



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL**

**PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN
ECONÓMICA, MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

CHRISTIAN FINSTERBUSCH ROMERO

Profesor Guía: Carlos Dettleff Beros

**Santiago, Chile
2003**

Dedicatoria

Para mi madre, por su gran apoyo y dedicación.

Agradecimientos

Agradezco al profesor Carlos Dettleff, por su apoyo y aporte permanente.

Agradezco al profesor Alberto Rioseco

Agradezco a todos mis familiares y seres queridos.

**Título: Protección Ambiental en los Procesos de Integración Económica, Mercosur
y Unión Europea**

**Tesis presentada para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y
Sociales.**

Facultad de Derecho, Universidad de Chile

Profesor Guía: Dettleff Beros, Carlos

Autor: Finsterbusch Romero, Christian Werner

Santiago de Chile, 2003

TABLA DE CONTENIDO

<u>INTRODUCCIÓN.....</u>	:	1
<u>CAPÍTULO I TRATAMIENTO DEL PROBLEMA</u>	:	:	
<u>AMBIENTAL EN</u>	:	:	
<u>MERCOSUR.....</u>	:	:	8
1. INTRODUCCIÓN.....	:	:	8
2. CONCEPTO Y ORIGEN DEL MERCOSUR...	:	:	10
3. LOS INICIOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR.....	:	:	12
4. TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN MERCOSUR.....	:	:	14
5. AMBIENTE Y COMERCIO EN MERCOSUR.....	:	:	24
1.1. Planteamiento del Problema.....	:	:	24
1.2. Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC.....	:	:	29
1.3. Conclusiones al Tema Comercial en el Ámbito de MERCOSUR.....	:	:	31
6 NORMAS ISO 14.000.....	:	:	35
6.1 Caracteres Generales.....	:	:	35
6.2 Normas ISO en MERCOSUR.....	:	:	40
7 CONCLUSIONES AL TEMA AMBIENTAL EN MERCOSUR	:	:	44
7.1 Conclusiones Generales.....	:	:	44
7.2 Recomendaciones al tema Ambiental en MERCOSUR.....	:	:	49
8 ANÁLISIS DE LAS NORMAS. MEDIOAMBIENTALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y ASOCIADOS A MERCOSUR.....	:	:	51
8.1. BRASIL.....	:	:	51
8.1.1.Contexto General	:	:	51
8.1.2. Marco Regulatorio.....	:	:	55
8.1.3. Principales Problemas Ambientales de Brasil y su relación con los demás Miembros de MERCOSUR.....	:	:	59

8.2. ARGENTINA.....	64
8.2.1. Contexto General.....	64
8.2.2. Marco Regulatorio.....	66
8.3. URUGUAY.....	69
8.3.1. Contexto General.....	69
8.3.2. Marco Regulatorio.....	70
8.4. PARAGUAY.....	78
8.4.1 Contexto General.....	78
8.4.2 Marco Regulatorio.....	78
8.4.3 Principales Problemas..	80
8.4.4. Conclusión.....	81
8.5 CHILE.....	81
8.5.1 Contexto General.....	81
8.5.2 Marco Regulatorio.....	84
8.6. BOLIVIA.....	88
8.6.1. Contexto General.....	88
8.4.3.1 Marco Normativo.....	90
9 ALGUNOS TRATADOS Y ACUERDOS DE RELEVANCIA SUSCRITOS POR MERCOSUR.....	92
<u>CAPÍTULO II PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA</u>	97
1 INTRODUCCIÓN.....	97
2 TRATAMIENTO DEL TEMA MEDIOAMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....	98
2.1. Desarrollo Histórico.....	98
2.2. El Desarrollo Sostenible en la U.E...	102
2.3. Los Instrumentos de Protección del Medio Ambiente en el Ámbito Comunitario.....	109
2.4. Programas de Acción Plurianuales..	111
2.4.1 Del Quinto al Sexto Programa.....	112
2.4.2-El Sexto Programa a Favor del Medio Ambiente 2010.....	113
2.5. Críticas a las Políticas Medioambientales adoptadas por la Unión Europea.....	117
2.6. Competencia Ambiental Orgánica en la U.E.....	119
2.7. Principales Directivas Regulatoras del Derecho Ambiental en la Unión Europea.....	123

2.7.1. Introducción.....	123
2.7.2. Principales Directivas Regulatoras del Derecho Ambiental Europeo.....	123
2.7.3. Conclusiones.....	130
2.8. Los Déficit de Ejecución del Derecho Ambiental de la Unión Europea y sus Soluciones.....	134
2.8.1. Los Problemas en la Ejecución.....	134
2.8.2. Crítica a la Normativa Ambiental en la Unión Europea.....	137
2.8.3. Eficacia Directa de las Directivas, Eficacia Indirecta y Responsabilidad.....	139
2.9. Conclusiones al tema ambiental en el marco de la Unión Europea.....	149
<u>CAPÍTULO III</u>	
<u>CONCLUSIONES</u>	154
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	158

INTRODUCCIÓN

El Comercio propiamente tal no es el causante directo de los problemas ambientales, con excepción de la contaminación producida por el transporte de bienes. Los problemas ambientales se generan fundamentalmente en otros ámbitos del ciclo económico “producción-distribución-comercio-consumo”. Se generan a través de procesos de producción de contaminantes, ciertos tipos de consumo y la eliminación de los desechos, agravados por una creciente población de consumidores.

No obstante lo anterior, el comercio se convierte en una variable importante en el debate ambiental, en la medida en que es un motor del crecimiento económico y en la medida en que afecta la economía política del proceso de creación de políticas ambientales. En este sentido un informe de la OMC respecto a la interacción entre comercio y ambiente, reconoce que en ausencia de marcos regulatorios y políticas ambientales adecuadas, el comercio sí puede afectar la calidad ambiental.¹ Ahora bien, el debate que existió y perduró en décadas anteriores, en relación a que el comercio y el ambiente eran términos o conceptos irreconciliables y antagónicos, hoy en día parecen ser más mesurados y existe una especie de consenso entre ambientalistas y economistas en buscar un objetivo común que sería el ideal de liberalización comercial y desarrollo sostenible. Se aceptan como ideales estos conceptos, se concuerda en ellos, pero las diferencias se encuentran en los procesos y los métodos.

Los actuales procesos de integración económica, concuerdan en estos términos, han incorporado en sus tratados o en regulaciones posteriores, normas ambientales, tomando como principio rector el del

¹ WTO (Organización Mundial de Comercio, OMC) 1999, para mayor información: <<http://www.wto.org>>

desarrollo sustentable y entendiendo que el proceso económico y social solo se logra con una apertura del comercio, con respeto del medio ambiente.

El reto, por lo tanto, no es detener el proceso de liberalización comercial, sino lograr que éste avance, sin que altere la efectividad de las políticas ambientales. (Por lo menos esta es la opinión mayoritaria de ambientalistas y economistas), sin perjuicio de la existencia de detractores que opinan que la liberalización comercial es la causante de la mayoría de los problemas que aquejan a las sociedades a nivel mundial (entre ellos encontramos los grupos anti globalización).

Sin perjuicio de lo anterior es del todo claro que en la actualidad, en un mundo globalizado, existe una relación estrecha entre los distintos actores económicos, que está siendo cada vez más cercana y que esta relación produce interacciones económicas y ecológicas:

Interdependencia Económica

Gran parte del debate entre comercio y ambiente se debe fundamentalmente a la Interdependencia Económica existente en la actualidad en el planeta, sabemos que la globalización es un fenómeno presente en todas partes del mundo y una decisión política comercial influye no solo en el país o la región sino también en regiones aisladas del mundo en cuanto al comportamiento de sectores relacionados, asimismo la situación ambiental es un tema que como nunca se encuentra vinculado al comercial, el desarrollo económico y la liberalización comercial mundial ha influido directamente a abordar los temas ambientales desde un contexto universal, cualquier daño en el ambiente que se produzca en una región del planeta, no solo influye en ella sino en todo el ambiente en su conjunto.

Se sabe a que son variados los factores que influyen en esta interdependencia económica, entre ellos los avances en la tecnología de las telecomunicaciones, la información y el transporte, constituye una de las mayores fuerzas en la dinámica de integración de las economías., los avances son significativos, jamás en la historia de la humanidad se había producido un avance tecnológico de esta naturaleza produciéndose una verdadera revolución en las telecomunicaciones y en el transporte, influyendo directamente en el acercamiento de los pueblos del planeta, fenómeno conocido como “aldea global” donde el acercamiento de culturas es su máxima expresión.

Los costos decrecientes del transporte y las comunicaciones han reducido las distancias geográficas y económicas, y han hecho al resto del mundo más accesible desde casi todos los rincones del planeta. Esta mayor integración y menores costos han traído enormes beneficios para el nivel de vida de consumidores y ciudadanos alrededor del mundo.

Otro de los aspectos de esta globalización es impulsado por las políticas de cada país, así encontramos que en los últimos 30 años los países han abierto sus economías y reducido las barreras al comercio mediante medidas unilaterales, procesos de integración regional y negociaciones multilaterales.

En el ámbito multilateral las negociaciones comerciales se han globalizado en términos geográficos y temáticos. En términos temáticos, mientras que antes de la Ronda de Uruguay las conversaciones comerciales incluían básicamente aranceles, barreras no arancelarias, subsidios y algunos estándares para productos, es decir, medidas en la frontera, hoy día incluyen nuevas áreas de disciplina y compromiso tales

como marcos regulatorios internos en materia de propiedad intelectual y servicios.

Finalmente las negociaciones se han ampliado sectorialmente para incluir agricultura y todo el amplio rango de servicios (servicios financieros, seguros, telecomunicaciones, transporte, servicios profesionales, entre otros).

La combinación de avances tecnológicos y de política explica las tendencias y los cambios estructurales en los flujos de comercio internacional.

Sin duda, el mayor grado de interdependencia trae tanto beneficios como nuevos riesgos y costos, y es precisamente para maximizar los beneficios y atenuar los riesgos y costos que un número creciente de países ha considerado conveniente negociar reglas claras y vinculantes en el ámbito internacional. Las repercusiones internacionales de la crisis asiática son un claro ejemplo del grado de interacción de las economías y de las nuevas realidades de la economía mundial. Por ejemplo, en cuanto a efectos en el sector real, la contracción económica en Asia provocó que el crecimiento del volumen del comercio mundial de mercancías se desacelerara abruptamente y pasara a una tasa de 3,5 % en 1998, después de haber superado el 10% en 1997². Los efectos del contagio financiero fueron aún más inmediatos y asumieron la forma de ataques especulativos a ciertas monedas y fugas de capital en los países en los que los mercados financieros vieron deteriorada su confianza.

No obstante, es importante observar que en esta crisis los gobiernos no respondieron levantando sus barreras al comercio, y este es uno de los factores que explican la rápida recuperación económica en una mayoría de países.

² OMC, 1999; <<http://www.wto.org>> [consulta: 13 de abril de 2003]

Hace varias décadas, los gobiernos cerraban las puertas a la inversión extranjera, por el contrario, hoy en día se compite por atraerla. Desde el punto de vista de los países, es claro que la inversión extranjera puede ser una fuente modernizadora que trae no solo los beneficios tradicionalmente señalados en términos de empleo y financiamiento de la balanza de pagos, sino en términos de entrenamiento, transferencia de tecnología y prácticas gerenciales modernas.

Adicionalmente cada vez más los países toman medidas para el desarrollo de proveedores nacionales para las inversiones extranjeras, desarrollando así los enlaces y los sectores productivos locales. En el ámbito internacional la inversión extranjera se ha convertido en una fuerza de integración, incluso más poderosas que el comercio de bienes. La producción internacional, es decir la producción de bienes y servicios en países, está en el corazón del proceso de globalización. El universo de empresas transnacionales de hoy día comprende no solo grandes empresas de países desarrollados, sino empresas de países en desarrollo, y más recientemente de economías en transición así como muchas empresas medianas y pequeñas³. En 1998, a pesar de las condiciones económicas adversas y la crisis asiática, los flujos de inversión extranjera directa mundial superaron los 650.000 millones de dólares EE.UU, lo que representó un incremento global de 39 por ciento respecto del año anterior, y más del doble del promedio correspondiente a 1991-1996.⁴

Interdependencia Ecológica

En la actualidad podemos observar una mayor claridad y conciencia de los problemas ambientales de carácter global existentes, encontramos,

³ UNCTAD 1999; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; <<http://www.unctad.org>> [consulta 15 abril 2003]

⁴ Datos: UNCTAD 1999;CEPAL 1999

así una conciencia general y conocimiento de los peligros ambientales como la destrucción de la capa de ozono, el cambio climático, efecto invernadero, entre otros.

Existe una interdependencia Ecológica, que se manifiesta a través del hecho de que las actividades nacionales tienen efectos que no se circunscriben a las fronteras del país, sino que afectan a otros países, regiones y, en algunos casos al planeta entero. La interdependencia ecológica se ha convertido en uno de los mayores retos para la política ambiental. Es evidente que los problemas ambientales globales no podrán ser resueltos a través de políticas locales, sino que requieren una respuesta internacional de mayor envergadura. Es por esto que existe un creciente esfuerzo internacional para negociar acuerdos ambientales multilaterales de manera que los países se comprometan a cooperar en la solución de los problemas globales. Son numerosos los Convenios, acuerdos y Tratados existentes orientados a este fin.

A modo de conclusión entre los dos tipos de interdependencia analizadas, la económica y ecológica, podemos decir que el análisis de la interacción de ambas dinámicas constituye una muy difícil tarea, y un debate muy actual para los estudiosos del tema, ya que al analizar ambos tipos de interdependencias se busca crear mecanismos que puedan producir una ligazón entre ambas, a través de políticas y acuerdos internacionales, lo verdadero es que en la actualidad el tema ambiental se ha transformado en un elemento importantísimo para la humanidad. Toda actividad que se desarrolla, toda política y plan se configura tomando en cuenta las variables medioambientales, esto se debe, fundamentalmente, a la destrucción indiscriminada que ha sufrido nuestro medio y sus recursos y por la toma de conciencia que ha nacido y se ha desarrollado en la humanidad. Todo tratado internacional o acuerdo que se celebra

entre los distintos actores, incorpora dentro de éstos la variable medioambiental. De la misma manera como en los procesos de integración el tema se ha ido incorporando paulatinamente, ya que en un primer momento solo encontramos dentro de los tratados constitutivos de dichos procesos referencias de carácter genérica y poco delimitada acerca del tratamiento ambiental, que dejaba el tema abierto a múltiples interpretaciones, hasta ahora, donde las falencias de dichas normativas han sido suplidas por un conjunto normativo bien estructurado y cercano a los problemas actuales.

En el presente estudio examinaré la Protección ambiental existente dentro de los procesos de integración económica, como son: El MERCOSUR y la Unión Europea, cuales son las normas ambientales originarias, como han evolucionado con el correr del tiempo, su marco actual, sus falencias, para finalmente entregar algunas críticas y recomendaciones.

CAPÍTULO I

TRATAMIENTO DEL PROBLEMA AMBIENTAL EN MERCOSUR

1- INTRODUCCIÓN

En los últimos años hemos apreciado el nacimiento de nuevas organizaciones de cooperación o Integración a nivel mundial, cada cual agrupando un conjunto de países que ya sea por razones de cercanía regional u por otras circunstancias han decidido participar de un proceso común; Iniciándose primeramente como uniones de carácter comercial y con el objetivo de transformarse en zonas de libre comercio y de procesos de Cooperación a Procesos de Integración.

Los sistemas de integración constituyen una oportunidad estratégica para los países a fin de insertarse competitivamente en la economía mundial. Sin embargo esta liberalización comercial unida a una rebaja aduanera en la comercialización de productos y entrega de servicios entre los países miembros trae aparejada un sinnúmero de consecuencias, como una apertura del mercado a nuevos productos, una mayor competitividad entre los países, aumento del transporte y servicios, etc; Pero lo que preocupa a este estudio consiste en la consecuencia ambiental de estas integraciones y más específicamente este capítulo, las repercusiones en el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), ya que todo acuerdo regional como instrumento de política comercial tiene repercusiones en las políticas ambientales.

Es sabido que en las últimas décadas el tema ambiental se ha transformado en un elemento importante en la agenda de cualquier país,

en sus relaciones en el mercado internacional, ya sea por los efectos comerciales provocados por restricciones ambientales, o por los efectos ambientales atribuibles a cambios en la estructura comercial, o bien, debido a la necesidad de establecer normas de calidad ambiental tanto en los productos que se comercializan, tanto como, el método de producción a emplear, con el objeto de evitar y reducir al máximo la contaminación en el ambiente.

Hoy en día existe una gran cantidad de requerimientos ambientales a los productos internacionalmente transados, y la preocupación por parte de exportadores ha llevado este tema a conocimiento de organismos como la Organización Mundial de Comercio (OMC) incluyan este tema a su agenda comercial. Se busca se regule sobre un tema que tiene injerencia directa sobre un plano comercial, pero a su vez que el principio rector no sea favorecer el comercio en desmedro directo del medioambiente, sino una búsqueda del equilibrio de desarrollo comercial y productivo, pero en consideración a un ambiente limpio y en donde el aumento del comercio no sea a costa del daño de nuestro entorno, ni de la vida .

Analizaremos la forma de aceptación de este tema en el marco del MERCOSUR y sus avances, además del tratamiento general normativo, las relaciones entre los estados partes y como se ha tratado el tema al interior de cada miembro y sus asociados y finalmente una descripción de los documentos suscritos por MERCOSUR de protección del ambiente.

2- CONCEPTO Y ORIGEN DEL MERCOSUR

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un ambicioso proyecto de integración económica, en el cual se encuentran comprometidos Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Tiene como objetivo, aumentar el grado de eficiencia y competitividad de las economías involucradas ampliando las actuales dimensiones de sus mercados y acelerando su desarrollo económico mediante el aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles, la preservación del Medio Ambiente, el mejoramiento de las comunicaciones, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de sus economías.

La conformación de un Mercado Común es una respuesta adecuada a la consolidación de grandes espacios económicos en el mundo y a la necesidad de lograr una adecuada inserción internacional. Y presenta como fundamento la existencia de lazos comunes entre los países latinoamericanos que permiten enfrentar a los grandes grupos que han o se están configurando a nivel mundial; Constituye una respuesta a las necesidades obvias de unión comercial en la región, para así ser considerado o tener un mayor peso internacional.

El Mercosur fue creado el 26 de marzo de 1991 por el tratado de Asunción, que suscribieron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El Tratado postula la formación de un Mercado Común, que se inicia con la creación de una Unión Aduanera (en vigencia desde el primero de enero de 1995), y cuyos objetivos son:

- Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos;
- Establecimiento de un Arancel Externo Común y una Política Comercial común;

- Coordinación de políticas macroeconómicas
- Armonización de legislaciones que permitan reforzar el proceso de integración.

A partir del primero de enero de 1995, el Mercosur desgravó totalmente el comercio recíproco de bienes entre sus países miembros, con excepción de un número limitado de productos en las denominadas “listas de adecuación”, el arancel intra-Mercosur para este tipo de productos se reducirá gradualmente, siendo su objetivo final liberar totalmente el comercio recíproco.

La creación del MERCOSUR ha tenido un impacto indudable en el crecimiento del comercio internacional total de los países de la subregión. En efecto, el total del comercio de los países miembros del MERCOSUR creció cerca de 76 mil millones de dólares al inicio de la década del '90 a 160 mil millones en 1996. Especialmente significativa ha sido la dinámica de las ventas intrarregionales que se producen a partir de la entrada en vigor del Tratado de Asunción y el progreso del programa de desgravación. Ello hizo que, entre 1992 y 1996 el comercio intrarregional se duplicara prácticamente. Antes de la firma del Tratado de Asunción el comercio intrarregional era de 4.000 millones de dólares y pasó a 7.200 en 1992 y a 16.000 millones en 1996⁵. Este dinamismo fue compartido por otros mercados subregionales como Centroamérica y la Comunidad Andina, aunque la verdad es que, estos mercados no han mostrado la misma pujanza que el MERCOSUR.

A su vez, el comercio entre los miembros del MERCOSUR representa el 41,2 % del comercio entre los países de la ALADI ⁶, en contraste respecto del 33,9% que representaba en 1990. Distintas fuentes

⁵ Datos extraídos del libro “Medio Ambiente y Libre Comercio en América Latina”, PNUD, febrero de 2000.

⁶ Asociación Latinoamericana de Integración.

pronostican que para el año 2005, el volumen de intercambio recíproco alcanzará la cifra de 50 mil millones de dólares.

3- LOS INICIOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR

En la década del 70 Uruguay profundizó sus relaciones comerciales con Brasil a través del Protocolo de Expansión Comercial (PEC) y con Argentina a través del Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE). Constituyeron un primer avance en vista de una unión más cercana de comercialización entre las naciones.

Entre los años 1984 y 1989 Argentina y Brasil suscribieron veinticuatro protocolos bilaterales, en los que se regulaban diversas áreas, avanzando de forma acelerada en el proceso integracionista; Pero se puede decir que los antecedentes más inmediatos, datan del año 1985 con la Declaración de Foz de Iguazú, por la que se crea una Comisión Mixta de alto nivel para la integración entre Argentina y Brasil.

En 1990, Argentina y Brasil suscribieron y registraron en ALADI un Acuerdo de Complementación Económica, en el que sistematizaron y profundizaron los acuerdos comerciales bilaterales preexistentes. En ese mismo año, representantes de ambos países se reunieron con autoridades de Uruguay y Paraguay, ocasión en la cual estos últimos expresaron la firme disposición de sus países de incorporarse al proceso bilateral en curso, Se convino entonces, que era necesario suscribir un acuerdo creando un mercado común cuatripartito.

El 26 de marzo de 1991 se firma el Tratado de Asunción entre los cuatro países, que no debe considerarse como un tratado final constitutivo

del MERCOSUR, sino como el instrumento de carácter internacional destinado a hacer posible su concreción.

Es un acuerdo con vocación regional, pues queda abierto a la adhesión de los demás Estados miembros de la ALADI, Es también, un acuerdo de integración económica, estableciéndose un programa de liberación comercial, la coordinación de políticas macroeconómicas y un arancel externo común, así como otros instrumentos de la regulación del comercio.

En virtud de lo dispuesto por el artículo Décimo del Anexo I del Tratado de Asunción, los cuatro países suscribieron el 29 de noviembre de 1990 un Acuerdo de Complementación Económica en el marco jurídico de la ALADI, que lleva el número 18 y que en esa fecha entrará en vigor.

Es así como nace el MERCOSUR como un ambicioso proyecto a futuro de integración económica, que involucre todos los aspectos relacionados con la economía, partiendo de una liberalización comercial y reducción aduanera de algunos productos, que se establecen en listas previamente determinadas, hasta la más completa liberalización comercial.

Sin embargo el MERCOSUR se creó no solo con este objetivo, sino además con la firme convicción de generar un gran grupo en la región , con poder de negociación exterior y con proyecciones futuras de carácter permanente que representen los intereses de los pueblos latinoamericanos, de ahí la voluntad de ampliarlo a los demás países miembros del ALADI.

4- TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN MERCOSUR

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nace con la firma del Tratado de Asunción en 1991 y lo componen Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, teniendo como simples socios comerciales a Chile y Bolivia.

El Objetivo principal del tratado de creación de MERCOSUR es la integración comercial, existiendo o tratándose el tema ambiental en una cita en el Tratado de Asunción siendo de carácter muy general, que establece:

“...entendiendo que ese objetivo (la integración de los mercados) debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base a los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”.

Esta cita de carácter tan general, se diferencia de la gran preponderancia que se le entrega a esta tema en los tratados constitutivos de otras organizaciones, pero a su vez contiene una mención que debe ser desarrollada y complementada a futuro con otros instrumentos , normas y planes, a diferencia de otras integraciones y acuerdos que ni siquiera se refieren a la preocupación por el medio ambiente.

Ante la necesidad, de crear mecanismos que protejan el Medio Ambiente en la región, se han efectuado una serie de reuniones intramercosur, así tenemos que en junio de 1992 se realizó la primera reunión de ministros de medio ambiente de los Estados Parte del MERCOSUR. Fue bastante productiva, ya que trataron temas en aspectos relativos a las normas ISO 14.000 y estudios de impacto ambiental sobre proyectos transfronterizos, sin ser una reunión de carácter

formal dentro de las instituciones que comprende el Tratado y sus Protocolos, las Reuniones de Ministros han nacido como una instancia de vital importancia para discutir y tomar medidas en relación al tema ambiental.

En la segunda cumbre presidencial del MERCOSUR, realizada en la localidad de Las Leñas, Argentina, en Julio de 1992, se resolvió crear **la Reunión Especializada en Medio Ambiente**⁷. Cuyo objetivo consistiría en darle un tratamiento orgánico al tema ambiental, esto es conocer de todo lo referente al daño ecológico, formular los estudios del caso y proporcionar documentos para su solución.

Antes de la creación de la REMA cada subgrupo de trabajo trataba la cuestión ambiental relacionada con su tema, por ejemplo: el subgrupo 8 de política agrícola, el subgrupo 7 de política industrial, el subgrupo 9 de política energética, se organizan en comisiones temáticas y que continuaron trabajando independientemente de la creación de la REMA.

Los objetivos de la REMA en un principio no eran claros y, cuando se precisaron, constituyeron un punto de conflicto con otros temas del acuerdo, sin embargo se estableció que sus objetivos generales consistirían en la formulación de recomendaciones al Grupo Mercado Común (GMC), tendientes a asegurar una adecuada protección al medio ambiente en el marco del proceso de integración. Es decir entregar recomendaciones acerca de cuales políticas seguir y que normas aceptar e incluir como obligatorias para proteger el Medio Ambiente. Los objetivos específicos fueron: contribuir a establecer en materia ambiental condiciones adecuadas de competitividad entre los Estados parte y adecuada competitividad externa de los productos originarios del MERCOSUR.

⁷ REMA, mediante la Resolución 22/92

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

En la segunda reunión realizada en Buenos Aires en 1994, Argentina presentó un documento sobre Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental y propuso, además, un análisis de las legislaciones nacionales sobre residuos en el marco del Convenio de Basilea sobre Transporte Transfronterizo de Residuos peligrosos y su eliminación⁸ para concretar soluciones comunes a nivel regional. Se elaboró una Recomendación acerca de la necesidad de concretar mecanismos legales para regular aquellas actividades que pueden generar impacto ambiental en los ecosistemas compartidos.

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

-Asegurar la armonización de las legislaciones de los cuatro Estados.

-Condiciones ecuanímes de competitividad.

-Prácticas no degradantes del comercio.

-Manejo sostenible en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

-Evaluación del impacto ambiental.

⁸ (Basilea, 1989),

-Mínima eliminación de contaminantes a partir del desarrollo y adopción de tecnología apropiadas limpias y de reciclaje. Con adecuado tratamiento de residuos sólidos, líquidos y gaseosos.

-El menor grado de deterioro ambiental en los procesos productivos regionales y en los productos e intercambio.

-Armonización de procedimientos legales y/o institucionales.

-Criterio ambientales comunes.

-Fortalecimiento de las instituciones para una gestión ambiental sostenible

-Desarrollo del turismo intrarregional con equilibrio ambiental.

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

La quinta reunión, realizada en Montevideo a fines de 1994, trató dos temas excluyentes. El primero, acerca del tratamiento de la continuidad institucional de la REMA, a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto (Diciembre, de 1994), en que comenzará el período de convergencia acordado por este último.

El segundo, la diferencia de criterios en relación con las restricciones no arancelarias. Argentina, Paraguay y Uruguay sostuvieron que los productos provenientes de cualquiera de los Estados parte no debían tener mayor exigencia ambiental que la que tienen para sus propios productos dentro de sus territorios. De no ser así, se generaría una restricción no arancelaria ambiental injustificada. En marcada

diferencia con la posición de Brasil que sostenía el establecimiento de condiciones por parte del país importador. La situación quedó sin resolver y no pudo elevarse una Recomendación al Grupo Mercado Común.⁹

- La proyectada sexta reunión de la REMA, se había propuesto actualizar la estructura institucional y legal del sector ambiental de cada Estado y la presentación de informes sobre el grado de avances logrado por los subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común en materia ambiental.

Por Resolución MERCOSUR GMC 38/95 del Grupo Mercado Común, sobre pautas negociadoras de trabajo, reuniones especializadas y grupoa ad-hoc, convirtió a la REMA en el **Subgrupo de Trabajo 6 “Medio Ambiente”**. Dicho grupo de trabajo tendría como objetivos primordiales:

1-Restricciones no arancelarias: Armonización o eliminación de restricciones no arancelarias con componentes ambientales, Plazo: acción permanente, conforme a la dinámica del proceso de integración del mercado común en el período de convergencia.

-Competitividad y medio ambiente. Promoción de estudios para valorar e incluir los costos ambientales en los costos totales, de manera de hacer ecuánimes las condiciones de protección ambiental y la competitividad Plazo: diciembre de 1997.

-Adopción de normas internacionales para los países miembros y su producción ISO 14.000. Plazo: diciembre de 1997.

-Temas sectoriales. Plazo: una primera parte en diciembre de 1996 y el resto en forma permanente.

⁹ Discusión que actualmente todavía está pendiente y que aparece tratada con mayor detalle cuando veamos las legislaciones o normas ambientales por cada país miembro de Mercosur.

-Instrumento jurídico de medio ambiente MERCOSUR. Plazo: Octubre de 1996, sin cumplimiento.

-Sistemas de información ambiental. Plazo: diciembre de 1996, sin cumplimiento.

En resumen a lo planteado con anterioridad, podemos decir que, El MERCOSUR actualmente es una unión aduanera imperfecta, que tendrá plena vigencia recién el 1 de enero del 2006. En materia ambiental nos encontramos con una serie de acuerdos denominados Tareas Prioritarias y Plazos, basados en los objetivos del Subgrupo de Trabajo 6.

Los avances han sido pequeños, aunque el tiempo transcurrido también es limitado. En la actualidad (Junio del año 2003) la mayoría de estos objetivos no se ha cumplido, otros solo a medias, pero existe el compromiso de llegar a un buen término, ha habido avances en algunas materias, el resultado más importante fue la creación de un documento jurídico que constituyó la propuesta para un Protocolo Ambiental del MERCOSUR, llamado: "Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente" que fuera elevado y su aprobación recomendada al Grupo Mercado Común por dicho Subgrupo. La propuesta era muy amplia, estableciéndose un conjunto de temas que analizaremos más adelante, sin embargo la propuesta ha sido rechazada por el Grupo Mercado Común a fines del año 1997, siendo sumamente cuestionada por Argentina. Sin perjuicio de lo anterior se sigue trabajando por la aprobación de un texto de carácter general y vinculante para los estados miembros. Es importante analizar los puntos más destacados de este Protocolo:

-Incorpora los principios ambientales rectores ya consagrados por las Directrices Básicas en materia de Política Ambiental.

-Establece un sistema de Información Ambiental (SIA) que permitirá conocer el estado de situación en materia ambiental en cada uno de los estados parte.

-Se propone un Sistema de “Sello Verde Mercosur”. La intención es atender a la preferencia creciente por los productos ambientalmente sostenibles incluyendo las normas que regirán y las definiciones de auditorías y fiscalizaciones ambientales, tales como el estudio y la evaluación de impacto ambiental. Todos los productos del MERCOSUR deberían tener el mismo sello de calificación ambiental. La idea es armonizar todos los procesos productivos para evitar la discriminación intrarregional y extrarregional. Se halla en etapa de negociación la Regla de Destino. Este punto al igual que el de los costos ambientales es un punto conflictivo dadas las diferencias entre la legislación argentina y la brasileña en materia ambiental.

-Otro ítem es que la política de preservación del ambiente debe estar dentro de las políticas industriales.

-Se prevén informes bianuales referentes al estado del ambiente de cada Estado parte, en tres temas principales:

- Calidad del ambiente en donde se refleje el estado del medio físico.

- Análisis de las perturbaciones que sufre el ambiente por acción de la actividad humana.

- Medidas de protección ambiental, con exposición de las acciones preventivas y curativas que realicen los gobiernos y los demás sectores de la sociedad.

-También se considera la variable ambiental en los proyectos que impulsan el desarrollo económico regional pero que provocan graves alteraciones ambientales, estableciendo la obligatoriedad de realizar estudio de impacto ambiental en toda la subregión.

-Se contempla entre los compromisos el fomento de la educación ambiental y el desarrollo del conocimiento científico y técnico sobre la materia ambiental. Además, se intenta promover el uso combinado de instrumentos económicos y de regulación directa con el fin de garantizar el desarrollo sostenible .

-Cada área temática es atendida en un capítulo especial. Así se contemplan el costo ambiental, las áreas naturales protegidas, flora, fauna, suelo, aire, agua, diversidad biológica, mercancías peligrosas, emergencia ambiental, etc.

-En materia de bosques promueve la aplicación de estrategias y programas nacionales para la ordenación y la conservación de los bosques y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques, incluidas la forestación, reforestación y actividades de restauración. En otro artículo del proyecto se invita a los Estados partes a cumplir con la “declaración no vinculante” de principios para el logro de un consenso mundial sobre la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todo tipo de bosques.

-Se prevé la marcha de proyectos regionales a fin de solucionar problemas ambientales comunes a la región, tal es el caso del Programa subregional para un desarrollo Sostenible, en el que están involucrados Argentina, Bolivia y Paraguay.

-Dentro de los principios que consagra el documento, figura el “minimalista”. Este principio permite que los Estados parte puedan adoptar libremente medidas ambientales más estrictas que las que determinen en conjunto.

-También se contempla la aplicación del principio de participación ciudadana, facultando a convocar a todos los sectores involucrados en el tratamiento de las cuestiones relativas al proceso de integración.

En resumen, el MERCOSUR presenta países con distinto grado de desarrollo legislativo en materia ambiental. Por ejemplo, Argentina, carece en la actualidad de una legislación que reglamente la internacionalización de los costos ambientales, el desarrollo del otorgamiento de licencia o habilitaciones de todo emprendimiento que impacte al ambiente se encuentra en estado embrionario y, disperso en normativa sectorial, la certificación ambiental.

En Brasil, por el contrario cuenta con una legislación más profusa,¹⁰. Dicha normativa contempla el licenciamiento previo de todo emprendimiento susceptible de contaminar el ambiente y el establecimiento de padrones de calidad ambiental. El presente informe no se detendrá en el grado de aplicación que pueda observar la legislación.

En Chile como miembro asociado, (socio comercial) y no pleno, no hubo un interés y un consenso nacional en torno a los beneficios económicos que traería una asociación al MERCOSUR, los factores ambientales no fueron considerados en la decisión de asociarse; y salvo en foros marginales en los que se plantearon dudas sobre posibles efectos ambientales en distintos sectores o regiones, no se logró estructurar y sustentar esta discusión. El país no ha participado ni en la REMA ni en el Subgrupo Técnico nº6. Peor aún resulta extremadamente difícil obtener información precisa y actualizada sobre el tema ambiental en el MERCOSUR .

Esta asimetría en cuanto a las diferencias entre los Estados miembros conllevaría a que el proyecto de protocolo comentado una vez solucionadas las diferencias se convirtiera en la ley nacional del MERCOSUR, absorbiendo de hecho el comercio intra-zona, cuando los productos no debieran tener mayor exigencia que las de origen.

¹⁰ Reglamentada en la Ley 6938 y su decreto Reglamentario 99.274

El Protocolo sobre Medio Ambiente es visto como un Protocolo reglamentista que, dada su rigidez, puede crear situaciones y barreras para-arancelarias que van en contra del espíritu y objetivos del tratado.

Se propone para subsanar dichos problemas la creación de un acuerdo marco donde se definiera gradualmente la armonización legislativa y cada subgrupo defina sectorialmente cada uno de los aspectos dentro de ese acuerdo.

Hasta la fecha nos encontramos con un documento no aprobado, pero con la necesidad de contar con un instrumento jurídico de Medio Ambiente para el MERCOSUR que zanje las cuestiones reseñadas. No obstante con el correr del tiempo y con el trabajo de la REMA y el Subgrupo de Trabajo Nº 6 se han producido avances en la materia, que son los antes señalados, que sin ser una legislación completa sobre Medio Ambiente, ha permitido, al andar, solucionar por la general algunos temas ambientales que decían relación con el comercio.

Sin Embargo dentro de las Resoluciones que adoptó el Grupo Mercado Común en la temática ambiental podemos citar:

-La 53/93 sobre la adopción del código de conducta regional para la introducción y liberación del Medio Ambiente de agentes de control biológicos.

-La 46/93 que aprueba el Reglamento Técnico Mercosur de aditivos, aromatizantes y saborizantes. Establece cuales son las normas y procedimientos obligatorios que deben cumplir los aromatizantes y saborizantes de los productos que circulen en el MERCOSUR y que se exporten desde el MERCOSUR .

-La 10/94 que aprueba las Directrices Básicas en materia de política ambiental. (consiste en el documento ya antes analizado), establece objetivos generales en materia ambiental.

-La decisión 2/94 que aprueba el acuerdo sobre Transporte de Mercancías peligrosas en el MERCOSUR.

-La Resolución 3/92, conforme a la cual se establecieron criterios Generales de envases y Equipamientos Alimentarios en Contacto con Alimentos. se establece que los envases y equipamientos destinados a entrar en contacto con los productos alimenticios que se comercialicen entre los estados partes del MERCOSUR, deberán cumplir con las exigencias establecidas en este documento . Estableciendo todo un procedimiento específico.

-La resolución 62/92 que adopta el Código Alimentario FAO/OMS sobre residuos de plaguicidas en productos agrícolas, etc. Busca que los países armonicen las normas sobre residuos de plaguicidas que puedan afectar a productos agrícolas, los países del MERCOSUR se comprometen a cumplir con la normativa del Codex Alimentarius FAO/OMS.

5- AMBIENTE Y COMERCIO EN MERCOSUR

5.1.-Planteamiento del Problema

La casi totalidad de los países del mundo, participan en un contrato que rige sus vínculos en materia comercial. Este contrato se denominó: “Acuerdo general sobre Aranceles y Comercio”, más conocido como GATT.

Fue en 1995, con la finalización de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y con la consecuente creación de la OMC, Organización Mundial de Comercio. El GATT pasó a formar parte de la estructura de dicha organización, como capítulo relativo al

comercio de bienes, conjuntamente con los nuevos acuerdos sobre “Comercio de Servicios” y “Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio”.

El objetivo del GATT es el de elevar los niveles de vida y aumentar la producción y la demanda mundial, a través de negociaciones mutuamente ventajosas que tiendan a liberalizar el comercio y eliminar la discriminación entre las partes contratantes o los países miembros; Sin perjuicio de este objetivo fundamental se contemplaba, pero no en forma explícita o directa, la adopción de medidas para proteger y preservar el Medio Ambiente.

La OMC incluyó dentro de sus objetivos la condición del desarrollo sustentable y la preservación y conservación del Medio Ambiente dentro de sus objetivos fundamentales, en conformidad con las decisiones de la última Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED).

El GATT, establece que para dar cumplimiento con su fin fundamental se hace necesario actuar a través de principios previamente configurados, estos son:

-La Cláusula de Nación Más Favorecida: del artículo I, implica que cualquier ventaja o beneficio que se concedan dos o más países miembros, inmediatamente queda extendida a todos los demás .

-La Lista de Concesiones: del artículo II, que incluyen para cada miembro de la OMC todas las ventajas que éste ha otorgado a los demás miembros en materia arancelaria y de medidas no arancelarias. Implica que esas ventajas o concesiones no pueden modificarse sino a través del artículo XXVIII, Renegociación de Concesiones, procedimiento que

conlleva obligaciones de compensación o la posibilidad de sufrir represalias, en caso de que no se alcance un acuerdo a satisfacción de los países afectados por la modificación de las concesiones originales.

Las listas, que se anexan al Acuerdo General, son parte integrante del mismo, es decir que generan obligaciones al igual que las disposiciones del Acuerdo.

-El Tratamiento Nacional del Artículo III, que determina que un producto, una vez que se ha introducido al país, no puede ser tratado en forma menos favorable que el producto nacional similar.

-Prohibición de Restricciones Cuantitativas: Tiene por objeto evitar que se aumente la protección consolidada en las listas de Concesiones a través de medidas de restricción no arancelarias. Artículo XI.

-Prohibición de Subsidios a las Exportaciones,. Artículo XVI.

Estos son los principios básicos creados por el GATT y tomados por la OMC como continuador de sus políticas y que deberían atenerse las disposiciones medioambientales relacionadas con el comercio por cada estado, es decir, en cuanto al comercio, los países miembros de la OMC, están en la obligación de actuar de acuerdo a estos principios. Pero que sucede cuando uno de ellos vulnera el Medio Ambiente en un país o región determinada, cuando no sea conveniente o prudente actuar de acuerdo a ellos, ya que el daño medioambiental es significativo.

En relación a esto, la gran problemática se produce en torno a que pueden existir medidas medioambientales que tengan efectos de prohibición o restricción de comercio o que se apliquen subsidios para preservar o conservar el Medio Ambiente o favorecer ciertas producciones o métodos de producción compatibles con este objetivo, entonces estas medidas están favoreciendo una cierta producción amparadas en el principio de protección del Medio Ambiente. Luego estos principios son

muy importantes para determinar cual medida realmente tiene por objeto proteger el Medio Ambiente y se adecua a uno de los principios y cual es solo una práctica proteccionista que está encubierta bajo el postulado de proteger el Medio Ambiente. Por el contrario existen medida que realmente tienen por objeto proteger el Medio Ambiente y que no constituyen una barrera injustificada al comercio.

Es en este sentido que el Artículo XX establece restricciones ambientales al comercio:

Letras: b) , relativa a la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal y g), referida a la conservación de recursos naturales, cuando se aplique, restricciones o prohibiciones de importación, siempre que esas medidas estén acompañadas de medidas similares de restricción de la producción o el consumo interno.

Es decir, que podrían aplicarse medidas comerciales para proteger o conservar el Medio Ambiente, siempre que estas medidas sean congruentes con las excepciones ya mencionadas del Artículo XX.

Ahora surge un gran problema, cual es que los países integrantes de la OMC podrán establecer medidas restrictivas al comercio a nivel nacional si son atentatorias a las letras b y g del artículo XX, pero deberán adecuarse estas medidas a las disciplinas multilaterales, entonces es un problema interpretativo el determinar la compatibilidad entre las medidas a adoptar.

En este sentido y como estamos tratando el tema de Mercosur, muy importantes han sido los aportes realizados por los países miembros, a través de un grupo de interés conocido como Grupo de CAIRNS, que está conformado por 14 países importadores productores y exportadores agrícolas que no subsidian o tienen un bajo componente de subsidios en su agricultura, entre ellos Uruguay, Brasil, Argentina, Paraguay.

Estos países desempeñaron un papel importante en la negociación del Acuerdo sanitario y Fitosanitario de la Ronda de Uruguay , que es una primera interpretación de las disposiciones del artículo XX b).

A partir de la finalización de la Ronda Uruguay, con la creación de la OMC, las conclusiones y recomendaciones de los grupos especiales pasaron a ser obligatorias a diferencia de lo que existía antes, que no tenían fuerza vinculante.

Para rechazarlas debe existir consenso inverso, es decir la oposición de todos los miembros de la OMC.

De tal forma y en el campo específico del Medio Ambiente, vinculado con la salud humana, animal y vegetal se pueden establecer limitaciones comerciales, pero estas medidas deben ser interpretadas positivamente a través del acuerdo interpretativo de la excepción del Artículo XX , y además se cuenta con un mecanismo de solución de diferencias de carácter vinculante y su Secuencia es la siguiente:

-Primeramente se recurren a entendimientos o soluciones amistosas: todos los países deben prestarse a consultas cuando ello le sea requerido por otros países miembros, y llegar a una solución entre ellos sobre la cuestión planteada.

-Si no se llega a solución, intervendrán todos los miembros del GATT actuando colectivamente

-Si no se llega a una solución se elegirán Grupos especiales o paneles que actúan como lo hacen los tribunales en los conflictos internos, dictando Recomendaciones y Conclusiones obligatorias para los estados partes.

Otros Acuerdos normativos relacionados con el Medio Ambiente, resultantes de la Ronda de Uruguay, son los obstáculos Técnicos al Comercio y de Subvenciones y Medidas Compensatorias.

El primero de ellos que se refiere a estándares de calidad de productos agrícolas industriales y servicios, conjuntamente con el Sanitario y Fitosanitario, son de gran importancia a los fines de establecer los criterios a los que se deben ajustar los países cuando aplican medidas destinadas a preservar, conservar, defender la salud humana, animal y vegetal, y en cuanto al establecimiento de normas técnicas y procedimientos de testeo relativo a productos y métodos y procesos de producción, que involucran a una gran parte del espectro medio ambiental. Tema que veremos en el siguiente título.

5.2.- Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC

Aproximadamente dos años antes de la finalización de la Ronda de Uruguay, se produjo el primer dictamen de un Grupo Especial, en forma de conclusiones y recomendaciones, sobre medidas de restricción del comercio por razones de conservación de recursos renovables.

Este hecho permitió apreciar la necesidad de perfeccionamiento e interpretación de la normativa multilateral ante la aparición de exigencias medioambientales.

La decisión del Grupo Especial coincidió con la iniciación de un debate en el Consejo del GATT, respecto de los vínculos entre Medio Ambiente y Comercio. Este debate sentó las bases del mandato que a la postre resultaría el Comité de Comercio Y Medio Ambiente de la OMC

Fue en Marrakech, donde los ministros de Comercio acordaron crear un comité de Comercio y Medioambiente, Organismo que se

encargaría del análisis, situaciones y problemas mundiales entre el comercio y el ambiente; Con amplias atribuciones en todos los ámbitos del sistema multilateral de comercio. Tiene funciones analíticas como preceptivas: identificar las relaciones entre medidas comerciales y ambientales con objeto de promover el desarrollo sostenible, y hacer recomendaciones cuando sea necesario introducir modificaciones en las disposiciones del sistema multilateral de comercio.

La labor de este Comité de Comercio y Medio Ambiente se ha guiado por dos importantes parámetros. El primero es que la competencia de la OMC en materia de coordinación de políticas en este ámbito se limita a los aspectos de las políticas ambientales relacionados con el comercio que puedan tener efectos comerciales significativos para sus miembros. En otras palabras, no existe el propósito de que la OMC se convierta en un organismo encargado de cuestiones ambientales, ni que asuma la función de examinar las prioridades ambientales nacionales, mediante el establecimiento de normas ambientales, o el desarrollo de políticas mundiales sobre el medio ambiente; eso seguirá estando a cargo de los gobiernos nacionales y de otras organizaciones intergubernamentales mejor adaptadas a la tarea . El segundo es que si a través de la labor del Comité se identifican problemas en la coordinación de las políticas de protección del medio ambiente y fomento del desarrollo sostenible, las medidas que se tomen para resolverlos tienen que sostener y salvaguardar los principios del sistema multilateral de comercio.

En lo que se refiere al MERCOSUR, tanto en el tratado de Asunción como en sus Protocolos complementarios y Acuerdos suscritos con otros procesos de integración y países, en sus disposiciones ambientales se remiten a los Acuerdos de la OMC; Es decir las actuaciones comerciales de los países partes son aceptadas mientras no sean contrarias a los acuerdos nacidos en la OMC.

El Tratado de Asunción constitutivo del MERCOSUR, no reguló expresamente la relación existente entre el nuevo bloque subregional y los acuerdos del GATT. Existió consenso en torno a que el acuerdo MERCOSUR no es incompatible con el GATT, en razón de la decisión de 28 de noviembre de 1979, adoptada por las partes contratantes del GATT, relativa al trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo denominada “cláusula de habilitación”, que permite el otorgamiento de preferencias arancelarias y determina las condiciones en que pueden establecerse las no arancelarias de concesiones otorgadas mutuamente por países en desarrollo en el marco de acuerdos comerciales generales o regionales como MERCOSUR.

En conclusión los miembros de MERCOSUR en los acuerdos suscritos que se remitan a la OMC como referencia normativa ambiental, se sujetarán a los acuerdos y principios generales que han nacido en el seno de esta organización y a las medidas y recomendaciones dictadas por el Comité de Comercio y Medio Ambiente pertenecientes a la OMC, pero si se mantuvieran discrepancias o conflictos entre estados , existe un procedimiento de solución de controversias que debería ser utilizado.

5.3.- Conclusiones al Tema Comercial en el Ámbito de MERCOSUR

5.3.1.- Planteamiento del Problema

El objetivo primario del MERCOSUR consiste en la búsqueda de una integración económica teniendo como principales objetivos a lograr, la liberalización comercial y la eliminación de barreras no arancelarias.

Ante la existencia de este objetivo principal se hace necesario una regulación del comercio debido a los posibles daños al medioambiente en los distintos países que integran el MERCOSUR. Se consagra la factibilidad de establecer restricciones ambientales al comercio.

El Tratado de Asunción en este aspecto se remite al Tratado de Montevideo de 1980, de creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), el que a su vez se inspira en otro Acuerdo de Cartagena, el que a su vez se remite al conocido artículo XX del GATT.

De acuerdo al marco normativo anterior se establece que el Tratado excluye como restricciones comerciales aquellas medidas referidas a aspectos tales como la protección de la vida, la salud personal, animal y vegetal, es decir serían válidas aquellas medidas o normas establecidas por un país miembro de Mercosur, que restringiera el comercio, ya sea limitándolo o prohibiendo la circulación de ciertos productos debido a que producen un daño directo a la salud de la persona humana, animal y vegetal.

Entonces podemos decir que acá se encuentra situado el punto de la discusión intra Mercosur, esto es determinar qué restricciones paraarancelarias se eliminarán en tanto corresponden a barreras injustificadas y por otro lado determinar que es una barrera ambientalmente legítima, donde es clave fijar los criterios de legitimidad; Y establecer un procedimiento para armonizar las normas consideradas válidas por cada uno de los países miembros.

La armonización consistiría en un proceso de dar reconocimiento a normas dentro de los países miembros que tienen por objeto proteger el

Medio Ambiente y no constituyen barreras al comercio injustificadas, aceptándolas y tratar de crear una normativa similar al interior de los Estados.

De la lista manejada por MERCOSUR de barreras no tarifarias que son armonizables, por lo menos veinte presentan aspectos ambientales, por ejemplo:

Prohibición de importación de detergentes no biodegradables y de agroquímicos que causen daño al ambiente; autorización previa para la importación de herbicidas y de residuos y desperdicios industriales tóxicos y peligrosos; prohibición de la importación de vegetales y sus partes, insectos nocivos para las plantas, cultivos de bacterias, etc; inspección previa para la importación de frutas secas y secas o deshidratadas.

Debido a lo complicado de llegar a un acuerdo por las características propias en las distintas legislaciones internas, además de un nivel cultural heterogéneo y una producción distinta y diversificada de cada uno de sus miembros, se han producido una serie de casos en los países miembros; así Brasil logró mantener sus restricciones a la importación de detergentes que no son biodegradables desde los otros países del MERCOSUR, donde todavía se producen, luego que se produjeran grandes problemas en los ríos del Estado de Sao Paulo. En Uruguay ha existido un debate público ante la introducción de fertilizantes desde Brasil, por el miedo a recibir lodos tóxicos y en el manejo de las zonas francas.

5.3.2.- Avances en la Materia

Sin perjuicio de lo complicado del tema, debido a que en juego se encuentran y se topan muchos intereses económicos, se han logrado

algunos avances que auguran un positivo desarrollo ha futuro, Aparte de las Resoluciones que mencionamos con anterioridad, se han realizado y materializado una serie de acuerdos:

-Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000 (Mercosur 2000), Es un Programa de carácter gubernamental que ha sido aprobada por el Consejo del Mercado Común en 1995, entre sus acuerdos se establece que la armonización sanitaria y fitosanitaria deben estar destinadas a la protección de la vida y la salud de las personas y los animales, como premisa esencial.

Además contempla un código de defensa del consumidor para el espacio aduanero, e incluye en el capítulo de la dimensión global de la integración al Medio Ambiente , poniendo como objetivo el formular estrategias y directrices que garanticen su protección.

-Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA), (ya analizada anteriormente), a partir de 1993, esta tomó una agenda muy amplia, pero circunscrita a lo que califica como condiciones justas de competitividad, y aprobó una guía básica.

-Subgrupo Técnico 6, Comenzó a funcionar en 1995, tras el acuerdo de Ouro Preto. Estableció acuerdos y propuestas en materia ambiental en relación al comercio (ya fue tratado).

-Protocolo de Defensa del Consumidor: Fue solicitado por el GMC en 1994, y elaborado por un Comité Técnico. En la redacción de la propuesta se enfrentaron temas claves, como los derechos de los consumidores y la publicidad. El acuerdo que debía ser firmado en diciembre de 1997, no prosperó por la oposición de Brasil, ya que implicaba rebajar los estándares brasileños en esta materia.

-Reuniones de ministros del Medio Ambiente, iniciadas en 1995, no representan un organismo propio del Mercosur, y han tenido lugar de forma irregular. Incluso, no existen vínculos formales de esos encuentros

con el Grupo Mercado Común o el Consejo del Mercado Común. Sin embargo constituyen una fuente importante de presión a estos organismos para la dictación de normas y acuerdos.

-Reuniones sobre medio ambiente en el Mercosur (Ecosur).

Son encuentros que se organizan con respaldo gubernamental, y permiten la participación del sector académico y ambientalista. Tampoco constituyen un espacio formal del Mercosur, aunque recientemente lograron el reconocimiento oficial.

6- NORMAS ISO 14.000

6.1.- Caracteres Generales

La Organización Internacional para la Normalización (ISO), con base en Ginebra, Suiza, fue fundada en 1946, y actualmente sus miembros son 111 naciones y organizaciones regionales de normalización. Las organizaciones nacionales de normalización pueden ser entes gubernamentales, cuasi-gubernamentales o asociaciones privadas de la industria. Algunos países no tienen representación en la ISO, porque carecen de organizaciones de normalización.

La ISO tiene hoy más de doscientos Comités Técnicos (CT) que crean y revisan normas. Estos organismos cubren un amplio rango de áreas y temas, y su trabajo por lo general se basa en prácticas existentes. El CT 176, por ejemplo. Creó la serie ISO 9.000 para la gestión de calidad, y basó su trabajo en aproximadamente diez años de acción en normas de calidad a escala nacional en organizaciones de normalización principalmente en el mundo industrializado.

Las normas ISO han sido aprobadas ampliamente por la industria, y en algunos casos incorporadas en los lineamientos y regulaciones de los gobiernos. Cualquier norma ISO desarrollada por un CT resulta de un acuerdo entre las organizaciones miembros, según un proceso establecido.

Una vez aprobadas las normas ISO pueden ser incorporadas en las especificaciones y lineamientos voluntarios nacionales de normas técnicas. De este modo, se crea un lenguaje internacional para facilitar el comercio entre compañías, dado que el sistema busca una equivalencia técnica y consistencia en los insumos y productos. Es así que las industrias y compañías que comercian con otras firmas tienden a utilizar ISO extensivamente.

La serie ISO 14.000 presenta un conjunto de normas genéricas para el sistema de gestión ambiental. Su propósito es dar al sector privado, y a otros que puedan usarlas, un marco de referencia para manejar sus aspectos ambientales. Existen dos clases de normas dentro de las series ISO 14.000: las de Especificación y las de Orientación ¹¹, Todas las normas ISO son numeradas.

Las normas de especificación son instrumentos prescriptivos; describen lo que una compañía debe o no debe hacer de manera de obtener la certificación. La ISO 14.001 es un esquema básico para el sistema de gestión ambiental de la compañía y es la única norma de especificación en la serie ISO 14.000. Las negociaciones para esta norma, comenzaron en 1991, y fue adoptada como una norma internacional por la ISO en junio de 1996.

¹¹ (specification and guidance standards).

La norma ISO 14.001 es un documento prescriptivo que sirve de pauta para la evaluación y certificación de la compañía. Respecto de la certificación, puede ser aplicada a toda una compañía, a algunas de sus sucursales, o a una parte de sus operaciones. Estas decisiones las debe tomar la compañía. Las compañías que busquen la certificación en ISO 14.001 deberán tener el Sistema de Gestión Ambiental (SGA) funcionando antes de postular a la certificación. Una vez que la compañía crea haber cumplido los requerimientos, puede autocertificarse, o contratar a un certificador para su certificación. El proceso de certificación bajo ISO todavía no está completamente definido. Por ejemplo, no está claro si una consultora que implementa el SGA pueda ser también la que registre. Hasta el momento parece ser así. Una vez que una compañía es certificada y registrada en una norma ISO, recibe un certificado y puede ser listada en un registro o directorio publicado por el organismo certificador.

La norma ISO 14.001 establece que el SGA debe contener los siguientes elementos: una política ambiental, una evaluación de los aspectos ambientales y de las obligaciones voluntarias y legales, un sistema de gestión, una serie de auditorías internas periódicas e informes a la gerencia, una declaración pública que se está implementando la norma ISO 14.001.

Las normas de orientación son usadas para clarificar requisitos y entregar definiciones. Las numerosas normas orientadoras de la serie ISO 14.000 pueden ser divididas en dos grupos: de evaluación organizacional, que cubren temas como auditorías y evaluaciones de desempeño ambiental. Las normas de evaluación de productos incluyen lineamientos para el ecoetiquetado (ecolabeling), evaluaciones de ciclo de vida y

aspectos ambientales de normas de productos. Mientras el marco de referencia básico para muchas de estas normas ya ha sido definido, algunos de los subcomités están todavía en el proceso de determinar los detalles específicos.

Tal como se ha mencionado, bajo las reglas del GATT, las organizaciones del sector privado, como ISO tienen autoridad para definir normas internacionales con estatus legal, según el Acuerdo de Barreras Técnicas al Comercio. Como un aspecto primordial dentro del campo de medidas sobre salud y de estándares de calidad es la Armonización, tomando en cuenta las decisiones que se van adoptando a través de negociaciones en los organismos internacionales pertinentes identificados en los acuerdos respectivos. Estos organismos son: en materia Sanitaria y Fitosanitaria, el Codex Alimentario, la Oficina Internacional de Epizootias y la Convención de Protección de Entidades vegetales, respecto a Obstáculos Técnicos, la Organización Internacional de estándares (ISO). El propósito es el de llegar a un alto grado de coincidencia respecto de las medidas y el nivel de riesgo aceptable por los países miembros

Otro punto importante consiste en determinar que la legislación nacional que establezca restricciones al comercio, se adecue a una normativa multilateral, Cuando las medidas nacionales se aparten de los estándares de los organismos internacionales el país involucrado deberá proveer pertinente justificación científica y soportar la carga de la prueba de tal justificación., esta corre por cuenta del país que aplica medidas más estrictas que las que corresponderían a los estándares internacionales.

El resultado de lo anterior consiste en que las normas internacionales ISO pueden tener más estatus, a través de sus lazos con

sanciones del GATT, que normas nuevas o existentes establecidas a través de otras organizaciones intergubernamentales y procesos como el de agencias de Naciones Unidas.

Lo anterior tiene importantes consecuencias para los gobiernos: cuando deciden definir nuevas normas o revisar normas ya existentes, deben ahora tomar en consideración las normas ISO. Si los gobiernos ignoran las normas ISO cuando definen sus propias normas nacionales o subnacionales, entonces la norma podrá ser impugnada por gobiernos extranjeros como una barrera técnica al comercio. Ésta podría constituir una nueva barrera para los gobiernos en el desarrollo de políticas innovativas.

Este tema aparece como controvertido, en el sentido de establecer si las Normas ISO, brindan una real protección al Medio Ambiente o solo son normas para establecer estándares generales de producción, que en sí mismas no contienen un mandato orientado a preservar el Medio Ambiente.

Si bien el tema es discutido, podemos sacar como conclusión que las normas ISO 14.000 garantizan la protección ambiental en las siguientes materias:

-Los sistemas de gestión ambiental (SGA) ayudan a las compañías a planificar y documentar las mejoras ambientales a través de revisiones sistemáticas y auditorías para verificar el cumplimiento de objetivos.

-Dada la creciente conciencia ambiental en la comunidad, y considerando que llevar a cabo un proyecto de un modo ambientalmente correcto es hoy una necesidad, la certificación ambiental puede ser vista como una ventaja económicamente eficiente en el mediano a largo plazo.

-Dada la creciente preocupación ambiental de instituciones financieras, la certificación ambiental podría influir en la capacidad de las organizaciones para conseguir fondos, negociar préstamos y atraer inversionistas.

6.2.- Normas ISO EN MERCOSUR

La participación y grado de influencia de los países en desarrollo en la elaboración de las normas, en particular ISO 14.001, ha sido mínima. Esto lleva a pensar que las normas poco representan de la realidad y preocupaciones de los países de la región.

A continuación se presenta un resumen de lo que ha sido la participación de los países de Mercosur en el tema:

En Chile, como miembro asociado la situación ambiental legal está en transición. Existe un marco de referencia bastante claro dado por la ley de Bases del Medio Ambiente. En estos últimos años, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ha mostrado un buen desempeño. Sin embargo, está aún pendiente la dictación de numerosas normas de calidad y emisión, y además existen reservas respecto de la calidad de fiscalización.

De lo anterior se concluye que la serie ISO 14.000, y la certificación ISO 14.001 en particular, podrían significar un mejoramiento del desempeño ambiental de las compañías si se lograra avanzar en la dictación de las normas ambientales pendientes. Es decir, es fundamental que las autoridades fijen valores y límites de desempeño ambiental, y que aseguren que las iniciativas de autorregulación de las industrias sean

usadas como vehículos para cumplir o superar estos objetivos ambientales públicos .

Adicionalmente, es necesario que las autoridades refuercen su capacidad de fiscalización de aspectos ambientales.

De acuerdo a los requerimientos de la OMC, cada país miembro debe homologar las normas internacionales de manera que efectivamente puedan ser utilizadas. La homologación consiste en la traducción de las normas, desde el inglés al español. Deben cuidar que si hay modificaciones al texto original, éstas no signifiquen barreras al comercio. El Instituto Nacional de Normalización, en Chile es el encargado de esta tarea, junto a la cooperación de representantes del sector forestal y minero, además de funcionarios públicos y académicos, ha procedido a homologar las siguientes normas:

-14.001: Sistemas de gestión ambiental, especificación con guías para su uso, que definen el marco de trabajo básico para sistemas adecuados de gestión ambiental.

-14.004: Sistemas de gestión ambiental, directrices generales sobre principios, técnicas y sistemas de apoyo.

-14.010: Sistemas de gestión ambiental, principios generales

-14.011: Directrices para auditoría ambiental, procedimientos de auditoría, auditoría de sistemas de gestión ambiental

-14.012: Directrices para auditoría ambiental, criterios para calificación para auditores ambientales.

En Brasil, en un inicio el proceso de certificación ambiental incorporó a tan sólo siete empresas. Este número sin embargo se ha incrementado hasta llegar actualmente a 22 empresas certificadas por la

ISO 14.001, ha sido un número significativo en un plazo muy breve de tiempo.

Es sector empresarial brasileño, por su parte, está consciente de que las normas ISO 14.000 pueden funcionar como una barrera comercial y generar pérdida de mercados para algunos sectores exportadores. Existe un amplio consenso en cuanto a la necesidad de evitar esta pérdida, razón por la cual la industria ha empezado a modernizarse, con vistas a obtener la certificación que abre espacios en el mercado internacional.

Actualmente solo un 15 por ciento de las mayores empresas del país poseen un sistema de gestión ambiental, pero del resto alrededor de un 30 por ciento se encuentra en etapa de implementación de este tipo de programas.

Pero en cuanto a la gestión ambiental de las pequeñas y medianas empresas del país, en los estados del sur y del sudeste todavía predomina una visión reactiva en relación con el Medio Ambiente. Las empresas no han establecido sistemas formales de gestión ambiental y cualquier acción en esta área se inspira en las exigencias de las autoridades ambientales del país.

Uruguay: Ninguna empresa Uruguay ha sido certificada bajo la serie ISO 14.000. En la actualidad existen 31 empresas con certificaciones en la serie ISO 9.000, y varias se encuentran preparándose para solicitar certificados en la serie 14.000. La Cámara de Industrias del Uruguay y el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT) han realizado o apoyado varios cursos y seminarios sobre este punto, algunos de ellos dictados por expertos extranjeros. En algunos casos se han contado con el apoyo de la

Dirección Nacional de Medio Ambiente (Dinama). Estas actividades muestran que hay interés en promover y aplicar estas medidas en el país.

Las entidades certificadoras son el propio UNIT, y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). UNIT es una organización de derecho privado, sin fines de lucro, y cuyos socios son instituciones privadas, paraestatales y estatales (incluidos ministerios). LATU es un organismo paraestatal, que se mueve en el derecho privado. La Cámara de Industrias y UNIT formalizaron un acuerdo por el cual se constituyó un Comité Técnico de Normalización, y actualmente se encuentra traduciendo las normas y estudiando su homologación para presentarlas como normas UNIT-ISO.

Como conclusión y atendiendo a las escalas Uruguayas, es claro que en un futuro cercano algunas empresas otorgarán esta certificación. Sin embargo, es dudoso que este tipo de certificaciones proliferen. En efecto, dado el perfil agropecuario de la exportación son mucho más relevantes otro tipo de certificaciones, como las etiquetas verdes.

Paraguay por su parte, no está incluido como Cuerpo miembro ISO y sus Organizaciones Representativas Asociadas. Las empresas Paraguayas exportadoras de productos o servicios tienen un incentivo especial para entender la ISO 14.001 y regirse por ella, dado que siete de los once socios comerciales principales de Paraguay, que componen aproximadamente el 35 por ciento de su mercado total, están estudiando la ISO 14.000. Estos países incluyen a Estados Unidos y a los miembros de la Unión Europea.

El Comité Mercosur de Normalización (CMN), cuya creación surgió por la Resolución 2/92 con inicio de actividades en 1993, tiene como objetivo armonizar y elaborar las normas en el ámbito voluntario. En Paraguay, la integración le da el Instituto nacional de Tecnología y

Normalización (INTN), fundado en 1963 y de carácter estatal. El CMN planea elaborar las normas regionales de carácter voluntario, promover la cooperación de los miembros para facilitar la armonización de sus normas, armonizar las posiciones políticas y técnicas de sus miembros en la normalización internacional y actividades conexas, promover la capacitación y fomentar el desarrollo de sistemas de certificación y su reconocimiento mutuo. Dentro de este Comité existe un comité sectorial de Medio Ambiente con secretaría técnica en Brasil, cuyo ámbito de actuación es la normalización en el campo de los sistemas y herramientas de gestión ambiental. Lamentablemente, de los 16 Comités sectoriales en funcionamiento dentro del CMN. Ninguno de ellos tiene a Paraguay como secretaría técnica.

El CMN ha puesto como prioridades para sus antecedentes y áreas de trabajo las normas internacionales como ISO, EEC, ITU; luego, las normas regionales Copant, seguidas de las normas CEN/Cenelec, las normas nacionales, etc.

7.- CONCLUSIONES AL TEMA AMBIENTAL EN MERCOSUR

7.1.-Conclusiones Generales

El tratado de Asunción constituye el marco general al tema ambiental en MERCOSUR, sin embargo no se refiere jamás al tema ambiental en forma orgánica, a diferencia en materia de liberalización comercial, no se ocupa de resolver cuales serán las políticas de medioambiente en MERCOSUR, no establece normas vinculantes y los avances logrados han sido fruto de intensas negociaciones entre sus miembros, generalmente sobre productos específicos sin existir una

legislación general y obligatoria. Lo anterior es de especial gravedad si se toma en cuenta que se postula una reducción y eliminación sustancial de medidas para-arancelarias cuya causa sea la conservación del medio ambiente; Si no se logra una legislación común o al menos acuerdos bi o multinacionales entre los miembros, el daño ambiental será irreparable ya que el aumento de la producción será en desmedro de los recursos ambientales. Sin embargo actualmente solo estamos viviendo el inicio de este proceso, no hay un acuerdo general y los miembros de MERCOSUR no concilian sus posiciones en crear requisitos generales de producción que respeten el ambiente, es la gran discusión entre Argentina y Brasil, los países más importantes del Acuerdo, el primero acusa a Brasil de tener altos estándares ambientales en la producción, lo que limita la entrada de productos Argentinos a este país y lo que constituiría una medida para-arancelaria, por su parte estos altos estándares no son cumplidos por los productores Brasileños, ya que existe muy poca fiscalización de su parte. Brasil a su vez acusa a Argentina de pedirle constantemente rebajar sus estándares, lo que significaría una desprotección mayúscula y un retroceso en cuanto a legislación ambiental en MERCOSUR.

Es así como nos encontramos en este momento en el avance ambiental. No obstante el Grupo Mercado Común ha aprobado una serie de Resoluciones que constituyen la base de la normativa ambiental de MERCOSUR, asimismo se ha avanzado en el tema de la aceptación de introducción de normas ISO 14.000 en los procesos internos y se ha creado un plan a futuro que contempla la armonización normativa sobre diversos temas de carácter ambiental.

Esta ha sido la política ambiental en MERCOSUR se busca una armonización de legislaciones y no una política global del MERCOSUR que implique homogenización de legislaciones, ello nos parece de especial gravedad puesto que no se pueden aplicar diversas políticas a

un mismo Medio Ambiente (por ejemplo: áreas fronterizas o especies en peligro de extinción en ambos países) y por otro lado surge un importante escollo en la aplicación de esta armonización de legislaciones:

a-Se plantea el problema de fiscalización de cada país miembro. Podrá exigir el MERCOSUR que se respeten los ordenamientos internos, existen sanciones en caso de infracción, etc?. Consiste en un grave problema a solucionar, actualmente los mecanismos no existen, pero si hay voluntad de los miembros en incorporarlos es perfectamente válido por ejemplo la creación de un gran órgano fiscalizador con competencias provenientes de MERCOSUR, que funcione con total autonomía de cada país, que tenga por objeto velar por el cumplimiento de la normativa, que si bien no fuere general, al menos que se cumplan los acuerdos entre los miembros.

b-Otro problema se suscita es que sucedería si un ordenamiento jurídico de un estado determinado no es verdaderamente eficaz para resolver el problema ambiental dado y por el contrario genera graves daños aún existiendo normativa que regula este tipo de actividad y que es ineficiente. Este es el tipo de problema que deben solucionar los miembros, la creación de una norma general es el gran paso.

c-Desde un punto de vista comercial también existen problemas, como es el caso en virtud del cual un estado mantiene medidas o estándares más bajos en cuanto al área de la producción, mientras que otro miembro de MERCOSUR mantiene estándares más altos o más rigurosos, aquí surge la necesidad de regular las condiciones y requisitos de producción y entrada de productos de un país a otro, ya que el país con estándares más bajos sacaría ventaja de esta situación y tendría una producción con costo comparativamente más baja que la del otro

miembro, que incluiría en los costos las acciones tendientes a disminuir o eliminar el daño ambiental por producción¹².

En conclusión, podemos observar que el tema ambiental trasciende las barreras de los países miembros, es un tema supranacional y, por lo tanto, del mismo carácter debieran ser las medidas adoptadas por los estados, especialmente si se encuentran dentro de un proceso de integración, que al reducir los aranceles aduaneros, se produce, un aumento del comercio que lleva una consiguiente mayor presión sobre los medios naturales.

Ahora bien, si no se alcanza esta supranacionalidad, ya sea por que no es un fin mismo del Tratado, o por que no están dadas las condiciones actualmente en la región para lograrlas, se debería a lo menos contar una norma mínima más o menos homogénea y ayudar a sustentarla, les resta alcanzar un similar grado de avance en lo que concierne a la legislación aprobada y aprobarse. Este último punto constituye un aspecto importante, el de asegurar que la legislación sea efectivamente puesta en práctica, y que existan las autoridades y los medios para controlar y garantizar su cumplimiento, para que de esta manera no se paraliquen los fines de esta Unión Aduanera y económica, puesto que todo proceso de esta naturaleza tendrá su tope, en el cual el colapso será inminente, si su progreso y desarrollo deja de lado el tema ambiental.

Como conclusión final, se establece que en la situación actual la estructura y marcha del MERCOSUR brinda una limitada atención a los temas ambientales y, consecuentemente no asegura un programa de

¹² internalización del costo ambiental al proceso de producción.

desarrollo sustentable en la región. Esto se basa en que la estructura es todavía débil, y el tema ambiental queda supeditado al comercial. Por ello es muy difícil lograr las transformaciones que requiere un programa de desarrollo sustentable.

A pesar de la conclusión negativa el Tratado presenta una buena coordinación a nivel multilateral que es uno de los parámetros que consagra las directrices.

Además presenta espacios políticos, que son necesarios para el establecimiento de una política comunitaria en desarrollo sustentable, incluso estos espacios son mayores que en otros tratados existentes como por ejemplo el Nafta, que a pesar de que en él existen mejores estructuras para la temática ambiental, no posee los espacios políticos que presenta el MERCOSUR . Entre ellos encontramos: el Foro Consultivo Económico Social, que integra delegaciones de empresarios y sindicalistas, y la Comisión Parlamentaria Conjunta.

Es importante la participación en las decisiones del MERCOSUR en igualdad de condiciones de los miembros, a diferencia de lo que ocurre en otros Procesos de integración donde la representación es proporcional al PIB que poseen en relación al total. Un ejemplo de esto es el caso de Uruguay que con casi el 2 por ciento del PIB del MERCOSUR posee un poder de negociación comparable a Argentina o Brasil, un extremo que no se alcanzaría si solo operaran únicamente los contextos económicos

No obstante lo anterior la presencia de los Parlamentos ha sido pequeña, y de hecho el proceso en buena medida ha sido manejado por un reducido número de políticos y funcionarios gubernamentales.

Además encontramos la incorporación de nuevos socios, pero únicamente en una zona de libre comercio (Bolivia y Chile), dan al

MERCOSUR todavía más el carácter de un acuerdo comercial, limitando los aspectos ambientales.

Es más, desde una perspectiva ambiental chilena o boliviana, el mantenerse en el orden comercial también les restringe las posibilidades de participar en las decisiones políticas del acuerdo, como pueden ser los futuros protocolos en defensa del consumidor, gestión ambiental o sello verde.

7.2.- Recomendaciones al tema Ambiental en MERCOSUR

- Es necesario establecer con claridad las relaciones entre las políticas comerciales y las ambientales. Esto requiere generar una política ambiental explícita en cada país, es decir, un marco normativo general y obligatorio, aceptado internamente, que incorpore factores internos y externos. Los internos corresponden a la forma como se internaliza el tema ambiental, en especial la preocupación de la ciudadanía y en cómo se la transmite a los partidos políticos y gobiernos.

Los factores externos por su parte, son las condicionantes ambientales que se dan en el ámbito internacional, desde los bancos multilaterales hasta los propios acuerdos comerciales. Es decir, para establecer un marco ambiental dentro de un país no solo se requiere el establecimiento de estos factores externos sino que además es fundamental la participación de los actores nacionales.

- Con los marcos normativos e institucionales actuales es posible comenzar a generar una política ambiental comunitaria en el MERCOSUR.

Es necesario y su estructuración deberá por lo menos adecuarse a los siguientes principios:

-El principio de Precaución y Preventivo.

- Corrección en la fuente de origen de los impactos ambientales.

- Contaminador-Pagador

- Equidad entre los Estados y las personas en el acceso a los procedimientos judiciales y administrativos.

- Además se hace necesario integrar la dimensión ambiental en las políticas sectoriales.

- Debe ser mejorado urgentemente el manejo ambiental en áreas fronterizas y recursos compartidos. La forma, es a través de mecanismos claros y eficientes y la estructuración de tribunales de alzada. Asimismo, se deben iniciar evaluaciones de los impactos ambientales de procesos de integración sectorial, es necesario una coordinación del tema, como asimismo el establecimiento de formas de coordinar esfuerzos en materia ambiental entre Municipios y otros estamentos ubicados en áreas de frontera, también la posibilidad de administrar ecosistemas y recursos naturales compartidos como parques bi o trinacionales, entre otras y los proyectos de infraestructura o grandes obras que podrían realizarse en un futuro cercano. Es urgente este esfuerzo ante la integración energética, en especial por la nueva red de gaseoducto, y en la integración física.

- Se debe mejorar la participación ciudadana. El Foro Consultivo Económico Social debe incluir representantes de las organizaciones ambientalistas; asimismo los gobiernos deberían asistirlos financieramente para su participación en las reuniones del subgrupo correspondiente. Se debe fortalecer la presencia de los Parlamentos, vigorizando la Comisión Parlamentaria y creando en su seno subcomisiones, y una específica para el tema ambiental. En paralelo, dentro de los Parlamentos de cada país debe hacerse otro tanto, potenciando la discusión de los temas de integración en las comisiones de Medio Ambiente.

- Se deben formalizar, como parte del MERCOSUR, las reuniones regulares de los ministros de Medio Ambiente, y establecer un lazo directo

de sus recomendaciones al Consejo. En este caso se debería explotar de inmediato la creación de una Comisión de Comercio, y que dependiera directamente del Grupo Mercado Común.

- Se deben incluir explícitamente los componentes ambientales del comercio regional en los procedimientos de manejo de controversias, dejando en claro los canales establecidos para que los particulares presenten reclamos ante el MERCOSUR.

- Es preciso armonizar las exigencias ambientales de los Estados miembros en las diversas instancias de planificación de los proyectos, en un régimen común de evaluación de impacto ambiental, en monitoreos ambientales permanentes, en un régimen de fiscalización y auditoría, de sanción común y de participación cívica en las distintas etapas de los proyectos, y en las cooperaciones que pudieran surgir para el buen desempeño de los Estados Parte.

8.- ANÁLISIS DE LAS NORMAS MEDIOAMBIENTALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y ASOCIADOS A MERCOSUR

8.1.- BRASIL

8.1.1.- Contexto General

Brasil es la economía más grande entre los socios del MERCOSUR . Con 8,5 millones de kilómetros cuadrados de superficie, una población de 155,8 millones de personas y un Producto Interno Bruto (PIB) de alrededor de 750 mil millones de dólares; el país produce cerca del 70 por ciento del PIB del MERCOSUR.

El perfil de la producción muestra que el sector servicios es responsable por 52 por ciento del producto nacional, mientras la industria manufacturera responde por alrededor del 35 por ciento de la producción y la agricultura genera el 13 por ciento del producto. La producción es diversificada y, a pesar de que la economía se ha abierto al mercado internacional en los últimos años, el comercio exterior es todavía una proporción relativamente baja del producto.

A pesar de la importancia de los productos agrícolas en la canasta (33 por ciento del total), las manufacturas, con más del 52 por ciento del total, son los principales y más dinámicos productos de exportación de Brasil.

En materia de gestión ambiental, Brasil es uno de los pocos países que comenzó tempranamente a elaborar políticas específicas de Medio Ambiente en las dos últimas décadas. Incluso, en la década de los setenta se establecieron algunos espacios institucionales que hablan de una toma de posición temprana frente al tema, contrastando con el resto de los países de la región. Estos logros pueden asociarse a una temprana gestación de políticas públicas orientadas a la protección de los recursos, básicamente apoyadas en estructuras institucionales y marcos regulatorios que, aunque no óptimos, desarrollaron espacios que se irían consolidando con el transcurso del tiempo.

Sin embargo, este mérito debe ser mirado relativamente, dado que persisten innumerables problemas de carácter ambiental, los que gradualmente son tenidos en cuenta por las autoridades políticas federales, estatales y locales, todas con responsabilidad en materia de protección ambiental fijadas por la Constitución federal de 1988. Esta Constitución, y las reformas subsiguientes, hicieron sólidos los cuatro principales instrumentos de la política ambiental brasileña; primero, la

fijación de estándares mínimos de aire y agua en el nivel federal, dándoles la opción a los estados federados de fortalecerlos fijando ellos mismos sus propios límites; segundo, la flexibilidad se usó como criterio al tiempo del dictado de leyes de zonificación que influyen la localización de industrias contaminantes. En la práctica, el gobierno federal ha usado su autoridad para zonificar con el fin de crear reservas ecológicas, mientras que los gobiernos estatales la usaron para influenciar la localización de industrias. Hasta la fecha, sólo los estados de Sao Paulo, Río de Janeiro y Santa Catarina han aplicado activamente su autoridad para zonificar.

Mientras las regulaciones y los estándares establecidos por el IBAMA son tan estrictos como en los países desarrollados, la presión para el cumplimiento de las leyes ha sido laxa, debido a las deficiencias presupuestarias, de la capacidad del personal y del apoyo político. Como resultado, la agencia orientó siempre más fuertemente su personal y presupuesto a la protección de los recursos naturales. En este sentido, un informe del Banco Mundial sobre la situación ambiental de Brasil al tiempo de la realización de la Conferencia de Río en 1992, hizo notar las limitaciones de capacidad del gobierno de hacer cumplir las leyes, las desiguales exigencias de cumplimiento para los sectores públicos y privados, los altos costos y desembolsos para cumplir con las funciones de monitoreo y cumplimiento de normas y también la pobre coordinación de responsabilidades y administraciones entre los tres niveles del gobierno.

La desregulación y las privatizaciones efectuadas en los noventa sobre sectores e industrias claves en manos del gobierno han tenido importantes consecuencias en materia de gestión ambiental, por ejemplo, compañías que antiguamente se encontraban en manos del Estado, tales como PETROBAS, Compañía do Vale do Río Doce y la CSN, la fábrica

más grande de acero de Sudamérica, eran de las de mayor cantidad de emisiones contaminantes y las agencias ambientales de los estados en los que se encontraban tenían limitada o ninguna capacidad de hacer cumplir las normas sobre ellas. Pero las privatizaciones han orientado a las empresas, en algunos casos, hacia el mejoramiento del desempeño ambiental, debido a un control de cumplimiento de leyes más efectivo y a una movilización del capital privado hacia la eliminación y prevención de los problemas ambientales de sus actividades. Un indicador importante del comportamiento del sector productivo frente a la gestión ambiental, es el explosivo crecimiento de empresas certificadas bajo las Normas ISO 14.000.

Finalmente, puede decirse que la mayoría de los cambios emprendidos en el país a partir de los primeros años de la década de los noventa tuvieron lugar en las áreas económicas y sociales, junto a un proceso de reformas institucionales que tuvieron sus efectos en las políticas públicas, incluidas aquellas relacionadas con el Medio Ambiente, enfocándolas hacia una perspectiva más sostenible en el mediano plazo. Estas reformas institucionales eran inevitables y se las enfocó hacia la descentralización, la privatización, mejor coordinación y una fuerte intención de clarificar las responsabilidades de los tres niveles del gobierno y hacia el mejoramiento de las prácticas políticas, fiscales y de gestión pública.

El mejoramiento en todos estos sectores es un requisito esencial para un mejor desempeño en el área ambiental, la que ha liderado el camino de establecer sistemas de descentralización y prácticas y en propugnar una amplia participación de la sociedad en la fijación de políticas y en la toma de decisiones a través de mecanismos apropiados.

Sin embargo, las políticas públicas en materia ambiental se han visto debilitadas en su desarrollo a partir de la segunda mitad de los noventa, dado que los recursos presupuestarios destinados a tal fin han sufrido una permanente restricción, privilegiándose otras prioridades. Todo esto se ha acentuado aún más al final de la década, imponiéndose estrictas medidas de restricción del gasto público que impactaron significativamente en la puesta en marcha de los programas estatales de protección ambiental.

8.1.2.- Marco Regulatorio

Estructura Institucional

1973: Secretaría especial de Medio Ambiente (SEMA), dentro del Ministerio del Interior.

1981: Se crea SISNAMA (Sistema Nacional del Medio Ambiente) y el CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente).

1985: Ministerio de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (CONAMA y SEMA dependen de él).

1989: se crea IBAMA (Instituto Brasileño de ambiente y Recursos naturales Renovables) dentro del ministerio del interior.

1990 (Se producen una serie de reformas):

1990: Secretaría de Medio Ambiente de la Presidencia de la República

1991: Comité Nacional fondo para el Medio Ambiente

1993: SEMA se transforma en Ministerio de Medio Ambiente.

1994: Comisión Nacional del Caucho, del Bosque y de Pesca se transforma en CONAREN/ Consejo Nacional de Recursos Naturales; se crea comisión Interministerial para el desarrollo sustentable.

1995: Al ministerio de Medio Ambiente y Amazonía Legal se une Recursos Hídricos, Consejo Nacional de Políticas para el Desarrollo Sustentable y Programa 21.

1996: Jardín Botánico de Río a Ministerio de Medio Ambiente .

1997: Se crea Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos.

Legislación General Relevante

1960's/1970's: Legislación protectora recursos naturales y salubridad.

1975: Regionalización para la protección del suelo

1979: Ley nacional de irrigación, patrones de suelo urbano.

1980: Zonificación industrial,

1981: Ley de política ambiental nacional; instrumentos: normas, ordenamiento territorial. Licencias y sanciones: curadores ambientales. Ministerio de justicia: ley estatal ecológica y áreas protegidas.

1983: EIA para proyectos industriales.

1985: Acción civil pública ambiental

1986: Control contaminación reservas de agua

1987/1988: Restricción pesca por veda.

1988: Reforma Constitucional nacional otorga competencia ambientales para tres niveles.

1989: Diversas leyes ambientales: amazonía, agrotóxicos, reformas mineras financiamiento para exploración, forestal.

1991: Seguro desempleo para pescadores .

1993: Reforma agraria de constitución; ley criterios emisión de aire, ley de aguas.

1995: ley seguridad asbestos.

1998: Sanciones penales para conductas dañosas al Medio Ambiente .

Regulación Directa

1970's/1980's: Tempranas regulaciones de leyes nacionales: patrones de calidad del aire, límite emisión, control contaminación industrial, protección cuenca, reservas ecológicas.

1986: Sistema de evaluación impacto ambiental / SEIA PROCONVE, residuos sólidos.

1987: Licitación gran porte; audiencias públicas, daño ambiental.

1989: PRONAR; sustancias minerales.

1990: Emisión ruido, programa SILENCIO; licencia ambiental.

1991: Importación residuos.

1993: Estándares para resolución de salud, aeropuertos, terminales y otros.

1994: Emisión hidrocarburos, importación residuos radioactivos.

1995: Límite aire vehículos leves, homologación motores nuevos.

Reglamentación Estados y Municipios: A veces generan sus normativas más rigurosas, conflictos en aplicación.

Instrumentos de Mercado en Uso

1973: Impuesto para deforestación, al Fondo de Depósito para Bosques Federales.

1980's: Compensación financiera para uso y explotación de recursos naturales: generación hidroeléctrica, petróleo, minería. Tasas para servicios se cobran sin incluir costo ambiental: agua,

1981: Tarifas para efluentes industriales en Estado de Sao Paulo y Río.

1988: Modificación legislación, incentivos fiscales para actividad forestal.

1990's: Esquemas depósito-reembolso se aplican en varios Estados para residuos.

1991: Nuevas modificaciones régimen incentivos fiscales.

1992: Compensación fiscal para áreas de protección: abastecimiento de agua y ecosistemas.

Contexto Internacional

1975: Convenio CITES.

1980: Tratado de Cooperación Amazónica.

1982: Convención contaminación mar por desechos y/o materias.

1985: Acuerdo internacional maderas tropicales

1986: Conservación recursos marinos vivos Antártica.

1988: Protocolo 1978 sobre contaminación por buques Convenio ONU Derecho Mar.

1990: Convención Viena Ozono, Protocolo de Montreal; Convención Seguridad Asbestos.

1991: Convenio focas antárticas.

1992: Convención diversidad biológica; Convenio BASILEA.

1994: Convención cambio climático, convención contra la desertificación.

1996: Nuevo Convenio maderas tropicales de 1994.

Dificultades de Accesos a Mercados: Barreras fitosanitarias frutas y verduras, camarones p/tortugas.

MERCOSUR: Dificultades con socios por altos estándares ambientales brasileños.

8.1.3- Principales Problemas Ambientales de Brasil y su relación con los demás Miembros del MERCOSUR.

Siendo Brasil, un país tan extenso en cuanto a territorio y sus ciudades excesivamente pobladas, es positivo el avance normativo que hemos analizado en el punto anterior, en el sentido que conjuga una serie de medidas y normas altamente calificadas para cumplir los objetivos de protección del ambiente, incluso se asimilan a países desarrollados, sin embargo existen numerosos problemas aún sin solución, entre los más importantes se destacan: La contaminación del agua; La contaminación atmosférica, en especial la de las grandes ciudades; contaminación por residuos sólidos; pérdida de recursos forestales y pérdida del recurso suelo¹³. Los costos del consumo de capital natural en las áreas mencionadas en Brasil en 1990 equivaldrían a 2,4 por ciento del PIB, según estudios de Seroa da Motta. Esto significa que si bien su normativa es pionera en América Latina, y referente para el resto de los miembros de MERCOSUR, dista mucho de tener una plena aplicación, la cual se podría alcanzar con mayor fiscalización y control en las actividades más contaminantes. Así y todo, Brasil es el país que presenta los menores índices de contaminantes.

Si analizamos las estadísticas y datos país por país integrante de MERCOSUR , podemos observar que Argentina aparece como el país que utiliza más intensamente recursos naturales y procesos de producción industrial más contaminantes, en tanto que Brasil sería el país con procesos industriales de más bajo nivel de emisiones de CO2 .

¹³ IPEA, 1997: 149-158 p

En lo que respecta al sector agropecuario, Uruguay sería el más grande consumidor de abonos, mientras que en Paraguay se utilizarían más pesticidas por dólar producido. Otro punto que llama la atención es el alto consumo de agua en el sector agropecuario argentino.¹⁴

Estas diferencias en términos de calidad ambiental en los distintos países constituyen importantes elementos para ser discutidos en el ámbito del Tratado de Asunción. De hecho, si los datos presentados son un adecuado reflejo de la realidad, Brasil, como país reconocidamente más avanzado en términos de legislación ambiental al interior del bloque (aunque exista en cuanto a la real capacidad de fiscalización del marco legal vigente), debiera preocuparse por la calidad ambiental de los productos agropecuarios que importa desde sus socios en el MERCOSUR , principalmente Paraguay y Uruguay. Ésta sería una de las razones que justificarían, por parte de Brasil, la búsqueda de incorporar el tema ambiental a las negociaciones en el marco del MERCOSUR, discusión que debe producirse prontamente, para así confeccionar un instrumento de real aplicación.

Además de la discusión sobre armonización de normas y medidas de compensación en la frontera para las diferencias en las políticas ambientales de los distintos socios comerciales, otros temas más puntuales que están incluidos en la pauta de discusiones sobre el Medio Ambiente en el MERCOSUR , encontramos:

¹⁴ Datos extraídos de Gutiérrez 1997, sobre la base de los datos del WRI.

-La construcción de plantas de generación de hidroelectricidad en ríos internacionales o nacionales en la Cuenca del Río de la Plata, que requieren rigurosos estudios sobre sus impactos ambientales;

-El funcionamiento y ampliación del Complejo Termoeléctrico de Candiota, en el Estado Brasileño de Rio Grande do Sul, y sus eventuales impactos ambientales sobre el Uruguay (lluvia ácida).

-La implementación de la hidrovía Paraguay-Paraná, con sus impactos ambientales sobre el ecosistema del Pantanal y su potencial de ampliación del área agrícola y efectos de inducción del desarrollo;

-El incremento del movimiento internacional de residuos peligrosos, respecto del cual ya existe un acuerdo formalizado (Brasil, Ministério dos Transportes, 1996).

Estos son los impactos ambientales más significativos en la región.

Problema de Armonización de Normas Ambientales, Discusión Brasil-Resto MERCOSUR.

Como recomendación y en vista a los datos antes analizados, podemos decir que es conveniente una unificación más estrecha entre los miembros de MERCOSUR en cuanto a la normativa ambiental, con el objeto de evitar los daños ecológicos a futuro, como asimismo unificar la normativa como los procesos. Un ejemplo de normativa a seguir es la Brasileña, pero con una mayor fiscalización del cumplimiento de estas. Recordemos que de esta manera MERCOSUR podrá participar de una mejor manera en la integración a nivel mundial y sus productos se insertarían más fácilmente en los mercados de Europa como de Asia, debido a que en estas regiones esta incorporada a la producción el gasto ambiental, como asimismo poseen rigurosas normas ambientales.

MERCOSUR reflejaría una imagen de unidad en torno a este tema y presentaría estándares mundialmente aceptados los que facilitarían una incorporación mucho más rápida y directa de sus productos al mercado internacional y la posibilidad de celebrar tratados y alianzas comerciales con las distintas regiones.

A pesar de lo anterior la disputa es larga y la controversia se mantendrá hasta la obtención de un documento común, aunque nada impide e incluso se fomenta a que al interior de cada miembro se pueda establecer una normativa aún más estricta en cuanto a normativa medioambiental.

Pero el debate siempre presente se produce en torno a la opción de mantener las normas vigentes en cada país o buscar una mayor armonización .

Aquí la discusión parece encaminarse hacia la revisión individual de cada nueva restricción presentada por una de las partes. Los socios de Brasil, principalmente Argentina, protestan permanentemente contra la legislación ambiental brasileña, cuestionando leyes, resoluciones e instructivos que, según ellos, establecerían barreras no arancelarias que perjudicarían el comercio en el ámbito del MERCOSUR.

Sin embargo, la posición Brasileña es la de recordar que, desde el inicio de las negociaciones, Brasil fue el único país que presentó un listado de los productos que poseen alguna restricción ambiental (Leyes o reglamentos que regulan su uso, comercialización, importación y exportación), dejando de manifiesto el interés del tema ambiental que poseía para Brasil su incorporación a MERCOSUR y la relevancia de llegar a acuerdos sin tener que disminuir los estándares existentes hasta esa fecha, por el contrario mantenerlos y procurar que el intercambio comercial con el resto de los países integrantes de MERCOSUR se adecuara a ellos. A partir de esta actitud, cualquier inclusión de nuevos

productos a este listado es considerado por los socios como el establecimiento de una barrera técnica. Esta situación genera problemas, ya que los demás socios, que no presentaron un listado inicial de productos sometidos a restricciones por su calidad ambiental, no enfrentan las mismas dificultades.

La proposición de Brasil consistiría en que los productos que circulen en el ámbito del MERCOSUR deben adecuarse a los estándares de calidad ambiental establecidos en la legislación nacional de cada socio. Sobre este punto tampoco hay acuerdo, ya que Argentina, Paraguay y Uruguay no aceptan la propuesta Brasileña y Brasil argumenta no poder aceptar la circulación en su territorio de bienes producidos en otros países que no estén en conformidad con la legislación nacional. El Código del Consumidor, por ejemplo, ha impuesto a los productores brasileños una serie de nuevas obligaciones en relación a la calidad de los productos que ofrecen, lo que implica costos e inversiones por parte del sector productivo. Es natural que ellos se resistan a competir con otras empresas del MERCOSUR que no han incurrido en los mismos gastos para colocar sus productos en el mercado. Por su parte el resto de los países de MERCOSUR ven con desconfianza estas normas ambientales, ya que dicen que es muy mala la fiscalización en cuanto al cumplimiento de estos estándares en Brasil, por lo tanto ellos no están dispuestos a cumplir con toda esta normativa impuesta por Brasil si competirán con productos que se han sustraído a esta fiscalización no cumpliendo con la normativa y por lo tanto ofreciendo al público productos de mucho menor costo.

El problema parece nunca acabar, se hace necesario un órgano supranacional en esta materia al estilo de la Unión Europea, donde complementa una regulación general a través de recomendaciones, directivas o proposiciones.

Pero Brasil no acepta la creación de mecanismos supranacionales de fiscalización, mientras Argentina insiste en ellos, utilizando el argumento de que la legislación ambiental brasileña es avanzada, pero no se cumple.

Desde el punto de vista brasileño, debiera, por lo tanto, ser de interés incluir el tema ambiental en las negociaciones, ya que, a pesar de las dudas planteadas por los argentinos, se trata del país más avanzado en lo que se refiere a legislación ambiental y a las normas ISO 14.000, (las cuales ya fueron tratadas en su oportunidad) .

Al margen de lo anterior, los sectores empresariales principalmente de Brasil, reclaman una mayor participación de la iniciativa privada en las negociaciones y se oponen en este momento, por ejemplo, a la introducción del “sello verde” en el ámbito del MERCOSUR , iniciativa de los gobiernos de Brasil y Argentina. En su reemplazo, argumentan la necesidad de fortalecer la infraestructura de apoyo a la certificación ambiental de cada país miembro.

8.2.- ARGENTINA

8.2.1.- Contexto General

Argentina desarrolló tempranamente en este siglo legislación ambiental de carácter sectorial, con algunas normas productivas sobre ciertos recursos. Esta actividad se fue incrementando en la segunda mitad del siglo, teniendo su cenit en la década de los años noventa.

Esta proliferación de normas no fue acompañada con una institucionalidad adecuada sino hasta fines de la década de los ochenta, cuando comenzó a entreverse una entidad institucional específica del

tema. Sin embargo, las deficiencias tanto en materias de marco regulatorios como de marcos institucionales se dieron más por una carencia de una política ambiental nacional específica, la que recién comienza a vislumbrarse como tal a partir de los primeros años de la década de los noventa.

A lo señalado anteriormente hay que añadirle el permanente conflicto de competencias entre los tres estamentos del Estado Federal, vigente en la Argentina: la Nación, las Provincias y los Municipios.

Este problema parece haber quedado superado una vez dictada la nueva Constitución, la que recompone y delimita las responsabilidades en materia ambiental para cada uno de estos tres niveles del Estado.

Por su parte, la transformación económica experimentada a partir de los años noventa fue acompañada por procesos de cambio en materia legal-institucional ambiental, en la medida que la apertura de la economía y el incremento del intercambio comercial obligaron a las autoridades a, por un lado, establecer marcos regulatorios que garantizaran seguridad jurídica para el inversionista privado, incorporando consideraciones ambientales en los mismos; y por el otro, también significó una luz de alerta para los negociadores de acuerdos comerciales regionales e internacionales; y para los exportadores, en la medida que debían empezar a considerar que el tema ambiental puede aparecer como una amenaza a las exportaciones si no se produce un recambio hacia tecnologías limpias o menos contaminantes en los sistemas de producción.

A ello hay que sumarle los numerosos acuerdos internacionales ambientales firmados por Argentina, los que se convirtieron en leyes

superiores internas y que, tarde o temprano, irán ejerciendo presión hacia una gestión más adecuada del ambiente.

Por su parte, la autoridad ambiental nacional, apoyada por la cooperación internacional y por organismos de financiamiento multilaterales y regionales, comenzó un vasto programa de mejoramiento de la capacidad institucional en la gestión ambiental, incluyendo también el fortalecimiento de marcos regulatorios mínimos para la protección del Medio Ambiente, cumpliendo así, tardíamente, con un mandato emanado de la reforma constitucional de 1994.

8.2.2.- Marco Regulatorio

Estructura Institucional

1973: Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.

1987-1988: Subsecretaría de Política Ambiental.

1989: Comisión Nacional de Política Ambiental / CONAPA

1990: Acta constitutiva del Consejo federal del Medio Ambiente/ COFEMA. Se disuelve CONAPA.

1991: Se crea Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, Presidencia de la Nación.

1996: Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

1998: Traslado a la SRN y DS de otras Subsecretarías: de Recursos Hídricos, Ordenamiento Ambiental, Desarrollo Sustentable y de Coordinación.

Legislación general relevante

1973: Ley de protección recurso aire

1980's: Diversas leyes sobre recursos naturales; parques nacionales; contaminación por buques; conservación y recuperación suelos; conservación y protección fauna silvestre, prevención contaminación aguas.

1990: Aut. cuencas Interjurisdiccional.; EIA para obras hidráulicas

1991: Marco regulatorio de energía eléctrica y gas; régimen residuos peligrosos; control sustancias agotadoras capa ozono

1992: Desregulación actividad portuaria

1993: Pacto Federal Ambiental

1994: Reforma Constitucional Sistema nacional de inversiones públicas; tránsito y seguridad vial; ente nuclear

1995:: Ente Nac. Obras hídricas de saneamiento; protección ambiental actividad minera

1996: Aprovechamiento recursos Cuenca Alta del Río Bermejo

1997: Marco regulatorio pesca; estabilidad fiscal para actividades forestales

Regulación Directa

1981: Reglamento conservación suelos, protección y conservación de la fauna silvestre

1985: Resolución Ministerio de salud normas técnicas disposición residuos sólidos

1989: Calidad aguas superficiales y subterráneas

1990: Reservas Naturales Estrictas

1991: Comisión cambio climático

1992: Prohibición ingreso residuos peligrosos; control contaminación hídrica nivel nacional; EIA obras gas

1993: Reglamento Ley Residuos Peligrosos, auditorías de seguridad, venta combustible.

1994: Crea reservas naturales silvestres y educativas.

1995. Crea reservas Yaciretá; reglamento Ley Def. Forestal
Reglamento transporte sustancias peligrosas Recuperación cuenca
Riachuelo

1996: Programa OZONO País; crea inst. aguas subterráneas y
organismo seguridad

1997: Reglamento manejo especies amenazadas fauna y flora;
reglamento conservación fauna silvestre. Autoridad Ley diversidad
biológica.

1998: Reglamento aeropuertos

Instrumentos de Mercado en Uso

1980's: Autoridades locales aplican cargos o tasas de uso residuos
sólidos domiciliarios, tratamiento líquidos cloacales y algunos de origen
industrial.

También se aplican subsidios para conservación suelo y actividad
forestal.

1992: Derecho especial para control de la contaminación hídrica;
subsidio para plantaciones logradas (actividad forestal)

1993: Tasa de evaluación y fiscalización de residuos peligrosos.

Contexto internacional

1979: Convención prevención contaminación por buques

1980: Convenio CITES

1982: Comisión Cuenca del Plata; Convención recursos vivos
antárticos

1986: Convención accidentes hidrocarburos en alta mar

1988: Convenio conservación Vicuña

1989: Convención Viena Ozono

1990: Protocolo de Montreal Convenio Cooperación contaminación medio acuático

1991: Convenio BASILEA, Convenio aves migratorias, Convenio RAMSAR, Resolución Mercosur Aire

1992: Tratado Medio Ambiente con Chile

Resolución Mercosur-REMA

Resolución Mercosur-Plaguicidas

1993: Convenio cambio climático; protección Medio Ambiente antártico, Resolución Mercosur agentes control biológico y directrices político energéticas

1994: Convenio diversidad biológica; Resolución Mercosur transporte sustancias peligrosas, directrices básicas políticas ambientales, límites emisión aire/ruido

1995: Convenio ONU Derecho del Mar, Mercosur Sub Grupo 6 trabajo

1996: Convenio. Combate Desertificación

1997: Tratado Medio Ambiente con Bolivia

1998: Resolución Mercosur: emergencia ambiental y comercialización de maderas.

8.3.- URUGUAY

8.3.1.- Contexto General

Uruguay es uno de los dos países pequeños que integran el Mercosur. Su superficie es de unos 187 mil Kms cuadrados y su población apenas supera los 3 millones de habitantes. Las exportaciones como es sabido dependen principalmente de productos agropecuarios y

agroindustriales, aunque el país se ha diversificado en cuanto a su producción.

Desde el punto de vista ambiental destacan tres tipos de procesos productivos:

-El sector agropecuario, en tanto determina los patrones del uso de la tierra y el agua.

-El sector Manufacturero, que genera impactos sobre todo en las zonas urbanas y periurbanas, y

-El sector Turismo: por un particular desarrollo urbanístico.

Desde el punto de vista social, y en un contexto latinoamericano, el país cuenta con excelentes indicadores sociales dados por el bajo nivel de pobreza, baja inequidad y alto gasto social, aunque se ha incrementado el desempleo.

Las exportaciones alcanzan casi el 23 por ciento del PIB, y más del 60 por ciento corresponde a productos primarios.

En 1996, Uruguay representó el 1,77 por ciento del PIB del MERCOSUR. Las importaciones de Uruguay alcanzan un total de 3.029 millones de dólares, de los cuales 1.336 son del MERCOSUR, lo que representa el 44,12 por ciento.

8.3.2.- Marco Regulatorio

-Con la última reforma constitucional de 1996 se sumó un nuevo artículo que trata acerca de la protección de Medio Ambiente, donde establece que las personas deben abstenerse del daño ambiental y, en caso de no hacerlo, se aplicarán sanciones. Este artículo de vital

importancia que constituye un marco de referencia importantísimo para la creación de una normativa de protección ambiental y recursos por concepto de responsabilidad ambiental. Sin embargo hasta la fecha no se ha sido desarrollado o reglamentado por ley.

No obstante lo anterior, existen organismos encargados de regular la normativa ambiental y darle cumplimiento, son de distinta índole:

-Ministerio de Vivienda, Ordenamiento territorial y Medio Ambiente (MVOTMA): Creado en 1990, cumple su labor a través de dos Direcciones: Direcciones nacionales de ordenamiento territorial (DINOT) y Direcciones nacionales de Medio Ambiente (DINAMA).

Se realizan tareas específicas a la temática ambiental . En especial la DINAMA tiene a su cargo el procesamiento de las evaluaciones de impacto ambiental, realiza controles y aplica sanciones especialmente en efluentes líquidos y sólidos, mantiene un programa de conservación de la biodiversidad, tiene a su cargo la participación del país en los temas ambientales globales y la representatividad frente a algunos tratados, los de mayor relevancia mundial como Montreal, Basilea, Biodiversidad, entre otros.

-Facultades de otros ministerios:

A pesar de la creación del MVOTMA se mantiene cierta dispersión administrativa, en tanto otros ministerios retuvieron o recuperaron parte de sus potestades en la materia. En especial destaca el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), cuya Dirección Nacional de los Recursos Naturales Renovables (RENARE) posee potestades sobre temas claves, como el manejo del suelo, de los recursos hídricos y de las áreas protegidas, y el control del uso y protección de la fauna y flora. El MGAP es también regulador de dos grandes proyectos productivos del

país con importantes implicancias ambientales, uno referido a la expansión de cultivos forestales y el otro al plan de promoción del riego.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MOTOP), que desde su Dirección Nacional de Hidrografía controla en parte el uso de los recursos hídricos y la marcha de las obras de riego.

Ministerio de Industria, Energía y Minería, a través de la Dirección Nacional de Minerología y Geología (DINAMIGE), controla el recurso minero, un sector todavía pequeño en el país, pero de importantes impactos ambientales.

La fortaleza de las reparticiones ambientales encargadas de los temas ambientales es limitada. Los recursos humanos y financieros son muy acotados, dada la política de retracción del gasto público y reducción del aparato del Estado. En el caso de la DINAMA, se encuentra en operación un programa de fortalecimiento institucional a cargo de una consultora extranjera con financiamiento del BID, que corre el riesgo de privatizar en agencias externas parte de sus actividades sin avanzar en solucionar los problemas de funcionamiento de esa repartición.

-La gran mayoría de los 19 gobiernos municipales del país tiene una repartición encargada de los temas ambientales; en varios de ellos se encuentra ligada a la que atiende los temas de higiene y salubridad. En el más importante, en Montevideo, el Departamento de Desarrollo Ambiental cuenta con gran presupuesto y recursos humanos, pero allí también se reproduce la dispersión administrativa, en tanto otras áreas claves se ubican en otras reparticiones.

Es destacable en Uruguay el intento de aplicación de una Tasa de Saneamiento en la ciudad de Montevideo, consistente en introducir el principio de “**contaminador pagador**”, se realizó en 1996, con el objeto

de aplicar un gran programa de ampliación de la red de saneamiento de la ciudad de Montevideo.

Esta Tasa, sin embargo generó una molestia del grupo empresarial y una fuerte reacción en su contra, ya que encarecía en demasía sus costos de producción lo que hacía peligrar el mantenimiento de sus empresas y de su producción.

Hubo una gran discusión, de todos los sectores de la ciudadanía hasta que el tema entró a la arena parlamentaria elevándose un recurso de anulación al poder Legislativo nacional, lo que conllevó que la medida fuera derogada finalmente por el parlamento.

Así pues la producción se sigue manteniendo sin existir una normativa que establezca la obligación de incorporar el costo ambiental, se ignora un costo real de producción o una externalidad negativa.

Este principio se aplica en Argentina, está en la agenda de los temas a armonizar en el MERCOSUR (Yguazú, 1995).

-Otro tema de importancia y al cual ya hicimos referencia anteriormente, es el de la **fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental** y de los acuerdos y compromisos en el MERCOSUR, dijimos que Brasil teniendo el ordenamiento más avanzado en cuanto al medioambiente, era deficiente en el cumplimiento del mismo debido a la poca fiscalización. El mismo problema encontramos en Uruguay, en forma interna estos problemas no son ya sobre la existencia o inexistencia de normativa legal, sino sobre la verificación de las condiciones ambientales para detectar en qué momento éstas son alteradas e identificar a los responsables.

Esto es así, pues es cierto que se pueden crear buenas normas, eficaces en su misión, pero pueden perder toda aplicabilidad si no existen procedimientos adecuados de verificación de la calidad ambiental. Son especialmente sensibles algunas industrias de exportación de curtiembres.

También existen problemas serios de monitoreo en el medio rural, especialmente de contaminación de suelos y aguas.

Este proceso de fiscalización es difícil de cumplir debido a la deficiencia en recursos financieros y humanos, sin embargo constituye una misión de primera prioridad para Uruguay si desea integrarse con el resto de los miembros de MERCOSUR y acelerar los intercambios comerciales.

Tradicionalmente se espera que esta función sea cumplida por una suerte de Inspector o Fiscalizador, tanto en ministerios como en Municipalidades, esto se debe al fuerte apego estatista de la población.

-Encontramos en Uruguay la existencia de una **legislación de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)**. Se inició a partir de la ley 16.466 del 19 de enero de 1994, y su Decreto Reglamentario 435 del 21 de septiembre de 1994. La ley y su reglamento presentan un listado de 29 tipos de acciones que están sujetas a un EIA, para iniciativas o proyectos tanto públicos como privados.

Estas EIA consisten en estudios que se deben realizar antes de comenzar a efectuar la actividad programada, e identificar detalladamente la contaminación que se producirá en la actividad y la forma como se afrontará la disminución de estos contaminantes, y una vez analizado el EIA por parte de la autoridad se comprueba que la actividad a realizar se enmarca dentro de los límites aceptados, se otorga la autorización para iniciar las actividades.

El procedimiento establece además que el resumen del proyecto y su estudio ambiental están a disposición del público, y se lo anuncia por medio de la prensa. Se contempla también la posibilidad de una audiencia pública, no obligatoria, sino como una potestad del ministerio.

Los otros dos países miembros que presentan EIA son Brasil y Paraguay, y Chile como asociado. Si se analizan y se comparan cada uno de estos EIA podemos apreciar las similitudes existentes, lo que nos permite ensayar una posible armonización entre ellos.

La aplicación de la normativa , incluyendo las sanciones cuando corresponden, se realiza con resultados ambiguos. En algunos casos no. Sin embargo en varios frentes surgen problemas, entre los cuales destaca el hecho de que las propias reparticiones estatales son responsables de varios impactos ambientales, y que el sistema judicial posee una escasa experiencia en el tema.

-En cuanto al **ordenamiento territorial**, Uruguay no cuenta con un marco legal específico que coordine esta materia, sin perjuicio que posee una repartición con esa finalidad de rango ministerial (MVOTMA). Pero solo se le entregan competencias genéricas a este y también a los gobiernos regionales.¹⁵ Este tema es de vital importancia en la integración regional del Uruguay, especialmente debido a la presión del turismo y a las obras de infraestructuras física. Uruguay ya ha sobrepasado un umbral de más de un millón y medio de turistas, y este sector sustenta le expansión de urbanización recreativa, con fuertes impactos en ecosistemas frágiles de la costa. Sucede lo mismo con algunas obras de infraestructuras, como la ampliación de carreteras y autopistas, la participación en el eje vial del Cono Sur, o el proyecto de construcción del puente Buenos Aires-Colonia.

Otro tanto ocurre en cuanto a la carencia de un marco legal para un sistema nacional de áreas naturales protegidas.; a diferencia de lo que ocurre por ejemplo, en Argentina o Brasil donde si los hay.

¹⁵ Ley Orgánica Municipal de 1935

Posee un conjunto de normas, con rango de decreto o de ley, por el que se establecen una serie de sitios que deben ser protegidos. Pero establecen un conjunto poco claro de normativa que incluso es contradictoria entre sí, así existen definiciones o conceptos distintos como área natural o protegida, tienen distintos tipos de categorías de conservación, y carecen de procedimientos de sistematización.

Esto ha hecho que sean aplicadas los Convenios internacionales que ha suscrito Uruguay, en especial el Programa del Hombre y la Biósfera (MAB) de la Unesco y el Convenio de Ramsar de protección de Humedales, entre otros.

En las normas de calidad ambiental existen marcos básicos para el agua, agroquímicos, residuos peligrosos, etc. La debilidad más importante que encontramos dice relación con la contaminación atmosférica. Se considera que es uno de los principales vacíos de la normativa en Uruguay.

Uruguay posee una larga tradición en manejo de recursos compartidos con sus vecinos, ubicados en zonas fronterizas., Destacan los siguientes:

-En el caso del Río Uruguay, compartido con Argentina, en 1975 se creó la Comisión Administradora del Río Uruguay. Es un organismo binacional de administración, que incluye, entre otras potestades, la regulación de la navegación, la utilización de recursos naturales, monitoreo del control de calidad de agua y manejo de la gestión ambiental, manejo de información y preevención de catástrofes.

-Para el Río de la Plata y el frente sobre el Océano Atlántico, se cuentan la Comisión Administradora del Río de la Plata y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, ambas compartidas con Argentina. Sus funciones son similares a la anterior, incluido el monitoreo de la calidad de

aguas, la prevención de la contaminación, el prestarse mutua colaboración para preservar ese medio: Importante es el compromiso asumido por ambos países de no disminuir en sus ordenamientos jurídicos las medidas para prevenir la contaminación o las sanciones. Además, cada Estado es responsable frente al otro por daños ambientales causados por sus actividades, o por las actividades que realicen los particulares en sus territorio.

-Laguna Merín, compartida con Brasil, se firmó un tratado sobre Cooperación para el Aprovechamiento de los recursos naturales de la Cuenca de la Laguna Merín, que pasa a estar a cargo de una Comisión Mixta Binacional. Se establece el defender y utilizar los recursos naturales del área, y establecer normas uniformes para actividades como la conservación, preservación y explotación de los recursos vivos.

-Caso de la Central Termoeléctrica de Candiola.

Una zona del norte de Uruguay recibe lluvia ácida que se originaría de las emanaciones de la central termoeléctrica de Candiola, en la ciudad brasileña de Bagé. Uruguay constantemente ha reclamado en relación a estas emanaciones, sin embargo no se ha llegado a un acuerdo en torno a regular la contaminación.

En este contexto existe un Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Brasil y Uruguay, firmado en 1992, donde se estableció un programa de trabajo conjunto para llegar a una solución en el tema. Sin embargo el problema subsiste y no se ha llegado a un acuerdo.

Este tipo de situaciones nos lleva a plantear la importancia de contar con un mecanismo que permita establecer reclamaciones y tener acceso a información y que establezca procedimientos de reclamación.

8.4.- PARAGUAY

8.4.1.- Contexto General

Paraguay posee una población que supera los 4,9 millones de habitantes, en una superficie de 406.752 kilómetros cuadrados y una densidad de 12,04 hab/km², con una población activa del 49,3 por ciento, un PIB per cápita de 1.863 dólares y un crecimiento interanual del 4,4 por ciento. La tasa de desempleo urbano es de alrededor del 5,6 por ciento, y general del 3,35 por ciento. El salario mínimo promedio es de 230,8 dólares y tiene una relación exportación/ importación de 0,28 por ciento. Los principales productos de exportación del Paraguay son el algodón, soja, carne bovina, madera y cuero.

Paraguay no posee una institución de planificación y gestión ambiental centralizada ni cuenta con un Plan Nacional de Acción Ambiental. Esto es, carece de un Ministerio o Secretaría encargados de ejecutar la política ambiental. Existieron intentos para la creación de un Ministerio del Ambiente, pero las iniciativas quedaron truncadas.

Los temas ambientales están entregados a la consideración de tres instituciones. Esto trae aparejado un escenario institucional no claro que resulta frecuentemente en contradicciones legales y responsabilidades no asumidas

8.4.2.- Marco Regulatorio

Secretaría Técnica de Planificación (STP)

Encargada de informar directamente a la Presidencia de la República, es responsable por incorporar los temas ambientales dentro de las políticas de desarrollo. Sin embargo, la baja prioridad dada a los temas ambientales en el establecimiento de políticas está siendo una traba para la misma Secretaría.

Subsecretaría de Estado de Recursos naturales y Medio Ambiente (SSERNMA)

Dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), es la autoridad que lleva adelante el proceso de planificación para la protección ambiental en su campo de competencia; posee varias dependencias o Direcciones, como la Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre (DPNVS), la Dirección de Ordenamiento Ambiental (DOA), el Servicio Nacional Forestal (SFN), la Dirección de Pesca (DP), entre otras.

Comisión Nacional para la defensa de los Recursos Naturales (CONADERNA)

Creada en 1990, dependiente del Congreso nacional, está a cargo de desarrollar un plan de acción eficiente para la defensa de los ecosistemas, y para orientar y coordinar a las entidades públicas involucradas en la defensa de los ecosistemas. Esta Comisión debería ser un órgano de contraloría, análisis y emisión de dictámenes que vele por la defensa de los ecosistemas, y no un órgano ejecutivo.

En cuanto al monitoreo y control ambiental, se han hecho intentos satisfactorios de supervisión ambiental. Es el caso de la contaminación del Lago Ypacarai (Departamento Central), y recientemente de las acciones en torno al hallazgo de basura tóxica en el territorio nacional. La herramienta legal 716 de Delito Ecológico está en plena etapa de aplicación y solo falta voluntad política en algunos casos para un pleno ejercicio de la misma.

8.4.3.- Principales Problemas

Paraguay, en la actualidad evidencia una tendencia a aumentar la extracción de sus recursos naturales o bien modificar su ambiente natural con obras para competir regional e internacionalmente. Esta extracción podría tener serios impactos ambientales sobre las áreas silvestres, asociado a las pocas normas ambientales existentes y al aumento de intercambio de bienes, que implica una mayor demanda inmediata de servicios de transporte de cargas por vía terrestre, fluvial y aérea, con los consecuentes impactos ambientales asociados, que acarreará la integración a MERCOSUR.

Al respecto existe preocupación que las industrias contaminantes de la región migren desde los países que tienen regulaciones ambientales muy elevadas o cuya autoridad de aplicación es muy estricta en exigir su cumplimiento, hacia países con regulaciones más débiles o donde las mismas no se cumplen.

Paraguay no debe permitir que dichas industrias se ubiquen en la región y debe fomentar, con los otros estados parte, un conjunto de mecanismos de transferencia y reconversión tecnológica para procesos productivos ecológicamente apropiados.

Dentro del marco interregional, Paraguay sufre por la deforestación de sus bosques, básicamente por emprendimientos agrícolas que han afectado negativamente la región oriental cercana al límite con Brasil, Adicionalmente existen numerosas iniciativas, relacionadas con la liberalización comercial, que pueden causar impactos ambientales relevantes; en particular, acciones en zonas de humedales, como Itapúa, Misiones y Ñeembucú en el sur, para el cultivo del arroz; los planes de explotación del petróleo y gas natural en la zona noreste chaqueña; las

obras de infraestructura transfronteriza, como la hidrovía Paraná-Paraguay, el eje vial del Cono Sur, el corredor bioceánico desde Brasil al Perú; y la canalización del río Jejui para unir comercialmente por agua a los ríos Paraná y Paraguay. Lo que podría afectar potencialmente a una de las áreas protegidas de mayor importancia del Paraguay, la reserva Natural del Bosque Mbaracayú.

8.4.4.- Conclusión

Con respecto al marco institucional del manejo ambiental, Paraguay puede estar considerado en una fase de transición, con un sistema actual que permitiría calificarlo como el más atrasado del MERCOSUR. Las responsabilidades ambientales están distribuidas entre varias autoridades y carece de una única figura o institución estatal rectora y ejecutora relacionada con la política ambiental.

8.5.- CHILE

8.5.1- Contexto General

Desde la entrada en vigencia del MERCOSUR se invitó a Chile a formar parte plena de la unión aduanera recién creada, Sin embargo, el país ya había avanzado bastante en el camino de la liberalización comercial y adecuación de la estructura productiva interna, con la aplicación del arancel uniforme y de la libertad de exportación e importación existente. Una integración al acuerdo en esas condiciones habría significado una vuelta atrás en la estrategia de desarrollo escogida por el país, con los consiguientes costos sociales. De lo anterior emanó

para Chile la necesidad de seguir con un camino propio donde se promoviera la integración de los mercados regionales, pero manteniendo las diferencias con ellos. La negociación Chile-MERCOSUR se materializó en el Acuerdo de Complementación Económica del 25 de junio de 1996.

El Acuerdo suscrito entre Chile y MERCOSUR, considera la eliminación gradual de las restricciones al comercio de bienes en diferentes plazos según el tipo de productos de que se trate, además de una serie de disposiciones y compromisos de inversión en infraestructura de carreteras tendientes a facilitar una mayor integración física entre ambos mercados.

La economía de Chile ha experimentado un asombroso crecimiento en los últimos 20 años, como efecto del proceso de apertura y reforma de la estructura de su economía iniciado a mediados de los años setenta. Este crecimiento está fuertemente basado en la extracción, uso y exportación de recursos naturales.

Las bases del modelo que hicieron posible el crecimiento económico se establecieron en un sin tener en cuenta los problemas asociados al manejo del Medio Ambiente y de los recursos naturales, tema éste que se incorporó fuertemente a la agenda de los grandes temas en la segunda mitad de los ochenta.

La evolución de las políticas de Medio Ambiente, y en particular de los marcos regulatorios e instituciones ambientales fue bastante débil en todo el período no democrático. Podría decirse que las políticas de transformación del rol del Estado en la economía impactaron también en las, en esa época débiles estructuras existentes con alguna responsabilidad en materia ambiental, ya sean de carácter sanitarias u orientadas a regular el uso de los recursos naturales. Las regulaciones en

materia de aguas y minera fueron más bien alentadoras de la inversión, y las consideraciones de tipo ambiental en las mismas son muy limitadas o prácticamente nulas. Tampoco se establecieron estándares de importancia, salvo a fines de la década de los ochenta, cuando la grave situación de contaminación atmosférica de la capital del país hizo necesario fijar algún tipo de límites.

La firma de algunos acuerdos y convenios internacionales en la materia tampoco incidió de manera notoria en los marcos regulatorios internos, toda vez que su incorporación a la legislación nacional estuvo asentada en procesos muy lentos y poco efectivos.

A partir del restablecimiento de las autoridades democráticas en 1990, se reorientaron las políticas públicas hacia un rol más activo en la protección del Medio Ambiente. De hecho, se crearon marcos regulatorios y espacios institucionales bajo un concepto de política ambiental moderna, que vienen a tratar de situarse a la par de los países evolucionados en la región. Estos marcos y estructuras están recién asentándose y necesitarán de un lógico período de ajuste de por lo menos cinco años más. En este contexto, puede decirse que en poco tiempo se han producido modificaciones sustantivas en el orden positivo, pero aún restan otras, las que irán realizándose a medida que el sistema de gestión ambiental del país vaya consolidándose.

Sin embargo, existe un déficit en relación al necesario análisis de las estrategias ambientales del país a largo plazo. Los pasos más importantes en materia de marcos regulatorios (ley de bases generales, reglamento de impacto ambiental, numerosos estándares, entre otros) e institucionales (creación de la CONAMA y las COREMAS) ya se han dado, pero existe la impresión que los problemas a veces superan las pocas

previsiones, y la autoridad ambiental se ve desbordada por la insuficiencia en su capacidad de coordinarse con los actores públicos de la gestión ambiental. Por ejemplo encontramos el proyecto de ley de Bosque Nativo, o un debate a largo plazo sobre las estrategias para el manejo de los recursos hídricos, por cierto, escasos, son muestras de las aún débiles capacidades de enfrentar los problemas ambientales más firmemente.

8.5.2.- Marco Regulatorio

Estructura institucional

1970's: Institucionalidad ambiental diseminada sectorialmente: Ministerio de Salud, Bienes Nacionales, SAG.

1980: Ministerio Agricultura, protección recurso forestal y pesquero

1984: Comisión Nacional de Ecología (CONADE). Ministerio del Interior presidía, más otros ministerios. En regiones: para comisión reglamentación CONAF, dependiente Ministerio de agricultura

1985: Comisión de legislación del Medio Ambiente, Ministerio del Interior.

1990: Superintendencia de servicios Sanitarios

1990: Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Comisión Asesora Pres., Comisión Especial Descontaminación Región Metropolitana, (CEDRM), Unidades Ambientales Ministeriales COREMA's, Comisión Regional de Medio Ambiente .

1994: CONAMA, Ley bases generales de Medio Ambiente, con órgano coordinador integrado por 11 ministerios, Cons Dir. Regiones: COREMAS; SEREMIS y CONAMA Región. Sectoriales: Unidad ambiental Ministerio y servicio público con compromiso ambiental: SERNATUR,

SERNAP, SAG, SSMA, Dirección General de Aguas, CONAF, Subsecretaría de Transportes.

Legislación General Relevante

Principios de siglo hasta 1940, '50 y'60: Legislaciones sectoriales: vertido líquidos industriales, normas sanitarias mínimas, código sanitario, ley bosques.

1974: Decreto forestal (fomento act.)

1976: Ley urbanismo y construcción

1978: Ley navegación (residuos)

1980: Constitución Política artículo 19, recurso de protección

1981: Código de aguas, normas protección aguas, suelo y aire para agricultura

1983: Código de minería, industria pesquera

1984: Sistema nacional áreas protegidas distritales, conservación diferentes recursos naturales, reglamentación niveles máximos ruidos, ley de tránsito.

1985: Ley fomento inversión privada riego.

1988: Ley general de servicios sanitarios, ley transporte de pasajeros.

1991: Transporte Región Metropolitana, Ley General de Pesca (2 textos).

1992: Varios DS Contaminación aire, condiciones sanitarias lugar de trabajo , ley orgánica constitución municipal

1993: Residuos Industriales Líquidos

1994: Ley bases generales del Medio Ambiente, varios DS contaminación aire, ley rentas municipales

1995: Reglamentación funcionamiento CONAMA y COREMAS; Reglamento dictado de normas; reglamento para establecer planes de prevención y descontaminación.

1996: Ley de caza

1997: Reglamento sistema de evaluación impacto ambiental. Reglamentación de contaminación acústica.

1998: Plan de descontaminación Región Metropolitana, reglamentación residuos industriales líquidos.

Regulación Directa

1953: Vertido relaves mineros

1960's/1970: Regulaciones asociadas a leyes sectoriales

1976: Prohibición incineración RSD, normas sanitarias mínimas, vertedero

1978: Normas: calidad agua de uso, normas sanitarias mínimas para contaminación de aire

1980's: Dictado regulaciones complementarias normas vigentes, mayormente sectoriales

1980: Normas complemento residuos

1984: SAG regula uso plaguicidas

1988: Ministerio de Salud establece índices calidad aire en Región Metropolitana, Santiago

1990: Directrices presidenciales voluntarias para realización EIA

1992: Normas estándar calidad del aire

1993: Declaración y seguimiento residuos sólidos industriales

1994: Resolución descarga residuos agua, proc. Declaración emisiones Región Metropolitana.

1995 en adelante: Diversos reglamentos de LBGMA (participación ciudadana, planes de prevención y de descontaminación,, otros); declaración zona saturada ozono Región Metropolitana.

Actualidad: Proceso revisión y actualización normas de relevancia ambiental

Instrumentos de Mercado en uso

1974: Subsidio forestación

1978: Derecho uso agua-Código

1980's: No hay cargos para RSD ni tratamiento líquidos cloacales

1983: Código minero fija Concesión

1988: Tarificación de agua y cloaca

1989: Bonificación plantación forestal, impuesto a gasolina

1991: Cuotas pesqueras

1994: subsidia obras privadas riego y drenaje

1995: Sistema compensación de emisiones

Contexto Internacional

1967: Conservación bellezas naturales de América

1971: Convenio focas Antárticas

1975: Convenio CITES

1977: Convenio Internacional prevención contaminación por hidrocarburos

1979: Convenio caza ballenas, convenio aves migratorias

1980: Convenio patrimonio natural mundial

1981: Convenio vicuña, Convenio RAMSAR

1986: Protocolo protección Pacífico Sudeste

1990: Convenio Viena Ozono. Protocolo de Montreal

1991: Tratado cooperación ambiental con Argentina

1992: Convenio Basilea, convenio cambio climático

1994: Convenio diversidad biológica, Convenio ONU derecho mar

1995: Convenio combate desertificación. Protocolo contaminación
buque

1996: Tratado de cooperación ambiental con Canadá

8.6.- BOLIVIA

8.6.1.-Contexto General

Bolivia se ha caracterizado porque su estructura básica de producción, especialmente de las exportaciones, está concentrada en una fuerte explotación de sus recursos naturales.

Durante la segunda mitad del presente siglo, las estrategias de desarrollo estuvieron dirigidas a programas cortoplacistas, sin haber incorporado en ellas la dimensión ambiental con el objetivo de poder garantizar una base sustentada de los recursos.

En este esquema, el Estado cumplía una función de neto carácter intervencionista y regulador de la actividad económica, a través de estructuras sectorializadas, que dificultaban la articulación de políticas de carácter integrales.

Este panorama fue revirtiéndose a partir de la segunda mitad de los años 80's y más acentuadamente durante los 90`s. El país realizó importantes esfuerzos para consolidar una visión nueva de la política ambiental, los que se vieron patentizados, entre otras cosas, en las

reformas en materia legal-institucional ambiental que se llevaron a cabo, cuyo objetivo fue el de integrar la dimensión ambiental a las estrategias de desarrollo, Este proceso se inició con la creación de marcos legales e institucionales modernos, los que sirvieron de soporte para el diseño de estrategias de desarrollo sostenible, las que surgieron también consensuadas por una amplia participación de la sociedad en su formulación.

Es en el período 1993-1997 cuando se consolida la voluntad política expresa de incorporar la dimensión ambiental en el proceso de planificación del desarrollo. Esta decisión se toma con el convencimiento que la integración de los conceptos de crecimiento económico, desarrollo humano, conservación del patrimonio natural y cultural del país y gobernabilidad es la dimensión adecuada para hacer viable el desarrollo sostenible y hacia ello debían orientarse las estrategias del Estado, realizando las modificaciones estructurales a nivel institucional y normativo que permitieran contar con los instrumentos y el escenario adecuado.

Esto se tradujo en una evolución desde la planificación sectorial y de corto plazo hacia una planificación de carácter estratégico e integral orientada hacia el desarrollo sostenible. La incorporación, por tanto, de criterios de manejo sostenible de los recursos naturales y la protección ambiental como elementos transversales de la nueva visión el desarrollo iniciaron un proceso de transición que debiera traducirse en una modificación de las prácticas de los actores involucrados.

Todas estas reformas en los marcos regulatorios e instituciones ambientales no se han traducido aún en mejoras sustantivas en la calidad de la vida de los habitantes del país. Al menos, es la cruda realidad señalada en el Informe Oficial sobre la aplicación del Programa 21 en el

país, en el cual se reporta que aún subsisten grandes deficiencias para la mayor parte de los hogares bolivianos de satisfacer sus necesidades de saneamiento básico, o las aún insuficientes capacidades operativas para ejercer los mecanismos de fiscalización fijados por los nuevos marcos regulatorios en materia ambiental.

Si bien se han realizado grandes avances que se concretan en un acuerdo marco institucional y bases legales para el diseño y aplicación de políticas ambientales, se hace necesario fortalecer la integración y articulación de los diferentes niveles de la administración (recordar que actualmente los tres niveles descentralizados de la administración del estado tienen responsabilidades en el logro de las metas fijadas por el Plan Nacional de Desarrollo), esto último, con el objeto de Garantizar una efectiva participación de los actores tanto gubernamentales como no gubernamentales en aplicación de políticas ambientales.

8.6.2.- Marco Normativo

Estructura Institucional

1979: Comité Interinstitucional del Medio Ambiente

1986: Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Presidencia de la República

1988: Subsecretaría de Recursos Naturales del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios

1991: Secretaría Nacional de Medio Ambiente

1993: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

1995: Proceso de descentralización (transf. Respons.)

1996: Consejo Boliviano para el Desarrollo Sostenible

1997: Transformación Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente a Desarrollo Sostenible y Planificación

1997: Viceministro de Explotación Integral de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Legislación General Relevante

1990: D.S. 22407 Pausa ecológica histórica

1992: Ley 1333 del Medio Ambiente

1994: Ley para participación popular

1995: Ley de descentralización administrativa

1996: Ley 1689 de Hidrocarburo; Ley Forestal; Ley del Servicio Nacional de la Reforma Agraria

1997: Ley N° 1788 de Organización del poder ejecutivo

1998: Reclamo certificado CITES

Regulación Directa

1978: DL 15464 Derechos de Pesca

1990: D.S. 22581 Reglamento de Pesca y acuicultura, Reglamento de la pausa ecológica (sector forestal)

1992: Reglamento de contaminación atmosférica, sustancias peligrosas, gestión residuos sólidos domiciliarios

1995: Reglamento de EIA, contaminación hídrica: DS 24176 Reglamento prevención y control ambiental

1996: Reglamento de agroquímicos, efectos ambientales para hidrocarburos, Comité contra la desertificación, Reglamento ley forestal

1997: Reglamentos sobre: bioseguridad, conservación vicuña, reglamentación ambiental actividad minera, Superintendencia Agraria, áreas protegidas.

Instrumentos de Mercado en uso

1970's: Se utilizó la exención impositiva actividad forestal

1980's: Se comienzan a cobrar tasas por recolección residual y vertido líquidos cloacales.

1990's: No se utilizan nuevos instrumentos de mercado, a pesar de estar regulados en la ley de Medio Ambiente

1998: En estudio reglamentación de norma

Contexto internacional

1969: Convenio de Vicuña

1973: Convenio CITES

1978: Tratado de Cooperación Amazónica

1983: Convenio Internacional sobre Maderas Tropicales

1984: Convenio Internacional ONU sobre derechos del mar

1989: Convenio de Basilea residuos peligrosos

1990: Convenio sobre humedales (RAMSAR)

1992: Convenio ONU diversidad biológica, Convenio ONU cambio climático

1994: Convenio ONU combate desertificación, Convenio Viena protección Capa de Ozono

1997: Tratado sobre Medio Ambiente con Argentina

9- ALGUNOS TRATADOS Y ACUERDOS DE RELEVANCIA SUSCRITOS POR MERCOSUR

-MERCOSUR, como grupo ha suscrito una serie de tratados y acuerdos generales, donde el tema prioritario se ha concentrado en las

rebajas arancelarias, intensificación de los intercambios económicos o protocolos que complementan el tratado de Asunción; Sin perjuicio que se mencionarán todos dado a sus características y objetivos, solo algunos contienen normas ambientales encontramos:

-MERCOSUR-EEUU: 06/1991, Acuerdo relativo a un consejo sobre comercio e inversión.

-Protocolo de Brasilea: 12/1991, Para la solución de controversias.

-MERCOSUR-UE: 05/1992 Acuerdo marco interregional de cooperación.

Se le otorga una importancia fundamental al tema medioambiental, ya que establece en su considerando tercero una mención esencial:

“CONSIDERANDO la importancia que ambas partes atribuyen a los principios y valores recogidos en la Declaración final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, así como la Declaración final de la Cumbre Social celebrada en la ciudad de Copenhague en marzo de 1995”....

Asimismo en el Título III de Cooperación Económica, el tema ambiental se consagra en dos artículos:

-Artículo 10 Objetivos y principios:

6-La conservación del medio ambiente y de los equilibrios ecológicos será tenida en cuenta por las partes en las acciones de cooperación que emprendan.

-Artículo 17 cooperación en materia de protección del medio ambiente

1-Las partes con arreglo al objetivo de desarrollo sustentable, promoverán que la protección del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales sean tenidos en cuenta en los distintos ámbitos de la cooperación interregional.

2-Las partes convienen prestar especial atención a las medidas que se refieren a la dimensión mundial de los problemas medioambientales.

3-Esta cooperación podrá incluir, de manera particular, las siguientes acciones:

a) intercambio de información y de experiencias, incluyendo las reglamentaciones y normas

b) capacitación y educación medioambiental

c) asistencia técnica, ejecución de proyectos conjuntos de investigación y, cuando proceda, asistencia institucional.

Se concretarán estos objetivos a través de todos los ámbitos de cooperación posible. Se crea un Consejo de Cooperación que supervisará la puesta en marcha del presente acuerdo, este se reunirá a nivel ministerial con carácter periódico y cada vez que las circunstancias así lo exijan , estará integrado por miembros del consejo de la Unión Europea y por otro lado por miembros del Consejo del Mercado Común y por miembros del Grupo Mercado Común.

-Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados: (08/1994) títulos y Estudios de Nivel Primario No Técnico.

-Protocolo de Ouro Preto: 12/1994, protocolo Adicional al tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur.

-Protocolo de Medidas cautelares: 12/1994.

-MERCOSUR-Chile: 06/1996 Acuerdo de Complementación Económica.

Los Estados partes Convienen: "En celebrar el presente acuerdo de Complementación Económica al amparo del tratado de Montevideo 1980, de la Resolución N°2 del Consejo de Ministros de la ALADI y de las normas que se establecen a continuación. (Se remiten a las normas del tratado de Montevideo).

El objetivo es un programa de liberalización comercial a productos originarios.

En el Título X que dice relación con:

Normas y Reglamentos técnicos, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y otras medidas . Se establece:

Artículo 25: “Las partes Signatarias se atenderán a las obligaciones contraídas en el acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio y el acuerdo sobre aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC”.

Es el único artículo que se refiere a normas ambientales y fitosanitarias, remitiéndose en todo lo otro al tratado constitutivo del MERCOSUR.

-MERCOSUR-Bolivia: 02/1997 Acuerdo de complementación Económica

El tratado es casi idéntico al de Mercosur-Chile. Está tratado en el título X, artículo 24, lo mismo que el artículo 25 de Chile –Mercosur

-MERCOSUR-Comunidad Andina 04/1998, Acuerdo marco para la creación de una zona de libre comercio.

Se establece dentro de sus Considerandos:

Alcanzar los objetivos previstos en el tratado de Montevideo 1980 mediante la concertación de acuerdos abiertos.

Que el acuerdo de Marrakech, por el que se crea la OMC, constituye el marco de Derechos y obligaciones en el que se desarrollan los compromisos del presente acuerdo.

-MERCOSUR-MCCA, Mercado Común Centroamericano: 04/1998 Acuerdo Marco de Comercio e Inversión.

En uno de sus considerandos establece:

Reafirmando la importancia de promover un ambiente adecuado para el comercio y la inversión.

Teniendo en cuenta los avances logrados por las partes en los aspectos de Protección ambiental y desarrollo sostenible y la relevancia que éstos revisten en relación con la aplicación de los Acuerdos que rigen el comercio y la inversión.

-Entre los objetivos se encuentran:

Dice que estos objetivos se lograrán a través de planes y programas.

-Derechos y Obligaciones:

Artículo 6º: Este acuerdo marco no perjudica los derechos y obligaciones preexistentes de cada una de las partes, a tenor de las disposiciones de la OMC.

-MERCOSUR-Canadá: 06/ 1998: Entendimiento de cooperación en materia de comercio e inversiones y plan de acción.

Tiene como objetivo la creación de un área de libre comercio.

Es un entendimiento de cooperación con un plan de acción que cuenta con tres objetivos subdivididos en puntos. En el objetivo 2º, letra a punto 6º, dice:

-Elaboración de entendimiento de cooperación en los campos del empleo y medio ambiente, teniendo en cuenta las discusiones pertinentes de la Organización Mundial de Comercio y en la Organización Internacional del Trabajo, con vistas a promover la participación de la sociedad civil de ambas partes en las relaciones bilaterales de comercio y de inversiones

CAPÍTULO II

PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA

1- INTRODUCCIÓN

El estudio que a continuación presentaré, consiste en una investigación, acerca de la normativa ambiental de la Unión Europea, y de su aplicación de ésta en los distintos países miembros, sin embargo, para un mejor entendimiento acerca del tema, me veo en la necesidad de, someramente, dar a conocer los fundamentos básicos de este proceso de integración supranacional, que en la actualidad no solo es solo un sistema o Unión de comercio sino de control Económico, Político, Militar y Cultural

Me parece importante aclarar que La Unión Europea es un conjunto de organizaciones creadas entre los países de la Europa Occidental con el fin de articular mecanismos de cooperación económica, política y social que lleven a una progresiva integración de estos países. Lo trascendente es entender el objetivo y el alcance que tiene esta integración, sus efectos y sus repercusiones en un esquema mundial.

Actualmente la Unión Europea está formada por los siguientes países miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Suecia; y se espera que para el 1 de enero del 2004, se incorporen nuevos Estados Europeos, estos serían: (Polonia, Bulgaria, Rumania, Lituania, Estonia, Hungría, Republica Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta) a los quince ya miembros de la Unión Europea.

2- TRATAMIENTO DEL TEMA MEDIOAMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1.-Desarrollo Histórico

La época que sucedió a la Segunda Guerra Mundial se caracterizó en Europa por la reconstrucción, el fuerte impacto de la teoría de Keynes, y por ser un largo y floreciente período de pleno empleo, estabilidad de precios y altas tasas de crecimiento. Se postergó la preocupación social en términos cualitativos, en favor de un espectacular avance cuantitativo. En este marco se elaboró y ratificó el Tratado de Roma (25 de marzo de 1957) por el que se constituía la Comunidad Económica Europea (CEE).

Conforme a la situación descrita, no aparecen entre los objetivos socioeconómicos del mismo la "conservación y mejora del medio ambiente". Ni siquiera contenía el texto del Tratado las palabras medio ambiente o contaminación. No obstante, se han buscado en este texto algunas alusiones a la necesidad de una política de gestión del medio ambiente, recogidas en los artículos 2, cuando hace referencia a que la Comisión tendrá por misión promover **"una elevación acelerada del nivel de vida"**, y 29, párrafo d, al señalar que la Comisión se guiará por **"garantizar un desarrollo racional de la producción"**. Estas alusiones eran insuficientes ante las necesidades y deficiencias que fueron surgiendo en el funcionamiento de la Comunidad (lo que exigía la adopción de acciones relativas al medio ambiente dentro de la política comunitaria). Entre las mismas destacaban:

-El buen funcionamiento del mercado común requería la homogeneización de los derechos internos de los Estados miembros en materia ambiental, a fin y efecto de evitar distorsiones en los intercambios y una "competencia desleal". Un país con una política medioambiental estricta

obligaba y obliga a las empresas exportadoras a incurrir en una serie de gastos para preservar el medio ambiente, los mismos son trasladados sobre los precios, que se incrementan, originando el consiguiente freno a la competitividad (en relación a empresas contaminantes de otros países que no estén sujetas a las mismas exigencias). Asimismo, la balanza comercial se deteriora (disminuyen las exportaciones e incrementan las importaciones).

Las ayudas financieras de los Estados, Autonomías o Regiones, para la adaptación de las industrias a las nuevas exigencias ambientales, podrían utilizarse como un proteccionismo encubierto y una competencia desleal.

El medio ambiente no conoce fronteras políticas. Las actividades concretas que en un país se lleven a término pueden provocar la degradación del entorno en otros Estados. Con mayor razón si presentan fronteras comunes y su dimensión territorial, no es tan extensa. La Comunidad se encuentra así con problemas que deben ser afrontados internacionalmente, mostrándose el espacio comunitario adecuado para tratarlos de una manera más eficaz que desde los países miembros.

La obtención de economías de escala en la ejecución de los programas ambientales.

El objetivo comunitario de preservar y hacer un uso racional de sus recursos. Requisito tanto de un desarrollo de las actividades económicas como de una política comunitaria a largo plazo. En este sentido, se han de guardar las potencialidades del futuro, evitando el despilfarro y la contaminación de los recursos naturales.

La preocupación que, sobre esta temática, existía y existe en la sociedad europea, impone a las autoridades comunitarias la necesidad de considerarla en sus políticas.

Debido a los motivos que se han expuesto, entre otros, las instituciones comunitarias emprendieron una política medioambiental y se fijaron objetivos en los Programas de Acción que se desarrollaron básicamente mediante directivas.

La justificación formal o legitimidad jurídica para emprender estas actuaciones (dado que, como se ha señalado, el Tratado de Roma no contemplaba explícitamente la cuestión medioambiental) se encontró en los artículos **100 y 235 del Tratado de Roma**. Gracias a ellos, la Comunidad adoptaba, por una parte, directivas que aproximaban la legislación ambiental de los Estados miembros, con el fin de que no obstaculizara el funcionamiento del mercado común y, por otra, emprendía acciones para lograr una protección y mejora del medio ambiente que supusiera una elevación del nivel de vida.

Estos precarios instrumentos jurídicos, que permitieron afrontar los temas de medio ambiente en el seno comunitario, fueron ampliados en el Acta Única Europea (AUE), firmada en Luxemburgo el 17 de febrero y en La Haya el 28 de febrero de 1986. Ésta supone una modificación y ampliación de los Tratados de las Comunidades Europeas, introduciendo en el Tratado constitutivo de la CEE, por primera vez explícitamente, una serie de disposiciones relativas al medio ambiente, contenidas en los artículos 18 y 25.

El artículo 18 de la AUE completa el Tratado de Roma con el artículo 100 A, que regula la aprobación de directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, requiriéndose para ello la mayoría cualificada del Consejo (y no la unanimidad como se exige en el artículo 100). Asimismo, dispone que la Comisión en sus propuestas previstas en el apartado primero, referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel elevado de protección.

Por su parte, el **artículo 25 de la AUE** introduce el Título VII de la Tercera parte del Tratado ("Política de la Comunidad"), bajo la rúbrica "Medio Ambiente", y consta de tres artículos: **130 R, 130 S y 130 T**. En concreto el artículo 130 R incluye, en sus apartados primero y segundo, los objetivos y principios respectivamente de la Comunidad en esta materia .

Los objetivos son los siguientes: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas y garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

Respecto a los principios, éstos son: la acción preventiva; la corrección, preferentemente, en la misma fuente de las agresiones al medio ambiente (actuar sobre el foco contaminante); el principio de "quien contamina paga" y las exigencias de la protección del medio ambiente formarán parte de todas las otras políticas de la Comunidad.

El **Tratado de la Unión Europea**, por el que se modifican los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, pactado en Maastricht y firmado el 7 de febrero de 1992, constituye un nuevo avance dentro de la política medioambiental comunitaria. Mediante las modificaciones que introduce en el Tratado constitutivo de la CEE, con la finalidad de constituir la Comunidad Europea, la importancia de las cuestiones medioambientales queda reflejada desde los primeros artículos. Así, en el artículo 2 se incorpora expresamente que "la misión de la Comunidad **es promover un crecimiento sostenible (...) que respete el medio ambiente**" y se añade una referencia concreta al aumento de la "**calidad**" de vida cuando anteriormente sólo se hacía referencia a la elevación del "**nivel**" de vida. En consecuencia, y de conformidad con este artículo, en el ámbito de la Comunidad **ya no es admisible cualquier crecimiento económico, sino únicamente aquel que sea sostenible, proteja el entorno y favorezca la mejora de la calidad de vida**. Por su parte, en el

artículo 3 se dispone que para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2 la acción de la Comunidad implicará "una política en el ámbito del medio ambiente" y "una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud"¹⁶.

Asimismo, el Tratado de la Unión Europea también introduce algunas modificaciones por lo que respecta a los artículos 130R, 130S y 130T5. Entre las mismas destacan dos con relación a los objetivos, principios e instrumentos de la política medioambiental comunitaria. La primera es que se añade a los tres objetivos citados del artículo 130R, apartado primero, un cuarto que es "el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente". Incorporación necesaria si se considera que existen importantes problemas medioambientales (lluvia ácida, efecto invernadero, etc.) que afectan a los Estados comunitarios pero que trascienden a los problemas y a las soluciones del ámbito europeo. La segunda modificación es que el artículo 130S contempla un nuevo apartado quinto que establece que, sin perjuicio del principio quien contamina paga, cuando una medida adoptada implique costos que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, el Consejo establecerá, en el propio acto de adopción de dicha medida, las disposiciones adecuadas en forma de excepciones de carácter temporal y/o el apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión.

2.2.- El Desarrollo Sostenible en la U.E.

El Quinto Programa de Acción Medioambiental de la Comunidad, para el período 1993-2000, fue presentado bajo la rúbrica "hacia la sostenibilidad". Si

¹⁶ Franco Sala y Jané Guasch 1992.

bien, ni los fines ni las acciones contemplados en el mismo obligan directamente a los países comunitarios, fijan los objetivos que inspiraron, la acción de la Comunidad durante estos años. Tal y como se desprende de la misma, el primer objetivo de este programa es el de conseguir un desarrollo económico y social continuado en el tiempo que no perjudique el medio ambiente. Desde esta perspectiva está en plena concordancia con el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹⁷ y con las conclusiones de la Cumbre Mundial de Río de Janeiro celebrada en 1992.

El desarrollo sostenible es "un proceso de liberación individual y social que tiene como objetivo satisfacer las necesidades humanas, empezando por las básicas, y aumentar el bienestar y la calidad de vida de las generaciones presente y futuras". Esta conceptualización integra variables como la educación, la sanidad, las relaciones sociales, el ocio o la protección de la belleza natural, junto a la producción y el consumo; pero, sobre todo, implica que **la satisfacción de las necesidades de la generación presente se realice sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades**¹⁸. Su logro se asienta en tres pilares interrelacionados: crecimiento económico, equidad social y protección y mejora del medio ambiente. En cuanto a los mismos es preciso señalar que:

El crecimiento económico es uno de los factores que favorece e integra el desarrollo. La expansión de los bienes y servicios permite una mejor satisfacción de las necesidades así como alcanzar una calidad de vida mayor. Ahora bien, ni el crecimiento económico por sí sólo es suficiente ni cualquier clase de crecimiento impulsa el desarrollo. En cuanto a lo primero porque un desarrollo sostenible supone una visión de las necesidades humanas que incorpore variables no económicas tales como la educación, la salud o la

¹⁷ Nuestro futuro común

¹⁸ Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo 1987

belleza de los bienes ambientales. Respecto a lo segundo, porque se requiere un crecimiento que mejore el bienestar, lo que implica que los efectos positivos de los aumentos de la producción han de ser superiores a los efectos negativos de la misma (costos ambientales, pérdidas de ocio, deterioro del medio social, etc.). Sin olvidar, aún a riesgo de ser reiterativos, (ya que es un tema que se trató en capítulos anteriores, en forma detallada), que no es un crecimiento a corto plazo (en función únicamente de la generación presente) sino perdurable en el tiempo (en función de la generación actual y las próximas).

La equidad social es imprescindible. Una distribución de los recursos que mantenga a importantes niveles de la población en la pobreza, frena el crecimiento económico y es una fuente del agotamiento y degradación de los recursos, e impide el desarrollo sostenible en última instancia.

La protección y mejora del medio ambiente es una condición sine qua non para que el desarrollo sea sostenible. Los recursos renovables se han de explotar en función de su capacidad de recuperación. En cuanto a los recursos no renovables, su tasa de agotamiento, el fomento del reciclaje y la economía de su uso deberían de graduarse de forma que se asegurase que no se agotarán hasta encontrar un sustituto adecuado. Además, hay que reducir a niveles aceptables los efectos adversos sobre la calidad del aire, del agua y demás elementos naturales, de manera que se mantenga la integridad del conjunto del ecosistema. De otro lado, el deterioro de la calidad ambiental y el agotamiento de los recursos impide el crecimiento y perjudica principalmente a los grupos menos favorecidos.

Respecto al actual modelo de desarrollo de la Unión Europea, la Comisión de la Comunidades Europeas ha indicado que está propiciando una combinación negativa de dos de sus principales recursos, el trabajo y los recursos naturales. El modelo se caracteriza por una utilización insuficiente del

primero y una sobreutilización del segundo, lo que se traduce en un deterioro de la calidad de vida. Esta situación es preciso alterarla, incrementando el empleo y reduciendo el consumo de energía y demás bienes ambientales, para lograr así un incremento del bienestar.

El Quinto Programa de Acción Medioambiental de la Comunidad, por su parte, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y un desarrollo sostenible señala una serie de objetivos para determinadas problemáticas medioambientales (cambio climático, acidificación, protección de la naturaleza y biodiversidad, recursos hídricos, medio ambiente urbano y zonas costeras) y selecciona cinco sectores prioritarios, dada la importancia que los mismos tienen en el ámbito comunitario y su impacto en el entorno: industria manufacturera, energía, transporte, agricultura y turismo. A ellos se refieren una parte importante de las medidas citadas en el mismo. Asimismo, y es uno de sus principales aportes, se hace referencia a una amplia gama de instrumentos para la protección y mejora del medio ambiente, entre los que se encuentran los basados en mecanismos del mercado. (Los que analizaremos más adelante).

El 15 de mayo de 2001 la Comisión europea adoptó su propuesta sobre la Estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible. Esta, formó parte de los preparativos de la UE para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que se efectuó el año 2002

Para hacer frente a los problemas claves se establecieron objetivos primordiales y medidas específicas. Cabe destacar los cuatro retos siguientes:

Limitar el cambio climático y fomentar un mayor uso de energías limpias. La Comisión confirma su voluntad de cumplir el compromiso de Kyoto y anima a otros países a que también lo hagan. Además cree que sería conveniente

reducir en un 1% de media anual hasta el año 2020 la emisión de gases de efecto invernadero. Otras medidas en este ámbito son:

- La eliminación progresiva de las subvenciones a la producción y al consumo de combustibles fósiles hasta el año 2010
- La elaboración de un nuevo marco para la fiscalidad de la energía
- La creación de un sistema europeo de permisos negociables de CO₂ para el año 2005
- La promoción de combustibles alternativos, como los biocombustibles
- La adopción de medidas en favor de la eficiencia energética

Combatir las amenazas para la salud pública. En este ámbito se propone:

- La creación de una Autoridad Alimentaria Europea.
- Una reorientación de la Política Agrícola Común encaminada a dar prioridad a la calidad antes que a la cantidad, así como la eliminación progresiva de las subvenciones al tabaco
- La mejora de la información y la concienciación de los consumidores gracias al etiquetaje de los productos
- Una estrategia comunitaria global de fomento de la salud y la seguridad en el trabajo

Gestionar de manera más responsable los recursos naturales. Para ello, resulta indispensable:

- La definición de indicadores de la biodiversidad y de un sistema de medida de la productividad de los recursos
- La reducción de las flotas pesqueras

- La formulación de una Política Integrada de Productos para limitar los residuos
- La promulgación de una legislación comunitaria sobre responsabilidad medioambiental en el 2003

Mejorar el sistema de transporte y el uso del suelo. Con esta finalidad se propone:

- La creación de un nuevo marco tarifario de los transportes basado en precios reales
- La promoción de las inversiones en transporte público y ferrocarriles, que pasan a ser preferentes
- La creación de vías navegables interiores y de transporte marítimo de corta distancia
- El fomento de unos mercados abiertos del ferrocarril y de los sistemas de tráfico aéreo

Medidas de aplicación y de evaluación de los progresos. La Comisión tendrá que informar al Consejo Europeo, en cada una de sus sesiones de primavera, de los progresos en la aplicación de la estrategia. Para mejorar la coherencia de la actuación comunitaria, también será necesario revisar los métodos de trabajo de todas las instituciones. En este sentido, se propone la creación de una "Mesa Redonda" integrada por diez expertos independientes. Por último, la estrategia para el desarrollo sostenible será objeto de análisis prioritario al inicio de cada mandato de la Comisión, que se compromete, por su parte, a organizar dos veces al año, a partir de 2002, una conferencia en la que participen todas las partes interesadas.

2.3.- Los Instrumentos de Protección del Medio Ambiente en el Ámbito Comunitario

Existe un amplio conjunto de instrumentos para la protección y mejora del medio ambiente en el ámbito comunitario, vamos a subdividirlos, de acuerdo a la doctrina mayoritaria en cuatro grupos : instrumentos normativos; instrumentos de mercado; instrumentos horizontales de apoyo y instrumentos de asistencia financiera.

-Instrumentos Normativos: Fueron los primeros que se utilizaron y constituyen el núcleo de la política medioambiental de la Comunidad. Mediante los mismos se establecen obligaciones y limitaciones que los agentes destinatarios han de cumplir forzosamente. A diferencia de los instrumentos de mercado o los de asistencia financiera, los instrumentos normativos no pretenden incentivar a los agentes económicos para que tengan o dejen de tener determinados comportamientos, sino que **exigen, prohíben o limitan** ciertas actuaciones. Así, por ejemplo, se regula o prohíbe la utilización de ciertos productos o sustancias potencialmente nocivas, o se fijan estándares de calidad ambiental que deben de respetarse en materias de vertidos o emisiones. En total y en los últimos veinte años, la Comunidad ha dictado más de **doscientos actos normativos** en las materias de aguas, aire, suelos, productos y procesos, protección de la naturaleza y evaluación del impacto ambiental.

La existencia de estos instrumentos ha definido un marco común de protección mínima del medio ambiente en todos los países miembros, evitando posibles distorsiones en el funcionamiento del mercado interior que se producirían si las legislaciones de los diferentes Estados fueran muy diversas. No obstante, si algún país miembro desea adoptar medidas que impliquen

mayores niveles de protección que los fijados a nivel comunitario, puede hacerlo ya que lo autoriza expresamente el artículo 130T del Tratado CEE, siempre que estas medidas de mayor protección sean compatibles con el propio Tratado.

- Instrumentos de Mercado: Bajo esta denominación la política comunitaria incluye un amplio conjunto de medios que pretenden, a través de los mecanismos de precios o de técnicas propias del mercado, concienciar e incentivar a los productores y/o consumidores hacia conductas más respetuosas con el medio ambiente. Entre los mismos se encuentran los denominados tributos verdes, los incentivos fiscales, las ecoauditorías o el etiquetaje ecológico.

Los instrumentos de mercado, que inciden en el precio, como son los tributos verdes o los incentivos fiscales, pretenden que los costos ambientales también sean incorporados en el conjunto de costos privados que tiene un producto o actividad y que, en consecuencia, se reflejen en el precio final del producto. Ello supondrá unos precios más elevados para los productos o actividades que perjudican el entorno y, en cambio, más favorables para los que lo respetan. Este planteamiento se encuentra relacionado con el principio "quien contamina, paga", ya analizado con anterioridad. El mismo fue adoptado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su Recomendación de 26 de mayo de 1972 y, posteriormente, la CE lo planteó en su Consejo de Ministros responsables de medio ambiente, celebrado en Bonn el 31 de octubre del mismo año, y lo incluyó en el Primer Programa de Acción Medioambiental. Desde entonces, ambas organizaciones lo han mantenido como un criterio económico rector de las políticas ambientales para luchar contra la contaminación, llegando incluso la CEE, mediante el Acta Única Europea, a introducirlo en el Tratado constitutivo de la CEE (artículo 130R, apartado segundo) como ya se expuso en líneas precedentes.

- Instrumentos Horizontales de Apoyo: Incluyen los relativos a la mejora de la información y de las estadísticas en este campo, la investigación científica y el desarrollo tecnológico, la información y la persuasión al público, así como la educación ambiental. En esta línea cabe citar, por ejemplo, el programa CORINE , los programas de Investigación y Desarrollo (I+D) en materia ambiental o la Agencia Europea del Medio Ambiente creada en 1990.

- Instrumentos de Asistencia Financiera: Engloban los fondos y ayudas existentes en esta materia. Es decir, los Fondos Estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional –FEDER–, FSE y sección orientación del FEOGA) en lo que respecta a las cantidades de los mismos que se destinan al financiamiento de acciones para la mejora o la formación con relación al medio ambiente; el instrumento financiero comunitario para el medio ambiente (LIFE), que tiene como objetivo financiar determinadas acciones relacionadas con el desarrollo sostenible, la protección de hábitats, el desarrollo de servicios, la educación, etc.; el Fondo de Cohesión, en el artículo 130 D del Tratado de CEE, señala que proporcionará "una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte"; y el Banco Europeo de Inversiones en materia de préstamos.

Sin embargo, no hay que olvidar que los instrumentos de asistencia financiera únicamente tienen un carácter complementario dentro de la estrategia comunitaria, puesto que el artículo 130S del Tratado CEE en su apartado cuarto dispone que, sin perjuicio de determinadas medidas, los Estados miembros tendrán a su cargo el financiamiento de la política en materia de medio ambiente.

Como se desprende de lo expuesto en las líneas precedentes, existe un amplio conjunto de instrumentos dentro de la política comunitaria destinados a

lograr la protección y mejora del medio ambiente. Una decidida aplicación de los mismos se debería conseguir en general para el conjunto de la comunidad.

2.4.- Programas de Acción plurianuales

La Unión Europea con el objeto de cumplir las metas trazadas en materia ambiental, dispone de un instrumento de planificación que le permite fijar el marco de su intervención en el ámbito del medio ambiente: "los programas de acción plurianuales". Desde 1972 se han adoptado seis programas comunitarios en materia de medio ambiente. Estos programas no tienen fuerza vinculante y su objetivo es exponer una estrategia y un calendario de actuación de la Unión Europea y sus Estados miembros durante su periodo de vigencia. Asimismo, fija una serie de objetivos medioambientales a medio y largo plazo y los instrumentos necesarios para alcanzarlos. La adopción de estos programas de acción medioambiental responde a una serie de objetivos:

Preocupación global por el problema en crecimiento de la degradación medioambiental.

La naturaleza transfronteriza de la mayor parte de la degradación medioambiental.

Reconocimiento de que el mayor crecimiento económico en el mercado europeo integrado puede provocar un empeoramiento de los problemas medioambientales.

Reconocimiento de que una política medioambiental de la UE es necesaria para asegurar que los estándares nacionales no provocan una barrera en el comercio.

Crecimiento de la confianza en la efectividad de una acción conjunta de los Estados miembros de la UE, junto con la UE, en muchas de las Convenciones internacionales en materia de medio ambiente¹⁹.

Reconocimiento de que el medio ambiente es parte de los recursos económicos de base de la UE.

Reconocimiento de que la protección del medio ambiente es una parte importante del camino en el que la UE puede lograr su compromiso para mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos de todos los Estados miembros.

2.4.1.- Del Quinto al Sexto Programa

El Quinto Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, "Hacia un desarrollo sostenible", o V Programa de Acción en el ámbito del Medio Ambiente, cubre el periodo 1993-2000. El V Programa coincidió con la Cumbre de la Tierra de Río (1992) y la Agenda 21, por lo que también se enfocó desde una dimensión internacional, en respuesta a los problemas de carácter planetario y a la Cumbre de Río. En este sentido, es la primera vez que la Comunidad se ha comprometido a favor del desarrollo sostenible.

En 1996, la Comisión Europea publicó un informe de progreso sobre el V Programa de Acción sobre el medio ambiente que llegaba a la conclusión de

¹⁹ por ejemplo: La Cumbre de Río 1992 y el Protocolo de Kioto 1997.

que se habían logrado progresos en temas como la reducción de las substancias que dañan la capa de ozono, emisiones de metales pesados y dióxido de sulfuro, mejoras en la protección de la naturaleza, calidad de las aguas de superficie, riesgos relacionados con la industria, residuos y en la reducción de la contaminación atmosférica transfronteriza. Sin embargo deberá prestarse especial atención a aspectos como el cambio climático, el medio ambiente urbano, incluyendo la calidad del aire, los ruidos y residuos, así como a las aguas de superficie y subterráneas.

El 24 de noviembre de 1999, la Comisión Europea adoptó una evaluación global de los resultados del V Programa de Acción comunitario en materia de medio ambiente.

Este documento también se presentó en el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999), junto con el informe de integración y el de indicadores. Estos informes han servido de base para la preparación del 6º Programa a favor del Medio Ambiente.

2.4.2.- El Sexto Programa a Favor del Medio Ambiente 2010.

El 24 de enero de 2001, la Comisión Europea presentó su propuesta de Decisión sobre el 6º Programa de acción en el ámbito del medio ambiente para el período 2001-2010. El 6º Programa se aprobó el 22 de julio de 2002

En este programa, la Comisión define los problemas existentes y establece una estrategia y una serie de objetivos generales articulados en torno a las 4 áreas de acción prioritarias del 6º Programa:

- el cambio climático
- la salud y el medio ambiente

- la naturaleza y la biodiversidad
- la gestión de los recursos naturales y de los residuos

Por otra parte, el nuevo programa pretende fomentar la colaboración entre las empresas y los consumidores para conseguir modos de producción y de consumo sostenibles, o más respetuosos con el medio ambiente, y conseguir "un mercado más verde". Para ello, la Comisión propondrá nuevos instrumentos como una política integrada de productos, la exigencia de una mayor responsabilidad ambiental, medidas fiscales y una mejor información de los ciudadanos.

Asimismo, el 6º Programa continuará dando prioridad a la integración de las cuestiones medioambientales en otras políticas, como el transporte, la energía, la agricultura, la ordenación del territorio y promoverá la actuación a nivel local y regional para fomentar un desarrollo sostenible.

Las cuatro áreas prioritarias de actuación que recoge la propuesta son:

Cambio climático.

En este ámbito, la UE pretende estabilizar las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero a un nivel que no provoque variaciones en el clima. En este sentido constituye una prioridad la ratificación y aplicación del protocolo de Kyoto con el fin de reducir en un 8% las emisiones de efecto invernadero en 2008-2012, en relación a los niveles de 1990. Asimismo, la Comisión pretende conseguir una reducción del 20-40% de las emisiones mundiales para 2020.

Para lograr estos objetivos, es necesario que se produzcan ciertos cambios estructurales en la UE y, especialmente, en los sectores de transportes y energía. Por su parte, la Comisión considera necesario un mayor refuerzo

para la eficiencia y el ahorro de energía, instaurar un sistema de intercambio de derechos de emisiones, intensificar las actividades de investigación y desarrollo tecnológico y sensibilizar a los ciudadanos sobre el problema.

Naturaleza y biodiversidad.

El objetivo previsto es proteger y restaurar el funcionamiento de los sistemas naturales y poner fin al empobrecimiento de la biodiversidad en la UE y en el mundo.

La estrategia principal de la UE para acabar con el empobrecimiento de los ecosistemas se centra en la consolidación de la red Natura 2000 y en una serie de planes de acción sectoriales en materia de biodiversidad.

Por otra parte, el programa tiene previsto lanzar nuevas iniciativas y propuestas para la protección del entorno marino, para prevenir los accidentes en los sectores industrial y minero, y una nueva estrategia específica para la protección del suelo y la lucha contra la erosión.

El medio ambiente y la salud.

En este ámbito, la Comunidad tiene por objeto conseguir una calidad del medio ambiente en la que los niveles de contaminantes artificiales, incluidas las radiaciones, no supongan ninguna incidencia ni riesgo contra las personas.

Cada vez son más evidentes los efectos de la polución sobre la salud humana, ya sea a causa de la contaminación atmosférica o acuática, de las sustancias químicas peligrosas o los ruidos. En este sentido, es necesario adoptar una estrategia global en relación al medio ambiente y la salud, de

acuerdo con el principio de prevención y de precaución, y tener en cuenta a los colectivos especialmente vulnerables como los niños y las personas de edad.

Utilización sostenible de los recursos naturales y gestión de los residuos.

La UE debe velar para que el consumo de los recursos renovables y no renovables no exceda los límites que el entorno puede soportar. Por tanto, debe disociarse la utilización de los recursos naturales y el crecimiento económico, mejorando la eficacia de su utilización, desarrollando una economía menos materialista y reduciendo la producción de residuos.

Para poner freno al consumo desmesurado de los recursos, es necesario que la UE defina una estrategia que garantice su utilización sostenible, especialmente en el caso de los renovables como el agua, el aire y los bosques. Concretamente, podrían definirse medidas de tipo fiscal o incentivos.

Otro de los problemas importantes es el crecimiento del volumen de residuos. En este ámbito la UE dedicará esfuerzos especiales a la promoción del reciclaje y la recuperación de productos, así como a la prevención de los residuos, mediante una política integrada de productos.

La ampliación de la UE y la dimensión internacional

El 6º Programa también se aplicará a los países candidatos a la adhesión. Por ello, la Comisión invita a estos países a aplicar íntegramente el derecho comunitario vigente en materia de medio ambiente y anuncia un diálogo con las administraciones, las ONG y las asociaciones empresariales.

En el plano internacional, es indispensable integrar plenamente los problemas medioambientales en todos los aspectos de las relaciones exteriores

de la UE. Así pues, es importante aplicar los Convenios internacionales, especialmente en relación con el cambio climático, la biodiversidad, los productos químicos y la desertificación.

Diálogo con las partes interesadas y fundamentación científica sólida

La aplicación del 6º Programa estará caracterizada por un diálogo y una participación amplia que requerirá un compromiso general de las partes implicadas, desde el principio hasta la puesta en marcha de las medidas. Para contribuir al desarrollo del programa, se realizarán evaluaciones científicas y análisis económicos bien fundamentados, se utilizarán informaciones, datos fiables e indicadores, y se contará con la colaboración de la Agencia Europea del Medio Ambiente.

2.5.- Críticas a las Políticas Medioambientales adoptadas por la Unión Europea

Aún existiendo una conciencia medioambiental y una acción comunitaria decidida en este campo, como se desprende de lo expuesto en los apartados precedentes, la situación existente presenta importantes aspectos aún muy insatisfactorios. Los datos citados a continuación son una pequeña muestra de ello:

En materia de **aguas** se han efectuado importantes progresos desde principios de los años setenta en que se adoptaron las primeras directivas. Desde entonces éstas han sido múltiples, dirigiéndose tanto a fijar los estándares de calidad como a limitar o prohibir ciertos vertidos. No obstante, existen aspectos y situaciones deficientes. Así, por ejemplo, el porcentaje de la población total abastecida por una planta depuradora varía de países donde

prácticamente se engloba al conjunto de la población, como son los casos de Dinamarca (98%) o Suecia (95%), a otros en los que no se alcanza ni a la mitad, como son Grecia, Portugal, Italia o Irlanda.

Respecto a la **atmósfera**, durante las últimas dos décadas, también se ha desarrollado una acción decidida tendente a reducir las emisiones y las concentraciones de los contaminantes atmosféricos clásicos (SO₂, NO_x, CO, partículas, O₃). Se ha limitado el contenido de azufre y plomo en los combustibles, fijado los estándares de calidad para concentraciones de SO₂, partículas en suspensión, NO_x o plomo, o se han controlado, por ejemplo, las emisiones de las grandes instalaciones industriales. Gracias a ello en las zonas urbanas las concentraciones de dióxido de azufre, de partículas y de plomo se han visto disminuidas. Sin embargo, las normas de calidad del aire no son siempre respetadas y las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), procedentes de combustibles fósiles, no han dejado de incrementarse desde 1960 en términos generales. Así, durante el período 1960-1990, estas emisiones han experimentado un aumento del 54,87% en el ámbito de los quince países de la Unión Europea y del 134,84% en el conjunto del planeta.

En materia de **residuos**, las primeras directivas son del año 1975; a partir de entonces se han adoptado múltiples directivas relativas a residuos tóxicos y peligrosos, aceites usados, pilas, envases de líquidos alimenticios, etc. No obstante, los problemas ligados a este ámbito continúan. La situación varía considerablemente de unos países a otros. En ello influyen, indudablemente, los diferentes patrones de consumo, las estructuras industriales o las diversas políticas y servicios de gestión de los residuos. El aumento continuo de los residuos municipales es una muestra más de que la sociedad europea continúa en la senda del consumismo, sin ser plenamente consciente del impacto que ello implica para el entorno

Como último ejemplo de esta insatisfactoria situación, señalar que las **actividades de reciclado** disponen de tasas de recuperación aún muy alejadas de los niveles que serían deseables. En la mayoría de los países no se alcanza ni el 50% de recuperación del papel, cartón y vidrio, lo que implica un derroche de recursos considerable.

A la vista de estos y otros ejemplos resulta evidente que no es posible estar satisfechos con el resultado de la política ambiental comunitaria. La evolución de la misma, indudablemente, ha sido importante y se ha ido dotando de un amplio conjunto de instrumentos; sin embargo, no es suficiente. Es preciso continuar reforzando esta política y aplicándola de forma prioritaria en todos los Estados miembros, si la UE desea ir hacia un desarrollo sostenible.

2.6.- Competencia Ambiental Orgánica en la U.E.

La Comunidad Europea es una institución dotada de competencias ambientales. Los Tratados definen los ámbitos de competencia en los que la Comunidad está dotada de plenos poderes para formular normas jurídicas, sin embargo existen ámbitos en los que comparte su competencia con los Estados miembros, o bien otros en los que los estados tienen competencia exclusiva.

El medio ambiente es un ámbito de **competencia compartida**, esto quiere decir que los Estados miembros son libres para adoptar su propia legislación si no existe legislación comunitaria, pero en caso contrario, prevalece la legislación comunitaria, que es imperativa y obligatoria tanto en las acciones pasadas como futuras de los Estado miembros.

Instituciones Comunitarias con Competencia Ambiental

El **Consejo de la U.E.:** Es el órgano legislativo superior, donde los ministros de los diferentes estados miembros legislan sobre los temas medioambientales que más interesan a los países miembros para la adopción de medidas legislativas oportunas.

La **Comisión Europea:** Es el órgano ejecutivo superior de la Comunidad Europea, su misión fundamental consiste en proponer actos jurídicos, así como de aplicar, controlar y seguir el cumplimiento de las políticas y derechos comunitarios.

La comisión europea se compone de diversas Direcciones Generales clasificadas por materias de especial interés para los estados miembros y en materia de medio ambiente hay que nombrar la Dirección General XI.

El **Parlamento Europeo:** Representa los intereses de los ciudadanos de la Comunidad Europea, sus objetivos básicos son, como los de cualquier Parlamento, aprobar leyes y controlar al poder ejecutivo pero no tiene poderes para proponer legislación.

El **Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas:** Es el organismo encargado de garantizar el cumplimiento del derecho comunitario. Está formado por jueces, nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los estados miembros. Los pronunciamientos de este tribunal sobre materias ambientales son todavía escasas pero va aumentando.

El Consejo de la Unión Europea:

Es el órgano legislativo superior de la Comunidad, se encarga de legislar en materia de medio ambiente, y representa los intereses de los Estado miembros.

Funciones: El Consejo es el órgano legislativo de la Comunidad y, para una amplia gama de competencias comunitarias, ejerce este poder legislativo en codecisión con el Parlamento Europeo.

El Consejo asegura la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros.

El Consejo celebra, en nombre de la Comunidad, los acuerdos internacionales entre ésta y uno o más Estados u organizaciones internacionales;

El Consejo y el Parlamento Europeo constituyen la autoridad presupuestaria que adopta el presupuesto de la Comunidad.

En virtud del Tratado de la Unión:

- El Consejo, basándose en orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo, toma las decisiones necesarias para definir y ejecutar la política exterior y de seguridad común.

- Asegura la coordinación de la acción de los Estados miembros y adopta medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.

Composición: La composición de cada sesión del Consejo varía en función de los temas que se deban abordar, sin que por ello se altere su unidad en tanto que institución.

- El Consejo del medio ambiente se forma con los ministros responsables del ámbito del medio ambiente.
- La frecuencia de las sesiones del Consejo varía según la urgencia de los temas tratados. Los Consejos Medio Ambiente suelen celebrar reuniones de dos a cuatro veces al año.

Legislación: El derecho comunitario, adoptado por el Consejo- o por el Parlamento y el Consejo - pueden ser:

- Reglamentos: se aplican directamente sin necesidad de medidas nacionales para que sean efectivos.
- Directivas: obligan a los Estados miembros en cuanto a los objetivos Perseguidos pero son los estados miembros los que eligen la forma y los medios a utilizar.
- Decisiones: obligan en todos sus aspectos a quienes están dirigidas. Una decisión puede ir dirigida a cualquiera de los Estados miembros, a empresas o a personas físicas.

La legislación se publicará en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE).

Toma de Decisiones: En la gran mayoría de los casos, como es el caso del Medio Ambiente, el Consejo decide por **mayoría cualificada** de los Estados miembros. Existen otros supuestos en los que el Consejo y el Parlamento actúan conjuntamente mediante el procedimiento de codecisión

2.7.- Principales Directivas Reguladoras del Derecho Ambiental en la Unión Europea

2.7.1.-. Introducción

El conjunto de normas ambientales ha crecido exponencialmente, la cultura y política ambiental lo impregnan todo: existe una incipiente eficaz administración ambiental, existen sujetos colectivos (asociaciones) cada vez más activos, existe un cuerpo jurisprudencial que muestra ya, a las claras, la realidad de este Derecho que ha dejado de ser meramente simbólico, existen publicaciones especializadas, el número de monografías existentes es muy extenso. Es fácil percibir que estamos en el inicio del Estado ambiental y que, sin duda, a ello ha contribuido de forma decisiva la dictación de Directivas y como estas se han cumplido al interior de los distintos Estados miembros de la Unión Europea.

Este estudio tiene por objeto agrupar las principales directivas dictadas, en relación a las distintas materias relacionadas con el tema ambiental. Se pretende, distando de ser una enumeración o mención taxativa, entregar una base de conocimiento que permita al lector conocer en cada uno de los temas que le interesen o que necesiten información, una agrupación de estas normas y un fácil estudio.

2.7.2.-. Principales Directivas Reguladoras del Derecho Ambiental Europeo

Un repaso a las normas que configuran en la práctica el Derecho ambiental de los diversos miembros integrantes de la Unión Europea, nos permite llegar a una conclusión: En un gran porcentaje, por no decir casi en su

totalidad, el Derecho ambiental de los diversos países que integran la U.E., trae causa del Derecho ambiental de la UE . El constituye una transposición u obra directa del Derecho comunitario ambiental. Ello es así en los grandes sectores del ordenamiento jurídico-ambiental: evaluación de impacto ambiental, libertad de información, residuos, aguas, contaminación atmosférica, ecoauditoría y ecoetiqueta, protección de la flora y fauna silvestre, etc. Hagamos un pequeño repaso de las normas fundamentales o estructurales:

Evaluación de Impacto Ambiental:

-Directiva 85/337, relativa a la evaluación de repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, reformada por la Directiva 1997/11/CE del Consejo, de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE.

Control Integral de la Contaminación Industrial: Riesgos Industriales:

-Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación.

-Directivas "Seveso" I y II, respectivamente, Directiva 82/501/CEE, relativa a la prevención de los riesgos de accidentes industriales graves (modificada por las Directivas 87/216 y 88/610) y Directiva 96/82/CE, del Consejo, de 9 de diciembre, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

Libertad de Información Relativa al Medio Ambiente:

-Directiva 90/313, de 7 de junio, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Ecoetiqueta, Ecoauditoría y Agricultura Ecológica:

Ecoetiqueta:

-Reglamento del Consejo CEE 880/1992, de 23 de mayo de 1992, sobre el sistema comunitario, de etiqueta ecológica y Reglamento 1980/2000, del Parlamento europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000 relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica.

Ecoauditoría:

Reglamento CEE 1836/1993, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medio-ambientales.

Agricultura Ecológica:

Reglamento CEE núm. 2092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios (cuyas últimas modificaciones las constituyen el Reglamento CE núm. 330/1999, de la Comisión, de 12 de febrero, el Reglamento CE núm. 331/2000, de la Comisión, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Anexo V del Reglamento CEE núm. 2092/1991 y el Reglamento 2020/2000, de la Comisión de 25 de septiembre, que modifica el Reglamento 207/1993).

Residuos:

-Directiva 1975/442, de 15 de julio, modificada por la Directiva 1991/156 de 18 de marzo; Directiva 1978/319, de 20 de marzo, derogada a partir del 13 de diciembre 1993, por la Directiva 91/689 de 12 de diciembre de 1994. Esta

última Directiva ha sido modificada por la Directiva 94/31/CEE, del Consejo, de 27 de junio. La Directiva 98/101/CE, de la Comisión, de 22 de diciembre de 1998, adapta al progreso técnico la Directiva 91/157/CEE del relativa a las pilas y acumuladores que contengan determinadas sustancias peligrosas. La Resolución de 17 de noviembre de 1998, dispone la publicación del Catálogo europeo de residuos, aprobado mediante decisión 93/73CE, de la Comisión, de 20 de diciembre de 1993. .

-Directiva 94/62CE del Parlamento y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases.

-Directiva 94/67/CE, del Consejo, de 16 de diciembre, relativa a la incineración de residuos peligrosos.

-Directiva 2000/76/CE del Parlamento y del Consejo, de 4 de diciembre, relativa a la incineración de residuos.

-Directiva 1999/31CE del Consejo, de 26 de abril, relativa al vertido de residuos.

-Directiva 2000/53CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 18 de septiembre, relativa a los vehículos al final de su vida útil.

Aguas Continentales:

La norma líder es la Directiva 2000/60CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en la política de aguas. Esta Directiva deroga gran parte del Derecho anterior conforme a su artículo 22, siete años después de su entrada en vigor, el día de su publicación-, las Directivas 75/440 y 79/789; trece años después, las directivas 78/659, 79/923, 80/68 y 76/464, salvo el art. 6 de ésta última, que queda derogado el día de la entrada en vigor de la Directiva.

El cuerpo normativo sobre calidad de las aguas continentales es extremadamente disperso:

-aguas subterráneas, Directiva 80/68 de 17 de diciembre de 1979(39) , relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas

-aguas residuales, Directiva 91/271 de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, modificada por la Directiva 98/15, de la Comisión, de 27 de febrero, en relación con determinados requisitos establecidos en su Anexo I.

-aguas destinadas al consumo humano, Directiva 98/83/CE del Consejo(42) , relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, de 3 de noviembre, en sustitución de la Directiva 80/778/CE.

-Directiva 76/464 de 4 de mayo sobre contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, modificada por la Directiva 86/280 de 12 de junio ; Directiva 78/659 de 18 de julio, calidad de las aguas que requieren protección y mejora para ser aptas para la vida de los peces.

-Directiva 79/923 de 30 de octubre de 1979, calidad de las aguas para la cría de moluscos.

-aguas aptas para el baño, Directiva 76/160 de 8 de diciembre de 1975.

-nitratos, identificación de zonas vulnerables Directiva 91/676 de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

Aguas Marinas:

Directivas 76/160, 76/464, 91/271 sobre aguas residuales, antes citada, Directiva 79/923 de calidad de las aguas para cría de moluscos y baño. Existen disposiciones específicas sobre el dióxido de titanio como la Directiva 89/428 de 21 de junio (61) anulada por la STJCE de 11 de junio de 1991.

Atmósfera:

La legislación europea sobre medio ambiente atmosférico o calidad del aire está atomizada, al igual que acontece en residuos, aunque existen algunas normas con pretensión de generalidad como la Directiva 96/62 del Consejo de 27 de septiembre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente. El resto de normas se agrupa entorno a concretos contaminantes o fuentes de contaminación:

a). El Dióxido de azufre y partículas en suspensión fueron inicialmente regulados por la Directiva 80/779 de 15 de julio de 1980 y D. 89/427 de 21 de junio. El Dióxido de nitrógeno en Directiva 85/203 de 7 de marzo, valor límite plomo en la atmósfera (Directiva 82/884 de 3 de diciembre).

b). benceno y monóxido de carbono. Directiva 2000/69/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de noviembre sobre valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente.

c). calidad del aire, cenizas y anhídrido sulfuroso Directiva 80/779, modificada por la Directiva 89/427.

d). azufre en combustibles líquidos y (SO₂) Directiva 75/716 de 24 de noviembre, modificada por Directiva 87/219 de 30 de marzo. Directiva 93/12 de 23 de marzo, relativa al contenido de azufre de determinados combustibles líquidos; seguimiento biológico de la población afectada por el plomo (Directiva 77/312).

e) focos móviles: emisiones de vehículos a motor. Fundamentalmente, Directiva 93/53 de 18 de junio de 1992, Directiva 92/61 de 30 de junio y Directiva 1999/96/CE, de 13 de diciembre. Plomo y benceno en gasolina: Directiva 85/210 de 20 de marzo.

f). contaminación atmosférica procedente de instalaciones industriales: Directiva 84/360 de 28 de junio .Directiva amianto 87/219 de marzo -Instalaciones de combustión, Directiva 1988/609 24 de noviembre (94) . - Directiva 1989/429 de 21 de junio, relativa a las incineradoras municipales de residuos ya existentes ; Directiva 1989/369 de 8 de junio, para instalaciones incineradoras municipales de residuos nuevas.

g). ozono troposférico: Directiva 1992/72 de 21 de septiembre de 1992; sustancias que agotan la capa ozono: Reglamento CE 2037/2000 del Parlamento europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, sobre sustancias que agotan la capa de ozono , modificado por los Reglamentos 2038/2000 y 2039/2000, de 28 de septiembre, en cuanto a inhaladores dosificadores y las bombas de infusión y al año de referencia para la asignación de cuotas de hidroclorofluorocarburos.

h). dióxido de carbono. reducción mediante eficiencia energética, Directiva 1993/76 de 13 de septiembre .

Medio Ambiente Natural.²⁰

-Directiva 1979/409/CEE, de 2 de abril, relativa a la conservación de las aves silvestres (modificada en su Anexo I, por la Directiva 97/49/CE de la

²⁰ Véase García Ureta, Protección de Hábitats y de especies de fauna y flora en el Derecho Comunitario Europeo: Directiva 79/409 y 92/43, IVAP, Oñati 1997 y La Directiva 79/409/CEE, relativa a la protección de las aves silvestres ante el Tribunal de justicia de las Comunidades Europeas, “Revista de Derecho Ambiental”, núm 21, pp47-110.

Comisión, de 27 de julio).

-Directiva 1992/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.

2.7.3. Conclusiones

A la vista de este conjunto, en una recopilación, podemos concluir que, el Derecho de la U.E, a través de sus distintas normas ha pasado a constituir el verdadero motor de los Derechos ambientales nacionales, quienes se ven en la obligación de incorporar en el más breve plazo posible la normativa comunitaria. La influencia de las normas comunitarias, sin duda, debe valorarse de modo positivo.

El surgimiento de un *ius commune* ambiental o por lo menos de un conjunto de normas fundamentales en esta materia y aplicadas en forma general a los Estados miembros de la Unión, depara un proceso de osmosis constante en las instituciones jurídico-ambientales de forma bidireccional: de los Estados hacia el Derecho europeo y desde el Derecho europeo hacia los diferentes Estados. Puede hablarse de un modelo de convergencia de los sistemas jurídico-ambientales, modelo que colisiona con las especificidades de las estructuras jurídicas nacionales. Este avance de forma homogeneizada, ciertamente conlleva los peligros de la globalización. Cuando el Derecho sólo es estrictamente europeo, referido a problemas de dimensión europea (o incluso preferentemente a los problemas de los países líderes de la UE) pueden surgir problemas. Esta europeización materialmente focalizada tiene como defecto congénito el abandono de la regulación de los problemas ambientales propios, que se encuentran muy ligados a cuestiones de carácter cultural

Sin embargo, estimo, que no puede abandonarse por entero la iniciativa legislativa a la UE. Es más correcto el planteamiento contrario, en que la competencia legislativa propia se adelanta, esto es que con anterioridad a la dictación de una Directiva o Reglamento, el País o Comunidad crea normas de derecho ambiental más exigentes o con mayores estándares o mas articulada o amoldada a cada lugar específico o país que compone la Unión Europea.

Pero los sistemas sufren un impacto general no limitado a lo estrictamente ambiental. También las normas técnicas imponen los modelos tecnológicos de los países avanzados (Alemania, Gran Bretaña y Francia, fundamentalmente) hacia el resto de Estados miembros. Incluso la B.A.T. (best available technology)²¹, es expresión de este neocolonialismo tecnológico, pues esa mejor tecnología disponible suele ser creada en los países más avanzados.

Otro de los rasgos visibles de este Derecho ambiental europeo es su sinergia con los Estados autónomos en Europa. Hoy no son infrecuentes los supuestos de transposición autonómica de directivas Como ejemplo tomaremos el caso Español, ya que España es uno de los países más descentralizados de Europa.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, ha establecido que la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno ²². Eso significa en materia de medio ambiente un reenvío al art. 149.1. 23 CE. El Estado es competente en exclusiva para dictar la legislación básica en la materia y las

²¹ mejor tecnología disponible

²² Para una síntesis de la abundante jurisprudencia constitucional en la materia, constituye un completo material de consulta la monografía de MORENO MOLINA, La Ejecución Administrativa del Derecho Comunitario. Régimen Europeo y Español, Marcia Pons, Madrid 1998, pp 147-165, Fernández Ramos, Las Competencias de protección ambiental ante el derecho comunitario, "Revista de Derecho Ambiental", núm 22, 1999, p56.

Comunidades Autónomas. para dictar normas de desarrollo y normas adicionales de protección. Y ello no termina de cerrar el posible círculo.

Desde el principio de autonomía institucional, las administraciones locales poseen calidad suficiente para llevar a cabo en su término municipal cuantas medidas sean necesarias o útiles para la aplicación de un reglamento o la transposición o aplicación de una Directiva, siempre que se cumplan los requisitos de información previa a las instituciones comunitarias (STJCE de 13 de julio de 1989, Enichem Base et al c. Commune di Cinisello Balsamo, Asunto 380/1987). El esquema descrito puede generar problemas porque no necesariamente el Derecho básico se reduce al Derecho contenido en una Directiva o un Reglamento comunitario. Cuando una Comunidad Autónoma transpone una Directiva debe cumplir dos condicionantes. El europeo, con obvia primacía del Derecho comunitario, y el estatal básico. Cualquiera de estos dos incumplimientos puede dejar fuera de juego lo aprobado por la Comunidad Autónoma. La transposición autonómica puede verse condicionada por una legislación básica posterior con la que entre en conflicto. Este conflicto puede determinar la inconstitucionalidad de la norma autonómica por contradicción con el precepto constitucional que realiza la distribución de competencias. El retraso estatal en la transposición puede dar lugar así a un ordenamiento en conflicto.

En este Derecho ambiental de la UE es fácil observar una importante mutación. Nos encontramos ante una nueva generación o serie de directivas ambientales europeas. Un Derecho más ambicioso que obliga a mucho. Obligan a mucho en sentido jurídico y económico. Ello va tener múltiples consecuencias, ya que se genera un mayor gasto ambiental, como consecuencia de esto se ha creado un mercado de bienes y servicios ambientales. También ese gasto ambiental directa o indirectamente crea tributos ambientales o como mínimo el destino ambiental de los ingresos

tributarios ya establecidos. Si son cumplidas sus previsiones, este Derecho ambiental de nueva generación dará lugar a una mejora sensible del ambiente.

Esta nueva oleada se impone a veces con efectos retroactivos, como la retroactividad en materia de control integral de la contaminación industrial, después de 8 años a contar de la puesta en aplicación de la Directiva (art. 5 de la Directiva 96/61/CE). Otras veces esa retroactividad es limitada (como el art. 14 de la Directiva 1999/31CE del Consejo, de 26 de abril, relativa al vertido de residuos, que impone a los vertederos el cumplimiento de los preceptos de la Directiva salvo en lo relativo a las normas de ubicación); Pero esta ambición de retroactividad, aunque sea limitada, expresa una voluntad transformadora de la realidad degradada. El cambio respecto a EIA donde siempre se ha regulado pro futuro constituye un verdadero giro copernicano ambientalizador²³ .

Por último, debe resaltarse que la influencia de Derecho ambiental europeo se extiende más allá de sus propios y estrictos confines. El principio afirmado, por ejemplo, Asunto, es que existe un interés comunitario manifiesto, en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, las disposiciones o los conceptos tomados del Derecho comunitario, reciban una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en que tengan que aplicarse. De esta construcción se deriva una verdadera metástasis positiva o influencia garantizadora sobre el Derecho básico estatal y Derecho autonómico ambiental. Ello va suceder en ámbitos como la Evaluación de impacto ambiental (o en el futuro, el control integrado de la contaminación) en

²³ En EIA, según la jurisprudencia comunitaria, *Burgemeester*, Asunto C 81/96, a falta de disposición transitoria, la Directiva 85/337 sólo es aplicable en el caso de que la presentación formal de la solicitud de autorización se hubiere efectuado a partir de la fecha de entrada en vigor de la norma comunitaria, a fin de evitar retrasos en procedimientos complejos. Que esto no se vieran retrasados a consecuencia de requisitos específicos exigidos por la Directiva. Se confirma así pronunciamientos previos como *Bund naturshut in Bayern v. Stahnsdorf*, Asunto 396/92 y *Comisión c. Alemania*, Asunto 431/92, en los que la fecha decisiva es el 11 de julio de 1988, siendo por ello contrario a la Directiva 85/337 que se establezca mediante una Ley un régimen transitorio pues ello produciría un aplazamiento de fecha límite de transposición.

los que el instrumento jurídico europeo es extendido mas allá de sus confines originarios.

2.8.- Los Déficit de Ejecución del Derecho Ambiental de la Unión Europea y sus Soluciones.

2.8.1- Los Problemas en la Ejecución

La propia Comisión de la UE ha sido consciente del núcleo de problemas relacionados con la implementación del Derecho ambiental comunitario. Un documento esencial en esta materia es la Comunicación adoptada por la Comisión en octubre de 1996 sobre "La aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente" . Expresa esta Comunicación un sentir generalizado en la doctrina ius ambientalista. Es evidente que la Comisión conoce la realidad y que si no ha hecho más es porque la estructura de la UE, léase la oposición de los Estados miembros- lo impide. Dice esta Comunicación que son precisos más hechos, acción real y que el nivel de aplicación práctica del Derecho ambiental europeo dista de ser satisfactorio. Para superar los déficit se proponen medidas concretas: creación de un cuerpo de inspectores ambientales, homologación de los criterios de inspección, establecimiento una amplia legitimación para organizaciones representativas (obviamente asociaciones ecologistas), introducción en las nuevas propuestas de los principios de máxima claridad, transparencia y certeza, introducción de medidas sancionadoras dentro de los derechos nacionales como mecanismo de implementación, expansión de la información sobre la ejecución del Derecho ambiental, fortalecimiento de la red IMPEL (Implementation and Enforcement of EU Environmental Law), incitativas de asistencia financiera y técnica para operadores jurídicos (jueces, funcionarios y juristas), etc.

De forma anual, la Comisión realiza un informe sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario. En un contexto general de incumplimiento que se incrementa España, Francia y Alemania, fueron los países con mayor número de denuncias ²⁴

A lo largo del Informe se da cuenta de múltiples recursos por incumplimiento ya sea por el problema recurrente de los retrasos en la transposición de Directivas, por ejemplo, Asunto C- 189/1999, por defectos de transposición de la Directiva 90/313/CEE, relativa a la libertad de información en materia de medio ambiente; Asunto C- 417/1999, en relación con la Directiva 96/62/CE, sobre la calidad del aire; procedimiento del artículo 228 contra España a raíz de la STJCE de 12 de febrero de 1998, declarando el incumplimiento en relación con la Directiva 76/160/CEE, relativa a la calidad de las aguas de baño, ante la insuficiencia de las medidas propuestas; o bien por prácticas incorrectas, la Comisión ha notificado un Dictamen motivado a España por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva EIA en el marco de la autorización del proyecto de Autovía "Acceso Norte al Puerto de Algeciras".

Es fácil detectar como la actividad de ambiental es impulsada desde la denuncia ciudadana en cooperación con la Comisión. Es frecuente, como ocurre respecto de otros Estados miembros, que tras la intervención de la Comisión, los países con menor desarrollo normativo ambiental salgan de su retraso en la transposición o corrija prácticas administrativas contrarias.

Debemos criticar, sin embargo, la desvalorización del Derecho ambiental europeo operado por la propia Comisión. En su último informe aludido se reconoce como problema recurrente denunciado la calidad de los estudios de

²⁴ Decimoséptimo informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (1999) p. 67. Téngase en cuenta que este ranking de Estados incumplidores es muy variable en función del período temporal que estimemos. También fluctúa según el sector que examinemos.

impacto. Frente a este problema la posición oficial, literalmente es que: "Estas denuncias que cuestionan la calidad de los estudios de impacto y alegan su insuficiente consideración, plantean importantes problemas a los servicios de la Comisión, ya que el control del cumplimiento de estas disposiciones por las autoridades nacionales es de los más difíciles y la naturaleza esencialmente procesal de la Directiva no permite impugnar las opciones efectuadas en última instancia por las autoridades nacionales competentes si el procedimiento fijado por la Directiva se ha respetado. A este respecto la Comisión repite que, dado que los casos de aplicación incorrecta sometidos a la Comisión en relación con esta Directiva plantean generalmente cuestiones de hecho (existencia y calificación), el control de las posibles infracciones se ejercerá, sin lugar a dudas, con más eficacia de manera descentralizada, a través de los órganos jurisdiccionales nacionales

Discrepamos de esta construcción. Sobre todo en lo que hace referencia a "la naturaleza esencialmente procesal de la Directiva". Esto supone una reforma ilegítima y encubierta del Derecho derivado sin base alguna. Es un giro hacia el sistema norteamericano. El principio general más importante establecido con carácter general en el Derecho europeo de la EIA, es el que podemos denominar siguiendo la Directiva 85/337, de "toma en consideración". Quizás sea una de las diferencias cualitativas más importantes respecto del Derecho fundacional de la EIA en Estados Unidos. Allí la jurisprudencia terminó desvalorizando la EIA como técnica jurídica de protección del medio ambiente al conceptuar la evaluación como una obligación "de procedimiento". Esta construcción está en la célebre *Stryckers's Bay Neighborhood Council v. Karlem*²⁵, sentencia dictada el 7 de enero de 1980, en la cual la *Suprem Court*

²⁵ 444 U.S. 223, 227 (1980). Esta sentencia ha sido calificada por GOLDSMITH & BANKS como "la decisión más dañina al declarar que el mandato ex N.E.P.A. (esto es, la obligación de realizar evaluación de impacto ambiental en caso de Federal Najor Actino), es esencialmente procedimental (Environmental values: Institutional responsibility and the Supreme Court, "Harvard Environmentally Law Review", Vol

ha afirmado que la National Environmental Policy Act no "jerarquiza los aspectos ambientales sobre otras consideraciones apropiadas". En *Robertson v. Methow*, se reafirmó la naturaleza esencialmente procesal de la EIA ¿Es hacia aquí a donde se dirige la Comisión? El problema apuntado es más importante de lo que parece. Quien conozca la práctica de los estudios de impacto ambiental sabrá que es el verdadero talón de Aquiles de este verdadero núcleo del grupo normativo ambiental.

2.8.2. Crítica a la Normativa Ambiental en la Unión Europea.

La doctrina iusambientalista ha reflexionado ampliamente sobre los problemas recurrentes en la aplicación del Derecho ambiental de la UE, estos han destacado las causas y los propios déficits, creen que el Derecho ambiental de la UE por promover intereses generales carece frente a otros ámbitos de normativa europea, de un grupo eficaz que persiga su implementación, creen que otro importante problema al que se enfrenta la aplicación práctica de las directivas dirigidas a los Estados (no a los particulares y empresas) es su redacción imprecisa utilizando conceptos como "la mejor tecnología disponible", redacciones que, en su opinión, hacen que sea prácticamente imposible controlar si un determinado Estado miembro ha cumplido la obligación impuesta en un caso concreto. A ello se añade que la intervención de los ciudadanos se reduce a la presentación de quejas o denuncias ante la Comisión no pudiendo obligar a que ésta inicie un procedimiento de infracción frente al Estado miembro incumplidor, han señalado con acierto la debilidad congénita de un ordenamiento en el que paradójicamente frente a otros sectores (como la competencia), la Comisión

7 1983 p 5). También BROWER, Management plans for environmentally sensitive areas, "Zoning and Planning Law Report", 1980, p24).

carece de poderes de inspección, sancionadores, cautelares y el TJCE actúa con años de retraso sobre la realidad ambiental ya deteriorada. En este análisis doctrinario coincidimos sustancialmente, señalando como las principales causas del déficit de ejecución del Derecho ambiental comunitario:

1) La carencia de medios personales y materiales de la Comisión necesarios para ejercer la función de vigilancia y control encomendada por el artículo 211 del Tratado;

2) La existencia de una resistencia por parte de las autoridades nacionales por el temor a que las medidas ambientales hagan peligrar el empleo, incrementen la inflación o afecten a la competitividad de los operadores económicos ;

3) En el caso de las normas ambientales, el control de la ejecución por los particulares no actúa de un modo eficaz, lo que se debe fundamentalmente a que del ordenamiento jurídico ambiental comunitario no se derivan por lo general derechos directamente invocables por los particulares . Realmente, como se ha destacado, un mal síntoma es que el control del cumplimiento del Derecho ambiental comunitario haya sido puesto en marcha desde la acción ciudadana . Existe, en este caso, una carencia de medios y posibilidades de la Comisión de Unión europea. También de la miseria del sistema ¿es que frente a esta realidad no tienen nada que decidir las Administraciones Públicas ambientales (estatal, autonómica y local) Mucho es lo que se ha hecho. Mucho es lo que ha ganado los estados miembros de la Unión han incorporado un cuerpo normativo que cada año va cobrando más fuerza y se va homologando en relación a sus miembros. Cualquier análisis ecuánime y serio llega a esta indiscutible conclusión.

2.8.3.- Eficacia Directa de las Directivas, Eficacia Indirecta y Responsabilidad.

Hemos observado como uno de los principales problemas detectados es la falta de transposición en plazo de las directivas. Sin embargo, para este problema, existen soluciones. La más garantista es el denominado **efecto directo de las directivas**. Se exige que los preceptos de una Directiva aparezcan, en lo que se refiere a su objeto, como incondicionales y suficientemente precisos, pudiendo ser invocados por un particular ante el Estado si éste no ejecuta la Directiva o si ésta es ejecutada incorrectamente, una vez haya expirado el plazo para su transposición. También en la propia concepción originaria cabe invocar una Directiva frente al complejo de administraciones independientes, administraciones institucionales y estado empresario, sociedades de titularidad pública o bajo su control, lo cual no será raro en el ámbito del Derecho ambiental. Y del mismo modo, también cabe el efecto directo de una Directiva apreciado de oficio por un juez o tribunal nacional, lo que hace que la invocación por un particular quede en segundo plano.

Obsérvese que esta doctrina del eventual efecto directo de las directivas, en su concepción original, sólo puede ser invocada ante las Administraciones Públicas y que numerosas disposiciones ambientales del Derecho comunitario no son ni incondicionales ni suficientemente precisas. Hoy, sin embargo, realiza una progresiva entrada en escena la denominada **eficacia indirecta** para aquellos supuestos en los que un particular solicita la directa aplicación de una Directiva frente a una autoridad pública a resultas de la cual deriva un perjuicio para un tercero. Y en los casos en que las disposiciones de una Directiva, aunque otorguen derechos a los particulares, no sean lo suficientemente precisas e incondicionales para producirlos, el juez nacional estará obligado a interpretar en la medida de lo posible, el Derecho nacional conforme a las

disposiciones de la Directiva comunitaria, si bien el límite de este sucedáneo es la imposición de obligaciones y, desde luego, el agravamiento de responsabilidades penales o sancionadoras con base a una Directiva no transpuesta.

Específicamente en materia de medio ambiente, la jurisprudencia del TJCE ha experimentado una evolución favorable al efecto directo de las directivas, aun sin llegar a las últimas consecuencias de la construcción, la plena eficacia horizontal.

Exige la jurisprudencia para el efecto directo vertical, la falta de ejecución de una Directiva o la transposición incorrecta, debiendo tratarse de normas que establezcan obligaciones incondicionales y precisas que no dejen margen de actuación a los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones (conforme a la ya clásica jurisprudencia, STJCE de 5 de febrero de 1963, Asunto 26/62, Vand Gend/Loos ²⁶). Doctrinalmente, siguiendo esta jurisprudencia, se niega el efecto directo cuando las Directivas ordenan la elaboración de planes y programas, puesto que el contenido de planes y programas depende del Estado en cuestión , o como expresa mejor técnicamente la clásica jurisprudencia en materia de efecto directo, se trate de mandatos vinculados al poder discrecional de los Estados miembros o de las instituciones comunitarias. Por el contrario, se afirma el efecto directo en los siguientes supuestos:

1) cuando fijan valores límites o máximos para los vertidos admisibles, por ejemplo, respecto del cadmio en la contaminación hídrica o los valores límite de dióxido de azufre, plomo o partículas en suspensión-, objetivos

²⁶ VACCA, La política comunitaria dell' ambiente e la sua attues negli stati membri, cit, p 79; EDWARD, Efecto directo y primacía del Derecho Comunitario. El problema especial de las directivas, "Revista Vasca de Administración pública" núm 42, mayo-agosto 1995, pp. 39-42.

de calidad o concentraciones máximas de sustancias en medios receptores u otras sustancias o productos;

2) cuando prohíben determinadas actividades, las disposiciones sobre eliminación de residuos peligrosos del art. 5 la Directiva 78/319 o la utilización de determinados productos (la prohibición de utilizar o liberar en el entorno determinadas sustancias); y,

3) cuando establecen obligaciones de consulta o información a personas afectadas o a la población en general . Desde esta base teórica, se a defendido el efecto directo de la obligación de someter proyectos públicos y privados a EIA ex anexo I de la originaria Directiva 85/337 , atribuyendo como consecuencia de este efecto directo la impugnabilidad o nulidad de las decisiones de la Administración sobre la realización del proyecto "o dar lugar a sanciones penales, disciplinarias o administrativas (conforme al estatuto de funcionarios), así como a indemnizaciones por prevaricación)". Creemos que el efecto directo implica para las autoridades administrativas el deber de realizar la EIA conforme a la Directiva aun cuando no exista una legislación nacional al respecto, consultando al público afectado y teniendo en cuenta las consideraciones aducidas y que ello no es contrario a la jurisprudencia del TJCE (Asuntos 148/78, 152/84 y 80/86, respectivamente, STJCE de 5 de abril de 1979, Ratti, Marshall ; y STJCE de 8 de octubre de 1987, Kolpinghuis Nijmegen), según la cual, las directivas no ejercen efectos directos en perjuicio de personas²⁷ , en definitiva, la Directiva 85/337, concede un derecho a las personas afectadas: el derecho a que se lleve a cabo la mencionada evaluación, así como el derecho a ser consultadas en el marco de dicha evaluación.

²⁷ Obsérvese que esta jurisprudencia niega que un Estado incumplidor del deber de transposición de una Directiva pueda invocar dicha Directiva contra un particular a loas efecto de servir de base para imponer sanciones o que no puede aplicarse el Derecho interno no adaptado a una Directiva en contra de ese particular (Millán Moro, La eficacia de las directivas...cit, p 849-850 y 852; Moreno Molina, La ejecución Administrativa del >Derecho comunitario. Régimen Europeo y Español, cit, pp 69-70; Linde Paniagua, Sistema de fuentes del Derecho de la Unión Europea en principios de Derecho de la Unión Europea, cit., pp.402-403).

Lo importante es que las posiciones que acabamos de analizar, en parte hoy han sido respaldadas por la jurisprudencia europea de forma contundente y cristalina. La primera ocasión que ello se ha producido ha sido en la STJCE de 11 de agosto de 1995, Comisión c. Alemania, Asunto 431/92²⁸, sentencia en la que el TJCE ha declarado el efecto directo de los arts. 2, 3 y 8, obligación de evaluar, factores y obligación de considerar la información remitida durante el procedimiento a la hora de una decisión sobre el proyecto- de la Directiva 85/337 en su redacción originaria. Literalmente se afirma en el apartado 40 de esta sentencia:

"...las disposiciones consideradas imponen, pues, sin equívocos, a las autoridades nacionales competentes en materia de autorización, la obligación de efectuar una evaluación de impacto ambiental de determinados proyectos". Se trataba de un recurso por incumplimiento. La República Federal de Alemania alegó que los artículos: 2,3, y 8 de la Directiva no eran lo suficientemente claros y precisos como para definir sin equívocos una obligación concreta, y ser, por ello aplicables de oficio por la Administración nacional. El Tribunal de Justicia declaró que este análisis no podía ser acogido (párrafo 38). El recurso fue rechazado por infundado, no obstante, al no haber probado la Comisión qué puntos concretos no respetaron las exigencias de la Directiva. En cualquier caso, esta sentencia declaró que existen condiciones para permitir el efecto directo de determinados preceptos de la Directiva EIA. Este paso sería dado.

Así, de forma más clara, el TJCE, en la petición de decisión prejudicial plantada por el Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen, ha admitido la invocabilidad por los particulares de la Directiva EIA (Asunto 435/1997, World Wild Fund, 16 de septiembre de 1999)²⁹ aunque ello pueda

²⁸ Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Primera Instancia, Parte I, Tribunal de Justicia, 1995-8, pp 2211-2227.

²⁹ Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, Parte I, Tribunal de Justicia 1999-8/9, pp. 5613-5664.

ocasionar consecuencias desfavorables para los titulares de los proyectos autorizados sin la obligada EIA: literalmente se afirma en esta sentencia:

Por lo que se refiere al derecho de un particular a invocar una Directiva y a la facultad del Juez nacional de tomarla en consideración, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que sería incompatible con el efecto imperativo que el artículo 189 del Tratado CE (actualmente, artículo 249 TCE) reconoce a la Directiva excluir, en principio, que la obligación que ésta impone pueda ser invocada por los interesados. En particular, en los casos en los que, a través de una Directiva, las autoridades comunitarias hayan obligado a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de tal acto quedaría debilitado si se impidiera al justiciable invocarlo ante los Tribunales y si los órganos jurisdiccionales nacionales no pudieran tomarlo en consideración, como elemento del Derecho comunitario, para verificar si, dentro de los límites de la facultad de que dispone en cuanto a la forma y los medios de ejecutar la Directiva, el legislador nacional ha respetado los límites del margen de apreciación trazado por la Directiva (véanse las sentencias de 1 de febrero de 1977, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, 51/76, Rec. p. 113, apartados 22 a 24, y *Kraaijeveld* y otros, antes citada, apartado 56).

Por consiguiente, en el caso de que este margen de apreciación haya sido sobrepasado y, por tanto, proceda no aplicar las correspondientes disposiciones nacionales, incumbirá a las autoridades del Estado miembro, en el marco de sus competencias, adoptar todas las medidas, generales o particulares, necesarias para que los proyectos sean examinados con el fin de determinar si pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y, en caso afirmativo, para que se sometan a un estudio sobre impacto ambiental

Procede responder por tanto a la sexta cuestión que los artículos 4, apartado 2, y 2, apartado 1, de la Directiva deben ser interpretados en el sentido de que, cuando las autoridades legislativas o administrativas de un Estado miembro sobrepasen el margen de apreciación que les confieren dichas disposiciones, los particulares podrán invocarlas ante los órganos jurisdiccionales de dicho Estado en contra de las autoridades nacionales y obtener así de éstas la inaplicación de las normas o medidas nacionales incompatibles con las mencionadas disposiciones. En tal caso, corresponderá a las autoridades del Estado miembro adoptar, en el marco de sus competencias, todas las medidas, generales o particulares, necesarias para que los proyectos sean examinados con el fin de determinar si pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y, en caso afirmativo, para que se sometan a un estudio sobre impacto ambiental.

Obsérvese que esta sentencia predica el efecto directo y la invocabilidad por los particulares respecto de proyectos del anexo II . Más , esta invocabilidad debe ser predicada cuando la conducta estatal sea de mayor incumplimiento que sobrepasar un margen de apreciación, esto es, la falta de transposición. Ello es obvio: bastaría de otro modo, la omisión del deber de transposición para dejar sin efecto la primacía del Derecho de la Unión europea.

Recapitulando, podríamos trazar ahora las líneas de solución de los problemas planteables por la eficacia directa de las directivas ambientales. Creo que deben esclarecerse algunas cuestiones.

Una Directiva no transpuesta, como la relativa al control integral de la contaminación industrial tiene efectos triangulares. La jurisprudencia que hemos visto, en primer lugar, faculta a exigir ante los tribunales la aplicación de estas normas , aunque los requisitos de legitimación pueden ser borrados por la Directiva ambiental cuyo efecto directo se invoca (por ejemplo, en materia de

libertad de información, en EIA, o control integrado, supuestos estos en los que por propia decisión se convierte en sujeto de la relación jurídica a los propios ciudadanos); es claro que dicha pretensión puede hacerse valer frente a la Administración, efecto vertical-, también que ninguna empresa o ciudadano podría ser sancionado por no cumplir una Directiva ambiental no transpuesta en plazo. Entonces, ¿En qué se constata el efecto directo? Llevando a sus últimas consecuencias esta construcción, por ejemplo, una actividad sometida a permiso integrado previsto en la Directiva IPPC, no podría ser autorizada. Es decir, el efecto directo se traduciría en la prohibición de implantación de actividades en tanto que la Directiva no es transpuesta. Esta sería la pretensión "horizontal" de los ciudadanos y asociaciones pro ambiente. La horizontalidad como tal no existe en Derecho ambiental pues su estructura normal exige casi siempre la intervención de la Administración. No son pretensiones entre particulares sino triangulares, con la Administración como sujeto necesario de la relación jurídica. Por tanto, si esa actividad sometida a la Directiva IPPC fuese autorizada desde que terminó el plazo de transposición podrían anularse los actos administrativos que vulneren la Directiva (los permisos no integrados concedidos) con fundamento en la falta total y absoluta del procedimiento legalmente establecido. Obviamente, el ciudadano o la empresa que no pueda comenzar su actividad tendrá derecho a las indemnizaciones por no poder comenzar la actividad o por ver anulados sus permisos concedidos.

. De esta forma expuesta, las piezas del puzzle encajan, se defiende el interés ambiental como bien jurídico protegido por las directivas, y los posibles perjudicados por la inactividad en la transposición son resarcidos. El mecanismo es un acicate para la transposición en tiempo y forma: Los Estados se exponen a responsabilidades patrimoniales y al evidente costo político de su inacción como obstáculo a libre empresa y la promoción del empleo, también para la protección del medio ambiente.

Creo que esta solución es mejor que una hipotética emisión normativa ulterior retroactiva que previese la adaptación a la Directiva no transpuesta de las actividades implantadas desde que término el plazo de transposición. Ello podría causar más daños. Pues, por ejemplo, la adaptación a un permiso integrado posterior puede ser costosa o incluso imposible, y, por otro lado, se evita la externalidad de una empresa funcionando sin permiso integrado mientras que llega la norma retroactiva. Y se evita el obvio peligro de condicionar el futuro o posterior permiso integrado subsanador por la vía de los hechos consumados "el ulterior permiso milagrosamente se adapta a la realidad fáctica existente para evitar problemas-". No creemos que puedan darse en estos supuestos los elementos del tipo penal de prevaricación, reservado para supuestos límite. Los elementos difusos que rodean la aplicación de directivas no transpuestas excluirían el dolo, al menos, hasta la existencia de jurisprudencia al respecto (del TS o del TJCE), predicando el efecto directo en el caso concreto, no bastaría la mera declaración de incumplimiento por parte del Estado-. Y esto, dado lo perentorio de los incumplimientos (la falta de transposición no se prolonga en el tiempo por regla general), es poco pensable que suceda.

Pero al margen del efecto directo, la jurisprudencia del TJCE ha elaborado doctrinas susceptibles de ser empleadas en defensa del ius commune ambiental europeo. Debe destacarse, en este sentido, la STJCE de 18 de diciembre de 1997, Asunto 129/1996 Inter-Environment Wallonie ASBL/Region Wallone ³⁰, en la que se declaró que los artículos 5.2 y 189.3 TCEE y la propia Directiva 1991/56, exigen que durante el plazo de adaptación fijado, el Estado miembro se abstenga de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente la consecución de los resultados prescritos por dicha Directiva (parágrafo 50).

³⁰ Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, Parte I, Tribunal de Justicia 1997-12, pp 7411-7452.

El nuevo artículo 228 TCEE ha establecido la posibilidad del establecimiento de condenas por el TJCE, a petición de la Comisión, consistentes en sumas a tanto alzado o multas coercitivas a los Estados miembros que incumplan una Sentencia del TJCE declaratoria de un incumplimiento de dichos Estados. La STJCE de 4 de julio de 2000 ha condenado a Grecia al pago de 20.000 euros diarios por no ejecutar la STJCE de 7 de abril de 1992, Asunto 45/91, relativa los residuos vertidos sin control en el barranco de Kouropitos (Creta).

Pero también, la jurisprudencia del TJCE ha establecido que los Estados miembros deberán responder de los daños ocasionados por el incumplimiento del Derecho Comunitario con fundamento en la primacía del Derecho comunitario (SSTJCE Francovich/Bonifaci, de 19 de noviembre de 1991- Asunto C 6/90 y C 9/90-³¹ ; Faccini Dori de 17 de abril de 1994, Asunto C 91/92-³² ; Brasserie du pêcheur SA y Factortame LTD de 5 de marzo de 1996, Asunto C46/93 y C 48/93 ³³ ; EvoBus Austria GmbH y Niederösterreichische Verkehrsorganisations GMBH, Asunto C 111/97 ³⁴ , etc. . Incumplimiento que no se refiere sólo a los deberes de transposición sino que se extiende al incumplimiento material de la legislación transpuesta, o a las meras declaraciones formales, como en la STJCE de 2 de agosto de 1993, (Caso marismas de Santoña); o la falta de implementación ejecutiva STJCE de 17 de enero de 1991 (caso de la falta de declaraciones de zonas de protección especial en Italia bajo la Directiva 1979/409 ³⁵); STJCE de 1 de octubre de

³¹ Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de primera Instancia, Parte I, Tribunal de Justicia, 1991-9, pp 5357-5418

³² Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del tribunal de Primera Instancia, Parte I, Tribunal de Justicia, 1994-7, pp. 3325-3360.

³³ Recopilación de la jurisprudencia del tribunal de Justicia y del tribunal de Primera Instancia, Parte I, Tribunal de Justicia, 1996-3, pp 1029-1163.

³⁴ Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del tribunal de Primera Instancia, Parte I, Tribunal de Justicia, 1998-8/9, pp. 5411-5440.

³⁵ Directiva 79/409/CEE, relativa a la protección de las aves silvestres ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas, pp. 63-76.

1998, Asunto 71/1997, por la que se declara el incumplimiento de España por no haber establecido los códigos de buena práctica y designar zonas vulnerables; STJCE de 25 de noviembre de 1998, Asunto 214/1996, declarando el incumplimiento respecto de la aplicación de la Directiva 76/4, por no haber establecido un programa con objetivos de calidad para reducir la contaminación provocada por las sustancias objeto de la citada Directiva; STJCE de 28 de mayo de 1998, Asunto 298/97, declarando el incumplimiento de España por la ausencia de establecimiento de programas en materia de las Directivas relativas a las pilas y acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas; o en relación con el vertido incontrolado de residuos, STJCE de 9 de noviembre de 1999, Asunto 365/97 en el barranco de San Rocco en Italia y la antes citada, STJCE de 7 de abril de 1992, Asunto 45/91, relativa a los residuos vertidos sin control en el barranco de Kouropitos (Creta).

Para que exista responsabilidad por incumplimiento del Derecho ambiental europeo, debe tratarse de una infracción grave de una obligación comunitaria; el resultado exigido por la Directiva debe incluir la concesión de derechos en favor de los particulares; el contenido de esos derechos debe ser identificable por referencia a la Directiva; y debe existir una relación de causalidad entre la infracción de las obligaciones estatales y el daño sufrido por las personas afectadas. Sin embargo, la reclamación debería resolverse por la jurisdicción nacional (lo usual es que ésta plantee cuestión prejudicial); o que bien obtenida una declaración de incumplimiento (no necesaria en todo caso, pues no es necesario que la Comisión decida interponer recurso contra el Estado miembro ni que el Tribunal de Justicia dicte una sentencia en la que se declare tal incumplimiento).

2.9.- Conclusiones al tema ambiental en el marco de la Unión Europea

Creo que existe un problema fundamental que no puede dejar a nadie indiferente. El Derecho ambiental comunitario es fragmentario y producto de un proceso que ciertamente dificulta su conocimiento. Las adaptaciones al progreso técnico y científico son constantes, generando un Derecho modificado, disperso y de difícil comprensión y conocimiento. La Directiva 67/548/CEE, relativa a la aproximación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas fue adaptada por vigésimo séptima vez por la Directiva 98/98/CE de 15 de diciembre. Tal vez ello se deba a una errónea selección de que debe ser regulado. Sólo debieran ser objeto normas comunitarias de primer nivel las grandes cuestiones, los grandes principios, las cuestiones más relevantes, y ello sin perjuicio del establecimiento de deberes concretos, precisos claros e incondicionados. La situación actual de verdadera legislación motorizada no sirve a los ciudadanos ni a los operadores jurídicos. Uno de los principales problemas que presenta el Derecho ambiental de la UE es su fragmentación y movilidad

Detectado el problema conviene ahora adentrarse en las soluciones. Los propios planteamientos de una acción comunitaria en materia ambiental en progresivo aumento cualitativo y cuantitativo hacen, a nuestro juicio, inexcusable la aprobación de una Directiva en el nivel Europeo que opere el mismo papel que una Ley general en el ámbito estatal. Pero también se trataría de realizar un intento de codificación nuclear de las normas ambientales europeas en un sólo texto coordinado y armonizado. Un texto que podría convertirse en la antesala de un deseable "Código de Derecho ambiental de la UE" . Si el siglo XIX fue el de la codificación civil iniciada por el Código de Napoleón, el siglo XXI va a ser el siglo de la Codificación Ambiental. Idea que deber ser predicada en los derechos de los diferentes estados miembros y el

nivel regional. En los diferentes países existen incluso los medios para esta tarea. Obsérvese, que la Codificación implica algo más que la reproducción y armonización del Derecho aplicable, "además de eso constituye una consolidación sistemática y revisión del Derecho, es un gigantesco esfuerzo legislativo

En cualquier caso, si ello es una tarea complicada podría avanzarse en la adopción de un número de Directivas "leading case" cabezas del grupo normativo (EIA, medio ambiente natural, ruido, contaminación atmosférica, aguas, residuos, sustancias peligrosas, biotecnología, instrumentos de mercado, ecoauditoría, ecoetiqueta, agricultura ecológica, instrumentos paccionados, convenios, acuerdos, A.D.R., inspecciones y sanciones, responsabilidad

Este es el problema visto desde su generación. Se trataría de atajar en origen dicha fragmentación. Pero también, en tanto esto no suceda, podría adoptarse en materia de medio ambiente una incitativa inspirada en el modelo italiano de la legge núm. 86 de 9 de marzo de 1989 con productos anuales unificados y coordinados. Se trataría de atajar la fragmentación en destino. Por otro lado, encontramos como desafío del Derecho ambiental de la UE, el paso del estadio de los grandes principios marco que nadie en su sano juicio puede discutir ("un conjunto de cláusulas generales" y Directivas marco que no detiene el deterioro ambiental) hacia el mundo de los conceptos claros, precisos e indubitados que hagan frente a los problemas concretos .

Existe otro problema fundamental, y este es la escasa ambición normativa en la transposición del Derecho ambiental de la Unión europea. Son muchos los ejemplos que podríamos traer a colación. Es frecuente que el Estado se limite a publicar en el B.O.E., sin introducir una coma, la Directiva objeto de "transposición". Se ha producido de esta forma una errónea

asimilación entre Derecho ambiental de la Unión europea y Derecho básico estatal. Obsérvese que las Directivas jamás entran, por el momento, en el establecimiento de umbrales mínimos uniformes en caso de incumplimiento limitándose, todo lo más, a la inserción de una cláusula abstracta.

El futuro del Derecho ambiental está ligado a leyes de responsabilidad muy probablemente unidas al desarrollo de la contabilidad ambiental y, sobre todo, a la expansión del delito ecológico y las sanciones administrativas con una función real y no meramente simbólica.

Pero los núcleos básicos de regulación abandonados superan lo meramente sancionador. Baste un ejemplo en la EIA. ¿Cuando caduca una declaración de impacto ambiental si no existe plazo de caducidad, por hipótesis, cabe que la ejecución se realice años más tarde cuando las circunstancias han cambiado forzando soluciones distintas. O ¿cual es la fecha límite en la que debe realizarse el estudio de impacto ambiental antes de su efectiva presentación al procedimiento EIA?.

La implementación del Derecho ambiental requiere efectivos sujetos, que exijan el cumplimiento de la legislación ambiental. Sin ellos, las evaluaciones de impacto ambiental y la propia legislación ambiental en bloque son puras quimeras. Debe de evolucionarse desde la mera posibilidad teórica de participación , mero establecimiento de periodos para una hipotética participación ciudadana- hacia la efectiva participación respaldada presupuestariamente con capacidad para contrarrestar técnicamente las grandes decisiones burocráticas con incidencia en el medio ambiente. Estos fiscales generales privados debieran tener medios personales y materiales y legitimación reconocida para todo procedimiento o proceso ambiental (incluso ante el propio TJCE). Estos órganos debieran actuar de forma acumulada a órganos específicos estatales, regionales y comunitarios pro ambiente ; y, ¿Por

qué no abrir vasos comunicantes entre los sistemas jurídico-ambientales nacionales y europeo?. Debe preliminarmente conectarse la libertad de acceso a la información relativa al medio ambiente con los procedimientos ambientales.

Pero sobre todo parece necesaria una reestructuración del Derecho ambiental de la UE y de la relación entre éste y los derechos nacionales. Creo que el recurso al Derecho ambiental de la UE, las propias denuncias ante la Comisión son un síntoma de las insuficiencias de los Derechos ambientales nacionales y sus propios sistemas jurídicos. Si los sistemas nacionales fueran efectivos regulando y aplicando el Derecho (y esto último incumbe al sistema de administraciones públicas, tribunales y, en definitiva, a todos los demás operadores jurídicos), la intervención correctiva del sistema europeo se tornaría en residual. Podría pensarse entonces en un sistema articulado donde la administración "federal" europea tendría encomendada la intervención en problemas supranacionales o transfronterizos, problemas gravísimos (preventiva y correctivamente hablando) o para supuestos de presuntas prácticas generalizadas (como el aludido problema de la falta de calidad de los estudios de impacto ambiental, pues de no seguirse un principio de concentración en la corrección de la práctica fraudulenta generalizada sería una tarea titánica luchar contra el incumplimiento). En definitiva, el principio de subsidiariedad bien entendido. Puede que ahora sea un sueño, pero tarde o temprano habrá inspecciones federales europeas y poderes sancionadores y cautelares en manos de la Administración ambiental europea.

Otra línea de progreso debe ser la reconstrucción del Derecho europeo del medio ambiente sobre la base del reconocimiento del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de persona. Frente al sucedáneo que supone la doctrina del efecto directo de las directivas ambientales, el propio Tratado o una futura verdadera Carta de derechos europea, o lo que es mejor, la Constitución europea debería efectuar tal reconocimiento como uno de los

derechos fundamentales de naturaleza no sólo procesal. Cualquier persona sensata sabe que este último avance propuesto tardará llegar. Eso es tan seguro como que llegará. ¿Quién hubiera pensado hace 20 años que se consagraría la libertad de información en materia de medio ambiente? Decimos que debe efectuarse tal reconstrucción y ello con un reconocimiento de la ciudadanía.

CAPÍTULO III

CONCLUSIONES

A la luz de los temas abordados y desde un punto de vista general podemos extraer variadas conclusiones, entre ellas podemos mencionar la diversificación de los procesos de integración económica, debido, fundamentalmente a una apertura económica a nivel mundial y a la necesidad de los países de unirse en bloques con países de similares características a las suyas, o por razones de proximidad territorial, creando uniones aduaneras o de intercambio común de productos y servicios con condiciones más favorables que la de los otros países que quedan fuera de esta unión. En la actualidad, esta parece ser la fórmula a utilizar.

Dentro de este tipo de procesos encontramos dos que revisten características propias, La Unión Europea y MERCOSUR. La primera constituye un proceso más antiguo y mejor desarrollado en comparación con MERCOSUR, ya que no sólo es un acuerdo económico sino que abarca un conjunto de materias y en donde se han entregado a órganos representativos y especializados las facultades de dictar normas que obliguen a los países miembros, es por esto que se le ha denominado como un proceso de integración supranacional.

En cuanto al tema ambiental encontramos distintos niveles de desarrollo entre ambos procesos, así en la Unión Europea, encontramos un conjunto de normas obligatorias para los miembros, de carácter general, que se han ido desarrollando a lo largo del tiempo y que han aumentado las exigencias de los países en todo orden de materias, pasando a formar un marco normativo bien estructurado, desarrollado, progresista y obligatorio. Sin embargo se le critica la gran cantidad de

normas dispersas, debido a la constante dictación de directivas, producto de las adaptaciones al progreso científico y técnico, generando un derecho modificado, disperso y de difícil comprensión, pasando en muchos casos a confundir a los órganos receptores y al ciudadano común. Es por ello que bien podría codificarse este conjunto de normas, no en el sentido de crear un derecho estático, sino que saber con exactitud cuales son las normas ambientales de mayor importancia y de que forma se deben crear las nuevas directivas a futuro, complementando o desarrollando los grandes postulados normativos.

Otra de las grandes críticas, está dada en el sentido de que deben ser los propios estados los fiscalizadores del cumplimiento de la normativa ambiental, nada se obtiene con crear normas ambientales si los estados no fiscalizan su cumplimiento, es por ello que se debe aumentar el presupuesto en este sentido, creando órganos especializados en cada uno de los Países miembros. Estos órganos debieran actuar de forma acumulada a órganos específicos estatales, regionales y comunitarios pro ambiente.

Finalmente debiera desarrollarse el Derecho europeo del medio ambiente sobre la base del reconocimiento del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de persona. Frente al sucedáneo que supone la doctrina del efecto directo de las directivas ambientales, el propio Tratado o una futura verdadera Carta de derechos europea, o lo que es mejor, la Constitución europea debería efectuar tal reconocimiento como uno de los derechos fundamentales de todo individuo.

Dentro del MERCOSUR han existido avances en la materia, avances, en comparación a los inicios de este proceso donde el tema ambiental no era una preocupación primaria. Si bien existe una ostensible lejanía en comparación a la Unión europea, no dejan de ser importantes

los esfuerzos en primer lugar por el nivel de desarrollo de los países miembros y en segundo lugar ya que no constituye un proceso de integración supranacional.

El tratado de Asunción constituye el marco general al tema ambiental en MERCOSUR, sin embargo no se refiere jamás al tema ambiental en forma orgánica, a diferencia en materia de liberalización comercial, no se ocupa de resolver cuales serán las políticas de medioambiente en MERCOSUR, no establece normas vinculantes y los avances logrados han sido fruto de intensas negociaciones entre sus miembros, generalmente sobre productos específicos sin existir una legislación general y obligatoria. Lo anterior es de especial gravedad si se toma en cuenta que se postula una reducción y eliminación sustancial de medidas para-arancelarias cuya causa sea la conservación del medio ambiente.

Los miembros de MERCOSUR no concilian sus posiciones en crear requisitos generales de producción que respeten el ambiente, es la gran discusión ya vista, entre los miembros más importantes de este proceso como son Argentina y Brasil, el primero acusa a Brasil de tener altos estándares ambientales en la producción, lo que limita la entrada de productos Argentinos a este país y lo que constituiría una medida para-arancelaria, por su parte estos altos estándares no son cumplidos por los productores Brasileños, ya que existe muy poca fiscalización de su parte. Brasil a su vez acusa a Argentina de pedirle constantemente rebajar sus estándares, lo que significaría una desprotección mayúscula y un retroceso en cuanto a legislación ambiental en MERCOSUR

No obstante lo anterior el Grupo Mercado Común ha aprobado una serie de Resoluciones que constituyen la base de la normativa ambiental de MERCOSUR, asimismo se ha avanzado en el tema de la aceptación de introducción de normas ISO 14.000 en los procesos internos y se ha

creado un plan a futuro que contempla la armonización normativa sobre diversos temas de carácter ambiental, constituyendo un gran avance en la materia, sin perjuicio a que quedan muchos temas pendientes dentro de MERCOSUR, entre ellos, tratar de crear una base de normas inviolables en materia ambiental y de aplicación general y obligatoria para todos sus miembros, pero adaptables a cada realidad al interior de los países, comprometerse a reducir los contaminantes que se encuentran en la actualidad en niveles muy elevados, ampliar la cantidad de normas de protección del medio ambiente, asumir un compromiso de gobierno en el sentido de no apoyar a las actividades contaminantes y eliminar toda competencia desleal y sobre todo aumentar los recursos en fiscalización.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ACUÑA, GUILLERMO. 1999. Marcos regulatorios e Institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas. Publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile. 7-21p.
- AGENCIA CANADIENSE PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL. 2002. [en línea] <<http://www.refa-cfan.org/spanish/sissues.13.htm>> [consulta 3 enero 2003].
- ALLEMAND SYLVAIN. 2000, Desarrollo Sostenible y Ciencias Sociales. [en línea] <http://www.lainsignia.org/2000/junio/oyt_602.htm>. [consulta marzo 2003]
- AZQUETA, DIEGO Y SOTELSEK, DANIEL Ventajas Comparativas y explotación de los recursos ambientales. 1999. Revista de la CEPAL N°68.117p.
- BENADAVA, SANTIAGO. 1993. Derecho Internacional Público, Editorial Jurídica Conosur Ltda. Cuarta Edición. s.p.
- BETANCUR, BELISARIO. 1991. Medio Ambiente: Tendencias actuales e Integración. Exposición en el XXIII. Curso Regional sobre Integración y Cooperación del INTAL. Guatemala.
- BOLDORINI, MARÍA CRISTINA y CZAR de ZALDUENDO, SUSANA. 1997. La Estructura Institucional del Mercosur después del Protocolo de Ouro Preto. 81p.
- BLANCO, HERNÁN Y BORREGAARD, NICOLA 1998. MERCOSUR y Medio Ambiente, Santiago de Chile, CIPMA. 97p. 98 a 105 ps. 153 a 175 ps., 179 a 194 ps., 197 a 205 ps.
- BRANES, RAÚL., CAILLAUX, JORGE., GONZÁLEZ MARCO A. Y SILVA, CARLOS D. 2000. Medio Ambiente y libre Comercio en América Latina, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000., 19 p, 21 p., 33p. 44p., 123 a 153 ps.
- BRUCE DE LARTUNDO, CARLA Y VILLAFANA FARÍAS, JUAN. 2000. De la responsabilidad Internacional de los estados por el Daño Ambiental; Hacia la Codificación del Derecho internacional del Medio ambiente. 186-189p.
- CARRIZOSA, JULIO. 2000. La Sostenibilidad Ambiental de la Integración Comercial del Hemisferio. 39-45p.
- CEPAL. 1994. La Convención Marco del Cambio Climático, Una Aproximación a la luz de las Prioridades de América Latina y el Caribe. 7-9p.
- CEPAL. 1993. Mercosur: Resúmenes de Documentos
- COMITÉ DE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE DE LA OMC. 2001. Antecedentes de la albor de la OMC en materia de comercio y medio ambiente. [en línea] <<http://www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/organismos/cyma/ecma.htm>> [consulta 24 de octubre de 2002]
- DE LA CALLE, LUIS. 1999. Relaciones entre la Política Comercial y la Política Ambiental. [en línea] <<http://www.naftaworks.org/papers/idcespma.htm>> [consulta diciembre 2002]
- ENCUENTRO INTERNACIONAL DE DERECHO DE AMÉRICA DEL SUR (VI). 1999. Chile y el Mercosur en América Latina VI Encuentro Editorial Jurídica de Chile, Primera Edición. 28p.
- FONTAINE, PASCAL. 2000. Una Nueva Idea para Europa. La declaración Schuman, 1950-2000. Publicación de la Comisión Europea. 5-34p.
- FRENCH, HILARY F. 2001. Comercio y Ambiente. [en línea] <<http://www.congreso.cl/biblioteca/estudio/comerab.htm>> [consulta abril 2002].
- GALLEGO, E. 1996. Otras fuentes de Contaminación Radiactiva del Este Europeo. [en línea] <<http://www.bin.upm.es/trabajos/chno/contaminación.htm>> [consulta 7 febrero 2003]
- GUIMARAES, ROBERTO P. 1992. La Conferencia sobre el Medio Ambiente Una Evaluación impresionista. Editorial Cono Sur 1-9p.

- IGLESIAS, ENRIQUE V. 2002, La Conferencia de Estocolmo 10 años después. Algunas Reflexiones. [en línea] <<http://www.doc.as.ab.es>> [consulta 3 abril 2003].
- INFORME DE LA SECRETARÍA DE LA UNCTAD. 1999. Progresos Recientes y Cuestiones pendientes. 7-17p.
- INFORME FINAL DEL SEMINARIO-TALLER INTERAMERICANO REALIZADO EN BUENOS AIRES, ARGENTINA. 1995.Comercio y Gestión Ambiental en el Contexto de los Esquemas de Integración. Secretaría General OEA. 33P.
- LEAL, JOSÉ. 1992. Medio Ambiente e Industria: Reverberaciones de la Cumbre de Río. Cono Sur/vol XI N°. 11p.
- MERCOSUR, Tratados y Acuerdos suscritos por Mercosur [en línea] <<http://mercosur.com>> [consulta 13 noviembre 2002].
- NACIONES UNIDAS, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-CEPAL. 1998. Comercio Y Medio Ambiente en la Organización Mundial de Comercio. 7-20p.
- NOVARA, JUAN. 1995. Integración económica, Comercio Internacional y Medio Ambiente. Estudios- IRREAL., Año XVII N° 72. 16-19p.
- OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 1994. La Unión Europea. 7-18p
- RED DE ESTUDIOS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL, 2002, Seminario "El pensamiento económico crítico ante los cambios del sistema mundial" [en línea] <<http://www.redem.buap.mx/semordones.htm>> [consulta abril 2003]
- ROJAS ARROYO, SANTIAGO. 2001. La Organización Mundial de Comercio 47-49p.
- SALVUCHI SALGADO, JOSÉ G. La Contaminación Marino Costera: Actividades Degradantes y Controles para su Prevención. [en línea] < <http://www.fundema.org>> [consulta 17 abril 2003]
- [p//ecoweb.com](http://ecoweb.com)> [consulta marzo 2003]
- SARNO NICCOLO. 2002. Límites Razonables al Comercio [en línea] <http://ips.org/terraviva/notas/0810_6.htm> [consulta abril 2002]
- SECRETARÍA GENERAL DE LA OEA. Comercio y Gestión Ambiental en el Contexto de los Esquemas de integración.1995. Informe Final del seminario-Taller Interamericano realizado en Buenos aires, Argentina.5p, 8p.
- SERVI, ALDO.1996. La Responsabilidad Ambiental a la luz de los Principios del Derecho Ambiental Internacional. [en línea] <<http://www.ecoweb.com>> [consulta 3 de julio de 2002]
- SERVI ALDO. 1997. Supranacionalidad y Derecho Ambiental (Sobre un modelo de la Unión Europea) Jurisprudencia Argentina. 13-24p
- SIRÍN, PABLO 1999. El Régimen de especialización argentino ¿política industrial de nueva generación o mera transferencia de recursos?.1999. Revista de la CEPAL N°68. 105 p.
- STOCKHOLM ENVIRONMENT INSTITUTE. 1999. Contaminación Atmosférica regional en los Países en Desarrollo. [en línea] <<http://www.york.ao.uk>> [consulta 5 de marzo 2003]
- STRONG, MAURICE. El Décimo Aniversario de la Conferencia de Estocolmo. [en línea] <<http://www.abc.ab.es>> [consulta abril 2003]
- TORRES, HECTOR ROGELIO. 2000. La Renta Ambiental.[en línea] <<http://dnet.com>> [consulta 8 septiem bre 2002]

TRATADOS, LEYES Y OTROS

TEXTOS OFICIALES

Tratados y otros Acuerdos, extraídos de la página en

internet: www.mercosur.com

- Tratado de Asunción
- Mercosur-EEUU
- Protocolo de Brasilia
- Mercosur-UE
- Protocolo de Integración educativa y reconocimiento de certificados
- Protocolo de Ouro Preto
- Protocolo de Medidas Cautelares
- Mercosur-Chile
- Mercosur-Bolivia
- Mercosur-Comunidad Andina
- Mercosur-MCCA Mercado Común Centroamericano
- Mercosur-Canadá

Tratados y otros Acuerdos en el Marco del NAFTA
extraídos de la página Web:

<http://www.nafta-sec-alena.org/>

- Tratado de Libre Comercio de Norteamérica

Tratados de la Unión Europea , extraídos de la página
Web:

<http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/index.htm>

- Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
- Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea

IV. PÁGINAS WEB EN INTERNET

SERVIDORES UNIÓN EUROPEA

Agencia Europea Medioambiental	http://www.eea.eu.int/
Aquí Europa	http://www.aquieuropa.com/
Asamblea parlamentaria del Consejo	http://stars.coe.fr/
Banco Central Europeo	http://www.ecb.int/
Banco Europeo de Inversiones	http://eib.eu.int/
Centro de Documentación Europea	http://www.fcae.ua.es/cde/home.htm
Comisión Europea	http://europa.eu.int/commission/index.htm
Comité de las Regiones	http://www.cor.eu.int/
Comité Económico- Social	http://www.ces.eu.int/
Consejo de Europa	http://www.coe.fr/index.asp
Corte de Justicia de las Comunidades	http://europa.eu.int/cj/es/index.htm
Corte Europea de Derechos Humanos	http://www.echr.coe.int/
Defensor del Pueblo	http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/es/default.htm
El Euro	http://europa.eu.int/euro/html/entry.html

	Foro: Organismos Internacionales	http://www.grn.es/foro/organismos_internac.html
	I am Europe	http://www.echo.lu/
	Instituciones Europeas	http://www.jurisweb.com/instituciones/europeas.htm
	Oficina humanitaria Europea	http://europa.eu.int/com/m/echo/en/index_en.html
<hr/> SERVIDORES MERCOSUR <hr/>	Parlamento Europeo	http://www.europarl.eu.int/sq/tree/es/default.htm
	Tratados de la Unión	http://europa.eu.int/abc/object/treaties/index.htm
	Agro del Mercosur	http://agro.delmercosur.com/
	El Mercosur Digital	http://www.mercosurdigital.com/
	El Mercosur y la Sociedad Civil	http://www.icd.org.uy/mercosur/
	Embajada de Brasil en Buenos Aires	http://www.brasil.org.ar/mercosur/index.html
	Embajada de Uruguay en Nueva York	http://www.embassy.org/uruguay/econ/mercosur/
	Guía del Mercosur	http://www.guia-mercosur.com/

