

Grupo Y'Guazú

**BASES PARA LA ARMONIZACIÓN
DE EXIGENCIAS AMBIENTALES
EN EL MERCOSUR**

Estudio analítico No.4 - 1995

Auspiciado por:
W. Alton Jones Foundation (EE.UU.)

-----**Participantes**

Dirección del Proyecto:

Tarak, Pedro (FARN - Argentina)

Edición de análisis y propuestas:

Cousillas, Marcelo J. (APA/IFCA - Uruguay)

Equipo Profesional Internacional (EPI):

Corrêa de Oliveira, Marcia (SODEPAN - Brasil)

Cousillas, Marcelo J. (APA/IFCA - Uruguay)

Laterza Rivarola, Gustavo (FORO SIGLO XXI - Paraguay)

Payá, Fernando Horacio (FARN - Argentina)

Edición del mapa legislativo:

Olaechea, Carmen (Centro de Información - FARN - Argentina)

La Dirección agradece su colaboración a las siguientes personas e instituciones:

Por su colaboración en la organización administrativa y en la recopilación de normas argentinas a:

Rodriguez, Andrea Silvana

Por su colaboración en la confección y ña presentación de la matriz a:

Koolen, Ricardo

Por las tareas de corrección del presente documento a:

Ferrari, Norris

Por el apoyo financiero durante dos años a la totalidad del Proyecto a:

W. Alton Jones Foundation (EE. UU.)

Por el apoyo financiero adicional a:

National Wildlife Federation (EE. UU.)

Capítulo I

UNA EXPERIENCIA DESDE EL SECTOR NO GUBERNAMENTAL
Por Pedro Tarak

1. Presentación del Programa
2. El Grupo Y'Guazú - Programa Y'Guazú
3. Armonización de exigencias ambientales en el MERCOSUR
 - I) Historia del Proyecto
 - II) Objetivos del Proyecto
 - III) Destinatarios del Proyecto
 - IV) Limitaciones propias del Proyecto
 - V) Alcance temporal de la legislación nacional relevada
 - VI) Alcance temático contemplado
 - VII) Metodología de presentación utilizada
 - VIII) El sistema FARN de Información Jurídico Ambiental del MERCOSUR y su Base de Datos
4. Futuro del Programa y del Proyecto

Capítulo II

EL MEDIO AMBIENTE EN EL MERCOSUR
Por Pedro Tarak

1. Introducción
2. El objetivo de la integración en el MERCOSUR
3. El sistema institucional del MERCOSUR
 - 3.1. Organos resolutivos
 - 3.2. Organos consultivos
 - 3.3. Organos asistenciales administrativos
4. Sistema jurídico del MERCOSUR
5. El medio ambiente a la luz de los objetivos de integración
 - 5.1. El medio ambiente como factor de integración
 - 5.2. Posibles áreas de competencia ambientales en regímenes de integración: oportunidades desde el MERCOSUR
 - 5.2.1. En virtud de la consolidación de un régimen de libre comercio
 - 5.2.2. En virtud de la consolidación de un mercado común y de una unión económica

- 5.3. Los actores de la integración y el medio ambiente
- 6. El tratamiento del medio ambiente en el régimen del MERCOSUR
 - 6.1. El Tratado de Asunción
 - 6.2. Declaración de Canela
 - 6.3. El Cronograma de Medidas de Las Leñas
 - 6.4. La Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA)
 - 6.5. Legislación ambiental generada a partir de la estructura institucional del MERCOSUR
- 7. Conclusiones: algunas sugerencias para el futuro

Capítulo III

ANÁLISIS NORMATIVO Y CONSIDERACIONES PARA FORMULAR PROPUESTAS DE ARMONIZACIÓN

- 1. Acceso a la información
 - 1.1. Generalidades
 - 1.2. Situación relevada
 - 1.3. Algunas conclusiones para la armonización
- 2. Administración de bosques
 - 2.1. Generalidades
 - 2.2. Situación relevada
 - 2.3. Algunas conclusiones para la armonización
- 3. Agricultura sostenible
 - 3.1. Generalidades
 - 3.2. Situación relevada
 - 3.3. Algunas conclusiones para la armonización
- 4. Agua: estándares de calidad y de efluentes
 - 4.1. Generalidades
 - 4.2. Situación relevada
 - 4.2.1. Clasificación de los cuerpos receptores
 - 4.2.2. Estándares de calidad
 - 4.2.3. Estándares de efluentes
 - 4.2.4. Sistema administrativo
 - 4.3. Algunas conclusiones para la armonización
- 5. Aire: estándares de emisión y de calidad
 - 5.1. Generalidades

- 5.2. Situación relevada
- 5.3. Algunas conclusiones para la armonización

6. Areas naturales protegidas

- 6.1. Generalidades
- 6.2. Situación relevada
 - 6.2.1. Categorías en Argentina y Brasil
 - 6.2.2. Situación de Paraguay y Uruguay
- 6.3. Algunas conclusiones para la armonización

7. Asentamientos industriales

- 7.1. Generalidades
- 7.2. Situación relevada
- 7.3. Algunas conclusiones para la armonización

8. Evaluación del impacto ambiental

- 8.1. Generalidades
- 8.2. Situación relevada
 - 8.2.1. Ambito de aplicación
 - 8.2.2. Procedimiento
- 8.3. Algunas conclusiones para la armonización

9. Energía: eficiencia energética

- 9.1. Generalidades
- 9.2. Situación relevada
- 9.3. Algunas conclusiones para la armonización

10. Humedales: conservación

- 10.1. Generalidades
- 10.2. Situación relevada
- 10.3. Algunas conclusiones para la armonización

11. Legitimación para demandar en defensa del ambiente

- 11.1. Generalidades
- 11.2. Situación relevada
- 11.3. Algunas conclusiones para la armonización

12. Medidas fiscales para el desarrollo sostenible

- 12.1. Generalidades
- 12.2. Situación relevada
- 12.3. Algunas conclusiones para la armonización

13. Organización Institucional y Autoridades de Aplicación

13.1. Situación relevada

14. Participación parlamentaria en la protección ambiental

14.1. Generalidades

14.2. Algunas conclusiones para la armonización

15. Proceso de toma de decisiones: consulta ciudadana

15.1. Generalidades

15.2. Situación relevada

15.3. Algunas conclusiones para la armonización

16. Residuos Peligrosos

16.1. Generalidades

16.2. Situación relevada

16.2.1. Definición legal

16.2.2. Regulaciones sobre importación y exportación de residuos peligrosos

16.2.3. Tránsito y disposición de Residuos Peligrosos

16.3. Algunas conclusiones para la armonización

Anexos

Anexo 1. Campos temáticos

A.Acceso a la información

B.Actividades peligrosas

C.Administración de bosques

D.Agricultura sostenible

E.Agua

F.Aire

G.Areas naturales protegidas

H.Asentamientos industriales

I.Autoridades de aplicación

J.Desechos tóxicos

K.Evaluación de impacto ambiental

L.Energía

M.Humedales

N.Legitimación ciudadana para demandar

O.Medidas fiscales para el Desarrollo Sostenible

P.Organización institucional

Q.Participación parlamentaria en la protección ambiental

R.Proceso de toma de decisiones

S.Substancias tóxicas

T.Vida silvestre

Anexo 2. Organizaciones fundadoras del Grupo Y'Guazú

Una Experiencia desde el Sector No Gubernamental

por **Pedro Tarak**
Director del Proyecto

1. PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA

En 1988, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) adoptó la decisión de involucrarse, desde su experiencia y especialización jurídico ambiental, en el campo de la integración regional.

Tomando en cuenta el proceso del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) en el que se encontraba la Argentina, la FARN, a partir de 1990, priorizó dicha área de pertencia económica regional. Sin embargo, no por ello descartó la importancia de seguir desarrollando acciones tendientes a promover procesos de integración más abarcativos que los de los países del MERCOSUR, ideando y ejecutando proyectos que apuntan incluso a la integración hemisférica en las Américas, siempre desde la perspectiva jurídico ambiental. Reflejo de ello ha sido la creación en 1989 del Centro Interamericano de Política Ambiental constituido a partir de un convenio con el Instituto de Derecho Ambiental (Environmental Law Institute) con sede en Washington DC, EE.UU.

A través de este Centro, la FARN propuso la creación de un Sistema Interamericano de Conservación de la Naturaleza, reconociendo el potencial de la Organización de Estados Americanos para su ejecución. La propuesta incluye bases para políticas y medidas ambientales hemisféricas, armonización de exigencias mínimas de protección ambiental, la institucionalización de derechos cívicos relativos a la gestión pública del ambiente, consideraciones ambientales en las decisiones hemisféricas relativas al comercio interamericano y la optimización de las posibilidades de cooperación interamericana para mejorar la aplicación de tratados multilaterales ambientales. Estas propuestas coinciden, desde ya, con la evolución política que se ha iniciado desde hace algunos años en las Américas y ha cobrado mayor relevancia a partir de la Iniciativa de las Américas propuesta por los EE.UU. y el proceso articulado a partir de la Cumbre de las Américas celebrado en diciembre de 1994.

Claro está que la FARN no limita sus propuestas y proyectos exclusivamente al área geográfica más inmediata. Consciente de que el proceso de integración es de naturaleza global, la FARN se encuentra abocada a analizar oportunidades de identificación de tareas conducentes en distintas regiones del mundo, desarrollar propuestas y ejecutar proyectos, convencida de que contribuirá de ese modo a objetivos de estabilidad y paz global a partir de consideraciones ambientales.

2. EL GRUPO Y'GUAZÚ - Programa Y'Guazú

En relación con la región de la Cuenca del Plata y con el apoyo inicial del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), la FARN conjuntamente con la Sociedad de Defensa do Pantanal (SODEPAN) de Brasil, promovió la constitución del “Grupo Y’Guazú para el desarrollo sustentable de la Cuenca del Plata” con la participación de 13 organizaciones no gubernamentales de la Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. El Grupo Y’Guazú quedó conformado en la Reunión de Montevideo el 9 de diciembre de 1990. En dicho encuentro, el Grupo preparó además un conjunto de propuestas de proyectos regionales, las cuales incluyeron dos criterios comunes:

a) la consideración de ámbitos de referencias, objetivos y resultados de beneficio regional;

b) participación de recursos técnicos del conjunto de las organizaciones integrantes de los cinco países en la ejecución y desarrollo de proyectos liderados por cada una de ellas. Con la facilitación de FARN y de SODEPAN, se elaboraron 19 propuestas de proyectos las que formaron parte del Programa Y’Guazú, el cual se caracteriza por:

- a) su flexibilidad y adaptabilidad a las circunstancias cambiantes a lo largo del tiempo;
- b) la renovación de la propuestas;
- c) la evaluación de los proyectos;
- d) la gestión del financiamiento de cada propuesta a cargo de cada institución proponente.

Tres de las propuestas fueron exitosamente financiadas. Como parte de ese Programa, la FARN propuso el Proyecto “Armonización de exigencias ambientales en el MERCOSUR”. El ámbito de referencia de dicho proyecto incluye solamente a la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

3. ARMONIZACIÓN DE EXIGENCIAS AMBIENTALES EN EL MERCOSUR

1) Historia del proyecto

Financiado por la Fundación W. Alton Jones, de los Estados Unidos, la FARN inició el desarrollo del Proyecto en febrero de 1993. Luego de una selección entre los postulantes propuestos por las organizaciones del grupo Y’Guazú, la FARN integró el Equipo Profesional Internacional (EPI) con profesionales del derecho ambiental de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. A partir de ese momento el Proyecto pasó por 6 fases:

a) Fase Introductoria: se elaboró una matriz temática sobre 20 campos jurídicos, cada uno a su vez dividido en distintos subcampos que sirviesen de base para la recopilación, clasificación, análisis y objeto de posibles armonizaciones en el ámbito del MERCOSUR. Asimismo, el Centro de Información de la FARN diseñó una Base de Datos específica que permitiese incorporar la normativa recopilada y clasificada de acuerdo a la matriz temática adoptada;

b) Primera Fase: se realizó la recopilación de la legislación nacional de los cuatro países del MERCOSUR de acuerdo con la matriz adoptada y la legislación vigente hasta la fecha de estudio. Dicha tarea estuvo a cargo del EPI. Como resultado de la Primera Fase, se celebró la Reunión de Asunción, del 5 al 7 de agosto de 1993, con la colaboración de la Fundación Moisés Bertoni. En ella, el EPI analizó, entre otros aspectos, el marco institucional de cada uno de los países, las diferencias jurídicas y de organización político-territorial que los caracterizan, el grado real de eficacia y eficiencia de la normativa ambiental, y las dificultades conceptuales y operativas propias de la investigación.

c) Segunda Fase: el EPI inició el análisis pormenorizado de la normativa ambiental nacional a la luz de la matriz adoptada. Dicha tarea fue la base analítica para la confección del “Mapa Legislativo”, a cargo del Centro de Información de la FARN. Los resultados de esta Fase fueron expuestos en la Reunión de Montevideo, del 20 al 22 de diciembre de 1993, con la colaboración de la Sociedad “Amigos de la Preservación Ambiental” (APA). En dicha reunión el EPI, en consulta con representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, inició el ejercicio de propuestas de criterios de armonización de la legislación vigente y de adopción de nuevas normas ambientales de naturaleza supranacional. Por su parte, el Centro de Información de la FARN, en base a la matriz adoptada, ingresó a la base de datos la legislación recopilada y clasificada en esta etapa. Dicha tarea incluyó la constatación de la totalidad del articulado correspondiente a cada normativa nacional.

d) Tercera Fase: desarrollada durante el primer semestre de 1994, los integrantes del EPI analizaron la legislación nacional desde una perspectiva comparada entre los cuatro países del MERCOSUR, y elaboraron propuestas posibles de armonización de legislación vigente y de normativa ambiental supranacional para el MERCOSUR. El resultado de esta etapa fue analizada por el EPI en la Reunión de Buenos Aires, del 18 al 21 de julio, en consulta con organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, empresarias y universitarias.

e) Cuarta Fase: la última etapa del Proyecto fue dividida en distintas sub-etapas. Así fue desarrollada la articulación de las diversas propuestas de armonización, tarea a cargo de un Editor, quien asistido por una Reunión de Consulta con el EPI, en San Pablo durante el 8 y 9 de abril, preparó el texto final del presente documento. Asimismo, fueron elaborados la totalidad de los cuadros comparativos del Mapa Legislativo. También, en esta etapa, se puso a disposición de terceros interesados el acceso a la base de datos mencionada anteriormente, y se inició la presentación de los resultados del Proyecto en Montevideo y Buenos Aires.

f) Fase Final: Como resultado de casi dos años y medio de trabajo mancomunado de las organizaciones de los cuatro países del MERCOSUR, integrantes del Grupo Y' Guazú, la FARN pudo publicar, distribuir y presentar este documento para su utilización por parte de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, empresarias y universitarias.

II) Objetivos del proyecto

Teniendo en cuenta la magnitud geográfica del Proyecto y de la naturaleza institucional de los participantes, la FARN acotó el alcance del mismo a los siguientes objetivos:

a) Desde un punto de vista conceptual, el Proyecto reconoce e impulsa objetivos de integración regional en el MERCOSUR más amplios que aquéllos propios a la creación de mercados únicos regionales. Asimismo, el Proyecto pretende realizar un análisis, evaluación y proposición a partir de la fría letra de la ley ambiental nacional y proyectar modos superadores de las disparidades existentes a través de armonizaciones o creaciones normativas supranacionales.

El Proyecto no limita su interés a la resolución de asimetrías comerciales provenientes de disparidades emergentes de la legislación ambiental nacional en los cuatro países. Tampoco reduce su visión a la hipótesis de solución de posibles controversias comerciales que puedan producirse por el mismo tipo de consideración. En cambio, el Proyecto encuadra su desarrollo a la luz de objetivos comunitarios aún no delineados que ofrecen la perspectiva de la integración regional desde cada uno de sus aspectos.

b) Desde un punto de vista substantivo, el Proyecto pretende abarcar un muestreo de áreas temáticas y no la totalidad posible. Ello debido a que se prioriza, más que los resultados, el proceso de desarrollo del Proyecto, considerando que puede servir de base de inspiración para las tareas de otros actores del MERCOSUR.

c) Desde un punto de vista estratégico, el Proyecto recalca la importancia de facilitar y compartir con los demás sectores y actores de la sociedad un ejercicio de análisis, debate y propuesta proveniente de organizaciones no gubernamentales de los cuatro países del MERCOSUR. Ello envuelve la presentación de un contexto de valores y circunstancias reinantes entre las organizaciones participantes del Proyecto, que las caracteriza como diferentes a otros sectores; por un lado, por su posibilidad de creación de espacios de análisis y discusión de los aspectos no comerciales de la integración, y por el otro, por su posibilidad de abstraerse del análisis del conjunto de variables de negociación política que caracteriza la relación entre los cuatro países del MERCOSUR.

También, el Proyecto desea estimular procesos similares de análisis y proposición entre los demás sectores de la sociedad con vocación regional en el MERCOSUR. Así, se espera que la presentación de los resultados de este Proyecto motive, por un lado, la profundización especializada en determinadas áreas, y por el otro, un amplio cuestionamiento y evaluación crítica desde todos los sectores de la sociedad permitiendo así perfeccionar colectivamente la información y el conocimiento aquí plasmado.

Finalmente, debe señalarse que la visión elaborada a partir de este Proyecto no es reflejo de la totalidad de los sectores no gubernamentales, ni es respuesta cabal para el conjunto de perspectivas provenientes desde la diversidad de sectores. En ese sentido, son los Estados Nacionales en el MERCOSUR los que tienen la clara responsabilidad de beneficiar a la sociedad con el mayor número posible de experiencias y visiones sectoriales, articulando en decisiones locales y regionales la diversidad de perspectivas.

En definitiva, el Proyecto aspira a la cooperación con los Estados estimulando las contribuciones de los diversos sectores interesados.

d) Desde un punto de vista experimental, el Proyecto aspira a compartir el ejercicio realizado y ofrecer los resultados logrados con los demás actores y sectores públicos y privados relevantes del MERCOSUR, principalmente en las siguientes áreas operativas:

- i. conceptualización del universo temático a los fines de la definición de los campos “armonizables” o de objeto jurídico supranacional;
- ii. identificación de las diferencias conceptuales, idiomáticas, jurídicas e institucionales y su esclarecimiento previo para el desarrollo del Proyecto;
- iii. identificación de modos operativos para la realización de las tareas de recopilación normativa, clasificación e interpretación de asimetrías comerciales y sus dificultades;
- iv. formulación de propuestas de armonización de normativas existentes o de creación de normas ambientales supranacionales.

e) Desde el punto de vista institucional de la FARN y del Grupo Y’Guazú, el proyecto aspira a:

- i. construir la base de un sistema de información normativo ambiental, a partir del Centro de Información de la FARN, con posibilidades de permanente actualización y uso por parte de cualquier interesado;
- ii. construir la base del conocimiento profesional entre los especialistas de la FARN y del Grupo Y’Guazú, con el fin de contribuir a los procesos públicos de integración en el MERCOSUR, por medio de la investigación, producción doctrinaria, difusión y capacitación de diversos destinatarios en los cuatro países del MERCOSUR.

III) Destinatarios del proyecto

Los destinatarios principales del Proyecto son las diversas organizaciones cívicas que observan en el proceso de integración regional ya sea una oportunidad para mejorar el medio ambiente o un riesgo de incidencia negativa en él. Asimismo, el Proyecto aspira a contribuir a las inquietudes de los diversos sectores de la producción, al mundo académico y de capacitación y a los comunicadores sociales. Desde ya, el Proyecto desea colaborar con los funcionarios de los estados del MERCOSUR a cargo de la responsabilidad de negociación, por un lado, del futuro ambiental de la Región, y por el otro, de la resolución anticipada de asimetrías comerciales provocadas por disparidades en las exigencias ambientales.

IV) Limitaciones del proyecto

El Proyecto se caracterizó por varios tipos de limitaciones:

- a) desde un punto de vista profesional, la región no contaba con profesionales

especialistas en derecho comunitario ambiental. Claro que dicha limitación resulta esperable en esta Región debido a la ausencia, hasta hace poco, de un mercado que demandara la necesidad de este tipo de conocimiento especializado;

b) desde el punto de vista del alcance temporal de la información normativa ambiental contemplada por el Proyecto, sólo se incluyó legislación nacional hasta el 31 de diciembre de 1993 y no hasta la fecha de publicación de este documento. Ello refleja la priorización del objetivo de creación del Sistema de Información sobre el contenido informativo, el que puede ser permanentemente actualizado en el futuro;

c) desde el punto de vista de su alcance jurisdiccional normativo, el Proyecto sólo considera la legislación ambiental en los ámbitos nacionales, presuponiendo que los regímenes eventuales de armonización y generación de normativas supranacionales tendrán que basarse en las legislaciones nacionales, permitiendo las adecuaciones subnacionales a cada estado miembro del MERCOSUR. Sin embargo, este enfoque limita una adecuada apreciación de las disparidades reales provocadas por el conjunto de las legislaciones nacionales y subnacionales;

d) desde el punto de vista de la vigencia de la normativa ambiental nacional, el Proyecto no realizó apreciación alguna sobre su efectiva aplicación aunque surgen permanentes dudas sobre la implementación cabal de la legislación ambiental;

e) desde el punto de vista metodológico, debido a limitantes económicas y operativas, los resultados parciales y finales del Proyecto no fueron analizados por evaluadores externos, aunque existieron consultas a otras instituciones no participantes del mismo. Tampoco existieron suficientes oportunidades de encuentros regionales por parte del EPI.

f) desde el punto de vista de la viabilidad económica de las conclusiones debe destacarse que no se ha desarrollado el análisis correspondiente a la luz de factores micro y macro económicos.

V) Alcance temporal de la legislación nacional relevada

El Proyecto incluyó la legislación ambiental vigente hasta el 31 de diciembre de 1993. Sin embargo, debido a la relevancia de ciertas normas adoptadas con posterioridad se decidió incluirlas a título excepcional. Las mismas son las siguientes:

- Constitución 1994 (Argentina)
- Resolución (CONAMA) 007/94 sobre residuos peligrosos (Brasil)
- Ley 352 del 21/06/94: Areas Silvestres Protegidas (Paraguay)
- Ley 16.466 19/01/94 Evaluación de Impacto Ambiental (Uruguay)
- Decreto 435 21/09/94 Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (Uruguay)

VI) Alcance temático contemplado

El Proyecto abordó 20 campos temáticos que a su vez fueron subdivididos para su análisis particularizado. La elección de los campos respondió al reconocimiento de distintos aspectos que pueden generar disparidades de exigencias ambientales entre los cuatro países del MERCOSUR. A su vez estos campos temáticos se pueden agrupar partiendo de elementos de comparación diferentes, a saber:

- a) elementos ambientales naturales, tales como el aire, el agua, los bosques naturales, las áreas naturales protegidas y los humedales;
- b) problemas ambientales, tales como el de los residuos peligrosos;
- c) actividades deseadas, tales como la agricultura sustentable o la energía ambientalmente eficiente;
- d) instrumentos institucionales de gestión ambiental, tales como el procedimiento administrativo de evaluación del impacto ambiental y la presencia de autoridades de aplicación; y
- e) los mecanismos para la participación de la diversidad de actores involucrados en la toma de decisiones, en la gestión y en el control de gestión ambiental, tales como los referidos a la legitimación activa procesal para la defensa de intereses públicos colectivos, los mecanismos de consulta pública o regímenes de libre acceso a la información administrada por el Estado.

En orden alfabético, los campos seleccionados fueron los siguientes:

- A- Acceso a la Información
- B- Actividades Peligrosas
- C- Administración de Bosques
- D- Agricultura Sostenible
- E- Agua: Estándares de calidad y efluentes
- F- Aire: Estándares de Calidad y Emisión
- G- Areas Naturales Protegidas
- H- Asentamientos Industriales
- I- Autoridades de Aplicación
- J- Residuos Peligrosos
- K- EIA: Evaluación de Impacto Ambiental
- L- Energía: Eficiencia Energética
- M- Humedales: conservación
- N- Legitimación Ciudadana para Demandar
- O- Medidas Fiscales para el Desarrollo Sostenible
- P- Organización Institucional
- Q- Participación Parlamentaria en la Protección Ambiental
- R- Proceso de Toma de Decisiones: Derechos Ciudadanos de Consulta
- S- Substancias Peligrosas
- T- Vida Silvestre

De éstos, la totalidad de los campos temáticos fueron abordados a los fines de la conformación de la base de datos del Sistema de Información de la FARN. A partir de dicha tarea pudo realizarse la configuración del “Mapa Legislativo”.

Por su parte, el EPI analizó 16 de los 20 campos abordados, con el fin de detectar disparidades jurídico ambientales entre los cuatro países del MERCOSUR, proponer estrategias de armonización y generación de normativa supranacional. Los campos excluidos han sido:

B- Actividades Peligrosas
S- Substancias Peligrosas
T- Vida Silvestre

Los campos I- Autoridades de Aplicación y P- Organización Institucional fueron abordados conjuntamente.

VII) Metodología de presentación utilizada

El presente documento fue especialmente realizado por un Editor, intepretando el análisis y las propuestas de superación preparadas por los integrantes del EPI. Se observará que para cada uno de los 16 campos abordados se adoptó el siguiente esquema:

- a) presentación conceptual de análisis, base sobre el cuál se desarrollan las tareas de investigación y propuestas;
- b) situación relevada sobre la realidad en el campo abordado en cada uno de los países del MERCOSUR (cuando así fue posible), y
- c) algunas conclusiones para ser consideradas a la luz de la necesidad de armonización y generación de normativa ambiental supranacional en cada campo de abordaje. Por último en el capítulo IV se presenta un cuadro comparativo de la legislación en los cuatro países relativo a ese campo temático. El conjunto de cuadros conforman lo que en este Proyecto se denomina "Mapa Legislativo".

Dado el espectro de destinatarios considerado por el Proyecto se optó por utilizar un lenguaje de fácil comprensión evitando siempre que fue posible el uso de terminología especializada.

VIII) El Sistema FARN de Información Jurídico Ambiental del Mercosur y su base de datos

El Centro de Información de la FARN participó en el presente Proyecto a lo largo de varias de sus fases.

Fase Inicial:

- a) creó una Base de Datos referencial específica dentro del programa Micro-ISIS para el ingreso de los registros de las normas detectadas por el EPI. La estructura de la misma quedó conformada por 25 campos.
- b) Realizó la sistematización de la matriz, optando por un orden alfabético en lugar de un orden conceptual, en beneficio de los investigadores.
- c) Definió una hoja de ingreso de datos para que fuera utilizada por los miembros del EPI en su proceso de recopilación de normas e identificación en las mismas de los campos temáticos definidos en la matriz;

Primera Fase: ingresó en la Base los datos de las normas recabados por el EPI. En total se consideraron para el análisis 574 normas. 216 de Argentina, 108 de Brasil, 56 de Paraguay y 194 de Uruguay.

Segunda Fase: a) confeccionó listados normativos referidos a los 20 campos temáticos de la matriz y b) envió dichos listados acompañados por los textos de las normas correspondientes a cada uno de los miembros del EPI para su análisis comparado.

Cuarta Fase: editó el Mapa Legislativo que acompaña este documento.

La Base de Datos, las normas correspondientes y las hojas de ingreso podrán ser consultadas personalmente por todo el que esté interesado. Dicha consulta debe ser realizada en la sede de FARN.

4. FUTURO DEL PROGRAMA Y DEL PROYECTO

A pesar de la incertidumbre que presenta todo futuro, la FARN, de modo asociado con otras instituciones, está decidida a continuar con los esfuerzos de planificación de propuestas de proyectos, gestión de recursos financieros y la ejecución de proyectos en las diversas direcciones que se enmarcan en su Programa de Integración y Medio Ambiente y de su Proyecto enfocado subregionalmente en el MERCOSUR, siempre desde la perspectiva institucional ambiental.

Las propuestas se orientan, por una parte, a actualizar y difundir de modo permanente la información sobre la legislación nacional ambiental de los cuatro países, a difundir los contenidos del presente documento, a crear módulos de capacitación y ofrecer oportunidades de entrenamiento para diversos destinatarios en la Región, principalmente de organizaciones cívicas, educativas, cámaras empresarias y organizaciones públicas. Asimismo, se desea profundizar los conocimientos y las aptitudes institucionales de difusión y asesoramiento de la FARN y del Grupo Y'Guazú sobre oportunidades y alternativas de armonización y generación de normativas ambientales supranacionales para el MERCOSUR, así como modos institucionales de organización y gestión supranacional, a partir de las experiencias de otras regiones tales como el de la Unión Europea.

Por otra parte, las propuestas también tomarán en cuenta las aproximaciones existentes entre el MERCOSUR y otras naciones, subregiones o regiones del mundo. Por ello, también abordarán los fenómenos propios de la relación planteada a partir de la liberalización del comercio internacional, tanto en la región de las Américas como en relación a otras regiones, particularmente con la Unión Europea, y a nivel global.

Finalmente, se espera que los resultados de este Proyecto estimulen nuevos procesos de análisis y de propuestas en otras organizaciones y sectores, tendientes a consolidar procesos de integración en el MERCOSUR, y de éste con otras regiones del mundo.

El Medio Ambiente en el MERCOSUR

por **Pedro Tarak**

1. INTRODUCCIÓN

Como resultado de muchos años de acercamiento político y económico, y con el fin de iniciar la institucionalización de un proceso de integración, Argentina, Brasil, Paraguay y el Uruguay firmaron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción. Conforme a dicho Tratado, las partes constituyeron el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y adoptaron un período transitorio para su puesta en marcha hasta el 31 de diciembre de 1994. Complementariamente, por medio del Protocolo de Brasilia, fue adoptado un régimen de solución de controversias comerciales.

En julio de 1992 fue adoptado en Las Leñas un plan de trabajo con su correspondiente cronograma de cumplimiento en función de la constitución definitiva del MERCOSUR. El 17 de diciembre de 1994 fue acordado en Ouro Preto, Brasil, el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, estructura definitiva de funcionamiento del nuevo régimen regional. Este último cuenta además con un Anexo referido al "Procedimiento General para reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR".

A partir del 1º de enero de 1995 tiene plena vigencia en el MERCOSUR un sistema institucional de negociación, de toma de decisiones, de resolución de conflictos comerciales, caracterizado por los efectos jurídicos de la supranacionalidad. Sin embargo, el MERCOSUR no ha creado un sistema institucional supranacional similar al de la Unión Europea. La ejecución de las decisiones supranacionales del MERCOSUR, aunque de carácter obligatorio, es de competencia de cada uno de los Estados Parte. Aunque con características de una unión aduanera, el MERCOSUR ofrece interesantes bases jurídico institucionales para permitir su evolución hacia formas más perfectas de integración económica. Ello envuelve, desde ya, sus múltiples dimensiones ambientales.

2. EL OBJETIVO DE LA INTEGRACIÓN EN EL MERCOSUR

De acuerdo a la definición del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, el término "integrar" significa "constituir las partes un todo" y "completar un todo con las partes que faltaban". Etimológicamente, el verbo integrar proviene del Latín "integrare", verbo que se relaciona con el término "entero" que significa "cabal, cumplido sin falta alguna."

El Preámbulo del Tratado de Asunción indica entre sus objetivos generales el de crear las bases para una "unión cada vez más estrecha entre sus pueblos" a partir de la conformación del encuadre institucional necesario para la integración. Como primer

paso concreto hacia la constitución de las partes en un todo, establece el objetivo de ampliar las actuales dimensiones de sus mercados nacionales a través de la integración y la creación de un “Mercado Común del Sur”.

Según el Tratado, el Mercado Común implica:

“la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Parte; el compromiso de los Estados Parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinente, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.”

Aunque el texto del Tratado enfatiza objetivos comerciales y no explicita otros campos de interés para la plena integración incluyendo la correspondiente a la realidad ambiental, ofrece un punto de partida de gran importancia para viabilizar la dinámica de la integración. Se trata de la integración de los mercados como base y fuerza motriz para la evolución posterior hacia procesos más completos de la integración. Este es un paso fundamental que presupone, por un lado, el reconocimiento mutuo de la importancia de cada una de las otras partes en la conformación del mercado único y, por el otro, la complementariedad entre sus factores productivos. Estos presupuestos son imprescindibles para la estabilidad y para la construcción de valores regionales sobre los cuales se cimienten las futuras sociedades e identidades regionales.

3. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

A partir del Protocolo de Ouro Preto, la estructura definitiva del MERCOSUR cuenta con tres órganos resolutivos, dos órganos consultivos y un órgano asistencial administrativo.

3.1. Organos resolutivos

a) Consejo del Mercado Común (CMC): es el órgano supremo de la estructura institucional y está integrado por los ministros de relaciones exteriores y de economía de los Estados Parte. La presidencia es de rotación semestral y reúne a los Jefes de Estado al menos dos veces al año. Actúa como órgano político e incluye entre sus funciones la de formular las políticas y promover las acciones necesarias para el perfeccionamiento del régimen del MERCOSUR, ejercer la titularidad de la personalidad jurídica internacional, negociar y firmar acuerdos internacionales, pronunciarse sobre las propuestas del Grupo Mercado Común, crear órganos y designar al Director de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

El CMC adopta por consenso “Decisiones” de alcance supranacional y de aplicación obligatoria para los Estados Parte del Tratado de Asunción.

b) Grupo Mercado Común (GMC): es el órgano ejecutivo del MERCOSUR. Coordinado por los ministerios de relaciones exteriores, e integrado por 4 miembros titulares y 4 miembros alternos por país, que representan a los siguientes organismos públicos: ministerios de relaciones exteriores, de economía y de los bancos centrales. El GMC puede crear comisiones técnicas de trabajo (ha creado 11 Sub Grupos de Trabajo durante el período de transición) y convocar reuniones especializadas para tratar temas específicos que requieren la intervención de varias áreas institucionales (ej. Reunión Especializada de Medio Ambiente).

El GMC puede convocar la representación de cualquier órgano de las respectivas administraciones públicas. Cuenta además con la asistencia operativa de la "Secretaría Administrativa del MERCOSUR". El GMC incluye entre sus funciones la de velar por el cumplimiento de la legislación constitutiva del MERCOSUR y la que en consecuencia sea adoptada, proponer proyectos de decisión al CMC y formular las medidas para su ejecución, adoptar programas de trabajo, negociar y firmar tratados internacionales por delegación del CMC y aprobar el presupuesto y los informes de rendición de cuentas de la Secretaría del MERCOSUR.

El GMC adopta "Resoluciones" por consenso de alcance supranacional y de aplicación obligatoria para los Estados Parte del Tratado de Asunción.

c) Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM): está constituida por 4 miembros titulares y alternos por cada Estado Parte y coordinada por los ministerios de relaciones exteriores. Se reúne al menos una vez por mes e incluye entre sus funciones la de velar por la aplicación de los instrumentos comunes de la política comercial interna en el MERCOSUR y con terceros países, adopta decisiones vinculadas al manejo y aplicación del Arancel Externo Común, propone al GMC normas y enmiendas a la normativa comercial y aduanera y actúa de instancia para la recepción de determinados tipos de reclamos por parte de los Estados, los particulares y las personas jurídicas. Además, puede establecer comités técnicos necesarios para cumplir con sus tareas.

La CCM adopta por consenso "Directivas" de alcance supranacional y de aplicación obligatoria para los Estados Parte del Tratado de Asunción.

3.2. Organos consultivos

a) Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC): Con el propósito de acompañar y facilitar las tareas de los órganos ejecutivos, la CPC tiene por función la de procurar, cuando así corresponda, la rápida incorporación al derecho interno de la normativa supranacional del MERCOSUR. Este órgano está integrado por representantes de los parlamentos nacionales de los cuatro Estados Parte, facultándolos en la designación de los mismos de acuerdo a los respectivos procedimientos internos. El CPC eleva "Recomendaciones" al CMC por medio del GMC.

b) Foro Consultivo Económico-Social (FCES): Con el propósito de crear un espacio de representación económico-social, el FCES espera ser una oportunidad para generar propuestas hacia el sistema institucional desde las fuerzas vivas y productivas de la región. Así, puede elevar al GMC "Recomendaciones" para su tratamiento orgánico por parte de este último.

3.3. Organo asistencial administrativo

- a) Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM): Con sede permanente en la Ciudad de Montevideo, y a cargo de un Director designado por el CMC, la SAM funciona como un órgano de asistencia para la articulación y apoyo logístico y operativo de los demás órganos del MERCOSUR. Además tiene a su cargo la publicación del Boletín Oficial del MERCOSUR luego de las correspondientes traducciones oficiales y auténticas en los idiomas español y portugués y el mantenimiento del archivo de la documentación.

4. SISTEMA JURÍDICO DEL MERCOSUR

A partir de la adopción y entrada en vigor del Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto queda definitivamente constituido un sistema de generación de normas supranacionales dentro del MERCOSUR. Así, el CMC adopta Decisiones, el GMC adopta Resoluciones y el CCM adopta Directivas; en todos los casos por consenso y presencia de los estados integrantes del MERCOSUR. De este modo, el Tratado de Asunción, sus protocolos e instrumentos complementarios, los acuerdos posteriores y sus protocolos y las normas emanadas de los órganos resolutivos del MERCOSUR, son fuentes del derecho regional y conforman el cuerpo jurídico de la entidad regional. El efecto jurídico de las normas adoptadas por los órganos del MERCOSUR es de naturaleza obligatoria para cada uno de los estados integrantes. Asimismo, de acuerdo al Art.40 del Protocolo de Ouro Preto, el procedimiento estipulado para garantizar la incorporación del derecho supranacional del MERCOSUR a los derechos internos es el siguiente:

- “i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;
- ii) Cuando todos los Estados Parte hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado Parte;
- iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Parte 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Parte, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.”

5. EL MEDIO AMBIENTE A LA LUZ DE LOS OBJETIVOS DE INTEGRACIÓN

5.1. El medio ambiente como factor de integración

La “unicidad” de la Tierra y de sus ecosistemas actúan como fuerza integradora a partir de los imperativos propios de las reglas ecológicas, de carácter universal. Sin embargo, la realidad de la Tierra no envuelve necesariamente una “unidad” del Mundo. Lynton Keith Caldwell, en su libro “International Environmental Policy, Emergence and Dimensions”, comenta que

“...la tierra y su biosfera conforma una gran síntesis de sistemas complejos interactivos, incluidos en otros sistemas, orgánicos e inorgánicos, animados e inanimados. El Mundo (en cambio) es la manera que la humanidad ha comprendido y organizado su propia ocupación de la Tierra: una expresión de la imaginación y fines materializados a través de la exploración, la invención, el trabajo y la violencia. Los océanos, las islas, las especies y los ecosistemas son partes integrales de la Tierra, pero el Mundo no se encuentra integrado - sus culturas y valores no conforman una unidad. Todo ser humano es parte de una especie, pero sus valores son diversos¹.”

Teniendo en cuenta lo anterior se vislumbra de qué manera el reconocimiento de la realidad ambiental facilitaría la profundización de los procesos de integración. Podría aseverarse que uno de los efectos político institucionales de este fenómeno es la integración gradual entre unidades políticas diferentes, perfeccionando modalidades para el manejo coordinado de necesidades ambientales comunes.

5.2. Posibles áreas de competencia ambientales en regímenes de integración: oportunidades desde el MERCOSUR.

El régimen actual del MERCOSUR permite vislumbrar diversas respuestas institucionales y jurídicas en el campo del medio ambiente. Aunque de modo gradual y progresivo, podrían clasificarse las áreas de competencia ambiental según distintos objetivos de integración. Por un lado, en función de la consolidación de un régimen de libre comercio, y por otro, en virtud de una unión económica.

5.2.1. En virtud de la consolidación de un régimen de libre comercio

La conformación de una zona de libre comercio, la construcción de condiciones equitativas de competencia y la libre circulación de bienes obligan a considerar diversos factores a la luz del medio ambiente:

i) los procesos productivos de productos comercializados en el MERCOSUR: En este sentido habrá que evaluar en cada caso cuáles son las asimetrías comerciales que se presentan por la aplicación diferenciada de exigencias ambientales a los procesos productivos de productos comercializados regionalmente; entre otros aspectos, en las localizaciones y habilitaciones industriales, en las tareas de fiscalización, en los estándares de emisión y efluentes, en el alcance de la responsabilidad empresarial por daño al ambiente y en la aplicación real de la normativa ambiental vigente. A partir de la detección de disparidades en las exigencias ambientales habrá que identificar

¹ CALDWELL, Lynton Keith. International Environmental Policy, Emergence and Dimensions; Duke Press Policy Studies; Durham, North Carolina, 1984.

cuáles deberán ser armonizadas, el modo y la oportunidad.

ii) las características técnicas de los productos en función de su consumo: teniendo en cuenta que el consumo de los productos puede tener una incidencia desfavorable en el entorno, en la salud y en la seguridad pública, resulta imprescindible la coordinación y armonización de determinadas características cualitativas, incluyendo los aspectos sanitarios y fitosanitarios de algunos bienes. Así podrían considerarse los contenidos residuales de plaguicidas y las características de los aditivos en los alimentos, las características de los envases, el contenido informativo del etiquetado, etc. El MERCOSUR ha creado un ámbito idóneo para atender estos aspectos. Queda dilucidar en cada caso la distinción entre las medidas de protección de la salud y del medio ambiente que puedan ser adoptados por un país importador, de aquéllas medidas que resulten ser meras restricciones a la libre circulación de los bienes en virtud de argumentaciones ambientales.

iii) las características técnicas de los productos en función de sus efectos residuales, luego del consumo: considerando que luego del consumo determinados productos pueden causar un efecto no deseado en el entorno, en la etapa residual de su ciclo de vida (como desecho), resulta necesario que se coordinen la armonización de las características de los mismos. De este modo, habrá que analizar las normas técnicas correspondientes a variadísimos productos incluyendo los combustibles, productos químicos y agroquímicos, productos de refrigeración, etc.

Tanto para el supuesto anterior como en éste, los Estados Parte del MERCOSUR deberán coordinar los criterios de normalización como de reconocimiento mutuo de procedimientos de acreditación de productos.

iv) las características del transporte regional de los productos: la libre circulación de bienes obliga a que los Estados miembros de un mercado único adopten ciertas normas comunes sobre el transporte terrestre, marítimo fluvial, aéreo y ferroviario. Ello en virtud de objetivos de seguridad en el transporte (incluyendo la carga, descarga, el transbordo, la limpieza y el tratamiento de sus aguas residuales) y el manejo de riesgos inherentes a la actividad de transporte, teniendo en cuenta las características adicionales en el caso de las mercaderías y los residuos peligrosos.

v) el grado de desarrollo de los regímenes jurídico ambientales y el nivel de aplicación real en cada uno de los Estados miembros: la competitividad comercial de los actores productivos en un régimen regional de libre comercio se relaciona con el grado de desarrollo de los regímenes institucionales y jurídicos ambientales en los que se encuentran insertos. La transparencia y la eficiencia de la administración para otorgar habilitaciones y licencias de naturaleza ambiental, las oportunidades de realizar reclamos administrativos por parte del sector privado con agilidad, el nivel de acceso a la información administrada por el estado por parte de los particulares, las oportunidades del sector privado de participar en los procesos reglamentarios (incluyendo la fijación de estándares ambientales), el grado de cumplimiento y aplicación gubernamental de la normativa ambiental, son definitivamente variables que afectan el marco general de la competitividad. En consecuencia se trata de la adopción de pisos institucionales mínimos para todas las partes.

5.2.2. En virtud de la consolidación de un mercado común y de una unión económica

El proceso de conformación de un mercado único y de una unión económica refleja la existencia de voluntades de integración más allá de las meramente comerciales. De hecho, una unión económica puede inducir procesos de integración estrechamente vinculados a los futuros colectivos deseables en áreas tan distintas como las educativas, de salud, las energéticas y ambientales. Con respecto a esta última, podrían considerarse los siguientes campos:

i) el contexto ambiental deseable de una unión económica regional: el contexto ambiental de los procesos productivos condiciona la competitividad de los actores de producción y de sus respectivas sociedades. La naturaleza diferencial del capital ambiental para su utilización como materia prima y como capacidad natural de carga para la recepción de los residuos actúa indudablemente como variable económica. Es por ésto que toda nación debe garantizar como condición mínima la preservación de las opciones de uso del medio ambiente sin afectar las características intrínsecas del mismo; de este modo garantizando la salud pública de las personas y de los sistemas vitales tanto de las generaciones actuales como de las venideras. Asimismo, una unión económica entre naciones debe establecer las condiciones mínimas ambientales para todos los estados miembros como encuadre de referencia a partir del cual quiera basar el desarrollo comunitario.

Para cumplir con este objetivo, el MERCOSUR podría contemplar tanto aspectos físicos ambientales como institucionales. Así, por una parte, sería dable pensar que formule políticas ambientales regionales y determine objetivos y estándares de calidad ambiental, estableciendo programas de acción para su logro gradual y progresivo. También, a partir de la visión de la sustentabilidad, podría formular políticas comunes de promoción para el desarrollo de actividades económicas específicas, tales como el ecoturismo o la agricultura sostenible.

Por otra parte, podría vislumbrarse la adopción de una política de protección de determinados derechos cívicos ambientales y de modos instrumentales para ejercerlos en virtud de los futuros “ciudadanos” del MERCOSUR, tales como los vinculados al acceso a la información pública sobre el ambiente, o a la consulta ciudadana en determinados procedimientos administrativos o legislativos que afectan al medio ambiente.

Finalmente, el MERCOSUR podría también establecer determinadas condiciones mínimas para ciertos procedimientos de habilitación o autorización de proyectos, tales como el de evaluación del impacto ambiental o de los sistemas de permisos para diversas fuentes de contaminación.

ii) áreas de frontera entre los Estados miembros: las áreas fronterizas son excelentes oportunidades para desarrollar las virtudes de la cooperación internacional ambiental. En este sentido, las partes podrían adoptar criterios y regímenes de manejo compartido para problemas ambientales comunes, tales como el de gestión de los residuos domiciliarios e industriales, o de los ecosistemas compartidos, como ríos limítrofes o áreas naturales protegidas en zonas de frontera.

El MERCOSUR no cuenta entre sus objetivos explícitos el abordaje ambiental de las zonas de frontera, salvo el vinculado con el control aduanero de los productos transportados. Sin embargo, podría actuar como estructura institucional para la negociación de acuerdos sectoriales aplicables exclusivamente a este aspecto. Asimismo, valdría la pena explorar modos para promover y facilitar la coordinación en materia ambiental de esfuerzos entre municipios y otros estamentos subnacionales ubicados en áreas de frontera.

iii) una política exterior ambiental común: la conformación de una unión económica puede facilitar la formulación de una política exterior ambiental propia. Dicha política puede vincularse tanto hacia terceros países con los cuales comparte fronteras nacionales, como hacia otras regiones del mundo y hacia la comunidad internacional en su conjunto. Así, por ejemplo, el MERCOSUR podría adoptar políticas exteriores ambientales hacia con Perú, la Unión Europea o negociar posiciones comunes en el marco de la Convención de Cambios Climáticos.

iv) administración de ecosistemas y recursos naturales compartidos: el derecho internacional ha elaborado principios y criterios de manejo de recursos naturales compartidos entre dos o más estados. Para ello, se han elaborado teorías y prácticas que se vinculan al deber de informar, de consultar y de no causar un perjuicio sensible entre los estados involucrados. Además, según el caso, se han creado instituciones bilateral o multilaterales encargadas de la administración de recursos compartidos. Estos esquemas pueden aplicarse tanto a ecosistemas compartidos, como a las cuencas hídricas o áreas boscosas nativas, o a recursos naturales individuales como el agua o una especie protegida.

Es necesario diferenciar estos ejemplos de aquéllos correspondientes a las zonas de frontera, ya que los ecosistemas o recursos compartidos, en muchísimos casos, se extienden geográficamente hacia zonas lejanas a las áreas limítrofes, y las características de su administración varían.

Para esta necesidad, el MERCOSUR podría servir de oportunidad para la detección de requerimientos adicionales de organización regional en virtud de ecosistemas o recursos naturales compartidos. Sin embargo, parecería que su papel se vería acotado sólo para aquellos casos donde deban adoptarse políticas y legislaciones comunes en los ámbitos nacionales, permitiendo que otros arreglos institucionales de carácter subregional atiendan a las necesidades propias del manejo compartido de ecosistemas o de recursos.

v) aspectos ambientales de los proyectos de infraestructura beneficiosos para la integración: la ampliación de los mercados genera una mayor circulación de mercaderías, requiriendo posiblemente la infraestructura necesaria que la acompañe. La construcción de puentes, carreteras, puertos, nuevos asentamientos urbanos, dragados y endicamientos, entre otros emprendimientos, requiere por su parte de una adecuada consideración de sus incidencias ambientales. Para ello, es preciso armonizar las exigencias ambientales de los Estados miembros en las diversas instancias de planificación de los proyectos, de un régimen común de evaluación del impacto ambiental, de monitoreo ambiental permanente, de un régimen de fiscalización y de auditoría, de un régimen sancionatorio común y de participación cívica en las distintas etapas. También aquí, el MERCOSUR podría servir de base institucional de negociación para la adopción de dichas exigencias comunes.

vi) cooperación internacional para la mejor aplicación de la legislación interna: la aplicación de la legislación ambiental interna de cada uno de los Estados Parte de una unión económica podría verse mejorada por la cooperación internacional. Un ejemplo clásico de ello es el que se vincula a la legislación para el control interno del comercio de especies en peligro, sus productos o subproductos. En muchos casos, resulta difícil detectar el origen de los mismos, identificando la población a la cual pertenecen. La cooperación internacional puede ayudar para que las autoridades nacionales cuenten con la información técnica y administrativa necesaria de los demás países involucrados con las especies en cuestión. Lo mismo ocurre para el caso de aplicación de los tratados ambientales globales.

5.3. Los actores de la integración y el medio ambiente

Muchos son los actores de la integración en la región del MERCOSUR. Además de los estados, los principales actores son, por ahora, los propulsores de la ampliación de los mercados en función de los intereses comerciales. Sin embargo, paralelamente, surgen otros actores, quienes observan en los procesos de integración la oportunidad para dar respuesta a necesidades ambientales no resueltas. Según quiénes sean y cuáles sean los objetivos y valores que los movilicen pueden observarse distintas priorizaciones de integración. Así, muchas organizaciones no gubernamentales ambientales jerarquizan principalmente los aspectos de preocupación relativos al impacto ambiental y social de las obras regionales de infraestructura, y a la incidencia en los ecosistemas de una mayor presión productiva y comercial. Otros, en cambio, prefieren la necesidad de adoptar derechos cívicos comunes vinculados a la toma de decisiones. Por su parte, las organizaciones de consumidores prefieren las características cualitativas de los productos en función del consumo humano, animal y el medio ambiente y las organizaciones sindicales los aspectos ambientales vinculados a la seguridad laboral.

6. EL TRATAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE EN EL RÉGIMEN DEL MERCOSUR

6.1. El Tratado de Asunción

Al considerar la ampliación de sus mercados nacionales a través de la integración, el Preámbulo del Tratado destaca que el logro de ese objetivo, debe realizarse preservando el medio ambiente. Dicho mandato aparece en un contexto más amplio expresado de la siguiente manera: "...mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía ...". Tal como podrá observarse, éste es el único párrafo que incluye una mención explícita a la preservación del medio ambiente en el texto del Tratado.

Sin embargo, dicha mención podría ser interpretada como un modo de tamizar ambientalmente la totalidad de su contenido, incluyendo responsabilidades ambientales para las distintas funciones de los órganos resolutores del MERCOSUR. De hecho, ello quedó demostrado con la actividad de generación normativa posterior a

partir del Cronograma de Las Leñas, el cual incluyó dentro del plan de trabajo a cargo de los 11 subgrupos del GMS, múltiples obligaciones de naturaleza ambiental.

Las bases jurídicas para el accionar normativo ambiental pueden ser identificadas en el Artículo 1º del Tratado de Asunción. Principalmente se trata de la necesidad de coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, a fin de asegurar condiciones de competencia entre los Estados Parte y el compromiso de éstos de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. Por su parte, el Artículo 5º indica que los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común serán, entre otros, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la adopción de acuerdos sectoriales. En base a ambos artículos, el sistema institucional del MERCOSUR ha adoptado normativa que puede ser considerada directa o indirectamente de naturaleza ambiental.

6.2. La Declaración de Canela

Los presidentes de los Países miembros del Cono Sur firmaron la Declaración de Canela el 21 de febrero de 1992, con el propósito de contribuir a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en junio de 1992. La Declaración incluye una posición conjunta de los países signatarios sobre la protección de la atmósfera, la diversidad biológica, la degradación de los suelos y la desertificación, los bosques, los recursos hídricos, los asentamientos humanos, los recursos financieros, el comercio internacional, el medio marino, los residuos peligrosos y el fortalecimiento institucional para el desarrollo sostenible.

Aunque la Declaración de Canela no fue formulada dentro del ámbito de las instituciones orgánicas del MERCOSUR, al incluir a los presidentes de todos los Estados Parte, podría considerarse como documento de referencia política de importancia para la región.

6.3. El Cronograma de Medidas de Las Leñas

En virtud del programa y cronograma de trabajo establecido en Las Leñas, el GMC, a través de sus 11 subgrupos de trabajo, recibió instrucciones específicas en el campo ambiental.

a) Para el Sub Grupo Nº 3, sobre Normas Técnicas, incluyó entre otras, varias asignaciones relativas a las características cualitativas de los productos, los respectivos ingredientes y aditivos alimentarios, los contenidos de contaminantes, características de los envases y materiales en contacto con alimentos, calidad industrial, etc.

b) Para el Sub Grupo Nº 7, sobre Política Industrial y Tecnológica, incluyó expresamente la armonización de las legislaciones ambientales nacionales, estatales, provinciales y departamentales.

c) Para el Sub Grupo Nº 8, sobre Política Agrícola, al igual que el anterior, incluyó una expresa mención a la Sostenibilidad de los recursos naturales y

protección ambiental en el sector agropecuario.

d) Para el Sub Grupo NP 9, sobre Política Energética, hizo lo propio con la asignación explícita de tareas en el campo de la Legislación y el Marco Ambiental del Sector Eneregético.

Asimismo, más allá de las menciones explícitas de tareas ambientales, debe destacarse que el Cronograma de Las Leñas, constituyó una base interesante de tareas de incidencia ambiental a ser realizadas por otras áreas de trabajo. Por ejemplo:

a) El Sub Grupo NP 1, sobre asuntos Comerciales, podría analizar medidas vinculadas a la defensa contra importaciones que sean objeto de dumping (ej. productos producidos en condiciones infrahumanas desde perspectivas ambientales), o productos sometidos a subsidios de actividades ambientalmente no sustentables de países no miembros (ej. productos agropecuarios producidos con subsidios que financian el drenaje de áreas marginales ricos para la biodiversidad global) o sistemas de promoción y estímulos a las exportaciones (ej. de productos producidos con criterios de sustentabilidad global).

b) El Sub Grupo NP 2, sobre Asuntos Aduaneros, podría analizar la clasificación de mercaderías peligrosas y su tratamiento aduanero en el Código Aduanero del MERCOSUR cuando se trate de productos perjudiciales para el medio ambiente (y de hecho, fue un tema efectivamente tratado).

c) El Sub Grupo NP 5, sobre Transporte Terrestre podría analizar el transporte de cargas por carretera y por ferrocarril (ej. armonizando exigencias comunes sobre características de los combustibles y sus niveles de emisión).

d) El Sub Grupo NP 6 sobre Transporte Marítimo, podría tratar la adopción de un acuerdo multilateral de transporte por agua (ej. regulando las características comunes sobre lavado de centinas).

e) El Sub Grupo NP 11 sobre Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social podría analizar los distintos convenios de la Organización Internacional del Trabajo referentes al medio ambiente laboral.

6.4. La Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA)

También en base al Cronograma de Las Leñas, y debido a la naturaleza intersectorial de las medidas ambientales, el GMC convocó la participación de una REMA mediante Resolución 22/92 con el cometido de analizar la legislación vigente en los Estados Parte y proponer recomendaciones al GMC sobre acciones para la protección del ambiente armonizando las tareas y posiciones de los diversos sub grupos de trabajo involucrados. Completando la instrucción, la Resolución 62/93 del GMC solicitó al REMA que elaborara un cronograma de eliminación de las restricciones no arancelarias de tipo ambiental.

La REMA se reunió en cinco oportunidades:

- a) Montevideo, del 29 al 30 de noviembre de 1993;
- b) Buenos Aires, del 5 al 7 de abril de 1994;

- c) Brasilia, del 27 al 29 de junio de 1994;
- d) Asunción, del 5 al 7 de octubre de 1994;
- e) Montevideo, del 17 al 18 de noviembre de 1994;

Entre sus recomendaciones más importantes figuran las "Directrices Básicas en materia de Política Ambiental" la que fue aprobada por el GMC sin enmiendas, por Resolución 10/94 del 3 de agosto de 1994.

Resta dilucidar el efecto vinculante de las directrices ya que incluye fundamentalmente principios de política y criterios programáticos de manejo ambiental que requieren de una estructura normativa adicional para su incorporación operativa a los derechos internos de los Estados Parte.

6.5. Legislación ambiental generada a partir de la estructura institucional del MERCOSUR

Entre las resoluciones más importantes adoptadas hasta la fecha por el GMC podrían mencionarse aquellas que se fundamentan, por un lado, en la necesidad de armonizar legislaciones existentes, y por el otro, en la necesidad de coordinar políticas sectoriales.

Entre las primeras figuran las siguientes:

- a)** Res. 40/93 sobre la Estructura Nacional de Acreditación, para lograr la efectiva transparencia de la acreditación de los productos y para su armonización entre los Estados Parte y compatibles con las directrices de ISO/IEC y del Forum Internacional de Acreditación. Dicha resolución fue adoptada por el GMC a propuesta de la Recomendación N° 30/93 del Sub Grupo N° 3 sobre Normas Técnicas.
- b)** Res. 46/93 aprobando el Reglamento Técnico MERCOSUR de Aditivos Aromatizantes/Saborizantes, a propuesta de la Recomendación 36/93 del Sub Grupo N° 3 sobre Normas Técnicas.
- e)** Res. 52/93 aprobando el Programa de Cooperación MERCOSUR en Calidad y Productividad, a propuesta de la Recomendación 15/93 del Sub Grupo N° 7 sobre Política Industrial y Tecnológica.
- d)** Res. 23/94 sobre residuos plaguicidas en productos agrícolas in natura, a los fines del comercio intra regional, aplicado a productos tales como el arroz, la papa, la cebolla, el tomate y la manzana. Dicha resolución fue adoptada por el GMC por Recomendación N° 27/94 del Sub Grupo N° 3 sobre Normas Técnicas.
- e)** Res. 21/94 sobre declaración de los aditivos en la lista de ingredientes, correspondiente al rotulado de alimentos envasados. Esta resolución fue adoptada por el GMC por Recomendación N° 23/94 del Sub Grupo N° 3 sobre Normas Técnicas.
- f)** Res. 19/94 sobre envases y equipamientos celulósicos en contacto con alimentos, a propuesta de la Recomendación N. 26/94 del Sub Grupo N° 3 sobre Normas Técnicas.

g) Res. 6/94 sobre la declaración de ingredientes en la rotulación de alimentos envasados, a propuesta de la Recomendación N° 14/94 del Sub Grupo N° 3 sobre Normas Técnicas.

Entre las decisiones que responden a la necesidad de coordinación de políticas sectoriales figuran, entre otras, las siguientes:

a) Res. 53/90 sobre la Adopción del Código de conducta regional para la introducción y liberación del medio ambiente de agentes de control biológico, a propuesta de la Recomendación N° 4/93 del Sub Grupo N° 8 sobre Política Agrícola.

b) Res. 10/94 adoptando las Directrices Básicas en materia de Política Ambiental a propuesta de la Recomendación N° 1/94 de la REMA.

Por su parte el CMC adoptó por medio de la Decisión N° 2/94 el Acuerdo sobre Transporte de Mercancías Peligrosas en el MERCOSUR, a propuesta la Recomendación N° 1 del Sub Grupo N° 5 sobre Transporte Terrestre. Esta Decisión responde tanto a la necesidad de coordinar políticas sectoriales como a la de armonizar las legislaciones de los cuatro Estados Parte.

7. CONCLUSIONES: ALGUNAS SUGERENCIAS PARA EL FUTURO

La necesidad de otorgar consistencia a las tareas sectoriales en el campo ambiental del sistema institucional actual del MERCOSUR, obliga a reevaluar la estrategia planteada para el período de transición a partir del Cronograma de Las Leñas. Quizás sea interesante proponer un régimen de formulación periódica de políticas ambientales. Salvando las distancias, la Unión Europea ha adoptado desde 1972 la práctica de preparación de programas de acción ambientales que luego actúan de claros indicadores para la formulación de la legislación supranacional correspondiente.

Así, podría ser de interés analizar la posibilidad de que el CMC adopte un cronograma específico en materia ambiental para su desarrollo a cargo de la estructura completa del Grupo Mercado Común. Tal cronograma podría revisarse periódicamente y evaluar sus logros. Pero su efecto principal sería la de garantizar la intervención de cada uno de los sectores en la formulación de la legislación comunitaria ambiental de acuerdo a objetivos de política abarcativos para todos.

También sería interesante analizar la posibilidad de institucionalizar un sistema comunitario de supervisión en la aplicación de la normativa ambiental generada por el MERCOSUR y un sistema de evaluación sobre los progresos alcanzados en el medio ambiente gracias a la legislación adoptada.

A título de conclusión podrían considerarse los siguientes principios:

a) tal como se ha realizado hasta el presente, el tratamiento de la materia ambiental en los procesos graduales y progresivos de integración del MERCOSUR debe insertarse como parte integral del conjunto de decisiones y no abordarse, como tenía separado,,

b) cuando se trate de la adopción de políticas ambientales generales o de medidas ambientales comunes para todas las actividades sectoriales, tales como las referentes a los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, se sugiere acudir a esquemas similares a los del REMA, a reuniones de los ministros del área ambiental o a comisiones especiales creadas por ellos;

e) sería importante que los procesos de negociación ambiental del MERCOSUR se caractericen por los principios de transparencia y de participación de los sectores privados y no gubernamentales;

d) cuando se realicen negociaciones con otras uniones económicas o acuerdos comerciales regionales deberían considerarse los principios precedentes.

Finalmente, merece señalarse que las propuestas que se realizan en el próximo capítulo son el fruto de la combinación de múltiples objetivos de integración, algunos ya definidos y muchos de ellos aún por desarrollarse.

Sin embargo, a pesar de contar ya con la oportunidad de un marco institucional para la integración regional, su estructura actual ofrece la posibilidad de perfeccionarse para responder cabalmente a la luz del conjunto de desafíos y necesidades ambientales en la región del MERCOSUR*.

*P.S.: Coincidentemente con el período de impresión de esta publicación, los máximos responsables de las áreas del medio ambiente se reunieron, hacia fines del mes de junio de 1995, en Montevideo, Uruguay. Como resultado de dicha reunión suscribieron la Declaración de Taranco. Según información publicada el 28 de junio de 1995 en el Diario "El Cronista Comercial", la Declaración incluyó, entre otros, los siguientes compromisos:

a) realizar "...acciones conjuntas en áreas de ecosistemas compartidos y se analizó el impacto ambiental del proyecto de la hidrovía Paraná-Paraguay, cuyo informe ambiental en estudio, una vez concluido, cada gobierno hará su propia evaluación."

b) coordinar "...las distintas posiciones de los cuatro integrantes del bloque ante los foros internacionales, como son las referidas a la diversidad biológica, cambios climáticos y Comisión de Desarrollo Sostenible."

e) "Destacaron la necesidad de identificar las prioridades para la armonización de la legislación ambiental, que no implica tener una única, sino eliminar eventuales asimetrías y dirimir en las divergencias que puedan aparecer."

d) evaluar "...la norma ISO 14.000 vinculada a aspectos ambientales, cuya aplicación más adelante podría ser utilizada como factor diferenciador para los productos originarios del mercado Común del Sur que ingresen a los mercados internacionales."

Análisis Normativo y Consideraciones para Formular Propuestas de Armonización

1. ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

1.1. Generalidades

Bajo este título se han incluido varios conceptos interrelacionados. Por una parte, el correspondiente al derecho de las personas físicas y jurídicas, de acceder libremente a la información administrada por el Estado, en la medida en que ésta se vincula con el ambiente y las actividades que inciden sobre él y las modalidades instrumentales para ejercer este derecho.

Por otra, se ha incluido el deber correlativo del Estado de brindar la información seleccionada y solicitada por los ciudadanos y, por ende, de organizar un sistema operativo para facilitar la información.

Finalmente, se ha contemplado también el deber gubernamental de generar información sobre el medio ambiente y sobre las amenazas actuales y potenciales que se vislumbren desde la función del Estado.

Cabría preguntarse si las disparidades existentes entre los Estados miembros de un proceso de integración en esta área, podrían llegar a generar asimetrías comerciales. En primer lugar, es posible interpretar la existencia de este tipo de regímenes como un modo de mejorar la aplicación del Derecho Ambiental en vigencia, de modo tal que posicione mejor a los actores con aptitudes de fiscalización pública o ciudadana. Como consecuencia de esto, los sectores regulados por la legislación ambiental tendrían menor margen de incumplimiento.

En segundo lugar, hay que considerar que la vigencia de estos regímenes ocasiona un costo económico en el sector público. Dicho costo es necesario para operativizar el sistema de acceso a la información en cada organismo público relacionado a la temática ambiental, y también, para generar y difundir la información ambiental desde el Estado (por ejemplo la preparación de informes anuales sobre el estado del ambiente).

En las legislaciones ambientales más avanzadas, se le asigna creciente relevancia a los mecanismos de acceso a la información ambiental por parte de las personas y el deber correlativo del Estado de brindarla. Estos aspectos han dejado de ser considerados como meras técnicas complementarias de aplicación de la política ambiental, para convertirse en instrumentos esenciales para la eficiencia de la gestión,

particularizados en el reconocimiento del derecho a la información ambiental, como un derecho sustantivo de titularidad colectiva².

La eficiencia de dichos mecanismos depende de la transparencia de los procedimientos administrativos ordinarios o de las posibilidades de contralor que se asignan a los ciudadanos o al público en general.

Diversos instrumentos internacionales y normas supranacionales se refieren desde perspectivas diferentes al acceso a la información ambiental y el deber del Estado de brindarla. Así, la Declaración de Río de Janeiro de 1992, recoge el derecho a la información ambiental, afirmando en el Principio 10, que

“(...) en el plano nacional, cada individuo deberá tener acceso adecuado a la información relativa al medio ambiente que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades ...”³

Por su parte en la Comunidad Europea, los distintos programas ambientales tuvieron presente este derecho, en tanto la Directiva 90/313/CEE del 7 de junio de 1990, establece que

“los Estados Miembros harán lo necesario para que las autoridades públicas estén obligadas a poner la información relativa al medio ambiente a disposición de cualquier persona física o jurídica que lo solicite y sin que dicha persona esté obligada a probar un interés determinado” (artículo 3º).

También se prevé que, en caso de incumplimiento por las autoridades competentes, se dé lugar a la apertura de la vía de reclamación jurisdiccional; aunque se establecen importantes excepciones al deber de dar información, basadas en razones de confidencialidad, seguridad pública, protección de la intimidad, secreto industrial o comercial, política exterior, etc. Seguidamente analizaremos la situación en las legislaciones de la región⁴, donde es muy limitada la recepción de un régimen de acceso a la información ambiental⁵, muchas veces no diferenciado de las restrictivas disposiciones de la aplicación general o solamente incluido en las normas de evaluación del impacto ambiental⁶. Por ello, la mayor ausencia de elementos normativos habrá de advertirse en la legislación Argentina, que hasta el momento tampoco posee un régimen de evaluación del impacto ambiental.

² Ramón Martín Mateo, “El derecho a la información ambiental”, en Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe, Vol. 1 N° 1, PNUMA/ORPALC - FARN, Buenos Aires, 1994, pág. 51

³ Declaración de Río, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 5 de junio de 1992.

⁴ Vé. el detalle normativo correspondiente al Item “A” del “mapa legislativo”, Capítulo IV.

⁵ El presente análisis se basa en: F. Horacio Payá, Informe interno de la III Fase del “Proyecto de Armonización ...”, apartado I (A), pág. 2 y ss., presentado en la 3ª Reunión del mismo, celebrada en Buenos Aires, en julio de 1994.

⁶ Vé. en este mismo documento, el estudio específico sobre la evaluación del impacto ambiental (mecanismos de publicidad en el procedimiento), numeral 8 del Capítulo III.

1.2. Situación relevada

El derecho de las personas de acceder a la información ambiental, es establecida en forma genérica por algunas constituciones.

La Constitución argentina de 1994, después de consagrar el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, estipula que “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, (...) y a la información y educación ambientales” (inciso 2º del artículo 41). La Constitución brasileña de 1988, dispone que se asegure a todos “el acceso a las informaciones, resguardando el secreto de la fuente cuando sea necesario al ejercicio profesional” (numeral XIV del artículo 5º). En forma similar, la Constitución paraguaya de 1992, establece que “se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuaníme. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo ...” (artículo 28).

Uruguay, por su parte, a través de las normas generales de procedimiento administrativo y judicial⁷, habilita el conocimiento público de las tramitaciones y expedientes. Sin embargo, tal acceso sólo tiene un carácter potestativo para quien posea un interés legítimo. Con respecto al deber de brindar información por parte del Estado, la Ley sobre Política Nacional de Medio Ambiente de Brasil (Ley 6.938 del 2 de septiembre de 1981), establece genéricamente entre los instrumentos de la misma, “la garantía de prestación de las informaciones relativas al medio ambiente, obligándose al Poder Público a producirlas, cuando fueran inexistentes” (numeral XI, artículo 9º).

Sin embargo, es en los casos de licenciamientos y autorizaciones ambientales y de la evaluación del impacto ambiental, donde ese deber posee una consagración normativa expresa. Ello para los cuatro casos: en la Argentina (Resolución de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano N° 00063 del 4 de octubre de 1994), en el Brasil (Resolución del CONAMA N° 001 del 17 de febrero de 1986), en el Paraguay (Ley 294 del 31 de diciembre de 1993), y en el Uruguay (Ley 16.466 del 26 de enero de 1994 y Decreto 435/994 del 4 de octubre de 1994).

Finalmente, respondiendo a características de la legislación ambiental general, Brasil prevé un sistema nacional de información pública ambiental. Esto lo hace al señalar específicamente entre los instrumentos de la Política Nacional de Medio Ambiente, el Sistema Nacional de Informaciones sobre Medio Ambiente (numeral VII del artículo 9º de la Ley 6.938).

1.3. Algunas conclusiones para la armonización

A pesar de la trascendencia que la disponibilidad y el acceso a la información ambiental posee como fuente de transparencia administrativa y condicionante para la participación pública en la gestión ambiental, el desarrollo legislativo en los Estados Parte del Tratado de Asunción en este campo es aún muy primario.

⁷ Nos referimos al Decreto 500/991 del 27 de setiembre de 1991 (Normas generales de actuación administrativa y de procedimiento ante la Administración Central) y al Código General del Proceso (Ley 15.982 del 18 de octubre de 1988).

Desde el punto de vista estrictamente jurídico podrían identificarse diferencias normativas entre Brasil por un lado y Argentina, Paraguay y Uruguay por el otro. El primero, además de incluir una cláusula constitucional que establece el deber del poder público de brindar y generar información ambiental, crea además el sistema operativo para efectivizar dicho deber. Por su parte, Argentina solamente contempla el deber de brindar información y Paraguay reconoce un derecho general del ciudadano a recibir información.

Sin perjuicio de las ventajas que de esas previsiones se derivan para las respectivas sociedades, las mismas también podrían significar un costo adicional emergente del montaje y mantenimiento de un sistema de libre acceso a la información ambiental. Es necesario poner de manifiesto que no se desprende de las legislaciones analizadas, que los deberes establecidos o los derechos reconocidos, hayan sido seguidos de una adecuada reglamentación o de un sistema administrativo plenamente desarrollado para que el público ejerza ese derecho.

En consecuencia, parece recomendable que la armonización de legislaciones en esta materia, se realice mediante la creación jurídica coordinada y el desarrollo de un programa multilateral, tendiente a lograr un sistema uniforme, o por lo menos compatible, de libre acceso a la información ambiental en los Estados Parte del MERCOSUR. En mérito a ello, podría considerarse:

- a) El eventual reconocimiento supranacional del derecho público al acceso a la información ambiental administrada por los Estados, con el correlativo deber del Estado de poner dicha información a disposición.
- b) El ofrecimiento de las garantías jurídicas necesarias para brindar condiciones de tratamiento no discriminatorio de acceso de los habitantes de cualquiera de los países del MERCOSUR.
- c) La adopción de un procedimiento administrativo de acceso a la información ambiental administrada por el Estado, que incluya, como mínimo, para los cuatro países miembros, las siguientes condiciones:
 - i. el libre acceso del público a un esquema mínimo de información ambiental uniforme;
 - ii. el desarrollo de criterios básicos comunes para el acceso a expedientes administrativos con información sobre el estado del ambiente o sobre actividades que actual o potencialmente amenacen al entorno;
 - iii. el establecimiento de un régimen de excepciones comunes y limitadas a razones justificadas (secreto comercial o industrial, interferencia con procesos judiciales en trámite, etc.);
 - iv. las modalidades y plazos para la operatividad de este régimen y sanciones en caso de omisión e incumplimiento; y, v. La posibilidad de recurrir administrativamente a la decisión denegatoria, la inacción o la omisión del órgano administrativo o en su caso de reclamar por la vía judicial el silencio o los correspondientes actos administrativos.
- d) Sistematizar y compatibilizar los criterios y métodos de generación de la información sobre el estado del ambiente de los cuatro países, tanto para lograr el perfeccionamiento de su utilización en cada uno de ellos, como también para mejorar la base de información necesaria en la toma de decisiones supranacionales en el ámbito del MERCOSUR. Ello permitiría

generar y actualizar permanentemente la información ambiental de la región, habilitando además mecanismos regionales de procesamiento y consulta pública de la información ambiental.

2. ADMINISTRACIÓN DE BOSQUES

2.1. Generalidades

Para el tratamiento de este tema es importante la diferenciación entre bosques naturales y bosques artificiales. Si bien ambos están vinculados al tema forestal, las correspondientes políticas, legislaciones y objetivos de manejo difieren tanto en la forma de abordarlos como en los instrumentos utilizados.

El tema forestal puede tener alta incidencia en el proceso de integración⁸. Esto se debe a que, por un lado, se trata de un recurso ambiental que en algunos de los países miembros del MERCOSUR tiene directa vinculación con uno de los sectores principales de la economía como lo es la industria forestal.

Y por otro lado, se trata de un sistema económico de gran trascendencia ambiental, desde el momento en que el bosque suele conformar el hábitat de numerosas especies, por lo que su manejo tiene un muy elevado y rápido poder de transformación del ecosistema. Asimismo, sea por su conservación o explotación, el bosque y la industria forestal suelen estar vinculados a una serie de instrumentos económicos, en donde el Estado interviene incidiendo en los procesos agroindustriales y comerciales, de forma que puede no ser compatible con la liberalización e integración comercial.

2.2. Situación relevada

Las legislaciones de los cuatro países miembros del Tratado de Asunción⁹, elaboran políticas relativas a bosques, basadas en conceptos e instrumentos jurídicos similares:

- a) los cuatro regímenes clasifican los bosques teniendo en cuenta su origen y destino (protectores, de producción o de rendimiento entre otros);
- b) se establecen limitaciones administrativas al uso o corte de determinados bosques privados, ya sea mediante el establecimiento de reservas legales independiente de su condición de natural o artificial (Brasil y Paraguay) o, a través de la prohibición de corte y comercialización de bosques nativos (Uruguay);
- c) se prevén mecanismos de reforestación o de forestación obligatoria, por parte de los productores (Brasil) o de los propietarios de los predios (Paraguay y Uruguay); y,

⁸ El presente análisis se basa en: Marcelo J. Cousillas, Informe interno de la III Fase del "Proyecto de Armonización...", apartado 2, pág. 6 y ss., presentado en la 3ª Reunión del mismo, celebrada en Buenos Aires, en julio de 1994.

⁹ Vé. el detalle normativo correspondiente al Item "C" del "mapa legislativo", Capítulo IV.

- d) los cuatro regímenes jurídicos, aunque con matices, consagran exenciones fiscales, incentivos directos y créditos preferenciales para la realización de plantaciones, explotaciones forestales o conservación de ciertos bosques (protectores, nativos, etc.).

2.3. Algunas conclusiones para la armonización

Tal como se señalara, con algunas diferencias, existen importantes similitudes en las legislaciones de los cuatro países. A los fines de una posible armonización en este campo, podrían considerarse los siguientes factores:

- a) dado que la reserva legal con fines de conservación desafecta determinadas áreas boscosas del circuito económico, correspondería determinar si los regímenes jurídicos existentes deben establecer porcentajes de superficie comunes o equivalentes en cada uno de ellos;
- b) considerando que la obligación de reforestación, impuesta por alguna legislación a los interesados en la explotación de la materia prima forestal, o la forestación obligatoria a los propietarios de predios con ciertas características, puedan ser consideradas como un costo económico adicional a la inversión y, por ende, para su internalización al precio de los productos forestales, cabría preguntarse si debe adoptarse un régimen común de reforestación; y,
- c) teniendo en cuenta que la existencia de exenciones tributarias e incentivos fiscales, así como políticas crediticias preferenciales para el sector forestal, podrían ser consideradas como subsidios a la producción, provocando distorsiones que puedan derivar en asimetrías comerciales, habría que determinar si es preciso adoptar un régimen común de incentivos tributarios y fiscales.

Sin embargo, no es posible establecer que tales conclusiones denuncien claramente asimetrías jurídicas desde el punto de vista ambiental. Las mismas sólo serán justificadamente armonizables en la medida en que se encuentren respaldadas por un estudio económico y comparado de sus implicancias financieras y comerciales, así como una comparación ambiental de las situaciones ecológicas de los cuatro países.

En efecto, la posible detección de una asimetría derivada de la existencia de una reserva legal por razones de conservación o de una obligación de forestación, merece la comparación del instrumento con un objetivo de calidad ambiental o incluso de la magnitud determinada de forestación.

3. AGRICULTURA SOSTENIBLE

3.1. Generalidades

Al referirnos a la agricultura sostenible, nos adentramos ya en la consideración de la regulación jurídica de una actividad económica específica que parte de la optimización económico-ambiental de una unidad productiva rural. En esta

oportunidad, se parte del entendimiento de que el concepto envuelve la combinación de un conjunto de prácticas conservacionistas propias del sector agrícola ganadero en función de un mejor rendimiento en el largo plazo.

Sin embargo, debido a la enorme incidencia en los ecosistemas de la actividad agrícola, la legislación ambiental suele estudiar aspectos sectoriales tales como los relacionados a la propiedad y al uso de la tierra, la conservación del suelo, los procesos de degradación del mismo (pérdida de su fertilidad, erosión, salinización, compactación y contaminación), y el uso de agroquímicos.

3.2. Situación relevada

En lo que a este análisis corresponde¹⁰, es posible señalar similitudes importantes entre las legislaciones de los Estados Parte del Tratado de Asunción¹¹:

- a) los cuatro regímenes determinan áreas en las que los suelos agrícolas quedan sujetos a regímenes especiales de uso y manejo;
- b) en ninguno de los Estados se destacan normas que prohíban cultivos determinados o que éstos sean específicamente regulados por razones ambientales;
- c) en todos los casos se prevén regímenes generales sobre conservación de los suelos agrícolas, comprendiendo medidas preventivas de la erosión y regulaciones sobre recuperación de suelos agrícolas, así como sistemas de monitoreo y control;
- d) en los cuatro regímenes, pero especialmente en las legislaciones de la Argentina y Uruguay, existen regulaciones sobre biocidas y fertilizantes, aunque ellas generalmente no se refieren a su uso y aplicación, sino a las condiciones de presentación, etiquetado y comercialización; y,
- e) atendiendo a la trascendencia económica del tema, los cuatro países consagran sistemas de incentivos financieros y tributarios para la conservación de suelos.

En el marco de este proyecto¹², se han señalado las legislaciones nacionales de Brasil (Ley 8.171 del 18 de enero de 1991) y de Uruguay (Decreto-Ley 15.239 del 7 de enero de 1982 y Decreto 284/990 del 25 de junio de 1990), como las más amplias en materia de conservación de suelos agrícolas y exigentes en relación a la prevención de la erosión.

Sin embargo, no se estima que tales conclusiones necesariamente pongan de manifiesto claras asimetrías jurídicas, que requieran ser armonizadas desde el punto de vista ambiental. Para ello, sería necesario atender también a otras condiciones

¹⁰ Se tomó en consideración: Marcia Corrêa de Oliveira, Informe interno de la III Fase del "Proyecto de Armonización...", apartado D, s/pág., presentado en la 3ª Reunión del mismo, celebrada en Buenos Aires, en julio de 1994.

¹¹ Vé. el detalle normativo correspondiente al Item "D" del "mapa legislativo", Capítulo IV.

¹² Actas de la 2 Reunión del "Proyecto de Armonización...", celebrada en Montevideo, en diciembre de 1993..

comparativas entre los países, tanto en relación a las características ecológicas, como a las específicamente económicas y comerciales.

Por último, y aunque no se trate de agricultura sustentable, deben mencionarse las normas uruguayas que se refieren a la denominada agricultura biológica, ya que a partir de 1992, se realiza la certificación de los productos provenientes de este sistema de producción agrícola y que estuvieran destinados a la alimentación humana (Decreto 360/992 del 9 de octubre de 1992, con las modificaciones introducidas por el Decreto 19/993 del 4 de febrero de 1993).

A diferencia de la agricultura sustentable, este tipo de agricultura se caracteriza por estar orientado estrictamente a los procesos de producción y a los productos comercializados sin considerar sus costos comparativos con los productos provenientes de las prácticas alternativas.

3.3. Algunas conclusiones para la armonización

Entre algunas de las posibles hipótesis de armonización, podrían considerarse las siguientes:

- a)** consensuar condiciones generales de mínima presentación, comercialización y uso de biocidas y fertilizantes en los cuatro países miembros del MERCOSUR, particularmente al tratarse de sustancias o productos que pueden generar un gran impacto ambiental en la región y de trascendencia en el intercambio comercial global;
- b)** eliminación de subsidios a la producción agrícola para que las reglas de la competitividad favorezcan económicamente las prácticas de rotación cíclica de suelos y la preservación de áreas consideradas “marginales”, teniendo en cuenta que, en múltiples situaciones, estas últimas resultan vitales, en algunos casos, como hábitat de fauna, flora y de insectos útiles para el control biológico de plagas, y en otros, como bajos inundables necesarios para el buen funcionamiento de los regímenes hídricos; y,
- c)** adoptar programas comunes de recuperación de áreas desertificadas, respetando las características diferenciales que afectan a cada uno de los países.

4. AGUA: ESTÁNDARES DE CALIDAD Y DE EFLUENTES

4.1. Generalidades

Para este punto se consideró estándares de calidad de agua aquéllos que se relacionan a la calidad normada para los cursos o cuerpos de agua, tal como se debe encontrar en el ambiente natural. En cambio, se consideró estándares de efluentes – valores límites– aquéllos que determinan las características que deben ser cumplidas antes de su ingreso al ambiente natural, o antes de su ingreso a un sistema de tratamiento colectivo (estándares de pre-tratamiento).

Ambos tipos de estándares pueden contener parámetros físico-químicos y biológicos además de descripciones narrativas respecto a situaciones que deben ser logradas. El uso combinado de estos estándares, con los demás estándares (tecnológicos, de productos, de rendimientos, de desempeño y de procesos) e instrumentos de gestión ambiental, permiten organizar gradualmente el conjunto de actividades humanas y sus incidencias al entorno en función del logro de objetivos y metas ambientales.

Por ello, resulta imprescindible que las legislaciones de los cuatro países del MERCOSUR tiendan a abordar este campo a partir del marco de un ambiente deseado (objetivos) que luego será alcanzado distribuyendo las responsabilidades entre las diversas categorías de fuentes aportantes (ej. municipales, industriales, agrícolas, etc.) y, a su vez, entre cada uno de los subsectores (ej. cloacales, de curtiembres, industrias químicas, escorrentía agrícola, por pesticidas o fertilizantes, etc.).

4.2. Situación relevada

El desarrollo jurídico relativo a los estándares de calidad y de efluentes ha sido dispar en los cuatro Países miembros. Se observa un mejor tratamiento jurídico y uso práctico respecto a los estándares de efluentes que respecto a los estándares de calidad. Incluso, en aquellos casos en los que se cuenta con estándares de calidad de aguas de cuerpos o cursos receptores, parecería que aún resta efectivizarlos a fin de que la realidad natural sea reflejo veraz de lo contenido por los estándares de calidad.

Aun cuando las normas relacionadas con la protección de la calidad de las aguas tienen larga data en las legislaciones ambientales, sólo Uruguay presenta a nivel nacional un régimen amplio y armónico. El mismo, parte del Código de Aguas (Decreto-Ley 14.859 del 11 de enero de 1979) que deja sin efecto en la materia, el Título III del viejo Código Rural (Ley 1.259 del 17 de julio de 1875) y algunas normas más de menor importancia. Sin perjuicio de ello, la normativa que más habrá de interesar surge de la reglamentación de dicho Código, encabezada por el Decreto 253/979 del 31 de mayo de 1979, cuyo título es representativo de su alcance (“Se aprueban normas reglamentarias para prevenir la contaminación ambiental mediante el control de las aguas”).

Algo similar puede afirmarse del Brasil, teniendo en cuenta su organización federal, en donde el régimen de protección de la calidad del agua se completa entre la legislación nacional y las normas estaduais. Dado que el Proyecto no contempló el análisis de estas últimas, el abordaje ha sido centrado en la Resolución del CONAMA N° 020 del 30 de julio de 1986, que establece la clasificación de las aguas dulces, salinas y salobres del territorio nacional, según sus usos preponderantes.

Argentina, también por su naturaleza federal, contempla estándares de calidad de las aguas y de efluentes, a partir de legislaciones provinciales. Queda pendiente aún la adopción de legislación federal que adopte los presupuestos mínimos de calidad de aguas para toda la Nación, en virtud del nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional de 1994. En tanto que Paraguay no presenta aún en su legislación los instrumentos jurídicos nacionales necesarios en la materia.

En el presente apartado¹³, por razones estrictamente de espacio, habrán de abordarse únicamente los aspectos ambientales vinculados a la calidad de las aguas continentales superficiales⁽¹⁴⁾¹³; no quedando comprendidas en consecuencia, las aguas subterráneas ni tampoco las de los mares.

4.2.1. Clasificación de los cuerpos receptores

Uruguay, Brasil y Argentina, presentan clasificaciones de los cuerpos de agua según sus principales usos. Ello permitirá la fijación de estándares de calidad para cada clase y condiciones para los vertidos.

En Uruguay, los artículos 3º y 6º del Decreto 253/979¹⁵, establecen que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente clasificará los cursos o cuerpos de agua del país¹⁶ según sus usos preponderantes actuales o potenciales en cuatro clases¹⁷:

CLASE 1:

Aguas destinadas o que puedan ser destinadas al abastecimiento de agua potable a poblaciones con el tratamiento convencional.

CLASE 2:

que a su vez comprende dos subclases; las aguas destinadas a:

- a) riego de productos agrícolas que se consumen en forma natural, cuando éstas son usadas a través del sistema de riego que provocan el mojado del producto; y,
- b) recreación de contacto directo con el cuerpo humano.

CLASE 3:

Aguas destinadas a la preservación de los peces en general y otros integrantes de la flora y de la fauna hídrica, o también aguas destinadas al riego de cultivos cuyo producto no se consume en forma natural o en aquellos casos que siendo consumidos en forma natural se apliquen sistemas de riego que no provocan el mojado del producto.

CLASE 4:

Aguas correspondientes a los cursos o tramos de cursos que atraviesan zonas urbanas o suburbanas que deban mantener una armonía con el medio, o también aguas destinadas al riego de cultivos cuyos productos no son destinados al consumo humano en ninguna forma.

¹³ El presente análisis se basa en: F. Horacio Payá, Informe interno de la III Fase del "Proyecto de Armonización ...", apartado II (B), pág. 6 y ss., presentado en la 3ª Reunión del mismo, celebrada en Buenos Aires, en julio de 1994.

¹⁴ Vé. el detalle normativo correspondiente al Item "E" del "mapa legislativo", Capítulo IV

¹⁵ En la redacción dada, respectivamente, por el artículo 1º del Decreto 579/989 del 11 de diciembre de 1989 y por el artículo 2º del Decreto 195/991 del 4 de abril de 1991.

¹⁶ El artículo 4º, sin embargo, excluye de esa clasificación, los cuerpos de aguas destinadas al tratamiento o transporte de aguas residuales.

¹⁷ Tal facultad debe ejercerla en coordinación con otros organismos: Obras Sanitarias del Estado, en lo que respecta a las aguas de la Clase 1; y, el Instituto Nacional de Pesca y la correspondiente Intendencia Municipal en los demás casos.

Con respecto a Brasil, el artículo 1º de la Resolución 020/86 del CONAMA, establece ocho clases comunes y una novena clase especial, para clasificar los tres tipos de aguas, según sus usos preponderantes:

a) Aguas dulces (salinidad igual o inferior a 0,50 por mil):

CLASE Especial:

aguas destinadas al abastecimiento doméstico, sin previo o con simple desinfección y a la preservación del equilibrio natural de las comunidades acuáticas.

CLASE 1:

aguas destinadas al abastecimiento doméstico después de tratamiento simplificado; a la protección de las comunidades acuáticas; a la recreación de contacto primario (natación, esquí acuático y buceo); al riego de hortalizas que son consumidas crudas y frutas que se desarrollan a ras del suelo y que son ingeridas crudas sin remoción de cáscara; y, a la cría natural y/o intensiva (acuicultura) de especies destinadas a alimentación humana.

CLASE 2:

aguas destinadas al abastecimiento doméstico después del tratamiento convencional; a la recreación de contacto primario; al riego de hortalizas y plantas frutales; y, a la cría natural y/o intensiva (acuicultura) de especies destinadas a la alimentación humana.

CLASE 3:

aguas destinadas al abastecimiento doméstico después de tratamiento convencional; al riego de cultivos arbóreos, cerealeros y forrajeros; y, a la desinfección de animales.

CLASE 4:

aguas destinadas a la navegación; a la armonía paisajística; y, usos menos exigentes.

b) Aguas salinas (salinidad de entre 0,5 y 30 por mil):

CLASE 5:

aguas destinadas a la recreación de contacto primario; a la protección de las comunidades acuáticas; y, a la cría natural y/o intensiva (acuicultura) de especies destinadas a alimentación humana.

CLASE 6:

aguas destinadas a la navegación comercial; la armonía paisajística; y, la recreación de contacto secundario.

c) Aguas salobres (salinidad igual o superior a 30 por mil):

CLASE 7:

aguas destinadas a la recreación de contacto primario; a la protección de las comunidades acuáticas; y, a la cría natural y/o intensiva (acuicultura) de especies destinadas a alimentación humana.

CLASE 8:

aguas destinadas a la navegación comercial; la armonía paisajística; y, la recreación de contacto secundario.

El artículo 20 de la resolución del CONAMA establece que, teniendo en cuenta los usos fijados para las distintas clases, los órganos competentes encuadrarán las aguas y establecerán programas de control de la contaminación a fin de efectivizar los respectivos encuadres. Para las aguas federales se cita a la SEMA (Secretaría de Medio Ambiente), que hoy probablemente correspondería al IBAMA; y, para las aguas estatales, genéricamente al órgano estadual competente.

Finalmente, en el régimen jurídico de los residuos peligrosos de Argentina, el Anexo Ib del Decreto 831/93 del 3 de mayo de 1993 (Reglamentario de la Ley 24.051 del 17 de febrero de 1992), establece una clasificación de los cuerpos receptores¹⁸, en tanto los mismos pueden ser destinatarios finales de tales residuos, una vez sometidos al tratamiento obligatorio determinado por la ley.

En lo que se refiere al agua, el aludido decreto prevé la siguiente clasificación según sus usos presentes y futuros para las aguas dulces superficiales:

1. Fuentes de agua potable con tratamiento convencional. Protección de la vida acuática. Pesca. Acuicultura. Bebida de ganado. Recreación con contacto directo.
2. Fuentes de agua potable con plantas de potabilización avanzada. Irrigación en general.
3. Fuente de agua industrial.
4. Cuerpos sujetos a saneamiento y recuperación de la calidad del agua.

Para las aguas salobres:

Fuente de agua potable con tratamiento avanzado. Uso agropecuario posible. Uso industrial. Recreación. Protección de la vida acuática.

Para las aguas saladas:

Fuente de agua potable con tratamiento avanzado. Recreación. Protección de la vida acuática.

4.2.2. Estándares de calidad

Tanto las normas mencionadas para el Brasil como las de Uruguay, establecen estándares de calidad de las aguas, numéricos y narrativos, para cada una de las clases en que se clasifican los cursos o cuerpos de agua.

Tomemos por ejemplo, algunos parámetros respecto de las aguas destinadas al riego de cultivos para el consumo humano en forma natural¹⁹.

Parámetros	Estándares (numéricos)	
	Brasil	Uruguay

¹⁸ Cada uno debe ser clasificado por la autoridad de aplicación, en función de los usos presentes y futuros, dentro del plazo máximo de tres años, prorrogable por dos más cuando circunstancias especiales así lo exijan (artículo 33 del Decreto 831/93).

¹⁹ Clase 2a para Uruguay (artículo 5º del Decreto 253/979, en la redacción dada por el artículo 2º del Decreto 579/989); y, Clase 1 para Brasil (artículo 4º de la Resolución del CONAMA 020/86).

PH	6,0 a 9	6,5 a 9
Cianuro	0,01 mg/l	0,005 mg/l
Arsénico	0,05 mg/l	0,05 mg/l
Mercurio	0,0002 mg/l	0,0002 mg/l
Níquel	0,025 mg/l	0,002 mg/l
Zinc	0,018 mg/l	0,03 mg/l

Parámetros	Estándares (narrativos)	
	Brasil	Uruguay
Materiales flotante y Espumas no naturales	virtualmente ausentes	ausentes
Color no natural	virtualmente ausente	Ausente

Tales estándares de calidad de las aguas²⁰, tienen en ambas legislaciones, un doble objetivo:

- a) en aquellas clases en que genéricamente no se prohíben los vertimientos, los mismos no podrán perjudicar la calidad de las aguas del cuerpo receptor (artículo 9º del Decreto 253/979 y artículos 19 y 23 de la Resolución del CONAMA 020/86); y,
- b) cuando un cuerpo de agua no cumpla los estándares establecidos para la clase en que hubiera sido clasificado, se deberán establecer programas de recuperación (artículo 10 del Decreto 253/979, en la redacción dada por el artículo 4º del Decreto 579/989 del 6 de abril de 1989, y literal “a” del artículo 20 de la resolución del CONAMA 020/86).

Por último, suele señalarse que Argentina no cuenta en el ámbito nacional con estándares de calidad de aguas, aun cuando el artículo 33 del decreto reglamentario de la Ley de Residuos Peligrosos establece que la autoridad de aplicación determinará y revisará estándares de calidad ambiental en general, incluyendo los de agua²¹.

En realidad, el concepto previsto por las otras legislaciones se asemeja en Argentina, a lo que se denomina “niveles guía de calidad ambiental” (recomendaciones), que para las aguas se fijan en las tablas contenidas en el Anexo II del Decreto 831/93, según sus usos²². En este punto, resulta conveniente que sean advertidas ciertas discrepancias en los conceptos manejados por las legislaciones.

Si bien Brasil y Uruguay no presentan una definición de “estándar de calidad”, ni tampoco de “estándar de efluentes”, su noción y finalidad son expuestas en el presente, por cuanto surgen claramente de las disposiciones analizadas.

²⁰ En el caso brasileño parece ser utilizada una terminología errática para denominar los estándares de calidad, designándolos como padrones de calidad, límites o condiciones de calidad.

²¹ . Se ha discutido la constitucionalidad de tal atribución, a la luz del artículo 41 de la nueva Constitución argentina de 1994 (Vé. Walsh, Juan Rodrigo, “El medio ambiente en la nueva Constitución argentina”, en La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental/FARN, N° 1, diciembre de 1994).

²² Incluso en algunos casos y para algunos “constituyentes peligrosos”, se basa en la Resolución del CONAMA 020/86, entre otras normas de derecho extranjero, según lo aclara en las referencias a las tablas contenidas en el Anexo II del Decreto 831/93

4.2.3. Estándares de efluentes

También en este aspecto es muy similar la situación de Brasil y Uruguay, de menor amplitud la de Argentina y sin previsión legal en Paraguay.

El artículo 21 de la Resolución del CONAMA 020/86, establece las condiciones a las que deberán ajustarse los efluentes en Brasil, cualquiera sea su fuente, para cualquier vertimiento directo o indirecto en los cuerpos de agua.

En Uruguay, en cambio, el artículo 11 del Decreto 253/979 (en la redacción dada por el artículo 6° del Decreto 579/989), establece que ningún efluente podrá ser vertido si no cumple con los estándares que establece, diferenciando hacia dónde se producen los desagües: a colector del alcantarillado público; directamente a cursos de agua; y, al terreno, mediante infiltración. Incluso el artículo 12 del mismo decreto, establece una serie de estándares narrativos o condiciones para los vertidos, que no poseen equivalentes en las normas nacionales de Brasil ni en las de Argentina.

En Argentina, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano establece estándares de efluentes a los vertidos de establecimientos industriales y especiales²³, en reemplazo de los fijados por la Resolución de las Obras Sanitarias de la Nación N° 79.179 del 7 de agosto de 1990. Los límites varían según se trate de vertidos a una colectora cloacal, a un conducto pluvial o a un cuerpo de agua.

A modo de ejemplo, pueden mencionarse los siguientes²⁴:

Parámetros	Estándares (numéricos y narrativos)		
	Brasil	Uruguay	Argentina
pH	5,0 a 9,0	6,0 a 9,0	5,5 a 10,0
Cadmio	0,2 mg/l	0,05 mg/l	0,1 mg/l
Cobre	1,0 mg/l	1,0 mg/l	no prevé
Mercurio	0,01 mg/l	0,005 mg/l	0,005 mg/l
Zinc	5,0 mg/l	0,03 mg/l	no prevé
Material Flotante	ausente	ausente	no prevé

Si bien se prevé, tanto en Brasil como en Uruguay, la prohibición de dilución del efluente con aguas no contaminadas, ambas legislaciones dan la posibilidad a la administración de “relajar” o flexibilizar los estándares de vertimiento²⁵.

4.2.4. Sistema administrativo

Probablemente sea al considerar distintos aspectos administrativos, como los de autorización y control, donde la no contemplación de normas estatales en el análisis

²³ , Entre otros, lavaderos de automotores, lavanderías con máquinas industriales, plantas de embotellado de bebidas y aceites, etc.

²⁴ Se tomaron estándares correspondientes a desagües directos a cursos de agua.

²⁵ En Argentina, ya lo preveía también, el artículo 15 de la Resolución OSN N° 79.179

de Brasil y de la Argentina cobren mayor trascendencia, en beneficio de la visión resultante de las normas de Uruguay.

En efecto, claramente las normas uruguayas establecen una regla prohibitiva²⁶, con posibles excepciones reguladas y condicionadas. Según el artículo 145 del Código de Aguas, el Ministerio competente podrá permitir actividades o vertimientos, cuando el cuerpo receptor permita los procesos naturales de regeneración o cuando el interés público en hacerlo, sea superior al de la conservación de las aguas, sin perjuicio de las medidas que se adopten para prevenir el daño o advertir el peligro. Cuando tales operaciones fueran permitidas, según lo dispone el artículo 146, el Ministerio competente podrá establecer los límites máximos dentro de los cuales los cuerpos receptores podrán ser afectados por las sustancias, energía o materiales, así como podrá imponer el tratamiento previo de los efluentes para regenerar las aguas.

Todo ello fue dispuesto por el Poder Ejecutivo uruguayo, a través del Decreto 253/979 y sus modificativos. El mismo, dispone que todos los vertimientos que se realicen en forma directa o indirecta a algún cuerpo de agua, deberán dar cumplimiento a los estándares de efluentes previstos en el artículo 11 (artículo 19). En cambio, requerirán autorización previa del MVOTMA, todas las industrias de cuyo proceso industrial se deriven aguas residuales de cualquier naturaleza, mediante el otorgamiento de la denominada “Autorización de Desagüe Industrial”, la que siempre tendrá carácter precario y revocable y no podrá ser concedida por un plazo mayor de 8 años (artículos 23 y 24).

En Brasil, los establecimientos industriales que causen o puedan causar contaminación de las aguas deberán informar al órgano de control ambiental, el volumen y el tipo de efluentes, su equipamiento y dispositivos anticontaminantes y sus planes de emergencia (artículo 38 de la Resolución del CONAMA 020/86).

Por su parte, en Argentina, ningún establecimiento puede iniciar sus actividades o ampliar las existentes, sin una autorización de la SRNyAH para el volcamiento de vertidos. Asimismo, el Decreto 674/89 del 6 de junio de 1989, exige para todo establecimiento industrial que realice vertimientos, la presentación de una declaración jurada del responsable del mismo, a los efectos de calcular el caudal diario del efluente.

Al analizar las legislaciones correspondientes se observan disparidades en el tratamiento de este campo. Según se trate de estándares de calidad o de efluentes y según se comparen los parámetros específicos, podría afirmarse que en primer lugar las asimetrías generadas favorecen al Paraguay. Respecto de los demás países, los matices diferenciales entre los regímenes nacionales hacen que las comparaciones deban realizarse para cada uno de sus aspectos y parámetros y no puedan elaborarse conclusiones generales. En cambio pueden presentarse consideraciones particulares.

En primer lugar, los regímenes de Brasil y Uruguay aunque muy similares, presentan diferencias que es necesario marcar:

- a) Si bien ambos países establecen criterios muy similares para la clasificación de los cursos o cuerpos de agua, según sus usos preponderantes, Uruguay presenta cuatro clases (una de las cuales posee dos subclases), y Brasil

²⁶ Dispone el artículo 144 del Código de Aguas: “Queda prohibido introducir a las aguas o colocar en lugares desde los cuales puedan derivar hacia ellas, sustancias, materiales o energía susceptibles de poner en peligro la salud humana o animal, deteriorar el medio ambiente natural o provocar daños”.

establece nueve clases.

Aun cuando ello no determina la bondad de una de esas legislaciones, por más detallada y específica que aparente ser una de ellas, o por más simple y clara que se presente la otra, puede desembocar en inconvenientes prácticos y ciertamente en dificultades metodológicas en el momento del análisis comparado.

b) Tanto la legislación brasileña como la uruguaya prevén estándares numéricos y narrativos de calidad y de efluentes; pero tales previsiones muestran diferencias importantes.

Así, mientras que la Resolución del CONAMA prevé casi 70 (setenta) parámetros estandarizados, el Decreto uruguayo establece aproximadamente 30 (treinta). Sin embargo, cuando se analiza el valor del estándar propiamente dicho o su contenido enunciativo, existen varios casos en que el estándar uruguayo parece más severo.

Ello no compensa ni determina la mayor o menor calidad jurídica o aún ambiental de uno u otro régimen, aunque técnicamente puede evidenciar asimetrías comerciales o competitivas de trascendencia.

c) Por último, administrativamente no surge tan tajantemente la obligación de solicitar autorización en Brasil, como sí sucede en Uruguay; de la misma manera, tampoco aparecen tan claramente las responsabilidades de control en el primero, como en el segundo.

En segundo lugar, la situación Argentina aparecería, en comparación con las expuestas de Brasil y Uruguay, de acuerdo a las siguientes observaciones:

- a) a primera vista existen diferencias significativas entre los parámetros y valores considerados en los “niveles guía de calidad ambiental” y los estándares de efluentes del régimen argentino y de las demás legislaciones;
- b) sin embargo, los estándares de efluentes industriales argentinos han sido incluidos en un régimen de control de residuos peligrosos caracterizado por un nivel de exigencia muy superior al correspondiente de un régimen de control de contaminación del agua, propios del Brasil y del Uruguay; y
- c) los aspectos administrativos relacionados con la protección de la calidad de las aguas, vinculados estrechamente a los aspectos de competencia entre los niveles federal y provinciales, aparecen claramente inciertos en una realidad argentina donde aún deben interpretarse y reglamentarse las nuevas disposiciones ambientales de la Constitución Nacional de 1994.

En tercer lugar, hay que destacar la existencia de diversas normas internacionales entre los países miembros del MERCOSUR, las que en el marco de la administración compartida de recursos fronterizos normalmente se refieren a las cuestiones relativas a la calidad de las aguas.

Por ejemplo, en el caso de Argentina y Uruguay, si bien ya existían disposiciones en el Estatuto del Río Uruguay y el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, es de destacar el Convenio de Cooperación para prevenir la contaminación del medio acuático por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales, provenientes de buques, aeronaves, artefactos navales o instalaciones en la costa²⁷.

²⁷ Aprobado por Uruguay, por Ley 16.272; y, por Argentina, por Ley 23.829.

En cuarto lugar, debe llamar la atención la situación jurídica del Paraguay en esta materia, especialmente si se tiene en cuenta su localización geográfica dentro de la cuenca que vincula a los cuatro miembros del Tratado de Asunción.

En último término, podría aseverarse que las legislaciones de los cuatro países presentan carencias importantes al punto que distan de ser consideradas como herramientas óptimas para la protección de la calidad de las aguas:

- a) sólo en algunos casos se prevén jurídicamente las metodologías y frecuencias de muestreo y los métodos específicos de análisis;
- b) no queda clara la relación entre los estándares de calidad de agua y los distintos estándares de efluentes industriales, municipales cloacales y pluviales y agrícolas;
- c) no se incorporan objetivos de calidad de agua para los cuerpos y cursos de agua a ser alcanzados de acuerdo a un cronograma temporal decididos por los respectivos órganos parlamentarios;
- d) no parece preverse en ninguna de las legislaciones un sistema eficiente y abierto de información pública sobre el estado de la calidad ambiental de las aguas; y,
- e) no se han contemplado regímenes de consulta pública en los procesos legislativos y administrativos sobre la determinación de estándares de calidad y de efluentes.

4.3. Algunas conclusiones para la armonización

Según resulta de la situación relevada, parece evidente que algunos de los Estados miembros del MERCOSUR se encuentran ante la necesidad de estructurar sistemas jurídicos de protección de un aspecto tan importante del ambiente como lo es la calidad del agua.

Sin embargo, ello no necesariamente significa que deban hacerlo en forma uniforme con las restantes legislaciones de los Estados Parte o que las normas ya existentes deban igualar parámetros y estándares en la materia.

La experiencia de la Unión Europea demuestra las dificultades para ello. En efecto, ya en 1974, frente al alto interés alemán de uniformar estándares de calidad y aún de efluentes (²⁸27), aparecía la fuerte oposición británica, basada en una aparente ventaja natural, que determinaba una mayor capacidad de absorción ambiental.

Más allá de los argumentos de cada una de las partes, la Directiva 76/464 del 4 de mayo de 1976, conocida como "Directiva sobre el medio acuático", dejó en libertad a los Estados miembros para establecer el sistema de control de contaminantes en el agua.

²⁸ Ante sus eventuales deficiencias de competitividad, por la aplicación de un severo régimen especial para el Rin.

Compartiendo, por lo menos parcialmente, las conclusiones europeas, se cree que los países del MERCOSUR deben llegar a un consenso general acerca de los objetivos de calidad del agua, con metas interinas y finales y con cronogramas temporales, estableciendo parámetros y estándares de calidad para la región, que comprendan igualmente, metodologías y frecuencias de muestreo, modos de expresión de los parámetros y análisis comunes.

Tal consenso general debiera concretarse a partir de una clasificación previa y armonizada de los cuerpos de agua, atendiendo igualmente a sus usos preponderantes.

Ello no significa que tal armonización deba basarse en la norma que prevea, por ejemplo, el mayor número de parámetros posibles; sino que sería conveniente alcanzar un consenso mínimo respecto de un número efectivamente practicable de parámetros y común a las legislaciones de los cuatro Países miembros.

Sin embargo, el valor asignable al estándar para cada parámetro que se pretenda armonizar, no puede ser inferior al más exigente que figure en las legislaciones de la región, salvo que sea el Estado con valores más exigentes el que fundamente la impracticabilidad nacional de la aplicación de sus estándares y se encuentre en proceso de enmendarlo.

Se entiende que en esta etapa de armonización de exigencias mínimas ambientales durante la etapa actual del proceso de integración no deben incluirse estándares de efluentes. En cambio, se sugiere que cada Estado adopte internamente las medidas que considere pertinentes y que se adecuen a sus necesidades ambientales y productivas, para alcanzar en los plazos acordados, los estándares de calidad de aguas que se determinen entre los cuatro Estados miembros.

Dicha estrategia legislativa, caracterizada por la retención de las facultades por parte de cada Estado miembro del MERCOSUR de imponer sus propios estándares de efluentes, y teniendo en cuenta las condiciones ambientales de cada país, puede generar genuinas ventajas comparativas. Ello principalmente debido a que, en la medida que los estándares de calidad de agua se vean alcanzados, cada Estado miembro competirá para lograr la mejor eficiencia económica y ambiental en la instrumentalización de sus propias políticas nacionales.

No obstante lo cual, debiera asegurarse que los vertidos se encuentren sujetos a la autorización y control de la administración, con ciertas condiciones de cumplimiento mínimo consideradas de gran importancia para la competitividad:

a) cada país debe comprometerse a aumentar los niveles de exigencia de sus propios estándares de efluentes cuando el otorgamiento de nuevos permisos de vertimiento (proveniente de todo tipo de fuentes), incluso en cumplimiento los estándares existentes, sobrepasen en su conjunto a los estándares regionales de calidad de aguas;

b) una vez incorporado el estándar regional de calidad de agua al Derecho interno de cada país, se lo deberá admitir como pretensión válida ante la Justicia, a través de un mecanismo procesal que permita la evaluación de los estándares de efluentes y su adecuación cuando pueda demostrarse que éstos últimos sobrepasan los estándares de calidad armonizados; y,

c) los Estados miembros deben retener la facultad de establecer unilateralmente estándares de calidad más exigentes que el adoptado regionalmente, pero ello no generaría, en principio, una asimetría armonizable.

Aun cuando se recomienda la adopción de estándares comunes de calidad de agua para los cuatro países del MERCOSUR, pero no estándares de efluentes, podría positivamente establecerse niveles-guía de efluentes, incluso por tipo de fuente, de manera tal que oriente y prepare gradualmente la consagración futura de una legislación común más ambiciosa, a la luz de la necesidad de fortalecer la aptitud competitiva de los actores productivos del MERCOSUR, frente a los de otras regiones con economías integradas.

Finalmente, debe destacarse que estas propuestas podrían merecer dos salvedades:

a) Más allá de lo expuesto, subsistirá el problema de algunos cursos o cuerpos de agua con contaminación histórica, que difícilmente coincidirán con el estándar de calidad fijado para los mismos (salvo que sean incluidos como una de las categorías clasificadas). Estos casos, podrían conformar una suerte de excepción o atenuante a las reglas que se armonicen, siempre que el Estado responsable establezca y ejecute programas de recuperación con metas temporalmente definidas.

Con cierta alarma, debemos recordar que no es éste un problema menor en la región. Aun los Estados que poseen una legislación de aguas más amplia, en muchos casos no han realizado o no han completado la clasificación de los cuerpos de agua, por cuanto ello les demandaría un importante esfuerzo de recomposición de los cursos ya muy alterados. Eventualmente, la adopción de objetivos de calidad regionales permitirá la creación de programas de recuperación de la calidad del agua, en beneficio de todas las partes.

b) Se debe tener en cuenta que el mecanismo de integración del MERCOSUR debe respetar lo acordado por tratados internacionales bilaterales y regionales y permitir que los Estados exijan, definan y cumplan con estándares de calidad y de efluentes en recursos hídricos comunes o compartidos, en la medida que sean parte de un régimen internacional especial que contemple incluso la contaminación tranfronteriza.

Se estima que no es posible mantener los criterios descriptos más arriba, ante un curso o un cuerpo de agua compartido con otro País miembro, cuando la acción u omisión del primero pueda afectar la calidad del cuerpo de agua en territorio del segundo.

5. AIRE: ESTÁNDARES DE EMISIÓN Y DE CALIDAD

5.1. Generalidades

Al igual que en el caso del agua, también se distinguen los estándares de calidad del aire de los estándares de emisión según las posibles fuentes.

Los primeros, se refieren a las características ambientales que deben mantenerse en la atmósfera por razones de salud pública, calidad y de seguridad ambiental. Los

segundos, en cambio, se refieren a los niveles que deben ser respetados por las fuentes de emisión, tanto fijas como móviles.

Claro está que el fenómeno de la contaminación atmosférica ya no puede ser abordado exclusivamente a partir de las fuentes emisoras. Actualmente, se reconoce la transferencia de los contaminantes entre los distintos elementos ambientales. Por ejemplo, a partir de la comprensión del fenómeno de la lluvia ácida se reconoce la relación entre contaminación del aire y la calidad de los cuerpos de agua o del suelo.

5.2. Situación relevada

En materia de regulaciones ambientales respecto de la conservación de la calidad del aire²⁹, es muy limitada la normativa de los países integrantes del Tratado de Asunción³⁰. En realidad, sólo Brasil posee al respecto alguna legislación federal programática y puesta en marcha. En efecto, por Resolución de la CONAMA N° 005 del 30 de agosto de 1989, se instituyó el Programa Nacional de Control de la Calidad del Aire (PRONAR), entre cuyas estrategias figura: el establecimiento de límites máximos de emisión; la adopción de parámetros (padrones) nacionales de calidad del aire; la clasificación de áreas para la prevención del deterioro significativo de la calidad del aire; el establecimiento de una red básica de monitoreo de la calidad del aire; y, el inventario y licenciamiento de las fuentes de contaminación del aire.

Dicho programa, comprende entre sus instrumentos, otros dos de carácter específico: el Programa de Control de la Contaminación del Aire por Vehículos Automotores (PRO-CONVE), creado por Resolución de la CONAMA N° 018 del 17 de junio de 1986; y el Programa Nacional de Control de la Contaminación Industrial³¹.

Ya la Portaria N° 231 del 27 de abril de 1976, estableció parámetros de calidad del aire, aunque los actualmente vigentes surgen de la Resolución del CONAMA N° 003 del 28 de junio de 1990. Los parámetros de calidad del aire³², son definidos como aquellas concentraciones de contaminantes atmosféricos que, sobrepasadas, pueden afectar la salud, la seguridad y/o el bienestar de la población, así como ocasionar daños a la flora y a la fauna, a los materiales y al medio ambiente (artículo 1°). Se clasifican en (artículo 2°):

- a) Primarios: son aquellas concentraciones de contaminantes que, sobrepasadas, pueden afectar la salud de la población, por lo que representan metas a cumplir en el corto y mediano plazo, según el PRONAR.
- b) Secundarios: son aquellas concentraciones de contaminantes, por debajo de las cuales se prevé un mínimo efecto adverso sobre el bienestar de la población, así como un mínimo daño a la fauna, la flora, los materiales y el

²⁹ El presente análisis se basa en: Marcelo J. Cousillas, Informe interno de la III Fase del "Proyecto de Armonización...", apartado 3, pág. 8 y ss., presentado en la 3ª Reunión del mismo, celebrada en Buenos Aires, en julio de 1994.

³⁰ Vé. el detalle normativo correspondiente al Item "F", en el Capítulo IV

³¹ Se estima que dicho programa no fue efectivamente aprobado o, por lo menos, no fueron proporcionadas normas al respecto.

³² Se definen parámetros (padrones) de calidad del aire, para: partículas totales en suspensión, humos, partículas inhalables, dióxido de azufre (SO₂), monóxido de carbono (CO), ozono (O₃) y dióxido de nitrógeno (NO₂).

medio ambiente en general. Como consecuencia de ello, representan, según el PRONAR, metas a cumplir en el largo plazo.

La resolución también define los métodos de muestreo y análisis (artículo 3º) y los niveles de calidad del aire (de atención, de alerta y de emergencia) para la aplicación de planes de emergencia ante “episodios críticos de contaminación del aire” (artículo 5º).

La aplicación de los parámetros (padrones) de calidad del aire, queda supeditado al establecimiento de áreas para evitar el deterioro de la calidad del aire³³, según sus usos:

- a) Clase I: áreas de preservación, de descanso y turismo, tales como parques nacionales y estatales, reservas ecológicas, etc. En estas áreas deberá ser mantenida la calidad del aire en un nivel lo más próximo posible a lo verificado sin la intervención antropogénica.
- b) Clase II: áreas donde el deterioro de la calidad del aire será limitado por el parámetro secundario de calidad.
- c) Clase III: áreas de desarrollo, donde el nivel de deterioro de la calidad del aire será limitado por el parámetro primario de calidad.

En cuanto a las previsiones sobre límites máximos de emisión, esto es, la cantidad de contaminantes que se permite que sea lanzada por fuentes contaminantes a la atmósfera³⁴, se prevé que se diferencien en función de la clasificación de los usos pretendidos para las diversas áreas y que serán más rígidos para las fuentes nuevas de contaminación.

Ya el PROCONVE estableció, en 1986, límites máximos de emisión de contaminantes para los vehículos automotores nuevos, previéndose su aplicación en etapas diversas, que se iniciaron en 1988 y que culminan en 1997. Ello se complementa con la Resolución del CONAMA N° 010 del 18 de diciembre de 1989, que establece los límites máximos de emisión de gases de escape de vehículos automotores con motor Diesel (la primera de cuyas etapas debió iniciarse el 1º de enero de 1993); con la Resolución del CONAMA N° 007 del 31 de agosto de 1993, que establece el Programa de Inspección y Mantenimiento de Vehículos en Uso (I/M) y la Resolución del CONAMA N° 008, también del 31 de agosto de 1993, respecto los límites máximos de emisión de contaminantes por motores destinados a vehículos pesados nuevos, nacionales o importados³⁵.

Más reciente, la Resolución del CONAMA N° 008 del 28 de diciembre de 1990, establece los límites máximos de emisión de contaminantes al aire³⁶, para los procesos

³³ Según la Resolución del CONAMA N° 005/89 (inciso final del artículo 2.3) corresponde a una resolución específica del CONAMA la determinación de las áreas de Clase I y III, considerándose las restantes como de Clase II. En cambio, el artículo 7º de la Resolución del CONAMA N° 003/90, establece que en tanto cada Estado no defina las áreas de las Clases I, II y III, serán adoptados los parámetros primarios de calidad del aire que se establecen en esa misma resolución.

³⁴ Artículo 2.1 de la Resolución del CONAMA N° 005/89

³⁵ Estas normas fueron ratificadas y mínimamente modificadas por la Resolución del CONAMA N° 016 del 17 de diciembre de 1993 y de 21 de octubre de 1994.

³⁶ Comprende partículas totales, densidad colorimétrica, dióxido de azufre (SO₂) y en algún caso, también el límite máximo de consumo de combustible anual por fuente fija.

de combustión externa³⁷ en fuentes nuevas³⁸ fijas de contaminación, con potencias nominales totales de 70 MW (megawatts) o superiores, previéndose la posibilidad de revisión de los mismos en el plazo de dos (sólo en cuanto a niveles) y cinco años (pudiendo agregarse el control de otros contaminantes).

Por su parte Argentina, aunque cuenta con la Ley 20.284 del 3 de mayo de 1973 (Normas para la preservación de los recursos del aire), aún no ha sido reglamentada³⁹. Según su artículo 1º, resultaría aplicable en las áreas sometidas a jurisdicción federal y en las de las provincias que se adhieran a la misma.

Uruguay prácticamente carece de normas generales en la materia, lo mismo que Paraguay. Abstrayéndose de la realidad federal de Argentina y Brasil, parecería observarse inicialmente que existe una asimetría jurídica desfavorable para el último, dado que Brasil es el único de los cuatro países que posee nacionalmente estándares de calidad de aire y límites máximos de emisión de contaminantes.

Ello, eventualmente, podría derivar en un costo administrativo y operativo adicional para la producción en ese país, con sus consecuencias sobre el comercio y la inversión, más allá de eventuales compensaciones globales.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el sistema general del Brasil comprende sólo parcialmente las posibles regulaciones en materia de conservación de la calidad del aire:

- a) parecería que sólo están siendo aplicados los parámetros primarios de calidad del aire;
- b) sólo se han establecido límites máximos de emisión para: fuentes fijas nuevas de más de cierta potencia, fuentes móviles nuevas de ciertas características y fuentes móviles en uso mediante un programa de inspecciones y mantenimiento;
- c) no se regulan específicamente las características de los combustibles, equipos o procesos utilizados; y,
- d) sólo en algunos casos se prevén las metodologías de muestreo y análisis. De todas formas, la inexistencia de parámetros de emisión de contaminantes y de estándares de calidad de aire en los restantes Estados Parte, carece absolutamente de todo justificativo en la actualidad.

5.3. Algunas conclusiones para la armonización

Dada la semejanza con el enfoque de análisis utilizado para el abordaje del agua, se

³⁷ Tales como calderas, generadores de vapor, centrales para la generación de energía eléctrica, hornos, estufas y secadores para la generación y uso de energía térmica, incineradores e gasificadores.

³⁸ Se define como fuentes contaminantes nuevas, aquellas que soliciten el licenciamiento a los órganos competentes, después de la publicación de la resolución comentada

³⁹ F. Horacio Payá, Identificación de asimetrías en las legislaciones ambientales de los países del MERCOSUR, Informe interno de la II Fase del "Proyecto de Armonización ...", pág. 22 y 23, presentado en la 2ª reunión del mismo, celebrada en Montevideo, en diciembre de 1993

obviarán las explicaciones referidas a las sugerencias aplicables al aire. Así, teniendo en cuenta las conclusiones expuestas, no se estima que los países integrantes del MERCOSUR que no posean normativas ambientales relacionadas con el aire, deban necesariamente adoptar el conjunto de normativa del país con mayor desarrollo en la materia.

Se entiende en cambio que, al igual que para el caso del agua, los países deben llegar a un consenso acerca de ciertos objetivos de calidad de aire; estableciendo estándares de calidad y, comprendiendo igualmente, metodologías comunes de muestreo y análisis.

Nuevamente en este caso, debe aplicarse el criterio del país más estricto y utilizar esa base para que sirva de nivel sostén en la formulación de estándares de calidad de aire válidos para todo el MERCOSUR. Sin embargo, teniendo en cuenta la necesidad de perfeccionar la aplicación del régimen en el Brasil, debe recordarse que quizá sea necesario una estrategia gradual de incorporación de los nuevos estándares regionales en los demás países, una vez adoptados.

Respecto a los estándares de emisión se cree que, en esta primera etapa de integración, podrían obviarse los niveles máximos comunes de emisión. En cambio, cada País miembro del MERCOSUR, podría adoptar internamente las medidas que considere pertinentes y que se adecúen a las necesidades puntuales de su realidad ambiental, para alcanzar los estándares regionales de calidad de aire, en los plazos que igualmente se acuerden. Sin embargo, se pueden recomendar tres excepciones:

a) junto con los parámetros de calidad de aire, podrían formularse niveles-guía de emisión (recomendaciones), de manera de preparar y facilitar la consagración futura de los estándares de emisión.

b) el proceso de integración debiera tener en cuenta la realidad de los ámbitos fronterizos y las posibles implicancias de las emisiones nacionales en la calidad transfronteriza del aire.

c) la libre circulación de bienes hace necesario que, en relación a las fuentes móviles, se prevea también incidencias similares en la calidad del aire independientemente de dónde se encuentren. Esto es particularmente importante considerando el incremento natural del transporte de productos entre los cuatro países, obligando a la adopción de normas técnicas comunes para la fabricación, importación y circulación de vehículos y para las características de los combustibles utilizados en la región.

6. AREAS NATURALES PROTEGIDAS

6.1. Generalidades

La razón para la inclusión de este campo como base del análisis, surge de la creencia de que, según cuál sea el grado y alcance de conservación existente en las diversas categorías de protección de áreas naturales podría verse afectado el nivel de competitividad macroeconómica de los países miembros.

De hecho, la exclusión a los circuitos productivos de determinados porcentajes de la superficie territorial correspondiente a los distintos ecosistemas representativos, podría ubicar en desventaja al país que lo hiciera frente a los demás.

Sin embargo, parecería que la región aún se encuentra lejos de incluir el tema de las exclusiones progresivas territoriales que van desde la intangibilidad absoluta hasta áreas de uso múltiple, en los debates políticos para la integración.

6.2. Situación relevada

A pesar de la trascendencia del tema, las legislaciones de la región todavía presentan, en términos generales, una concepción clásica de protección de ciertos ecosistemas o áreas de relevancia ambiental⁴⁰. Así, ellas presentan principalmente categorías de áreas protegidas de acuerdo a distintos niveles deseados de conservación con los correspondientes regímenes de manejo.

Una excepción a este cuadro podría configurar la reciente ley paraguaya, Ley Nº 352 de Areas Silvestres Protegidas, del 21 de junio de 1994, que crea una Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas delegando en la reglamentación la determinación de categorías de manejo para cada área. Claro está que dicha ley es de reciente data y aún resta observar la traducción de sus contenidos en realidades de conservación de la naturaleza.

Sin embargo, resulta aun difícil afirmar que las normas existentes en esta materia sirvan como instrumentos suficientes para la protección de la diversidad biológica, a la luz de las nuevas concepciones que surgen del Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992).

A los efectos de presentar los regímenes jurídicos de las áreas protegidas en los países de la región, se analizaron las categorías de áreas reconocidas por las legislaciones nacionales y sus respectivos instrumentos de gestión⁴¹.

6.2.1. Categorías en Argentina y Brasil

En Argentina, la Ley 22.351 del 12 de diciembre de 1980 (conocida como Ley de Parques Nacionales), luego de un largo desarrollo institucional, jurídico y programático en la materia, crea un ente autárquico denominado Administración de Parques Nacionales, el cual, actualmente se sitúa en el ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH). Dicha ley reconoce las siguientes categorías:

a) Parques nacionales: áreas a conservar en su estado natural, que sean representativas de una región fito-zoogeográfica y que tengan gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico.

Tales áreas deben ser mantenidas sin otras alteraciones que las necesarias

⁴⁰ Vé. el detalle normativo correspondiente al Item "G", en el Capítulo IV.

⁴¹ El presente análisis se basa en: F. Horacio Payá, Informe interno de la III Fase del "Proyecto de Armonización...", apartado III (C), pág. 25 y ss., presentado en la 3ª Reunión del mismo, celebrada en Buenos Aires, en julio de 1994.

para asegurar su control, la atención del visitante y aquellas que correspondan a medidas de defensa nacional; estando prohibida toda explotación económica con excepción de la vinculada al turismo.

b) Reservas nacionales: son áreas que interesan para la conservación de sistemas ecológicos, el mantenimiento de zonas protectoras del parque nacional contiguo, la creación de zonas de conservación independientes, cuando la situación existente no requiera o no admita el régimen de un parque nacional.

En ellas, se da prioridad a la conservación de la fauna y de la flora autóctonas, de las bellezas escénicas y del equilibrio ecológico. El desarrollo de asentamientos humanos es posible en la medida en que resulte compatible con los fines específicos y prioritarios enunciados.

c) Monumentos naturales: son áreas, cosas, especies vivas de animales o plantas de interés estético, valor histórico o científico.

Son inviolables y no se puede realizar en ellos actividad alguna, salvo inspecciones oficiales e investigaciones científicas permitidas por la autoridad de administración.

d) Reservas naturales estrictas: se trata de áreas del dominio de la Nación, de gran valor biológico, que sean representativas de los distintos ecosistemas del país o que contengan importantes poblaciones de especies animales o vegetales autóctonas (Decreto 2140/90).

En ellas, se encuentran prohibidas todas las actividades que modifiquen sus características naturales, que amenacen disminuir su diversidad biológica o que de cualquier manera afecten a sus elementos de fauna, flora o gea, con excepción de aquellas que sean necesarias para el manejo y control de las mismas.

En Brasil, la propia Constitución de 1988 (artículo 225, III) establece que incumbe al Poder Público, “definir, en todas las unidades de la Federación, espacios territoriales y sus componentes a ser especialmente protegidos, siendo su alteración y supresión permitida solamente a través de la ley, estando vedada cualquier utilización que comprometa la integridad de los atributos que justifican su protección”. La Resolución del CONAMA N° 011 del 18 de marzo de 1988, declara como Unidades de Conservación, las siguientes categorías de sitios ecológicos de relevancia cultural, creados por acto del Poder Público:

a) Estaciones ecológicas: son creadas por la Unión, los estados o los municipios en tierras de sus dominios, no pudiendo ser utilizadas para fines diversos de aquellos para los cuales fueron creadas (Ley 6.902 del 28 de abril de 1981).

En estas áreas se protege la biota local y se prohíbe la presencia de animales domésticos de propiedad privada, la explotación de los recursos naturales (excepto con fines experimentales), el uso o porte de armas o de instrumentos aptos para la tala de árboles, etc.

b) Reservas ecológicas: son áreas públicas o privadas de acuerdo con su situación dominial, que tienen por finalidad mantener los ecosistemas naturales de importancia regional o local, regulando los usos admitidos en las mismas de modo compatible con la conservación ambiental.

c) Áreas de protección ambiental (APA): especialmente sus zonas de vida silvestre y sus corredores ecológicos son instrumentos de la Política Nacional de Medio Ambiente, según la Ley 6.902, destinadas a proteger y conservar la calidad ambiental y los sistemas naturales existentes, con vistas a la mejoría de la calidad de vida de la población local y la protección de los ecosistemas regionales (Resolución CONAMA 010 del 18 de marzo de 1988).

Su régimen jurídico puede interferir con la propiedad privada, por cuanto en ellas se limita o prohíbe el establecimiento de industrias potencialmente contaminadoras; la realización de obras de apertura de canales cuando implique la alteración de las condiciones ecológicas locales; y, las actividades capaces de generar erosión o que amenacen extinguir del área, las especies raras de la biota local.

d) Parques Nacionales, Estaduales y Municipales (⁴²41): son áreas que poseen uno o más ecosistemas totalmente inalterados o parcialmente alterados por la acción del hombre, en los cuales las especies vegetales o animales o los sitios geomorfológicos y sus hábitats ofrezcan interés especial desde el punto de vista científico, cultural, educativo, recreativo o donde existan paisajes naturales de gran valor escénico.

Mediante planes de manejo, a los efectos de compatibilizar la protección de los ecosistemas con los usos permitidos, tales áreas son zonificadas de acuerdo a sus finalidades: zona intangible, zona de uso extensivo, zona de uso intensivo, zona histórico cultural, zona de recuperación, zona de uso especial (por ejemplo, administración).

e) Reservas biológicas: son áreas previstas por el artículo 5° del Código Forestal (Ley 4.771 del 16 de septiembre de 1965), con las modificaciones introducidas por la Ley 5.197 del 3 de enero de 1967 (Ley de protección de la fauna), con la misma finalidad de resguardar los atributos excepcionales de la naturaleza, que se establece para los Parques Públicos.

Sin embargo, las restricciones de su régimen jurídico son mucho más severas, estando prohibidas las actividades de utilización, persecución, caza e introducción de especies de la fauna y de la flora silvestre y doméstica, así como cualquier modificación (a cualquier título) del medio ambiente, salvo las actividades científicas debidamente autorizadas por el organismo competente.

f) Bosques Nacionales, Estaduales y Municipales: se trata de áreas de protección del patrimonio forestal, con fines económicos, técnicos o sociales. En consecuencia, se señala que no necesariamente se destinan a la preservación ambiental, pudiendo tener sus recursos una finalidad de utilización múltiple, aunque siempre sujeto a un régimen de rendimiento sustentable.

g) Monumentos naturales: la Constitución de 1988 no se refiere específicamente a ellos, aunque establece la obligación concurrente de la Unión, los estados y los municipios, de conservar los monumentos y paisajes naturales notables (artículo 23, III).

Se ha sostenido, que es posible entender que existen monumentos históricos, artísticos y también naturales, aunque es también posible interpretar el texto reduciendo esos monumentos naturales a paisajes naturales notables.

⁴² . En algunas ocasiones se los denominan genéricamente Parques Públicos, comprendiendo los tres posibles niveles administrativos, atendiendo a las disposiciones del Código Forestal (Ley 4.771 de 1965).

h) Jardines botánicos: son espacios cerrados donde se cultivan plantas y flores seleccionadas para su estudio y exposición, considerados por algunos como verdaderas unidades conservacionistas, fueron las primeras en existir en el Brasil (1811).

i) Jardines zoológicos (regulados por la Ley 7.173 del 14 de diciembre de 1983).

j) Huertos forestales: son unidades cerradas, destinadas a proteger y conservar especies vegetales, aunque se ha mencionado que pueden no tener verdadera relevancia en el desarrollo forestal del país.

k) Áreas de relevante interés ecológico (agregado por la resolución del CONAMA N° 012 del 14 de diciembre de 1988): son espacios de manejo provisorio de una extensión inferior a 5.000 há, que poseen características naturales extraordinarias o que albergan ejemplares raros de la biota regional, exigiendo cuidados especiales de protección por parte del Poder Público (Decreto 89.336 del 1 de febrero de 1984).

Se supone que tales áreas serán luego incluidas o categorizadas en alguna de las restantes, después de culminados los estudios técnico-científicos.

l) Reserva Particular de Patrimonio Natural: son inmuebles de propiedad privada, destinados por el propietario con carácter perpetuo, en todo o en parte, y reconocidas y registradas por el IBAMA como reserva de patrimonio natural, por sus condiciones naturales primitivas, semi-primitivas, recuperadas o cuyas características justifican acciones de recuperación, por su aspecto paisajístico o para la preservación del ciclo biológico de especies de fauna y flora nativas del Brasil (artículo 1° del Decreto 98.914 del 2 de febrero de 1990).

Es necesario destacar, sin embargo, que no todas las categorías descritas son consideradas como verdaderas unidades de conservación por parte de los distintos autores.

En efecto, sólo son consideradas verdaderas unidades de conservación, las estaciones ecológicas, las reservas ecológicas, las reservas biológicas y los monumentos naturales. Por el contrario, los parques públicos, los jardines botánicos, los jardines zoológicos y los huertos forestales, suelen ser caracterizados como áreas de interés cultural (Constitución de 1988, artículo 216, V). Finalmente, las áreas de protección ambiental y los bosques nacionales, estatales o municipales, son espacios que no están sujetos a una protección integral, al ser admisible la explotación de parte de sus recursos naturales⁴³.

6.2.2. Situación de Paraguay y Uruguay

En Uruguay, las áreas protegidas y parques nacionales, carecen de una regulación general y uniforme, respondiendo a normas dispersas, puntuales y

⁴³ Afonso da Silva, José, *Direito Ambiental Constitucional*, Malheiros Editores, Sao Paulo, 1994, pág. 162 y ss.

sumamente heterogéneas, que no se encuentran respaldadas por un régimen jurídico determinado de administración y gestión.

En Paraguay, el nuevo régimen jurídico no define categorías de áreas protegidas como lo hacen los demás países, que delega en la autoridad de aplicación la facultad de "(...) asignar las categorías de manejo, que técnicamente se consideren pertinentes, a las Areas Silvestres Protegidas bajo dominio público y privado".

Sin embargo, al igual que Argentina y Brasil, tanto Uruguay como Paraguay han aprobado la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (Unión Panamericana, Washington D.C., 1940); y, por lo tanto, se les aplica las categorías de manejo incluidas en la Convención⁴⁴. El artículo I de la Convención, al definir los términos y expresiones empleados en ella, establece cuatro categorías de áreas:

a) Los Parques Nacionales, es decir, aquellas regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y la fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor, al ser puestas bajo la vigilancia oficial.

Respecto a los Parques Nacionales, los Gobiernos Contratantes acordaron (artículo III) que:

- i. sus límites no serían alterados ni enajenada parte alguna de ellos, sino por acción de la autoridad legislativa competente;
- ii. las riquezas existentes en ellos, no se explotarán con fines comerciales;
- iii. prohibirán la caza, la matanza y la captura de especímenes de la fauna y la destrucción y recolección de ejemplares de la flora, excepto cuando se haga por las autoridades del parque o por orden o bajo la vigilancia de las mismas o para investigaciones científicas debidamente autorizadas; y,
- iv. proveerán las facilidades necesarias para el solaz y la educación del público.

b) Las Reservas Nacionales, esto es, las regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se dará a la flora y la fauna toda la protección que sea compatible con los fines para los que son creadas estas reservas.

c) Los Monumentos Naturales, son aquellas regiones a las cuales se les da protección absoluta e inviolable, excepto para la realización de investigaciones científicas debidamente autorizadas o inspecciones gubernamentales.

d) Las Reservas de Regiones Vírgenes, administradas por los poderes públicos, donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de motores y vedada a toda explotación comercial.

En base a estas cuatro categorías, los Gobiernos Contratantes se comprometieron a (artículo II):

⁴⁴ Paraguay lo hizo por Ley del 12 de octubre de 1940; y, Uruguay, algo tardíamente, por Ley 13.776 del 17 de octubre de 1969

a) estudiar inmediatamente la posibilidad de crear y establecerlas tan pronto como sea conveniente, dentro del territorio de sus respectivos países, las áreas definidas; y,

b) si no fuera factible su creación inmediata, se seleccionarán a la brevedad posible, los sitios para su establecimiento tan pronto como a juicio de las autoridades del país, lo permitan las circunstancias.

De esta Convención sólo surge un marco jurídico muy general, pero principalmente, su aprobación por parte de Paraguay y Uruguay, originó la obligación internacional de analizar, definir y establecer en el respectivo territorio nacional, las áreas mencionadas. Paraguay, a través de su historia, ha creado veintidós áreas protegidas denominándolas de diversos modos: zona nacional de reserva, monumento científico, parque nacional, reserva nacional, reserva natural, monumento natural, reserva íctica, refugio de vida silvestre y reserva biológica. Por medio de la nueva ley, las áreas existentes son incorporadas al Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas.

En Uruguay, la Ley 15.939 del 9 de febrero de 1988 (Ley Forestal), al regular en su Título III el Patrimonio Forestal del Estado, establece que los parques nacionales serán así declarados por resolución del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a propuesta de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables⁴⁵, debiendo ser destinados a fines turísticos, recreativos, científicos y culturales y no podrán ser sometidos a explotación, salvo la necesaria para preservar el destino de interés general que motivó su creación. Por último, el artículo 458 de la Ley 16.170 del 28 de diciembre de 1990, encomendó al nuevo Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el estudio y definición precisa de las áreas de protección y reserva ecológica, así como la reglamentación de su uso y manejo, con carácter general y en particular respecto a las zonas que se mencionan en los literales “a” al “e” del inciso 1º del artículo y otras incorporadas por normas posteriores.

De la contienda de competencias que originaron la coexistencia de cometidos en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, resultó el Decreto 263/993 del 18 de junio de 1993, el cual, en lo que interesa a los aspectos generales, define las áreas protegidas y los parques nacionales en su artículo 2º:

a) áreas protegidas, aquellos ambientes naturales o seminaturales, sujetos a protección legal y manejo especial para la conservación de uno o varios objetivos de conservación; y,

b) parques nacionales, un área generalmente extensa, donde uno o varios ecosistemas no estén alterados significativamente por la acción humana, para permitir su autorregulación y perpetuación.

Se aclara además, que “en estas áreas las especies vegetales y animales, los sitios geomorfológicos, hábitats y manifestaciones histórico-culturales, deben presentar un especial interés científico, educacional o recreativo o comprender paisajes naturales representativos”, sin perjuicio del régimen que dispongan las normas legales y reglamentarias vigentes, para aquellos parques que no cumplan los requisitos anteriores. Como puede observarse, las normas nacionales posteriores a la aprobación

⁴⁵ Redacción dada por el artículo 267 de la Ley 16.170 del 28 de diciembre de 1990.

de la Convención de 1940, lejos de dar cumplimiento a la misma o establecer un sistema nacional propio, claro e integral, hacen aun más compleja la interpretación y aplicación real de un verdadero sistema nacional de áreas protegidas.

En el caso uruguayo, las normas particulares de designación real o declarativa de áreas protegidas, han utilizado no menos de una docena de denominaciones, ya que no se cree que lleguen a configurar categorías reales. Sólo a vía de ejemplo podrían mencionarse: parque nacional, parque nacional de reserva de fauna y flora, monumento natural, refugio de fauna, reserva forestal, área de uso múltiple, paisaje protegido, área protegida, reserva turística nacional, reserva nacional, área natural protegida y área de protección de la naturaleza.

Por lo expuesto, no se advierte en Uruguay, la existencia de categorías de áreas protegidas que respondan a criterios de gestión y que puedan conformar un sistema nacional. En Paraguay, existe un marco jurídico que permitirá la evolución en ese sentido, aunque queda por definir la compatibilización del régimen anterior con el nuevo.

Brasil y Argentina en cambio, sí presentan distintas categorías de áreas protegidas y criterios generales de manejo para cada una de ellas. Sin embargo, de la legislación examinada, no surgen los contenidos y criterios de los planes de manejo de las áreas naturales protegidas, centrándose el régimen aplicable, más bien en limitaciones y prohibiciones que en exigencias y medidas concretas de manejo que impongan “obligaciones de hacer”.

6.3. Algunas conclusiones para la armonización

Queda claro entonces que se presentan diferencias entre las legislaciones analizadas de los Estados Parte del Tratado de Asunción. Lo que no resulta tan evidente, es que ello implique una asimetría de tipo comercial necesariamente armonizable. Solamente un análisis de la propiedad de los predios alcanzados por los regímenes de las diversas categorías de áreas protegidas o su presión sobre actividades productivas competitivas con la conservación de los ecosistemas, podría demostrar una afectación al principio de libre competencia.

Sin embargo, no puede escapar a estas conclusiones, la necesidad de los países de la región, de adoptar y mantener una política ambiental básica común o, por lo menos coordinada, en la que no puede faltar la articulación de objetivos e instrumentos destinados a la conservación de los ecosistemas, sus valores paisajísticos, de flora y fauna y aun sus atributos históricos o culturales. Es éste un aspecto fundamental, aun si tenemos en cuenta la implementación de estrategias comunes de conservación de la diversidad biológica.

Así, deberían tenerse en cuenta aspectos como los siguientes:

- a) la compatibilización de las categorías de áreas naturales protegidas, desarrollando además, criterios comunes de manejo y monitoreo de las mismas, en función de objetivos de conservación previamente consensuados;
- b) el diseño de planes regionales para la conservación de áreas naturales colindantes ubicadas en zonas de frontera, y la articulación de la localización

de áreas protegidas que sirvan de hábitat para especies migratorias o que cruzan fronteras;

c) la coordinación, si fuera necesario, de programas para la promoción de formas de uso sostenible en las zonas adyacentes a las áreas protegidas;

d) el mantenimiento de un inventario común de las áreas naturales protegidas declaradas como tales, así como de los espacios de “relevante interés ecológico”, (siguiendo la concepción de la legislación brasileña);

e) el establecimiento concertado de incentivos para la creación y gestión de áreas protegidas incluyendo las de propiedad privada;

f) la exigencia de un régimen especial de evaluación del impacto ambiental para el sometimiento de todo proyecto que sea susceptible de afectar los objetivos de manejo de las áreas naturales protegidas y su biodiversidad;

g) la ejecución de programas de concientización pública; y,

h) la creación de un programa de cooperación regional para la aplicación de la normativa y la represión de las transgresiones legales.

7. ASENTAMIENTOS INDUSTRIALES

7.1 Generalidades

Al enfocar este tema, vale la pena reflexionar si la legislación referente a los asentamientos industriales debe contener exigencias ambientales de localización y de funcionamiento; y preguntarse también, si estas zonas pueden afectar negativamente el nivel de competitividad de las industrias en los cuatro países.

A los fines de la armonización normativa deberían analizarse instrumentos tales como los procedimientos de localización y los permisos de funcionamiento industrial. Estos mecanismos incluyen habitualmente entre sus exigencias, el cumplimiento de requerimientos tales como: la elaboración de informes ambientales sobre los procesos tecnológicos utilizados, características de manipuleo de determinados productos en planta y el tratamiento adecuado de sus residuos.

Además podría incluirse en el análisis la adopción de programas de contingencias y monitoreo ambiental, así como la exigencia de presentación periódica de auditorías sobre la incidencia de la actividad industrial en el ambiente.

7.2 Situación relevada

Nuevamente aquí nos enfrentamos a un tema de escaso desarrollo en las legislaciones ambientales nacionales de los Estados Parte del Tratado de Asunción⁴⁶.

⁴⁶ Se tomó en consideración: Marcia Corrêa de Oliveira, Informe interno de la III Fase del “Proyecto de Armonización ...”, apartado H, s/pág., presentado en la 3ª Reunión del mismo, celebrada en Buenos Aires, en julio de 1994.

En términos generales, no se observan normas nacionales que tomen en consideración el ordenamiento del territorio como instrumento de la política ambiental⁴⁷; por lo que estos regímenes jurídicos, lejos se encuentran todavía de presentar el denominado “ordenamiento ambiental” como mecanismo jurídico que subsuma el ordenamiento territorial y que ofrezca reglas claras de localización industrial⁴⁸.

Argentina hace una sola referencia general a los aspectos ambientales, cuando enumera las condiciones que habrán de tenerse en cuenta para determinar las áreas geográficas sujetas al régimen de promoción industrial (Ley 21.608 del 27 de julio de 1977), hoy sin vigencia real.

El Decreto 2.541, del 2 de septiembre de 1977, reglamentario de la citada ley, establece que se tendrán en cuenta las distancias con los centros de consumidores y proveedores, así como otros factores socio-económicos que hacen a la localización de las actividades industriales, tales como densidad de población, grado de desarrollo y contaminación ambiental.

En Paraguay y Uruguay, se trata de un aspecto generalmente derivado por la legislación a la competencia de los Municipios o Intendencias Municipales (Gobiernos Departamentales), como surge de las denominadas leyes orgánicas municipales, respectivamente, Ley 1.294 del 9 de diciembre de 1987 y Ley 9.515 del 8 de octubre de 1935.

Brasil, por su parte, que posee una ley general de medio ambiente, establece entre los instrumentos para la aplicación de la Política Nacional de Medio Ambiente, la zonificación ambiental (numeral II del artículo 9º de la Ley 6.938 del 2 de septiembre de 1981). Ya la Ley 6.803 del 3 de julio de 1980, preveía específicamente en la legislación nacional, las directrices básicas para la zonificación industrial de las áreas críticas de contaminación. Para ello, consagra tres posibles categorías de zonas (artículo 1º):

- a) Zonas de uso exclusivamente industrial (artículo 2º), que se destinan preferentemente al establecimiento de industrias cuyos residuos sólidos, líquidos o gaseosos, ruidos, vibraciones, emanaciones y radiaciones puedan causar peligro para la salud, bienes y seguridad de la población, aun después de la aplicación de los métodos adecuados de control y tratamiento de efluentes en los términos previstos por la legislación. Por ello, deberán situarse en áreas que presenten elevada capacidad de asimilación de efluentes y protección ambiental; estando prohibida la instalación de cualquier otra actividad no esencial para el cumplimiento de las funciones básicas de servicios de infraestructura.
- b) Zonas de uso predominantemente industrial (artículo 3º), que se destinan preferentemente a la instalación de industrias cuyos procesos, sometidos a los métodos adecuados de control y tratamiento de efluentes, no causen incomodidades sensibles a las demás actividades urbanas y no perturben el reposo de la población.

⁴⁷ Vé. el detalle normativo correspondiente al Item “H”, en el “mapa legislativo”, Capítulo IV.

⁴⁸ PNUMA/ORAPLC, Propuesta de Ley Básica (Modelo) para la Protección Ambiental y la Promoción del Desarrollo Sostenible para los países de Centroamérica y Panamá, literal “c” del artículo 23, Serie Documentos sobre Derecho Ambiental N° 1, pág. 27.

Para la ubicación de estas zonas, primarán aquellas áreas que cuenten con condiciones favorables a la instalación adecuada de infraestructura de servicios básicos necesarios para su funcionamiento y seguridad; y, sólo secundariamente, deberá disponerse de áreas de protección ambiental que minimicen los efectos de la contaminación con respecto a los otros usos.

c) Zonas de uso diversificado (artículo 4º), que se destinan a la localización de establecimientos industriales cuyo proceso productivo sea complementar las actividades del medio urbano o rural en que se sitúen, y con ellos compatibles, independientemente del uso de métodos especiales de control de la contaminación, no ocasionando en cualquier caso, inconvenientes para la salud, el bienestar o seguridad de la población.

Sin perjuicio de las normas complementarias de delimitación y caracterización de las zonas industriales, que sean dictadas por los gobiernos estatales, corresponde a la industria previamente a instalarse, obtener la autorización o licenciamiento correspondiente. Por ello, el artículo 12 de la misma ley, establece que los órganos y entidades gestoras de incentivos gubernamentales, así como los bancos oficiales, condicionarán el otorgamiento de los beneficios correspondientes a la obtención previa del licenciamiento previsto en la norma.

7.3. Algunas conclusiones para la armonización

Si se acepta la noción por la cual, la legislación ambiental concerniente a la localización industrial es relevante a la competitividad internacional en un proceso de integración, podrían considerarse algunas de las siguientes propuestas de armonización, para la adopción de criterios comunes mínimos para:

- a) la definición de diversas categorías de zonas de uso industrial, y la conformación de las correspondientes exigencias ambientales;
- b) la formulación de exigencias mínimas ambientales en oportunidad del otorgamiento de los permisos de localización industrial;
- c) los regímenes de fiscalización pública ambiental de actividades industriales;
- d) la participación pública en los procedimientos administrativos de zonificación industrial y de habilitación industrial; y,
- e) el deber del industrial de informar sobre riesgos ambientales provenientes de su propia actividad y sobre accidentes consumados.

8. EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

8.1. Generalidades

La evaluación del impacto ambiental (EIA) es un régimen administrativo de predicción y prevención de los efectos que determinadas actividades humanas pueden causar sobre el ambiente.

Nace hacia finales de 1969, a partir de la Ley Nacional de Política Ambiental (NEPA) de los Estados Unidos de América y se expande gradualmente hacia el resto del

mundo. Uno de sus componentes es la elaboración de los estudios de impacto ambiental, los cuales pueden ser preparados de acuerdo a diversas metodologías técnicas.

En muchos de los países latinoamericanos, debido a las exigencias establecidas por los organismos multilaterales financieros como pre-requisito para el otorgamiento de créditos, la noción de régimen administrativo de EIA fue inicialmente reducida al cumplimiento de estudios de impacto ambiental.

Sin embargo, al no haber sido incorporado al régimen jurídico de toma de decisiones, la evaluación de los estudios elaborados en función de las decisiones concernientes a la aprobación de proyectos fueron en ocasiones cuestionadas. En los países del MERCOSUR, esta dificultad fue abordada por la legislación más reciente relativa a EIA.

Existen por lo menos tres razones por las cuales se estima que los regímenes de EIA deben ser objeto de análisis en función de procesos de integración regional:

- a) la institucionalización de la EIA envuelve costos tanto en la economía de los proponentes (privados o públicos) de los proyectos, como en la de los Estados que deban organizar los procesos en relación a su aprobación;
- b) debido a que la integración económica y política conlleva obras multinacionales de infraestructura (ej. hidrovías, puentes internacionales, autopistas regionales, etc.) es probable que sea imprescindible contar con un régimen especial de EIA para ellos; y
- c) teniendo en cuenta que determinadas decisiones nacionales relativas a proyectos sometidos a EIA pueden tener efectos transfronterizos, es probable que deba considerarse un tratamiento particularizado en los procedimientos administrativos nacionales de EIA, de aquellos actores (públicos y privados) de los Países Parte en procesos de integración, que puedan sentirse afectados por decisiones adoptadas más allá de las fronteras nacionales.

8.2. Situación relevada

Aun cuando la evaluación del impacto ambiental es considerada por muchos como un régimen fundamental en el proceso de gestión ambiental, para las legislaciones nacionales de la Región es todavía novedoso. A tal punto ello sucede, que las conclusiones tentativas que fueron elaboradas a lo largo de este proyecto, han debido sufrir sustanciales modificaciones durante el desarrollo del mismo⁴⁹.

En efecto, si bien hasta hace muy poco sólo Brasil contaba con un régimen jurídico general de EIA, en la actualidad únicamente Argentina no posee un sistema general en el ámbito nacional, ya que tanto Paraguay como Uruguay, han aprobado normas en la materia. La propia Constitución Federal de Brasil, del 5 de octubre de 1988, en su artículo 225 (apartado IV del numeral 1º) establece que, para asegurar la efectividad del derecho que todos tienen a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, incumbe al Poder Público: “exigir, na forma da lei, para instalação de obra

⁴⁹ Para el presente análisis se tomó como base: Marcelo J. Cousillas, Informe interno de la III Fase del “Proyecto de Armonización...”, apartado 4, pág. 13 y ss., presentado en la 3ª Reunión del mismo, celebrada en Buenos Aires, en julio de 1994.

ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo previo de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Sin embargo, fue la Ley 6.938 del 2 de septiembre de 1981 (Ley de Política Nacional de Medio Ambiente), la que estableció genéricamente, entre las competencias de algunos de los órganos integrantes del SISNAMA (Sistema Nacional de Medio Ambiente), la EIA como instrumento de la Política Nacional Ambiental⁵⁰. La directiva legal fue concretada por Resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) N° 001, del 17 de febrero de 1986; la misma hace depender de los resultados del estudio de impacto ambiental, la autorización (licenciamiento) federal o estadual, respecto de aquellas actividades “modificadoras del ambiente” incluidas en el listado del artículo 2°.

En Argentina en cambio, si bien existieron diversos proyectos de ley, no se cuenta todavía con una norma nacional sobre EIA, siendo aplicado dicho procedimiento de manera parcial y limitada para algunos sectores, particularmente el energético y el correspondiente a las obras de infraestructura dentro del régimen de parques nacionales⁵¹. Claro está que algunos regímenes provinciales incluyen procedimientos de EIA.

Hasta la reciente consagración de un régimen jurídico general de EIA, Paraguay sólo contaba con algunos supuestos jurídicos aislados en los que se exigía ese análisis ambiental. La Ley N° 294 del 31 de diciembre de 1993, Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, declara obligatoria la EIA para una serie de proyectos de obras o actividades públicas o privadas (artículos 1° y 7°). Dicho régimen se verá completado con la reglamentación correspondiente.

Finalmente en Uruguay, aunque existían algunos casos específicamente sujetos a EIA⁵², recientemente se estableció un sistema general de autorización ambiental, teniendo en consideración el instrumento de la EIA. En efecto, la Ley 16.466 del 19 de enero de 1994 (Ley de Evaluación del Impacto Ambiental), sujeta la ejecución de una serie de actividades (artículo 6°), a la obtención de la autorización previa (artículo 7°),

⁵⁰ Anteriormente, la Ley 6.803 del 3 de julio de 1980, sobre directrices básicas para la zonificación industrial en áreas de contaminación crítica, fue la que introdujo -limitadamente- el concepto de EIA en el Derecho brasileño.

⁵¹ Con respecto a obras hidráulicas, la previsión se encuentra en la Ley 23.879 del 24 de octubre de 1990, que se remite a los manuales de gestión ambiental aprobados por las Resoluciones de la Secretaría de Energía Nros. 475/87 y 718/87, del 4 de setiembre y 29 de diciembre de 1987, respectivamente. También se prevé la EIA en los manuales de gestión ambiental de centrales térmicas convencionales para la generación de energía eléctrica y del sistema de transporte eléctrico de extra alta tensión, aprobados por Resoluciones 149/90 y 15/92. Por su parte, la Resolución 105/92, requiere la preparación de estudios ambientales previos a la exploración y explotación de hidrocarburos. La Ley 24.051 del 8 de enero de 1992, sobre residuos peligrosos, establece la obligatoriedad de presentar un estudio de impacto ambiental, conjuntamente con otros documentos necesarios para la inscripción de plantas de disposición final en Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos (artículo 34, inciso 2°, literal c), cuyos términos de referencia se encuentran incluidos en la reglamentación (Decreto 831/93 del 23 de abril de 1993).

⁵² El artículo 215 de la Ley 16.226 del 29 de octubre de 1991, prevé que la instalación de centrales nucleares de generación de energía eléctrica, requiere aprobación por ley; a cuyos efectos, el Poder Ejecutivo deberá remitir a la Asamblea General, toda la información necesaria sobre las características de la central, incluyendo un estudio de impacto ambiental elaborado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Por su parte, el artículo 46 del Reglamento de la Ley de Puertos (Ley 16.246 del 8 de abril de 1992), aprobado por Decreto del 1° de setiembre de 1992, establece la obligación de presentar un estudio de evaluación de impacto ambiental, entre los requisitos que debe cumplir el interesado en la explotación de actividades portuarias y sin mayores detalles.

la que será otorgada o negada según los resultados de la EIA del respectivo proyecto (artículo 16). Dicha ley, fue reglamentada por el Decreto 435/994 del 4 de octubre de 1994 (Reglamento de Evaluación del Impacto Ambiental).

Según lo que habremos de exponer, muchas similitudes se presentan entre las legislaciones en análisis⁵³, con la excepción del caso de Argentina; adecuándose además, en términos generales, a las recomendaciones internacionales⁵⁴.

8.2.1. Ambito de aplicación

El ámbito de aplicación de cada régimen de EIA, queda generalmente establecido por la consideración de cuatro aspectos: los criterios jurídicos de delimitación, la naturaleza o titularidad de los proyectos, el concepto de proyecto o propuesta de acción y el alcance temporal de aplicación. A cada uno de esos aspectos dedicaremos las líneas siguientes:

a) Criterios jurídicos de delimitación

A la hora de analizar cuáles son los proyectos o actividades sujetos a EIA, parecen surgir algunas diferencias en cuanto al punto de partida adoptado por cada norma, aún cuando los resultados son muy similares.

Uruguay (artículo 6º) y Paraguay (artículo 7º) parten de un listado de acciones sujetas a EIA, afiliándose a lo que se puede denominar modelo europeo⁵⁵, aunque en ambos casos la enumeración efectuada por la ley no es taxativa. Brasil en cambio, estableció un criterio general en la ley (artículo 10), asimilable al modelo estadounidense, por el que se somete a los mecanismos previstos en la norma, “el establecimiento de actividades utilizadoras de recursos ambientales, considerados efectiva o potencialmente contaminadores”. Tal criterio, sin embargo, fue concretado por la Resolución del CONAMA N° 001/86 (artículo 2º), mediante un listado, complementado por la resolución del CONAMA N° 011 del 21 de mayo de 1986.

Sin embargo, debe tenerse presente que en Paraguay y Uruguay, las normas legales remiten a las reglamentaciones correspondientes⁵⁶. El Reglamento de EIA en Uruguay crea un trámite previo de categorización, por lo que podríamos entender que el sistema de ese país se ajusta a un modelo ecléctico, en definitiva.

b) Naturaleza de los proyectos

⁵³ Vé el detalle normativo correspondiente al Item “K”, en el “mapa legislativo”, Capítulo IV.

⁵⁴ . UNEP/GC.15/17 (anexo III), Documento “Metas y Principios de la Evaluación del Impacto Ambiental” (Programa de Montevideo para el Desarrollo del Derecho Ambiental), Decisión 14/25 del 17 junio de 1987, del Consejo de Administración del PNUMA.

⁵⁵ Marcelo J. Cousillas, “Evaluación del Impacto Ambiental”, Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo, Montevideo, 1994, pág. 35 y ss.

⁵⁶ Esas normas legales cometen a la reglamentación, establecer las características o los criterios mínimos que deberán reunir las obras y las actividades que queden comprendidas, o los mínimos a partir de los cuales ciertas actividades u obras quedarán excluidas

La naturaleza de los proyectos no resulta ser un criterio diferenciador, ya que quedan expresa o implícitamente comprendidos tanto los de titularidad pública como privada. No obstante, en el caso del Paraguay, la Ley de EIA de ese país excluye expresamente del requisito de EIA y de la correspondiente autorización ambiental, las obras y las actividades directamente vinculadas con la Defensa Nacional (artículo 9º).

c) Concepto de proyecto o propuesta de acción

Primariamente, estos regímenes de EIA poseen un alcance restringido a proyectos (actividades, construcciones u obras) con cierta incidencia física directa; aunque excepcionalmente se mencionen como objeto de EIA, por ejemplo, los planes directores y reguladores⁵⁷.

d) Alcance temporal

Por otra parte, en los casos de Paraguay y Uruguay, queda habilitada la posibilidad de exigir el cumplimiento de una EIA, en obras o actividades en ejecución, culminadas o en funcionamiento. En Brasil, aunque no lo especifica, parece haber existido un caso de excepción, respecto de las actividades de exploración de recursos minerales existentes, para la elaboración de un plan de recuperación del área ambientalmente degradada (Decreto N° 97.632 del 12 de abril de 1989).

En Argentina por último, la Ley 23.879 del 24 de octubre de 1990, comete al Poder Ejecutivo la realización de la evaluación de las consecuencias ambientales que producen o podrían producir cada una de las represas construidas, nacionales o internacionales (además de las que se encuentren en construcción o planificadas).

8.2.2. Procedimiento

Tanto en el caso de Paraguay, como de Uruguay, la legislación prevé procedimientos autónomos y concentrados, como procesos de autorización típicamente ambientales; aunque las referencias de tales normas consisten, básicamente, en indicaciones de lo que debe establecer la reglamentación.

La ley paraguaya vincula el inicio o prosecución de la obra o actividad sujeta a EIA, a la licencia o Declaración de Impacto Ambiental⁵⁸, que expedirá la Autoridad Administrativa (artículo 10). Dicha autoridad, con facultades de reglamentación y aplicación de la ley, que concentra la potestad de autorización, es actualmente el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la Dirección de Ordenamiento Ambiental (artículo 6º); o de los organismos que pudieran sucederle, como prevé desde ya la norma.

⁵⁷ Literal a del artículo 7º de la Ley de Paraguay

⁵⁸ La ley parece utilizar la expresión "Declaración de Impacto Ambiental", con un doble alcance: a) como la solicitud de autorización que presente el o los responsable/s del proyecto, ante la Autoridad Administrativa, para la iniciación del procedimiento (artículo 5º); y, b) como el documento expedido por la Autoridad Administrativa, que otorgará al solicitante, la licencia para iniciar o proseguir la obra o actividad que ejecute el proyecto evaluado (artículo 11).

Algo muy similar establece la norma uruguaya, ya que sujeta la iniciación de la ejecución de las actividades, construcciones u obras comprendidas en listado contenido en la ley (artículo 7º), a la Autorización Ambiental Previa (AAP)⁵⁹ del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Brasil, en cambio, si bien presenta un procedimiento igualmente autónomo o típicamente ambiental, el mismo no se concentra en una única autoridad. Según la resolución del CONAMA, el análisis del estudio de impacto ambiental y del respectivo RIMA (relatorio o informe de impacto ambiental), corresponde a los órganos estatales competentes en el licenciamiento de las actividades potencialmente contaminantes (artículo 2º) o al IBAMA, con carácter supletorio o cuando se trata de actividades que están sujetas a autorización federal según disposición legal (artículo 3º). En consecuencia, los detalles de la tramitación en este caso, dependen de las normas estatales correspondientes. A tales efectos, la resolución sólo establece que los órganos competentes deberán compatibilizar los procesos de licenciamiento (ambiental) con los criterios y directrices establecidos en ella (artículo 4º).

A los efectos de este análisis se consideraron los siguientes aspectos:

a) Los mecanismos de publicidad

Todas las normas en examen, prevén alguna forma de publicidad de la solicitud de autorización, del estudio del impacto ambiental y de la decisión de la administración. Genéricamente, la ley brasileña establece que los pedidos de licenciamiento, su renovación y concesión, serán publicados en el diario oficial del Estado, así como en un periódico regional o local de gran circulación (numeral I del artículo 10). Por otra parte, consagra entre los instrumentos de la Política Nacional de Medio Ambiente, el Registro Técnico Federal de Actividades e instrumentos de defensa ambiental (numeral VIII del artículo 9º).

Por su parte, la resolución del CONAMA dispone que el RIMA será accesible al público, permanenciando copias a disposición de los interesados, en centros de documentación o bibliotecas de la administración nacional o estadual de control ambiental correspondiente, incluso durante el período de análisis técnico (artículo 11). En este caso se prevé que el órgano competente establecerá el plazo de recepción de comentarios de los interesados.

La ley uruguaya, por su parte, también contempla disposiciones explícitas en la materia, estableciendo dos mecanismos de publicidad en el régimen de EIA. El primero de ellos, que surge del artículo 13, y tiene como finalidad directa, poner en conocimiento del público, la eventual ejecución de una actividad, construcción u obra y sus efectos ambientales, para la cual se ha solicitado la autorización del MVOTMA. Dicho artículo prevé que el MVOTMA pondrá de manifiesto en sus oficinas, el resumen del proyecto y del estudio de impacto ambiental del mismo, una vez que hubiera comprobado que se corresponde razonablemente al proyecto y al estudio presentado. Ello se hará público, mediante publicación en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional. Así, se habilita a que cualquier interesado acceda a la vista del resumen y formule las apreciaciones que considere convenientes.

⁵⁹ Artículo 1º y 2º del Reglamento de EIA

El segundo de los mecanismos de publicidad, surge del artículo 5° de la Ley de EIA. El mismo dispone que el MVOTMA llevará un registro de los procedimientos de coordinación referidos a las actividades, construcciones u obras detallados en el artículo 6°, así como de aquellos otros, que a juicio de dicha Secretaría de Estado, puedan ser susceptibles de provocar un impacto ambiental de entidad⁶⁰. Sin embargo, la verdadera relevancia del mecanismo surgirá en la medida en que se asegure un adecuado banco de datos, de acceso general para los interesados, conteniendo las autorizaciones solicitadas, el proyecto al que se refieren y el estudio de impacto ambiental, tanto se encuentren en trámite, concedidas o negadas, de forma que esa información, pueda servir de antecedente para los eventuales solicitantes de autorizaciones, otorgando coherencia al funcionamiento de la administración en la materia y brindando información actualizada que permita el contralor ciudadano.

Las previsiones en el caso de Paraguay aún restan ser completadas hasta tanto sea dictada la reglamentación de la Ley de EIA. Esta dispone que la Autoridad Administrativa pondrá el estudio de impacto ambiental a disposición del público y de los organismos afectados en el ámbito nacional, departamental y municipal; por los medios y por el término que establezca la reglamentación (artículo 8°), la que asegurará además, un procedimiento para que permita la consideración de las observaciones, denuncias e impugnaciones de datos efectuadas por los interesados.

Por último, sin perjuicio de lo expuesto, debe señalarse que todas las normas prevén la salvaguarda de las informaciones que puedan configurar secreto industrial o comercial⁶¹.

b) Los mecanismos de participación pública en el trámite

Por otra parte de la evidente participación en el trámite, tanto del solicitante como del organismo ambiental, la ley prescribe formas de participación especial de otros sujetos. Así, ya se ha referido al efecto de la puesta de manifiesto prescripta en la Ley de EIA uruguaya, como también al plazo de presentación de comentarios, previsto en la resolución del CONAMA en Brasil.

También deben tenerse en cuenta al respecto, disposiciones como el inciso 1° del artículo 7° de la ley de Uruguay, que obliga al MVOTMA a solicitar el asesoramiento de los Ministerios o Gobiernos Departamentales que tuvieran que ver con los proyectos respecto de los cuales se hubiera solicitado su autorización. Por otra parte, aún cuando no especifica el significado del término, la resolución del CONAMA en Brasil, exige que el estudio de impacto ambiental sea realizado por un equipo multidisciplinario (artículo 7°).

Sin embargo, el mecanismo de participación más significativo es la audiencia pública. En efecto, con mayor o menor énfasis, las normas en análisis facultan a la administración ambiental a disponer la realización de una audiencia pública durante la tramitación de la solicitud de autorización prevista en la norma, en la que podrá

⁶⁰ . Se ha entendido que esa diferenciación podría hacer obligatorio el registro de aquellas EIAs realizadas de acuerdo a normas internacionales o condiciones de préstamo, generalmente a cargo del Estado, aun cuando no correspondan a las actividades incluidas en el artículo 6° y sujetas a la autorización ambiental prevista por la ley.

⁶¹ Brasil, artículo 11 de la resolución de CONAMA; Paraguay, artículo 8° de la Ley de EIA; y, Uruguay, artículo 15 de la Ley de EIA.

participar cualquier interesado⁶². En el caso del Uruguay, tal como aparece en el artículo 14 de la Ley de EIA, la realización de la audiencia pública no es preceptiva, sino que figura como una facultad del MVOTMA, “cuando considere que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental”; habilitando directamente al MVOTMA, a determinar la forma de la convocatoria y demás aspectos de la realización de la audiencia pública.

En Brasil, si bien nada figura en la ley, la primera mención aparece en el artículo 11 in fine de la resolución de CONAMA a la que ya nos hemos referido. Posteriormente, el régimen de las audiencias públicas ha sido expresamente establecido por la Resolución del CONAMA N° 009 del 5 de diciembre de 1987 (refrendada el 5 de julio de 1990). El artículo 1° de la misma establece que la finalidad de la audiencia pública es la de “exponer a los interesados el contenido del producto en análisis y de su RIMA, evacuando las dudas e recogiendo de los presentes las críticas y sugerencias al respecto”.

Sin perjuicio de lo expuesto, tanto en Uruguay como en Brasil, la decisión de autorización o licenciamiento, corresponden exclusivamente y en definitiva, al organismo ambiental competente, tal como expresamente lo aclaran las normas de ambos países.

Por último, en una perspectiva poco repetida por otras normas, el inciso final del artículo 8° de la Ley de EIA del Paraguay, establece que la Autoridad Administrativa informará al Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando los impactos negativos fueran susceptibles de producir efectos transfronterizos. Aunque algo tímida, es una disposición a tener en cuenta, a la luz de los Principios 11 y 12 del PNUMA⁶³ o lo avanzado en otros procesos de integración⁶⁴. Ejemplo de ello puede ser el caso de Argentina y Uruguay, países que previeron específicamente un mecanismo de comunicación recíproca, en el Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo y en el Estatuto del Río Uruguay, aun cuando no se refieren específicamente a EIA.

8.3. Algunas conclusiones para la armonización

De acuerdo con lo expuesto, importantes similitudes pueden hallarse entre los sistemas de autorización ambiental, en base a la EIA, en la mayoría de los países del MERCOSUR.

Brasil, Paraguay y Uruguay cuentan con normas generales en la materia, sin perjuicio de las salvedades ya mencionadas, en cuanto a la novedad de algunos de esos regímenes (Paraguay y Uruguay), su eventual ausencia de reglamentación (Paraguay) o la diversa jerarquía de las normas regulatorias (Brasil).

En cambio, la asimetría mas evidente parecería surgir de la carencia de una disposición genérica a nivel nacional en Argentina.

⁶² . La más débil es la ley de Paraguay, que establece la directiva para la reglamentación, de asegurar mecanismos para la consideración de la opinión de los interesados, aunque no menciona específica la audiencia pública (artículo 8°).

⁶³ . PNUMA, Documento “Metas y Principios ...”, cit.

⁶⁴ Convención Europea sobre EIA en el contexto transfronterizo internacional, Espoo, 1991.

Aparentemente, la deficiencia a los efectos del proceso de integración, no surgiría tanto del costo adicional que la exigencia de la EIA pueda incorporar a los proyectos sometidos a este régimen que la mayoría de los autores califica de “bajo costo” ⁶⁵.

Como se ha señalado para el caso de la CEE (75), la distorsión de la competencia puede venir dada por la barrera administrativa, no cuantitativa, que supone someter proyectos de trascendencia económica o aun política, así como diferentes iniciativas de inversión, a un trámite burocrático e incluso público. Por el contrario, ventajas adicionales se podrían obtener en caso que se logre la armonización. Alonso Fernández⁶⁶ señala también, que una vez conseguida la armonización en el ámbito del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, se obtiene un importante instrumento de Derecho comunitario, para intentar asegurar el cumplimiento de las normas ambientales cualquiera que sea su fuente (internacional, comunitaria, estatal, regional o local) y garantizar preventivamente la ejecución de la política ambiental.

Las coincidencias entre las legislaciones de Brasil, Paraguay y Uruguay, son suficientes como para demostrar que no existen demasiados modelos o alternativas sobre la cuales plantear la armonización del régimen. Ahora bien, cualquiera sea el mecanismo de armonización que se utilice, sería conveniente tener en cuenta:

- a) La delimitación del ámbito de aplicación de la EIA, mediante la utilización de una lista o enunciación específica de actividades o proyectos comprendidos, teniendo en cuenta que los Estados Parte pueden por normas nacionales ser más exigentes⁶⁷ pero no lo contrario.
- b) El procedimiento, que claramente tiene que ser autónomo y específicamente ambiental, debe contar con los mecanismos que aseguren la existencia de armonización interna, en aquellos regímenes jurídicos no concentrados, que delegan o mantienen las competencias en la materia, en unidades territoriales menores (estados federados, provincias o municipios).
- c) Los mecanismos de publicidad y participación deben asegurar que, antes de tomar una decisión sobre una actividad, debe darse la oportunidad de acceder a la documentación e información relativa a los proyectos sometidos a EIA y hacer las respectivas observaciones en la oportunidad procesal establecida. Esta oportunidad debe ser ofrecida a los organismos gubernamentales vinculados al proyecto directa e indirectamente, a expertos en las disciplinas pertinentes, a grupos interesados y a cualquier interesado (aun no nacional ni residente pero afectado).
- d) La reciprocidad en las disposiciones para la notificación, el intercambio de información y las consultas sobre el impacto ambiental potencial transfronterizo de las actividades sometidas a control en la jurisdicción de un Estado, que puedan afectar considerablemente a otros Estados de la región o a zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional.

⁶⁵ Generalmente se habla de un costo promedial del 1% del monto total del proyecto, aunque pueden existir variaciones de entre el 0.25% y el 10%, según se trate de autores norteamericanos o europeos.

⁶⁶ Ob. cit., pág. 118

⁶⁷ Ello difícilmente podría considerarse una barrera no arancelaria al comercio. Tal vez se conforme en una restricción a la inversión, pero parecería que el proceso de integración no debe restringir la capacidad denegatoria de los Estados respecto de ciertas inversiones, siempre que sean indistintamente nacionales o extranjeras.

e) La obligación de no autorizar o licenciar actividades que provoquen daños o afectaciones ambientales no aceptables en otros Estados, cuando así surge como resultado de la aplicación del régimen de EIA.

9. ENERGÍA: EFICIENCIA ENERGÉTICA

9.1. Generalidades

Se considera como eficiencia energética aquellos esfuerzos que apuntan a optimizar la generación, el transporte y la provisión de energía, reduciendo al mismo tiempo su incidencia ambiental negativa. Se observa que los procesos de integración regional ofrecen oportunidades de optimización de las medidas tendientes a la eficiencia energética. Su abordaje puede ser de utilidad para comprender la producción energética a la luz de las necesidades de la región en su conjunto, como por ejemplo, la mitigación del efecto de las alteraciones ambientales de las grandes obras hidroeléctricas, limitando su número y optimizando las posibilidades de la comercialización regional de su producción energética.

Los enfoques vinculados a este tema, deben incluir también consideraciones respecto de la comercialización y uso de los equipos eléctricos tan importantes para la optimización del consumo energético. Así, un proceso de integración económica puede ofrecer la oportunidad para promover mercados ampliados de ese tipo de productos.

9.2. Situación relevada

Las normas analizadas se refieren exclusivamente a aspectos parciales y que sólo tangencialmente tienen vinculación con la eficiencia energética. Solamente puede ser mencionado el Decreto brasileño del 8 de diciembre de 1993 que instituye el “sello verde de eficiencia energética”.

Tal distintivo, tiene como objetivo identificar los equipamientos que presenten niveles óptimos de eficiencia energética, aunque no fue proporcionada la evidencia acerca de la concreción de la reglamentación del decreto, por el Programa Nacional de Conservación de Energía Eléctrica y por el Programa Nacional de Racionalización del Uso de Derivados del Petróleo y del Gas Natural.

9.3. Algunas conclusiones para la armonización

Resulta evidente que los países del MERCOSUR tienen la oportunidad de establecer una normativa cuyo objetivo sea la eficiencia energética, en forma coordinada, evitando que la creación normativa sea una fuente de asimetrías comerciales, en desmedro de la calidad ambiental. Esto implica que podría analizarse:

a) una política común sobre un número máximo de “ríos de producción energética” de acuerdo a los diversos ecosistemas representativos en cada país del MERCOSUR;

- b) una política mínima común para la promoción de modos alternativos de producción energética ambiental y económicamente eficientes;
- c) un tratamiento común mínimo de estándares atmosféricos y de efluentes para generadores térmicos y nucleares;
- d) un tratamiento común mínimo de los residuos sólidos para los generadores térmicos y nucleares;
- e) exigencias mínimas de EIA sobre proyectos energéticos.

10. HUMEDALES: CONSERVACIÓN

10.1. Generalidades

La consideración en este estudio, de la conservación de los humedales en su estado natural, responde a la necesidad de destacar su preservación como un elemento primordial de todo proceso ecológico esencial, base de los procesos productivos de largo plazo. De hecho se insiste en el reconocimiento de su importancia en oportunidad de la toma de decisiones de naturaleza tan diversa como, por ejemplo, las concernientes al endicamiento, dragado y trasvasamiento de cursos de agua, proyectos de desarrollo agrícola, urbanizaciones en zonas marginales, uso de áreas bajas para relleno sanitario, etc.

La preservación de áreas húmedas en su estado original envuelve un conjunto de objetivos. Además de los relacionados con la preservación de la diversidad biológica, particularmente como hábitat de la avifauna de relevancia internacional, los humedales cumplen entre otras, una importantísima función de control del ciclo hidrológico.

En muchas ocasiones, las medidas más apropiadas para lograr estos objetivos consisten en no alterar el estado de los humedales. Dicho enfoque envuelve en muchos casos, la separación de considerables superficies de humedales de las unidades clásicas de producción, tanto del ámbito privado como del público.

Los procesos de integración regional aparecen como una excelente oportunidad de cooperación para garantizar condiciones mínimas de preservación de humedales en función del conjunto de objetivos de manejo.

10.2. Situación relevada

Si bien existen en la región importantísimas áreas húmedas de relevancia global, la normativa específica nacional se restringe principalmente al "Convenio relativo a las zonas húmedas de importancia internacional especialmente como hábitat de la avifauna" (Convenio de Ramsar, 1971).⁶⁸

⁶⁸ . El presente análisis se basa en: Marcelo J. Cousillas, Informe interno de la III Fase del "Proyecto de Armonización...", apartado 5, pág. 25 y ss., presentado en la 3ª Reunión del mismo, celebrada en Buenos Aires, en julio de 1994.

En efecto, primero Uruguay⁶⁹, luego Argentina⁷⁰ y finalmente Brasil⁷¹ han aprobado dicho instrumento internacional. Sin embargo, en estos países como también en Paraguay, no existen normas nacionales específicas que establezcan un régimen jurídico especial y destacado para estas zonas de rica diversidad biológica, más allá de la aplicación del sistema jurídico de protección general de áreas naturales, cuando se encuentra previsto.

En Argentina, el artículo 13 de la Ley de Fauna Silvestre (Ley 22.421 del 12 de mayo de 1981) establece que los estudios de factibilidad y proyectos de obras, tales como desmonte, secado y drenaje de tierras inundables, construcción de diques y embalses que puedan causar transformaciones en el ambiente de la fauna silvestre, deberán ser consultados previamente a las autoridades nacionales o provinciales competentes en materia de fauna.

En Uruguay, un complejo jurídico iniciado a partir del artículo 458 de la Ley 16.170 del 28 de diciembre de 1990, tentó la delimitación precisa y el dictado de normas de uso y manejo, de una serie de áreas naturales de importancia ambiental, entre las cuales se encuentra buena parte del “área Ramsar” incluida por Uruguay.

Sin embargo, las políticas confrontadas de diversos organismos públicos y los fuertes intereses involucrados en la zona, han derivado en el incumplimiento íntegro y efectivo de la previsión legal y en la consagración de un régimen jurídico transitorio inseguro y deficiente.

Con respecto a Brasil y Paraguay, no fueron observadas normas específicamente dictadas en la materia.

A pesar de lo expuesto y aun teniendo en cuenta la especialidad del humedal como área natural protegida, se entiende que la trascendencia de la protección jurídica deriva, además de la existencia y aplicación de un efectivo sistema de áreas naturales protegidas en general, de un conjunto de políticas y normas que se presentan en un vasto espectro de áreas temáticas; sin, por supuesto olvidar, la vigencia de instrumentos jurídicos de implementación de una estrategia nacional de conservación de la diversidad biológica⁷². Del análisis realizado se observa que ninguno de los cuatro países ha formulado una política nacional específica de conservación de los humedales que se plasme en las decisiones que los afecten.

Así las normas que se vinculan a la actividad agrícola ganadera no premian particularmente a aquellos propietarios que mantienen sus humedales en estado natural (incluso como instrumento de la gestión sustentable de la agricultura). Tampoco se observa que las normas relacionadas al control de inundaciones privilegien la preservación de los humedales como un bien jurídico a ser protegido preferencialmente. Debe señalarse, sin embargo, que estas nociones son muy recientes en el Derecho comparado y sólo ahora comienzan a adoptarse en algunas latitudes algo distantes a los países del MERCOSUR.

10.3. Algunas conclusiones para la armonización

⁶⁹ Decreto-Ley 15.337 del 29 de octubre de 1982.

⁷⁰ Ley 23.919 del 16 de abril de 1991.

⁷¹ Decreto N° 33 del 16 de junio de 1992

⁷² Cyrille de Klemm, Biological Diversity: Conservation and the Law, EP&LP N° 29, pág. 14 y ss.

Vale la pena destacar que los Estados de la región deben mantener el objetivo contenido en el compromiso internacional asumido a partir de la ratificación de la Convención de Ramsar, arbitrando mecanismos comunes de aplicación y de cooperación para potenciar el logro de sus objetivos. Sin embargo, a partir del MERCOSUR podrían considerarse además:

- a) la adopción de una política común mínima de protección de humedales para el cumplimiento, entre otros, de objetivos de protección de la diversidad biológica y protección de los regímenes hidrológicos naturales;
- b) la adopción de una política común mínima de EIA respecto a cualquier proyecto de envergadura que pueda alterar, con efectos transfronterizos, procesos ecológicos esenciales de humedales con importancia internacional; y
- c) la adopción de un programa regional de manejo de humedales que perfeccione, entre otras funciones, la identificación y su articulación regional de los humedales de importancia internacional y sistemas de monitoreo e información pública sobre el estado de su conservación y sobre las amenazas a las que se encuentren expuestas.

11. LEGITIMACIÓN PARA DEMANDAR EN DEFENSA DEL AMBIENTE

11.1. Generalidades

El acceso a la justicia por parte de nuevos actores, previamente limitado a algunos órganos del Estado y a aquéllos con intereses legítimos subjetivos, perfecciona el grado de aplicación real de la legislación ambiental.

A partir de la institucionalización de los mecanismos procesales correspondientes, los sectores regulados por la legislación ambiental deben contemplar los costos que envuelven la aplicación efectiva de la legislación, incluso de aquellas normas de interpretación dudosa que obligan a adoptar recaudos adicionales; ello particularmente por la posible acción del juez impulsado por la iniciativa de estos nuevos actores en la resolución de los casos particulares.

En los países del MERCOSUR, la aplicación real de la legislación ambiental nacional es, sin duda, un factor preponderante de análisis a la hora de determinar asimetrías comerciales. En definitiva, si en un país la aplicación de las exigencias ambientales a los diversos actores de la producción es perfeccionada debido a la ampliación de las categorías y del número de los “observadores fiscales” sin ser acompañados por el mismo fenómeno en los demás países, seguramente se presente una asimetría que deba resolverse.

Los aspectos vinculados a la legitimación para accionar administrativa o judicialmente resultan ser de gran importancia desde el punto de vista de los intereses o “derechos” ambientales, considerados por algunos como “difusos” y de difícil personalización. Esta noción nace a partir de los movimientos ambientalistas en el mundo, que hacen uso de las prácticas del “common law” de los Estados Unidos de América.

Así se extienden hacia el resto del mundo, las doctrinas del “public nuisance” y las acciones “de clase” y “ciudadanas”. De hecho, el derecho estatutario ambiental más moderno de los Estados Unidos, incorpora explícitamente este enfoque a los mismos textos normativos, otorgando la legitimación activa procesal a los ciudadanos para garantizar su mejor aplicación.

De este modo, el objetivo de aplicación de las normas ambientales es cumplida a partir de la existencia de tres categorías de responsables: la autoridad de aplicación, los órganos de fiscalización administrativa y los ciudadanos comunes.

En la experiencia francesa, a partir de la evolución de la doctrina de “nuisance public” (molestias públicas), plasmada en el Código Napoleónico y la legislación civil sucesiva, se amplía la legitimación para actuar en juicio en defensa de los bienes colectivos a las asociaciones intermedias creadas para los fines por los cuales accionen administrativa o judicialmente. No así a los particulares.

Nuevamente, el MERCOSUR aparece como una oportunidad para mejorar la aplicación de la normativa ambiental nacional, esta vez motivada por una razón estrictamente comercial y en función de la protección de la competencia leal.

11. 2. Situación relevada

Las legislaciones de la región presentan avances de interés⁷³. Respecto de Argentina, se podría considerar como antecedente la Ley 16.986 del 20 de octubre de 1966, por la que se consagra la acción de amparo

“contra todo acto u omisión de autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidos por la Constitución Nacional...” (artículo 1º). Esta acción se limita exclusivamente a aquéllos que puedan demostrar la lesión de un interés legítimo subjetivo.

Sin embargo, la nueva Constitución de 1994, parece haber dado un giro importante en el tema. En efecto, debemos recordar que el artículo 41 de la norma fundamental, reconoce expresamente el derecho de “todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado...”. Este es completado por el artículo 43, el cual al constitucionalizar la acción de amparo, especifica que “podrán interponer esta acción (...) en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente (...), así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo⁷⁴ y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización” (inciso 2º). Además de las figuras legitimadas por el artículo 43, debe hacerse mención también, al Ministerio

⁷³ Se tomó en consideración: Gustavo Laterza Rivarola, Informe interno de la III Fase del “Proyecto de Armonización...”, apartado N, s/pág., presentado en la 3ª Reunión del mismo, celebrada en Buenos Aires, en julio de 1994.

⁷⁴ La figura del Defensor del Pueblo, también creada en la nueva Constitución, figura en el artículo 86, cuyo inciso segundo le confiere legitimación procesal, respecto de lo que sería su misión, según el inciso 1º de ese artículo (“la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en [la] Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”).

Público (artículo 120). Su función es la de promover “(...) la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad”. Como tal, también estaría habilitado para reclamar en defensa de los derechos ambientales⁷⁵.

En Brasil, el típico y más importante medio procesal de defensa ambiental es la acción civil pública, incluida en el artículo 129 numeral III de la Constitución de 1988, como una de las funciones institucionales del Ministerio Público, para la protección del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos y colectivos y sin perjuicio de la legitimación de terceros⁷⁶.

Aun con anterioridad a la Constitución vigente, la Ley 7.347 del 25 de julio de 1985, previó la legitimación de las personas jurídicas estatales y paraestatales, así como de las asociaciones destinadas a la protección del medio ambiente, para la promoción de la acción civil pública de responsabilidad por daños causados al medio ambiente. Asimismo, debe hacerse mención al artículo 5, numeral LXXIII de la Constitución brasileña de 1988, según el cual

“cualquier ciudadano es parte legítima para promover acción popular tendiente a anular actos lesivos al patrimonio público o de las entidades de las que el Estado participe, a la moralidad administrativa, al medio ambiente y al patrimonio histórico y cultural, quedando el autor, salvo comprobada mala fe, exento de costos judiciales”.

Tal acción, ya se encontraba prevista en la Ley 4.717 del 29 de junio de 1965, aunque ahora ha sido ampliada por la Constitución.

Por último, también el artículo 5º de la Constitución del Brasil, pero en el numeral LXX, prevé el mandato de seguridad colectivo [mandado de segurança coletivo], el que puede ser interpuesto por un partido político con representación en el Congreso Nacional o por una organización sindical, entidad de clase o asociación legalmente constituida y en funcionamiento por un año y con la finalidad de defender los intereses de sus miembros o asociados (en este caso, la defensa del medio ambiente).

En Paraguay, la legitimación ciudadana esta concedida in genere, por el artículo 38 de la Constitución de 1992:

“toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del medio ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública (...) y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo”.

Asimismo, la Constitución paraguaya prevé la figura del Defensor del Pueblo (artículo 276), como

⁷⁵ Cfr. Juan R. Walsh, “El medio ambiente en la nueva Constitución Argentina”, en Suplemento de Derecho Ambiental, La Ley/FARN, N° 1, 6 de diciembre de 1994, pág. 2.

⁷⁶ En mérito a la Constitución de 1988, se ha sostenido que el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, ya no puede ser considerado un mero interés difuso, sino una forma más de derechos humanos fundamentales (Vé. José Afonso da Silva, Direito Ambiental Constitucional, Sao Paulo, 1994, pág. 221 y ss.).

“comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios”;

y la del Ministerio Público (artículo 268), entre cuyos deberes y atribuciones figura:

“promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas”⁷⁷.

En Uruguay, finalmente, el artículo 42 del Código General del Proceso, Ley 15.982 del 14 de noviembre 1988, establece la legitimación en caso de intereses difusos; disponiendo que

“en el caso de cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos y, en general, que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas, estarán legitimados indirectamente para promover el proceso pertinente, el Ministerio Público⁷⁸, cualquier interesado y las instituciones o asociaciones de interés social que según la ley o a juicio del tribunal, garanticen una adecuada defensa del interés comprometido”.

Como contrapartida de la amplitud de la legitimación, el artículo 220 del mismo Código especifica los alcances y efectos de la sentencia, disponiendo que tendrá eficacia general, salvo si fuere absolutoria por ausencia de pruebas, en cuyo caso, otro legitimado podrá volver a plantear la cuestión en otro proceso.

Por otra parte, en Uruguay, la Ley 16.011 del 19 de diciembre de 1988, regula como un procedimiento breve y sumario, la denominada acción de amparo, a favor de cualquier persona,

“contra todo acto, omisión o hecho de las autoridades estatales o paraestatales, que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de los derechos o libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución”.

11.3. Algunas conclusiones para la armonización

De lo expuesto surge un panorama rico y diverso, a veces sólo dificultado por la falta de reglamentación o concreción de las disposiciones de rango superior. La legitimación ciudadana, tanto administrativa como jurisdiccional, puede tener gran trascendencia en un proceso de integración, especialmente a la hora de aplicar y hacer cumplir judicialmente los acuerdos y compromisos alcanzados por los Estados Parte.

Por ello, es necesario que las legislaciones cuenten con formas de legitimación procesal amplias, que permitan acceder a los diversos tipos procesales, sin restringirse a mecanismos de diligenciamiento abreviado, como la acción de amparo, generalmente sujetos a requisitos de procedibilidad muy estrictos.

⁷⁷ Al respecto, se incluyó en el proyecto, la información acerca de la creación del Agente Fiscal Ambiental

⁷⁸ El artículo 6° de la Ley 16.112 del 30 de mayo de 1990, habilita al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a ejercer dicha legitimación.

Parece una clara inconveniencia a los fines de la integración, que cualquiera de estas acciones o formas de legitimación sea conferida a los “ciudadanos”, excluyendo en consecuencia a quienes lo sean pero de los otros Estados Parte. Tal vez, similares apreciaciones podrían realizarse acerca de los requisitos que la ley pueda establecer, para reconocer legitimación a las organizaciones no gubernamentales o personas jurídicas privadas. En este último caso, ante la dificultad de zanjar las diferencias existentes, parece razonable la fórmula uruguaya de dejar a criterio del tribunal, el análisis de las características que debe reunir la institución, de forma que se garantice la adecuada defensa de los intereses en juego.

En ocasión del análisis de una posible armonización, se sugiere considerar:

- a) El conjunto completo de posibles actores, bajo cuya titularidad pueda accederse a la jurisdicción administrativa o judicial para velar por el fiel cumplimiento de la legislación ambiental. Ello envuelve el análisis de la legitimación incluso de los particulares, sin limitarse a las asociaciones intermedias, como en el caso de Francia.
- b) La legitimación a los tribunales nacionales de los cuatro países de los “ciudadanos” de cualquiera de los Estados miembros del MERCOSUR, en los casos que la inaplicación de las legislaciones nacionales pueda tener efectos transfronterizos y afectar un “interés colectivo” de otra nacionalidad.

12. MEDIDAS FISCALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

12.1. Generalidades

A los fines de este campo resulta relevante destacar el papel del derecho como condicionante de la inclusión de la totalidad de los costos ambientales en la conformación real de los precios.

Para ello, el derecho puede acudir al uso de instrumentos fiscales tales como las ayudas económicas, financieras, crediticias, aduaneras y tributarias. Vale la pena aclarar, que no todos los instrumentos económicos con fines ambientales deben generarse a partir de la legislación.

Debido a que muchos observadores vinculan este tema con el principio contaminador-pagador, ya plasmado en muchas legislaciones nacionales del derecho comparado, se considera oportuno el esclarecimiento conceptual del mismo.

Se trata de la combinación de principios éticos, económicos y de organización social. A partir de él, el responsable de una actividad que genere una alteración ambiental no deseada por el derecho, debe hacerse cargo de los costos que envuelve la prevención de la trasgresión de los límites o exigencias predeterminados legalmente, pudiendo transferir los mismos a los precios de sus servicios o productos.

Desde el punto de vista ético, se afirma que no es justo que ese costo deba ser asumido por otros actores.

Desde un punto de vista económico, se considera que la internalización de los costos de la prevención de alteraciones ambientales no deseadas (incluso de daños) debe ser incorporada no sólo a la microeconomía sino también a la macroeconomía de las naciones. Finalmente, desde el punto de vista de la organización social, el principio titulariza en el actor productivo la responsabilidad de cumplir con las acciones necesarias de consideración ambiental propias de su actividad, sin transferir ese papel al Estado o a otros actores de la sociedad.

Frente a este análisis resulta imprescindible la adopción del principio contaminador-pagador en todo proceso de integración regional debido a la ampliación de los mercados nacionales, donde la recíproca incidencia de los fenómenos económicos y ambientales se multiplica.

Justamente, el origen del principio quien contamina paga, formulado primeramente a nivel internacional por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico⁷⁹, trataba de evitar, en principio, que la política de protección del ambiente de sus miembros, se basara en subsidios, ventajas impositivas u otras ayudas estatales, que atribuyeran a la comunidad la carga de luchar contra la contaminación, haciendo, en cambio, imputable al contaminador, el costo de las medidas necesarias para la eliminación de la contaminación o para su reducción hasta estándares o medidas equivalentes de objetivos de calidad ambiental⁸⁰.

El principio fue rápidamente asumido por la Comunidad Económica Europea (CEE), en 1973, incorporándolo al Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre el Medio Ambiente y reiterándolo en los subsiguientes programas.

Actualmente, tras el Acta Unica europea, señala la doctrina⁸¹, el principio constituye derecho positivo en todos los Estados de la Unión. La Recomendación 75/436 del Consejo de la CEE, del 3 de marzo de 1975, referente a la asignación de costos y acción de las autoridades públicas en asuntos ambientales, establece que debe cargarse “a los contaminadores los costos de la acción de combatir la contaminación, esto los estimula a reducir la contaminación y a encontrar productos menos contaminantes, haciendo así factible conseguir una utilización más racional de los recursos del medio ambiente”. Sin embargo, expresa que es necesario “evitar distorsiones de competencia que afecten el comercio y la localización de inversiones, las que serían incompatibles con el funcionamiento apropiado del mercado común” (apartado 1º).

Claramente, entonces, el principio contaminador-pagador, surge en el marco de las relaciones entre economía y ambiente, o más bien, al relevar los efectos de ciertas medidas de política ambiental en la economía de mercado; se puede tal vez, cuestionar si se trata de un principio ambiental o económico.

⁷⁹ El artículo 6º de la Ley 16.112 del 30 de mayo de 1990, habilita al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a ejercer dicha legitimación.

⁸⁰ Por resolución del Consejo de la OCDE, del 14 de noviembre de 1974, se excepcionaba la concesión de asistencia, cuando cumpliera cada una de las siguientes condiciones: a) fuera selectiva y restringida a aquellas partes de la economía, donde otro modo pudieran ocurrir severas dificultades; b) fuera limitada a períodos de transición bien definidos, pre-establecidos y adaptados a los problemas socio-económicos específicos asociados a la implementación de cierto programa nacional de protección ambiental; y, c) siempre que no creara distorsiones significativas en el comercio e inversiones internacionales.

⁸¹ Ramón Martín Mateo, Tratado de Derecho Ambiental, Tomo I, Madrid, 1991, pág. 239.

Por último, para el ámbito hemisférico, la Comisión Interamericana para el Derecho y la Administración del Ambiente (CIDAA), ya en 1981, recomendaba a los gobiernos de la región, bajo ciertas condiciones, la adopción en acuerdos y normas nacionales, del principio contaminador-pagador⁸².

12.2. Situación relevada

El proyecto ha identificado escasas normas en las legislaciones analizadas, que refieran a medidas fiscales para el desarrollo sustentable⁸³. Todas ellas se refieren a uno de los tres aspectos considerados en la matriz, por cuanto son medidas que inscriben o consagran regímenes financieros o crediticios⁸⁴.

El primero de esos grupos se refiere a los mecanismos de conversión de deuda externa en fuente de financiamiento para la ejecución de proyectos nacionales de conservación. Es el caso de Uruguay, a través del Decreto 109/991 del 27 de febrero de 1991, por el que se faculta al Banco Central de Uruguay a entregar Bonos del Tesoro a cambio de documentos de adeudo externo, con relación a proyectos elegibles, que apliquen lo producido del canje a realizar actividades sin fines de lucro, entre las que se mencionan, las vinculadas a la protección del medio ambiente.

Con similares características, en Argentina, el Decreto 165/992 del 28 de enero de 1992, crea el Programa de Conversión de Deuda por Desarrollo, destinado a asignar recursos para inversiones de entidades argentinas sin fines de lucro que, entre otros aspectos, promuevan el desarrollo de aspectos “ecológicos”, mediante el canje de títulos de deuda pública externa elegibles por certificados de inversión para el desarrollo.

El segundo grupo de normas, se refiere a la creación de fondos, generalmente extra-presupuestales, para el financiamiento de actividades o proyectos ambientales. Así, en Brasil, la Ley 7.797 del 11 de julio de 1989, creó el Fondo Nacional de Medio Ambiente (reglamentado por el Decreto 98.161 del 22 de setiembre de 1989), con el objetivo de financiar el desarrollo de proyectos de entidades que no posean fines de lucro, dirigidos al uso racional y sustentable de los recursos naturales, incluyendo el mantenimiento, mejoramiento o recuperación de la calidad ambiental, en el sentido de elevar la calidad de vida de la población.

En Uruguay, el artículo 454 de la Ley 16.170 del 10 de enero de 1990, crea el Fondo Nacional de Medio Ambiente (FONAMA), administrado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y destinado al cumplimiento de los fines establecidos en el numeral 7º de la Ley 16.112 del 8 de junio 1990; es decir, la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente y la instrumentación de la política nacional en la materia.

⁸² CIDAA, El Principio Contaminador-Pagador, Aspectos jurídicos de su adopción en América, Buenos Aires, 1981, pág. 9.

⁸³ El presente análisis se basa en: Marcelo J. Cousillas, Informe interno de la III Fase del “Proyecto de Armonización...”, apartado 6, pág. 27 y ss., presentado en la 3ª Reunión del mismo, celebrada en Buenos Aires, en julio de 1994.

⁸⁴ Los otros dos aspectos considerados, refirieron a los regímenes económicos y tributarios de fomento de la protección ambiental.

Por último, en Argentina se prevén finalidades también ambientales en un fondo no específicamente ambiental. En efecto, la Ley 23.883 del 1 de noviembre de 1990, crea el Fondo Nacional para el Financiamiento de Actividades Productivas Privadas, entre cuyos objetivos figura “preservar el medio ambiente y las condiciones adecuadas de vida, [frente a] la contaminación y el envejecimiento a que puedan verse sometidas las personas y los recursos naturales por la actividad industrial”.

Finalmente, la tercera clase de normas en este tema, presenta únicamente el caso de Brasil, que por Decreto 95.733 del 18 de febrero de 1988, dispone que en los proyectos y obras de mediano y gran tamaño, ejecutados total o parcialmente con recursos federales, el 1% de esos fondos, como mínimo, serán destinados a la prevención y corrección del impacto negativo que las obras causen al medio ambiente.

Se estima que las normas reseñadas no responden exactamente a lo que la doctrina ha identificado como medidas fiscales o instrumentos económicos para el desarrollo sustentable⁸⁵. En consecuencia, parecería que no existen diferencias normativas que generen asimetrías en el proceso de integración comercial.

A los efectos del análisis comparado, resulta interesante rescatar la experiencia argentina en relación a la aplicación del principio contaminador-pagador. Ello se realizó originariamente a través de la Resolución 63.835/79, del 3 de julio de 1979, de Obras Sanitarias de la Nación y sus enmiendas: 66.338/80, del 25 de septiembre de 1980, 71.556/83, del 26 de diciembre de 1983 y 71.949/84, del 12 de marzo de 1984, que establecían un régimen de cuotas progresivas de resarcimiento tendientes a la inclusión de los valores del tratamiento de efluentes industriales en los costos de los contaminadores.

La aplicación de este principio dió lugar a interpretaciones diversas sobre la validez del mismo, ya que, según algunos, actuaba como oportunidad de recaudación, sin cumplir con los objetivos perseguidos de prevención de la contaminación ambiental. Esto se debió principalmente a la ausencia de un tratamiento efectivo de los efluentes por parte del órgano recaudador o de las fuentes contaminadoras.

12.3. Algunas conclusiones para la armonización

Teniendo en cuenta las ideas expuestas, podrían elaborarse las siguientes conclusiones o proyecciones:

- a) Sería indispensable que los Estados Parte del Tratado de Asunción, lleguen a consensuar el principio “contaminador-pagador” que garantice la internalización de los costos ambientales en los procesos de producción de bienes y servicios y de ese modo permita que las reglas de la competitividad internacional, mejoren la eficiencia ambiental y económica de los actores de la producción.
- b) Permitir que cada estado encuentre los mecanismos instrumentales más eficientes para la aplicación del principio contaminador-pagador.

⁸⁵ Vé. La utilización de instrumentos económicos para la protección del medio ambiente, en Medio Ambiente y Crecimiento Económico, Revista del Instituto de Estudios Económicos, N° 2, 1990, págs. 215 y ss.

c) Distinguir las medidas de responsabilidad financiera, propias de la aplicación del principio contaminador-pagador, de aquéllas concernientes a la responsabilidad civil y penal por alteraciones ambientales prohibidas, incluyendo la consideración de otros principios tales como el del resarcimiento monetario y el deber de recomposición ambiental cuando fuese factible. Sin embargo, lo antes dicho merecería cierta jerarquización, que permitiera, en primer lugar, tender a que el “contaminador” sea obligado a la restitución “en especie”, es decir a la reparación de las condiciones ambientales afectadas por su conducta y sólo cuando ello no fuera técnicamente posible, además de adoptar medidas de mitigación, compense económicamente el daño ambiental producido. En segundo lugar, indemnizar económicamente los perjuicios patrimoniales o morales que hubiera producido en personas y bienes.

d) Si el principio a adoptarse regionalmente envuelve medidas fiscales o financieras, tales como las tasas de resarcimiento, éstas podrían estar destinadas a proteger preventivamente el ambiente, promoviendo gradualmente comportamientos más deseados y jamás a licenciar la alteración ambiental no deseada.

Su aplicación podría actuar como un mecanismo económico para incentivar conductas ambientalmente buscadas, recaudar los recursos necesarios para ofrecer pública o privadamente servicios que de otra manera resulten improbables por parte de cada generador de contaminantes.

Los aranceles administrativos para ofrecer la gestión pública de supervisión y fiscalización ambiental podrían ser también cobrados a partir de este tipo de instrumentos económicos. Diferente resulta el tipo instrumental para la recomposición ambiental de daños históricos donde se hace muy difícil la identificación de los civilmente responsables por los daños producidos al colectivo público ambiental.

13. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y AUTORIDADES DE APLICACIÓN

1 Situación relevada

La organización institucional de las autoridades ambientales en los países de la región posee la característica común de que ha sido constituida recientemente y se ha encontrado inserta en procesos de cierta inestabilidad político-administrativa o, por lo menos, de alta variabilidad de su jerarquía institucional.

Sin embargo, actualmente se observa una tendencia hacia la jerarquización de la autoridad ambiental nacional y la constitución de la figura ministerial. Ello ya ha ocurrido en Brasil y Uruguay y se encuentra a consideración dicha posibilidad en la Argentina⁸⁶. Paraguay resulta ser, por ahora, la única excepción en este sentido⁸⁷.

⁸⁶ El detalle normativo del Item “P” (organización institucional), puede verse en el “mapa legislativo”, Capítulo IV.

⁸⁷ A los efectos de este análisis, se tomó en consideración: Gustavo Laterza Rivarola, Informe Interno de la III Fase del “Proyecto de Armonización ...”, apartado I, s/pág., presentado en la 3ª Reunión del mismo, celebrada en Buenos Aires, en julio de 1994.

En Brasil, con la Ley 8.746 del 9 de diciembre de 1993, quedó legalmente instituido el Ministerio do Meio Ambiente e da Amazônia Legal⁸⁸, a la cabeza del Sistema Nacional del Medio Ambiente (SISNAMA) previsto por la Ley de Política Nacional del Medio Ambiente (Ley 6.938 del 2 de septiembre de 1981); aunque se mantienen en el nivel federal del mismo, el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), como el órgano consultivo y deliberativo, y el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), como ente autárquico ejecutor de la política ambiental y fiscalizador de la normativa nacional.

En Argentina, desde 1991, corresponde a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH) ubicada en el ámbito de la Presidencia de la Nación (Decretos 2.419 del 18 de noviembre de 1991, 177 del 30 de enero de 1992, 181 del 29 enero de 1992 y 534 del 22 de abril de 1992), asistir al Presidente en el fomento, la protección, la recuperación y el control del medio ambiente, además de actuar como autoridad de aplicación de toda norma referente a las materias de su competencia específica en el ámbito nacional y en el de la Municipalidad de Buenos Aires, debiendo coordinar sus tareas con los gobiernos provinciales.

En Uruguay, la Ley 16.112 del 8 de junio de 1990, creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), con las atribuciones de formular, ejecutar, supervisar y evaluar los planes nacionales de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y defensa del medio ambiente, así como la instrumentación de las políticas nacionales en dichas materias.

Paraguay, en cambio, es el único de los Estados miembros del Tratado de Asunción, que mantiene el tema ambiental en forma claramente fraccionada y en dependencias de rango inferior al ministerial. En efecto, dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, fue creada por Ley 81 del 23 de noviembre de 1992, la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente; en tanto se mantiene dentro del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Subsecretaría de Salud Ambiental, básicamente respaldada por la Ley 369 del 1 de diciembre de 1972 (del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental) y por la Ley 836 del 15 de diciembre de 1980 (Código Sanitario).

Sin embargo, la mera creación de estos organismos, no resuelve la dispersión de cometidos y atribuciones ambientales en la administración estatal, derivado de la diversidad de entidades responsables o de la propia forma institucional de organización del Estado. En efecto, en primer lugar, como surge claramente de las normas proporcionadas para el análisis del presente numeral⁸⁹, son numerosísimas y difícilmente sistematizables las denominadas “autoridades de aplicación” (en adelante, A.A.) de los diferentes regímenes jurídico-ambientales; por lo que su análisis y presentación en el presente documento, además de extenso, resultaría excesivamente tedioso, desbordando la finalidad del mismo.

Es posible distinguir en las cuatro legislaciones, varias clases de “autoridades de aplicación”

(A.A.):

- a) Implícitas o natas: son aquellas A.A. que por la índole de sus cometidos y atribuciones poseen una competencia e incidencia ambiental clara, directa o

⁸⁸ Luego denominado Ministerio do Meio Ambiente, da Amazônia Legal e dos Recursos Hídricos.

⁸⁹ Vé. el Item “I” (autoridades de aplicación) del “mapa legislativo”, Capítulo IV.

indirecta atribuida por el ordenamiento jurídico. Es el caso de los organismos propiamente ambientales, cuyas competencias se centran en “lo ambiental” sin mayores especificaciones; pero también en algunos casos, los ministerios de salud o de agricultura.

b) Específicas: se refiere a las A.A. de regímenes jurídico-ambientales, cuya competencia en la materia es asignada específicamente por la norma que aplican o por que determina su organización y funcionamiento, aun cuando el organismo pueda no tener – primariamente– competencia ambiental. Es el caso de convenios internacionales o atribuciones ambientales que son asignados a autoridades locales o entes descentralizados.

c) Subalternas: identifica a órganos especializados de la administración, dependientes o subordinados a otros organismos a los cuales se atribuye originariamente (como A.A. implícitas o A.A. específicas) la competencia ambiental que éstos ejercen. Es el caso de las direcciones, departamentos o unidades similares.

d) Forzosas: podría denominarse así, a aquellas A.A. que por el contenido de sus cometidos originales o las atribuciones no específicamente ambientales que poseen, tienen una relevancia necesaria en la aplicación de la normativa ambiental. Puede ser el ejemplo de los tribunales de justicia, la policía o los organismos de contralor de aduanas o fronteras.

Este complejo panorama de A.A., sin embargo, no debe llamar la atención del lector, ante el necesario carácter multisectorial e interinstitucional del tratamiento de la materia ambiental por la administración; aunque sí puede provocar la preocupación del mismo, ante las pocas posibilidades prácticas de un funcionamiento armónico y eficiente de tal realidad. Pero existe un segundo aspecto de interés, a la hora del análisis de la estructura institucional de la administración ambiental de los Países Miembros del MERCOSUR, que tiene relación directa con la propia forma organizativa del Estado; en especial, aquellas diferencias emergentes de los sistemas federales y unitarios.

Así, la Argentina cuenta con un sistema federal, por el que corresponde al gobierno de la Nación el ejercicio de las facultades delegadas expresamente por las provincias, quedando en la esfera local, las demás competencias. En este sentido, el artículo 124 de la Constitución argentina de 1994, refuerza ese principio al establecer el dominio provincial originario de los recursos naturales existentes en su territorio, sin perjuicio de las excepciones asignadas al Estado nacional (jurisdicción de los ríos, comercio interprovincial).

Hasta el presente no existían instrumentos heterónomos para dirimir ámbitos de necesaria intersección de competencias ambientales nacionales y provinciales; siendo el único camino la celebración de acuerdos interprovinciales con el gobierno nacional, como el que constituyó el Consejo Federal del Ambiente (COFEMA).

Sin embargo, ahora se señalan ámbitos de concurrencia y complementariedad entre las competencias ambientales de la Nación y las provincias⁹⁰. Uno, de tipo programático, cuando se disponen facultades para “proveer lo conducente al desarrollo

⁹⁰ . Cfr. Juan R. Walsh, “El medio ambiente en la nueva Constitución Argentina”, en Suplemento de Derecho Ambiental, La Ley/FARN, N° 1, 6 de diciembre de 1994, pág. 2.

humano ...” (inciso 19 del artículo 75); el otro, en lo que algunos consideran como la reforma más trascendente de la nueva Constitución argentina en materia ambiental, cuando el artículo 41 establece que

“corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales” (párrafo tercero).

La Constitución brasileña de 1988, aunque también federal, dispone genéricamente en cambio, que corresponde al Poder Público el deber de defender y preservar el medio ambiente para las presentes y las futuras generaciones (artículo 225). Ello implica una competencia material común, de la Unión, los Estados y los Municipios, en lo relacionado con la protección del ambiente cultural o natural (artículo 24); en tanto se identifica una competencia legislativa concurrente en materia de medio ambiente, por la que corresponde a la Unión dictar las normas generales y a los Estados y Municipios complementarlas.

En Uruguay, aun cuando se trata de un país unitario, existen los gobiernos departamentales, como entes descentralizados asentados en circunscripciones territoriales de origen político-administrativo, llamadas departamentos, con características autonómicas intermedias entre los municipios tradicionales y las provincias o estados de los países federales. Desde el punto de vista competencial, la Ley Orgánica Municipal (Ley 9515 del 18 de octubre de 1935), no define claramente la “materia municipal”, pero la constitución le asigna a sus normas generales, “fuerza de ley en su jurisdicción”.

Así, a los gobiernos departamentales les ha correspondido o han asumido, competencias ambientales muy importantes, como por ejemplo: la planificación urbana y, por exclusión, el ordenamiento suburbano y rural; las áreas verdes y los paseos públicos urbanos; el emplazamiento de los locales industriales y comerciales (incluyendo, en exclusividad, la contaminación sonora y atmosférica) y la reglamentación de la construcción en general; la recolección y disposición de los residuos sólidos; todo lo relacionado con el transporte urbano y la circulación vehicular; la higiene y el bienestar social, con una clara predominancia bromatologista; y, la infraestructura de saneamiento urbano⁹¹.

Algo similar sucede en Paraguay, donde la Ley 214/93 establece que corresponde a los gobiernos departamentales: coordinar planes, programas y proyectos con las municipalidades del departamento; proteger el patrimonio histórico, ambiental y arquitectónico de la comunidades; y, la prevención y protección en situaciones de emergencia y catástrofes (artículo 17). Por su parte, la Ley 1.294 del 18 de diciembre de 1987 asigna a las municipalidades, cometidos en el planeamiento físico urbano, la recolección y disposición de residuos domiciliarios, el control de los alimentos, la cooperación en la conservación de bienes culturales, supletoriamente la provisión de agua corriente y alcantarillado, y la cooperación en la preservación del medio ambiente y los recursos naturales (artículo 18).

⁹¹ Esta competencia pertenece exclusivamente al gobierno departamental de Montevideo, ya que en el resto del país, fue asignada a una entidad descentralizada denominada Obras Sanitarias del Estado (OSE).

Evidentemente, más allá de la inconveniencia de uniformar las instituciones gubernamentales encargadas de la materia ambiental en los Estados Partes, es claro que la aplicación eficiente de las legislaciones nacionales, así como el cumplimiento de la política común que pueda establecerse, depende en buena medida, de la existencia de organismos maduros y consolidados en cada uno de los países.

Por ello, en este campo parecería que lo más conveniente sería evitar su tratamiento para eventuales armonizaciones.

Sólo quedaría preguntarse si el MERCOSUR no actuaría como una oportunidad adicional para evaluar la eficacia de las administraciones nacionales de los cuatro países a la luz de los compromisos ambientales contraídos en el ámbito regional. Quizás para ello, a similitud de lo realizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), las autoridades regionales del MERCOSUR podrían elaborar métodos de auditorías externas a las administraciones nacionales ambientales con la posibilidad de realizarlas con la facultad de efectuar recomendaciones públicas.

14. PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

14.1. Generalidades

A efectos de este campo se han recabado y analizado únicamente aquellas normas que establecieran mecanismos de intervención, formas y procedimientos de legislación o de contralor *específicamente dirigidos a la protección ambiental*.

A los fines de la integración, resulta de interés comprender los diversos grados de responsabilidad parlamentaria en materia normativa ambiental ya que, de acuerdo al nivel de intervención de los poderes legislativos, variará el nivel de agilidad en la toma de decisiones nacionales, pero también el grado de legitimidad de las medidas ambientales. Claro está que podría afirmarse que la legislación ambiental no escapa a las características propias de cualquier otra legislación.

Sin embargo, debe señalarse que el área ambiental requiere de su análisis propio, dado que se trata de un fenómeno que sólo recientemente presenta sus desafíos de organización pública. Así debe preguntarse si el papel de los parlamentos debe limitarse a la generación de normas que reflejen la definición permanente de los ambientes deseados y posibles (ej. objetivos y estándares de calidad ambiental) o además determinen las características que deban cumplir cada una de las actividades humanas que inciden en el ambiente (ej. estándares por emisiones y exigencias de tecnologías determinadas). O, si se determina que estas últimas funciones deben ser definidas por las administraciones técnicas de los poderes ejecutivos, cuál debe ser el papel de las comisiones parlamentarias?

Sabido es que los cuatro Países miembros del Tratado de Asunción son estados republicanos, democráticos y representativos, basados en la tradicional separación de poderes; por lo que el rol de los Poderes Legislativos de cada uno de ellos, más allá de pequeños matices, no poseen diferencias de relevancia en esta instancia. No obstante, los resultados de tales distinciones llevaron a que no se especificara prácticamente norma alguna que realice una distinción de roles entre los poderes públicos.

En efecto, en términos generales debe concluirse que los aspectos parlamentarios en materia ambiental en los países del MERCOSUR, siguen las mismas características que cualquier otro aspecto de la realidad de dichos Estados.

La peculiaridad señalada, casi anecdótica, surge en Uruguay, del Decreto 264/993 del 4 de junio de 1993. Dicha norma constituye la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA), prevista originalmente en el artículo 15 de la Ley 16.112 del 8 de junio de 1990 (Ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente).

La curiosidad deriva de la integración al Plenario de dicha Comisión (junto con una veintena de delegados de organismos diversos), de representantes de las Comisiones Parlamentarias de Medio Ambiente, pertenecientes al Senado y a la Cámara de Representantes. Con ello, en un órgano subordinado de la Administración, de carácter, en principio, técnico y asesor del Ministerio respectivo y, a través de éste, del Poder Ejecutivo, participan representantes políticos de otro Poder del Estado, que incluso fueron electos directamente por el pueblo.

14.2. Algunas conclusiones para la armonización

A la luz de los debates respecto del papel de los parlamentos en los procesos de integración del MERCOSUR, resulta de utilidad considerar algunas de las siguientes nociones:

- a) la posibilidad de que los parlamentos nacionales de los cuatro países formulen objetivos y metas ambientales teniendo en cuenta la necesidad de articular un sistema regional equivalente para todo el territorio del MERCOSUR;
- b) la posibilidad de que los parlamentos de los cuatro países revisen la legislación ambiental de modo periódico a fin de mantener la vigencia real de sus contenidos a la luz de los factores científicos, tecnológicos, económicos y culturales cambiantes y su efectiva aplicación;
- c) la formulación de objetivos, metas finales e interinas y principios a cargo del órgano parlamentario regional para todo el territorio del MERCOSUR a ser incorporado subsiguientemente a las legislaciones nacionales.

15. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: CONSULTA CIUDADANA

15.1. Generalidades

Los mecanismos que se refieren al ejercicio de la consulta pública se inscriben en la órbita de lo que usualmente se denomina participación ciudadana en la toma de decisiones. Se trata en efecto, de involucrar activamente a los ciudadanos en la defensa de los intereses encomendados a la administración, suministrando a ésta una

más amplia cobertura de perspectivas para las competencias a su cargo, a la vez que estimulándola en ese desempeño⁹².

Entre estos mecanismos figuran las audiencias públicas, distintas a los efectos del referendun o el plebiscito, o la iniciativa popular para la generación de proyectos normativos.

Por ello, aquí no se refiere a la participación como principio político de organización del Estado, sino como un modo de perfeccionamiento de la calidad de las decisiones públicas ambientales, prestando a la administración el concurso de la comunidad para que el Estado resulte ser el instrumento de la diversidad de intereses y perspectivas a la luz de las múltiples exigencias propias de la complejidad ambiental.

Desde luego, ello perfecciona además la regularidad jurídica del accionar administrativo, como también la oportunidad en la que se adopta la decisión en aquellas áreas que se caracterizan por ser propias de la discrecionalidad administrativa.

Tratándose de modalidades instrumentales para el ejercicio de un nuevo derecho cívico, su aplicación genera, seguramente, costos adicionales para la administración nacional que los institucionalice. Así sucederá con el estado nacional que incorpore el mecanismo de las audiencias públicas en los procedimientos administrativos o en los reglamentos internos de los cuerpos colegiados.

Sin embargo, no es el costo el factor de mayor incidencia. Se trata, en cambio, de los efectos operativos de la participación cívica en los textos normativos ambientales. Debe recordarse que al institucionalizarse un régimen participativo, los decisores públicos tienen el deber de fundamentar cualquier desestimación a las consideraciones efectuadas por el público, caso contrario sería impugnabile la decisión por vía administrativa o judicial.

15.2. Situación relevada

Son muy escasas las disposiciones nacionales existentes en la materia en la región⁹³; tratándose generalmente de mecanismos aislados o pertenecientes a regímenes sectoriales de licenciamiento y evaluación del impacto ambiental. Incluso en éstos, el mecanismo de consulta no tiene el alcance descripto más arriba.

Así, la legislación argentina, incluye dos ejemplos recientes. El primero, la Ley 24.065 6 de enero de 1992 (sobre generación, transporte y distribución de electricidad), que establece un régimen de audiencias públicas previas para que el Ente Nacional Regulador de la Electricidad, (ENRE) resuelva aspectos vinculados a sus competencias; y, la Resolución 01/93 de la Subsecretaría de Recursos Naturales (sobre protección y conservación de la fauna silvestre), que, en su artículo 5º, establece el derecho de las personas civiles sin fines de lucro, cuyos objetivos sean afines al tema,

⁹² Ramón Martín Mateo, Nuevos instrumentos para la tutela ambiental, Madrid, 1994, pág. 17 y ss.

⁹³ El presente análisis se basa en: Gustavo Laterza Rivarola, Informe interno de la III Fase del "Proyecto de Armonización...", apartado R, pág. s/n, presentado en la 3ª Reunión del mismo, celebrada en Buenos Aires, en julio de 1994.

de solicitar ser consultadas antes de decidir acerca de la modificación de un régimen particular de tratamiento para especies silvestres.

En Brasil, dos resoluciones del CONAMA vinculadas a la evaluación del impacto ambiental, prevén y regulan la consulta a los ciudadanos. En efecto, el numeral 2º del artículo 11 de la Resolución del CONAMA 001/86, establece que el órgano estatal competente en materia de EIA, fijará el plazo para la recepción de los comentarios a ser efectuados por los órganos públicos y demás interesados y, siempre que se juzgue necesario, promoverá la realización de una audiencia pública para la información sobre el proyecto y sus impactos ambientales, de acuerdo con las formalidades que surgen de la Resolución del CONAMA 009/87. El carácter facultativo y el contenido informativo de la audiencia, lleva fácilmente a pensar en la carencia de todo objetivo decisorio, con un efecto evidentemente no vinculante.

Uruguay, por su parte, presenta la modalidad de las audiencias públicas en dos regímenes diferentes. En efecto, el Decreto-Ley 14.859 del 15 de diciembre de 1978 (Código de Aguas), prevé la realización de una audiencia pública en la tramitación de una concesión de uso de un curso de agua, cuando se hubieran deducido oposiciones o solicitudes concurrentes. La Ley 16.466 del 26 de enero de 1994 (Ley de EIA) y el Decreto 435/994 del 4 de octubre de 1994 (Reglamento de EIA), prevén que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá disponer la realización de una audiencia pública, cuando considere que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental, a cuyos efectos determinará la forma de su convocatoria, así como los demás aspectos inherentes a su realización, en la que podrá intervenir cualquier interesado. Sin embargo, se especifica que la resolución final corresponderá a la administración.

Finalmente, aún cuando no se refieran a mecanismos de participación ciudadana específicamente ambientales, corresponde hacer referencia a los actos de democracia directa, previstos en las constituciones de los cuatro Estados Parte. Sin perjuicio de los matices que entre ellas puedan presentarse, las Constituciones de Uruguay de 1967, Brasil de 1988, Paraguay de 1992 y Argentina de 1994, establecen procedimientos de iniciativa y consulta popular (plebiscitos y referendos); por los cuales es posible propiciar, cuestionar o aun validar normas jurídicas de diverso rango.

15.3. Algunas conclusiones para la armonización

Teniendo en cuenta que la región puede fortalecer los procesos permanentes de democratización que se encuentran presentes en los cuatro países del MERCOSUR, podrían analizarse algunas de las siguientes sugerencias:

- a) la adopción de mecanismos nacionales de consulta pública en la toma de decisiones legislativas y administrativas de los cuatro países del MERCOSUR, con incidencia directa e indirecta en el ambiente, garantizando efectos jurídicos a la desestimación infundada de las opiniones presentadas, con el propósito de mejorar la razonabilidad ambiental de las decisiones públicas;
- b) la ampliación de la consulta pública, en el ámbito nacional, a cualquier interesado de los países del MERCOSUR cuando las decisiones nacionales puedan tener incidencias ambientales transfronterizas; y

c) la adopción de un régimen de consulta pública en los procesos de toma de decisiones de los órganos del MERCOSUR.

16. RESIDUOS PELIGROSOS

16.1. Generalidades

Hacia fines de la década del setenta comenzaron a formularse políticas y regímenes específicos acotados a los residuos peligrosos. Este tipo de legislación apuntó principalmente, a evitar que determinados residuos provenientes de las actividades industriales, urbanos y agrícolas, entren inadecuadamente en contacto con el ambiente.

A diferencia de los regímenes de control de la contaminación del agua y del aire, las políticas de control de los residuos peligrosos tienen como objetivo la llamada "contaminación cero"; este se logra a partir del agotamiento de las instancias de tratamiento y disposición final en celdas de alta seguridad de aquellos residuos que no logran ser neutralizados definitivamente.

En consecuencia, debido a la ponderación política y jurídica de la peligrosidad de determinados residuos, la legislación que regula su manejo se caracteriza por ser particularmente rigurosa, tanto desde la perspectiva civil como penal.

El gran desafío para el legislador, sin embargo, ha sido la determinación e identificación de los residuos peligrosos a partir de las definiciones legales (cuán peligroso es lo peligroso). Así, el espectro de los residuos alcanzados por estos regímenes cobra especial importancia para evaluar el grado de competitividad de los actores productivos que deban contemplar tanto los aspectos administrativos y programáticos como los de responsabilidad civil y penal.

A efectos de garantizar igualdad de condiciones en las exigencias ambientales para los sectores productivos en los cuatro países del MERCOSUR, sería interesante considerar si, las definiciones jurídicas sobre residuos peligrosos y sus alcances y los regímenes civiles y penales afectan las condiciones de competitividad y, en caso de disparidades en su tratamiento, crean asimetrías comerciales.

16.2. Situación relevada

El análisis realizado respecto a las legislaciones nacionales en la materia, se remite a dos normas. La primera de ellas, de carácter internacional, es el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (Basilea, Suiza, 22 de marzo de 1989). La segunda es la Ley de Residuos Peligrosos de la Argentina, único país que posee una regulación integral de tales residuos.

Debido a los objetivos de este Proyecto el análisis se limitó al concepto o definición legal, las regulaciones sobre la importación y exportación de residuos peligrosos (⁹⁴93) y el transporte, tratamiento y disposición final.

16.2.1. Definición legal

En realidad, ninguna de las legislaciones que han sido consideradas, salvo la de Argentina, prevé un concepto o definición legal de residuo peligroso en normas de tipo nacional, debiendo limitarse en consecuencia, a la que pueda surgir de las normas internacionales incorporadas por los Estados Parte.

Se ha sostenido con acierto, que la ley argentina define el "residuo peligroso", pero no el "residuo"; el artículo 2º de la Ley 24.051 del 17 de febrero de 1992 (Ley de Residuos Peligrosos), establece:

"Será considerado peligroso, a los efectos de esta ley, todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos, o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.

"En particular, serán considerados peligrosos los residuos indicados en el anexo 1 o que posean alguna de las características enumeradas en el anexo II⁹⁵ de esta ley.

"Las disposiciones de la presente serán también de aplicación a aquellos residuos peligrosos que pudieran constituirse en insumos para otros procesos industriales.

"Quedan excluidos de los alcances de esta ley los residuos domiciliarios, los radiactivos y los derivados de las operaciones normales de los buques, los que se regirán por leyes especiales y convenios internacionales vigentes en la materia".

La reglamentación de la ley (Decreto 831 del 3 de mayo de 1993), agrega que residuo peligroso es "todo material que resulte objeto de desecho o abandono y pueda perjudicar en forma directa o indirecta, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua (...) y cualquiera de los indicados expresamente en el anexo I o que posea alguna de las características enumeradas en el anexo II de la ley".

En el caso de Brasil, era la Portaria N° 053 de 1979 la que al referirse a los residuos sólidos tóxicos, incluía aquellos que posean sustancias inflamables, corrosivas, explosivas o radioactivas. Más recientemente, la Resolución del CONAMA N° 007 del 4 de mayo de 1994, basándose en los anexos de la Convención de Basilea y en forma remisiva a los anexos de la Norma Brasileña NBR N° 10.004, de la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (ABNT), ha diferenciado los residuos peligrosos de otros residuos y de los residuos indeseables.

⁹⁴ El presente análisis se basa en: F. Horacio Payá, Informe interno de la III Fase del "Proyecto de Armonización...", apartado IV (D), pág. 35 y ss., presentado en la 3ª Reunión del mismo, celebrada en Buenos Aires, en julio de 1994

⁹⁵ Las características a las que se refiere el anexo II son: inflamabilidad, corrosividad, reactividad, lixiviabilidad, toxicidad, infecciosidad, tetratogenicidad, mutagenicidad, carcinogenicidad y radioactividad.

Paraguay, por su parte, al prohibir "la importación de productos calificados como residuos o desechos industriales peligrosos o basuras tóxicas", agrega que "el Poder Ejecutivo establecerá un listado taxativo de los residuos, desechos y basuras tóxicas (...) La falta del mismo no será impedimento para la aplicación de esta ley" (Ley 42/90 del 18 de setiembre de 1990).

En Uruguay, el artículo 3º del Decreto 252/989 del 30 de mayo de 1989, muy genéricamente establece que

"por desechos peligrosos se entiende aquellos desechos cualquiera sea su origen, que por sus características físicas, químicas, biológicas o radioactivas, constituyan un riesgo para la salud humana o el medio ambiente".

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los cuatro Estados son Parte del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación⁹⁶.

El mismo⁹⁷, define los "desechos" como

"las sustancias u objetos a cuya eliminación se procede, se propone proceder o se está obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional" (artículo 2º, párrafo I). En tanto, se consideran "desechos peligrosos" (artículo 1º, párrafo 1):

- a) los desechos que pertenezcan a cualquiera de las categorías enumeradas en el Anexo 1, a menos que no tengan ninguna de las características descriptas en el Anexo III; y,
- b) los desechos no incluidos en el literal anterior, pero definidos o considerados peligrosos por la legislación interna de la Parte que sea Estado de exportación, de importación o de tránsito.

16.2.2. Regulaciones sobre importación y exportación de residuos peligrosos

Las cuatro legislaciones prohíben o restringen severamente la importación de residuos peligrosos, aunque prácticamente nada disponen acerca de la eventual exportación de ellos (salvo lo contemplado por la Convención de Basilea).

El artículo 3º de la Ley 24.051 de Argentina, prohíbe la importación, introducción y transporte al territorio nacional y sus espacios aéreos y marítimos, de todo tipo de residuos provenientes de otro país. Quedan comprendidos en esta prohibición, "aquellos productos procedentes de reciclados o recuperación material de residuos que no sean acompañados de un certificado de inocuidad sanitaria y/o ambiental, según el caso, expedido previo al embarque por la autoridad competente del país de origen" (Decreto 831 del 3 de mayo de 1993).

Debe advertirse, además, que la propia Constitución argentina de 1994, establece en el artículo 41 in fine, la prohibición de "ingreso al territorio nacional, de

⁹⁶ Argentina, Ley 23.922 de 1991; Brasil, Decreto 875 del 19 de julio de 1993; Paraguay, Ley 42/90; y, Uruguay, Ley 16.221 del 22 de octubre de 1991.

⁹⁷ En Uruguay, el propio Decreto 252/989 reitera la noción de desechos peligroso del Convenio de Basilea (literal a).

residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos". A diferencia de las restantes normas consideradas, la Constitución califica a los residuos como actual o potencialmente peligrosos.

Tanto Paraguay (Ley 42/90), como Uruguay (Decreto 252/989) prohíben la importación o introducción, en cualquier forma o bajo cualquier régimen, de todo tipo de desechos peligrosos (residuos o basuras tóxicas). Sin perjuicio de ello, en Uruguay se faculta al Poder Ejecutivo a autorizar la introducción o tránsito de desechos destinados a operaciones de recuperación, reciclado o reutilización de recursos, según ciertas condiciones; salvo el caso de los residuos radiactivos, respecto de los cuales la prohibición es absoluta y sin excepciones (ley 16.300 de 1991).

Finalmente, la importación a Brasil de residuos (definidos en el anexo I de la Portaria 1.197) sólo podría efectuarse mediando autorización del Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (IBAMA). Actualmente, la Resolución del CONAMA N° 007/94 prohíbe toda introducción.

Por otra parte, es preciso recordar que habiendo aprobado los cuatro Estados miembros el Convenio de Basilea, éstos están obligados a prohibir la exportación de residuos a las Partes que hayan prohibido la importación de esos desechos, cuando se les haya comunicado dicha prohibición, de conformidad con las formalidades establecidas en el propio Convenio.

16.2.3. Transporte y disposición de residuos peligrosos

En este aspecto pueden percibiéndose algunas diferencias entre las legislaciones de la región⁹⁸.

En Argentina, el régimen creado por la Ley 24.051 establece cláusulas específicas para el transporte de los residuos peligrosos entre los sitios de generación, tratamiento, almacenaje provisorio y disposición final.

Por su parte las plantas de disposición final son definidas como "lugares especialmente acondicionados para el depósito permanente de residuos peligrosos en condiciones exigibles de seguridad ambiental", estando sujetos a autorización administrativa.

Tanto los transportistas como los operadores de plantas de disposición, requieren dar cumplimiento a obligaciones formales de registro, identificación y utilización de un "manifiesto" (guía que cumple condiciones de declaración jurada); sujetándose al régimen que expresamente se establece para cada una de estas actividades.

16.3 Algunas conclusiones para la armonización

De los cuatro países miembros del MERCOSUR, parece claro que es Argentina el que posee el régimen más completo en la materia. La legislación argentina obliga al generador a "seguir" los residuos que produce, desde su generación hasta su

⁹⁸ Aunque no es motivo de este análisis, señalemos que en la órbita de Tratado de Asunción, fue aprobado el acuerdo sobre el transporte de mercancías peligrosas en el MERCOSUR

disposición final, subsistiendo su responsabilidad por los daños que causaran, incluso después de la disposición final.

Sin lugar a dudas, el costo de cumplir con esa normativa es significativo. Por ello, podría considerarse que existe una asimetría entre la legislación argentina y la de los demás Estados Parte del Tratado de Asunción. Tal diferencia, podría traducirse en una desventaja comercial para ese país, así como eventualmente crear las condiciones para que exista en la región un paraíso de contaminación por residuos peligrosos ("pollution heaven"), merced a cierta normativa más permisiva.

Según lo expuesto, podría resultar de interés, intentar una armonización de las legislaciones de los cuatro países, tomando como referencia el sistema argentino. Sin embargo, se cree que el mismo debe ser de alguna manera atemperado en cuanto al alcance de los residuos regulados. Quizá, determinados residuos o características de residuos, puedan ser abordados por otros regímenes jurídicos ambientales, particularmente referidos al aire, al agua y al suelo.

El proceso de armonización así concebido, podría realizarse a través de un programa común para el MERCOSUR, que por lo menos contemple:

- a) la formulación de una política común de reducción en la generación de los residuos considerados peligrosos;
- b) una definición legal común de residuo peligroso o tóxico, aún cuando los países de la región sean parte del Convenio de Basilea⁹⁹;
- c) el establecimiento y coordinación de un sistema administrativo de información pública, monitoreo y control de la generación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos¹⁰⁰;
- d) un régimen de exigencias comunes de responsabilidad administrativa, civil y penal;
- e) una regulación específica y ágil del movimiento transfronterizo, regional o extra-regional, de sustancias que puedan quedar incluidas en el régimen de desechos peligrosos con el fin de que éstos reciban el tratamiento y la disposición final más adecuada en función del ambiente, la salud y la seguridad pública en los cuatro países del MERCOSUR.

⁹⁹ Según lo expuesto, el propio Convenio de Basilea reenvía a la legislación nacional.

¹⁰⁰ Por ejemplo, la adopción de un registro común de generadores, certificados guías y de inocuidad y aun modos y condiciones de disposición final.

ANEXO 1

CAMPOS TEMÁTICOS

A. ACCESO A LA INFORMACION: *Libre acceso del público a la información administrada por el Estado y por los particulares*

1. Deberes de brindar información
2. Derechos de acceso a la información
3. Excepciones al libre acceso
4. Legitimación jurisdiccional del peticionante
5. Sanciones en caso de incumplimiento
6. Sistema de información pública ambiental

B. ACTIVIDADES PELIGROSAS

1. Actividades sujetas a regulación
2. Autoridades con atribuciones de regulación
3. Autoridades con poder de policía
4. Definición legal
5. Manejo de emergencias
6. Estándares de equipamiento de unidades de producción que realizan actividades peligrosas
7. Estándares de equipamiento de unidades de transporte que realizan actividades peligrosas
8. Estándares de operación de unidades de producción
9. Estándares de operación de unidades de transporte
10. Estándares de prevención y seguridad
11. Estándares para la localización territorial de unidades de producción que realizan actividades peligrosas

12. Sistema de monitoreo y control
13. Sistema de responsabilidad civil
14. Sistema de sanciones administrativas
15. Sistema de sanciones penales

C. ADMINISTRACION DE BOSQUES

1. Autoridades con atribuciones de regulación
2. Autoridades con poder de policía
3. Fondos especiales de fomento forestal
4. Clasificación de los bosques o de las áreas forestales
5. Programas de investigación y desarrollo tecnológico
6. Régimen de prevención y control de incendios forestales
7. Régimen de recuperación forestal y de forestación
8. Regulación de las áreas de reserva forestal
9. Regulación especial para cada categoría de bosques o áreas forestales
10. Regulación general aplicable a todas las categorías de bosques o áreas forestales
11. Sistema de incentivos/desincentivos económicos, financieros y tributarios
12. Sistema de monitoreo y control
13. Sistema de sanciones administrativas
14. Sistema de sanciones penales

D. AGRICULTURA SOSTENIBLE

1. Areas de suelos agrícolas sujetos a regímenes especiales
2. Autoridades con atribuciones de regulación
3. Autoridades con poder de policía
4. Cultivos prohibidos o regulados por razones ambientales

5. Medidas preventivas de la erosión de suelos
6. Regulaciones sobre conservación de suelos agrícolas
7. Medidas sobre recuperación de suelos agrícolas
8. Regulaciones sobre usos de biocidas y fertilizantes
9. Sistema de incentivos/desincentivos económicos, financieros y tributarios
10. Sistema de monitoreo y control
11. Sistema de sanciones administrativas
12. Sistema de sanciones penales

E. AGUA: ESTÁNDARES DE EFLUENTES Y DE CALIDAD

1. Autoridades con atribuciones de regulación
2. Autoridades con poder de policía
3. Clasificación de cuerpos receptores y estándares de calidad
4. Instrumentos de medición
5. Regulaciones conforme a usos (consumo humano, agrícola-ganadero, minero, industrial, navegatorio, recreativo, re-uso, etc.)
6. Regulaciones sobre importación de materias primas, productos, artefactos, equipos, tecnologías, etc.
7. Regulaciones sobre insumos
8. Regulaciones sobre materias primas
9. Regulaciones sobre tecnologías de producción de materiales y productos terminados
10. Regulaciones sobre tecnologías de tratamiento de efluentes
11. Estándares de efluentes
12. Sistema de control y medición de efluentes
13. Sistema de coordinación de autoridades
14. Sistema de incentivos/desincentivos económicos, financieros y tributarios
15. Sistema de monitoreo de la calidad del agua

16. Sistema de prevención y manejo de emergencias
17. Sistema de prevención de investigaciones y desarrollo tecnológico
18. Sistema de responsabilidad civil
19. Sistema de sanciones administrativas
20. Sistema de sanciones penales

F. AIRE: ESTÁNDARES DE EMISIÓN Y DE CALIDAD

1. Autoridades con atribuciones de regulación
2. Autoridades con poder de policía
3. Instrumentos de medición
4. Regulaciones sobre higiene y seguridad laboral
5. Regulaciones sobre importación de materias primas, productos, artefactos, equipos, tecnologías. etc.
6. Regulaciones sobre insumos (p.ej.: combustibles)
7. Regulaciones sobre materias primas
8. Regulaciones sobre tecnologías de producción
9. Regulaciones sobre tecnologías de tratamiento
10. Sistema de coordinación de autoridades
11. Sistema de control y medición de fuentes fijas
12. Sistema de control y medición de fuentes móviles
13. Sistema de incentivos/desincentivos económicos, financieros y tributarios
14. Sistema de monitoreo de la calidad del aire
15. Sistema de prevención y manejo de emergencias
16. Sistema de promoción de investigaciones y desarrollo tecnológico
17. Sistema de responsabilidad civil
18. Sistema de sanciones administrativas
19. Sistema de sanciones penales

- 20. Estándares de calidad
- 21. Estándares de emisión para fuentes fijas
- 22. Estándares de emisión para fuentes móviles

G. AREAS NATURALES PROTEGIDAS

- 1. Autoridades con atribuciones de regulación
- 2. Autoridades con poder de policía
- 3. Categorías reconocidas en la legislación nacional
- 4. Criterios y procedimientos de gestión particularizados por categorías
- 5. Criterios y procedimientos generales de gestión
- 6. Objetivos del o de los sistemas
- 7. Sistema de incentivos económicos, financieros y tributarios al establecimiento y funcionamiento de áreas naturales protegidas privadas
- 8. Sistema de monitoreo y control
- 9. Sistema nacional de áreas naturales protegidas
- 10. Sistema de sanciones administrativas
- 11. Sistema de sanciones penales

H. ASENTAMIENTOS INDUSTRIALES

- 1. Autoridades con atribuciones de regulación
- 2. Autoridades con poder de policía
- 3. Regulaciones específicas sobre parques industriales
- 4. Regulaciones sobre su localización territorial
- 5. Sistema de incentivos/desincentivos económicos, financieros y tributarios por razones ambientales
- 6. Sistema de sanciones administrativas
- 7. Sistema de sanciones penales

I. AUTORIDADES DE APLICACION

1. Autoridades administrativas nacionales de aplicación clasificadas por materias. Sus atribuciones
2. Autoridades judiciales nacionales de aplicación

J. DESECHOS TOXICOS

1. Autoridades con atribuciones de regulación
2. Autoridades con poder de policía
3. Definición legal
4. Regulaciones sobre almacenamiento
5. Regulaciones sobre comercio internacional
6. Regulaciones sobre disposición final
7. Regulaciones sobre insumos
8. Regulaciones sobre materias primas
9. Regulaciones sobre producción
10. Regulaciones sobre tecnologías de producción de materiales y productos terminados
11. Regulaciones sobre transporte
12. Regulaciones sobre tratamiento
13. Sistema de monitoreo y control en las diversas etapas: producción, tratamiento, almacenamiento, transporte y disposición final
14. Sistema de incentivos/desincentivos económicos, financieros y tributarios
15. Sistema de prevención y manejo de emergencias
16. Sistema de responsabilidad civil
17. Sistema de sanciones administrativas
18. Sistema de sanciones penales

K. EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL

1. Actividades sujetas a EIA previo obligatorio
2. Autoridades con atribuciones de regulación
3. Autoridades con poder de policía
4. Criterios para la sujeción de actividades a EIA previo
5. Formas y plazos procesales de los EIA previos
6. Participación del público en los EIA (derechos y deberes de información, audiencias, votaciones, facultades de revocación y control, etc.)
7. Procedimientos de seguimiento de los EIA (control ex-post)
8. Sistema de monitoreo y control
9. Sistema de sanciones administrativas
10. Sistema de sanciones penales

L. ENERGIA: EFICIENCIA ENERGÉTICA

1. Autoridades con atribuciones de regulación
2. Autoridades con poder de policía
3. Control de acceso a los recursos energéticos
4. Fomento de formas alternativas de energía (eólica, geotérmica, solar, etc.)
5. Regulaciones sobre ahorro energético (discriminando distintas fuentes de energía implicadas, formas de transmisión, modalidades de consumo energético, en los procesos de privatización, en los distintos tipos de actividades productivas de bienes y servicios, etc.)
6. Regulaciones sobre reciclaje de energía
7. Regulaciones tendientes a disminuir los costos de la conservación de energía
8. Sistema de incentivos/desincentivos económicos, financieros y tributarios orientados a aumentar la eficiencia energética

M. HUMEDALES: CONSERVACIÓN

1. Autoridades con atribuciones de regulación
2. Autoridades con poder de policía

3. Regulaciones sobre conservación y manejo de flora y fauna acuáticas
4. Regulaciones sobre gestión de cuencas hidrográficas
5. Sistema de incentivos/desincentivos económicos, financieros y tributarios (p.ej.: legislación que estimule la modificación o desecación de ambientes acuáticos o su conservación o manejo racional)

N. LEGITIMACION CIUDADANA PARA DEMANDAR

1. Acciones ciudadanas para demandar administrativamente a nivel nacional
2. Acciones ciudadanas para demandar civilmente a nivel nacional
3. Figura del ombudsman
4. Representación ciudadana a través del Ministerio público, Procuraduría Ambiental, etc.
5. Tramitación administrativa de denuncias a nivel nacional

O. MEDIDAS FISCALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

1. Regímenes económicos de fomento de la protección ambiental
2. Regímenes financieros o crediticios destinados a favorecer la protección ambiental
3. Regímenes tributarios (impositivos, tarifarios, etc.) destinados a fomentar la protección ambiental

P. ORGANIZACION INSTITUCIONAL

1. Organismos interjurisdiccionales de coordinación. Sus atribuciones
2. Organismos nacionales con funciones ambientales sectoriales. Sus atribuciones
3. Organismos nacionales con funciones ambientales regionales (p. ej.: gestión de áreas naturales y culturales protegidas, de cuencas hidrográficas, de distritos de conservación de suelos, etc.)
4. Organismos nacionales con funciones principales en el control y vigilancia ambiental. Sus atribuciones

5. Organismos nacionales con funciones principales en políticas ambientales globales. Sus Atribuciones.
6. Organismos nacionales con funciones principales en el diseño de políticas globales de desarrollo económico. Sus atribuciones.
7. Organismos nacionales de coordinación intersectorial. Sus atribuciones.

Q. PARTICIPACION PARLAMENTARIA EN LA PROTECCION AMBIENTAL

1. Efectos de la participación
2. Formas o clases de participación (legislación, supervisión y control de la administración y de la justicia)
3. Procedimientos de participación

R. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: Derecho ciudadanos de consulta

1. Efectos de la consulta (vinculante, orientativa, etc.)
2. Formas o procedimientos de consulta
3. Materias de consulta obligatoria
4. Posibilidades de revisión, revocación, apelación, etc., posteriores a la consulta
5. Actos de democracia directa

S. SUBSTANCIAS TOXICAS

1. Autoridades con atribuciones de regulación
2. Autoridades con poder de policía
3. Definición legal
4. Regulaciones sobre almacenamiento
5. Regulaciones sobre comercio internacional
6. Regulaciones sobre disposición final
7. Regulaciones sobre higiene y seguridad laboral

8. Regulaciones sobre insumos
9. Regulaciones sobre materias primas
10. Regulaciones sobre productos
11. Regulaciones sobre tecnologías de producción de materiales y productos terminados
12. Regulaciones sobre transporte
13. Regulaciones sobre tratamiento
14. Sistema de incentivos/desincentivos económicos, financieros y tributarios
15. Sistema de monitoreo y control en las diversas etapas: producción, tratamiento, almacenamiento, transporte y disposición final
16. Sistema de prevención y manejo de emergencias
17. Sistema de responsabilidad civil
18. Sistema de sanciones administrativas
19. Sistema de sanciones penales
20. Comercio interno

T. VIDA SILVESTRE: Protección

1. Autoridades con atribuciones de regulación
2. Autoridades con poder de policía
3. Regulaciones sobre captura, traslado y tenencia de fauna y flora autóctona y exótica
4. Regulaciones sobre conservación y manejo de la diversidad biológica
5. Regulaciones sobre conservación y manejo de especies amenazadas, en peligro o en vías de extinción
6. Regulaciones sobre establecimiento y operación de viveros
7. Regulaciones sobre establecimiento y operación de zoocriaderos y otras actividades de producción
8. Regulaciones sobre importación y exportación de especies
9. Regulaciones sobre introducción de especies exóticas

10. Regulaciones sobre la caza
11. Regulaciones sobre la pesca
12. Regulaciones sobre manejo de plagas
13. Regulaciones sobre protección de recursos genéticos
14. Sistema de incentivos/desincentivos económicos, financieros y tributarios
15. Sistema de monitoreo y control
16. Sistema de responsabilidad civil
17. Sistema de sanciones administrativas
18. Sistema de sanciones penales

ANEXO 2

ORGANIZACIONES FUNDADORAS DEL GRUPO Y'GUAZÚ

- Centro Ambiental de la Cuenca del Plata (CACPLA)

Brito del Pino 1491
Montevideo
Uruguay
Tel: (598-2) 78 3445/78 3447; Fax: (598-2) 79 2108

- Centro de Investigación y Promoción Franciscano y Ecológico

Canelones 1164
Montevideo
Uruguay
Tel: (598-2) 92 2362; Fax: (598-2) 98 5959

- Conciencia

Florida 633 4 piso
1005 Capital Federal
Argentina
Tel: (54-1) 322-8854/393-5191; Fax: (54-1) 322-4174

- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Monroe 2142
1428 Buenos Aires
Argentina
Tel: (54-1) 788-4266/ 781-3820; Fax: (54-1) 788-4266/ 781-3820

- Foro Siglo XXI

Boquerón 559 - Asunción
Paraguay
Tel; (595-21) 24-088; Fax: (595-21) 24-722

- Fundación Ecotrópica

Casilla postal 3008
78.100 Cuiaba
Matto Grosso -
Brasil
Tel: (55-65) 661-1619; Fax: (55-65) 661-1615

- Fundación Moisés Bertoni

Rodríguez de Francia 770,
Casilla 714 Asunción
Paraguay
Tel: (595-21) 440 238/440 253; Fax: (595-21) 440 239

- Insituto GAIA do Brasil

Caixa Postal 16.015
CEP 86611.970, Curitiba
Paraná -
Brasil
Tel: (55-41) 270 221; Fax: (55-41) 270 220

- International Institute for Environment and Developement (IIED)

Corrientes 2835 - Cuerpo A, 6º B
1193 capital Federal
Argentina
Tel: 54-1) 961-3050; Fax: 961-1854

- Liga Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA)

Av. 20 de Octubre 1763
Casilla 11.237
La Paz
Bolivia
Tel: (591-2) 35-6249/35-3352; Fax; (591-2) 35-7535

- Pro Defensa de la Naturaleza (PRODENA)

Casilla 5172
La Paz
Bolivia

Tel: (591-2) 794325

- Sociedad Amigos de la Preservación Ambiental (APA)

Brito del Pino 1491
11600 Montevideo
Uruguay
Tel: (598-2) 78 3445/78 3447; Fax: (598-2) 79 2108

- Sociedad de Defensa del Pantanal (SODEPAN)

Av. Américo Carlos da Costa 320, Parque de Exposição Laucidio Coelho
Campo Grande, M S
Brasil
Tel: (55-67) 742 1891; Fax: (55-67) 742 3388