

Capítulo VIII

Contribución del Parlasur a la gobernabilidad y a la agenda ambiental

Rita Marcela Gajate

1. La cuestión medioambiental y los procesos de integración

Se observa en los últimos decenios una marcada tendencia en los procesos de integración sudamericanos a incluir en sus agendas la cuestión medioambiental. El discurso preponderante en la integración de la década del 90 tenía un tono marcadamente comercialista que se ha ido complejizando y orientando hacia otras temáticas. Tímidamente en principio, y luego explícitamente, las cuestiones ambientales han ganado espacio y protagonismo en las actuales discusiones, intercambios, negociaciones y prioridades.

En la construcción de presentes escenarios de mayor interconexión y de avance de grandes obras de infraestructura regionales, la modificación del ambiente se ha tornado, asimismo, como un universo de potenciales conflictos. En este sentido, se han comprendido los beneficios y el necesario impulso que deben recibir las obras de infraestructura para la integración. No obstante lo cual, este universo genera una mayor densidad relacional y de intereses que sin duda motiva potenciales conflictivas que han de ser tenidas en cuenta. Se trata de comprender que la problemática en cuestión debe abrirse a la participación social para ser considerada en una dimensión preventiva de posibles contiendas. Situaciones tales que eventualmente podrían obrar de forma disuasoria en el avance de las obras de infraestructura.

En el marco de la integración se han producido algunas líneas de desplazamiento de las cuestiones en debate. Hace algunos decenios se identificaba a las cuestiones comerciales como las potencialmente conflictivas. La liberalización de aranceles, la libre circulación de mercaderías, la asignación de origen y otras relacionadas eran objeto de previsión en los sistemas de solución de controversias.

La problemática medioambiental se ha convertido hoy en un área que jaquea la seguridad democrática. Luego de la experiencia en el desarrollo

del conflicto de las pasteras entre Argentina y Uruguay nadie asentaría en el avance de una obra de infraestructura que no considere de algún modo la voluntad de los habitantes del lugar, los intereses de las fuerzas vivas y económicas de área donde se construya una obra de infraestructura para la integración regional.

Este tipo de conflictiva nos conduce a profundizar sobre la seguridad democrática y la gobernabilidad en los procesos de integración. Dichos procesos en este marco reivindican un nuevo rol que busca contribuir a la cohesión social y territorial. Dos aspectos o dos variables sustanciales de la integración. La mayor cohesión social implica, entre otros aspectos, una mayor interrelación territorial. Razón por la cual planteamos ya en el inicio del presente trabajo, que la problemática medioambiental es una problemática de la integración y que sería una omisión irresponsable considerarla ajena a los procesos en construcción.

2. La cuestión medioambiental en la Comunidad Andina y en el MERCOSUR

Centrando la visión en la evolución de las temáticas dominantes en la integración regional se han distinguido tres etapas³⁴³ en los procesos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): 1) una primera puramente economicista entre los años 1960-1980; 2) una tímida aparición ambiental en aspectos políticos durante las década de 1980 a 1990; y 3) una orientación hacia lo social, a partir de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992.

En el proceso andino la cuestión ambiental ya se planteó en el Protocolo de Trujillo, que produjo importantes modificaciones a los documentos originales de la hoy CAN.

En el caso del MERCOSUR la cuestión ambiental logra su consideración explícita en el Acuerdo marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (Decisión CMC Nº 02/01, de 22 de junio de 2001) con el valioso antecedente de lo tratado en el SGT Nº 6 de Medio Ambiente con fundamento en el Acta Nº 3/97.

La CAN ha logrado en 2006 su Agenda Ambiental Andina,³⁴⁴ que se estructura en torno a cuatro ejes: biodiversidad, cambio climático, prevención

343 SALAS, G.: "El medio ambiente en los procesos de integración sudamericanos", en REY CARO, E. (Dir.): *Realidad y perspectivas de los procesos de integración*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2009, p. 82.

344 SG/di 799/Rev. 1. 22 de septiembre de 2006.

y atención de desastres y recursos hídricos. Este documento contiene un conjunto de temas consensuados en torno a los ejes temáticos con acciones programadas y alianzas estratégicas para su concreción.

En el MERCOSUR también se definió la Agenda para el Desarrollo Sostenible, en el marco de la III Reunión de Ministros de Medio Ambiente, celebrada en Asunción en 2005. Contiene tres problemáticas prioritarias: 1) Gestión sostenible de recursos naturales; 2) Política de calidad de vida y planeamiento ambiental; y 3) Contribuciones del Comercio al Desarrollo Sustentable.

En relación al primer grupo de problemáticas, se señalaron los recursos hídricos y la biodiversidad como prioritarios. Respecto del segundo grupo se identificaron la gestión de sustancias y productos químicos, la gestión de residuos peligrosos y domiciliarios y medio ambiente y salud como temáticas centrales. En relación con el tercer grupo, la producción y consumo sustentable junto a bienes y servicios ambientales fueron las temáticas señaladas como prioritarias.

El componente de sustentabilidad muestra la relación entre el medio ambiente y las comunidades que en él se asientan. La integración física y la integración energética se distinguen, asimismo, como actuales retos con marcada influencia ambiental.

Otras cuestiones ambientales de relevancia son objeto de tratamiento en la CAN: el bio-comercio y la lucha contra la erosión, la erosión genética, la deforestación, la sedimentación, la contaminación y la urbanización acelerada.³⁴⁵ La CAN expresamente ha formulado su objetivo de proteger el medio ambiente desarrollando un comercio internacional que priorice productos provenientes de regiones en las que la producción sea ecológicamente sustentable.

En ambos bloques de integración ha sido especialmente considerada la Declaración de Lima de mayo de 2008, que fue expresión de la Quinta Cumbre de presidentes que centró sus deliberaciones en la confluencia de dos desafíos claves relacionados entre sí: la pobreza, la desigualdad y la necesidad de desarrollar sociedades más inclusivas; el desarrollo sostenible, el medio ambiente, el cambio climático y la energía (puntos 10 y 30 a 37).

En igual sentido la Declaración de San Salvador de Bahía emitida en la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo de 2008 vincula intrínsecamente el desarrollo sostenible y el medio ambiente. En su contenido se alude directamente a los diferentes componentes de la problemática ambiental, como la energía, los recursos genéticos, la infraestructura física y el cambio climático.

345 Información al respecto en la CAN en <<http://www.comunidadandina.org/desarrollo/politica.htm>>.

No obstante haber reseñado sucintamente en ambos bloques las principales iniciativas, se advierte que la CAN ha logrado un mayor grado de avance en el tratamiento de las cuestiones medioambientales. En cumplimiento de la agenda prevista se han llevado a cabo acciones protectorias que permiten evaluar positivamente las iniciativas planteadas.

Por ser el objeto de nuestro trabajo centrarnos en el MERCOSUR, nos ocuparemos seguidamente del contenido del acuerdo más abarcativo logrado en su marco.

2.1. El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR

Por la relevancia de los temas incluidos entendemos ineludible analizar el contenido del Acuerdo marco sobre Medio Ambiente en el MERCOSUR alcanzado por los Estados Partes en junio de 2001. Su antecedente inmediato es la Recomendación nº 01/01 del Subgrupo de Trabajo (SGT) nº 6 “Medio Ambiente”, que consideró la importancia de la temática ambiental en la agenda de consolidación y profundización del MERCOSUR para posibilitar el desarrollo sustentable mediante la cooperación entre los Estados Parte con vistas a mejorar la calidad ambiental en la región. Asimismo se identificó 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. Expresiones que fueron textualmente incluidas en los considerandos de la resolución del Consejo del Mercado Común (CMC).

En su preámbulo se destaca la necesidad de cooperar para la protección del medio ambiente y la utilización sustentable de los recursos naturales, con vistas a alcanzar una mejor calidad de vida y un desarrollo económico, social y ambiental sustentable. Explícitamente se expresa la necesidad de la participación de la sociedad civil en la protección del medio ambiente y en la utilización sustentable de los recursos naturales. Aspecto que entendemos sustancial para asegurar la prevención de conflictos y dotar al bloque de mayor gobernabilidad. Y se deja de manifiesto que las políticas comerciales y ambientales deben complementarse, para asegurar el desarrollo sustentable en el ámbito del MERCOSUR, y que es necesario un marco jurídico que facilite la efectiva protección del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales de los Estados Partes.

2.1.1. Principios

Se reafirman en sus artículos 1 y 2 los principios enunciados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992. Asimismo enuncian como principios:

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

2.1.2. Objeto y cooperación en materia ambiental

Se explicita que el acuerdo tiene por objeto el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, con el fin de contribuir a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población.

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

Se determina que los Estados Partes profundizarán el análisis de los problemas ambientales de la subregión con la participación de los organismos nacionales competentes y de las organizaciones de la sociedad civil. Segunda ocasión en la que se menciona la participación de los particulares en el tratamiento de la problemática. Elemento sustancial en el tratamiento de las cuestiones que impactan directamente en las poblaciones y cuya participación es crucial en la prevención de conflictos.

Finalmente, se enuncian acciones posibles en el artículo 6 de la Decisión CMC Nº 02/01, tales como:

- a) Incrementar el intercambio de información sobre leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales, así como sus aspectos sociales, culturales, económicos y de salud, en particular aquellos que puedan afectar el comercio o las condiciones de competitividad en el ámbito del MERCOSUR.
- b) Incentivar políticas e instrumentos nacionales en materia ambiental, buscando optimizar la gestión del medio ambiente.
- c) Buscar la armonización de las legislaciones ambientales, considerando las diferentes realidades ambientales, sociales y económicas de los países del MERCOSUR.
- d) Identificar fuentes de financiamiento para el desarrollo de las capacidades de los Estados Partes, a efectos de contribuir con la implementación del presente Acuerdo.
- e) Contribuir a la promoción de condiciones de trabajo ambientalmente saludables y seguras para que, en el marco de un desarrollo sustentable, se posibilite mejorar la calidad de vida, el bienestar social y la generación del empleo.
- f) Contribuir para que los demás foros e instancias del MERCOSUR consideren adecuada y oportunamente los aspectos ambientales pertinentes.
- g) Promover la adopción de políticas, procesos productivos y servicios no degradantes del medio ambiente.
- h) Incentivar la investigación científica y el desarrollo de tecnologías limpias.
- i) Promover el uso de instrumentos económicos de apoyo a la ejecución de las políticas para la promoción del desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente.
- j) 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.
- k) 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.
- l) Promover la educación ambiental formal y no formal y fomentar conocimientos, hábitos de conducta e integración de valores orientados a las transformaciones necesarias para alcanzar el desarrollo sustentable en el ámbito del MERCOSUR.

- m) Considerar los aspectos culturales, cuando corresponda, en los procesos de toma de decisión en materia ambiental.
- n) Desarrollar acuerdos sectoriales, en temas específicos, conforme sea necesario para la consecución del objeto de este Acuerdo.

2.1.3. Solución de controversias

Se deja establecido que las controversias que surgieran entre los Estados Partes respecto de la aplicación, interpretación o incumplimiento de las disposiciones contempladas en el presente Acuerdo serán resueltas por medio del sistema de solución de controversias vigente en el MERCOSUR.

2.1.4. Áreas temáticas

En el anexo de la Decisión Nº 02/01 del CMC se determinan áreas temáticas conforme a la siguiente clasificación:

- 1) Gestión sustentable de los recursos naturales: fauna y flora silvestre, bosques, áreas protegidas, diversidad biológica, bioseguridad, recursos hídricos, recursos ictícolas y acuícolas, conservación del suelo.
- 2) Calidad de vida y planeamiento ambiental: saneamiento básico y agua potable, residuos urbanos e industriales, residuos peligrosos, sustancias y productos peligrosos, protección de la atmósfera-calidad del aire, planificación del uso del suelo, transporte urbano, fuentes renovables y/o alternativas de energía.
- 3) Instrumentos de política ambiental: legislación ambiental, instrumentos económicos, educación, información y comunicación ambiental, instrumentos de control ambiental, evaluación de impacto ambiental, contabilidad ambiental, gerenciamiento ambiental de empresas, tecnologías ambientales (investigación, procesos y productos), sistemas de información, emergencias ambientales y valoración de productos y servicios ambientales.
- 4) Actividades productivas ambientalmente sustentables: ecoturismo, agropecuaria sustentable, gestión ambiental empresarial, manejo forestal sustentable y pesca sustentable.

2.2. La Agenda ambiental del MERCOSUR

Desde la creación de la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA), transformada a partir de 1995 en el SGT Nº 6, la agenda ambiental del MERCOSUR ha sido objeto de readecuaciones no solo para responder a los compromisos ambientales internacionales asumidos por los Estados Partes y a sus propias agendas ambientales nacionales, sino también a la propia di-

námica de la integración. Desde esta óptica se advirtió la necesidad de la coordinación de políticas macro y microeconómicas que tuvieran fuertes implicancias con las políticas comerciales.

En el sentido expresado, las políticas sectoriales impulsadas por el MERCOSUR, como puede considerarse el caso del avance en el tratamiento de las cuestiones medioambientales, también requieren de una proyección estratégica. El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR constituye una oportunidad para que, desde una visión proactiva del ambiente, se pueda delinear un plan de implementación coherente con el proceso de integración.

La Agenda del MERCOSUR para el Desarrollo Sostenible expresa una visión estratégica de este proceso de integración a la vez que constituye una herramienta para la acción.

Su contenido expresa un objetivo general: “adoptar una Agenda MERCOSUR para el Desarrollo Sostenible que refleje los intereses de los Estados Parte con miras a ser presentada y promovida ante los Foros Internacionales y Regionales sobre la materia”.

Asimismo se definen como líneas de acción:

- Seleccionar aquellas temáticas prioritarias que deban formar parte de la Agenda para el Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta lo ya acordado en la estrategia de implementación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR.
- Desarrollar lineamientos generales a efectos de elaborar propuestas de políticas coordinadas en aquellas áreas temáticas prioritarias y traducirlas en normativa MERCOSUR (Acuerdos de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR).
- Direccionar el trabajo de los Grupos Ad Hoc que actúan en el ámbito del SGT Nº 6 para que estos efectúen aportes que guarden concordancia con los lineamientos generales y las políticas que se logren acordar.

La agenda define Temáticas Prioritarias y Lineamientos Generales para la elaboración de Acuerdos Políticos conforme a la siguiente sistematización:

1. Gestión Sostenible de los Recursos Naturales: entre ellos los recursos hídricos y la biodiversidad. En virtud de la riqueza hídrica de la región y los recursos compartidos existentes, la gestión integrada y eficiente de los mismos forman parte del núcleo de los intereses del MERCOSUR. En este marco se ha elaborado el proyecto de *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR sobre Cooperación*

y Asistencia Técnico Científica en Gestión Ambiental de los Recursos Hídricos Compartidos.

En cuanto al Acuífero Guaraní, dado el estado de avance institucional del Proyecto de Acuerdo que ha elaborado el Grupo Ad Hoc dependiente del CMC, se torna impostergable iniciar un proceso de consulta y cumplir con el mandato de la Reunión de Ministros de Medio Ambiente de articular con el mencionado Grupo.

En relación al tratamiento de la biodiversidad, se encuentra en elaboración un proyecto de acuerdo de Estrategia de Biodiversidad para el MERCOSUR.

2. Política de Calidad de Vida y Planeamiento Ambiental: se priorizó la formulación de políticas de gestión respecto de cuatro áreas: gestión de sustancias y productos químicos, residuos peligrosos y residuos domiciliarios y –finalmente– sobre medio ambiente y salud.
3. Contribuciones del Comercio al Desarrollo Sustentable: los lineamientos generales formulados se relacionan con la producción y el consumo sustentable y con la negociación de bienes y servicios ambientales.

3. Medio ambiente, conflicto y gobernabilidad regional

Las tensiones comerciales, ambientales y de seguridad democrática han sido identificadas como aquellas que ponen en riesgo los procesos de integración regional en América Latina.³⁴⁶ Es que, como ya se identificara precedentemente,³⁴⁷ los procesos de integración buscan contribuir a la cohesión social y territorial, reducir tensiones y conflictos entre países y alcanzar una interacción continua y sostenida.

Comprendiendo estas tensiones, los gobiernos locales y regionales se han propuesto fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas asumiendo los riesgos de la propia interacción. Se fueron creando paulati-

346 RHI SAUSI, J. L.: “Gobernabilidad, convivencia democrática y fronteras”, en *Memorando de políticas*, Documentos FLACSO – AECID, San José, 2010.

347 GAJATE, R. M: “Una conflictiva cuestión medioambiental: el caso de las pasteras”, en CIENFUEGOS MATEO, M. (Ed. y Dir.), MELLADO, N. B. y FERNÁNDEZ, W. (Coords.): *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, Lerner Editora, Córdoba, 2011, p. 295.

namente escenarios de cooperación y se diseñaron mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto y acrecientan la confianza mutua.

La experiencia en el abordaje de cuestiones medioambientales en la región ha demostrado que la cooperación es la superación del conflicto. Este enfoque desde la integración regional cuenta con elementos que han emergido en el proceso endógeno de estructuración de la integración latinoamericana en la última década.

En este nivel de análisis, cabe preguntarse qué instrumentos de integración se han generado para resolver pacíficamente conflictos que se ha presentado y de qué manera la sociedad civil ha participado y participa de esos mecanismos de modo de esclarecer si, verdaderamente, el sistema institucional diseñado da respuestas a esta problemática que se pone en auge con las nuevas agendas de los procesos de integración.

A los fines de enmarcar el análisis en el presente trabajo, nos fundamentaremos en dos concepciones sobre participación social. En un sentido amplio, relacionada con la percepción social de los costos y beneficios del propio proceso integrativo. Es claro que no todas las economías crecen por igual, ni todos se benefician de manera semejante. Sin mecanismos de distribución se generan procesos desequilibrantes, originando la exclusión de áreas y sectores económicos y sociales. En un sentido restringido ha de valorarse en la elaboración de decisiones ya que constituye requisito esencial que todo colectivo integrado suponga la presencia de, al menos, una cierta medida generalizada de consenso.³⁴⁸ Asimismo y en el mismo sentido señalado, la gobernabilidad puede ser entendida como la capacidad de resolver pacíficamente los conflictos y la aptitud de los gobernantes para mantener la conducción de las sociedades desde la estructura política y administrativa del Estado sin recurrir a excesos represivos ni caer en crisis cíclicas.³⁴⁹

Por lo expresado, concluimos que gobernabilidad y solución de conflictos están estrictamente relacionadas con una mayor participación social.

El diseño institucional del MERCOSUR está centrado en un modelo intergubernamental. El corazón y el propulsor del proceso de integración MERCOSUR es

348 MELLADO, N. B. y ALI, M. L.: “Infraestructura y Gobernabilidad en el MERCOSUR”, en CIENFUEGOS MATEO, M. (Ed. y Dir.), MELLADO, N. B. y FERNÁNDEZ, W. (Coords.): *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, *op. cit.*, pp. 51-89.

349 GAJATE, R. M.: “Los Parlamentos de la CAN y del MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques?”, en MELLADO, N. B. (Ed.): *Gobernabilidad e instituciones en la Integración Regional*, Lerner Editora, 2010, p. 33.

—sin duda— el Consejo del Mercado Común con su brazo ejecutor en el Grupo Mercado Común. Dos estructuras absolutamente intergubernamentales. Ambas han efectuado un gran esfuerzo para producir una mayor institucionalidad en el sentido de crear espacios de discusión e intercambio de diferentes problemáticas. No obstante en la arquitectura fundacional del MERCOSUR la sociedad civil o ciudadanía se encuentra marginada, en principio, de esta participación.³⁵⁰

En el proceso de transformación institucional del MERCOSUR el Parlamento se presenta como la institución destinada a viabilizar la participación social a partir de la representación política que asumen sus integrantes. Seguidamente presentaremos el rol del Parlamento del MERCOSUR en la participación social y en relación a la problemática medioambiental y su contribución a la gobernabilidad regional en este sentido.

3.1. Gobernabilidad y Parlamento del MERCOSUR

Cuando la Comisión Parlamentaria Conjunta emprende el proceso de transformación en Parlamento del MERCOSUR (Parlasur), se encaminó en la búsqueda de mayores niveles de legitimidad y participación ciudadana. De allí que el proceso al cual estamos asistiendo es justamente de transformación de esta Comisión Parlamentaria Conjunta con representación igualitaria de cada uno de los países hacia un Parlamento que va a constituirse a partir de un voto ciudadano, de una participación ciudadana y de una representación ponderada convenida.³⁵¹

Conforme a su Protocolo constitutivo, aprobado por Decisión CMC Nº 23/05, de 8 de diciembre de 2005, son funciones del Parlasur: 1) velar por la democracia en la región; 2) emitir declaraciones y recomendaciones; 3) fomentar el desarrollo de la democracia representativa; 4) ejercer el control político de los demás órganos de la integración; y 5) garantizar un clima de seguridad jurídica y previsibilidad.

La primera reflexión que surge en relación a su capacidad para emitir declaraciones y recomendaciones es que mantiene su carácter “no vinculante”. Será entonces un órgano propositor para el CMC y seguirá dependiendo de la estructura básica del MERCOSUR.

No obstante el texto del protocolo, se advierte un anhelo en ciernes y es que cuando el Parlamento alcance su constitución de base ciudadana

350 GAJATE, R. M.: “Una estructura jurídico-institucional para la integración solidaria”, en *Tercer seminario de Desarrollo Local y Economía Social desde la perspectiva de la Integración Regional*. Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina, Buenos Aires, 2006, p. 33.

351 “MERCOSUR. Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR y proposiciones correspondientes”, de 28 de abril de 2009, y Decisión CMC Nº 28/10, de 18 de octubre de 2010, Criterio de Representación Ciudadana.

avance hacia un efecto normativo de mayor vinculación. Sí se transforma ciertamente en un órgano político, al menos desde el punto de vista de sus declaraciones o recomendaciones, podrá llegar a influir sobre los ejecutivos de los Estados Partes. Asimismo tendrá el control político de los demás órganos de la integración. En la problemática medioambiental el Parlamento viene asumiendo ese rol, utilizando algunos instrumentos como las “audiencias públicas” con diferentes efectos.

Según el Protocolo constitutivo, otras de sus funciones son: 1) fortalecer y profundizar el proceso de integración MERCOSUR; 2) fortalecer la cooperación interparlamentaria para la armonización de las legislaciones y agilizar la incorporación normativa; 3) garantizar un clima de seguridad jurídica y previsibilidad.

Conforme a las competencias y funciones reseñadas, el Parlasur ha de asumir su rol armonizador de legislaciones promoviendo la internación de los acuerdos y su entrada en vigencia.

Respecto del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, hemos de precisar que entró en vigencia el 27 de junio de 2004. Este es el primer instrumento jurídico ambiental en el ámbito de este proceso de integración. El mismo tiene naturaleza programática, ya que para su efectiva implementación se requerirá de regulación posterior, a fin de construir de manera gradual y equilibrada la normativa ambiental del MERCOSUR, como así también avanzar en su armonización, de modo de disminuir las posibles asimetrías en aquellas áreas temáticas que se identifiquen como prioritarias.

La cuestión medioambiental queda establecida en el Protocolo aprobado en 2001. No obstante, como puede observarse, el proceso de internación ha sido lento. La normativa existe pero se advierte cierta debilidad en la voluntad política de hacerla vigente en los Estados Partes.

A partir de lo reseñado no existen dudas de que la problemática medioambiental es una problemática del MERCOSUR. No obstante, por el esquema de incorporación normativa termina siendo discrecional para los Estados su operatividad.

La normativa medioambiental es de complejo orden. Pueden confluir en el tratamiento de una misma problemática normas municipales, provinciales, federales y del MERCOSUR. Será necesario un gran esfuerzo de armonización para su tratamiento.

En cuanto a la naturaleza del Parlasur, el mismo protocolo constitutivo lo define –en su artículo 2– como: a) órgano de representación de los pueblos, independiente y autónomo; b) integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte; y c) unicameral.

El proceso de transformación del Parlamento del MERCOSUR aún no se ha efectivizado en las elecciones ciudadanas de los Estados Partes. En cuanto al voto universal, directo y secreto, en Argentina debieron haberse elegido parlamentarios en las elecciones de octubre de 2011. Sin embargo, esto no aconteció. Hay seis proyectos con estado parlamentario en este país, ninguno de los cuales ha obtenido todavía la sanción de una ley interna. Igual discusión existe en Uruguay, en Paraguay y también en Brasil. Aún las legislaciones electorales internas no se han adecuado para ejercer esta decisión de la elección de los parlamentarios.

Otras de las funciones centrales del Parlasur son, según disponen los artículos 3 y 4 y concordantes de la Decisión CMC Nº 23/05: 1) velar por la observancia de la normativa MERCOSUR; 2) velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Partes y en particular por el Protocolo de Ushuaia; 3) efectuar pedidos de opiniones por escrito a los órganos decisorios del MERCOSUR; 4) realizar un informe anual sobre DDHH en el MERCOSUR; 5) efectuar pedidos de opiniones por escrito a los órganos decisorios del MERCOSUR; 6) realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico y Social; y 7) emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre el proceso de integración MERCOSUR.

Las reseñadas funciones le revisten de un amplio marco de acción para su actuación en general, y en particular, para el tratamiento de la problemática que nos ocupa. Razón por la que observamos ha comenzado a desarrollar un rol activo en la gestión de cuestiones ambientales.

3.2. Parlasur y medio ambiente

En el marco del Parlamento del MERCOSUR se ha dispuesto la creación de dos comisiones permanentes vinculadas a la problemática medioambiental: la Comisión de Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, y la Comisión de Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca.³⁵²

Conforme al artículo 75 del Reglamento Interno del Parlamento, a la Comisión de Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo compete discutir e informar por escrito al Plenario sobre los siguientes temas a modo indicativo: 1) políticas de integración sustentable; 2) equilibrio regional; 3) ordenamiento territo-

352 Reglamento interno del Parlamento del MERCOSUR, aprobado por Disposición Nº 06/2007, de 6 de agosto de 2007, con la modificación incorporada por la Disposición 07/2007. Véase en particular el artículo 69, incisos f) y h).

rial y vivienda; 4) medio ambiente y saneamiento ambiental; 5) recursos naturales y aguas transfronterizas; 6) flora, fauna, suelo y problemas de desertificación; 7) cambios climáticos; 8) políticas de promoción del turismo; 9) salud, alimentación y nutrición; y 10) acciones y servicios de salud pública, vigilancia epidemiológica, bioestadística e inmunizaciones.

La tarea de la Comisión de Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca se encuentra regulada en el artículo 78 del mismo reglamento. Le compete discutir e informar por escrito al Plenario sobre los siguientes temas a modo indicativo: 1) integración física; 2) integración energética; 3) fuentes de energía renovables; 4) energía y combustibles; 5) minería, 6) transportes y tráfico vial; 7) política agrícola común; y 8) comercialización y fiscalización de productos e insumos, inspección y fiscalización de alimentos, vigilancia y defensa sanitaria animal y vegetal.

Estas comisiones han trabajado en propuestas de recomendaciones en relación a cuestiones específicas que les han sido sometidas.

Algunas acciones marcan la prioridad temática en la agenda del Parlamento del MERCOSUR en temas ambientales:

- La adopción de una política común del bloque en relación al uso de los recursos del Acuífero Guaraní fue sugerida por el Parlamento del MERCOSUR al CMC, por medio de la aprobación de una propuesta de recomendación.
- La propuesta de creación de una comisión especial de estudio, análisis y comparación de las legislaciones nacionales referentes al uso, exploración y control de la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas del acuífero.

Asimismo, fue creado el Instituto Regional de Investigaciones y Desarrollo del Agua Subterránea y de la Protección Ambiental de Acuíferos del MERCOSUR (INRA MERCOSUR). Se espera que el INRA MERCOSUR trabaje prioritariamente con Organismos Nacionales de Gestión y eventualmente con grandes usuarios nacionales o regionales, y de manera secundaria con Organismos Estadales o Municipales de gestión

3.2. Audiencias públicas en materia de ambiente en el MERCOSUR

Un instrumento recientemente regulado en el Reglamento interno del Parlasur (según disponen sus artículos 83 a 89) son las audiencias públicas, que han sido utilizadas como mecanismo de control en temas medioambientales. En dos oportunidades fueron utilizadas como mecanismo de control institucional:

- El Parlamento del MERCOSUR dispuso que la Comisión de Desarrollo Regional Sustentable conjuntamente con la Comisión de Infraestructura realicen Audiencias Públicas en los cuatro países miembros dentro del área de influencia del Bioma Pampa.
- El Parlasur recomendó al CMC instar a las autoridades de la República Federativa del Brasil y de la República Argentina para que se abstengan de continuar con el proyecto de construcción de los emprendimientos hidroeléctricos de Garabi y Panambi sobre el río Uruguay.

Las audiencias públicas se encuentran previstas en el artículo 83 del reglamento con el título “Reuniones Públicas y Participación de la Sociedad Civil”. Son un instrumento de acción para la comisiones del Parlamento, previéndose que se podrán realizar reuniones públicas con organizaciones de la sociedad civil, sectores productivos, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales para tratar asuntos concernientes a su área de actuación, mediante propuesta de cualquier miembro o a solicitud de una entidad o sector interesado. Las reuniones públicas pueden ser realizadas en la forma de audiencias públicas o seminarios. Podrán ser invitados integrantes del sector gubernamental de los Estados Partes, con aprobación de la mayoría de los miembros de la comisión. Las reuniones públicas podrán realizarse en cualquiera de los Estados Partes, en proceso de adhesión o asociados, por decisión de la mayoría de los miembros de la comisión respectiva.

Conforme al artículo 85 del reglamento, las audiencias públicas se regirán por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal.

Aprobada la propuesta de audiencia pública, la Comisión seleccionará, con el fin de ser escuchadas, las autoridades, las personas interesadas y los especialistas vinculados a las entidades participantes, correspondiendo al presidente de la Comisión expedir las respectivas invitaciones.

En caso de existir diferencias con relación a la materia objeto de examen, la Comisión procederá de forma que garantice la participación de las diversas corrientes de opinión. El o los invitados deberán limitarse a exponer sobre el tema o cuestión en debate y dispondrá o dispondrán, para ello, de veinte minutos, prorrogables a juicio de la Comisión, no pudiendo ser interrumpido. En el caso de que el expositor se desvíe del asunto o perturbe el orden de los trabajos, el presidente de la Comisión podrá advertirle, dar por terminada su intervención o decidir su retirada del recinto. El invitado podrá contar con asesores acreditados, si para tal fin hubiere obtenido el consentimiento del presidente de la Comisión. Los Parlamentarios inscrip-

tos para realizar preguntas al o a los expositores podrán hacerlo estrictamente sobre el asunto de la exposición.

Conforme al artículo 87 del mismo reglamento, las opiniones de los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de las audiencias públicas no serán vinculantes. De las audiencias públicas serán redactadas actas circunstanciadas, archivándose, en el ámbito de la Comisión, los informes escritos y documentos que se acompañen. Será admitida, en cualquier momento, la entrega de copias de los documentos a los interesados.

Este instituto de la “audiencia pública ambiental” se encuentra desarrollándose en Brasil con un importante nivel de realización.

Afirma Landerahl Christmann³⁵³ que “es posible observar que la audiencia pública se constituye en un instrumento bastante eficiente en el objetivo de integrar a los ciudadanos en el proceso de decisión que incumbe a la problemática ambiental de modo que se torne viable la realización de la gestión de riesgos con base en la perspectiva de la comunidad involucrada. En este sentido el ‘licenciamiento ambiental’ ha sido reconocido como un instrumento de tutela preventiva del medio ambiente considerando que, no obstante, existe una incapacidad para la ciencia de determinar todos los efectos que una actividad económica puede causar”.

Por lo señalado por la autora, la audiencia pública ambiental es de fundamental importancia para recabar datos que sólo puede ofrecer la comunidad afectada y que vivencia la región contando con una experiencia propia insustituible.

La misma autora sostiene que “la audiencia pública puede tornarse también una herramienta para la gestión precautoria en tanto su efectividad depende de la información y educación ambiental de los ciudadanos y de los conocimientos que la misma ciudadanía construya en pos de una mayor contundencia y eficacia de la gestión sobre el riesgo ambiental”. De allí que creemos que deben explorarse aún más las posibilidades que representa este instrumento para viabilizar la participación ciudadana.

353 LANDERAHL CHRISTMANN, L.: “Audiencia pública ambiental: un instrumento democrático para la gestión compartida del riesgo ambiental”, *Revista de Derechos Fundamentales y Democracia*, vol. 9, núm. 9, octubre de 2011, pp. 54-90.

4. Conclusiones

Conforme a lo desarrollado en el presente trabajo, entendemos que no ha de ser necesario que surjan nuevos conflictos ambientales con la intensidad con la que se han desarrollado los precedentes para prever mecanismos de solución participativa en materia de estas controversias.

Quizás haya que evaluar la posibilidad de adecuar su sistema de solución de controversias a la problemática que generan los cambios en la infraestructura regional. No obstante, valoramos positivamente todo tipo de acción preventiva, consensuada y que contemple la participación social y ciudadana.

El Parlamento del MERCOSUR, en la medida que se transforme en un real órgano representativo, ha de cumplir un rol fundamental en la gestión de las problemáticas que hemos abordado. Y se vislumbra ya que las audiencias públicas han de ser un instrumento eficaz para recabar información y proceder a cierto control del Parlamento sobre las acciones emprendidas en materia de modificación del ambiente y obras proyectadas de infraestructura regional.

Pero quedan flecos pendientes en el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR y aún han de formularse las políticas que concreten la agenda ambiental del MERCOSUR. Si no se considera que la problemática ambiental es materia de la integración regional y que debería tener un carácter prioritario en las negociaciones, hemos de esperar que numerosos conflictos se sucedan.

El Parlasur no solo ha de formular políticas ambientales comunes, sino desarrollarlas con los instrumentos de los que dispone.