

ACUERDO MARCO DE MEDIO AMBIENTE DEL MERCOSUR.-

**APLICACION DE LA NORMATIVA DEL MERCOSUR EN EL CONFLICTO DE
LAS PAPELERAS.**

ESTHER GLADYS SARASUA

MAT. 18433

INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.-

COLEGIO DE ABOGADOS DE LA PLATA.-

Agradecimiento, al Dr. Juan Carlos Pérsico, Vicedirector del Instituto de Derecho Internacional Público del Colegio de Abogados de La Plata por su desinteresada colaboración en cuanto a los aspectos metodológicos del presente trabajo.-

SUMARIO:

- I) Introducción, conceptos.-
- II) Antecedentes del Acuerdo Marco de Medio ambiente en el MERCOSUR.-
- III) Acuerdo Marco de Medio Ambiente del MERCOSUR.-
- IV) Aplicación de la normativa del MERCOSUR en el conflicto de la instalación de papeleras en la República Oriental del Uruguay.-

I) INTRODUCCION, CONCEPTOS.-

Pedro J. Frias, Director del Instituto del Federalismo de la academia Nacional de derecho de Córdoba en su “Cartilla para un humanismo ambiental” ha dicho “el ambiente ha impuesto finalmente sus prioridades. Los gobiernos asumen su responsabilidad, después de haber intentado eludirla. La ecología se instala en las constituciones...Hemos terminado conociendo con algún pesar que sólo somos administradores de la herencia de nuestros hijos...”

El Dr. Atilio Aníbal Alterini en el prologo de “Responsabilidad por daño ambiental” de Aurora Besalú Parkinson, cita a Wangari Muta Maathai, ganadora del Premio Nóbel de la Paz 2004 “La paz en la tierra depende de nuestra capacidad para asegurar el medioambiente”. “ha llegado el tiempo de reconocer que el desarrollo sustentable, la democracia y la paz son indivisibles”.-

A fin de intentar comprender éstas palabras, y sin pretender hacer un estudio sobre medio ambiente, es necesario conocer algunos conceptos o definiciones sobre los términos que en éste pequeño trabajo voy a mencionar; en virtud de que los mismos conceptos se encuentran volcados en el Acuerdo Marco de medio ambiente del MERCOSUR .-

Concepto jurídico de ambiente: existen diversas definiciones de ambiente, el hombre está en permanente relación con todo su entorno, con las condiciones y circunstancias donde desarrolla su vida en sociedad. Felipe Agustín Gonzalez

Arzac “en la búsqueda de un concepto jurídico del ambiente” citando a Jaquenod dice “ puede ser concebido como la síntesis histórica de las relaciones de intercambio entre sociedad y naturaleza en términos de tiempo y espacio, pero no es algo neutro y abstracto y se presenta como una realidad histórica, puesto que el ambiente y todas sus connotaciones jurídicas entran en la historia del hombre, desde el momento en que éste toma conciencia de su existencia y de los diferentes bienes naturales que le pueden ser útiles para satisfacer sus necesidades”

Podríamos decir que el ambiente es un bien colectivo que se relaciona con el hombre en cuanto a sus funciones.

Recursos naturales: Dino Bellowo Clabot, Dr. en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, en su Tratado de Derecho Ambiental dice: “Los recursos naturales son efectivamente, esos bienes de la naturaleza y del hombre en la medida en que se aprovechen realmente, se los saque conceptual y realmente de esa especie de inmovilidad fotográfica en que se los quiere categorizar y se los use, elabore y trabaje para que puedan constituir un recurso útil y necesario para el hombre, un pueblo, una Nación”.

Sustentabilidad: consta de una construcción científica y una parte moral y ética, el vocablo proviene del latín *sus tenere*, mantener, soportar o conservar una cosa.

Desarrollo sustentable: Juan Rodrigo Walsh en “el ambiente y el paradigma de la sustentabilidad cita el Informe Brundtland, que define como: “El desarrollo que satisface las necesidades presentes, sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias”.

Daño ambiental: hablamos de daño provocado al ambiente no a los individuos a través del ambiente. Por ejemplo en el caso de contaminación de las aguas de los ríos, por un lado se produce un daño en el ambiente al modificarse el

ecosistema y por otro se daña a los individuos a través del ambiente, es decir de la contaminación de las aguas.-

Cuando hablamos de daño ambiental el sujeto lesionado es el ambiente, y con el daño al ambiente se lesiona una comunidad.

En “El daño ambiental y la sustentabilidad” de María E. Di Paola y Juan R. Walsh citan a Hutchinson en el concepto de responsabilidad ambiental colectiva como la “producida como consecuencia de la conducta (comitiva u omisiva) de los particulares o de entes públicos, pero no en relación con otro particular (responsabilidad civil o administrativa, según los casos) sino con el Estado (como protector del ambiente) y la comunidad; es decir, nos ubicamos en el caso de que no existan daños concretos a algún bien de un particular, sino que estamos ante daños colectivos o comunitarios”.

II) ANTECEDENTES DEL ACUERDO MARCO DE MEDIO AMBIENTE EN EL MERCOSUR.

A nivel internacional la preocupación por los problemas ambientales y la búsqueda para encontrar soluciones jurídicas al respecto, fueron cobrando una verdadera dimensión a fines de los 60, en “La Evolución de los problemas ambientales en el MERCOSUR. La necesidad de un marco jurídico”.Ernesto J. Rey Caro ha dicho “en el caso europeo las cuestiones ambientales penetraron el sistema, especialmente a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972 y la cumbre de París del mismo año, elaborándose los primeros Programas de Acción que constituyeron el germen de una política comunitaria de medio ambiente “

En la Conferencia de Río de Janeiro/ 92. se marcan principios fundamentales como el de Prevención; Precautorio; Contaminador – pagador y Responsabilidad por daño ambiental.

La integración de los estados ha favorecido la cooperación internacional, que entre otras se ve reflejada en la Conferencia de Montreal sobre la Capa de Ozono (1987) ya que el tema afecta a toda la humanidad y se inicia una cooperación internacional permanente.

En el caso del MERCOSUR se establece un programa ambiental, detallando los temas prioritarios de la región, la cooperación entre los países y los objetivos comunes, siempre preservando la ecología y la diversidad genética, sobre todo en cuanto a la calidad de las aguas y contaminación de los ríos. Los países del MERCOSUR tienen problemas comunes ya que comparten los ecosistemas, por lo que deben, en conjunto conservar los recursos. Por lo que fue necesario elaborar un modelo de ley marco para los estados del MERCOSUR que tienda a proteger el medio ambiente.(Conferencia de Río de Janeiro Eco 92) “aparece como necesario precisar bases y criterios normativos que deberán respetar los Estados, provincias, y municipios para evitar que esa disparidad legislativa sea causa de beneficios para unos y perjuicios para otros... no pretenden lesionar la soberanía de los estados ni su independencia para regular la protección del ambiente..”...que procede elaborar un modelo de norma, de ley marco, adecuado a los principios esenciales determinados en los convenios internacionales, documentos y cartas de las Naciones Unidas, OEA. Que haga posible un orden que deba respetarse y garantice el equilibrio en función de la solidaridad humana que debe primar en las comunidades regionales”

En la primera etapa del MERCOSUR existían 11 grupos de trabajo y al menos 5 abordaron temas ambientales. En junio del 92 se crea la Reunión Especializada del Medio ambiente con el objeto de establecer un ámbito específico para analizar la legislación vigente en materia ambiental en los estados partes, concertar las políticas en el MERCOSUR y coordinar las acciones de los

subgrupos. Esta Reunión Especializada del Medio Ambiente, convocada en noviembre 93 recomendó a los países del MERCOSUR elaborar los mecanismos legales para la protección ambiental. El protocolo de Ouro Preto dio paso a la actual situación institucional del MERCOSUR, creándose más adelante el grupo mercado común, con una nueva estructura. Siendo en el subgrupo de trabajo 6 donde se discute el acuerdo marco sobre medioambiente aprobado en la "XX Cumbre Presidencial Del MERCOSUR celebrada los días 21 y 22 de junio de 2001 en Asunción Paraguay; los acuerdos que se llevan a cabo interrelacionan la región en materia ambiental, necesarios para una seguridad colectiva en cuanto a la ecología y a la vida en todas sus formas. Los estados partes deben ajustar sus normas para proteger el ambiente a fin de un desarrollo económico y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes; de allí la importancia de un marco jurídico que facilite la protección del medio ambiente.

Por lo tanto, se firma entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay un **Acuerdo Marco** con el objetivo fundamental de cooperar en la protección del medio ambiente y la utilización sustentable de los recursos naturales; siendo sus antecedentes fundamentales: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, la Resolución N°. 38/95 del Grupo Mercado Común y la Recomendación N°. 01/01 del SGT N°. 6 "Medio Ambiente".

En los tratados y resoluciones antes citadas se puede resaltar la importancia de la temática ambiental en la consolidación y profundización del MERCOSUR; la cooperación entre los Estados Partes a fin de mejorar la calidad ambiental en la región; y fundamentalmente la necesidad de contar con un marco jurídico para reglamentar las acciones de protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales del MERCOSUR.-

En éste sentido el presente acuerdo da ese marco jurídico que facilita la protección del medio ambiente, comprometiéndose, los estados partes, a cumplir

sus objetivos para lograr una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población.-

III.- ACUERDO MARCO DE MEDIO AMBIENTE DEL MERCOSUR:

El mismo consta de un Preámbulo el cual indica la necesidad de la cooperación recíproca que favorezca el desarrollo integral de la región, específicamente de los recursos naturales y su conservación.-

Se divide en cuatro capítulos:

-El primero denominado “Principios “ donde los Estados Partes reafirman su compromiso con los principios enunciados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y desarrollo de 1992, y dan la orientación de sus acciones para lograr el objetivo.

-El capítulo segundo indica el “Objeto” que es “el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales...”.

-El capítulo tercero está destinado a la “Cooperación en Materia Ambiental”, describiendo las acciones a seguir y promoviendo la participación de los organismos nacionales competentes y de las organizaciones de la sociedad civil.

-El cuarto capítulo denominado “Disposiciones Generales” estipula que en caso de controversias entre los Estados Partes respecto de la aplicación, interpretación o incumplimiento de las disposiciones del acuerdo serán resueltas por medio del Sistema de solución de controversias vigente en el MERCOSUR.

Por último el Acuerdo consta de un Anexo designado “Áreas Temáticas” dividido en cuatro partes:

- 1) Gestión sustentable de los recursos naturales.
- 2) calidad de vida y planeamiento ambiental.
- 3) Instrumentos de política ambiental y
- 4) actividades productivas ambientalmente sustentables.-

Dentro del articulado, el Acuerdo marca la orientación que deben seguir los Estados partes para alcanzar el objetivo. Todo esto mediante la coordinación de políticas sectoriales incorporando el componente ambiental, la promoción de su protección y aprovechamiento eficaz, promover el desarrollo sustentable, tratamiento prioritario e integral de las causas y las fuentes a los problemas ambientales, dar lugar a la participación de la sociedad civil en el tratamiento de éstas cuestiones y fomentar la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión.

Los Estados partes deben cooperar en el cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre materia ambiental, debiendo profundizar el análisis de los problemas en la subregión mediante diversas acciones, como incrementar el intercambio de información legislativa, procedimental y política; incentivar y optimizar la gestión del medio ambiente; armonizar la legislación ambiental conforme a las diferentes realidades de los países; promover los procesos productivos y servicios no degradantes del medio ambiente; la investigación científica y el desarrollo de tecnologías limpias; la educación ambiental , entre otros.-

El artículo 6º inc. J) y k) son fundamentales a mi criterio en la prevención de la contaminación ambiental ya que textualmente dicen “ 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; ...brindar, en forma oportuna, información sobre

desastres y emergencias ambientales que puedan afectar a los demás Estados Partes, y cuando fuere posible, apoyo técnico y operativo”.-

Siguiendo ésta tendencia, el 7 de julio de 2004 se firma el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de Medio Ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante Emergencias Ambientales por Decisión del CMC (Consejo del Mercado Común) No 14 del 2004.

Dada “la importancia de acciones coordinadas entre los Estados Partes para consolidar y profundizar el proceso de integración del MERCOSUR; y la necesidad de avanzar en la construcción del desarrollo sostenible mediante la cooperación entre los Estados Partes del MERCOSUR con vistas a mejorar la calidad de vida y las condiciones de seguridad de sus poblaciones frente a las posibilidades de ocurrencias de emergencias ambientales en los Estados Partes; Que es fundamental contar con un instrumento jurídico para reglamentar las acciones de la cooperación y asistencia ante emergencias ambientales.”

Se reconoce “la necesidad de proteger de manera especial a los sectores pobres que son los mas afectados por la degradación ambiental y los mas perjudicados ante las emergencias ambientales” .- Siendo el Objeto fundamental la “ cooperación recíproca y asistencia cuando se produzca una emergencia que tenga consecuencias efectivas o potenciales en el medio ambiente o en la población de su propio territorio o de otro Estado Parte, conforme con las disposiciones generales y particulares del presente Protocolo”.

IV.- APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DEL MERCOSUR EN EL CONFLICTO DE LA INSTALACIÓN DE PAPELERAS EN LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY:

En primer lugar debemos verificar cual es el conflicto, ya que la instalación de plantas papeleras sobre el Río Uruguay, ENCE y BOTNIA, Fabricas de Pasta

Celulosa originarias de España y Finlandia, generó la reacción de ambientalistas, pobladores de nuestro país, en especial de la Provincia de Entre Ríos, que serían afectados directos y por supuesto de ambos estados comprometidos .-

Lo que hacen estas plantas es pasta de papel, celulosa blanqueada con la que luego se produce papel en un proceso mucho más simple.-

Hay tres tecnologías para separar la celulosa de la lignina en la madera:

- a) Con cloro elemental. Es la más nociva, existe en varios países inclusive en la Argentina.
- b) Con dióxido de cloro (tecnología ECF). Es 20% menos contaminante.
- c) Libre de todo tipo de cloro (tecnología TCF) que es la más cara y la única con niveles bajos de contaminación.

Es decir en primer lugar se debe verificar qué método se va a utilizar, para determinar el grado de contaminación que las plantas van a volcar sobre el río, a fin de poder evaluar el daño que producirá.-

En consecuencia el conflicto se produce primordialmente por la falta de información del método que se utilizará para separar la celulosa.-

Ahora que éste problema ha alcanzado a crear tensión entre Argentina y Uruguay, es necesario resolver la cuestión sobre la conveniencia o no de la instalación de las plantas papeleras mediante los organismos internacionales correspondientes, ya que ambos países no han logrado un acuerdo.

En éste caso el Acuerdo Marco de Medio Ambiente del MERCOSUR y su adicional otorgan la base jurídica apropiada para la resolución de éste conflicto contando con el artículo 8º como medio idóneo para resolverlo. Es decir por medio del Sistema de Solución de Controversias vigente en el MERCOSUR.-

Los instrumentos del MERCOSUR que se refieren a la solución de controversias son:

-El Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, del 17 de diciembre de 1991 ..

-El Anexo sobre Procedimiento General para reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR del Protocolo de Ouro Preto, Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, aprobado en Ouro Preto, Brasil, 17 de diciembre de 1994.

-El Reglamento del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, firmado en Río de Janeiro, el 10 de diciembre de 1998.- La Directiva sobre Mecanismo de Consultas en la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

-Posteriormente con fecha 18 de febrero de 2002, fue aprobado por el Consejo Mercado Común (La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay denominados "Estados Partes"); en la Reunión celebrada en Olivos, Provincia de Buenos Aires, Argentina, el "Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR.

El Protocolo de Olivos deroga, a partir de su entrada en vigencia, el Protocolo de Brasilia del 17 de diciembre de 1991 y el Reglamento del Protocolo de Brasilia, Decisión CMC 17/98.-

El objetivo fundamental del Protocolo en el proceso de integración del MERCOSUR, es el perfeccionamiento del sistema de solución de controversias; introduciendo modificaciones específicas, para "garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del MERCOSUR, de forma consistente y sistemática".

El Protocolo delimita su ámbito de aplicación en el artículo 1º apartados 1 y 2 “ Las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, serán sometidas a los procedimientos establecidos en el presente Protocolo. Las controversias comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Protocolo que puedan también ser sometidas al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio o de otros esquemas preferenciales de comercio de que sean parte individualmente los Estados Partes del MERCOSUR, podrán someterse a uno u otro foro a elección de la parte demandante. Sin perjuicio de ello, las partes en la controversia podrán, de común acuerdo, convenir el foro.”

El Protocolo especifica que una vez iniciado un procedimiento de solución de controversias, ninguna de las partes podrá recurrir a los mecanismos establecidos en los otros foros respecto del mismo objeto.

En el caso que no se alcance un acuerdo mediante las negociaciones directas cualquiera de las partes puede iniciar el procedimiento Arbitral Ad-Hoc, previa comunicación a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

Es fundamental tener en cuenta que el objeto de la controversia quedará determinado en el primer escrito, es decir en la presentación ante el Tribunal, y no puede ser ampliado con posterioridad.

El Tribunal Arbitral Ad-Hoc puede a instancia de parte, dictar medidas provisionales tendientes a prevenir los daños invocados por una de las partes.

Los laudos de los Tribunales Arbitrales Ad-Hoc son obligatorios para los Estados partes en la controversia a partir de su notificación. Cualquiera de las

partes puede presentar un recurso de revisión ante el Tribunal Permanente de Revisión, contra el laudo del Tribunal Arbitral Ad-Hoc dentro de los quince días de notificado. Los laudos dictados por el Tribunal Permanente de Revisión son inapelables. Cualquiera de las partes puede interponer un recurso de aclaratoria contra el laudo de los Tribunales Arbitrales Ad-Hoc o Permanente de Revisión.

Los laudos deberán ser cumplidos en la forma y con el alcance con que fueron dictados y en caso de incumplimiento se podrán adoptar medidas compensatorias.-

Es decir, conforme a las normas antes citadas el conflicto encuentra solución a través del marco regulatorio del Acuerdo Marco sobre medio ambiente del MERCOSUR, su Adicional y el Sistema de solución de Controversias vigente, es decir el Protocolo de Olivos. Normas éstas que fueron creadas con la finalidad de la protección de la vida en todas sus formas, lo cual debe prevalecer por sobre los intereses de cualquier naturaleza de los distintos países implicados, no sólo en el caso que nos ocupa en la actualidad, sino que debe predominar como fin último en todos los estados partes del acuerdo.-

Es fundamental tener en cuenta que para la preservación de los recursos es necesaria la capacitación especializada, como también conservacionista y de preservación ambiental. Para el manejo integrado del ambiente y recursos naturales debemos contar con la cooperación internacional, el respeto por “la buena vecindad ecológica” y que la explotación de los recursos en un estado no causen daño en otros.

En el campo ambiental la problemática del Derecho internacional se entrecruza con la del Derecho interno, por lo que se puede verificar una tendencia a sostener que los Estados a los que pertenecen los autores privados de las acciones dañosas deben responder internacionalmente por las consecuencias de su comportamiento, en consecuencia rigen los principios del Derecho internacional

relativos a la responsabilidad de los estados y a la reparación de los daños causados.

El Estado Uruguayo tendría responsabilidad internacional por autorizar la construcción de las plantas en su territorio, al margen de la responsabilidad de las propias empresas, determinando en primer lugar si las mismas son estatales o privadas.

BIBLIOGRAFIA.-

1. Besalú Parkinson, Aurora V.S. "Responsabilidad por daño ambiental" 1er. Edición Bs. As. Hammurabi, 2005.-
2. Dino Bellorio Clabot, "Tratado de Derecho Ambiental", 1er. Edición 1997, Dr. Rubén Villela.
3. Walsh Juan Rodrigo, Di Paola María Eugenia y otros, "Derecho Ambiental y sustentabilidad", La Ley, 2000.
4. Drnas De Clement, Frias Pedro, Gonzalez Arzac Felipe Agustín, Rey Caro Ernesto J. y otros, "Humanismo Ambiental, Terceras Jornadas de Reflexión", Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2001.
5. Acuerdo marco Interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros y el Mercado Común del Sur y sus estados partes.
6. Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de Medio Ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante Emergencias Ambientales.
7. Protocolo de Olivos para la solución pacífica de controversias en el MERCOSUR.

Palabras claves: Acuerdo Marco* - papeleras - medio ambiente.