maximizar las ventajas del suelo a través de la expansión de la frontera agropecuaria, llevándose consigo valiosas extensiones de bosques. En Brasil la “invasión” de la Amazonia a través de la construcción de la ruta trans-amazónica o la implementación de políticas migratorias, en aras de promover el desarrollo económico y aliviar la pobreza, forzó el desplazamiento de comunidades indígenas enteras (SMITH, 1996:253).

El “boom minero” es muestra de este modelo de desarrollo acuñado en la región: habiéndose sumado a aquél, países extractivistas no tradicionales como Brasil o Argentina, representa una de las mayores preocupaciones entre ecólogos y ambientalistas, en tanto los más ambiciosos proyectos mineros resultan cuestionados por eludir los más elementales estudios de impacto ambiental, trayendo consecuencias devastadoras al paisaje local.

A ello se le adiciona la trascendencia y permeabilidad que asumen los problemas ambientales, caracterizados por extenderse más allá de las fronteras de un Estado. Estas características que llevan a definir al Derecho Ambiental como “supranacional” (BUSTAMANTE ALSINA, 1995, en BONYUAN, 2011: 2), vuelven necesaria a la cooperación internacional entre los Estados para prevenir y resolver eventuales daños ecológicos. El hecho de constituirse como responsables comunes de las riquezas naturales presentes en los ecosistemas compartidos (tales como el Acuífero Guaraní o la Cuenca del Plata¹, que frente a la anunciada crisis del agua deviene necesaria su protección y uso racional, por ser importantes reservorios de este recurso estratégico) se presenta como un plus que exige una labor coordinada de los países socios del MERCOSUR para trabajar mancomunadamente en la cuestión.

Asunto no menor son los problemas medioambientales y sus efectos, caracterizados por la misma trascendencia y fuerza expansiva antes apuntada. Basta señalar los inconvenientes generados a partir de la instalación de las plantas papeleras ENCE y Botnia, en la margen del Río Uruguay, y las repercusiones que ha tenido en la relación bilateral argentino-uruguayana. A esto se vincula la falta de una instancia jurisdiccional supranacional independiente que pueda dar respuestas efectivas ante supuestos de estas características.

Las obras de infraestructura, tan necesarias en aras de fortalecer las relaciones de vecindad entre los países y la integración física entre ellos, inciden directamente en el mantenimiento de la integridad ambiental. A esos fines sirven de ejemplos la hidrovía Paraná-Paraguay o el Puente Colonia-Buenos Aires, que entre sus impactos incluyen “modificaciones a la morfología organizativa del territorio, hasta cambios culturales, económicos y por supuesto ambientales”, como el corrimiento de la frontera agrícola en pos del turismo y la urbanización (MOLTKE y RYAN, 2001:6).

Hasta aquí, se hace explícita la importancia que los recursos naturales tienen para el bloque regional, como así también la necesidad de redoblar los esfuerzos dirigidos a protegerlos. En ese sentido se destacan la cooperación y la coordinación de políticas, como los instrumentos más valiosos para la conservación y la protección de los ecosistemas (MOLTKE y RYAN, 2001:5).

II. Regulación Jurídica Medioambiental

Tomando el esquema propuesto por Bec (1997:202) se pueden advertir –en función de su naturaleza intergubernamental- dos niveles diferentes de regulación dentro del MERCOSUR. Uno, que podríamos denominar interno, que se lleva a cabo en el marco de cada estructura estatal (en sus diferentes niveles: nacional, provincial y municipal/comunal), que “debe tender a la armonización”. El otro presupone una “regulación coordinada” atento a la existencia de asuntos de interés común para sus miembros. Por razones de pertinencia, me detendré en el análisis de este último nivel, sin perjuicio de realizar oportunamente algunas referencias someras a los ordenamientos jurídicos internos.

A nivel regional y sin pretender ahondar en aspectos históricos pueden citarse el Tratado de Asunción que conforma el derecho de fondo del MERCOSUR, que recepta la preocupación que por entonces tenían los principales

1. Involucra a los cuatro socios originarios más Bolivia.



mandatarios de los cuatro países “fundadores” y que quedó consagrada en el propio Preámbulo al señalar que su objetivo, dirigido a la ampliación de los mercados, la integración y el desarrollo económico con justicia social “debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente”, entre otros.

Su reconocimiento no se agota allí. Dentro del Capítulo N° 1 que menciona los propósitos, principios e instrumentos, y practicando una interpretación más amplia, Colacrai de Trevisán entiende que el art. 5 inc. d) incluye una nueva referencia al tema: en la expresión “La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes”,

“quedan comprendidos tanto los recursos naturales como el factor humano, a la vez que también entran en esa consideración los procesos de utilización de los diversos recursos, la calidad de la producción, la relación comercio-medio ambiente, sólo para mencionar algunos” (COLACRAI DE TREVISÁN, 1998:303).

Por su parte Andorno agrega el art. 1° del mismo tratado, el cual en su última parte refuerza el compromiso asumido por los Estados signatarios de “armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración” que, entiende, incluye la implementación de una política común de protección al medio ambiente (ANDORNO, 2004:12-13).

El sostenimiento del **principio precautorio** también se presenta como eje nodal en lo que a protección del ambiente refiere dentro del MERCOSUR. De esta manera, y frente a riesgos potenciales de daño ecológico grave e irreversible², se ordena tomar todos los recaudos posibles tendientes a su identificación y evaluación, y posteriormente, procurar la reducción o eliminación de sus efectos.

Es de destacar que, si bien no se lo ha mencionado en el Tratado de Asunción, Moltke y Ryan interpretan que sí se lo ha hecho –aunque tímidamente– en la Directriz N° 5, de las “Directrices básicas en materia de política ambiental” de 2004, como así también en el “Acuerdo sanitario y fitosanitario entre los Estados parte del MERCOSUR”, en los artículos 2.2 y 5.2 (Dec. CMC 6/96) (MOLTKE y RYAN, 2001:26). Con él, el bloque adoptó el “Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” (AMSF) de la OMC, el cual,

“enfatisa la necesidad de basar las medidas sanitarias y fitosanitarias en principios científicos que justifiquen aportar una mayor protección a la salud y a la vida de las personas y animales y a la preservación de los vegetales. Tales normas no deben ser aplicadas de manera discriminatoria, arbitraria o injustificable, como tampoco deben constituir una restricción encubierta al comercio agrícola internacional” (LARACH, 2003:10).

De esta manera, el MERCOSUR ratificó un postulado fundamental ya consagrado en otros documentos de carácter internacional tales como el Convenio de Basilea de 1989 sobre el control de los movimientos transfronterizos en los residuos peligrosos y su eliminación (art. 4 inc. 2.c) o la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (Principios 7 y 15), entre otros.

Otro hito lo constituye la adopción del **Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR** (en adelante AMMAM), que por Decisión CMC N°02/01 y firmado en Asunción el 22 de Junio de 2001, postula en su preámbulo que el “pilar ambiental” contribuye junto a los pilares económico y social al desarrollo sustentable, ratificado en su artículo 4° como sustrato para la realización de su objeto. Explicitó la necesidad de contar con una regulación marco protectora del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales autóctonos. Es de notar que en sí mismo significó un avance fijando un piso sobre el cual comenzar a trabajar sobre la cuestión. Sin embargo “no contiene ninguna norma de ejecución directa, razón por la cual no puede ser aplicado directamente” (BONYUAN, 2011:4).

Se reafirmaron los compromisos asumidos en Río, en oportunidad de la Cumbre de la Tierra de 1992, consagrados en la Agenda 21, y se insiste en la importancia de la cooperación entre los países como vía para realizar los propósitos perseguidos en la materia (Capítulo III). Tras la aprobación de los cuatro Estados socios, entró en vigor el 22 de Junio de 2004.

Su antecedente más inmediato lo constituyen las ya mencionadas “**Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental**” de 1994 (Res. GMC 10/94) que fija puntos básicos sobre los cuales se debería trabajar en la protección del medio ambiente en la región, aún mencionando otras cuestiones tales como competitividad o turismo interregional sustentable.

2. A ello debe agregarse que no exige la certidumbre científica, pues el mismo resulta operativo frente a la “posibilidad de riesgo” que “naturalmente deben tener cierta apoyatura en los conocimientos científicos alcanzados al tiempo de su implementación” (Andorno, 2004: 3).



“Su valor reside en que constituyen un marco apropiado para un proceso de integración y cubren un amplio espectro de cuestiones que abarcan condiciones de competitividad, adopción de prácticas no degradantes en el uso de los recursos naturales y en el desarrollo de las actividades turísticas, empleo de tecnologías limpias hasta la necesaria armonización de la legislación y la coordinación de criterios ambientales comunes para la negociación del MERCOSUR a nivel internacional” (COLACRAI DE TREVISÁN, 1998:307).

Desde el reemplazo de la Reunión Especializada de Medio Ambiente (en adelante REMA) por el Subgrupo de Trabajo N° 6 Medio Ambiente (en adelante SGT N° 6) en 1995 tras la Declaración de Taranco, se insistió en la creación de un instrumento jurídico para el MERCOSUR. Hasta entonces las prioridades habían estado centradas en el relevamiento y comparación de las legislaciones ambientales estatales existentes, como medida preliminar de cara a futuras tareas de armonización, labor que fue encomendada a la REMA. En 1999, con los objetivos de dotar al MERCOSUR de una base jurídica más sólida en materia medioambiental para los actores interesados y sobre aquella iniciar la tan pretendida armonización normativa en consonancia con los propósitos de su tratado fundacional, y dar jerarquía a la temática en consideración junto a los postulados incluidos en la “Directrices Básicas...” de 1994, se elaboró un Proyecto de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente (LACIAR, 2003:90). Sin embargo, la falta de consenso a instancias del GMC tras algunas divergencias entre las delegaciones, hicieron que aquellas intenciones se vieran momentáneamente postergadas.

El reconocimiento a nivel regional de postulados vinculados a la protección del medio ambiente (a las que se suman otros tratados y convenciones internacionales celebrados por fuera del bloque) vitales para protección de los ecosistemas autóctonos comunes, indudablemente sirvieron de punto de partida para que cada uno de los Estados miembros nutriera su normativa interna, ya sea por vía de la internalización legislativa de tales documentos o simplemente receptando sus postulados fundamentales.

Es así que expresiones como armonización y “reducción de asimetrías” se han vuelto una constante al referirse al bloque regional, aún más cuando se alude a las deudas que presenta respecto a la temática ambiental, en su estructura orgánica y en su funcionamiento, pese a cumplirse ya más de dos décadas desde su creación. Y no es raro que así sea, máxime en el contexto geográfico en donde el Mercado Común del Sur se inserta: América Latina adolece de una cierta debilidad el área en cuestión y son tími-

dos los avances que hasta el momento se han registrado no sólo como “subsistema” sino también en un análisis más desagregado al estudiar país por país.

Ello habilita a referirse a otro inconveniente que el MERCOSUR debe enfrentar y que influye directamente en el objetivo de reducción de asimetrías en el plano medioambiental, aunque no es exclusivo de éste área, sino por el contrario, se comunica al proceso integrador en su conjunto.

La fragilidad jurídico-institucional del proceso de integración mercosureño -producto de su naturaleza intergubernamental- sumado a la reticencia por parte de los estados socios respecto al proceso de internalización normativa a su ordenamiento -enraizado en la disparidad de mecanismos creados a tal efecto y consagrados en los respectivos textos constitucionales- impiden la adopción de posturas unificadas en la protección del medio ambiente. A modo de síntesis, y sin efectuar un análisis exhaustivo, que excedería los objetivos del presente; Paraguay en los artículos 137, 141 y 145, y Argentina en el artículo 75 inciso 22 y 24 de sus respectivas Constituciones, resultan más decisivos en sus preceptos fundamentales, consagrando verdaderas “fórmulas constitucionales habilitantes” para la inserción de la normativa regional en el ordenamiento jurídico interno. Del mismo modo, lo hace la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 153, recientemente incorporada al bloque como miembro pleno.

Por su parte Brasil, en el art. 4° de su Carta Magna; y Uruguay, en el art. 6° de su texto fundamental, incluyen una clara visión aperturista hacia los procesos de integración regionales. Sin embargo, en ambos casos los problemas se suscitan respecto a la jerarquía adquirida por los tratados internacionales y/o “normativa regional”, y eventuales colisiones entre ellos y la ley interna estadual, ante la ausencia de disposiciones esclarecedoras sobre el asunto. En este sentido, ha resultado por demás de valiosa la labor jurisprudencial de los máximos decisores judiciales en cada estado: en sentido concordante el Tribunal Federal Brasileño y la Corte Suprema de Justicia de Uruguay han hecho aplicación del adagio latino “Lex posteriori derogat priori”, dando lugar al supuesto que una ley nacional posterior derogue la eficacia de un tratado, cuando ambos regulen el mismo asunto de modo contradictorio (SCOTTI, 2010:90-91).

Concluyendo, bien puede afirmarse que a nivel regional se han evidenciado sendos progresos: se percibe una activa producción normativa sobre el tópico medioambiental dirigido a la coordinación de políticas sobre asuntos de interés común para los Estados parte. Sin embargo, el carácter programático de buena parte de ella, revela un comportamiento más “prudente”, sobre el que se debería profundi-



zar la labor. En lo atinente al ámbito interno, el escenario es desalentador: la endeblez del aparato jurídico institucional y la disparidad de mecanismos constitucionales relativos a la integración y jerarquía normativa, ralentizan la armonización deseada y desalientan la asociación regional por ser generadoras de inseguridad jurídica para los Estados participantes.

III. Medio ambiente y participación social

La trascendencia alcanzada por los problemas medioambientales en el último tiempo, motivó una mayor movilización social y un escenario internacional poblado de una multiplicidad de actores de diversa escala que encarnaron las principales demandas en pos de la protección de los ecosistemas naturales. Tal fenómeno fue puntualizado como saludable en ocasión de la Cumbre de la Tierra de 1992 lo que, recogido por Andorno ha quedado plasmado en la Declaración de Río en su artículo 10:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional toda persona deberá tener la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos” (ANDORNO, 2007:163).

Tal fenómeno ha generado una pérdida del carácter estatocéntrico del sistema a nivel global. Particular observación efectúan en este sentido Moltke y Ryan al señalar que,

“la globalización ha dado un fuerte impulso al surgimiento de valores y actores que participan en el debate desde una perspectiva de gobernabilidad amplia y multidimensional. Es aquí donde comienzan a ganar espacios las lógicas locales y también las transnacionales” (MOLTKE y RYAN, 2001:17).

El MERCOSUR, no se ha mantenido al margen de aquel fenómeno, y los grupos intermedios y ONGs han asumido un mayor protagonismo liderando los reclamos por la protección de recursos naturales locales. Tal es el caso de “Fundación Reserva del Iberá” (Argentina) Coalición Ríos Vivos (Brasil), Fundación M^a Biguá (Argentina), Rede Pantanal (Brasil, Bolivia y Paraguay), Cultura Ambiental (Uruguay), Sobrevivencia (Paraguay), Paz & Natureza Pantanal (Brasil), entre otras, las que han observado una tímida proyección regional.

Muchas de las organizaciones ambientalistas han asumido un rol preponderante, interviniendo activamente en el monitoreo de los proyectos de infraestructura. La mayor muestra de trabajo articulado lo constituye la “Alianza Sistema”, que nuclea diversas organizaciones socioambientales de la Cuenca del Plata dedicadas a la preservación y sustentabilidad del sistema de humedales Paraguay-Paraná (DANERI, 2010:572).

Ya en oportunidad de la II Reunión del SGT N° 6, se reveló el interés por asegurar un grado de participación al sector privado. Definido como “aquel que tiene interés directo en cualquiera de las etapas del proceso de producción, distribución y consumo”, se procuró su intervención, en un cupo mínimo por cada estado miembro, en las sesiones a nivel cuatripartito del subgrupo, que se haría extensiva a las ONGs (COLACRAI DE TREVISÁN, 1998:309). Los criterios de participación fueron recogidos en la Dec. CMC 04/91, en su capítulo VII y de ese modo se disciplinó su participación para los años siguientes en el ámbito del SGT N° 6, además de la intervención que le es garantizada a través del Foro Consultivo Económico y Social, como órgano representativo de los sectores económicos y sociales.

Sin perjuicio de ello se ha insistido en este aspecto: el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, acentuó en su preámbulo el fomento de “la participación de la sociedad civil en la protección del medio ambiente y en la utilización sustentable de los recursos naturales”, lo que se halla reforzado en el art. 3 inc. e): entre las acciones que deberán observar los Estados partes incluye el de promover aquella participación.

En idéntico sentido, y con mayor especificidad, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa celebró en 1998 “la Convención de Aarhus”³. La misma sentó las bases en materia de participación pública y acceso a la información en el proceso de toma de decisiones gubernamentales sobre problemas ambientales, favoreciendo de ese modo una relación transparente entre la ciudadanía y los gobiernos. Contempla también los mecanismos de acceso a la justicia, útiles en caso de verse vulneradas o insatisfechas las garantías por ella contempladas. Kofi A. Annan, por entonces Secretario General de las Naciones Unidas, destacó el aporte significativo que ha tenido la adopción de la Convención de Aarhus en el desarrollo del Derecho Internacional Ambiental; enfatizando su carácter global –a pesar de haberse gestado en el ámbito regional– por ser una clara expresión del Principio 10 de la Declaración de Río. Asimismo, la definió como la iniciativa más ambiciosa relativa a la “democracia ambiental” llevada a cabo bajo los auspicios de la ONU, destinada a servir como marco global

3. Bajo el nombre de “Convención sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones, y acceso a la justicia en temas medioambientales”, fue firmada en Dinamarca el 25 de Junio de 1998, entrando en vigor el 30 de octubre de 2011.



para el fortalecimiento de los derechos medioambientales de los ciudadanos (UN/ECE, 2000).

Si bien ha sido suscripta en el contexto regional europeo queda abierta la posibilidad, y con sujeción a ciertos recaudos, a la adhesión de otros Estados que no conforman la CEE. De hecho, se recomienda la adhesión del bloque a la Convención de Aarhus “a efectos de armonizar la legislación ambiental mercosureña y fortalecer así el proceso de integración como compromiso asumido por los signatarios del Tratado de Asunción del 26 de Marzo de 1991, y reiterado en documentos posteriores” (ANDORNO, 2007:169).

Para finalizar, Negro, califica al MERCOSUR de acuerdo al grado de participación ciudadana, como un proceso de integración de naturaleza verticalista intermedio, en tanto que las personas jurídicas y físicas “tienen participación directa a través de instituciones intermedias integradas por ellas o representantes libremente elegidos. En general, estas instituciones cumplen tareas de consulta y asesoramiento” (NEGRO, 2010:48), citando a título ejemplificativo al Foro Económico y Social. Sin perjuicio de ello, destaca “un atisbo de la naturaleza horizontal” luego de los Protocolos de Brasilia, Ouro Preto y Olivos, en lo que refiere a la potestad recursiva de los particulares (NEGRO, 2010:49), canalizada a través de la Sección Nacional del Grupo Mercado Común de su Estado.

IV. La tríada Medio Ambiente-Comercio-Derecho en el MERCOSUR

El debate respecto a la relación medio ambiente-comercio irrumpe en la escena internacional hace ya más de cuarenta años en el marco del GATT, oportunidad en la que se reconoció aquel vínculo, creándose en consecuencia, en 1971, el “Grupo MACI” (Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional), propuesto como foro para la discusión de cuestiones ambientales relacionadas con el comercio y la incidencia de medidas ambientales sobre el comercio internacional.⁴

Desde allí hasta nuestros días se ha venido discutiendo sobre este conflictivo vínculo respecto del cual no se han arribado a acuerdos, y por lo demás ha significado verdaderos obstáculos para lograr el consenso en los diversos foros internacionales. A ello se suma el componente “jurídico” cuando se pretende disciplinar las fricciones emergentes de aquella ligazón.

Resulta ineludible, entonces, poner énfasis en la relación triangular que se presenta entre la temática ambiental, el

Comercio y el Derecho, o si se prefiere, la regulación normativa que se le han dado a los diversos aspectos surgidos a raíz de las interacciones en ese contexto.

Y no resulta un tema menor en el MERCOSUR, que no ha escapado al fenómeno descrito. Desde sus comienzos se advirtió que el aspecto político-económico resultaba primordial para los socios; ello quedó plasmado en el objetivo por antonomasia dirigido a la conformación plena de un Mercado Común, generador de oportunidades para las economías del área, y consolidando allí una zona de paz, a través del fortalecimiento de sus instituciones y del sistema democrático. Sobre esa base fue estructurando su normativa, sus propósitos, su estructura orgánica y su funcionamiento⁵. Sobre estos mismos cimientos fue, con el correr de los años, expandiéndose a otras áreas procurando alcanzar un bloque más acabado, ambicioso y abarcativo.

La importancia que esta tríada asume en el marco del MERCOSUR queda plasmada en el propio contenido de las normas que se fueron dictando por los diferentes órganos estatuidos: gran parte de aquel bagaje legislativo medioambiental, refiere o atraviesa actividades económicas claves para la consolidación del pretendido mercado común, transporte o política energética por citar algunas. Inclusive, es de notar que muchas de aquellas han tenido un órgano de origen distinto al SGT N° 6, tales como el SGT N° 2 (hoy Aspectos Institucionales) o el SGT N° 5 (hoy Transportes). A título ejemplificativo pueden señalarse:

- ▶ Dec. CMC 2/94 – Acuerdo sobre transporte de Mercancías Peligrosas en el MERCOSUR: se considera que el transporte de mercancías peligrosas debe garantizar la seguridad del medio ambiente. De ahí la necesidad de contar con un marco jurídico común para disciplinar la actividad, regulando su transporte, embalaje e identificación, entre otros.
- ▶ Resol. GMC 57/93 – Directrices de políticas energéticas en el MERCOSUR: considerando la importancia de la energía para el desarrollo socioeconómico de los países del MERCOSUR y por ello la necesidad de coordinar políticas energéticas para una utilización eficaz de los recursos, la optimización de la producción y del uso de las fuentes de energía, y fundamentalmente su uso racional y su conservación, lo que incluye también mitigación de impactos sobre el medio ambiente resultantes de su producción e incorporación de los costos ambientales a los costos de la energía.
- ▶ 'PResol. GMC 09/91 – Normas técnicas armoniza-

4. “Primeros años: Inicio del debate sobre el medio ambiente en el GATT y la OMC” (05/03/2013) <http://www.wto.org>

5. Lo dicho, no impide reconocer que el elenco de temas que integraban la joven agenda del recién surgido bloque atravesaban cuestiones medioambientales tales como: políticas agrícolas e industriales, normas técnicas, entre otros.



das sobre requisitos de seguridad, ruidos y emisiones vehiculares: los países socios del bloque explicitan su preocupación por los efectos nocivos generados por las emisiones de los vehículos, contaminación por gases y ruidos a causa de la creciente circulación automotora; y en consecuencia manifiestan la necesidad de definir exigencias básicas comunes para tal circulación, considerando el medio ambiente.

Es de notar que previo a la creación de la REMA y su sustitución por el SGT N° 6, al carecer de una oficina o grupo que centralizara toda la labor relativa a la protección ambiental, el MERCOSUR por Declaración N° 1/92, le encomendó las tareas vinculadas a la materia a diversos subgrupos y órganos ya existentes en su estructura institucional (el Subgrupo de Política Agrícola, Subgrupo de Política Energética o al de Política Industrial o Tecnológica, por citar algunos) en tanto atravesaran las funciones que les eran propias, todo ello en un contexto normativo que no incluía referencias explícitas a la cuestión ambiental.

De esta manera en su evolución, muchos de los avances experimentados en materia ambiental y su consagración normativa, atravesaron aquella temática a fin de que el tráfico comercial no fuera en detrimento de los recursos naturales y el medio ecológico, e inversamente, evitar que la implementación de medidas protectorias del ambiente sirvieran de mero ropaje a verdaderos bloqueos comerciales, tal es el caso de las denominadas “barreras no arancelarias de tercera generación o barreras verdes” (COLACRAI, 1995:21). Ello en definitiva conspiraría contra cualquier intento integracionista favoreciendo la fragmentación. Es aquí donde se vuelve a plantear como necesaria la implementación de una política ambiental común que haga compatible los dos aspectos apuntados y contemple un mínimo regulatorio uniforme para todos los estados socios (BONYUAN, 2011:2), al mismo tiempo que resulte clarificadora ante eventuales incompatibilidades que puedan presentarse entre la libertad de comercio y la protección del medio ambiente. Todo esto teniendo en cuenta que el bloque no incluye previsión alguna que dirima tal pugna, a diferencia de lo que acontece en la Unión Europea, en donde el TJE se ha pronunciado por la protección de la salud y el medio ambiente como objetivos generales esenciales para la Comunidad (BONYUAN, 2011:4).

Por su parte, el preámbulo del AMMAM, atiende tal conflictivo nexo reconociendo expresamente la íntima vinculación entre estos dos aspectos, y considera “que las políticas comerciales y ambientales deben complementarse, para asegurar el desarrollo sustentable en el ámbito del MERCOSUR”.

Tal como quedó dicho *ut supra*, las restricciones no arancelarias y otras medidas de ese tipo vinculadas a la protección ambiental también fueron un tema central de tratamiento dentro del MERCOSUR desde la Reunión de las Leñas en Junio de 1992. Se procuró la supresión de algunas de ellas y la compatibilización de aquellas cuyo mantenimiento fuera justificado en pos de la protección del medio ambiente. Previo a ello, en ocasión de la Reunión de Canela en febrero del mismo año, había efectuado una referencia al asunto y reivindicando la incipiente integración en la región se instó a que “las normas de protección ambiental no se constituyan en prácticas discriminatorias o barreras encubiertas al comercio internacional si se pretende avanzar hacia la equidad internacional”. Posteriormente por Resolución del GMC N° 62/93, se le encomendó a la por entonces REMA (en coordinación con otros subgrupos de trabajo ya existentes) la elaboración de un cronograma de eliminación de restricciones no arancelarias, que quedaron plasmadas al año siguiente en la Declaración del CMC N° 3/94.

Un aspecto saliente demostrativo de la vinculación expuesta más arriba lo constituyen los debates en torno a la adopción de las denominadas **Normas ISO 14.000**. Ya en el marco de la segunda reunión del SGT N° 6, se reveló una particular preocupación por la vinculación comercio-medio ambiente y la conveniencia acerca del tratamiento y adopción de las ISO ambientales, “Su finalidad está muy ligada a lograr que las industrias adopten sistemas de gestión ambiental y se comprometan con una mejora constante” (COLACRAI DE TREVISAN, 1998:309). La adecuación al estándar de las ISO 14.001, a través de la sistematización –mediante de la identificación y documentación– de los aspectos ambientales que se generan en cada una de las actividades desarrolladas por la organización, con potencial o real impacto ambiental, arrojará, de acuerdo al análisis de Lavia Haidempergher beneficios internos, tales como una mayor eficiencia, ahorro en costos o la reducción de la siniestralidad (y consecuente limitación de la responsabilidad empresarial); y beneficios externos, como un mayor acceso a los mercados y a fuentes de financiación, todo ello enlazado al creciente reconocimiento y mejora de la imagen corporativa (LAVIA HAIDEMPERGHER, 2012:1). Más allá de las ventajas que su elaboración podría aportar como factor diferenciador de los productos locales, varios aspectos fueron observados como amenaza a la circulación de bienes y servicios, sumado a las dificultades que debían afrontar las PyMES en la implementación de una serie en particular como las ISO 14.001 (LACIAR, 2003:75), generando nuevas desigualdades entre las firmas que certifiquen respecto de



aquellas que no puedan hacerlo. En definitiva, los principales obstáculos para su adopción provienen de las propias asimetrías que se intentaban reducir.

Otro de los temas sobre los cuales se continúa trabajando en el seno del SGT N° 6, es el relativo a la adopción del denominado “sello verde”. “Se trata de un sistema de certificación en el cual la variable resulta el ambiente y el objetivo central es que un producto debidamente identificado o un servicio sea producido o brindado con el menor impacto ambiental posible” (COLACRAI DE TREVISAN, 1998:311). A través de la implementación del “Sello Verde MERCOSUR”, se pretende la homogeneización de criterios en aras a alcanzar una certificación –aceptable en términos ecológicos- con reconocimiento de los distintos Estados socios. De implementarse en forma efectiva, se lograría satisfacer la preferencia –cada vez más difundida- de los mercados externos por productos “verdes”, esto es, respetuosos en términos ambientales.

Es de notar que estas últimas cuestiones integraron la nómina de tareas prioritarias para SGT N°6, de la Resolución GMC 38/95, incisos 3) y 7) (aun cuando aquel subgrupo de trabajo no llevaba un año de su creación) y quedaron subsumidos para su tratamiento bajo la tarea “Competitividad y Medio Ambiente”. Esta labor estuvo orientada a establecer condiciones de sana competencia entre los mercados del área y entre ellos con mercados foráneos, con adecuación a sus pretensiones de protección al medio ambiente.

Finalmente, la aceptación de aquel sello de calificación ambiental –junto al sistema de certificación ISO 14.000- traería aparejada la adecuación del subsistema MERCOSUR a parámetros ambientales internacionalmente establecidos y exigiría la armonización de los procesos productivos, en aras a eliminar cualquier supuesto de discriminación. Por otra parte, la adopción y el fomento de aquellas prácticas, promovería la demanda de productos “ecológicamente sanos” y permitiría avanzar también en la internalización de los costos ambientales a los productos, servicios y procesos económicos, revalorizando así los recursos naturales locales.

Estos últimos párrafos permiten arribar como conclusión inicial que la política ambiental del MERCOSUR desplegada hasta el momento ha oscilado entre el objetivo por armonizar dos propuestas antagónicas, características de lo que Esty (2001), citado por Sindico, ha denominado un “choque de culturas” (SINDICO, 2007:177): la liberalización del comercio, por un lado y la protección del medio ambiente, por el otro. Ello sumado a las dificultades que genera la conciliación de políticas ambientales con las demás políticas sectoriales.

V. Avances «verdes» extrabloque

Los esfuerzos que desde 1991 con la firma del Tratado de Asunción se fueron realizando en aras de la disminución de las divergencias existentes entre los socios en materia ambiental, procurando implementar herramientas más eficaces en la protección de los ecosistemas locales, en muchos casos se visualizaron fuera del MERCOSUR o en ocasiones se procuró un trabajo mancomunado con otros esquemas de integración o más modestamente, junto a otros países de la región.

El primer antecedente, tuvo lugar en 1992, fuera del marco institucional del bloque y convocó a los cuatro países socios más Chile en la Reunión de Canela. De hecho, este encuentro tenía una visión más amplia en tanto fue la antesala a la “Cumbre de la Tierra” y permitió definir posiciones sobre los principales problemas ecológicos que los aquejaban.

Resultaron de vital importancia también, los tratados bilaterales sobre Medio Ambiente que nuestro país celebró con estados asociados, primero con Chile (ratificado por Ley N° 24.105/1992) y luego con Bolivia (ratificado por Ley N° 24.774/1997). A ellos se les suman los tratados bilaterales celebrados entre socios tales como el Acuerdo sobre Cooperación ambiental entre Argentina y Brasil de 1996 y el Convenio en materia de Salud Fronteriza entre Argentina y Paraguay (Ley N° 24.836/1997).

En 1995 se celebra entre el MERCOSUR y la UE el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, siendo “el primer documento diplomático del género firmado por dos sistemas regionales de integración” (LACIAR, 2003:178). En el mismo se ratifican los principios fundamentales en la materia consagrados en instrumentos internacionales precedentes. Asimismo, se acuerda en su art. 17 que “las Partes promoverán la protección del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales, con arreglo al objetivo del desarrollo sustentable” (COLACRAI DE TREVISAN, 1998:314). Las modalidades bajo las cuales se cristalizaría aquella cooperación serían, de acuerdo al mismo artículo, la ejecución de proyectos de investigación en forma conjunta, la asistencia técnica, el intercambio de información, entre otros.

En la nómina puede mencionarse también el Proyecto de Cooperación Técnica que vinculó al MERCOSUR con Alemania a través de la Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) en 1999, bajo el nombre de “Competitividad y Medio Ambiente (CyMA): Fomento de la Gestión Ambiental y de la Producción + limpia para las PyMES”, este acuerdo permitió enlazar asuntos de neto corte económico-comercial (con énfasis particular en el sector productivo) con el medio ambiente y promover el



acercamiento con el sector privado y otros de la sociedad civil (cámaras empresariales, institutos técnicos, etc.). Se reconoce a las PyMES como principales destinatarias del proyecto en tanto factores claves para el desarrollo sostenible y el progreso económico y social, procurando aumentar su competitividad y mejorar su desempeño ambiental. “Este acuerdo, constituye el primer antecedente en materia de cooperación ambiental celebrado entre un Estado y el MERCOSUR” (LACIAR, 2003:69).

Otro de los avances verificados en este sentido se vincula al Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR (SIAM), proyecto que vincula al MERCOSUR y a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y que tiene como objetivo primordial la puesta en funcionamiento de un Sistema de Información en la materia que favorezca la publicidad y actualización de la labor que en este sentido se realiza en el seno del MERCOSUR y que sirva como foro de consulta⁶. Incluye la divulgación de resultados de las reuniones realizadas, publicación de actas, entre otros. Este logro es producto de una labor que el SGT N° 6 viene realizando desde 1996, en su II Reunión, cuando se manifestó el interés de contar con plataformas de este tipo (COLACRAI DE TREVISÁN, 1998:309-310). Sin perjuicio de ello es de notar que el proyecto de SIAM ya se encontraba presente en la nómina de tareas prioritarias previstas por la Resolución GMC 38/95 en su inciso 6), para el SGT N° 6 Medio Ambiente, reafirmado en 2002 por Res. GMC 45/02, bajo el nombre de “Pautas Negociadoras”.

Por otra parte, desde 2009, se encuentra en pleno proceso de ejecución el Proyecto “Econormas MERCOSUR: Apoyo a la Profundización del Proceso de Integración económica y desarrollo sostenible del MERCOSUR”, producto del trabajo conjunto del bloque en el marco de un acuerdo de cooperación con la Unión Europea. El mismo desde sus inicios demanda la labor coordinada SGT N° 6 junto al SGT N° 3 (Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad) y abarcó tres áreas de trabajo: desertificación y sequía, producción y consumo sostenible, y clasificación y etiquetado de productos químicos. Entre sus objetivos se busca “mejorar la calidad y seguridad de los productos de la región y el crecimiento armonioso de la actividad económica y comercial, fortaleciendo la producción y consumo sostenible, la protección ambiental y de la salud”. El proyecto demandó una inversión total de 18 millones de euros de los cuales doce millones fueron

aportados por la Unión Europea, y los seis restantes por el MERCOSUR, presupuesto administrado por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)⁷. La Coordinadora Nacional del SGT N° 6 por nuestro país, Dra. Mirta Laciari, enfatizó la interdependencia entre la mejora del ambiente, el desarrollo económico y la inclusión social, necesaria para la construcción del desarrollo sostenible en el bloque, identificándolo como punto de convergencia de las líneas de acción del programa; destacando la contribución del proyecto a la cooperación horizontal en la región.⁸

Concluyendo, bien puede afirmarse que

“en la relación entre ambas regiones, la variable ambiental ocupa un lugar de relevancia y tiene una incidencia de doble vía. Por un lado se convierte en un área de cooperación y, a la vez, en una condición de peso para el desarrollo e incremento de la relación comercial” (COLACRAI DE TREVISÁN, 1998:314).

Colofón

Tal como se ha observado hasta el momento, la cuestión ambiental ha alcanzado en el MERCOSUR una importancia creciente desde su conformación por el Tratado de Asunción en 1991. De este modo se han seguido las tendencias que se venían verificando en el mundo en donde el tema se posicionaba como asunto de agenda internacional, más allá de tratarse de un asunto de “soft power”.

Todo ello, no resulta extraño en esta región del mundo, donde abundan los recursos naturales y cobija interminables reservas naturales ricas en las más variadas especies, y en su mayoría –por su localización– patrimonio común entre los países del bloque. Paradójicamente, sobre esa misma riqueza natural se ha edificado un propio estilo de desarrollo altamente dependiente de aquellos, basado en el aprovechamiento y explotación de esos recursos, en ocasiones predatoria y desmesurada.

Sin embargo, y pese a los constantes esfuerzos por controlar los problemas más acuciantes fueron tibios los resultados que se patentizaron en los hechos. La prolífica normativa dictada a tal efecto proveniente de los diversos órganos que conforman la estructura institucional del bloque, ha dado una sólida base, que bien serviría como

6. “Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR” Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (10/02/2013) <http://www.ambiente.gov.ar>

7. “Econormas MERCOSUR. El Proyecto” (10/02/2013) <http://www.econormas-mercosur.net>

8. “Proyecto ECONORMAS (MERCOSUR – Unión Europea)”, entrevista a la Dra. Mirta Elizabeth Laciari, Coordinadora del Subgrupo de Trabajo N° 6 por Argentina – (SSPyPA) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. (10/07/2013) <http://www.ambiente.gov.ar>



punto de partida para trabajar con más profundidad.

Así las cosas, es dable continuar la labor normativa en un doble nivel. A nivel de bloque, el MERCOSUR deberá hacerlo sobre las directrices sentadas por el AMMAM, ya que por su naturaleza programática se torna imposible su aplicación efectiva, a fin de concertar el tratamiento y consiguientes soluciones a los temas centrales allí individualizados. Y por último deberá verificarse una actitud proactiva a nivel “estado”, agilizando los resortes internos que permitan un rápida internalización de la normativa MERCOSUR sin perjuicio de los avances que unilateralmente han observado en el marco de sus propias estructuras gubernamentales para atender los problemas ecológicos más serios dentro de sus límites geográficos. Es sabido que las asimetrías constitucionales existentes entre los socios obstaculizan la puesta en práctica de las decisiones tomadas de común acuerdo en el seno del bloque.

Los lazos estrechos y amistosos que unen a los socios junto a las similitudes existentes entre ellos, deben ser capitalizados en la búsqueda de fórmulas generadoras de un mayor compromiso, más sólido frente a la cuestión ambiental dirigido a la reducción de las tan cuestionadas asimetrías existentes.

Lo dicho exige mayor atención y los consiguientes esfuerzos si se desea continuar en el camino de la ampliación del bloque a otros países del área, con el natural costo económico y político-estratégico que en la actualidad la protección del ambiente demanda sobre todos los países del mundo y las diversas experiencias integracionistas a nivel global.



Bibliografía

- ANDORNO, Luis O. (2007), "La materia ambiental en la normas MERCOSUR y la Convención de Aarhus sobre acceso a la información y a la justicia y participación pública", en COSSARI, Nelson G. y LUNA, Daniel (coord.), *Cuestiones Actuales de Derecho Ambiental*, Ed. El Derecho, Buenos Aires, págs. 155 a 169
- ANDORNO, Luis O. (2004), "El principio precautorio ambiental en el MERCOSUR. Visión de la Argentina y Brasil", en *Derecho de la Integración*, N° 14, Centro de Estudios Comunitarios (CEC) Rosario, enero, págs. 1 a 13
- BEC, R. Eugenia (1997), "Aspectos ambientales del MERCOSUR. El medio ambiente como asimetría potencial", en *Revista de Derecho del MERCOSUR*, N° 2, septiembre de 1997, La Ley, Buenos Aires, págs. 201 a 203
- BONYUAN, Fabián H. (2011), "Derecho de la integración: el medio ambiente en el MERCOSUR", en *Revista La Ley, Suplemento de Actualidad*, Año LXXV, N° 44, Buenos Aires 3/3/2011
- COLACRAI DE TREVISÁN, Miryam (1998) "La búsqueda de armonización ambiental en el MERCOSUR", en VV.AA., *Política Exterior Argentina 1994-1997*, Capítulo XIV, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Rosario
- COLACRAI, Miryam (1995), "Medio Ambiente y Relaciones Internacionales", en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Docencia, N° 31, Octubre, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Rosario
- DANERI, Jorge O. (2010), "Monitoreo de los Proyectos de Infraestructura. Desafíos para la región. Otra integración es posible", en DI PAOLA, María Eugenia y SANGALLI, Federico (editores), *Informe Ambiental Anual 2010*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, págs. 561 a 580
- Econormas MERCOSUR*, disponible en: <http://www.econormas-mercosur.net> [Consultado el 10/02/2013]
- LACIAR, Mirta E. (2003), *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Los desafíos del MERCOSUR*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid
- LARACH, María A. (2003), *El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: contenido y alcance para América Latina y el Caribe*, Serie Comercio Interna-
- cional*, N° 39, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile
- LAVIA HAIDEMPERGHER, Laura (2012), "Iniciativas voluntarias en materia ambiental", en *Revista La Ley. Suplemento de Actualidad*, Año LXXVI, N° 228, Buenos Aires, 4/12/2012
- VON MOLTKE, K; y RYAN D. (2001), *Medio Ambiente y Comercio El caso de Mercosur y los Principios de Winnipeg*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- NEGRO, Sandra (2010), "Caracterización y clasificación de los esquemas de integración", en NEGRO, Sandra (Directora), *Derecho de la Integración*. Manual, Euros Editores SRL, Buenos Aires, págs. 33 a 49
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, disponible en: <http://www.wto.org> [Consultado el 05/03/2013]
- SCOTTI, Luciana B. (2010), "El Derecho de la Integración en el MERCOSUR", en NEGRO, Sandra (Directora), *Derecho de la Integración*. Manual, Euros Editores SRL, Buenos Aires, Págs. 53 a 108
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN, disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/> [Consultado el 10/02/2013]
- SINDICO, Francesco (2007), "El Medio Ambiente y el Sistema Multilateral de Comercio", en COSSARI, Nelson G. y LUNA, Daniel (coord.), *Cuestiones Actuales de Derecho Ambiental*, Ed. El Derecho, Buenos Aires, págs. 171 a 204
- SMITH, Peter (1996), "Age of Uncertainty", en *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S. Latin American Relations*, Oxford University Press, New York
- UNITED NATIONS/ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (2000), *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York and Geneva