

LAS NECOCIACIONES EN EL MERCOSUR: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVA DE LOS CONVENIOS Y ACUERDOS.

Humberto RUCHELLI

INTRODUCCION

LA CUESTION AMBIENTAL EN LOS ESQUEMAS DE INTEGRACION

Los países no pueden alcanzar sus propias metas medioambientales sin acuerdos regionales o globales. Por otra parte, comercio y medio ambiente, o bien comercio y desarrollo sustentable se encuentran estrechamente vinculados.

Concientes de que el comercio puede tener poderosos resultados en el medio ambiente, las políticas y prácticas comerciales deberán apoyar el desarrollo, de modo que el resultado permita compatibilizar los conceptos de Medio Ambiente, Economía y Calidad de Vida.

Las relaciones entre medio ambiente y economía están evolucionando en respuesta al creciente reconocimiento de la importancia vital de proteger el medio ambiente, y es por esta razón que los Estados ven la necesidad de formular políticas de comercio, medio ambiente y desarrollo tanto a nivel nacional como internacional.

Aproximadamente 150 acuerdos internacionales incluyen medidas de comercio; los tratados que protegen la capa de ozono, las especies en extinción y el transporte de desechos, por ejemplo, incluyen restricciones a importaciones y exportaciones. En estos casos, las medidas para proteger la integridad medioambiental pueden representar una excepción a reglas normales de comercio, tomando la forma de prohibiciones de comercio o restricciones cuantitativas y cualitativas.

De la misma forma, los acuerdos comerciales y aun más los esquemas de integración necesariamente deben introducir en su seno la consideración de la temática ambiental, ya que el desarrollo sustentable requiere fortalecer sistemas internacionales de cooperación en todos los niveles abarcando Medio Ambiente, Desarrollo y Políticas de Comercio.

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED), las relación entre comercio y medio ambiente se ha desplegado con toda su dimensión, y en la Agenda XXI se ha plasmado que las políticas de comercio y medio ambiente deben ir de la mano para contribuir al desarrollo sustentable. A partir de allí, en las rondas de negociaciones del GATT ha entrado en

consideración el tema ambiental, al igual que en la Unión Europea y el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA).

LA CUESTION AMBIENTAL EN EL MERCOSUR

El Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre las Repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, firmado en Asunción, el 26 de marzo de 1991, contiene una mención explícita al tema ambiental al establecer que: ...»ese objetivo debe ser alcanzado desde el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio».

Tratándose el MERCOSUR no sólo de un acuerdo económico sino de una propuesta de desarrollo enfocada en conjunto por los países parte, tiene un profundo sentido político. Implica un proceso multidisciplinario de integración, nutrido por la existencia de ideas y valores fundamentales compartidos y una visión semejante del mundo que nos rodea y los desafíos que el mismo plantea.

En esta perspectiva, superando el concepto del MERCOSUR como un mero acuerdo comercial, debe insoslayablemente introducirse en su seno la cuestión ambiental. Desde su inicio, y por estar centrado en una idea de desarrollo conjunto, los artífices del MERCOSUR han tenido en claro que la temática ambiental, de creciente significancia en cada una de las políticas internas de sus propios países, debía formar parte importante de la agenda de trabajo. Muestra de ello es que, en la Primera Cumbre Presidencial del MERCOSUR (Brasilia, diciembre de 1991), los mandatarios centraron prioritariamente los tópicos de conversación en el tema medio ambiente.

Este es un auspicioso punto de partida pues revela una postura filosófica sobre las profundas y inseparables relaciones que existen entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente, y por otro lado, una toma de conciencia sobre el hecho de que la cuestión ambiental, al traducirse en políticas y regulaciones, puede convertirse en un factor de distorsión de competitividades relativas. En ese sentido, resulta claro que imponer requerimientos de tipo ambiental puede ser una herramienta para limitar el tránsito irrestricto de mercaderías o para establecer un tratamiento diferenciado frente a mercaderías de terceros países.

También el MERCOSUR permite a sus miembros negociar mejores reglas de juego internacionales vinculadas a la relación comercio-medio ambiente, especialmente en el marco del GATT, y también aunar esfuerzos en el ámbito empresarial para posicionarse con mejores perspectivas frente al mercado de los países de la OCDE, altamente exigente en cuanto a los requerimientos de calidad

ambiental.

Por estas razones, en la Segunda Cumbre Presidencial de MERCOSUR (Las Leñas, julio de 1992), se resolvió crear una reunión especializada en medio ambiente, que ha dado en llamarse REMA.

Mediante la creación del REMA se ha instalado una instancia institucional propia en el tema, integrada por los responsables de la política ambiental de los distintos países miembros.

LA REMA (REUNIÓN ESPECIALIZADA DE MEDIO AMBIENTE)

La REMA en la estructura del Mercosur.

La máxima instancia institucional del MERCOSUR es el Consejo del Mercado Común, integrado por los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores, cuya función es la conducción política y la toma de decisiones.

Como órgano ejecutivo, el Grupo Mercado Común, que está integrado por funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y Banco Central de los países miembros, debe velar por el cumplimiento del Tratado, así como proponer medidas y fijar programas para su implementación.

El Grupo Mercado Común emite Resoluciones, en base a las Recomendaciones que le son elevadas por los distintos Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas y Grupos Ad-Hoc.

La REMA funciona dentro de esta estructura como una reunión especializada, que eleva recomendaciones al Grupo Mercado Común, y a su vez recibe directrices tanto del mismo Grupo como directamente del Consejo del Mercado Común. Por ejemplo, mediante la Declaración N° 3/94, el Consejo Mercado Común instruyó «...a los Subgrupos de Trabajo y a la Reunión Especializada de Medio Ambiente a proceder al análisis y posterior propuesta de eliminación y armonización de las restricciones no arancelarias a las exportaciones que integran el Anexo II de la presente Resolución. Las tareas deberán ser realizadas teniendo en cuenta el plazo máximo establecido del 31/12/94», (artículo 5°).

La representación argentina en la REMA se encuentra conformada por miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), y la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, que coordina la representación. Ha sido una de las delegaciones de participación más activa en las reuniones llevadas a cabo hasta el momento, y ha elaborado gran parte de los documentos de trabajo que luego fueron aprobados como Recomendaciones de la REMA.

Su Creación y Objetivos.

Más allá del postulado general contenido en el Tratado de Asunción, y a iniciativa de la Segunda Reunión Presidencial, mediante Resolución N° 22/92 del Grupo Mercado Común, se creó la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA), con el objeto de establecer un ámbito específico para analizar la legislación vigente en los Estados Parte en materia ambiental, concertar políticas, y coordinar la acción de los distintos Subgrupos de Trabajo en materia ambiental.

El trabajo de la REMA se focaliza en la detección tanto de las asimetrías legislativas y políticas que puedan afectar indirecta o artificialmente las competitividades relativas, como de los intereses comunes que existen entre los miembros por el hecho de compartir una misma realidad espacial. En este sentido, la cuestión ambiental aparece como punto focal de consideración en proyectos compartidos como puede ser el de la Hidrovía Paraguay-Paraná.

En su primera reunión, la REMA «considerando los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio definidos en el Tratado de Asunción, los principios emanados de la Declaración de Canela y de la CNUMAD 92, y la necesidad de promover el desarrollo sustentable», definió como su objetivo general: «la formulación de recomendaciones al Grupo Mercado Común que aseguren una adecuada protección del medio ambiente en el marco del proceso de integración regional que implica el MERCOSUR».

Asimismo, estableció como sus objetivos específicos: «1) contribuir a establecer en materia ambiental condiciones de adecuada competitividad entre los Estados Parte; y 2) contribuir a establecer en materia ambiental condiciones de adecuada competitividad externa de los productos originarios del MERCOSUR».

La enumeración de sus funciones resulta interesante a efectos de comprobar de qué modo y mediante qué canales la cuestión ambiental se ha introducido en la agenda de negociación del MERCOSUR. Las mismas han sido detalladas por la propia REMA del siguiente modo:

- Identificar y consensuar los criterios generales y operativos para el tratamiento de la cuestión ambiental en el ámbito del MERCOSUR.
- Formular y proponer directrices básicas en materia de política ambiental que contribuyan al desarrollo de una gestión concertada entre los Estados Parte.
- Coordinar y orientar los trabajos relativos a la temática ambiental que están siendo desarrollados en los Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común.
- Identificar y analizar, con el concurso de los distintos Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común, los Actos Internacionales que traten aspectos ambientales y que guarden relación directa con los objetivos del MERCOSUR, para la formulación de propuestas a los fines de la internalización armónica de sus principios, mecanismos y procedimientos en los Estados Parte.

- Promover la incorporación de los aspectos ambientales en los proyectos regionales de cooperación internacional en el ámbito del MERCOSUR.

- Analizar la legislación ambiental vigente en los Estados Parte en base a criterios consensuados en la REMA que permitan: la identificación de la legislación a ser estudiada, la detección de las posibles asimetrías o tratamientos diferentes y la propuesta de adopción de criterios comunes para el tratamiento del tema.

- Identificar y proponer acciones de mejoramiento ambiental que guarden relación con los objetivos conseguidos por el MERCOSUR.

- Promover la realización de actividades de apoyo para la gestión ambiental, cuyo tratamiento recayese en más de un área del MERCOSUR, tal los casos de educación, capacitación, investigación, información, etc.

En cuanto a las relaciones de la REMA con los distintos Subgrupos de Trabajo, el mecanismo ha quedado claramente establecido en el Acta de la Segunda Reunión, donde se señala que «la REMA entiende que su función de coordinación con los distintos Subgrupos del Grupo Mercado Común no debe ser interpretada como una supremacía sobre los mismos, sino como una relación horizontal. Dicho relacionamiento se implementará a través de la participación de los representantes de los distintos Subgrupos, procurándose la armonización de las tareas y posiciones en materia ambiental, a través de la identificación de criterios comunes para las diversas estrategias operativas que se llevan a cabo».

Mediante estos postulados básicos, y conciente de la necesidad de incluir la cuestión ambiental en los diversos ámbitos de discusión y negociación del MERCOSUR, la REMA ha colaborado con los distintos Subgrupos y buscó establecer estrechos mecanismos de intercambio de información, facilitando la inclusión de especialistas en el tema ambiental en las reuniones de los Subgrupos.

Las Reuniones de la REMA

-PRIMERA REUNION (Montevideo, URUGUAY, 29 y 30 de noviembre de 1993).

Los ejes temáticos tratados en esta primera reunión, y que dan una clara idea de las cuestiones consideradas prioritarias, fueron:

- 1) Análisis de la legislación vigente en materia ambiental en los Estados Parte.

Lograr la armonización de las legislaciones vigentes en materia ambiental fue desde el inicio de las actividades de la REMA una preocupación constante. Para comenzar esta tarea se consideró esencial contar con una clara información de las normas vigentes en cada uno de los Estados Parte, de modo de poder detectar las asimetrías actuales.

22 - COMERCIO Y GESTION AMBIENTAL

Se decidió llevar a cabo esta tarea de análisis en base a los siguientes lineamientos:

- Identificación, recopilación y análisis de las legislaciones marco de carácter instrumental o de alcance general, comprendiendo los mecanismos de control para la efectiva aplicación de las normas.

- Identificación de temas prioritarios en materia de legislación ambiental, que no estén siendo tratados por los Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común.

- Identificación, recopilación y análisis de normas ambientales estaduales o locales en áreas limítrofes.

2) Propuestas de directrices para la protección del medio ambiente y concertación de políticas ambientales.

El establecimiento de directrices básicas fue considerado primordial para crear un marco mínimo de uniformidad al cual deberían ajustarse las políticas ambientales de los Estados Parte, y se acordó que cada delegación elaboraría una lista de propuestas a ser discutida en próximos encuentros de la REMA.

3) Restricciones no arancelarias de carácter ambiental.

Este es un tema central en las negociaciones de la REMA, tratado en esta primera reunión y en las subsiguientes. Como se verá más adelante, el mismo ha generado posturas encontradas, especialmente entre Argentina y Brasil, por eso resulta interesante seguir su evolución desde el inicio de las discusiones.

Respecto de la Resolución N° 62/93 del Grupo Mercado Común, que propone un cronograma de eliminación de las restricciones no arancelarias (RNA), entre las que se encuentran las de protección ambiental, se aprobó la propuesta Argentina en cuanto a la imposibilidad de eliminación de las restricciones no arancelarias, considerándose que el término «eliminación» debiera asimilarse al de «armonización», en cuanto el Tratado de Montevideo suscripto en 1980 establece que «ninguna disposición del presente tratado será interpretada como impedimento para la adopción y cumplimiento de medidas destinadas a: (entre otras) la protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales».

A efectos de considerar el tema en profundidad, y sin perjuicio de su facultad de identificar y analizar cualquier medida no arancelaria que estime pertinente, la REMA decidió solicitar al Grupo Mercado Común la remisión de aquellas medidas no arancelarias de carácter ambiental que consituyan efectivamente un obstáculo al libre comercio, para su armonización o eventual eliminación (Rec. N° 3/93).

Como resultado de la reunión se elaboraron cinco Recomendaciones: la Rec. N° 1 solicita al Grupo Mercado Común que se otorgue la debida prioridad a las solicitudes presentadas por los distintos Subgrupos de Trabajo en materia de medio ambiente, al Comité de Cooperación Técnica.

La Rec. N° 2 solicita a los estados parte que difundan claramente los

alcances jurídico-institucionales de las reuniones gubernamentales que se celebran en el marco del MERCOSUR y aquéllas que no revisten tal carácter, atenta a los diversos encuentros sobre medio ambiente que se llevan a cabo con participación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y que pueden inducir a error en cuanto a sus alcances institucionales (de esta forma la REMA ha querido que quede en claro el carácter extraoficial de estas reuniones y que sólo ella es la instancia institucional de medio ambiente en el MERCOSUR).

Además de la ya mencionada Rec. N° 3 sobre Restricciones No Arancelarias, merece destacarse la Recomendación N° 4/93, por la cual se recomendó al Grupo Mercado Común que solicitara a los Estados Parte la designación de un representante responsable de la temática ambiental para cada Subgrupo de Trabajo, complementada por la Rec. N° 5, por la cual se solicitó al Grupo Mercado Común que recomiende a los Estados Parte esforzarse en garantizar la presencia de sus representantes en las reuniones de trabajo de los distintos grupos.

De esta forma, la REMA, sin dejar de asumir su rol como oficina central de medio ambiente en el MERCOSUR, establece claramente la necesidad de tomar en consideración la temática en las discusiones y negociaciones de los grupos técnicos especializados.

- SEGUNDA REUNION: (Buenos Aires, ARGENTINA, 5, 6 y 7 de abril de 1994).

Los temas tratados fueron:

1) Análisis de propuestas de directrices básicas en materia de Política Ambiental.

La representación Argentina presentó un documento sobre «Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental», el cual fue objeto de tratamiento por parte de las restantes delegaciones, las cuales se comprometieron a girar sus observaciones previo a la próxima reunión. Brasil hizo incapié en recomendar que se tenga en cuenta la capacidad de soporte de los recursos naturales, y atento a la importancia de este tema, consideró necesario que sea incluido en las directrices básicas.

2) Prioridades respecto de actividades no consideradas por los distintos Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común para el análisis de la legislación ambiental correspondiente.

Se elaboraron sobre este tema las Recomendaciones N° 1 y 2.

La primera recomienda al Grupo Mercado Común establecer un ámbito de trabajo especializado para el tratamiento del manejo de los recursos pesqueros, en atención a que el manejo racional y coordinado de estos recursos es de vital importancia para la preservación del ecosistema y la sustentabilidad futura de las

24 - COMERCIO Y GESTION AMBIENTAL

pesquerías. La Rec. N° 2 recomienda incorporar el tratamiento de la minería dentro de alguno de los ámbitos de trabajo, en atención a que la actividad minera es de reconocida incidencia en el medio ambiente.

Asimismo, y teniendo en cuenta la existencia y los trabajos llevados a cabo en el marco de la Reunión Especializada de Turismo y el «Plan Trienal» para el sector de Educación en el contexto del MERCOSUR, la REMA entendió necesario y conveniente iniciar acciones en materia de Turismo y Medio Ambiente y de Educación Ambiental.

3) Definición de prioridades para el análisis de las legislaciones estadual y local en zonas fronterizas.

Sobre esta cuestión se elaboró la Recomendación N° 4, la cual recoge la propuesta de Brasil.

La recomendación tiene su fundamento en la singularidad de ciertas áreas fronterizas y en el hecho de que toda cuenca hidrográfica es una unidad territorial y que como unidad ambiental presenta una estrecha interrelación entre sus recursos, sus habitantes y su organización socio-cultural. Por ello, entendiendo que el manejo de una cuenca debe incorporar el concepto de desarrollo ambientalmente sustentable de los recursos y la evaluación de impacto ambiental, y analizando los efectos que producen sobre los ecosistemas naturales los distintos aprovechamientos del recurso hídrico, la REMA recomendó al Grupo Mercado Común la concertación de acciones tendientes al establecimiento de mecanismos legales y/o institucionales para el otorgamiento de licencias/habilitaciones y la realización de los monitoreos respectivos de aquellas actividades que puedan generar impactos ambientales en ecosistemas compartidos.

Lo expresado en esta Recomendación es particularmente importante para nuestro país debido a su posición geográfica, aguas abajo en la Cuenca del Plata.

4) Identificación primaria de Actos Internacionales Ambientales considerados prioritarios.

Quedaron identificados como tales: la Convención de Basilea del 22 de mayo de 1989 sobre movimiento transfronterizo de residuos peligrosos (sobre la cual se planteó la necesidad de que los países signatarios promuevan estudios que conduzcan a las soluciones más adecuadas a nivel nacional, para luego concertar la implementación de las medidas pertinentes a nivel MERCOSUR), la Convención CITES sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora Silvestres, la Convención de Biodiversidad firmada en Río de Janeiro el 5 de julio de 1992, la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono del 22 de marzo de 1985, la Convención RAMSAR sobre Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, del 2 de febrero de 1991, y la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Mar del 10 de diciembre de 1982.

-TERCERA REUNION.(Brasilia, BRASIL, 27, 28 y 29 de junio de 1994)

1)Directrices Básicas en materia de Política Ambiental.

En esta reunión se discutió y aprobó el documento sobre Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental, elaborado en base al que fuera presentado por la representación argentina en la Segunda Reunión. A través la Recomendación N° 1 de esta reunión, se solicitó al Grupo Mercado Común su aprobación mediante Resolución.

Esta recomendación tuvo acogida favorable, y el documento fue posteriormente aprobado por el Grupo Mercado Común, mediante Resolución 10/94.

El Documento consta de las siguientes directrices:

- 1.- Asegurar la armonización de la legislación ambiental entre los Estados Parte del Tratado de Asunción, entendiendo que armonizar no implica el establecimiento de una legislación única. Para fines de análisis comparativos de legislaciones serán consideradas tanto las normas vigentes como su real aplicación. En caso de lagunas en las legislaciones ambientales, será promovida la adopción de normas que consideren adecuadamente los aspectos ambientales implicados que aseguren condiciones equánimes de competitividad del MERCOSUR.
- 2.- Asegurar condiciones equánimes de competitividad entre los Estados Parte para incluir el costo ambiental en el análisis de la estructura de costo total de cualquier proceso productivo.
- 3.- Garantizar la adopción de prácticas no degradantes del Medio Ambiente en los procesos que utilizan recursos naturales.
- 4.- Asegurar la adopción del manejo sustentable en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a fin de garantizar su utilización futura.
- 5.- Asegurar la obligatoriedad de la adopción de práctica de licencias/habilitaciones ambientales para todas las actividades potencialmente degradantes del medio ambiente de los Estados Parte, teniendo como uno de los instrumentos la evaluación del impacto ambiental.
- 6.- Asegurar la minimización y/o eliminación del lanzamiento de contaminantes a partir del desarrollo y adopción de tecnologías apropiadas, tecnologías limpias, y de reciclajes, y del tratamiento adecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos.
- 7.- Asegurar el menor grado de deterioro ambiental en los procesos productivos y en los productos de intercambio, teniendo en vista la integración regional en el ámbito MERCOSUR.
- 8.- Asegurar la concertación de las acciones, objetivando 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 ecosistemas compartidos.

9.- Estimular la coordinación de criterios ambientales comunes para la negociación e implementación de actos internacionales de incidencia prioritaria en los procesos de integración.

10.- Promover el fortalecimiento de las instituciones para una gestión ambientalmente sustentable mediante el aumento de información sustantiva para la toma de decisiones, el mejoramiento de las capacidades de evaluación, y el perfeccionamiento de las instituciones de educación, capacitación e investigación.

11.- Garantizar que las actividades relacionadas al desarrollo del turismo entre los Estados Parte consideren los principios y normas que aseguren el equilibrio ambiental.

2) La delegación de Uruguay, en cumplimiento del mandato conferido en la Segunda REMA, efectuó un relato sobre los contactos realizados con la oficina regional de CEPAL, acerca de una posible cooperación técnica de CEPAL o de PNUMA.

Respecto del PNUMA se decidió efectuar una solicitud de cooperación para el fortalecimiento institucional de la REMA.

3) Coordinación de actividades de los distintos ámbitos de discusión del MERCOSUR.

Mediante su Recomendación N° 2, la REMA solicitó al Grupo Mercado Común la adopción de las medidas necesarias para un adecuado tratamiento de las cuestiones ambientales inherentes al proceso de integración regional, mediante una mayor coordinación de las actividades que se están desarrollando en el ámbito del MERCOSUR y que guardan relación con la temática ambiental y con las actividades de la REMA. Para ello, los aludidos foros deberán ser instruidos a informar formalmente de sus actividades a la REMA, con vistas a la realización de un trabajo conjunto.

A estos fines, fueron identificadas como áreas temáticas con actividades referentes específicamente al medio ambiente, las de turismo, transporte terrestre, transporte marítimo, normas técnicas y educación.

Asimismo, se solicitó a los Subgrupos, que tuvieran unidades específicas de Medio Ambiente, a fortalecer sus mecanismos de coordinación con la REMA.

-CUARTA REUNION.(Asunción, PARAGUAY, 5, 6 y 7 de octubre de 1994).

Los temas tratados fueron:

1) Actualizaciones de la estructura institucional y legal del sector ambiental en cada país. La representación argentina informó sobre los alcances de la reforma de la Constitución Nacional, que compensó las asimetrías legislativas que se presentaban básicamente con Brasil en esta materia.

2) Presentación del grado de avance logrado por los Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común en materia ambiental.

Estuvieron presentes miembros de la Comisión Temática de Medio Ambiente del Subgrupo N° 7 (Política Industrial y Tecnológica), de la Unidad de Sustentabilidad de los Recursos Naturales y Protección Ambiental del Subgrupo de Trabajo N° 8 (Política Agrícola), y de la Comisión del Subgrupo de Trabajo N° 9 (Política Energética).

Los miembros informaron sobre los avances logrados en sus distintos ámbitos, especialmente en lo atinente a la comparación de legislaciones vigentes en materia de suelo, bosques y agua, y a la identificación de asimetrías y propuestas para su superación.

3) Restricciones no arancelarias:

En este punto se consideró la instrucción del Grupo Mercado Común para que la REMA proceda al análisis y posterior propuesta de eliminación de restricciones no arancelarias a las exportaciones en el ámbito del MERCOSUR, sin que pudiera alcanzarse un consenso, por lo cual quedaron registradas dos alternativas, como resultado de las negociaciones:

La alternativa N° 1 (sostenida por las delegaciones de Argentina y Paraguay) establece que, reconociendo que los países no pueden asumir compromisos en el MERCOSUR que impliquen una reducción de protección ambiental ya incorporada en sus legislaciones, se recomienda al Grupo Mercado Común que instruya al Subgrupo de Trabajo N° 1 (de Asuntos Comerciales) la vigencia, hasta tanto se demuestre la conveniencia de su reemplazo, de todas las medidas de carácter ambiental identificadas por el referido Subgrupo como restricciones no arancelarias, por no constituir restricciones sino medidas de protección del ambiente, la vida y la salud humana, de los animales y vegetales; que considere como restricciones no arancelarias sujetas a armonización sólo aquellas normas ambientales de aplicación al comercio recíproco que tengan un carácter más restrictivo que las vigentes para el comercio interno; y en lo atinente a la comercialización de fauna y flora autóctonas, sus productos y subproductos, las normas a aplicarse serán las establecidas en las Convenciones Internacionales pertinentes, y para su fiscalización deberá considerarse la conformación de auditorías, con participación de los representantes de los Estados Parte.

La Alternativa N° 2 (sostenida por la delegación de Brasil) propuso que la REMA recomendara al Grupo Mercado Común instruir al Subgrupo de Trabajo N° 1 al mantenimiento, después del 01/01/95, de todas las medidas de carácter ambiental señaladas por el referido Subgrupo de Trabajo como restricciones no arancelarias, por no constituir restricciones sino medidas de protección de ambiente, la vida y la salud humana, los animales y vegetales.

La delegación de Uruguay no adhirió a ninguna de las dos alternativas,

reservando su posición para una futura oportunidad.

4) La Recomendación N° 1, de esta reunión, resulta importante como punto de partida para centralizar la información respecto de las directivas ambientales que se vayan elaborando en los distintos Subgrupos de Trabajo.

A través de la misma, la REMA recomienda al Grupo Mercado Común para que instruya a los Subgrupos de Trabajo, en particular a aquéllos que no tienen áreas ambientales consolidadas, para que remitan a la Reunión Especializada hasta el 30/10/94, las medidas y propuestas de carácter ambiental elaboradas en el seno de los mismos. La finalidad de esta recomendación es armonizar las propuestas referidas, directa o indirectamente, a cuestiones ambientales elaboradas por los distintos Subgrupos de Trabajo.

5) En relación a los documentos presentados por los países miembros del MERCOSUR para el estudio de la legislación ambiental de carácter general, fue acordada la necesidad de efectuar una comparación de los trabajos de armonización de la legislación ambiental desarrollados en el ámbito de los distintos Subgrupos de Trabajo.

Se definió como tarea para la REMA en 1995 la identificación de prioridades para la armonización de la legislación en materia ambiental, acordándose que en cada país los Coordinadores nacionales de la REMA actuarán como puntos focales para el intercambio de informaciones sobre legislación ambiental, su forma de organización y vías de acceso.

6) Nuevas propuestas regionales específicas.

Teniendo en cuenta la necesidad de iniciar un proceso de acciones específicas de protección ambiental, relacionadas a, entre otros, fauna, recursos forestales, pesca y recursos hídricos, la delegación de Brasil presentó, a modo de ejemplo, dos propuestas regionales: la primera consistente en un proyecto de acuerdo para la conservación de la avifauna y sus ambientes asociados, y la segunda en un acuerdo entre Brasil y Paraguay para la conservación de la fauna acuática en los cursos de los ríos limítrofes.

En tal sentido, para este tipo de acuerdos, vigentes y futuros, se acordó que los países realizarán consultas internas sobre el interés y la viabilidad para la implementación de tales acuerdos de carácter ambiental en sus respectivos países.

Con especial consideración de las áreas fronterizas, se acordó que en el caso de acuerdos bilaterales en materia ambiental con repercusión en las mismas, el acuerdo deberá ponerse en conocimiento de los demás países miembros. Asimismo, se decidió que la REMA asuma el papel de instancia propulsora para la concertación de acciones de protección, conservación, investigación, y fiscalización ambientales en las áreas fronterizas de los países miembros.

7) Artículo 129 del Código Aduanero del MERCOSUR.

Otro tema que se consideró en la Reunión y que dio origen a la

Recomendación N° 2, fue la necesidad de implementar un procedimiento adecuado respecto del texto propuesto para el artículo 129, ítem 3, del Código Aduanero del MERCOSUR, que establece: «Las mercaderías introducidas en territorio aduanero, que por su naturaleza pongan en peligro la seguridad pública, la salud, y la vida de las personas, de animales y vegetales, o el medio ambiente, podrán ser sumariamente destruidas por la autoridad aduanera».

La REMA propuso modificaciones a esta norma del Código Aduanero del MERCOSUR en lo referido a la destrucción sumarial, proponiendo la intervención de la autoridad ambiental competente a la cual se deberá notificar esta situación.

Por otra parte, se consideró conveniente, en relación al destino de las mercaderías, que las mismas sean devueltas a su lugar de origen, o bien sean encaminadas a su lugar de destino una vez adoptadas las medidas de seguridad necesarias. En cuanto a las penalidades aplicables, la REMA recomienda que, sin perjuicio de las que correspondan al infractor, los costos resultantes de los recaudos adoptados serán de responsabilidad del exportador y/o del importador y/o del transportador.

8) La Recomendación N° 3 se refiere al tema del desarrollo sustentable, y fue elaborada teniendo en consideración la necesidad de analizar de forma integrada las cuestiones ambientales para garantizar el tratamiento sistémico de dicho concepto.

En ese sentido, teniendo en cuenta la naturaleza multidisciplinaria de la temática ambiental, y reconociendo la necesidad de mantener la coherencia y uniformidad de las Directrices Ambientales en el ámbito del MERCOSUR, la REMA recomendó al Grupo Mercado Común instruir al Grupo ad-hoc de Asuntos Institucionales que considere, en las discusiones sobre una nueva estructura del MERCOSUR, la necesidad de instituir, con carácter permanente y específico, un foro para el tratamiento de las cuestiones ambientales.

9) La Recomendación N° 4, referida al tema de armonización de la Legislación Ambiental, el cual ha sido considerado de gran importancia desde la Primera Reunión de la REMA, solicita al Grupo Mercado Común dar tratamiento prioritario al Proyecto de Cooperación Técnica (BID-MERCOSUR) en la materia, a fin de encarar acciones concretas.

-QUINTA REUNION. (Montevideo, URUGUAY, 17 y 18 de noviembre de 1994).

En la misma se trataron, como prioritarios, los siguientes temas:

1) Restricciones No Arancelarias.

La diferencia de conceptos respecto de las restricciones no arancelarias que aparecieron entre Argentina (cuya posición fue acompañada por Uruguay y Paraguay) y Brasil, impidió que pudiera elevarse una recomendación al Grupo Mercado Común al respecto.

Por tal motivo, y de acuerdo con el artículo 22 del Reglamento interno del Grupo Mercado Común, se sometieron a consideración del mismo los dos documentos que no alcanzaron consenso para su aprobación.

La propuesta de recomendación de Brasil propone el mantenimiento, después del 1/1/95, de todas las medidas de carácter ambiental señaladas como restricciones no arancelarias. La posición sostenida por Argentina implicaba que «los productos provenientes de cualquiera de los Estados Parte, no pueden tener mayor exigencia ambiental que para los productos propios en su territorio», de lo contrario se transforma en una Restricción No Arancelaria Ambiental injustificada. Esta postura es totalmente contraria a la de Brasil, que sostenía el establecimiento de condiciones por parte del país importador.

2) El segundo de los temas de trascendencia fue el tratamiento de la continuidad institucional de la Reunión especializada en Medio Ambiente (REMA) a partir del 1° de enero de 1995, fecha en la cual comenzó el Mercado Común. Se acordó entre los Estados Parte la necesidad de la consolidación de un ámbito referido al área ambiental en el marco de los intereses del MERCOSUR, proponiendo Argentina que, en el contexto de lo establecido en los artículos 26 a 30 del Reglamento de Funcionamiento del mismo, las respectivas delegaciones nacionales inviten a los sectores privados y Organizaciones No Gubernamentales a participar en la Sesión Preparatoria de la próxima reunión (Buenos Aires, marzo de 1995).

La propuesta de Argentina, que fue acompañada por todas las delegaciones, tiende a consolidar un ámbito referido al área ambiental en el marco de los intereses del MERCOSUR. Dicha consolidación implicaría, en primer lugar, una incorporación de nuevos sectores a dicho ámbito, particularmente con la participación del sector productivo a sus reuniones y actividades, y del sector ambientalista no gubernamental, a través de seminarios, talleres, etc. Asimismo, implicaría una ampliación de sus objetivos, incluyendo entre ellos la realización de programas, emprendimientos conjuntos, análisis de problemáticas comunes, etc. sobre áreas concretas, a fin de armonizar la gestión ambiental en el ámbito del MERCOSUR.

Las delegaciones plantearon la necesidad de que el Grupo Mercado Común establezca los mecanismos necesarios para que la labor de la REMA logre una mayor efectividad, para lo cual se solicitó la conformación de una unidad de apoyo en el marco de la estructura administrativa del MERCOSUR.

3) Propuestas de acción con relación a los Actos Internacionales priorizados.

La delegación de Uruguay propuso que se identifiquen las instituciones y responsables técnicos de la aplicación de los actos internacionales priorizados, a fin de que se establezcan contactos directos entre ellos, que deriven en propuestas concretas a ser consideradas en el MERCOSUR.

Se acordó dar prioridad inicialmente a la Convención de Basilea y a CITES, por ser las que vinculan directamente con los movimientos transfronterizos.

También respecto a los Actos Internacionales, la delegación de Argentina hizo referencia al Tratado de la Cuenca del Plata, señalando la necesidad de establecer, a través de las Cancillerías, vinculación con el Comité Intergubernamental Coordinador de dicho tratado. Esta presentación dio origen a la Recomendación N° 1, por la cual se solicitó al Grupo Mercado Común que se estableciera una coordinación entre las áreas ambientales tratadas a nivel del MERCOSUR y del Tratado de la Cuenca del Plata.

4) Directrices de Política Ambiental.

Sobre la implementación de las Directrices se presentaron dos propuestas de Recomendación, una presentada por Brasil, y la otra por Argentina, Paraguay y Uruguay. Ambos proyectos parten de la necesidad de alcanzar el más efectivo aprovechamiento de los recursos disponibles y la complementación de los distintos sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, asegurando la preservación del medio ambiente.

La propuesta de Brasil se basa en los estadios diferenciados en el desarrollo de los instrumentos regulatorios ambientales de los procesos productivos y de los procesos finales, y a su vez, en la existencia de normas internacionales de calidad total que serán cada vez más exigidas en el comercio internacional, por lo que esas diferencias mencionadas en primer término no deben conducir a la reducción en los niveles de calidad ambiental ya alcanzados por los mismos. Por ello, Brasil entiende conveniente que, hasta tanto no finalicen los procedimientos de armonización de la legislación ambiental en el marco del MERCOSUR, mantengan su validez las reglamentaciones legales de cada Estado Parte. Por su parte, en materia de ordenamiento jurídico ambiental, los productos comercializados en el ámbito del MERCOSUR estarán sometidos al mismo tratamiento que se aplique al producto originario del país importador.

La propuesta de Argentina, Paraguay y Uruguay, por el contrario, teniendo en cuenta que mediante la Resolución N° 10/94 del Grupo Mercado Común, que aprobó las Directrices Básicas, se han previsto las bases para la coordinación efectiva de las políticas ambientales entre los Estados Parte, entiende que los productos originarios del territorio de un Estado Parte estarán sujetos, en los otros Estados Parte, al mismo tratamiento que se otorgue al producto nacional, quedando excluidos los materiales considerados residuos según el Protocolo de Basilea, para los cuales regirán las normas de importación que sobre el particular aplique cada Estado Parte.

La Sexta Reunión de la REMA, que se preveía realizar en la primera quincena del mes de marzo de 1995, ha sido pospuesta para el mes de abril. De acuerdo a la agenda tentativa que se elaboró en la reunión anterior, se prevé tratar los siguientes temas:

32 - COMERCIO Y GESTION AMBIENTAL

- Actualización de la estructura institucional y legal del sector ambiental en cada país.

- Presentación del grado de avance logrado por los Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común en materia ambiental.

- Presentación final de cuadros sobre legislación ambiental vigente en cada país y aplicación de actos internacionales.

- Resoluciones del Grupo Mercado Común con relación a la reinstitucionalización de la REMA y de los Subgrupos de Trabajo: propuestas de trabajo futuro de la REMA y propuestas de implementación de la Directrices de Política Ambiental.

- Acciones de la REMA con relación a los actos internacionales: respecto a la relación entre áreas ambientales del MERCOSUR y del Tratado de la Cuenca del Plata, y propuesta de programas de trabajo entre técnicos de las instituciones responsables de la aplicación de actos internacionales priorizados.

CONCLUSIONES

El MERCOSUR es una propuesta integral de desarrollo compartido entre los Estados Parte, por lo cual limitar su estudio sólo a su faz comercial significaría desvirtuar su espíritu y sus propósitos. Implica un proceso multidisciplinario para mejorar las condiciones de negociación y competencia en la complejidad de una economía mundial globalizada y cada vez con mayores exigencias y requerimientos.

El establecimiento formal del Mercado Común a partir del 1° de enero de 1995 marca la conclusión de la transición y el comienzo de un largo proceso. Se inició este año la etapa definitiva, pero el alcance pleno de sus objetivos demandará muchos años más, porque son importantes los problemas a resolver y los desafíos a sortear, no sólo en lo económico, sino también en lo político y social.

La consideración de la temática ambiental que estuvo presente desde el inicio de los procesos de negociación del MERCOSUR no permanece ajena a este panorama general.

El hecho de que la temática ambiental haya penetrado prontamente en la agenda del MERCOSUR obedece no sólo a ese carácter general de la integración que va más allá de lo comercial, sino también al fuerte impacto que las políticas ambientales tienen en el comercio. Por ello, el trabajo en materia de medio ambiente en el ámbito del MERCOSUR tendrá inevitablemente uno de sus ejes centrales en la necesidad de establecer reglas de juego claras, que impidan que requerimientos de tipo ambiental restrinjan el acceso a los mercados comprometidos por los socios.

Así como muchos Acuerdos Internacionales de Medio Ambiente debieron emplear medidas de comercio como una herramienta necesaria para conseguir sus metas de protección de los recursos naturales y el medio ambiente, necesariamente

un acuerdo ambicioso e integral como el MERCOSUR debe reparar en el impacto que las políticas de medio ambiente puedan significar para el comercio.

Para ello, será necesario adelantar lo más posible el proceso de armonización de las legislaciones y políticas ambientales de los distintos países involucrados, ya que sin un nivel mínimo de armonización, la relación comercio-medio ambiente entrará inevitablemente en conflicto.

La REMA, que ha comenzado a trabajar con grandes aspiraciones y con una nutrida agenda, como se ha visto en el relato de las reuniones llevadas a cabo hasta la fecha, será un marco institucional adecuado en la medida en que se optimicen los mecanismos de coordinación y cooperación con las actividades de los distintos Subgrupos de Trabajos, y que esa tarea conjunta de detección de problemas y búsqueda de soluciones se traduzca en propuestas claras y viables. Sin embargo, no podemos limitar la cuestión a ver cómo puede evitarse que las medidas de política ambiental se conviertan en restricciones no arancelarias que desvirtúen el libre comercio. La necesidad de evitar distorsiones comerciales, como consecuencia de la adopción de medidas ambientales, es sólo una parte de la problemática que plantea la relación comercio-medio ambiente.

Una visión más amplia y global del tema nos plantea la necesidad de que las políticas de comercio y de medio ambiente se apoyen mutuamente para promover el desarrollo sustentable. Por ello, las Directrices Básicas, aprobadas mediante Resolución N° 10/94 del Grupo Mercado Común, establecen las pautas ambientales a las que deberán ceñirse las políticas comerciales en el ámbito del MERCOSUR, a fin de crear un sistema comercial compatible con los objetivos de desarrollo sustentable.

Por ello, el gran desafío que plantea la relación comercio-medio ambiente en un esquema de integración de las características del MERCOSUR es el de orientar las políticas que se adopten en su ámbito, de modo tal de acrecentar al máximo los beneficios de la liberalización del comercio para el logro de un desarrollo sostenible.