

MERCOSUR y Medio Ambiente

Norberto Consani* y **Aldo Servi****

** Profesor Titular Derecho Internacional Público UNLP. Director de la Maestría en Relaciones Internacionales. Director del Instituto de Relaciones Internacionales. Profesor de posgrado e investigador UNLP.*

***Magíster en Relaciones Internacionales. Profesor Adjunto Derecho Internacional Público (UNLP). Profesor de posgrado en Medio Ambiente y Desarrollo (UNLP, UBA). Secretario de la Maestría en Relaciones Internacionales.*

1. Introducción.

El MERCOSUR constituye el estadio actual de un proceso de integración subregional en América del Sur, para responder a los desafíos de una economía mundial cada vez más internacionalizada y competitiva de cara al siglo XXI.

Durante muchas décadas, los latinoamericanos buscamos el camino superestructural, creando demasiadas instituciones pero haciendo muy poca integración. Es que el factor esencial de cualquier proceso de integración es el político. Se necesita una firme decisión política para emprender cualquier proceso de integración, además durante mucho años hubo un gran ausente, el régimen democrático.

No fue casual que a partir de la recuperación democrática, nuestros países cambiaran profundamente su enfoque de política internacional y en especial la relación con sus vecinos. De ver a sus hermanos latinoamericanos como una de las hipótesis de conflicto se pasó a verlos como potenciales socios en una empresa común, la de recuperar el protagonismo de nuestra región en el escenario internacional. El Consenso de Cartagena (en el tema de la deuda externa), el Grupo Río (Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política en el ámbito regional), los Protocolos de Integración con Brasil son sólo algunos ejemplos de los últimos años que sembraron el camino para que en marzo de 1991 se firmará el tratado de Asunción que da nacimiento al MERCOSUR.

Tampoco fue casual que los cuatro Parlamentos de los países que integran el MERCOSUR ratificarán ampliamente el Tratado, demostrando quizás por primera vez en nuestra historia común, que la soberanía popular, en forma conjunta, estaba presente esta vez en la tan declamada integración latinoamericana.

La permanencia de los procesos democráticos en la región ha generado un espacio propicio para la consolidación del bloque y ha permitido relacionarse con confianza con otros bloques económicos.¹ (Ver página siguiente)

Pero los pueblos que a través de sus representantes le dieron su apoyo inicial, quieren saber a que modelo de sociedad va a responder esta integración. El silencio a este interrogante no es inocente.

Es necesario definir que identidad latinoamericana estamos construyendo. ¿Cuál es el proyecto del futuro regional?. El tratado de Asunción² fue una condición necesaria pero no suficiente.

Nosotros analizaremos en este trabajo, como funciona el sistema de protección ambiental en el MERCOSUR, de acuerdo a la evolución y la actual estructura jurídico institucional del mismo -que se encuentra en su noveno año-, sus institutos y principios jurídicos más importantes contenidos en el proceso integración subregional.

2. Evolución ambiental en el MERCOSUR.

La segunda cumbre presidencial del MERCOSUR (Las Leñas, Argentina, Julio de 1992), resolvió crear la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA), mediante la resolución N° 22/92. Los objetivos generales de la REMA, consistieron en la formulación de recomendaciones al Grupo Mercado Común (GMC), tendientes a asegurar una adecuada protección del medio ambiente en el marco del proceso de integración. Los objetivos específicos fueron: contribuir a establecer en materia ambiental adecuadas condiciones de competitividad entre los Estados partes y adecuada competitividad externa de los productos originarios del MERCOSUR.

Desde su creación, la REMA se reunió en cinco oportunidades. La primera, en Montevideo en 1993, propuso la identificación y evaluación de las legislaciones-marco de carácter instrumental o alcance general; la identificación de temas prioritarios en materia de legislación ambiental; y la recopilación y evaluación de normas nacionales, provinciales o locales en áreas limítrofes.³

En la segunda reunión, realizada en Buenos Aires (1994), Argentina presentó un documento sobre Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental y propuso, además, un análisis de las legislaciones nacionales sobre residuos en el marco del Convenio de Basilea sobre Transporte Transfronterizo de Residuos Peligrosos y su Eliminación (Basilea, 1989), para concertar soluciones comunes en el nivel regional. Se elaboró una Recomendación acerca de la necesidad de concretar mecanismos legales para regular aquellas actividades que pueden generar impacto ambiental en los ecosistemas compartidos.

En la tercera reunión, realizada en Brasilia (1994), se aprobó el documento sobre Directrices Básicas en materia de Política Ambiental, que había sido elaborado por Argentina. Resolución 10/94 del Grupo Mercado Común. El contenido de dicho documento fue el siguiente:

- 1) Asegurar la armonización de las legislaciones ambientales en los cuatro Estados.
- 2) Condiciones equánimes de competitividad.
- 3) Prácticas no degradantes del ambiente.
- 4) Manejo sostenible en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
- 5) Evaluación de impacto ambiental.
- 6) Mínima eliminación de contaminantes a partir del desarrollo y adopción de tecnología apropiadas, limpias y de reciclaje. Con adecuado tratamiento de residuos sólidos líquidos y gaseosos.
- 7) El menor grado de deterioro ambiental en los procesos productivos regionales y en los productos de intercambio.
- 8) Armonización de procedimientos legales y/o institucionales.
- 9) Criterios ambientales comunes.
- 10) Fortalecimiento de las instituciones para una gestión ambientalmente sostenible.
- 11) Desarrollo del turismo intraregional con equilibrio ambiental.

La cuarta reunión se realizó en Asunción (1994). Argentina comunicó acerca de la reforma constitucional que compensaba algunas asimetrías legislativas respecto de Brasil. Se plantearon modificaciones al Código Aduanero del MERCOSUR, respecto de mercaderías que ponen en peligro la seguridad pública y la salud o la vida de personas, animales o plantas, proponiendo para tales casos la intervención de la autoridad ambiental respectiva.

La quinta reunión, realizada en Montevideo a fines de 1994, trató dos temas excluyentes. El primero, acerca del tratamiento de la continuidad institucional de la REMA a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto (diciembre, 1994), fecha en que comenzara el período de convergencia acordado por éste último. Y el segundo, la diferencia de criterios en relación con las restricciones no arancelarias. Argentina, Paraguay y Uruguay sostuvieron que los productos provenientes de cualquiera de los Estados partes, no debían tener mayor exigencia ambiental que la que tienen para sus propios productos dentro de sus territorios. De no ser así, se generaría una restricción para arancelaria ambiental injusta. Brasil, en cambio, proponía el mantenimiento, a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto, de todas las medidas ambientales señaladas como restricciones no arancelarias. La situación quedó sin resolverse y no pudo elevarse una Recomendación al Grupo

Mercado Común.

La proyectada sexta reunión de la REMA, se propuso actualizar la estructura institucional y legal del sector ambiental de cada Estado y la presentación del grado de avance logrado por los subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común en materia ambiental.

3. Subgrupo de Trabajo 6 "Medio Ambiente"

La Resolución MERCOSUR GMC/38/95, del Grupo Mercado Común, sobre pautas negociadoras de trabajo, reuniones especializadas y grupos ad hoc, convirtió la REMA en el Subgrupo de Trabajo 6 "Medio Ambiente".

El Subgrupo de Trabajo 6 sobre Medio Ambiente tiene como objetivos:

- 1) Restricciones no arancelarias. Plazo: Acción permanente, conforme a la dinámica del proceso de integración del mercado común en el período de convergencia.
- 2) Competitividad y medio ambiente. Plazo: diciembre de 1997.
- 3) Normas internacionales. ISO 14.000. Plazo: diciembre de 1997. Cumplido.
- 4) Temas sectoriales. Plazo: una parte diciembre de 1996 y resto en forma permanente.
- 5) Instrumento jurídico de medio ambiente en el MERCOSUR. Sin cumplimiento.
- 6) Sistemas de información ambiental. En implementación.
- 7) Sello verde MERCOSUR. Plazo: diciembre de 1997.

Toda la política ambiental del MERCOSUR, oscila entre el objetivo por armonizar dos propuestas antagónicas: la liberalización del comercio, por un lado, y el cumplimiento con el mandato del desarrollo sostenible, por el otro.

El MERCOSUR se encuentra en un estado de unión aduanera imperfecta. De acuerdo a lo negociado por los Estados partes la unión aduanera tendrá plena vigencia recién el 1 de enero del 2006. En materia ambiental, se ha llegado a una serie de acuerdos conocido con el título de Tareas Prioritarias y Plazos, sobre la base de los objetivos del Subgrupo de Trabajo 6. En siete capítulos se establecen las directivas básicas en materia de política ambiental.

La tarea más importante y prioritaria es la búsqueda de un *Instrumento Jurídico de Medio Ambiente para el MERCOSUR*. Tomando como referencia los ordenamientos legales específicos ambientales de cada Estado. La tendencia es incluir la calidad ambiental mediante la aplicación efectiva de mecanismos legales en cada uno de los Estados Partes.

Dentro del *Instrumento Jurídico Ambiental*, una de las prioridades es la iniciativa sobre un Sistema de Información Ambiental (SIA). A nivel de las máximas instituciones nacionales de los Estados Partes que permitirá conocer en detalle que está sucediendo en materia ambiental en cada uno de los Estados Partes.

Otra iniciativa prioritaria que se está negociando actualmente, consiste en la propuesta de un sistema de "*Sello Verde MERCOSUR*". La propuesta esta en la senda de satisfacer la preferencia creciente de los mercados de consumo mundiales por los productos fabricados con parámetros ambientales sostenibles. La intención es atender a la preferencia creciente por los productos ambientalmente sostenibles incluyendo las normas que regirán y las definiciones de auditorías y fiscalizaciones ambientales, tales como el estudio y la evaluación de impacto ambiental. Todos los productos del MERCOSUR deberían tener el mismo sello de calificación ambiental. El producto debe llevar la inscripción "*Hecho en el MERCOSUR*" y corresponde, en principio, al *sello verde* que quiere decir fabricado de manera sostenible y en cumplimiento de los parámetros ambientales internacionales (ISO 14000). La idea es armonizar todos los procesos productivos para evitar la discriminación comercial intraregional y extraregional. Actualmente se halla en etapa de negociación la Regla de Destino, que consiste en observar y hacer observar por los Estados Partes la regla que prevé que sólo pueden entrar al MERCOSUR los productos que observen los mismos patrones de calidad ambiental exigidos para los productores del MERCOSUR.

Otro objetivo consiste en que la política de preservación del ambiente debe estar dentro de las políticas industriales. El *Instrumento Jurídico en Materia Ambiental para el MERCOSUR* tiende a lograr la aproximación, acercamiento y eliminación de las diferencias significativas existentes entre las políticas, regulaciones y estándares ambientales de los Estados Partes, a fin de lograr coordinar y adecuar las políticas económicas y ambientales en el proceso de integración.

El Instrumento prevé informes bianuales referidos al estado del ambiente de cada Estado parte, organizado en tres núcleos principales:

- Calidad del ambiente en donde se refleje el estado del medio físico.
- Análisis de las perturbaciones que sufre el ambiente por acción de la actividad humana.
- Medidas de protección ambiental, con exposición de las acciones preventivas y curativas que realicen los gobiernos y los demás sectores de la sociedad.

El Instrumento, también considera los llamados "*emprendimientos humanos*". Significa contemplar la variable ambiental en los proyectos que impulsan el desarrollo económico regional pero que provocan graves alteraciones ambientales. Cuando se deban hacer emprendimientos y obras de infraestructura nueva, será obligación realizar estudio y evaluación de impacto ambiental en toda la subregión. De todas maneras, si no estuviera previsto los organismos internacionales de crédito que financian las grandes obras condicionarán el otorgamiento de dichos créditos a esta previsión.

El Instrumento contempla entre los compromisos el fomento de la educación ambiental y el desarrollo del conocimiento científico y técnico sobre la materia ambiental. También a promover el uso combinado de instrumentos económicos y de regulación directa con el fin de garantizar el desarrollo sostenible. Cada tema es a su vez desglosado en un capítulo especial que contiene una lista completa con las siguientes áreas temáticas: costo ambiental; áreas naturales protegidas; flora; fauna; suelo; aire; agua; diversidad biológica; mercancías peligrosas; emergencia ambiental.

Con referencia a la política forestal, las propuestas están dirigidas a lograr un aumento de la protección, ordenación sostenible y la conservación de todos los bosques en la subregión y en aumentar la cubierta vegetal en sus tierras degradadas, mediante la restauración, la reforestación y forestación y otras técnicas de bonificación de tierras de cultivo. Para las empresas, la utilización intensiva de los bosques puede llegar a ser un negocio de corto plazo. Pero a largo plazo la eliminación de especies todavía sin clasificar puede ser una catástrofe. En un segundo artículo, el borrador del documento conjunto invita a los Estados Partes a cumplir con la "declaración no vinculante de principios para el logro de un consenso mundial sobre la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosque".

Otros tres artículos del Instrumento, instan a los Estados miembros a promover estrategias para la forestación, reforestación y restauración de bosques. También a adoptar medidas contra la deforestación, contra la pérdida de la biomasa y al desarrollo de un sistema de evaluación forestal del MERCOSUR.

El Subgrupo de Trabajo 6, prevé la marcha de proyectos regionales que apuntan a la solución de problemas ambientales comunes en la subregión. Uno de ellos es el Programa Subregional para un Desarrollo Sostenible, en el que se suman esfuerzos de Argentina, Bolivia y Paraguay. El caso es una iniciativa acerca de la desertificación del Chaco Americano, que abarca más de diez estados provinciales de los tres Estados. Esta región comprende cerca de un millón de Km² que incluye zonas subhúmedas, semiáridas y áridas. Para enfrentar este conjunto de problemas comunes, el Programa propone una reorganización de la producción económica, de la zona y un paquete de cambios para el manejo de los suelos y de las cuencas hídricas y fluviales. Las iniciativas apuntan a incorporar en el proceso de toma de decisiones, es decir en el uso del poder político de los Estados Partes, la promoción del desarrollo sostenible.

Entre los principios acordados por los Estados Partes figura el "*minimalista*". Por este principio, los Estados podrán adoptar libremente medidas ambientales más severas que las que decidan en conjunto.

Los Estados partes, han acordado la aplicación del "*principio de participación ciudadana*". Que consiste en convocar a todos los sectores involucrados en el tratamiento de las cuestiones relativas al proceso de integración subregional. También, por el *principio de equidad*, los Estados partes convienen en atender no sólo el bienestar de las poblaciones actuales sino contemplar en las decisiones las consecuencias para las generaciones futuras.

4. La política ambiental en el MERCOSUR.

Dentro de la estructura jurídico institucional del MERCOSUR, el órgano encargado de las cuestiones ambientales es el Grupo del Mercado Común y realiza su tarea a través del Subgrupo de Trabajo 6 Medio Ambiente, creado por resolución 20/95. Este Subgrupo se reúne en forma habitual y periódica, produciendo regularmente proyectos de resoluciones para ser sometidos a aprobación del órgano principal. Su tarea es muy importante y quizá lo más importante es la búsqueda de un instrumento Ambiental para el MERCOSUR.

La política ambiental del MERCOSUR tiene su expresión en el proyecto de un instrumento ambiental del subgrupo de trabajo 6 de Medio Ambiente "*Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente*", que aún no ha podido ser acordado entre los dos actores más importantes Argentina y Brasil.

Existen también, normas que definen la política ambiental en el articulado de los siguientes instrumentos generales: Acuerdo sanitario y fitosanitario entre los Estados partes del MERCOSUR Decisiones 6/93 y 6/96; Acuerdo sectorial sobre transporte terrestre y fluvial de mercancías peligrosas en el MERCOSUR Decisiones 2/94, 14/94 y 8/97; Protocolo sobre normas de propiedad intelectual en el MERCOSUR, en materia de marcas, indicaciones de procedencia y denominaciones de origen, Decisión 8/95; y en el Código aduanero del MERCOSUR, Decisión 25/94. Y fundamentalmente en las normas de derecho derivado emandas de los organos con capacidad decisoria:

a) Decisiones del Consejo del Mercado Común:

- 6/96 Acuerdo sobre aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC (Organización Mundial de Comercio).
- 10/96 Protocolo de Santa María sobre jurisdicción internacional en materia de relaciones de consumo.
- 8/97 Transporte de mercaderías peligrosas, régimen de infracciones y sanciones.

- 1/99 Protección de las obtenciones vegetales entre los Estados Partes (Acuerdo de cooperación y facilitación).

b) Resoluciones del Grupo Mercado Común:

- 9/91 Automotores (ruidos, seguridad y emisión)

- 3/92 Criterios generales de envases y equipamientos alimentario en contacto con alimentos.

- 4/92 Prácticas adecuadas para fabricación e inspección de calidad de los medicamentos (Res. OMS N° 28.65)

- 5/92 recomienda utilización de normas ISO 9000.

- 6/92 Automotores (ruidos, seguridad y emisión)

- 17/92 Rótulos de envases para productos alimenticios.

- 19/92 Utilización de sistemas de certificación ISO.

- 22/92 Creación de reunión especializada de medio ambiente.

- 25/92 Comisión de propiedad intelectual. Creación.

- 28/92 Armonización, reestructuración y reconversión de actividades agropecuarias y agroindustriales.

- 30/92 Envases y equipamientos plásticos en contacto con alimentos, clasificación de alimentos y simulantes.

- 44/92 Certificado fitosanitario único.

- 55/92 Envases y equipamientos de vidrio y cerámica en contacto con alimentos.

- 3/93 Desarrollo de sistema armonizado de registro y control de productos de uso veterinario.

- 14/93 Aditivos alimentarios.

- 16/93 Envases plásticos retornables destinados a entrar e contacto con bebida analcoholicas carbonatadas.

- 17/93 Aditivos alimentarios.

- 19/93 Aditivos alimentarios.

- 27/93 Envases y equipamientos metálicos en contacto con alimentos.

- 28/93 Colorantes y pigmentos en envases y equipamiento plásticos en contacto con alimentos.

- 33/93 Riesgo fitosanitario en madera.

- 34/93 Principios fitosanitarios básicos para tránsito de productos de origen vegetal.

- 46/93 Aditivos y arozantes/saborizantes.

- 48/93 Límites de migración específica de metales pesados en envases y equipamientos metálicos en contacto con alimentos.
- 59/93 Patrones microbiológicos en alimentos.
- 67/93 Animales, semen, embriones y huevos fértiles de extrazona
- 80/93 Contenido de aerosoles (CFCs prohibidos).
- 83/93 Aditivos alimentarios.
- 93/93 Industrias farmoquímicas.
- 21/94 Aditivos alimentarios.
- 23/94 Reglamento técnico sobre límite máximo de residuos (LMR) de plaguicidas en productos agrícolas in natura.
- 54/94 Aerosoles.
- 55/94 Aditivos alimentarios.
- 73/94 Agroquímicos.
- 81/94 Sanidad del MERCOSUR.
- 82/94 a 89/94 Automotores (ruidos, seguridad y emisión)
- 85/94 Requisitos de seguridad, ruido y emisión de gases.
- 92/94 Cosméticos, buenas prácticas de fabricación.
- 96/94 Hemoderivados del plástico.
- 101/94 Aditivos alimentarios.
- 102/94 Límites máximos de tolerancia de contaminantes inorgánicos.
- 103/94 Contaminantes químicos en alimentos.
- 25/95 Listados de filtros ultravioletas.
- 27/95 Agentes conservantes permitidos.
- 16/96 Tránsito de animales, condiciones epidemiológicas.
- 35/96 Contaminantes inorgánicos (límites máximos de tolerancia).
- 43/96 Estándares de plagas nocivas.

- 44/96 Estándares de certificación fitosanitarias.
- 76/96 Reglamento técnico para registro de productos antiparasitarios de uso veterinario.
- 77/96 Reglamento técnico para controlar vacuna contra carbunco sintomático, gangrena , enterotoxemia y tétanos, inactivas o conservadas en frío.
- 128/96 Automotores (ruidos, seguridad y emisión)
- 3/97 Antimicrobianos de uso veterinario
- 37/97 Aditivos alimentarios.
- 45/98 Animales (glosario de términos y definición para residuos de medicamentos veterinarios).
- 20/97 Disposiciones sanitarias (regionalización de peste porcina)
- 21/97 Cuarentena animal
- 29/97 Automotores pesados (emisión de gases contaminantes)
- 6/98 Transporte de mercancías peligrosas.
- 7/98 Medio ambiente (emergencias ambientales).
- 15/98, 16/98 y 70/98 Semillas bóticas - equivalencias de denominaciones y categorías.
- 46/98 Animales (muestreo para el control de residuos de medicamentos veterinarios).
- 48/98 Automotores (ruidos, seguridad y emisión)
- 51/98 Cosméticos, prod. de higiene personal y perf. (parámetros de control)
- 50/98 Jeringas Hipodérmicas estériles sw un solo uso (reglamento técnico).
- 1/99 Automotores pesados (emisión de gases contaminantes).
- 2/99 Transporte de mercancías peligrosas.
- 5/99 Agentes conservantes para productos de higiene.
- 8/99 Filtros ultravioletas permitidos - Listado.
- 25/99 Envases plásticos en contacto con bebidas analcohólicas carbonatadas.
- 27/99 Envases, embalajes y equipos plásticos en contacto con alimentos (RTM) de adhesivos.
- 33/99 Hemoderivados de origen plasmático (prod. y crol. de calidad).
- 39/99 Medicamentos y preparaciones magistrales (drogas que contienen los..)

c) Directivas de la Comisión de Comercio:

- 16/96 Divulgación de intervenciones fito y zoonosanitarias
- 4/97 Tránsito aduanero internacional incluyendo trayecto acuático Roll-on-Roll-off
- 17/97 Precintos sanitarios armonizados.
- 13/98 Comité de Defensa Comercial y Salvaguardia. Reglamento interno.

Otro órgano que posee participación en la política ambiental del MERCOSUR para la protección del medio ambiente es la Comisión Parlamentaria Conjunta, quien a través de la subcomisión de medio ambiente y población se ocupa de dos temas importantes, protección de los recursos naturales y políticas demográficas y migratorias, mediante la búsqueda de legislación adecuada y compatible entre los socios del sistema.

La Comisión de Comercio se ocupa indirectamente de los problemas ambientales. Posee tres Comités Técnicos que deben incorporar necesariamente el factor o variable ambiental, ellos son el Comité Técnico N° 5 Defensa de la Competencia; el Comité técnico N° 7 Defensa del Consumidor; y el Comité Técnico N° 8 Restricciones y Medidas no arancelarias.

Por otra parte, teniendo en cuenta la extensión territorial de los Estados Partes y la posibilidad creciente de ocurrencia de emergencias ambientales, se ha aprobado por el Grupo del Mercado Común la Resolución 7/98, que tiene como propósito incluir el tema "Emergencias Ambientales" en el Programa de Trabajo del Subgrupo de Trabajo N° 6 "Medio Ambiente", el cual propondrá al GMC las prioridades, los mecanismos de coordinación y las directrices generales para la implementación de la cooperación entre los Estados Partes del MERCOSUR.

5. Tratados bilaterales de protección ambiental dentro del sistema.

Tratado sobre Medio Ambiente firmado entre Argentina y Chile en 1992. Ley nacional 24.105, del 4 de agosto de 1992. Promueve el dialogo y la coordinación con relación a grandes emprendimientos productivos binacionales, como gasoductos, carreteras y otras vías de comunicación en la cordillera, explotación minera, explotación forestal, etc.

Tratado sobre Medio Ambiente celebrado entre Argentina y Bolivia. Ley nacional 24.774, del 11 de abril de 1997. Destinado a emprendimientos de acciones coordinadas y conjuntas en materia de protección, preservación, conservación y saneamiento del medio ambiente, utilización racional de recursos naturales en la

región, protección del recurso suelo, agua y atmósfera; desarrollo de los pueblos indígenas y las comunidades locales; determinación y mitigación de impacto ambiental de obras de infraestructura; protección de la biodiversidad y los humedales; prevención de la contaminación, etc.

Convenio sobre Salud Fronteriza celebrado entre Argentina y Paraguay. Ley nacional 24.836, del 18 de julio de 1997. Establece normas de saneamiento ambiental y asistencia recíproca en materia de atención hospitalaria; coordinación y ayuda mutua en relación a emergencias y catástrofes; intercambio de información tendiente a fortalecer la vigilancia epidemiológica, etc.

6. Problemas del MERCOSUR vinculados a la protección del ambiente.

1. El principal problema que enfrenta el MERCOSUR es la ausencia de *Supranacionalidad*. Es decir, no hay delegación de competencias. El MERCOSUR es de carácter intergubernamental. ¿Qué representa ello?. Al no haber legislación supranacional no hay efecto directo ni primacía del ordenamiento jurídico comunitario. En la práctica, por ejemplo, dicha carencia se manifiesta de la siguiente manera: Argentina posee en algunos casos legislación ambiental superior a la del Brasil y viceversa. Entonces, se requiere un análisis mayor al tomar decisiones porque esta asimetría influye en el comercio y la integración intraregional y extraregional. Para estos casos conflictivos se conforma una lista de productos con problemas de asimetría. Si el producto contiene determinado tipo de insumo que dañan la salud, hay que negociar. Las autoridades sanitarias de los Estados partes se reúnen, examinan la cuestión hasta llegar a un punto en común. Entonces, deberá dictarse una Decisión o una Recomendación para que esto se elimine como barrera no arancelaria.

2. La búsqueda de armonización legislativa sin Supranacionalidad es desgastante y socava desde adentro las posibilidades de la integración. Esta es la tarea de la Comisión Parlamentaria Conjunta, el nuevo órgano del MERCOSUR, creado a partir de Ouro Preto en 1994. Pero como sus miembros son elegidos indirectamente, es decir, a través de los Parlamentos internos, el resultado es la ineficiencia del órgano.

3. Los acuerdos más amplios se deciden a otro nivel. Los presidentes de los Estados partes deben salir a explicar la actitud negociadora y favorable a la coordinación y establecimiento de políticas comunes en materia comercial y de protección del ambiente. Que luego deben ser acordados por los decisores del nivel inferior en programas de trabajos comunes, lo que redundaría negativamente en la dinámica y aceleración de la integración.

4. La participación de los sectores intermedios se realiza a través del Foro Consultivo Económico y Social. Pero este órgano no posee capacidad decisoria y su nacimiento se debe a la necesidad de incorporar todos los sectores económicos y sociales, con el objetivo de satisfacer sus necesidades estrictamente sectoriales. De manera que se conforma un espectro que ofrece, en principio, dificultades para el desarrollo natural de la integración al verse sometido a innumerables presiones. En materia ambiental esto puede resultar negativo, pero tiene la ventaja de controlar y sistematizar la participación de los grupos de presión.

5. El nuevo sistema de votación por consenso, instaurado por Ouro Preto en el art. 37, tiene ventajas innegables. La regla del consenso representa el paradigma en la negociación internacional. Consenso, en la diplomacia multilateral es un entendimiento que se alcanza sin que ninguna de las partes considere que necesita oponerse al acuerdo para proteger sus intereses, sin que ello signifique una adhesión absoluta de todos y cada uno de los participantes. Conocido con la frase "podría vivir con ese texto" también posee desventajas: a) posiciones de mínima; b) convicción de que otras partes del texto otorgan ventajas no compensadas; c) excesiva discrecionalidad. La ventaja más importante del consenso como sistema de manifestación de voluntad, es que evita el choque entre las Constituciones de los Estados miembros y los Tratados constitutivos.

6. El MERCOSUR no posee la cuestión prejudicial. Su introducción permitirá instaurar un mecanismo de acción prejudicial para la aplicación uniforme del derecho del MERCOSUR. La cuestión prejudicial permite a los órganos jurisdiccionales internos de los Estados miembros plantear cuestiones prejudiciales previas acerca de si la aplicación de determinada norma provocará una colisión entre el ordenamiento jurídico interno y el comunitario.

7. Distribución de la información. Los Estados partes del MERCOSUR poseen sistemas de información desiguales. La importancia de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR cobra relevancia en este aspecto. Como el tratado no es supranacional y no existe la transposición, se deja librada a la buena fe de los Estados el cumplimiento de la adecuación legislativa de las normas comunitarias. No hay un procedimiento especial para el Estado recalcitrante ni están previstas sanciones por ello.

8. Países con desarrollo desigual. Brasil es el octavo país industrializado del planeta. Los industriales de ese país no quieren ni oír ni hablar de parámetros ambientales que puedan socavar la posición que ocupan en el mundo -octavo país en PBI-. Hay buena voluntad pero desconfían de un sistema de integración rígido, con supranacionalidad y normas ambientales restrictivas y coercitivas.

9. Distinta complejidad e intensidad en los programas tendientes a adecuar el manejo de los residuos sólidos urbanos. Brasil tiene 163 millones de habitantes. Para el 2025 tendrá 220 millones, de los cuales

un 80% vivirá en ciudades. Argentina tiene 35 millones. Tendrá 46 millones en el 2025, de los cuales 75 % vivirán en ciudades. En el siglo 21, San Pablo pasara los 20 millones de habitantes y Buenos Aires los 15 millones. Como resolver este problema constituye un desafío del MERCOSUR. La producción de residuos urbanos en el MERCOSUR, esta instalada en los 600 gramos por persona por día.

10. No están definidos claramente, en la competencia asignada a los órganos, los intereses comunitarios, los intereses de los Estados y los intereses de los ciudadanos del MERCOSUR.

11. No hay tribunal permanente. El Tribunal arbitral no crea jurisprudencia ni precedente.

12. Falta de Tratado sobre Medio Ambiente entre Argentina y Brasil, los dos principales actores del escenario regional. Un tratado de estas características pondría a ambos países en un pie de igualdad en materia de protección del medio ambiente para elaborar en forma conjunta emprendimientos binacionales o multilaterales pero con estándares ambientales igualitarios que impidan la interferencia asimétrica en la materia.

13. Falta de aprobación por parte de Argentina y Brasil del Instrumento Ambiental del MERCOSUR debido a las asimetrías legislativas con Brasil. Para preservar la competitividad regional es necesario que ello exista, lo más pronto posible.

14. Los países miembros poseen escasa tradición respecto a la compatibilización de los parámetros ambientales y de desarrollo económico sostenible. El tema del turismo ecológico es un buen ejemplo de ello, cada país hace sus normas en materia de turismo y habría que establecer parámetros regionales dadas las características y problemas comunes: desertificación, deforestación, especies en vías de extinción, humedales, inundaciones, etc.

15. La cantidad de empresas multinacionales que operan en el marco del MERCOSUR, cuyos negocios e inversiones no contienen la variable ambiental incorporada y que puede afectar el desarrollo de la región a futuro. Es decir, pueden transformar a la región en un páramo al extraer recursos naturales sin ningún tipo de control.

1 En este sentido se han suscrito: el 15 de Diciembre de 1995 en Madrid, el Acuerdo Marco Interregional entre la UNIÓN EUROPEA y el MERCOSUR; el 16 de abril de 1998 en Buenos Aires, el Acuerdo Marco para la creación de la Zona de Libre Comercio entre MERCOSUR y la Comunidad Andina; y el Acuerdo Marco de Comercio e Inversión entre el MERCOSUR y los Países Miembros del Mercado Común Centroamericano, del 18 de abril de 1998; como asimismo el Entendimiento de Cooperación en Materia

de Comercio e Inversiones y Plan de Acción entre Canadá y el MERCOSUR. Además, la Declaración de Santiago del 18 y 19 de abril de 1998 donde se da inicio a las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de conformidad con los principios de la Declaración Ministerial de San José (19 de marzo de 1998).

2 El Tratado de Asunción, MERCOSUR (1991), constituye un tratado de integración subregional a nivel de un mercado común. Esta compuesto por cuatro Estados partes originarios: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En tanto que Chile y Bolivia, con diferentes matices, se han incorporado en el carácter de Estados asociados a un nivel de zona de libre comercio. Teniendo en cuenta sólo los cuatro Estados originarios, el MERCOSUR representa una población de 208 millones de habitantes, la mitad de América Latina. Abarca una superficie de 12 millones de Km²., el 60% de América Latina, cuatro veces superior a la Unión Europea (UE). Produce un PBI de 1.279.000 millones de dólares, con un ingreso de 6.149 dólares per cápita anual, constituye el cuarto bloque económico más grande del mundo y representa un tercio del comercio total de toda América Latina, recibiendo el 35% de todas las inversiones extranjeras directas para América Latina.