

# **POLITICA ENERGETICA EN EL AMBITO DE MERCOSUR**

**Cristina MASSEI**

El Grupo de Medio Ambiente del Subgrupo N° 9 "Política Energética, en el ámbito de Mercosur", de acuerdo con el cronograma de Las Leñas, tuvo como objetivos:

- La identificación de asimetrías existentes en la legislación y marco ambientales referidos al sector energético.
- La elaboración de propuestas de medidas de armonización de tales asimetrías y la remisión al Consejo del Mercado Común de las medidas, para su consideración e instrumentación.

El grupo constituido por representantes de los cuatro países se propuso trabajar en el marco de las declaraciones finales de UNCED 92, y encuadró sus propuestas a través de una serie de principios y recomendaciones ahí establecidos.

Metodológicamente, a través de la confección de cuadros-tipo, se estudió la documentación presentada por los respectivos representantes nacionales, relativa a la normativa ambiental vigente y se efectuaron el análisis y las comparaciones necesarias para la identificación de las asimetrías.

El tratamiento de dichos análisis y comparaciones presentó cierto grado de dificultad por la complejidad del tema (normas de carácter nacional, regional y local, a nivel de municipios, departamentos, provincias, estados, regiones, etc.) y por su dinámica (en los lapsos transcurridos entre reuniones, se agregaron normas en esta materia en algunos de los países y, a diciembre de 1994, numerosa legislación ambiental estaba a consideración de los respectivos Parlamentos y Poderes Ejecutivos).

Además, en algunos países no existían normas formales, pero se procuraba lograr niveles satisfactorios de protección ambiental, ya sea por adherencia voluntaria a estándares internacionales, autorregulación de empresas estatales de alcance nacional, o por exigencias de organizaciones multilaterales.

Por otra parte, se consideró que eran importantes, además de las normas ambientales alcanzadas, el conocimiento de la actuación de la política ambiental, y el control de que sea legislación se hiciese efectiva.

Finalmente, y de acuerdo con los antecedentes de integración disponibles, se sostuvo que no era razonable pensar en una armonización total de los patrones y normas ambientales a corto plazo, ya que la uniformización global ha sido siempre ilusoria, dadas las diferencias existentes entre los distintos países; asimismo se señaló que estas diferencias no deberán ser utilizadas para justificar la creación de "*pollution havens*".

De ahí que, analizando la legislación ambiental vigente, y teniendo en cuenta las consideraciones enunciadas, se especificó que el objetivo prioritario de este grupo era el de recomendar que el Grupo Mercado Común determinase que las legislaciones ambientales de los cuatro países comprendieran los siguientes ítems prioritarios:

- Evaluación del impacto ambiental en toda nueva actividad energética, para su aprobación.
- Planes de Gestión Ambiental con sus correspondientes medidas de prevención, correctivas y/o mitigadoras.
- Gestión ambiental integral de cuencas, tanto para el medio natural como para el social.
- Auditoría ambiental de las actividades energéticas existentes.
- Estándares de calidad de efluentes industriales líquidos y sólidos.
- Estándares de calidad ambiental: aire, agua, suelo.
- Estándares de emisiones gaseosas.
- Uso, manejo y disposición final de residuos, especialmente los peligrosos.
- Planes de contingencia para toda actividad energética.
- Programas de información comunitaria.

La posibilidad de satisfacer estas recomendaciones concretaría el logro de las metas, respecto del establecimiento de acuerdos en el campo de energía y medio ambiente.

Las tareas efectuadas permitieron concluir que, en el ámbito del MERCOSUR, no se registran diferencias significativas en el tratamiento legal de que son objeto los aspectos ambientales conexos a las actividades de generación, transporte, distribución, y uso de energía; por lo cual pudo afirmarse que los ordenamientos jurídicos nacionales no representan obstáculos para la integración energética, ni existen componentes que puedan afectar la compra-venta de energía.

Como el ítem considerado más importante, el de la obligatoriedad de la Evaluación de Impacto Ambiental en las nuevas actividades energéticas, está presente en todas las legislaciones nacionales, con procedimientos similares, éste se constituye en una condición necesaria para la aprobación de los emprendimientos energéticos.

Los cuatro países poseen Planes de Gestión Ambiental, que contemplan medidas de prevención, correctivas y mitigadoras, de acuerdo con las exigencias de los Estudios de Impacto Ambiental.

Se verificó que algunos aspectos de los ítems considerados prioritarios deberán ser objeto de esfuerzos, respecto de la obtención de avances en la armonización alcanzada hasta diciembre de 1994.

Finalmente, se consideró que la importancia y dinámica de la problemática ambiental en el sector requieren del establecimiento de mecanismos futuros, formales y prácticos, para profundizar y ampliar los trabajos que fueron realizados; motivo por el se elevaron recomendaciones específicas tanto al Mercado Común como a la

Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA), que es la que integra las actividades provenientes de todos los sectores de la actividad económica, además del dictado de las directrices básicas de las políticas ambientales globales.

**LA INTERPRETACION DE CADA PAIS SOBRE EL NIVEL DE  
ATENCION A LOS ITEMS PRIORITARIOS**

*Item propietario:* N° 1- Evaluación del Impacto Ambiental en toda nueva Actividad Energética para su aprovechamiento .

<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL*</b>	<b>PARAGUAY</b>	<b>URUGUAY</b>
<p>El Estado Nacional se encuentra constitucionalmente obligado a dictar la legislación que establezca los presupuestos mínimos para la protección del derecho a un medio ambientalmente sano. El daño ambiental genera prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. La aprobación ambiental para toda nueva actividad energética es una imposición legal. Las resoluciones de la Secretaría de Energía fijan la obligación de efectuar estudios de Evaluación de Impacto Ambiental y regulan el tratamiento de los aspectos ambientales en las etapas de proyecto, construcción y operación de toda actividad energética.</p>	<p>La autorización ambiental para nuevas actividades energéticas en el Brasil y una orden legal que exiga la evaluación del impacto ambiental. El régimen jurídico compuesto por leyes, normas, resoluciones, órdenes e instrumentos adecuados y con alcance a todos los equipos y procesos de supresión energéticos. Cabe destacar que para las instalaciones nucleares la legislación atribuye responsabilidades a aquellos organismos de autorización ambiental federales y estatales, como así también a la Comisión Nacional de Energía Nuclear que dispone normas e instrumentos específicos.</p>	<p>La legislación Paraguaya dispone de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental "EIA", a la cual están sujetas todas las actividades energéticas sean estas públicas y/o privadas. La reglamentación está en proceso de aprobación.</p>	<p>La Ley 16466 exige la realización previa de un E.I.A. en toda nueva actividad industrial - por ejemplo- del sector energético. Solamente si el E.I.A. es aprobado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (M.V.O.T.M.A.), el nuevo emprendimiento (obra, construcción, actividad), puede concretarse. En función del estudio del E.I.A. por parte de los técnicos de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (dependencia del Ministerio citado), el proyecto puede ser rechazado, aprobado o modificado, así como se le pueden incorporar medidas de mitigación obligatorias, de ser aprobado. La ley prevé la posibilidad de realizar audiencias públicas. En una concepción muy exigente el decreto reglamentario de la Evaluación de Impacto Ambiental (en su artículo 18), establece que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, dispondrá de un plazo de 150 días para pronunciarse sobre la Autorización Ambiental Previa - plazo que se suspenderá cuando se requiera la corrección, complementación o ampliación de información- y que el vencimiento del plazo sin que mediare resolución expresa, "se reputará como denegatoria ficta de la solicitud de autorización".</p>

\* Traducción del Portugués

*Item prioritario:* N° 2- Planes de Gestión Ambiental con sus correspondientes medidas de prevención, corrección y mitigación.

ARGENTINA	BRASIL*	PARAGUAY	URUGUAY
<p>Las normas que exigen la evaluación de Impacto Ambiental asocian los planes de gestión respectivos.</p> <p>Las resoluciones de la Secretaría de Energía aprobatorias de los Manuales de Gestión para toda actividad energética fijan las pautas para la gestión ambiental durante la operación.</p> <p>Para las actividades en explotación, en el proceso de privatización del sector se exigió un diagnóstico ambiental y el plan de gestión correspondiente.</p> <p>Las resoluciones del Ente Regulador de la Electricidad fijan los contenidos mínimos de los planes de gestión ambiental de los operadores del sector.</p>	<p>Las leyes, normas e instrumentos que regulan el proceso de autorización ambiental ya contemplan la exigencia de un plano de gestiones ambientales en el ámbito de EIA/RIMA compuesto de programas, proyectos, medidas de prevención, correctivas, mitigadoras y compensatorias; incluyendo totalmente el medio físico-biótico y socio-económico.</p> <p>Para el caso de las instalaciones anteriores la vigencia de la legislación actual ha adoptado programas de dirección ambiental, teniendo por objeto la minimización de los impactos ambientales y la atención a las exigencias de las legislaciones federales y locales.</p>	<p>La Ley de "EIA" contempla el cumplimiento del plan de Gestión Ambiental y cada actividad en particular está obligado a observar medidas de prevención, correctivas y/o mitigadoras.</p> <p>La ley que crea la "ANDE" Administración Nacional de Electricidad, contempla los emprendimientos hidroeléctricos, sus Subestaciones y Sistema de Transmisión.</p>	<p>Planes integrales formalmente no existen.</p> <p>No obstante, las empresas estatales ( de alcance nacional), tanto del sector petrolero como eléctrico (ANCAP y UTE respectivamente), aplican lineamientos ambientales en sus áreas operativas.</p> <p>Por ejemplo, ANCAP ha firmado la Declaración de San José (ARPEL, 1992). En actividades nuevas los E.I.A. regulados por la Ley 16.466 incluyen Planes de Gestión Ambiental. En actividades existentes, la referida Ley prevé la realización de estudios de impacto ambiental "con la finalidad de aplicar en ellas las medidas paliativas de los efectos nocivos que pudieran ocasionar".</p> <p>Además las empresas estatales del sector energético desarrollan sus propios planes de gestión en actividades existentes.</p>

\* Traducción del Portugués

## 74 - COMERCIO Y GESTION AMBIENTAL

*Item prioritario:* N° 3- Gestación Ambiental integrada de Cuencas tanto para el Medio Natural como para el Social.

ARGENTINA	BRASIL*	PARAGUAY	URUGUAY
<p>Las autoridades están constitucionalmente obligadas a proveer a la utilización racional de los recursos naturales. El Marco Regulatorio del Sector Eléctrico atribuye a la Secretaría de Energía la competencia para dictar normas de protección de cuencas hídricas a las que deben ajustarse los operadores del sector. Los comités creados en los contratos de concesión de obras hidroeléctricas poseen atribuciones en materia ambiental.</p>	<p>La gestión ambiental integrada de cuencas hidrográficas ha sido objeto de estudios de metodología, y algunas experiencias que tratan más específicamente sobre la dirección integrada por los recursos naturales, el agua, desarrollados principalmente en la región sudeste y sur, a través de la creación de Comités de cuencas hidrográficas que procuran compatibilizar los intereses sobre los diferentes usos del recurso hidráulico, incluyendo la demanda energética (generación hidroeléctrica y usos en procesos industriales de generación). La gestión ambiental integra todos los usos y utiliza como unidad de referencia la cuenca hidrográfica y algún objetivo a ser alcanzado a través de la creación de instancias de negociaciones a niveles jerárquicos más próximos a los problemas de dirección a tratar. La estructura institucional brasileña ya prevé las instancias federal, estatal y municipal, en el marco del Congreso Nacional, Asambleas Legislativas Estatales y Consejo Deliberante. Otras instancias fueron creadas para alcanzar el ámbito regional, como Consorcios de Municipios o Comités de Dirección de Cuencas Hidrográficas, y en el ámbito local, en el marco de asociación de vecinos, propietarios y usuarios de sub-cuencas.</p>	<p>La Ley de E.I.A. contempla las gestiones ambientales sobre agua, en forma general, para obras hidráulicas con áreas de influencia global superior a las 500 has., atendiendo el medio natural y social. La ley que crea la "ANDE", Administración Nacional de Electricidad, tiene por objeto el desarrollo económico y el bienestar de la población mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales en obras hidroeléctricas ACARAY - IGUAZU.</p>	<p>La empresa eléctrica estatal dispone de planes integrales para cuencas hidrográficas, en el marco de las operaciones de control de sus centrales hidroeléctricas. Cabe destacar que - desde el punto de vista técnico económico - nos es viable la construcción de nuevas usinas hidroeléctricas en Uruguay.</p>

\* Traducción del Portugués

*Item prioritario: N° 4 Auditoría Ambiental de las Actividades Energéticas existentes.*

ARGENTINA	BRASIL*	PARAGUAY	URUGUAY
<p>La Secretaría de Energía tiene atribuciones legales para el dictado de normas ambientales en materia de operación de actividades eléctricas. El Ente Regulador de la Electricidad tiene funciones de fiscalización respecto de las normas y del cumplimiento de las auditorías ambientales. En el caso de las centrales hidroeléctricas, las auditorías ambientales están a cargo de la autoridad de cuenca respectiva y de la Secretaría de Energía. En el subsector hidrocarburos las auditorías ambientales se efectúan por medio del mecanismo de autogestión y por la Subsecretaría de Combustibles.</p>	<p>La auditoría ambiental de las actividades energéticas en el país de distintas opciones de determinadas actividades que exigen para su mejor desempeño (seguridad, medio ambiente y productividad) la evaluación y el monitoreo permanente de los procesos. Dentro del programa de gestión ambiental del sector petrolero se encuentra la implementación de un programa de auditoría ambiental y de seguridad industrial. Se está tramitando en el Congreso Nacional el proyecto de ley que dispone sobre la obligatoriedad de auditorías ambientales dentro de aquellas instituciones cuyas actividades causen impacto ambiental.</p>	<p>La auditoría ambiental en las actividades energéticas del país, está a cargo de la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente a través de la D.O.A. en base a lo establecido en la Ley de E.I.A.</p>	<p>La ley 16466 habilita la realización de estudios de impacto ambiental en las actividades existentes (industrias, obras, construcciones) "que produzcan alteraciones o emisiones contaminantes al medio ambiente con la finalidad de aplicar en ellas las medidas paliativas de los efectos nocivos que pudieran ocasionar".</p>

\* Traducción del Portugués

*Item prioritario: N° 5- Patrones de Calidad de Efluentes Industriales Líquidos y Sólidos.*

<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL*</b>	<b>PARAGUAY</b>	<b>URUGUAY</b>
<p>Las competencias en materia de regulación y control de la contaminación hídrica corresponden a la Secretaría de Recursos Naturales. Existen normas específicas en materia de patrones de calidad de efluentes industriales, líquidos y sólidos.</p>	<p>Los patrones de calidad de efluentes industriales líquidos y sólidos están claros y bien definidos en la legislación vigente. La legislación federal establece patrones mínimos para todo el territorio nacional; en caso de algunas legislaciones locales se presentan parámetros mucho más rigurosos.</p>	<p>En relación a efluentes líquidos, existe una Resolución Ministerial, que contiene los límites de emisión de efluentes. Sobre los residuos sólidos no existe una reglamentación, estando en fase de estudio.</p>	<p>El Código de Aguas y los decretos reglamentarios y modificatorios determinan los patrones de calidad de los efluentes industriales intrínsecamente y en función del destino de los mismos (por ejemplo, características y utilización de cuerpos de agua donde se vierten). Las normas comprenden la Ley 14859 (Código de Aguas) y los decretos 253/979, 232/988, 579/989 y 195/991.</p>

\* Traducción del Portugués

Item prioritario: N° 6- Patrones de Calidad Ambiental: Aire y Agua.

ARGENTINA	BRASIL*	PARAGUAY	URUGUAY
<p>Existen normas específicas para evitar la contaminación atmosférica. La legislación nacional establece el régimen de sanción y mecanismos de control aplicables a las fuentes fijas. La legislación nacional establece patrones de calidad ambiental para aire y agua. Existe legislación nacional en materia de ruidos y vibraciones.</p>	<p>Como forma de garantizar los patrones de calidad ambiental establecidos en la legislación, las autoridades energéticas del país se planean y se resuelven de acuerdo con los límites de polución de los efluentes líquidos y atmosféricos previstos dentro de la legislación específica.</p>	<p>Existe una Resolución Ministerial de Salud que contempla la clasificación de los cursos de H<sub>2</sub>O para diferentes usos, donde se contemplan los parámetros de calidad ambiental. Patrones de calidad de aire no existen.</p>	<p>Los patrones de calidad de agua integran el Decreto 253/979, reglamentario del Código de Aguas. No hay patrones de calidad de aire, si bien existe un proyecto de Ley en la materia, a estudio del Parlamento. El artículo 453 de la Ley 16170, dispone que el M.V.O.T.M.A. "podrá adoptar medidas tendientes a suspender o hacer cesar los actos que afectan el medio ambiente, tanto sea de contaminación de aire como de las aguas o similares".</p>

\* Traducción del Portugués

*Item prioritario: N° 7- Patrones de Emisiones Gaseosas.*

<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL*</b>	<b>PARAGUAY</b>	<b>URUGUAY</b>
<p>Existe legislación nacional en materia de residuos peligrosos, que fijan patrones de emisiones gaseosas. Las resoluciones de la Secretaría de Energía fijan límites de emisión para SO<sub>2</sub> y MP para centrales térmicas nuevas y obligan a instalar equipos de medición de SO<sub>2</sub>, NOX y MP por chimeneas. En proyecto: resolución de la SE con patrones para NOX, para centrales turbo vapor y turbogas.</p>	<p>Como forma de atención del Programa Nacional de Control de Calidad de ARPRONAR, la legislación brasileña dispone de instrumentos que limitan las emisiones de gases de fuentes fijas y móviles, como así también de reglamentos y licencias en la composición de combustibles, en lo referente a la emisión de gases.</p>	<p>La legislación paraguaya no dispone de padrones de emisiones gaseosas.</p>	<p>No existe normativa vigente, pero está a estudio del Parlamento un Proyecto de Ley sobre este tema.</p>

\* Traducción del Portugués

*Item prioritario: N° 8- Uso, Manejo y Disposición final de Residuos, especialmente los peligrosos.*

ARGENTINA	BRASIL*	PARAGUAY	URUGUAY
Existe prohibición constitucional de ingresar al territorio nacional residuos peligrosos. La legislación nacional establece las condiciones para el registro de generadores y operadores de residuos peligrosos.	La legislación brasileña dispone de leyes, reglamentos, decretos, resoluciones y normas que regulan la clasificación, el transporte, la disposición y el tratamiento de residuos industriales y domésticos, peligrosos o no, aplicables a aquéllos generados por autoridades energéticas.	En relación a residuos sólidos urbanos, la ley del Código Sanitario establece el marco global sobre el uso manejo y disposición final de los mismos. Esta fase en estudio de un Proyecto de Reglamentación. La legislación paraguaya prohíbe la importación, depósito, utilización de productos calificados como residuos industriales peligrosos o basuras tóxicas y establece las penas correspondientes por su incumplimiento, estando en proceso de reglamentación.	El decreto 320/994 regula el uso, manejo y disposición de Sustancias Tóxicas o Peligrosas crea un Registro Nacional de Sustancias Tóxicas o Peligrosas ("aquellos elementos materiales que, directa o indirectamente por sus características, cantidad o combinación, sean potencialmente peligrosas para la salud humana, animal o vegetal, o puedan deteriorar el ambiente o provocar daños o molestias graves a seres vivos o bienes."), el que está a cargo del M.V.O.T.M.A., a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DI.NA.M.A.)

\* Traducción del Portugués

*Item prioritario:* N° 9- Planes de Contingencia para toda Actividad Energética.

<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL*</b>	<b>PARAGUAY</b>	<b>URUGUAY</b>
<p>Las resoluciones de la Secretaría de Energía regulan en materia de planes de contingencia para toda la actividad energética.</p> <p>Respecto del subsector hidrocarburos, la Argentina ha ratificado Convenios Internacionales en materia de prevención de la contaminación marina y de intervención en caso de accidentes.</p> <p>Existen programas de prevención de accidentes para toda la actividad energética. En los pliegos y contratos de concesión se establece la obligatoriedad de respetar las directivas de las autoridades de defensa civil.</p>	<p>Los planes de contingencia están previstos en la legislación brasileña, asociados a aquéllos socio-ambientales por medio de normas y resoluciones, constituyéndose en pre-condiciones para la obtención y renovación de licencias ambientales en emprendimientos o actividades, que presenten alto riesgo de cualquier naturaleza.</p> <p>Por otro lado, los planes de gestión de riesgo ya contemplan planes de contingencia.</p>	<p>El País posee una Ley que crea un Comité de Emergencia Nacional, que tiene por objeto primordial, prevenir y contrarrestar los efectos de los desastres causados por los agentes de la naturaleza o de cualquier otro origen.</p> <p>En el subsector eléctrico la Empresa Estatal del área "ANDE" dispone de comandos operativos ante emergencias de sus instalaciones en todo el país, no así en los otros subsectores.</p> <p>Sin embargo, los planes de gestión de los proyectos sujetos a la EIA deben contemplar un plan de contingencia.</p>	<p>Las empresas estatales del área energética (ANCAP en el subsector de petróleo y UTE en el subsector eléctrico) disponen de Comandos Operativos ante emergencias en sus instalaciones (las que están distribuidas por todo el país), pero no tienen Planes de Contingencia propiamente dichos.</p> <p>Ambas empresas están trabajando en la elaboración de planes formales en esta materia, siguiendo metodología internacional reconocida.</p>

\* Traducción del Portugués

Item prioritario: N° 10- Programas de Información Comunitaria.

ARGENTINA	BRASIL*	PARAGUAY	URUGUAY
<p>Los derechos del usuario y del consumidor están consagrados constitucionalmente. Las autoridades deben proveer a la protección del derecho a la información y educación ambientales. El Marco Regulatorio del Sector Eléctrico establece un régimen de audiencias públicas implementado por el ENRE. Los Manuales de Gestión Ambiental elaborados por la Secretaría de Energía incluyen programas de información a la comunidad. Durante el proceso de privatizaciones, dichos programas fueron incorporados explícitamente en los pliegos de privatización y contratos de concesión. La Secretaría de Energía tiene a su cargo el programa de información comunitaria para hidrocarburos.</p>	<p>Los programas de información comunitaria están previstos en las legislaciones y se han desarrollado e implementado a través de propuestas contenidas en EIA/ RIMA, audiencias públicas, planes de contingencia y otros programas de Gestión ambiental. Se están llevando a cabo esfuerzos en sentido de prioridad de mecanismos de interacción con la sociedad con resultados satisfactorios, como se puede ver en las políticas ambientales de los diferentes sectores energéticos.</p>	<p>La Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente a través de la Unidad de Educación Ambiental, el M.E.C. y las Municipalidades implementan Programas de Información Comunitaria, consistentes en Seminarios, Talleres, Charlas, Audiovisuales, entre otras.</p>	<p>La DI.NA.M.A. está conformada por tres Divisiones. Una de éstas se denomina "División de Educación e Información Ambiental" y tiene el cometido de desarrollar programas de información comunitaria en todo el país, interactuando con áreas u organizaciones ambientales, gubernamentales o no, tanto nacionales como internacionales.</p>

\* Traducción del Portugués