

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana

Universidad Nacional de La Plata (IIL-UNLP)

Calle 10 N° 1074 - (1900) La Plata - República Argentina

Tel/Fax: 54-0221-421-3202

E-mail integra@netverk.com.ar

www.iil.org.ar

N° 14- Septiembre 2001

Sumario

- Derecho ambiental e integración
- MERCOSUR educativo
- IIL en Moscú

Derecho ambiental e integración

Susana Darín

*Licenciada en Relaciones Internacionales;
docente universitaria*

El debate respecto de la relación entre comercio internacional, medio ambiente y desarrollo sustentable acrecentó su importancia a los largo de la década de 1990. Ello se debe a la conjunción de dos elementos:

- la liberación del comercio internacional, tanto de bienes como de servicios, reforzada por la conclusión de la Ronda Uruguay (1986-1994) y el consiguiente establecimiento de la Organización de Mundial de Comercio (OMC, 1995);

- la preocupación por preservar el medio ambiente que se profundizó a partir de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, llevada a cabo en Rio de Janeiro en 1992.

Desarrollo sustentable en el debate Norte-Sur

Sin duda las consideraciones en torno a los problemas ambientales son mayores en los países desarrollados –que adoptan cada vez en mayor medida regulaciones y políticas al respecto–, que entre los países en desarrollo.

La Comisión Brundtland en su informe denominado *Nuestro futuro común*, presentado en 1982, definió el desarrollo sustentable como el que “satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”. Esta definición encierra dos ideas fundamentales:

- acordar prioridad a las satisfacción de las necesidades y esencialmente a las de los pobres;
- reconocer que la tecnología y la organización social no deben exceder la capacidad del medio ambiente para satisfacer la necesidades presentes y futuras.

A pesar del consenso formal que merece esta definición, las prioridades socioeconómicas y ambientales de los países desarrollados y en desarrollo difieren en cuanto a los objetivos del desarrollo sustentable. Así en los primeros existe creciente preocupación por el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la equidad generacional en relación con el agotamiento de los recursos primarios y el manejo de los bienes globales (capa de ozono, contaminación atmosférica y oceánica).

En los países en desarrollo, si bien con notables diferencias entre ellos en sus respectivos niveles de desenvolvimiento y en consecuencia en cuanto a prioridades medioambientales, las cuestiones principales que se evalúan son la importancia de aliviar la pobreza y de satisfacer las necesidades derivadas del estadio de desarrollo en que se encuentran. Esto implica que las cuestiones relativas al medio ambiente son estimadas como problemas secundarios, en tanto se ignoran los globales.

Las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo respecto de los objetivos y el concepto mismo de desarrollo sustentable se expresan también en relación con los medios para alcanzar ese desarrollo y en particular los que vinculan la liberalización del comercio y las políticas ambientales. Ya en el informe de la Comisión Brundtland se reconoce que la liberalización del comercio internacional es uno de los elementos claves para alcanzar el desarrollo sustentable en todos los países. Asimismo, se afirma que los obstáculos al comercio podrían, por un lado, dificultar el acceso a tecnologías más respetuosas del medio ambiente y, por el otro, impulsar una explotación excesiva de los recursos naturales, en especial en los países en desarrollo. Las políticas ambientales nacionales e internacionales son relevantes para el desarrollo sustentable y uno de los principales instrumentos para proteger el medio ambiente e inducir la internalización de los costos ambientales en el proceso de formación de precios. En este punto se manifiesta la oposición más claras entre países desarrollados y en desarrollo, sobre todo cuando los primeros pretenden que los

segundos impongan regulaciones ambientales estrictas similares a las que ellos tiene en vigencia.

Medio ambiente y procesos de integración

A pesar de la desregulación de los mercados, ha surgido una nueva regulación: la ecológica. La creciente preocupación a nivel global acerca de los problemas del medio ambiente, en especial a partir de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, y la difusión del concepto de desarrollo sustentable como forma de incorporar las consideraciones ambientales dentro de las políticas del desarrollo económico han sido el puntapié inicial para enfrentar la tradicional dicotomía entre conservación del medio ambiente y crecimiento económico. Se ha generado así en casi todos los países del mundo una profusa legislación, que importa un costo real a ser mensurado en los negocios internacionales. Además, aparecen exigencias ecológicas para que los países las negocien entre sí.

En los países de América Latina el comercio de las últimas cuatro décadas está afectado por el tratamiento acordado al medio ambiente a consecuencia del uso no sustentable de los recursos naturales. Ello se debe una inadecuada evaluación e incompleta internalización de los costos ambientales y también a la especialización exportadora –principalmente de productos naturales–, basada en técnicas de producción inadecuadas.

Algunos acuerdos concertados en nuestro hemisferio –por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscripto por Canadá, Estados Unidos y México, en 1994; el Tratado de Libre Comercio Chile-Canadá (TLCCC), firmado en 1996, y el del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), concluido en 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– incorporan algunas disposiciones destinadas a reglar la tensión comercio-medio ambiente. Los esquemas de integración creados por los mencionados acuerdos pueden ser considerados como un primer paso para realizar el control y asegurar el cumplimiento de las actividades asociadas al gerenciamiento cooperativo de la protección de los recursos naturales. Son también un punto de partida para la búsqueda de acuerdos ambientales a nivel multilateral.

TLCAN. Lo espinoso de la cuestión ambiental determinó que fuera objeto de un protocolo adicional. Se adoptó una solución de compromiso ya que las partes convienen explícitamente no emplear las regulaciones ambientales como barreras para arancelarias. La preservación del medio ambiente se ajusta a las normas de cada país conforme a la aplicación de sus propias reglas al respecto. En México, el curso de las negociaciones influyó positivamente en la política ambiental y despertó la conciencia ciudadana para reconocer la importancia de encarar adecuadamente esa política.

Se creó una Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), cuya obligación principal es velar por la aplicación de las respectivas legislaciones ambientales nacionales. El incumplimiento puede acarrear la sustanciación de un proceso e incluso dar lugar a una sanción comercial. El compromiso de cooperación en la CCA es una de las herramientas más poderosas de este órgano, mientras que sus

facultades para garantizar la aplicación de las leyes ambientales nacionales son aún limitadas.

TLCCC. La experiencia chilena es importante para los países de América Latina. Muchos de ellos han sometido sus recursos naturales a una explotación excesiva a causa de su especialización exportadora. Chile adoptó recientemente algunas medidas para preservar su medio ambiente y, al igual que otros países de la región, encontró enormes dificultades para conformar el marco legal y las instituciones tendientes a asegurar el cumplimiento de las nuevas reglas.

El TLCCC es similar al acuerdo ambiental del TLCAN. Si bien cuenta con una CCA, ésta es menos independiente que la del TLCAN. Y si bien la del TLCCC no puede imponer sanciones comerciales, su potencial de cooperación no debe ser subestimado. No obstante, se debe reconocer que no puede contribuir decisivamente a mejorar la protección del medio ambiente del socio menos desarrollado.

MERCOSUR

Dada la importancia de la cuestión ambiental parece conveniente reseñar las disposiciones constitucionales de los países parte de este esquema de integración.

Los textos que se reseñan a continuación revelan que para configurar lo que se denomina el “constitucionalismo ambiental” se tomó como punto de partida la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. A partir de esta Conferencia se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). La función de este Programa es ejercer una función directriz en materia de protección del medio ambiente para estimular las colaboraciones en esta área, a fin de que las naciones y los pueblos mejoren la calidad de vida sin comprometer a las generaciones futuras.

- Argentina

La reforma constitucional de 1994 consagró en el capítulo segundo de su primera parte –Nuevos derechos y garantías– mediante el artículo 41 el derecho a un ambiente sano. Este artículo reconoce que “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recompensar según los establezca la ley.

“Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad ecológica y la información y educación ambientales.

“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

“Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

El artículo 41 se refiere principalmente al denominado “derecho a una mejor calidad de vida”. Se incluyen en él otros derechos como la defensa del ecosistema y el derecho de los pueblos al desarrollo, al progreso, a la explotación de los propios recursos, a la paz, a la autodeterminación y la integridad territorial.

Este artículo incorpora el principio de sustentabilidad que contiene la declaración de Río de Janeiro de 1992 al disponer que “los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza de conformidad con el concepto de la Comisión Brundtland sobre desarrollo sustentable”.

Asimismo está presente el concepto de daño ambiental con la correlativa obligación de recomponer, lo que importa reconocer los principios precautorios (evitar la contaminación), contaminador-pagador (responsabilidad objetiva de quienes causen daño al medio ambiente), del que deriva el de *seguimiento de la cuna a la tumba*.

- Brasil

La Constitución de la República Federativa del Brasil, promulgada en 1988, afirma en su preámbulo la determinación de constituir un Estado democrático destinado asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales. En su artículo 225 consagra para todos el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado y lo eleva a la categoría de bien de uso común del pueblo, esencial para la calidad de vida, e impone al poder público y a la comunidad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras. Asimismo, sienta la base para la tipificación del delito ecológico.

La redacción de este artículo implica incorporar lo ya citados principios precautorio, contaminador-pagador y de seguimiento de la cuna a la tumba.

- Paraguay

La Constitución sancionada en 1992 consigna en su artículo 7 que “Toda persona tiene derecho a habitar en un medio ambiente saludable y ecológicamente equilibrado... Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, recomposición y mejoramiento del medio ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral...”.

Este texto implica el reconocimiento de los principios de sustentabilidad, precautorio, contaminador-pagador, por preceptuar como objetivos la preservación y recomposición del medio ambiente, lo que importa establecer la responsabilidad de todos los sujetos contaminantes en forma solidaria. Por su parte, el artículo 8 señala que todo daño al medio ambiente impone la obligación de recomponer e indemnizar.

- Uruguay

La Constitución de Uruguay después de la reforma de 1997 dispone en su artículo 47: “La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o

contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores”.

Específicamente en el ámbito del MERCOSUR funciona el Subgrupo de Trabajo N° 6 Medio Ambiente, que depende del Grupo Mercado Común.

En la XX reunión cumbre del MERCOSUR realizada en Asunción del Paraguay el 22 de junio del corriente año se firmó el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente. Este acuerdo destaca la importancia de la temática ambiental en la agenda de negociaciones para posibilitar el desarrollo sustentable mediante acciones de cooperación entre los Estados con miras a mejorar la calidad ambiental de la región y 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.

El acuerdo consta de un preámbulo y sus once artículos están distribuidos en cuatro capítulos; se complementa con un anexo de áreas temáticas. El preámbulo menciona “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”.

El artículo 3 enumera las acciones que deben implementar los Estados partes para alcanzar el objetivo del Acuerdo:

- promoción de la protección del medio ambiente;
- incorporación del componente ambiental en las políticas ambientales;
- promoción del desarrollo sustentable por medio del apoyo recíproco entre los sectores ambientales y económicos;
- tratamiento prioritario e integral de las causas y las fuentes de los problemas ambientales;
- promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales;
- fomento de internalización de los costos ambientales.

Este acuerdo es el inicio para la generación de una efectiva política ambiental sustentable para el MERCOSUR. Se deberán considerar para el cumplimiento de los objetivos, entre otras, las siguientes acciones:

- revisión de la institucionalidad ambiental en la estructura orgánica del bloque;
- mayor participación de la sociedad civil (responsabilidad compartida);
- integrar los conceptos de medio ambiente, crecimiento y desarrollo, y equidad como elementos básicos de todo proceso de integración avanzada.

Consideraciones finales

En las últimas dos décadas se ha puesto en marcha un modelo basado en la liberalización de la economía que plantea implicaciones importantes para las políticas ambientales y sobre desarrollo sustentable, tanto en América Latina como en el resto del mundo.

A modo de síntesis se enuncian algunos de los deterioros que sufre el medio ambiente a *causa de la actividad humana* y sus efectos.

<i>Deterioro del medio ambiente</i>	<i>Efectos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambios climáticos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Agujero de ozono ✓ Efecto invernadero ✓ Lluvia ácida
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alteración de los sistemas hídricos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inundaciones y sequías ✓ Proliferación de algas en lagos, lagunas, etc. ✓ Utilización intensivas de napas fósiles
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deterioro edáfico 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Erosión, salinización y desertificación
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deterioro de la vegetación 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Deforestación, degradación de bosques y pastizales
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Depredación de la fauna (por caza furtiva y contaminación) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desaparición de especies
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disminución de la biodiversidad 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Menos variedad de diferentes especies y variabilidad genética entre individuos dentro de cada especie
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contaminación ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alteración del aire, agua, suelos, salud humana, etc.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Destrucción de los paisajes naturales 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tala de árboles
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Daños en las obras humanas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pérdida de hitos históricos, arquitectónicos, etc.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deterioro de la calidad de vida en los medios urbanos por disminución de espacios verdes 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Daños en la salud física y psíquica de las personas

Los procesos de deterioro del medio ambiente se producen como consecuencia de catástrofes naturales (inundaciones, sequías, maremotos, vulcanismo, terremotos, deslizamientos, huracanes y tifones) y los originados por la actividad humana. En consecuencia, esta problemática requiere un abordaje responsable que exige un accionar no sólo de los Estados y gobiernos sino también de un comportamiento positivo de los pueblos por cuanto el derecho al medio ambiente se entrelaza puntualmente con el del desarrollo sostenido y calidad de vida. Dicho abordaje implica la necesidad de una estrategia global debido a la diversidad de situaciones locales y la necesidad de combinar políticas y programas.

La negociaciones internacionales y regionales sobre medio ambiente plantean diversos desafíos:

- ante el posible uso de las normas ambientales como medio para robustecer la capacidad competitiva o como barrera proteccionista frente las importaciones;
- compromiso de los organismos nacionales, regionales e internacionales así como el de la sociedad civil y de las diferentes organizaciones sociales y ambientalistas, en el proceso de gestión política ambiental. ■

MERCOSUR educativo

María Lilina Herrera Albrieu

*Abogada; especialista en
Políticas de Integración;
docente universitaria*

La integración regional aparece como una alternativa y especialmente como una alianza estratégica para hacer frente a los desafíos que presenta el mundo globalizado y sus exigencias. Es un instrumento para afirmar la presencia internacional y la identidad cultural de la región.

Los nuevos convenios de integración regional o subregional establecen objetivos de cooperación más amplios que los que determinaban los acuerdos o pactos tradicionales, en los cuales los propósitos básicos se limitaban a la determinación de aranceles preferenciales para facilitar el comercio entre los países que componen el esquema de integración económica. Hoy, en cambio, se observa una tendencia a ampliar las propuestas a otros campos como el social, cultural y político.

Este trabajo intenta describir someramente las experiencias y logros alcanzados en la educación superior en el ámbito del MERCOSUR.

Se podría afirmar que desde los inicios del MERCOSUR los Ministros de Educación de los Estados partes, manifestaron una profunda voluntad de participar en el proceso de integración. Con posterioridad a la firma del Tratado de Asunción, acordaron el 13 de diciembre de 1991 un Protocolo de Intenciones, por el que respetando los principios y objetivos del MERCOSUR, consideraron imprescindible el desarrollo de programas educativos relativos a: a) formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; b) capacitación de los recursos humanos para el desarrollo, y c) armonización de los sistemas educativos.

En junio de 1992, el Consejo del Mercado Común (CMC)* aprobó el Primer Plan Trienal para el sector educativo, elaborado sobre la base del Protocolo de Intenciones. En él se establece para su ejecución tres instrumentos institucionales: a) la Reunión de Ministros de Educación (RM), que determina políticas y estrategias; b) el Comité Coordinador Regional (CCR), que tiene a su

*Consejo del Mercado Común, órgano superior del Mercosur y al que le compete la conducción política del proceso de integración.