

## La evaluación de impacto ambiental en el MERCOSUR

*Dra. Graciela R. Salas<sup>1</sup>*

### Resumen

La evaluación de impacto ambiental reviste caracteres particulares en una organización de integración como MERCOSUR.

Las características de esa EIA se apoyan en la intergubernamentalidad de este esquema, en el que los Estados se reservan un rol protagónico, lo que lleva a la necesidad de la armonización de las legislaciones nacionales en esta materia.

MERCOSUR ha adoptado numerosa normativa, sobre la que trabajamos en esta oportunidad, sin embargo, el protagonismo continúa estando en el orden interno nacional.

### Abstract:

**Sumario:** Introducción. La evolución de la actividad de MERCOSUR en materia ambiental. Hacia dónde se orienta la evaluación de impacto ambiental en la subregión. Conclusiones.

### Introducción

La Evaluación de Impacto Ambiental nació en los años '60 con el accionar de los movimientos ambientalistas a nivel mundial, centrándose originariamente en las actividades industriales de los países desarrollados. Esta preocupación desembocó en los debates a nivel internacional en ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano (Estocolmo 1972). En los países en desarrollo fue posterior y recién en las últimas décadas se implementó la EIA en forma efectiva.

En esta oportunidad abordamos la evaluación del impacto ambiental en el ámbito particular del MERCOSUR atento a que se trata de una región de la que forma parte nuestro país y que, a diferencia del sistema europeo conforma un esquema de integración de tipo clásico, es decir, basado en la intergubernamentalidad y por ende en el principio de cooperación.

De todos modos este trabajo debe partir necesariamente de instrumentos internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>2</sup>, de la que todos los Estados Parte de MERCOSUR forman parte.

Es importante puntualizar aquí que en este estudio nos encontramos con dificultades básicas, particularmente en el acceso a la información, lo que fue puesto de relieve en la Sección Derecho de la Integración del Congreso Argentino de Derecho Internacional (Tucumán, septiembre de 2014). Esta situación es entendible en tanto en MERCOSUR, como en otros procesos de integración, todo es materia de negociación permanente, por lo que solamente es posible acceder a aquello que haya sido resuelto o se encuentre en proceso de aprobación como los protocolos que se fueron agregando al Tratado de Asunción.

---

<sup>1</sup> Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba. Catedrática en Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba. Catedrática en Derecho Internacional Público. Universidad Blas Pascal.

<sup>2</sup> Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>. También es de destacar la tarea de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Disponible en <http://farn.org.ar/archives/Campa%C3%B1as/cop-20-cambio-climatico>.

En nuestro estudio se ha hecho evidente la importancia del comercio internacional para el MERCOSUR tanto intra – regional como en el ámbito global, y que constituye un medio necesario en la promoción del desarrollo sustentable, en la medida que contribuye a la elevación de la calidad de vida de las personas, entre ellas lo que se conoce como la calidad ambiental. Esta concepción se inscribe en el concepto de integración regional como proceso multidimensional más abierto para alcanzar esas metas, con la incorporación de la dimensión política, la dimensión jurídica, la dimensión cultural, entre otras.

Así, cuando centramos la atención en la dimensión ambiental del comercio y la integración regional, también debemos considerar los flujos de capital, los destinos de las inversiones y el tipo de proyectos que sustentan, así como las posibilidades de regularlos ambientalmente. En el caso particular del rol que desempeñan las redes de transporte en este tipo de procesos, vemos que las mismas producen efectos directos particularmente en el ordenamiento del territorio, dinamizando emprendimientos en unas zonas e inhibiéndolos en otras, incluyendo la utilización de los recursos naturales de cada región.

Es innegable que el comercio ha generado efectos positivos al convertirse en muchos momentos en el motor del desarrollo económico de los países y particularmente de los procesos de integración. Ha sido importante en materia de expansión económica, y ha contribuido a la reducción de la pobreza y la promoción de la calidad de vida<sup>3</sup>. Pero también ha quedado demostrado que los recursos naturales en unos casos son limitados en su extensión, mientras que en la amortiguación del impacto ambiental los ecosistemas tienen límites y a su vez tienen costos económicos importantes.

Otra precisión que debe hacerse es que al referirnos a la región mercosureña normalmente damos por reproducidos los respectivos mapas de los estados que lo integran, cuando sería sumamente importante referirse a las eco-regiones que forman parte del espacio integrado. Este enfoque haría que se incorporaran al trabajo sobre el tema que nos ocupa regiones que participan del territorio de estados sudamericanos, que no forman parte de este esquema de integración más que como estado asociado (como Chile), junto a otros estados que se encuentran en vías de incorporación como Estado Parte de MERCOSUR (Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia), unidos en forma indivisible con alguno de los estados que conforman nuestra organización subregional, como consecuencia de su integración de diferentes eco-regiones.

Así es posible definir eco-región como “*un ensamblaje geográficamente definido constituido por comunidades naturales que comparten la gran mayoría de sus especies, la dinámica ecológica, las condiciones ambientales y cuyas interacciones ecológicas son críticas para su persistencia a largo plazo*”<sup>4</sup>.

Con esta concepción encontramos problemas comunes a toda la región como la escasez de mecanismos de gestión y planificación ambiental de competencia regional que atienda los casos de impactos y pasivos ambientales, el desarrollo de la infraestructura energética, para el usufructo de fuentes circulantes, como la hidráulica y de los depósitos de hidrocarburos que afectan al medio

---

<sup>3</sup> La vinculación entre el medio y la salud humana quedó evidenciada en la Declaración Ministerial de Doha (2001), con motivo del lanzamiento de la ronda de negociaciones del GATT que lleva ese nombre, establece que los “*objetivos de respaldar y salvaguardar un sistema multilateral de comercio abierto y no discriminatorio y de actuar para la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible pueden y deben apoyarse mutuamente*”. Asimismo el contexto internacional es ampliamente favorable a considerar los aspectos ambientales en el desarrollo y en el comercio.

<sup>4</sup> DE LISIO, ANTONIO. *La cuestión ambiental como dilema de desarrollo en el MERCOSUR*. En Revista Geográfica Venezolana. V. 50Nº 1. Mérida. Junio de 2009.

ambiente regional y local<sup>5</sup>, como el bosque húmedo tropical, las sabanas, los desiertos, los humedales. Queda así en evidencia un componente insoslayable como es la participación de la sociedad civil en su vinculación con la naturaleza, que algunos autores llaman “bioregionalismo”<sup>6</sup>.

En esta ocasión simplemente haremos una síntesis de la evolución de la actividad de MERCOSUR en materia ambiental y su vinculación con la EIA..

### **La evolución de la actividad de MERCOSUR en materia ambiental**

Al momento de la celebración del Tratado de Asunción (1991), ya habían visto la luz varios de los instrumentos internacionales que regulan la materia y nos encontrábamos a las puertas de la ECO’92, de tanta trascendencia, a la que concurrirían ya en bloque los Estados Parte de MERCOSUR. En su preámbulo el T. A. establece que la preservación del Medio Ambiente constituye uno de los medios para alcanzar la ampliación de sus mercados, acelerando los procesos de desarrollo económico de los Estados Parte con justicia social.

Así comienzos de 1992 los países del cono sur americano, entre ellos los mercosureños, firmaron la Declaración de Canela, previa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

En el punto 4 de esta Declaración los EP sostuvieron:

*“...Es imprescindible acordar inmediatamente fórmulas solidarias que impidan la reiteración de conductas depredatorias, destierren para siempre las actitudes egoístas o desaprensivas, y aseguren que los proyectos contengan adecuadas evaluaciones de su impacto ambiental”.*

Se reunió la ECO’92 en la que nació la Agenda 21, verdadera directriz en el tema que nos ocupa, a nivel mundial.

En el principio 17 de la Declaración de Río se establece que: *“Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.*

Ya desde ese instrumento se advierte que la EIA se ubica prioritariamente en el ámbito nacional, lo que, como veremos se reflejará posteriormente en nuestro sistema subregional.

En el mismo año, en ocasión de la Segunda Cumbre Presidencial de MERCOSUR (Las Leñas, 1992), por Resolución N° 22/92 se resolvió la creación de la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA), con objetivos específicos tendentes a asegurar una adecuada protección del medio ambiente en este proceso de integración.

La REMA se reunió en cinco oportunidades:

1. Montevideo (1993) a partir de la cual se comenzó a trabajar con la legislación ambiental de los EP.

2. Buenos Aires (1994) donde se presentaron las Directrices Básicas de Política Ambiental. También se dictó una Recomendación sobre la necesidad de concretar mecanismos legales para regular aquellas actividades que pueden generar impacto ambiental en los ecosistemas compartidos (eco-regiones).

3. Brasilia (1994). Se aprobaron dichas Directrices Básicas (Res. GMC/10/94) donde se incorpora la evaluación del impacto ambiental:

<sup>5</sup> En este caso las eco-regiones que podrían ser afectadas por el Gasoducto del Sur (Venezuela-Brasil-Argentina).

<sup>6</sup> GUDYNAS, EDUARDO. *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*. Coscoroba Ediciones. Montevideo, 2004. <http://www.ecologiapolitica.net/gudynas/GudynasDS5.pdf>

5- Asegurar la obligatoriedad de adoptar la práctica de licencia /habilitación ambiental para todas las actividades potencialmente degradantes del medio ambiente en los Estados Partes, **teniéndolo como uno de los instrumentos de evaluación de impacto ambiental.**

8- Asegurar la concertación de acciones dirigidas a la armonización de procedimientos legales y/o institucionales para la licencia/habilitación ambiental, y la realización de los respectivos monitoreos de las **actividades que puedan generar impactos ambientales** en los ecosistemas compartidos.

11- Garantizar que las actividades relacionadas en el desarrollo del turismo entre los Estados Partes consideren los principios y normas que aseguren el equilibrio ambiental actividades potencialmente degradantes del medio ambiente en los Estados Partes, **teniéndolo como uno de los instrumentos de evaluación de impacto ambiental.**

4. Se celebró en Asunción (1994) y en ella se plantearon modificaciones al Código Aduanero del MERCOSUR, respecto de mercaderías que ponen en peligro la seguridad pública, la salud o la vida de personas animales o plantas, y proponen la intervención de la autoridad ambiental respectiva en esos casos.

5. Se llevó a cabo en Montevideo (1994) donde se planteó la continuidad institucional de la REMA, ante la entrada en vigor del Protocolo de Ouro Preto y las profundas reformas introducidas por éste al sistema general de MERCOSUR. Fue así que en el [Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000](#)<sup>7</sup>, en la parte II, Profundización del Proceso de Integración, punto *La dimensión global de la integración*, se acordó que:

*- “El Medio Ambiente. El objetivo será formular y proponer estrategias y directrices que garanticen la protección del medio ambiente de los Estados Partes en un contexto de libre comercio y consolidación de la Unión Aduanera, considerando las directrices básicas de política ambiental aprobadas por la Res. GMC N° 10/94 y los principios del desarrollo sostenido emanados de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992.*

Fue en este orden que por [Resolución GMC/38/95](#)<sup>8</sup> se convirtió a la REMA en el Subgrupo de Trabajo N° 6 “Medio Ambiente”, en la que se establecen Pautas Negociadoras de los Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas y Grupos Ad-Hoc, en el caso particular del SGT N° 6 "Medio Ambiente", sus tareas prioritarias y plazos, en la que se destaca la necesaria coordinación con los ministerios de medio ambiente y otras áreas competentes del gobierno, así como recursos provenientes de la cooperación internacional.

La [Declaración de Taranco](#)<sup>9</sup>, por su lado, fue firmada en ocasión de la Primera Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR, también en 1995. En esa oportunidad recordaron que la [Res. GMC 22/92](#)<sup>10</sup> creó la REMA, uno de cuyos cometidos era analizar la legislación vigente en los Estados Partes y proponer acciones, con la finalidad de proteger el medio ambiente por medio de recomendaciones al GMC. Esta tarea se cumplió en relación a la legislación de los entonces cuatro Estados Parte, con el objeto de alcanzar una futura armonización, la eliminación de posibles asimetrías y resolver discrepancias. Asimismo se consideró esencial la identificación de las prioridades en materia de armonización de la legislación ambiental.

Reemplazada la REMA por el SGT N° 6, éste acordó en 1999 que buscaría cooperación y financiamiento internacional, mediante proyectos acorde a las necesidades de los EP que contribuyeran a disminuir las asimetrías en materia medio ambiental. También elaboró directrices

<sup>7</sup> Aprobado por la DEC. N° 9/95. *Programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000.*

<sup>8</sup> Disponible en:

[http://mercosurambiental.net/p\\_10.n\\_9/Pautas\\_negociadoras\\_de\\_los\\_subgrupos\\_de\\_trabajo\\_\\_reuniones\\_especializadas\\_y\\_grupos\\_ad-hoc.html](http://mercosurambiental.net/p_10.n_9/Pautas_negociadoras_de_los_subgrupos_de_trabajo__reuniones_especializadas_y_grupos_ad-hoc.html)

<sup>9</sup> Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/746/1/st-3.pdf>

<sup>10</sup> Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ar/default.asp?IdArticulo=2119>

tendientes a asegurar la participación de los sectores privados relacionados con el trabajo y la producción, así como de los sectores públicos vinculados a la materia.

También se establecieron los Foros de Competitividad del MERCOSUR, por Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) 23/02, con el fin de vincular las cadenas productivas del Bloque para mejorar su competitividad global. Si tenemos en cuenta que el comercio internacional de bienes y de servicios está condicionado por consideraciones ambientales, estos Foros configuran un ámbito apropiado para incorporar la perspectiva ambiental a las diversas cadenas de valor, a través de la inclusión de los criterios de gestión ambiental (GA) y producción más limpia (PML). De allí que, p.ej. el proyecto de Cooperación entre el MERCOSUR y Alemania (CyMA 2004/07) prevé la realización en el período 2004 - 2007 de diversas actividades y la producción de insumos técnicos para incorporar dichos criterios en las cadenas de valor que se seleccionen en el Bloque.

Como estamos observando, la triangulación entre comercio internacional, medio ambiente e impacto ambiental, se introdujo en profundidad en nuestro proceso de integración.

El SGT N° 6 había comenzado ya a trabajar sobre la elaboración de un instrumento jurídico del medio ambiente en el MERCOSUR, durante la IIª Reunión de Trabajo<sup>11</sup>. Fue así que en la XVIIª reunión, celebrada en Asunción, en abril de 2001, se había aprobado el proyecto de [Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente](#)<sup>12</sup>. Este nuevo instrumento fue aprobado por la [Res. GMC 08/01](#)<sup>13</sup> y éste lo elevó al CMC<sup>14</sup>.

En ese Acuerdo los Estados Parte reafirmaron su compromiso con los principios enunciados en la Declaración de Río de Janeiro de Medio Ambiente y Desarrollo y establecieron como objetivo el desarrollo sustentable y sobre la protección del medio ambiente, a través de la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población.

También es de destacar lo establecido por el Acuerdo Marco que en su art. 3 dice:

*“En sus acciones para alcanzar el objeto de este Acuerdo e implementar sus disposiciones, los **Estados Partes deberán orientarse**, inter alia, por lo siguiente:*

- a) **promoción de la protección del medio ambiente** y del aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles mediante la coordinación de políticas sectoriales, sobre la base de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio;
- b) **incorporación del componente ambiental en las políticas sectoriales** e inclusión de las consideraciones ambientales en la toma de decisiones que se adopten en el ámbito del MERCOSUR, para el fortalecimiento de la integración;
- c) **promoción del desarrollo sustentable** por medio del apoyo recíproco entre los sectores ambientales y económicos, evitando la adopción de medidas que restrinjan o distorsionen, de manera arbitraria o injustificada, la libre circulación de bienes y servicios en el ámbito del MERCOSUR;
- d) **tratamiento prioritario e integral** de las causas y las fuentes de los problemas ambientales;
- e) **promoción de una efectiva participación de la sociedad civil** en el tratamiento de las cuestiones ambientales; y
- f) **fomento a la internalización de los costos ambientales** mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión”.

<sup>11</sup> Acta N° 01/96 [http://mercosurambiental.net/#p\\_5.r\\_69/documentos.html](http://mercosurambiental.net/#p_5.r_69/documentos.html)

<sup>12</sup> Disponible en: [http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Decisiones/ES/Dec\\_002\\_001\\_Marco\\_Med-Ambiente\\_MCS\\_Acta%201\\_01.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_002_001_Marco_Med-Ambiente_MCS_Acta%201_01.PDF)

<sup>13</sup> Disponible en:

[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Resoluciones/ES/Res\\_008\\_001\\_Proyecto%20de%20Decisi%C3%B3n\\_Acta%201\\_01.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Resoluciones/ES/Res_008_001_Proyecto%20de%20Decisi%C3%B3n_Acta%201_01.PDF)

<sup>14</sup> Acta 02/01 [http://mercosurambiental.net/#p\\_5.r\\_53/documentos.html](http://mercosurambiental.net/#p_5.r_53/documentos.html). En vigor desde junio de 2004.

En su artículo 5 se establece que:

*“Los Estados Partes **cooperarán** en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean partes. Esta cooperación podrá incluir, cuando se estime conveniente, **la adopción de políticas comunes** para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales, la promoción del desarrollo sustentable, la presentación de comunicaciones conjuntas sobre temas de interés común y el intercambio de información sobre las posiciones nacionales en foros ambientales internacionales”.*

Mientras que en su artículo 6, incluye entre las acciones a implementar:

*“...estimular la **armonización** de las directrices legales e institucionales, con el objeto de **prevenir, controlar y mitigar los impactos ambientales** en los Estados Partes, con especial referencia a las áreas fronterizas”...*

Y a continuación un anexo al art. 7 identifica entre los instrumentos de política ambiental la evaluación de impacto ambiental (3.e).

En la XXVIª reunión ordinaria, celebrada en Asunción (2003) se comunicó que el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente se encontraba en fase de ratificación<sup>15</sup> y entró en vigor al año siguiente.

También en 2003, los Ministros de Medio Ambiente de los Estados Parte del MERCOSUR recomendaron al CMC como acción prioritaria, la creación de una Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR<sup>16</sup>, con el objeto de que los Ministros puedan proponer medidas tendentes a la coordinación de políticas para promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en la región, y las acciones de articulación de cooperación en medio ambiente entre los Estados Partes, en un todo de acuerdo al tipo de proceso de integración de que se trata. Por otra parte no debemos perder de vista que estas reuniones responden a características políticas, mientras que el SGT N° 6 constituye un órgano técnico y ambos abordan diferentes temáticas. Así en la LIª reunión ordinaria del GT N° 6, celebrada en Río de Janeiro (2010) se observa una ampliación de la tarea en el sentido de la cooperación con la UE, con AECID, PNUMA<sup>17</sup>. La tarea continuó en la XIX Reunión de Ministros de Medio Ambiente<sup>18</sup>, en la que se estableció la agenda ambiental, con tres líneas estratégicas: Gestión de Riesgos de Desastres, Gestión de Residuos y Estrategia para la conservación de la Diversidad Biológica y sus Subniveles Estratégicos, que no parece colocar el acento en la evaluación de impacto ambiental, pero si lo analizamos desde la orientación hacia el desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza, parecería que esa evaluación está en un segundo plano aunque como una idea fuerza que atraviesa la totalidad de esas líneas

<sup>15</sup> Acta 02/03. Fue aprobado por la República Argentina por Ley 25.841. Sancionada el 26.11.2003 y promulgada de hecho el 09.01.2004.

<sup>16</sup> Decisión N° 19/03

<sup>17</sup> Acta 03/10. Disponible en:

[http://www.mercosurambiental.net/MD\\_upload/Archivos/File/actas\\_reuniones/SGT\\_N\\_6/ordinarias/51/00\\_SM\\_734-10\\_Corrigendum\\_Acta\\_N\\_03-10\\_SGT\\_N6.pdf](http://www.mercosurambiental.net/MD_upload/Archivos/File/actas_reuniones/SGT_N_6/ordinarias/51/00_SM_734-10_Corrigendum_Acta_N_03-10_SGT_N6.pdf)

<sup>18</sup> Ya desde la XVIII Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR, celebrada en Caracas en 2013 se fijó la agenda ambiental. Disponible en:

[http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/file/XVIII%20Reuni%C3%B3n%20de%20Ministros/RMM\\_A\\_2013\\_ACTA02\\_ES%20\\_2\\_.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/file/XVIII%20Reuni%C3%B3n%20de%20Ministros/RMM_A_2013_ACTA02_ES%20_2_.pdf). Continuó con la tarea en la XIX Reunión Ordinaria de ministros de Medio Ambiente celebrada en Buenos Aires, en noviembre, 21 de noviembre de 2014, con la presencia de las Delegaciones de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela y Ecuador como Estado Asociado. MERCOSUR/RMMA/ACTA N° 01/14.

Disponible en:

[http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/file/XIX%20Reuni%C3%B3n%20de%20Ministros/RMMA\\_2014\\_ACTA01\\_ES\\_FINAL%2018hs.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/file/XIX%20Reuni%C3%B3n%20de%20Ministros/RMMA_2014_ACTA01_ES_FINAL%2018hs.pdf).



estratégicas. Además, es de destacar el trabajo conjunto del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y Caribe y el Grupo de Medio Ambiente de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, en la misma línea que señaláramos más arriba respecto de la eco-región y del regionalismo abierto del que participa nuestro esquema regional.

En líneas generales vemos que se ha llegado a la celebración de una serie de acuerdos conocidos como Tareas Prioritarias y Plazos, una de cuyas prioridades es la iniciativa sobre un Sistema de Información Ambiental (SIA) a fin de tomar conocimiento sobre lo que ocurre en materia ambiental en el seno de los Estados Parte, sobre la base de la apuntada armonización legislativa en la que se apoya todo el sistema ambiental mercosureño. También se prevé la marcha hacia la instrumentación de proyectos regionales que apuntan a la solución de problemas ambientales comunes en la subregión, como el [Programa Subregional para un Desarrollo sostenible](#)<sup>19</sup>, en el que se agrupan Argentina, Bolivia y Paraguay.

Otra de las propuestas es la creación de un sistema de “sello verde MERCOSUR” con el objeto de adaptarse a las preferencias mundiales respecto de productos fabricados con parámetros ambientales sostenibles. Sin embargo no se ha avanzado demasiado en este punto.

También es posible remarcar la celebración de acuerdos sobre cuestiones puntuales, como el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay – Paraná, firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia en 1992, en vigor desde 1995<sup>20</sup>, y dentro del sistema general creado con anterioridad en el ámbito de la Cuenca del Plata. En este caso, tratándose de una eco-región muy particular, el estudio y la evaluación de impacto ambiental reviste especial relevancia.

Como puede observarse, en el sistema mercosureño la EIA gira en primer lugar en torno a la armonización de las respectivas legislaciones nacionales, en segundo lugar a la acción en bloque a nivel mundial y finalmente a la instrumentación de políticas públicas en forma conjunta, con objetivo en el desarrollo sustentable, con todo lo que ello implica. Es de destacar la tarea desempeñada en forma habitual por la Reunión de Ministros de Medio Ambiente en la que se aquilata lo que fuera objeto de [Río + 10](#)<sup>21</sup>, [Río + 20](#)<sup>22</sup> y [Post Río + 20](#)<sup>23</sup>, en particular en relación a los Objetivos del Desarrollo Sustentable. También participan en la política ambiental del MERCOSUR el Parlamento y la Comisión de Comercio del MERCOSUR<sup>24</sup>.

Entre los problemas de nuestra organización subregional en materia de protección ambiental encontramos la necesidad de negociación permanente en la búsqueda de armonizar las respectivas legislaciones ambientales. También que los acuerdos más amplios se adoptan a nivel político con la participación de los respectivos jefes de Estado mientras que la participación de los sectores intermedios se produce en el Foro Consultivo Económico y Social, que carece de capacidad decisoria. Asimismo que la distribución de la información difiere entre los EP y la aprobación y el cumplimiento de la normativa mercosureña son lentos y pesados.

<sup>19</sup> Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141453/norma.htm>

<sup>20</sup> Aprobado en Argentina por Ley 24386/94, en Bolivia por Decreto Supremo 23484/93, en Brasil por Decreto Legislativo 32/94, en Paraguay por ley 269/93 y en Uruguay por Decreto 238/93.

<sup>21</sup> Al respecto ver el *Informe Nacional de la República Argentina a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable. RIO+10. Evaluación sobre el Estado de Aplicación de la Agenda XXI*. Abril 2001. Disponible en: [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/biblioteca/File/documentos\\_secretara/informe\\_rio10.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/biblioteca/File/documentos_secretara/informe_rio10.pdf)

<sup>22</sup> A/Res. 66/288 *El Futuro que queremos*. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>

<sup>23</sup> CEPAL. *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Seguimiento de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Post – 2015 y Río + 20*. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/desarrollo-sostenible-en-america-latina-y-el-caribe-seguimiento-de-la-agenda-de-las>

<sup>24</sup> A través de comités técnicos, como el Comité Técnico N° 5 Defensa de la Competencia; N° 7 Defensa del Consumidos y N° 8 Restricciones y Medidas no Arancelarias.

Veamos sintéticamente algunas de las actividades cumplidas por los hoy EP de MERCOSUR.

**Argentina**<sup>25</sup>: celebró tratados ambientales bilaterales: Argentina – Chile (1992) aprobado por [Ley N° 24.105](#)<sup>26</sup> y Argentina – Bolivia, Ley N° 24.774. En ambos casos se trata de la realización en forma conjunta de evaluaciones científicas de los cambios climáticos y su impacto ambiental. También, en materia de salud, firmó el Convenio sobre Salud Fronteriza [Ley 24.836](#)<sup>27</sup> con la República del Paraguay. Con Brasil, nuestro país celebró el Acuerdo sobre Cooperación en Materia Ambiental, aprobado [por Ley N° 24.930](#)<sup>28</sup>. En forma parcial también es de aplicación el Convenio de Cooperación Relativo a Incidentes de Contaminación del Medio Acuático Producido por Hidrocarburos firmado con la República Oriental del Uruguay, [Ley N° 23.829](#)<sup>29</sup> y el ya citado Acuerdo sobre Cooperación en Materia Ambiental con Brasil. También la [Ley N° 24.216](#)<sup>30</sup> Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente. Entre otros.

En líneas generales Argentina ha dictado una profusa legislación, a partir de lo establecido por la Constitución Nacional (art. 41) y de la [Ley N° 25.675](#) conocida como Ley General del Ambiente a partir de la cual se fijan presupuestos mínimos para una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la instrumentación del desarrollo sustentable. Los principios que rigen la política ambiental argentina son: de congruencia, de prevención, precautorio, de equidad intergeneracional, de progresividad, de responsabilidad, de subsidiariedad, de sustentabilidad, de solidaridad y de cooperación. Esta ley se complementa con la [Ley N° 23879](#) sobre impacto ambiental de obras hidráulicas con aprovechamiento energético.

También se complementa con otras leyes como la [Ley N° 25.612](#) sobre gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio, que sean generados en todo el territorio nacional, y sean derivados de procesos industriales o de actividades de servicios; la [Ley N° 25.670](#) que sistematiza la Gestión y Eliminación de los bifenilos policlorados (PCBs), en todo el territorio de la Nación.; la [Ley N° 25.688](#) que establece el Régimen de Gestión Ambiental del Agua. En ella se crean los comités de cuencas hídricas para las cuencas inter-jurisdiccionales; la [Ley N° 25.831](#) sobre Régimen de libre acceso a la Información Pública Ambiental que garantiza el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado en todos sus niveles; [Ley N° 25.916](#) sobre la gestión de residuos domiciliarios; la [Ley N° 26.331](#) de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos; la [Ley N° 26.562](#) de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema en todo el Territorio Nacional; la [Ley N° 26.639](#) de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, entre otras. A partir de la citada legislación es que se ha creado un [Programa de](#)

<sup>25</sup> Firmó y/o adhirió a los convenios internacionales detallados en el siguiente enlace: [http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/tratados/menu\\_tratados.asp](http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/tratados/menu_tratados.asp). También puede consultarse la siguiente página: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=5357>. Asimismo se podrá acceder a una información más completa en:

[http://www.fmed.uba.ar/depto/toxico1/plaguicidas/site/info\\_files/Listado%20de%20algunas%20Leyes%20vinculada%20s.pdf](http://www.fmed.uba.ar/depto/toxico1/plaguicidas/site/info_files/Listado%20de%20algunas%20Leyes%20vinculada%20s.pdf) y acceder al texto de dicha normativa en: <http://www.infoleg.gov.ar/>

<sup>26</sup> Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/504/norma.htm>

<sup>27</sup> Disponible en: <http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/tratados/ley24836.htm>

<sup>28</sup> Disponible en:

<http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ambiente.gov.ar%2Farchivos%2Fweb%2FDNorAmb%2FFile%2FLey%252024930.doc&ei=ZgVhVfC9PMrEggTX1YHYDw&usq=AFQjCNG5d3tQGI21rNiP99seLzsaUD2z0A>

<sup>29</sup> Disponible en: <http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/tratados/ley23829.htm>

<sup>30</sup> Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/614/norma.htm>



[Evaluación de Impacto Ambiental](#)<sup>31</sup> que proporciona una amplia información sobre la evaluación de impacto ambiental en las diversas jurisdicciones provinciales<sup>32</sup>.

En **Brasil** la primera Política de Medio Ambiente se estableció en 1973 con la creación de la Secretaría Especial de Medio Ambiente en el ámbito del Ministerio del Interior. Sus funciones iniciales eran controlar la contaminación ante las primeras manifestaciones de movimientos ambientalistas que surgieron con el objeto de demandar acciones de protección y preservación de los recursos naturales. En la década siguiente se produjeron avances institucionales con la Ley N° 6938/81 por la que se estableció la Política Nacional de Medio Ambiente y se creó el Sistema Nacional del Medio Ambiente, bajo la dirección del Consejo Nacional de Medio Ambiente. Es a partir de esta Ley que se colocó a la EIA en un marco legal, aunque aún no había una vinculación explícita de esos instrumentos con la puesta en práctica a través de una autorización ambiental. Esto se logró en 1993 con el dictado del Decreto N° 88.351.

En 1986 en la Resolución CONAMA 001/86 se fijaron los criterios básicos y las condiciones para la elaboración y presentación del respectivo Estudio de Impacto Ambiental (RIMA), como requisitos esenciales para la obtención de la autorización ambiental. Esta Resolución estableció cuáles eran las actividades que debían presentar el EIA, entre ellas las carreteras con más de dos carriles; vías ferroviarias, puertos y terminales mineras, petroleros y de productos químicos; aeropuertos; oleoductos, gasoductos, líneas de transmisión de energía eléctrica (230 kw); obras hidráulicas: represas para fines hidroeléctricos (>10MW), entre otros. Posteriormente se dictaron resoluciones complementarias como la Resolución 005/97 en lo que se refiere al patrimonio espeleológico nacional, y las resoluciones 006 y 0010/97 relativas a obras de gran envergadura y a la condicionalidad para la implantación de unidades de conservación y su respectiva implementación.

Por otra parte en 1989 ya se había creado el Instituto Brasileiro del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (IBAMA) por la Ley 7735/89. Este Instituto es el responsable de la ejecución de la Política Nacional del Medio Ambiente. Dentro de sus competencias está la preservación y conservación del patrimonio natural, el control y fiscalización sobre el uso de los recursos naturales (agua, flora, fauna, suelo). Este instituto es el responsable de los EIA y de la concesión de las licencias ambientales por los que se autoriza la localización, instalación, ampliación y operación de empresas y actividades que requieran de la utilización de recursos naturales y que sean potencialmente contaminantes. En 1990 se creó la Secretaría del Medio Ambiente, dependiente de la presidencia de la República.

En 1992 se reunió en Río de Janeiro la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, a partir de la cual el tema ambiental fue siendo objeto de mayor interés. En ese año se creó el Ministerio del Medio ambiente, al que está subordinado el (IBAMA).

Debemos remarcar que, más allá de la vigencia de las citadas normas, el establecimiento efectivo de procesos de evaluación por los Estados brasileños compatibles con las iniciativas presentadas, inicialmente fue escaso y tuvo un desarrollo diferente en todo el territorio de Brasil.

Aunque la evaluación de impacto ambiental sea considerada uno de los instrumentos de la Política Nacional de Medio Ambiente, y las instituciones encargadas de su implementación sean parte del Sistema Nacional de Medio Ambiente, no existe un sistema estructurado y de evaluación de impacto ambiental con reglas y disposiciones comunes a los órganos ambientales de cada Estado. Históricamente, la autorización de actividades efectiva o potencialmente productoras de

---

<sup>31</sup> Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=100>

<sup>32</sup> La precedente nómina legislativa no es exhaustiva.

polución, ya formaba parte del proceso de actuación de los órganos ambientales de los Estados, inclusive algunos años antes de su incorporación en la Ley N° 6938/81<sup>33</sup>.

Luego de la creación del IBAMA, y posteriormente de la Secretaria de Medio Ambiente de la Presidencia de la Republica (1990), se comenzaron a observar superposiciones de competencias con los Estados, principalmente en aquellos más organizados, dado que había Estados que no se encontraban preparados de manera similar, el IBAMA acabó por ejercer su competencia de autorización, aún en las actividades consideradas de impacto local. Esta situación se prolongó hasta la promulgación del decreto N° 99.274/90, reglamentario de la legislación relativa a la política brasileña sobre medio ambiente, ya a la luz de la nueva Constitución promulgada en 1988. En esa reglamentación, se define de mejor manera el concepto de la acción supletoria, lo que abrió la posibilidad de establecimiento de normas específicas, según la conveniencia de los Estados y del Distrito Federal, en tanto no coincidan ambos órdenes en materia ambiental.

Más recientemente la Resolución CONAMA N° 237/97, formuló las definiciones precisas de actividades a ser autorizadas, precisando claramente que tal autorización ambiental de actividades efectivas o potencialmente generadoras de significativa degradación del medio, dependerá del previo EIA, el que será dado a conocer abiertamente, a los efectos de facilitar la participación de la sociedad civil en general.

En el caso de **Paraguay**<sup>34</sup>, la Ley N° 294/93 *De Evaluación de Impacto Ambiental* se dictó con el objeto de satisfacer la necesidad de reglamentación de las actividades que desarrolla cualquier proyecto, y que pudiera producir impacto sobre el medio ambiente.

En 1996 se dictó el Decreto N° 14.281 por el que se reglamenta la Ley N° 294/93 de evaluación de impacto ambiental. Este decreto define al medio ambiente y al impacto ambiental, y precisa los alcances de la EIA.

Tal parece que la idea inicial era buena, pero actualmente su implementación se ha transformado en ineficiente en razón de las dificultades que plantea desde el punto de vista administrativo y de aplicación en general.

Es de destacar la legislación de evaluación del impacto ambiental de Paraguay, que incorpora una perspectiva regional. Este país ha resuelto que cuando los impactos negativos de un emprendimiento tienen efectos transfronterizos, se deberá informar al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que éste informe a los países que pudieran verse afectados, a los que se les comunicarán los contenidos de la evaluación del estudio de impacto ambiental. También resuelve sobre el intercambio de información y consulta con los países vecinos, mecanismos de negociación en caso de controversia, considerando la posibilidad de la instalación de comisiones bilaterales o mixtas con participación de peritos de los estados afectados por esos impactos ambientales, por medio de las cuales se puede participar de las evaluaciones de impacto ambiental.

En la **República Oriental del Uruguay**<sup>35</sup> la EIA fue construyéndose mediante diversos instrumentos como la Ley N° 14.589 (1978), y el Código de Aguas<sup>36</sup>. El Decreto 253/1979, sobre normas para prevenir la contaminación ambiental mediante el control de las aguas. La Ley N°

---

<sup>33</sup> Disponible en: <http://www.ingenieroambiental.com/4014/brasil.pdf>

<sup>34</sup> Una nómina de la normativa ambiental se encuentra en el siguiente enlace: [http://www.icasa.com.py/web/MATERIALES%20EDUCATIVOS/TRIPTICO\\_LEYES\\_AMBIENTALES\\_PARAGUAY\\_BID.pdf](http://www.icasa.com.py/web/MATERIALES%20EDUCATIVOS/TRIPTICO_LEYES_AMBIENTALES_PARAGUAY_BID.pdf)

<sup>35</sup> Información más detallada de los acuerdos internacionales de los que es parte Uruguay se encuentra en: [http://www.anp.com.uy/inicio/institucional/sistemas\\_de\\_gestion/gestion\\_medioambiente/inventario\\_legal\\_ambiental/legislacion\\_general\\_ambiental\\_y\\_convenios\\_internacionales\\_ratificados/](http://www.anp.com.uy/inicio/institucional/sistemas_de_gestion/gestion_medioambiente/inventario_legal_ambiental/legislacion_general_ambiental_y_convenios_internacionales_ratificados/)

<sup>36</sup> DO de 11-1-1979

16.466<sup>37</sup>, de Medio Ambiente, que declara de interés general la protección del mismo contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación. Asimismo el Decreto N° 435/1994, que aprueba el Reglamento de Evaluación del Impacto Ambiental<sup>38</sup>. Continuando con Ley N° 17.220<sup>39</sup>, de prohibición de la introducción en cualquier forma o bajo cualquier régimen en las zonas sometidas a la jurisdicción nacional de todo tipo de desechos peligrosos; la Ley N° 17.234<sup>40</sup>, que declara de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental; el Decreto del Poder Ejecutivo en 2000 reglamentando, que crea el sistema nacional de áreas naturales protegidas; la Ley N° 17.283<sup>41</sup>, general de Medio Ambiente, en la que se declara de interés general de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República, a la protección del Medio Ambiente; Decreto N° 349/2005<sup>42</sup>, que aprueba el Reglamento de Evaluación del Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales.

**Venezuela**<sup>43</sup> por su parte en 1992 publicó el Decreto N° 2.213, Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Estudios de Impacto Ambiental. Este Decreto fue derogado en 1996, cuando se establecieron las “Normas sobre evaluación ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente” por el Decreto N° 1.257. En el mismo la Evaluación del Impacto Ambiental y Socio Cultural es:

*El “Estudio orientado a predecir y evaluar los efectos del desarrollo de una actividad sobre los componentes del ambiente natural y social y proponer las correspondientes medidas preventivas, mitigantes y correctivas, a los fines de verificar el cumplimiento de las disposiciones ambientales contenidas en la normativa legal vigente en el país y determinar los parámetros ambientales que conforme a la misma deban establecerse para cada programa o proyecto”*

En ella la evaluación de impacto ambiental se realiza a través de la ejecución de Estudios de Impacto Ambiental y Sociocultural (EIAySC), como un instrumento de rango constitucional para la gestión ambiental sostenible de ese Estado.

Por otra parte, el art. 129 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dice: *“Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural.....”*

A su vez la Ley Orgánica del Ambiente (2006) establece la EIA como un principio de la gestión ambiental.

Como puede observarse el marco normativo de los EP de MERCOSUR muestra similitudes en puntos críticos. Así vemos que se ha incluido el ambiente en la Constitución, se han creado agencias ambientales a nivel nacional, con la formulación de un marco normativo ambiental en materia de recursos naturales y biodiversidad, calidad del ambiente, evaluación del impacto ambiental, participación de los gobiernos intermedios y locales en la gestión ambiental, mecanismos de gobernanza y participación ciudadana, entre y otros. Así en Brasil y Uruguay existe una agencia de rango ministerial o similar, encargada de buena parte de los temas ambientales; en Chile

<sup>37</sup> DO de 26-1-1994.

<sup>38</sup> Derogado por Decreto N° 349/2005.

<sup>39</sup> DO de 17-11-1999.

<sup>40</sup> DO de 9-3-2000.

<sup>41</sup> DO de 12-12-2000.

<sup>42</sup> DO de 3-10-2005.

<sup>43</sup> Ha firmado y/o ratificado los convenios internacionales que se detallan en el siguiente enlace: [http://www.minamb.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=64:convenios-internacionales&catid=22:convenios-internacionales&Itemid=136](http://www.minamb.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=64:convenios-internacionales&catid=22:convenios-internacionales&Itemid=136)

se creó el Ministerio del ambiente aunque se mantiene la Comisión Nacional en esa área; en Argentina es una secretaría de Estado, que ha pasado a depender de la jefatura del gabinete ministerial, y en Paraguay es una secretaría autónoma. A su vez, en algunos casos se han creado agencias estatales con competencias de gran relevancia<sup>44</sup>, con la creación de agencia para temas específicos como aguas, forestal o minería. También es posible observar el ejercicio de competencias ambientales a distintos niveles de gobierno, incluyendo el municipal, aunque aún de manera disímil. Es así que a nivel nacional existen comisiones mixtas de consulta e información sobre temas ambientales<sup>45</sup>, mientras que a nivel local son escasos los consejos ambientales que efectivamente trabajen en forma habitual.

De todos modos, en cada uno de los EP existe un sistema de evaluación de impacto ambiental, aunque difieren en su cobertura, mecanismos de aplicación y manejo. Sin embargo se observan también similitudes como en las evaluaciones por proyecto, considerar en especial impactos como contaminantes, emisiones, efluentes y residuos, y la forma de explotación de los recursos naturales. También son fácilmente constatables las diferencias entre los procedimientos nacionales, y será necesario buscar consensos sobre los mismos, ciclo de las evaluaciones etc., si se busca avanzar hacia una armonización regional.

Cabe destacar, por otra parte, que se ha incluido la evaluación de impacto ambiental en las competencias de comisiones administradoras de los grandes ríos de la región<sup>46</sup>, en sus respectivas áreas. También podemos citar, como un precedente para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y Bolivia, como próximo a integrarse como Estado Parte del MERCOSUR, al [Tratado de la Cuenca del Plata](#) celebrado entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay (1969), particularmente en su art. 1 h). Asimismo es importante rescatar las normas ambientales que aparecen en tratados bilaterales como en el caso del [Tratado del Río Uruguay](#)<sup>47</sup>, y el [Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo](#)<sup>48</sup>, ambos celebrados entre Argentina y Uruguay.

### **Hacia donde se orienta la evaluación de impacto ambiental en la subregión**

Como venimos perfilando, la evaluación de impacto ambiental en la subregión se viene orientando hacia sus efectos en materia de comercio internacional. Esta afirmación viene corroborada aún por las publicaciones conjuntas de PNUMA, MERCOSUR y CLAES<sup>49</sup>.

En el ámbito de la OMC, es de destacar la participación de los estados mercosureños en los siguientes acuerdos: Convención Internacional de Protección Fitosanitarias (IPPC), CITES, el Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico, la Convención de Canberra sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, el Protocolo de Montreal, el Convenio de Basilea, la Convención sobre la Diversidad Biológica (y su Protocolo de Cartagena), la Convención Marco sobre Cambio Climático (y su Protocolo de Kyoto), el Convenio de Rotterdam y el Convenio de Estocolmo. También participan del Convenio de Rotterdam sobre el

<sup>44</sup> Brasil, con el Instituto Brasileiro de Medio Ambiente, IBAMA, y posteriormente se creó el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad.

<sup>45</sup> Como el Consejo Federal del Ambiente en Argentina, la Consejo Nacional del Medio Ambiente en Brasil, o la Comisión Técnica Asesora en Medio Ambiente en Uruguay

<sup>46</sup> Así ocurre con la [Comisión Administradora del Río Uruguay](#), en [la Cuenca del Plata](#) y la [Comisión Administradora del Río de la Plata](#).

<sup>47</sup> Disponible en: [http://www.caru.org.ar/web/pdfs\\_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf](http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf)

<sup>48</sup> Disponible en: [http://www.comisionriodelaplata.org/tratado\\_rio\\_plata.asp](http://www.comisionriodelaplata.org/tratado_rio_plata.asp)

<sup>49</sup> GEO MERCOSUR Integración, Comercio y Ambiente en el MERCOSUR (2008), Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Centro Latino Americano de Ecología Social, bajo su sello editorial "Coscoroba". Capítulo 2, pág. 30.

Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicado a ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto de Comercio Internacional (2004) y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2004).

En este orden el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología<sup>50</sup> cita la evaluación del riesgo, al igual que los trabajos publicados por las instituciones citadas en el párrafo anterior. En este escenario existe un fortalecimiento de la relación existente entre integración regional y gestión ambiental. El tema ambiental se ha colocado en un primer nivel en los intereses y objetivos de la política del MERCOSUR.

En efecto la [Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático](#)<sup>51</sup> (1992) introdujo al cambio climático ya desde los compromisos asumidos en su art. 4 en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales con la consiguiente evaluación del impacto ambiental a nivel nacional, bajo la responsabilidad de control por parte de la Conferencia de las Partes.

Por otro lado, en la [Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible](#)<sup>52</sup> (2002), formulada en ocasión de la Primera Reunión Extraordinaria del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, entre otros ítems se incorporó a la dimensión ambiental en los procesos económicos y sociales, integrando al medio ambiente en el desarrollo sustentable, corriente ésta que ya se advertía en ocasión de la Eco '92. Sin embargo no surge con claridad del [Protocolo de Kioto](#)<sup>53</sup> (1997). Mientras que en el [Protocolo de Montreal](#)<sup>54</sup> (1987) formula una referencia muy marginal en su art.3 inc. 14.

Lo precedente, de acuerdo a los instrumentos internacionales celebrados por los E.P. de MERCOSUR. Sin embargo, existe una visión posiblemente más pragmática, como es la relación comercio – ambiente, teniendo en cuenta que en gran proporción el comercio de la región se basa en recursos naturales, con poco valor agregado, lo que produce diversos impactos ambientales, entre ellos el agotamiento de esos recursos. Por su parte la integración regional ofrece más oportunidades para alcanzar el desarrollo sostenible, ya que incorpora otras dimensiones como lo productivo, lo cultural, lo político. Una muestra de ello la encontramos en la Declaración Ministerial de Doha (2001), que establece que los “*objetivos de respaldar y salvaguardar un sistema multilateral de comercio abierto y no discriminatorio y de actuar para la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible pueden y deben apoyarse mutuamente*”. Agrega a continuación que: “*no deberá impedirse a ningún país que adopte medidas para la protección de la salud y la vida de las personas y los animales o la preservación de los vegetales, o para la protección del medio ambiente, a los niveles que considere apropiados*”, de manera que “*constituya un medio de discriminación arbitraria o injustificable*”, o una “*restricción encubierta*” del comercio.

Más allá de este ejemplo, tanto de la Cumbre de Johannesburgo (2002), como de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sustentable, vinculada a ese encuentro, surge con claridad la importancia de incorporar los aspectos ambientales en el comercio internacional.

Por otra parte es importante destacar que en materia de cambio climático sería deseable la puesta en práctica de una agenda regional, con particularidades propias, frente a las agendas globales que se presentan desde los países desarrollados, donde el énfasis está en la reducción de las emisiones, especialmente las de origen industrial y vehicular, mientras que en nuestra subregión el

<sup>50</sup> Ya trabajado en años anteriores. Tiene esta expresión en los arts. 11, 12, 15 y en el anexo III.

<sup>51</sup> Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

<sup>52</sup> Disponible en: <http://www.pnuma.org/forodeministros/14-panama/smfILACe-ILAC-Esp.pdf>

<sup>53</sup> Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

<sup>54</sup> Disponible en : [http://ozone.unep.org/new\\_site/sp/Treaties/treaties\\_decisions-hb.php?sec\\_id=5](http://ozone.unep.org/new_site/sp/Treaties/treaties_decisions-hb.php?sec_id=5)

acento está en el desarrollo sustentable y dentro de ella en los efectos de los cambios en el uso de la tierra para enfrentar la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático. Es así que los temas ambientales son enfocados de diferente manera dentro de la región ya que en cada país existen también distintas posturas sobre cómo incorporar los aspectos ambientales, y particularmente la EIA, en las estrategias de desarrollo.

Es de destacar asimismo la dimensión social que fue surgiendo en MERCOSUR, especialmente en materia de relaciones laborales y derechos humanos, lo que implica un tránsito de los acuerdos de neto corte comercial a lo social, con la incorporación también de la temática ambiental. Es notoria así la integración de las dimensiones sociales y ambientales, y se plantean objetivos hacia un desarrollo sustentable con clave regional, dentro del regionalismo abierto que viene caracterizando a MERCOSUR.

Sin embargo, a pesar de la evolución de la preocupación ambiental, que culminó con la creación del SGT N° 6 en el ámbito mercosureño aún no se advierte un accionar positivo con vista a la EIA.

### **Conclusiones**

La preservación del medio ambiente se incluyó en MERCOSUR ya desde su tratado constitutivo, entrando en el contexto general que venía conformándose a nivel internacional en general, y particularmente en los momentos previos a la reunión de la ECO '92.

En ese contexto, y dentro del regionalismo abierto que lo caracteriza, aglutinó originariamente a cuatro estados sudamericanos con dispar normativa interna sobre el tema que nos ocupa. La tarea a cumplir entonces fue la armonización de las respectivas legislaciones. En ese derrotero se produjo un giro de lo puramente económico, con marcada presencia comercial, hacia lo social y ambiental.

Este cambio de paradigma quedó patentizado en el concepto de desarrollo sustentable y sus implicancias en la región.

Se han dictado normas mercosureñas, pero los EP conservan aún un rol protagónico, lo que hace necesaria la armonización de las legislaciones nacionales, siempre con el objetivo común de la integración de la subregión.

Queda pendiente entonces la instrumentación y puesta en práctica de una verdadera agenda ambiental regional en la que la EIA ocupe un destacado lugar.

*Dra. Graciela R. Salas*