

# El establecimiento de una política común de protección al medio ambiente - su necesidad dentro de un mercado común

Martha Lucia Olivar Jimenez

Doutora em Direito Comunitário - Universidade Robert Schuman, Strasbourg, França;  
Professora do Curso de Pós-Graduação - Mestrado em Direito da UFRGS.

## SUMÁRIO

A. Justificativos para la implantación de una política común ambiental en el MERCOSUR; 1. La polución puede afectar más de un estado; 2. La inexistencia de una política común en esta área puede afectar otros principios esenciales a un mercado común; 3. El establecimiento de una política común está previsto en el Tratado; B. Principios e instrumentos de una política común del medio ambiente en el MERCOSUR; 1. Principios fundamentales de una política común de protección ambiental; 2. Instrumentos para la implantación, desarrollo y perfeccionamiento de una política común del medio ambiente.

## Abstract

*Many reasons can be envisaged to set up a Common Environmental Policy in MERCOSUR: The environmental damages don't occur into the national frontiers, in a common market other fundamental principles be affected without a policy of that kind; finally, the Treaty of Asunción prescribes the protection of the environment in order to improve the standard of living of the nationals.*

*This paper also analyses the basic principles of Common Environmental Policy and suggests the instruments to built it.*

El Tratado de Asunción de 26 de marzo de 1991 constituye en la actualidad la piedra angular del proceso integracionista entre los cuatro países subscritores. Este proceso tuvo su punto de partida con la firma de la Declaración de Iguazú entre Brasil y Argentina en noviembre de 1985<sup>1</sup> y daría lugar posteriormente al Acta para la Integración Argentino-Brasileña (1986)<sup>2</sup>, al Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988)<sup>3</sup> y finalmente al Acta de Buenos Aires (1990)<sup>4</sup> que previó la creación de un mercado común entre los dos países para el 31 de diciembre de 1994. Ante una iniciativa tan importante, los gobiernos de

Uruguay y Paraguay no podían quedarse atrás y decidieron adherir así al proyecto.

El artículo 1º del Tratado de Asunción consagra la decisión de los Estados-partes de constituir un mercado común en la misma fecha prevista por el Acta de Buenos Aires, mercado común que implica: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de una tarifa externa común y de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes. Tal es el objetivo principal y bastante ambicioso establecido por el Tratado que prevé, durante el período de transición, la adopción de ciertos mecanismos: un régimen general de origen (anexo II), un sistema de solución de controversias (anexo III) y cláusulas de salvaguarda (anexo IV).

De otra parte son instituidos, a título provisional, órganos que tienen por misión garantizar la ejecución del Tratado<sup>5</sup>. No existe una organización internacional "MERCOSUR", creada por los Estados-miembros y dotada de personalidad, con poderes y autonomía propia. La supranacionalidad es un concepto extraño, por lo menos hasta ahora, a este proceso integracionista<sup>6</sup>. El Tratado de Asunción puede ser

considerado, en realidad, como un tratado de cooperación<sup>7</sup> que será reemplazado por otro tratado o, como lo señala Gros Espiell<sup>8</sup>, complementado por uno o varios protocolos que determinen la estructura institucional definitiva del Mercado Común del Sur, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 18.

La realización de los objetivos de carácter comercial estipulados en el Tratado debe obedecer a una finalidad superior que gobierna el proceso integracionista subregional, cual es el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los Estados-partes<sup>9</sup>. La ampliación de los mercados nacionales, mediante la integración, figura en el preámbulo del Tratado como condición fundamental para la aceleración de los procesos de desarrollo económico de los países integrantes, con justicia social. Se deja claro que tal objetivo debe ser alcanzado, entre otros medios, a través del aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles y de la preservación del medio ambiente<sup>10</sup>.

De acuerdo con el artículo 31 numerales 1 y 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el preámbulo forma con el tratado un solo cuerpo y constituye, en consecuencia, un elemento imprescindible para su interpretación<sup>11</sup>. La optimización de los recursos y la salvaguarda del medio ambiente deberán entonces orientar las diferentes acciones gubernamentales para la realización de los objetivos del Tratado de Asunción. Aparentemente, los gobiernos de los Estados contratantes consideraron la posibilidad de substituir los actuales modelos económicos de desarrollo por modelos integrados que, como ya lo señalara Jaro Mayda<sup>12</sup>, tendrían como fundamento esencial la unidad social comprendida como un "ecosistema humano". Tales principios están en total consonancia con aquellos establecidos en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972)<sup>13</sup> y en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992)<sup>14</sup>.

De acuerdo con las proposiciones que acabamos de enunciar, aun cuando en el

articulado del Tratado no exista norma alguna sobre la armonización de legislaciones nacionales relativas a la protección del medio ambiente o sobre el establecimiento de una Política Común en esa área, no cabe duda que en un futuro próximo serán necesarias acciones en uno de los dos sentidos. Basta analizar, como es inevitable cuando se estudia un fenómeno integracionista, el tratamiento recibido por este tipo de cuestiones dentro de las Comunidades Europeas.

Si bien el Tratado de Roma de 1957, constitutivo de la CEE, no contenía previsiones referentes a acciones comunitarias en materia ambiental, desde 1972 las instituciones comunitarias se vieron presionadas a adoptar los lineamientos generales de una Política Común del medio ambiente. El Acto Unico Europeo incluyó en la tercera parte del Tratado constitutivo un título completo sobre la acción de la Comunidad a ese respecto<sup>15</sup>. El Tratado de la Unión Europea consagra como una de las políticas fundamentales de la Comunidad la protección al medio ambiente (art. 3º) condicionando expresamente el desarrollo económico al respeto del mismo (art.2º).

Carlo Ripa di Meana, miembro de la Comisión Europea, destacó como uno de los principales elementos de aceleración de esta política común la presión ejercida por los ciudadanos comunitarios y por los grupos de interés; en su opinión las personas están cada día más conscientes que la calidad del medio está vinculada estrechamente con la calidad de vida en general<sup>16</sup>.

Varias son las razones que pueden ser presentadas para justificar el establecimiento de una política común del medio ambiente dentro del proceso integracionista del Cono Sur, considerando la constitución de un mercado común para fines de 1994. En este artículo nos limitaremos a señalar aquellas que por su importancia deben ser destacadas (A) y a determinar, tomando como base el estudio de la experiencia comunitaria europea particularmente, cuales podrían ser las principales directrices dentro del contexto particular de los Estados-partes y los

instrumentos necesarios al desarrollo de dicha política común (B).

#### A. Justificativos para la implantación de una política común ambiental en el MERCOSUR.

Como ya lo manifestara la Comisión de Comunidades Europeas<sup>17</sup> múltiples son las razones que pueden apoyar el establecimiento de una política común de protección al medio ambiente dentro de un proceso de integración subregional. Podemos destacar, siguiendo en buena parte las orientaciones del órgano supranacional europeo, entre otras: el hecho que la polución puede afectar varios Estados dentro y fuera de los límites de la subregión (1.), los principios esenciales a la constitución de un mercado común como la libre circulación de mercancías y la libre competencia entre las empresas pueden verse alterados en caso de adopción de políticas divergentes en este campo (2.), el Tratado de Asunción contempla entre sus objetivos principales el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la subregión que no puede llevarse a cabo sin una protección adecuada al medio ambiente (3.) y finalmente, la actuación coordinada de los países en los diferentes foros internacionales reforzará su posición dentro de la comunidad internacional tornándola más activa en estas áreas.

##### 1. La polución puede afectar más de un estado.

Los accidentes responsables por daños ambientales ocurridos en la última década certifican por sí solos que la polución ambiental no se limita a las fronteras de un país. Tchernobyl, el accidente de Sandoz que contaminó el Rhin, la polución marina debida a accidentes de navios petroleros o a acciones deliberadas de guerra - como los incendios de pozos petroleros causados por los ejércitos iraquianos al retirarse de Kuwait, la degeneración de la camada de ozono, para citar algunos hechos, están aún presentes en la memoria de la comunidad internacional y le recuerdan constantemente

la interdependencia de los Estados en materia de protección al medio ambiente.

En el derecho internacional son famosos los casos de polución transfronteriza llevados a conocimiento de jurisdicciones internacionales, de comisiones conjuntas y hasta de jurisdicciones internas. En el ámbito de los países miembros del MERCOSUR un problema de éste género puede presentarse en relación con el funcionamiento de la termoeléctrica Presidente Médici, comúnmente conocida como Candiota, localizada en el Municipio de Bagé en el Estado brasileño de Rio Grande do Sul.

Desde 1987 han sido realizados varios estudios sobre el impacto que la combustión ejecutada en la termoeléctrica puede presentar para el medio ambiente, la salud humana, la producción agropecuaria, no solamente en las áreas próximas del territorio brasileño sino también, y principalmente, en el Uruguay<sup>18</sup>.

La mayor reserva carbonífera de Brasil se encuentra en el yacimiento de candiota, donde en 1967 fuera instalada la primera de las tres fases de la termoeléctrica Presidente Médici (Candiota I). En 1974 esta primera usina es reemplazada por la fase A de Candiota II, dotada de una chimenea de 150 metros de altura con precipitadores electrostáticos, doce años después la fase B es puesta en servicio, con tecnología más avanzada. Los precipitadores tienen por función retener las partículas y los iones gaseosos resultantes del proceso de combustión del carbón para disminuir la evacuación de productos contaminantes.

El carbón brasileño presenta un alto tenor de azufre y cenizas. Un 1% de la ceniza escapa de los precipitadores siendo liberada en la atmósfera junto con dióxidos de nitrógeno y de azufre, monóxido de carbono y partículas de carbono en cantidades nada despreciables<sup>19</sup>. Según análisis realizados en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, tales cenizas contienen elementos ecotóxicos de diferentes características: "cancerígenos (berilio, níquel, cromo y arsénico), neurotóxicos (plomo y mercurio), mutagénicos y teratogénicos (uranio) y causantes

de atrofas óseas (flúor)<sup>20</sup>". Cuando las cenizas y los óxidos están en contacto con el vapor de agua presente en la atmósfera se crea el fenómeno de las lluvias ácidas. El viento de la región facilita la dispersión de sustancias poluentes en toda la zona<sup>21</sup>.

No es difícil imaginar las consecuencias nocivas que la existencia de los fenómenos a los cuales acabamos de referirnos presentan en una zona cuyas principales actividades son la agricultura y la ganadería (particularmente en el territorio uruguayo). Los efectos negativos ya se han dejado sentir en las regiones más alejadas de la usina, debido a la altura de la chimenea y al fenómeno atmosférico de los vientos de la región. Se han constatado por ejemplo daños en el terreno (la acidez del suelo ha aumentado) y la vegetación, en los cursos de agua, desgaste en la dentadura de los animales (lo que afecta directamente la calidad del cuero y de la carne), así como un aumento de enfermedades del sistema respiratorio y de la epidermis en la población.

Los técnicos brasileños aseguran que los niveles de azufre que se encuentran en el territorio nacional originarios de la combustión realizada en la usina no violan la legislación vigente, además la instalación de monitores en las áreas cercanas ha sido debidamente planeada, así como el plantio de árboles. No se justifica, en su opinión, la inversión en métodos de purificación más eficaces cuyo valor es elevado.

De su parte el Dr. Dámaso Tor considera que en un futuro próximo la contaminación transfronteriza podrá afectar de manera creciente el territorio argentino, cuya posición en relación a la contaminación de los cursos de agua es similar a la del Uruguay, tal situación no puede ser ignorada pues Argentina "...será una de las dos partes de mayor peso en la negociación de los acuerdos marco de regulación del medio ambiente en el proceso integracionista<sup>22</sup>".

Un problema de esta naturaleza tiene tanta repercusión que en la Comunidad Económica Europea la Comisión presentó al Consejo una proposición de directiva para introducir una "tasa de energía" con el

objetivo de limitar las emisiones de dióxido de carbono en la atmósfera<sup>23</sup>.

La polución de las aguas del río Amazonas debida a la utilización indiscriminada de mercurio por parte de los buscadores de oro brasileños constituye otro ejemplo de este tipo de problema y será causa de conflictos con países terceros al acuerdo subregional como Colombia, Perú o Venezuela. La adopción de principios comunes obligatorios para los Estados-miembros - preferencialmente de carácter preventivo - acompañados de mecanismos de carácter supranacional sería sin duda alguna ventajosa para los habitantes de la región.

##### 2. La inexistencia de una política común en esta área puede afectar otros principios esenciales a un mercado común.

El establecimiento de principios comunes dentro del ámbito subregional presenta un interés económico indiscutible. Las diferencias en las políticas ambientales de cada Estado-parte pueden afectar seriamente la constitución de un mercado común. En primer lugar, porque las medidas tomadas por las autoridades nacionales en defensa del ambiente - de acuerdo con sus competencias - pueden erigirse en barreras para la libre circulación de mercancías (a-), principio esencial a ese nivel de integración y, en segundo lugar, porque la concurrencia entre las empresas puede verse afectada (falseada) en caso de imposición de cargas o de restricciones a sus actividades que varíen extremadamente de un país a otro (b-).

a- Como lo señaláramos anteriormente, el artículo 1º del Tratado de Asunción define el alcance del mercado común que los países contratantes entienden conformar para fines de 1994 y el artículo 5º se ocupa de los instrumentos necesarios, durante el período de transición, para la realización de tal objetivo. El programa de liberación comercial es el primero de dichos instrumentos y se encuentra reglamentado en el Anexo I del Tratado.

El párrafo inicial del artículo 1º del Anexo consagra el principio fundamental del

programa de liberación: la eliminación de los gravámenes y demás restricciones aplicadas al comercio recíproco de los Estados-partes. La definición de gravámenes y restricciones está prevista en el artículo 2º que especifica en relación con las segundas "...No quedan comprendidos en dicho concepto las medidas adoptadas en virtud de las situaciones previstas en el art. 50 del Tratado de Montevideo 1980<sup>24</sup>". Indiscutiblemente la norma se inspiró en el artículo 42 del Acuerdo de Cartagena, cuya redacción fué substituída por el artículo 23 del Protocolo de Quito<sup>25</sup>, que a su vez tiene su fuente en el artículo XX del acuerdo GATT "Excepciones Generales".

Dentro de las situaciones que la norma contempla como medidas cuya adopción o cumplimiento no pueden ser obstaculizadas, se encuentran aquellas destinadas a proteger la vida y la salud de las personas, de los animales y de los vegetales<sup>26</sup>. La redacción de la parte final del art. 2º del Anexo I podría dar lugar a considerar tales situaciones como reservas de soberanía<sup>27</sup>, que por naturaleza y a diferencia de las excepciones permitidas a la libre circulación por el artículo XX del Acuerdo General no estarían sujetas a ningún control ni límite.

No obstante los términos de la disposición, tomando en cuenta sus antecedentes así como los principios propios a la constitución de un mercado común, debemos considerar que las hipótesis consagradas en el artículo 2º constituyen en realidad excepciones al principio general. Siendo así su interpretación debe ser restringida y las medidas no podrán ser ni discriminaciones arbitrarias, ni restricciones disfrazadas al comercio entre los Estados-partes<sup>28</sup>. Fuera de lo expuesto, como bien lo señala Estrella Faria, de permitirse la existencia de reservas de soberanía se llegaría al absurdo de poder restringir más fácilmente el comercio regional que el comercio con Estados terceros<sup>29</sup>.

Desafortunadamente, ante la inexistencia de un órgano jurisdiccional supranacional que garantice la uniformidad en la interpretación de las normas del Tratado, esta

cuestión podrá recibir un tratamiento diferente en cada uno de los Estados-miembros dependiendo del órgano nacional que pretenda hacer aplicación de tal principio.

En el ámbito de la Comunidad Económica Europea, el artículo 30 del Tratado de Roma prohíbe las restricciones cuantitativas y todas las medidas de efecto equivalente que afecten el comercio intra-comunitario. El artículo 36 autoriza los Estados-miembros a prohibir o restringir las importaciones, las exportaciones o el tránsito de bienes por razones de moral pública, de orden público, de seguridad pública, de protección de la salud y de la vida de personas y animales o de preservación de vegetales, de protección de tesoros nacionales con valor artístico, histórico o arqueológico y de protección a la propiedad industrial<sup>30</sup>. La norma establece como condición que tales restricciones o prohibiciones no constituyan ni un medio de discriminación arbitraria, ni una restricción disfrazada al comercio entre los Estados. La Corte de Justicia de las Comunidades Europeas (CJCE) ha interpretado tal artículo taxativamente sin admitir ninguna posibilidad de extensión de las hipótesis allí previstas<sup>31</sup>.

Dos puntos han sido objeto de discusión por la doctrina en relación con los artículos 30 y 36 del Tratado de Roma y la protección al medio ambiente. El primero consiste en saber cuando una medida está destinada a proteger la vida y la salud humana o la fauna y la flora, cayendo así bajo el imperio del artículo 36. El segundo hace referencia a la libertad que los Estados-miembros tendrían, en ausencia de legislación comunitaria, de fijar un determinado grado de protección dentro de sus fronteras y tomar las medidas que consideren necesarias para alcanzarlo.

En cuanto a la primera cuestión, parte de la doctrina considera que si bien las acciones en favor del medio ambiente pueden contribuir a la protección de la salud humana, muchas de estas medidas no pueden ser consideradas como protectoras de la vida y de la salud de las personas, animales o plantas<sup>32</sup>. Estas últimas no estarían

entonces cubiertas por el artículo 36. El criterio utilizado en la diferenciación de esas dos situaciones parecería ser el efecto directo de la medida: si ella afecta la protección de la vida humana, la flora o la fauna estará cobijada por la norma, cuando no sea este el caso la medida será simplemente una medida ambiental y por lo tanto no podrá restringir la libre circulación de productos<sup>33</sup>. Sin embargo, como lo veremos enseguida, la jurisprudencia del tribunal comunitario parece aceptar una interpretación flexible sobre este asunto.

En lo que respecta el segundo punto, en septiembre de 1988 la CJCE dictó una sentencia en la cual reconoció que la protección al medio ambiente puede justificar medidas restrictivas de la libre circulación de bienes<sup>34</sup>. El gobierno danés había decidido implantar un sistema uniforme de envases sustituibles, prohibió la utilización de recipientes metálicos para la cerveza y las bebidas gaseosas y estableció que todos los demás envases de bebidas debían ser autorizados, para lo cual los comerciantes debían solicitar una licencia. Solamente serían exceptuados de tal obligación los comerciantes extranjeros comercializando menos de 3000 hl de bebidas por año. La Comisión de Comunidades Europeas atacó Dinamarca argumentando que tales medidas constituían una barrera para el comercio y por consiguiente debían ser prohibidas como contrarias a los principios que rigen la realización del mercado interno.

La Corte reconoció el derecho que todo Estado-miembro tiene de fijar el grado de protección ambiental que desea para su territorio, en consecuencia una medida contraria a la libre circulación de bienes (al artículo 30 CEE) puede justificarse por tales motivos. Sin embargo, los Estados-miembros están sujetos al principio de proporcionalidad, en otras palabras, no pueden recurrir a medidas tan drásticas que se vuelvan desproporcionadas (excesivas) en relación con el objetivo final y deben realizar esfuerzos para minimizar el efecto que dichas medidas tengan sobre la libre circulación de bienes. El Tribunal comunitario

consideró que el requerimiento de una licencia exigido para comercializar las bebidas era excesivo y contrario al artículo 30 CEE. Este último punto de la decisión implica, como lo señala Krämer, que las consideraciones relativas a la protección del medio ambiente que afecten la libre circulación de mercancías sólo vendrán a ser autorizadas en la medida en que sean "razonables", lo que equivale a decir que, en caso de conflicto, las consideraciones relacionadas con la libre circulación prevalecerán sobre aquellas relativas a la protección ambiental<sup>35</sup>. Algunas decisiones de la Corte fuera del caso de "Las botellas danesas" señalarían la tendencia del Tribunal en fallar en ese sentido<sup>36</sup>.

La ambigüedad de la decisión de 1988 crea, para las autoridades nacionales, la duda de saber, en ausencia de legislación comunitaria, que grado de protección es legítimo y que medidas pueden ser consideradas necesarias para alcanzar tal objetivo sin peligro de ser declaradas contrarias al artículo 30 CEE. Parte de la doctrina - cuya opinión compartimos - considera que de acuerdo a los artículos 100 A (4) y 130 T<sup>37</sup> los Estados-miembros, en ausencia de reglas comunes, son libres de decidir el grado de protección que desean imponer en su territorio y tomar las medidas necesarias para alcanzarlo. En la medida que esas disposiciones no constituyan discriminaciones arbitrarias ni simples restricciones disfrazadas al comercio intra-comunitario, no podrán ser cuestionadas. Sería imposible declarar que las medidas que depasen un "grado razonable de protección" son contrarias al artículo 30<sup>38</sup>.

Como vemos, el hecho que, en el ámbito comunitario europeo, la protección del medio ambiente no sea materia de competencia exclusiva de los órganos supranacionales, puede dar lugar a la expedición de medidas nacionales susceptibles de obstaculizar la circulación de productos entre los Estados-miembros, medidas que eventualmente pueden ser discriminatorias o restricciones disfrazadas al comercio intra-comunitario. En este último caso, las instituciones comu-

nitarias han sido dotadas por los propios Estados-miembros de mecanismos, capaces de garantizar que los principios fundamentales a la realización de los objetivos estipulados en los tratados constitutivos sean respetados. No obstante el trabajo de la Comisión y principalmente de la CJCE en aras de la uniformidad en la interpretación y en la aplicación del Derecho Comunitario, muchas cuestiones continúan a ser controvertidas y sin duda necesitarán de un mayor desarrollo.

Ante la inexistencia de tales mecanismos dentro del MERCOSUR y sin parámetros comunes en esta área, el riesgo que problemas similares se multipliquen sin solución podrá poner en peligro las bases de este nuevo mercado común.

b- Otro de los principios fundamentales dentro de un mercado común es la garantía de competencia libre y leal entre las empresas establecidas al interior de la subregión. Tal principio puede verse afectado por la existencia de instrumentos legales y administrativos dirigidos al control de las actividades industriales, en aras de la protección al medio ambiente, en algunos de los Estados-miembros y su inexistencia o naturaleza menos restrictiva en otros.

En la Comunidad Europea, diversas situaciones conflictivas en esta área han dado origen a varias propuestas por parte de la Comisión ante el Consejo de Ministros y ante el Parlamento en el sentido de armonizar las disposiciones nacionales para eliminar ese tipo de distorsiones. A continuación nos referiremos a dos casos que consideramos particularmente ilustrativos.

La adopción en Alemania de una reglamentación en 1991, la ordenanza Toepfer, constituye un ejemplo de legislación con fines protectores del medio ambiente que puede dar lugar a acciones contrarias a la libre competencia entre las empresas del Mercado Común Europeo<sup>39</sup>. La ordenanza impone a los distribuidores y productores la recuperación, la valorización y el reciclaje de envases cuando los consumidores los devuelven a los lugares de venta. Según esta

reglamentación el productor o el distribuidor cumplen sus obligaciones si participan de un sistema que asegure la recuperación de los envases utilizados. Mas de 500 de los mayores productores y distribuidores alemanes crearon una sociedad - Duales System Deutschland GmbH "DSD" encargada de la recuperación de envases que inició amplias campañas publicitarias para la realización de sus objetivos. Tales esfuerzos llevaron a crear la convicción entre el público consumidor de que únicamente los productos vinculados al sistema y que presentan su logotipo (un punto verde) son ecológicamente aceptables.

Como lo señala Patrick Thieffry, para muchos productores de otros Estados-miembros la colocación del punto verde en sus productos constituye una carga suplementaria afectando su competitividad en el mercado. La Comisión ha recibido varias demandas fundamentadas en las consecuencias negativas que tal situación presenta para la libre circulación de mercancías y la libre competencia al interior del Mercado Común. "La reunión de los principales industriales y distribuidores alemanes en el seno de DSD, así como los esfuerzos de esta sociedad para proteger el mercado alemán a través de su logo presentan todas las características de un acuerdo ("entente") y de un abuso de posición dominante prohibidos por los artículos 85 y 86 del Tratado CEE<sup>40</sup>."

Desde el mes de enero de 1993 una reglamentación similar está siendo aplicada en Francia: el Decreto 92-377 que impone a todos los productores e importadores de productos comercializados en el mercado francés la obligación de valorizar los envases y embalajes de transporte y de venta. Para cumplir con sus obligaciones los productores e importadores tienen varias opciones: organizar un sistema de consignación; recuperar los envases usados en puntos específicos aprobados por la administración o encargar de tales tareas a una sociedad autorizada por la administración. La única sociedad autorizada hasta el momento es "Eco - Emballages SA". El Decreto

exige la aposición de marcas de identificación sobre los envases cuya recuperación es asegurada por los organismos autorizados, siendo en esto mucho más estricto que la ordenanza alemana. La sociedad francesa entró en acuerdo con DSD para utilizar el punto verde, en una violación evidente de las reglas de competencia del Tratado de Roma.

La Comisión ha manifestado frecuentemente su simpatía con las iniciativas de las empresas encaminadas a mejorar las condiciones del medio ambiente, pero igualmente vigila y garantiza que las mismas no recurran a la celebración de acuerdos que superen lo necesario para alcanzar tal objetivo afectando la competencia entre ellas. Así tuvo ocasión de manifestarlo en el caso VOTOB.

La asociación de seis empresas neerlandesas (Vereniging van Onafhankelijke Tankopslag Bedrijven - VOTOB) - operadores independientes - que ofrece servicios de almacenamiento de productos químicos en tanques en tierra para terceros, decidió - después de haber concluido un acuerdo con el gobierno en el sentido de mejorar las normas ambientales - aumentar los precios cobrados por sus miembros en un monto fijo y uniforme. Tal aumento estaría destinado a cubrir los costos de la inversión necesaria para reducir las emisiones de vapores de los tanques de almacenamiento. La Comisión consideró tal conducta contraria al artículo 85 del Tratado CEE por tres razones: el aumento es fijo excluyendo la competencia relativa a éste elemento; su naturaleza uniforme ignora las diferencias existentes a nivel de las circunstancias de cada miembro individual; finalmente, el aumento es cobrado a los clientes de las empresas asociadas como un monto distinto que surge aparentemente de una exigencia del gobierno, cuando en realidad el gobierno no hizo ninguna referencia a una obligación de este tipo<sup>41</sup>.

Antes de que la Comisión tomase una decisión definitiva en este caso, la VOTOB decidió renunciar a la aplicación del aumento. La Comisión suspendió el proceso.

Como lo señala éste órgano comunitario, en su XXII Informe sobre la Política de Competencia, los costos de la inversión "poluidor - pagador" pueden repercutir eventualmente en los clientes, haciéndolos más conscientes de los problemas ambientales y de sus consecuencias. Sin embargo, ellos deben conservar la posibilidad de negociar condiciones más favorables y enfrentar los aumentos de precio.

### *3. El establecimiento de una política común está previsto en el Tratado.*

En la parte introductoria de este trabajo hicimos referencia a las disposiciones consagradas en el preámbulo del Tratado de Asunción sobre la obligación, de los Estados-miembros, de velar por la preservación del ambiente como uno de los medios de alcanzar el desarrollo económico de los países de la subregión, objetivo principal del proceso integracionista. Nos permitimos remitir el lector a las consideraciones que allí constan, limitándonos a destacar aquí las acciones que han sido encaminadas por parte de los órganos de ejecución del Tratado.

El Grupo Mercado Común, considerando la necesidad de analizar las legislaciones relativas a la protección ambiental vigentes en los Estados-Partes - a fin de concertar sus respectivas políticas en esa área - y teniendo en cuenta que el tema está siendo tratado por varios subgrupos de trabajo (en la medida en que presente relación con las competencias de los mismos), dictó la resolución n° 22/92. En ella se resuelve crear una Reunión Especializada de Medio Ambiente que analizará las normas vigentes y propondrá recomendaciones al Grupo Mercado Común sobre las acciones que considere necesarias a los objetivos de preservación ambiental, en las diferentes áreas de trabajo. Hasta el momento esta Reunión Especializada no ha tenido lugar, pero la resolución constituye una prueba de la preocupación de las autoridades del Tratado con estas cuestiones.

## B. Principios e instrumentos de una política común del medio ambiente en el MERCOSUR.

Hemos visto algunos de los principales fundamentos a favor de la implantación de una política común de protección al medio ambiente dentro del proceso integracionista del MERCOSUR; en esta segunda parte del trabajo nos proponemos analizar los principios que deberían - a nuestro entender y de acuerdo con las experiencias existentes - inspirar tal política (1.), así como los instrumentos que podrían ser utilizados para su desarrollo y perfeccionamiento (2.). Como base de tal análisis tomaremos la evolución de la política común del medio ambiente en el seno del proceso de integración europeo, que acaba de ganar relevancia con la firma del Tratado de Maastricht. Queremos destacar las dificultades que ese fenómeno ha presentado en Europa y con las cuales los Estados miembros del MERCOSUR podrán eventualmente confrontarse, siendo obligados a darles pronta solución, so pena de retardar aún más la conformación de este nuevo mercado común.

### 1. Principios fundamentales de una política común de protección ambiental.

Si los principios básicos de la Política ambiental de las Comunidades Europeas, que rigen la actuación de los órganos supranacionales y deben ser obedecidos por las autoridades nacionales, han sido confirmados desde 1973 (año del primer programa de acción en este campo) la jerarquía entre ellos ha sufrido algunas alteraciones. Tales cambios obedecen a la evolución del proceso integracionista como un todo, en particular a la expansión económica resultado del perfeccionamiento del mercado interno y a las implicaciones que esta ha presentado para el medio ambiente.

Efectivamente, como bien lo señalara la Comisión<sup>42</sup>, la Comunidad pasó de dar preeminencia a las acciones "curativas" para concentrar sus esfuerzos en programas de tipo preventivo. El Tercer programa de ac-

ción en el ámbito del medio ambiente presentado por la Comisión en 1983 establecía que la política común debía encaminarse a evitar la creación de poluciones o de daños, acentuando así su carácter preventivo, y destacaba la necesidad de que ella acompañase el progreso económico y social. Como ya señaláramos en la introducción, un nuevo impulso fué dado por el Acto Único que incluyó dentro del texto del Tratado CEE un título completo sobre la protección al medio ambiente (Título VII).

El título VII fué modificado por el Tratado de la Unión Europea<sup>43</sup>, el texto actual del artículo 130 R consagra, en su segundo párrafo, como objetivo esencial de la política común la búsqueda de un grado de protección elevado, tomando en consideración la diversidad de situaciones existentes en las regiones que integran la Comunidad. Esa misma disposición señala los principios fundamentales de la acción comunitaria: la precaución y la acción preventiva (a-); la corrección, prioritariamente en la fuente (b), de los daños causados al medio ambiente y el principio del "poluidor - pagador" (c-). Por su parte, la Comisión ha manifestado continuamente la convicción sobre la necesidad de emitir normas estrictas de protección, que obedezcan a la preocupación creciente de los consumidores en relación a los temas ecológicos<sup>44</sup>.

Tales principios, que reflejan la evolución de la comunidad internacional hacia una conscientización sobre los problemas ambientales y la responsabilidad que todos los gobiernos tienen en garantizar una mejor calidad de vida para sus pueblos, pueden ser adoptados dentro del proceso de conformación del MERCOSUR, al establecer programas y acciones comunes en esta área<sup>45</sup>. No obstante, dependerá en buena parte (por no decir totalmente) de la voluntad política de los países comprometidos en la constitución del mercado común, que estos principios dejen de ser meras formulaciones teóricas y pasen a tener una aplicación eficaz. Este problema ya ha sido planteado en Europa, donde el proceso integracionista cuenta con un amplio aparato institucional des-

tinado al desarrollo y ejecución de dichos fundamentos<sup>46</sup>. Las autoridades nacionales directamente encargadas de la conducción de las negociaciones dentro del MERCOSUR deben ser conscientes de ello y tomar conocimiento de los obstáculos y problemas que se han presentado dentro del proceso europeo para evitar cometer errores similares.

a- De acuerdo con el principio de precaución y de la acción preventiva, el desarrollo económico y social debe ser realizado de tal manera que los problemas ambientales puedan ser evitados. Actualmente no se discute el hecho de que el costo de la prevención de daños ambientales es mucho menor que el de la interrupción de los mismos o de su reparación, cuando ésta es aún posible. Este principio implica para la Comunidad y los países-miembros el deber de integrar dentro de las otras políticas y acciones comunes, desarrolladas dentro del proceso de integración con miras a su perfeccionamiento, la protección del medio ambiente. Como lo señala la Comisión "las medidas para proteger el medio ambiente nunca darán resultado si se tienen en cuenta aisladamente"<sup>47</sup>. Dentro del proceso integracionista del MERCOSUR parece que ésta posición está siendo adoptada en el seno de los diferentes subgrupos de trabajo encargados del estudio y elaboración de normas comunes o de armonización de las legislaciones existentes<sup>48</sup>.

Las medidas tomadas últimamente por las autoridades comunitarias están encaminadas a garantizar la realización del "desarrollo sostenible", o sea el acomodar la actividad económica y social a lo que la tierra pueda soportar. El principio de la prevención adquirió una importancia primordial con la firma del Tratado de Maastricht y la publicación del quinto programa de acción sobre el medio ambiente, en febrero y abril de 1992 respectivamente, sin embargo, ya desde julio de 1988 un instrumento buscaría darle plena vigencia dentro del territorio comunitario: la directiva de la Comunidad relativa a la evaluación del impacto ambiental. Tal directiva está destinada a ser implementada por las autoridades naciona-

les y aplicada particularmente en ciertos sectores: agricultura, industria petrolífera, energía, transporte, desarrollo regional y turismo. La evaluación tiene dos finalidades primordiales: identificar los efectos que un proyecto presenta sobre la población, la fauna, la flora, el medio ambiente en general y analizar las interacciones de todos esos factores tomando en consideración los valores materiales y la herencia cultural<sup>49</sup>. La participación del público está prevista como un instrumento coadyuvante del estudio realizado por las autoridades respectivas, razón por la cual la directiva comunitaria destaca la importancia de dar publicidad e información suficiente a tales análisis<sup>50</sup>.

Dentro de las legislaciones ambientales vigentes en los países del Cono Sur se destaca la brasileña. La Ley nº 6938, de 31 de agosto de 1981, sobre la política nacional del medio ambiente, prevé entre sus instrumentos fundamentales: la evaluación del impacto ambiental y la concesión de licencias y revisión de actividades efectivas o potencialmente poluidoras<sup>51</sup>.

El estudio del impacto ambiental está reglamentado por la Resolución nº 001/86 del Consejo Nacional del Medio Ambiente, considerada satisfactoria. Sin embargo, el sistema presenta varias deficiencias entre las cuales cabe destacar: en primer lugar, el hecho de que la ejecución de los estudios de impacto ambiental es realizada de manera parcial, para emprendimientos aislados y no para programas estratégicos gubernamentales y de largo plazo y, en segundo lugar, la poca participación popular dentro de dichos estudios, que constituye la mejor manera de suplir la ausencia de padrones integrales de evaluación<sup>52</sup>.

La audiencia pública prevista en la legislación brasileña para discutir los Relatorios de Impacto Ambiental (RIMA) debería ser, en la opinión de los técnicos en estas áreas, perfeccionada para garantizar una participación efectiva de la comunidad afectada por el emprendimiento de que se trate. Una amplia publicidad, el estímulo a la participación de la opinión pública en varias audien-



cias entre las partes interesadas, a lo largo del proceso de planeación, emprendimiento e incluso con posterioridad al otorgamiento de la licencia, consistirían instrumentos eficientes de educación y conscientización popular sobre el impacto ambiental<sup>53</sup>.

Las disposiciones previstas en las leyes brasileñas podrían servir de base a la elaboración de medidas similares en el ámbito del MERCOSUR, con las reformas necesarias fundamentadas en el estudio de las reglamentaciones comparadas y de los sistemas de aplicación existentes en los otros países-miembros, a fin de garantizar, en la medida de lo posible, su eficacia.

Otros instrumentos jurídicos, originados en el quinto programa comunitario de acción por el medio ambiente, estrechamente vinculados a la efectividad del principio de la prevención de los daños ambientales y de la realización del desarrollo sostenible son: la posibilidad para los productores de colocar sobre sus productos un logotipo, la "Eco-etiqueta", derecho que será acordado por un organismo del Estado-miembro nacional en consideración a los resultados ecológicos globales a lo largo de su actividad económica y el derecho de colocar un logo, el "Eco-audit" (denominación francesa), sobre los documentos comerciales (prospectos y folletos, encabezamientos en papelería y publicidad en general). Este último, consistiría en un instrumento de organización interna y un indicador del suceso ecológico de las actividades de la empresa destinado a los accionistas, aseguradores, financiadores, autoridades públicas y al público en general<sup>54</sup>. Como vemos, el objetivo principal perseguido por estos instrumentos es el de mejorar el sistema de información de los consumidores sobre el impacto ambiental de los productos que ellos adquieren.

No podemos dejar de señalar que numerosas directivas y decisiones han sido emitidas por los órganos comunitarios destinadas a prevenir daños ambientales, como por ejemplo la decisión que instituye un sistema de información para la prevención de la polución marina por hidrocarburos<sup>55</sup>, o

todas aquellas que se ocupan de la conservación del patrimonio natural así como de la seguridad en la realización de actividades nucleares.

b - El principio de la corrección prioritariamente en la fuente de daños ambientales es el fundamento de la "acción curativa" que la Comunidad viene desarrollando desde el establecimiento del primer programa de acción común en esta área. Más de doscientos actos legislativos han sido emitidos para tratar de reparar los daños causados por las actividades industriales y sociales al medio ambiente, que han sido considerables en el continente europeo, e igualmente atenuar los efectos nocivos de la polución industrial sobre otras actividades económicas. Las medidas abarcan la contaminación atmosférica, de las aguas, del suelo, la gestión de residuos, las normas de productos, la reducción de los niveles de ruido y la protección de la naturaleza en general. Podemos destacar aquí las medidas tomadas para evitar la polución por amianto<sup>56</sup>, destinada a limitar el daño causado atacando el problema en la fuente y no tentando darle solución separadamente, en cada sector.

Como lo señala Nicolas Moussis<sup>57</sup>, la Comunidad al actuar debe hacerlo a un nivel adecuado, o sea, que para cada polución que se quiere combatir es necesario determinar el nivel de acción mejor adaptado a la naturaleza de la polución y a la zona geográfica que se desee proteger. Así entonces las medidas podrán ser tomadas a nivel local, regional, nacional, comunitario o internacional según el caso. Serán realizadas acciones comunitarias únicamente cuando a ese nivel la eficacia de las medidas sea mayor. Esta orientación está de acuerdo con un principio integrado dentro del nuevo Tratado de la Unión Europea: la subsidiariedad<sup>58</sup>. El peligro de elevar tal principio al rango de principio institucional, no sólo en el área de protección ambiental sino en relación con el proceso integracionista en general, ya ha sido resaltado por algunos autores<sup>59</sup>.

Cabe destacar aquí la influencia de la Comunidad a nivel internacional. Siendo el mayor mercado único y el grupo comercial más importante del mundo, la Comunidad se encuentra en una situación privilegiada para marcar la pauta en el establecimiento y aplicación de normas dirigidas a garantizar el desarrollo sostenible, el respeto y protección del medio ambiente. En la Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno, presentada en Dublín en junio de 1990, consta: "Reconocemos nuestra especial responsabilidad en cuanto al medio ambiente, tanto ante nuestros propios ciudadanos como ante el resto del mundo. Nos comprometemos a intensificar nuestro esfuerzo para proteger y mejorar el entorno natural de la comunidad y del mundo del que forma parte. Entendemos que la actuación de la Comunidad y sus Estados-Miembros debe desarrollarse de forma coordinada, basándose en los principios de desarrollo sostenible y actuación preventiva y profiláctica... La Comunidad debe hacer un uso más eficaz de su posición de autoridad moral, económica y política para impulsar el esfuerzo internacional por solucionar los problemas mundiales y fomentar el desarrollo sostenible..."<sup>60</sup>.

Las acciones comunes destinadas a corregir los daños causados por actividades poluidoras están íntimamente ligadas al principio del poluidor - pagador que examinaremos a continuación, por lo cual no nos extendemos en este punto.

c - De acuerdo con el principio del poluidor-pagador, los gastos vinculados a la lucha contra la polución, así como aquellos provenientes de la reparación de los daños ambientales resultantes de una actividad industrial le corresponden al poluidor. Dentro de la legislación brasileña se prevé como uno de los objetivos de la Política Nacional del medio ambiente la imposición al poluidor y al predador de la obligación de recuperar e/o indemnizar los daños causados por su actividad<sup>61</sup>.

La Comisión de las Comunidades Europeas considera poluidor aquel que degrada

directa o indirectamente el ambiente o crea condiciones que lleven a su degradación. Una definición en el mismo sentido, bastante genérica y criticable por su vaguedad<sup>62</sup>, está consagrada igualmente en las disposiciones brasileñas (art. 3º IV de la Ley 6938).

De conformidad con este principio han sido tomadas medidas de diversa naturaleza y otras están siendo estudiadas, particularmente desde la expedición del quinto programa comunitario de acción en pro del medio ambiente. Pueden ser destacados los esfuerzos realizados por los órganos comunitarios la traducción del principio en términos de responsabilidad civil. Así por ejemplo, el 1º de septiembre de 1989 la Comisión publicó una proposición de directiva sobre la responsabilidad de daños causados por los desechos con el objetivo de armonizar las legislaciones de los Estados-miembros, imponiendo una responsabilidad estricta respecto de los daños corporales y patrimoniales, así como de los ataques causados por tales productos al medio ambiente. El principal responsable sería el productor, considerado de manera amplia por las disposiciones<sup>63</sup>. El quinto programa prevé la extensión de la responsabilidad civil a todos los tipos de perjuicios al medio ambiente. La responsabilidad civil debe constituir un elemento esencial de la política común, como es el caso en los Estados Unidos.

En el mismo sentido la Comisión considera que la adopción de medidas fiscales, las "Eco-tasas" o "Eco-impuestos" podrían servir progresivamente a desestimular la polución en la fuente o a animar la utilización de procedimientos de producción conformes a la protección ambiental. Estas medidas pueden también ejercer, según los términos del órgano comunitario, una influencia considerable sobre los hábitos de comportamiento y consumo de los individuos dentro de la región<sup>64</sup>. Lamentablemente la efectiva aplicación de éstos últimos mecanismos está aún lejos de ser una realidad, debido a la fuerte oposición de las industrias comunitarias afectadas por ella que ven su implantación como un obstáculo

para hacer frente a la competencia extranjera. Medidas similares e instrumentos destinados a garantizar su eficacia a nivel regional podrían ser estudiadas por los actuales órganos encargados de la ejecución del Tratado de Asunción y por los subgrupos de trabajo con miras a su futura implantación dentro del MERCOSUR.

## *2. Instrumentos para la implantación, desarrollo y perfeccionamiento de una política común del medio ambiente.*

Esta última parte de nuestro trabajo estará dedicada a un breve análisis del papel esencial que órganos comunitarios desempeñan en el establecimiento y desarrollo de una política común de protección al medio ambiente (a-), así como de los instrumentos jurídicos empleados por tales instituciones en el desempeño de sus funciones (b-). Nos concentraremos un vez más en la experiencia comunitaria europea, actualmente la más avanzada, por no decir la única que existe, en este campo.

a- Los órganos comunitarios han sido los responsables por la implantación, desarrollo y perfeccionamiento de la política común del medio ambiente. La actuación de la Comisión ha sido vital en esta área. El trabajo desempeñado por esta institución se encuentra en la base de los programas de acción común de protección al medio ambiente. Son cinco los programas adoptados hasta hoy: el primero presentado en 1973 y el segundo en 1977 estaban orientados a dar solución a los graves problemas de contaminación existentes en el territorio comunitario; el tercero, de 1983, definió una estrategia global y preventiva de protección ambiental y de los recursos naturales, mudando de esta forma la orientación de la acción comunitaria; el cuarto programa, presentado en 1987, confirmó esa orientación e hizo de la política del medio ambiente un elemento esencial de cualquier política económica y social; en el quinto programa la Comisión deja clara su preocupación frente al boom económico resultante del perfeccionamiento del mercado interno y a las

consecuencias nocivas que pueden presentarse en el ámbito de la protección ambiental (en su relatorio sobre el estado del medio ambiente es constatada una mayor degradación del mismo).

La Comisión resiente igualmente, en este último programa, la necesidad de imponer un cambio en los hábitos de consumo y en el comportamiento de todos los miembros de la sociedad, tendientes a crear una responsabilidad compartida. Para llevar a cabo tal objetivo, el órgano comunitario prevé la institucionalización de una vasta gama de instrumentos integrados dirigida a crear una interacción entre los gobiernos de los Estados-miembros, las industrias, los principales sectores económicos y el público en general<sup>65</sup>.

El Tratado de Maastricht no se limitó a consagrar nuevos principios y a completar los existentes, sino que creó mecanismos generales que facilitan la adopción de nuevas medidas por parte del Consejo, de la Comisión y del Parlamento (que es vinculado estrechamente al proceso de decisión) dando una mayor autonomía a la Comunidad en relación con los Estados-miembros y garantizando el ejercicio de la supranacionalidad con miras a la constitución futura de una verdadera Unión Europea, "en la que las decisiones serán tomadas al nivel más próximo posible de los ciudadanos"<sup>66</sup>.

Así, el nuevo artículo 130 S 1 institucionaliza el voto a la mayoría calificada dentro del Consejo y el procedimiento legislativo de la "cooperación" - previsto en el artículo 189 C - en la adopción de acciones destinadas a la realización de los objetivos de la política común contenidos en el artículo 130 R. Es fundamental en ese procedimiento la participación del Parlamento Europeo. El numeral 2 de la misma disposición exige la unanimidad para la adopción de ciertas medidas particulares.

Es de lamentar, como lo destaca Patrick Thieffry, que el Tratado no haya acordado a la política ambiental común el beneficio del procedimiento de "codecisión" consagrado en el artículo 189 B. El numeral 3 del artículo 130 S prevé que sean adoptados de

acuerdo con tal procedimiento únicamente los programas generales de protección al medio ambiente. La "codecisión" confiere al Parlamento poderes mucho más amplios, en la toma de decisiones, que aquellos que él posee gracias a la "cooperación". En efecto, gracias al artículo 189 B, el Parlamento llega a disponer, en la práctica, de un poder decisorio equiparable al del Consejo, que hasta entonces era la máxima instancia decisoria dentro del sistema comunitario<sup>67</sup>.

La Corte de Justicia de las Comunidades Europeas ha ejercido sus poderes de guardianía del orden jurídico-comunitario, garantizando la interpretación y la aplicación uniforme del conjunto de disposiciones jurídicas de la política común de protección al medio ambiente. La jurisprudencia del tribunal Comunitario ha permitido el mejoramiento de las disposiciones existentes, así como la adopción de nuevas medidas adaptadas a las realidades de una región en constante mutación. La actuación de la Corte, en muchos casos solicitada por los otros organismos comunitarios, principalmente el Parlamento y la Comisión, ha forzado los Estados-miembros a someterse a las disposiciones de protección ambiental en vigor<sup>68</sup>.

Las autoridades de los Estados miembros integrantes del MERCOSUR deberán tener en cuenta esa experiencia cuando entren a definir la estructura institucional definitiva del mercado común, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 del Tratado de Asunción. La existencia de autoridades supranacionales, dotadas de plena autonomía de actuación, constituye una garantía del progreso de un proceso integracionista, fundamentado en un orden jurídico propio cuya aplicación e interpretación uniforme debe ser asegurada.

b- El instrumento jurídico empleado de manera privilegiada, en el área de la protección ambiental, por las autoridades comunitarias europeas ha sido la directiva. Este es, a diferencia del reglamento, el instrumento esencial de armonización a nivel comunitario<sup>69</sup>. No debemos olvidar que la política ambiental es una de las áreas en que la Comunidad no tiene atribuciones exclu-

sivas, sino que concorre con los Estados-miembros.

El efecto directo ha sido reconocido en favor de las disposiciones claras y completas de las directivas, lo que trae como consecuencia que los ciudadanos comunitarios puedan hacer valer los derechos, que las normas supranacionales les reconocen, ante las autoridades nacionales<sup>70</sup>.

Varios estudios doctrinarios, así como los relatorios de la Comisión sobre la realización de la política común del medio ambiente, han demostrado las dificultades que la implementación de las disposiciones de las directivas comunitarias enfrenta por parte de las autoridades nacionales. Richard Macrory señala fundamentalmente tres: La falta por parte del Estado-miembro de comunicar a la Comisión la legislación nacional y las medidas de otro tipo implementado los instrumentos comunitarios de que se trate; la incompleta o incorrecta transposición de las obligaciones comunitarias en el derecho nacional y finalmente la falta de ejecutar en la práctica las obligaciones comunitarias, independientemente del estado de evolución del derecho nacional<sup>71</sup>.

Las dos primeras categorías, destacadas por el autor, están relacionadas con los aspectos formales de la obligación de implementación de las disposiciones comunitarias, la tercera y más importante constituye el incumplimiento esencial del compromiso del Estado, representando el mayor obstáculo al avance y perfeccionamiento de una política común en esta área.

Los órganos supranacionales europeos no han dejado de realizar esfuerzos en el sentido de forzar los Estados-miembros a cumplir con las obligaciones que adquirieron al adherir al movimiento integracionista, pero hasta ahora se enfrentan con la oposición de las autoridades nacionales (particularmente a nivel local y regional) a someterse a decisiones que emanan del ejercicio de poderes que superan los conceptos tradicionales de la soberanía estatal.

Los medios tradicionales instituidos por el Tratado de Roma para actuar frente a un incumplimiento de esta naturaleza están

concentrados en las acciones que la Comisión puede ejercer de conformidad con el artículo 169. Este procedimiento presenta tres fases: la primera consiste en comunicar al Estado, mediante una carta formal, la situación de incumplimiento en que se encuentra, con la finalidad de que por propia iniciativa se someta a las disposiciones supranacionales; posteriormente si el Estado no ha modificado su conducta, la Comisión emite una "Opinión fundamentada" sobre la manera en que el Estado debe implementar la directiva; si el Estado, en el periodo establecido en dicha opinión, no ha obedecido las determinaciones de la Comisión, esta someterá el caso a conocimiento de la Corte de Justicia. En principio las decisiones del tribunal Comunitario son obligatorias, no obstante la práctica ha demostrado que depende mucho de la voluntad del Estado el cumplimiento de las sentencias, ante la falta de medios coercitivos por parte de la Comunidad a éste fin. El Tratado de Maastricht, teniendo en cuenta tal situación, extendió las facultades de la Corte. En el futuro, mediante propuesta de la Comisión, el órgano jurisdiccional comunitario podrá imponer sanciones pecuniarias a los Estados-miembros que hayan violado el Derecho Comunitario o no hayan tomado las medidas necesarias a la ejecución, de sus sentencias.

El artículo 170 CEE otorga a los Estados-miembros la posibilidad de acudir ante la CJCE para exigir el cumplimiento de una obligación de otro Estado, sin embargo tal posibilidad es raramente utilizada debido a las implicaciones políticas que tal actuación puede acarrear para el Estado que ejerce la acción y porque, en general, todos los Estados tienen algo que reprocharse en materia de cumplimiento de las obligaciones para con la Comunidad y lo último que desean es encontrarse más tarde en la misma situación.

El Parlamento Europeo ha adoptado numerosas resoluciones, principalmente desde 1990, con la finalidad de facilitar a las instituciones de la Comunidad el control de la aplicación de las normas supranacionales en el ámbito interno de cada uno de los

Estados-miembros. De otra parte, la Comisión somete a su consideración informes anuales sobre ese mismo aspecto. Tales actividades están dirigidas a garantizar la eficacia del orden jurídico supranacional, sin la cual es imposible realizar los objetivos generales del proceso integracionista.

Dos son los órganos encargados por el Tratado de Asunción de velar por la ejecución de sus disposiciones. El Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común están autorizados a tomar todas las medidas que consideren necesarias al cumplimiento de esta misión. Las decisiones del Consejo están destinadas, sin ninguna duda, a representar un papel primordial en el establecimiento y perfeccionamiento de una política común de protección al medio ambiente.

Actualmente no debe dudarse de la fuerza vinculante que, para los países del MERCOSUR, revisten estos instrumentos. Sin embargo, sería aconsejable institucionalizar su publicación en un órgano de divulgación propio del proceso de integración, garantizando de manera uniforme su publicación inmediata en el territorio de la subregión, a ejemplo de lo que sucede en las Comunidades Europeas y en el Pacto Andino, donde todas las medidas de carácter jurídico adoptadas por los órganos comunitarios son publicadas en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y en la Gazeta Oficial del Acuerdo de Cartagena respectivamente.

La incorporación de estas medidas dentro del orden jurídico de los Estados-miembros debe estar acompañada del reconocimiento de la primacía de las mismas frente a las disposiciones contenidas en la legislación nacional. Si las normas jurídicas consagradas en decisiones emanadas de órganos encargados de velar por la realización de un proceso de integración pueden ser derogadas por leyes nacionales posteriores, los fundamentos mismos del MERCOSUR estarán gravemente comprometidos.

La institucionalización de un órgano de carácter jurisdiccional, con poderes suficientes para asegurar el cumplimiento y la interpretación uniforme de las normas bá-

sicas de éste nuevo derecho que está en nacimiento, es una necesidad urgente si queremos la realización de un mercado común en el Cono Sur.

Pero la participación de la opinión pública es esencial en el área de la política ambiental. Sin la conscientización de la sociedad sobre su papel en la conservación del medio ambiente, el establecimiento, la realización efectiva de una política común y su evolución son imposibles. Así se ha constatado en Europa, donde "la opinión pública galvanizó los gobiernos y la Comunidad a considerar el ambiente como una prioridad política de alto nivel"<sup>2</sup>. La sociedad ejerce permanentemente presión sobre el Parlamento Europeo para la expedición de normas cada vez más estrictas de protección ambiental. Este órgano, como ya vimos, se vió extender en el Tratado de Maastricht sus poderes de participación en el proceso decisorio comunitario. La Comisión estimula los ciudadanos europeos a informar o presentar reclamos sobre la negligencia de las empresas en tomar medidas preventivas de daños ambientales, o sobre la efectiva realización de perjuicios de ese tipo. Tales quejas y reclamos están a la base de numerosas investigaciones y acciones de la Comisión.

Por todo lo anterior vemos que la información de los individuos, la realización de programas de educación orientados a que tomen conciencia sobre la importancia de estas cuestiones y sobre el impacto que ellas revisten para el mejoramiento del nivel de vida, son esenciales en la consecución de los objetivos perseguidos por el Tratado de Asunción.

## Notas

<sup>1</sup> Declaración de Iguazú, 30 de noviembre de 1985, firmada por los Presidentes Raul Ricardo Alfonsín y José Sarney. PE 077. Secretaria Especial para Assuntos Internacionais - Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>2</sup> El Acta instituyó el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que pretendía promover la creación de un espacio económico común mediante el establecimiento de un programa de liberación integral del intercambio recíproco.

<sup>3</sup> Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, Buenos Aires, 29 de noviembre de 1988, en *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires: Depalma, No. 38, pp. 373-376, mayo-agosto 1991.

<sup>4</sup> Acta de Buenos Aires, 6 de julio de 1990, en *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires: Depalma, No. 38, pp. 376-377, mayo/agosto 1991.

<sup>5</sup> Los órganos previstos son, de acuerdo con el art. 9, el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común y según el art. 24, una Comisión Parlamentaria Conjunta. Mediante el Protocolo de Brasilia de 17 de diciembre de 1991 se instituyó un Tribunal Arbitral *ad hoc* (capítulo IV).

<sup>6</sup> Pescatore considera que la supranacionalidad presenta tres características esenciales: el reconocimiento de un conjunto de valores comunes por parte de un grupo de Estados, la existencia de un poder efectivo colocado al servicio de esos intereses y la autonomía de ese poder. Son accesorios a la supranacionalidad: la institucionalización, la inmediatez y la coerción. Pescatore Pierre. "Derecho de la Integración: Nuevo fenómeno en las relaciones internacionales", Buenos Aires, BID - INTAL, 1973, 105 ps.

<sup>7</sup> Ver en este sentido Olivar Jimenez Martha L., "Integración en el Cono Sur, realidad y perspectivas". Cultura Vozes, São Paulo, No. 6, v. 89, pp. 62-68, nov./dic. 1992.

<sup>8</sup> "...Es en este sentido, limitado y preciso, que puede decirse que el Tratado de Asunción es un tratado provisorio o preliminar..." Gross Espiell Hector. "El Tratado de Asunción: Una aproximación a su problemática jurídica", Revista de la Facultad de derecho, Montevideo, No. 1, pp. 13-37, julio/dic. 1991. Igualmente ver el excelente trabajo de Estrella Faria José Ângelo, "O MERCOSUL: Principios, Finalidade e Alcance do Tratado de Assunção", Brasília, Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior, Núcleo de Assessoramento Técnico, 1993, 193p.

<sup>9</sup> En América Latina tal objetivo es esencial a los procesos de integración. El artículo 1º del Acuerdo de Cartagena, para citar sólo un ejemplo, establece: "El presente acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, acelerar su crecimiento mediante integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALADI en un mercado común, todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión."

<sup>10</sup> Segundo considerando del preámbulo. Se mencionan igualmente: "...el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía..."

<sup>11</sup> Como lo señala Gross Espiell - al referirse a los principios de reciprocidad, gradualidad, flexibilidad y equilibrio - el objetivo y el fin del tratado se hayan



plasmados en el preámbulo, él "...contiene y precisa elementos conceptuales que dan al tratado su verdadero contenido y sentido...". Gross Espiell Hector. *op. cit.* p. 21. Al estudiar este asunto, Faria afirma que el valor jurídico del preámbulo es relativo y en caso de conflicto los principios establecidos en él no prevalecerían sobre las otras disposiciones del tratado o de actos derivados de él. Estrella Faria, José Angelo, *op. cit.*, p. 4 La C.I.J. considera que el preámbulo forma parte del contexto del tratado y es, por consiguiente, esencial a la correcta interpretación de sus disposiciones convencionales. C.I.J., *Caso de los nacionales americanos en Marruecos*, Rec. 1952, ps. 183-184, 197-198.

12 Mayda Jaro, Prólogo de la obra de Guillermo J. Cano "Derecho, Política y Administración Ambientales", Buenos Aires, Depalma, 1978, p. 7.

13 Así, en el último párrafo de Principio 4 se establece: "...En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres." En el Principio 13: "A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población". (nosotros subrayamos).

14 Principio 3 "O direito ao desenvolvimento deve ser exercido, de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras"; Principio 4 "Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste."; Principio 8 "Para atingir o desenvolvimento sustentável e mais alta qualidade de vida para todos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas".

15 Según informes de la Comisión, la importancia del Acto Único radica en el hecho que por la primera vez se reconoció la necesidad de conjugar los objetivos del libre comercio con un elevado nivel de protección al medio ambiente, fijándose, de otra parte, objetivos de naturaleza ambiental como un fin legítimo en sí. Ver "A Política de Ambiente na Comunidade Europeia", Luxemburgo, Servicio de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1990, p. 20.

16 Ripa di Meana Carlo, conferencia presentada en Sofía el 16 de octubre de 1989, in "A Política de Ambiente na Comunidade Europeia", p.6.

17 Comisión de las Comunidades Europeas, "La Comunidad Europea y la protección del medio ambiente", Documentos Europeos, 4/90, Luxemburgo, Servicio de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1990, p.3.

18 Los datos técnicos sobre Candiota utilizados en la elaboración de este estudio fueron tomados principalmente de: "Lluvia ácida - Candiota. Análisis global y

acciones políticas", Tor Dámaso y Colaboradores, Montevideo, Ed. Ideas, 1992, 123 ps.

19 En la estimativa realizada por Estela Tor, miembro del Grupo de Estudios Ambientales AMBIO, son liberadas anualmente 14.000 toneladas de ceniza, 28.000 toneladas de óxidos de nitrógeno y 36.000 toneladas de óxidos de azufre. Según estudios realizados en Brasil, a los cuales la autora hace referencia, 54.000 toneladas de cenizas serán producidas anualmente en Candiota, provenientes de la quema de 20 millones de toneladas de carbón. Estela Tor, "Procesos de generación y depuración de lluvia ácida en centrales termoeléctricas", in "Lluvia ácida - Candiota. Análisis global y acciones políticas", Tor Dámaso y Colaboradores, Montevideo, Ed. Ideas, 1992, ps. 19-32.

20 Lewgoy Flavio, citado por Estela Tor, *op. cit.* p. 20.

21 Un análisis bastante conciso sobre este aspecto fué realizado por Mario Bidegain Dorelo, "Aspectos atmosféricos para el estudio del sistema ambiental de la cuenca de la laguna Merin", in "Lluvia ácida - Candiota. Análisis global y acciones políticas", Tor Dámaso y Colaboradores, Montevideo, Ed. Ideas, 1992, ps. 33-43.

22 Tor Dámaso y Colaboradores, "Lluvia ácida - Candiota. Análisis global y acciones políticas." Montevideo, Ed. Ideas, 1992, p. 118.

23 Proposición presentada sobre la base del artículo 99, publicada en el Diario Oficial C 216/4 1992.

24 El Tratado de Montevideo de 12 de agosto de 1980 constitutivo de la ALADI fué firmado entre Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

25 El Acuerdo de Cartagena, constitutivo del Grupo Subregional Andino (Pacto Andino), fué firmado en Bogotá el 26 de mayo de 1969 entre los gobiernos de Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, entró en vigor el 16 de octubre de mismo año. Venezuela se incorporó al proceso de integración subregional en febrero de 1973. Chile denunció el Tratado, siendo liberado de sus derechos y obligaciones en octubre de 1976. Entre los mecanismos previstos para la realización de los objetivos establecidos en el artículo 1º del Acuerdo se encontraba un programa de liberación comercial, reglamentado por el Capítulo V del Tratado. El Protocolo modificadorio del Acuerdo de Cartagena, "Protocolo de Quito", fué firmado el 12 de mayo de 1987 entre los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, entrando en vigor en 1988.

26 Art. 50. "Ninguna disposición del presente Tratado será interpretada como impedimento para la adopción y para el cumplimiento de medidas destinadas a la:

- a) Protección de la moral pública;
- b) Aplicación de leyes y reglamentos de seguridad;
- c) Reglamentación de las importaciones o las exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares;
- d) Protección de la vida y salud de las personas, de los

animales y de los vegetales;

e) Importación y exportación de oro y plata metálicos;

f) Protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y

g) Exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radioactivos o cualquier otro material utilizado en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear."

27 En esto seguimos lo expuesto por José Angelo Estrella Faria, *op. cit.*, ps. 101 a 109.

28 El propio artículo XX del GATT establece expresamente: "Exceptions générales. Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international...".

29 Estrella Faria, José Angelo, *op. cit.* p. 104. El autor cita como ejemplo de un instrumento que consagra restricciones válidas, puesto que cumplirían con los requisitos de isonomía y proporcionalidad, la ley brasileña No. 7.365 de 13 de septiembre de 1985, que prohíbe la importación de detergentes no biodegradables, estableciendo la obligación para las empresas del sector de producir únicamente detergentes biodegradables. Tales disposiciones se aplican tanto a la producción nacional como a las mercancías extranjeras descartando toda discriminación.

30 Sobre éste último punto vale la pena destacar los artículos de Beier Friedrich-Karl: "Propiedad industrial y libre circulación de mercancías en el mercado interior y en el comercio con terceros Estados", separata publicada en la Revista General de Derecho, No. 549, Valencia, junio, 1990, pp. 4507-4536, "Futur problems of patent law", in International Review of Industrial Property and Copyright law, vol. 3, No. 4/1972, pp. 423-450. Demaret Paul, "Industrial property rights, compulsory licences and the free movement of goods under Community Law", in IIC, vol. 18, No. 2/1987, ps. 161-191. Battoli Emilio L., "Agotamiento de derechos de propiedad industrial e importaciones paralelas", in Revista del Derecho Industrial, No. 39, sept/dic. 1991, Buenos Aires, Depalma, ps. 539-565.

31 En el famoso caso "Cassis de Dijon" - caso 120/78 *Revue Zentral* - al ocuparse del artículo 30 CEE la Corte consideró las excepciones al principio consagrado por la norma en lugar de invocar directamente el artículo 36 y sometió las medidas basadas en tales excepciones al principio de la proporcionalidad. Los criterios señalados por la disposición constituyen una expresión de tal principio. Ver sobre este punto Mattera, Alfonso, "L'arrêt 'Cassis de Dijon': une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur", in Revue du Marché Commun, 1980, ps. 505-514. Igualmente Boulouis J. y Chevalier R-M, "Grand arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes", 3ª Ed., Tomo 2, Paris, Dalloz, 1991, ps. 12-26. Como lo señala Krämer, muchas cuestiones relativas al principio de proporcionalidad continúan siendo discutidas, en particular cuando están relacionadas a problemas ambien-

tales. Gran parte de la doctrina considera que la protección al medio ambiente debe ser aceptada como una razón legítima para limitar la libre circulación de bienes. La ausencia de un pronunciamiento definitivo ha contribuido a mantener una situación de inseguridad. Krämer Ludwig, *op. cit.*, pp. 120-121.

32 Medidas como tasas de protección al medio ambiente, etiquetamiento, prevención de desechos, medidas destinadas a medir el impacto ambiental y medidas relativas a la responsabilidad por daños al medio ambiente. Krämer Ludwig, "Environmental protection and article 30 EEC Treaty", in Common Market Law Review, No. 30, 1993, ps. 111-143.

33 Krämer trae un ejemplo: la prohibición de comercializar pendientes hechos en níquel (que está siendo estudiada para su implantación en Dinamarca) dirigida a prevenir alergias, sería una medida cubierta por el artículo 36, mientras que la restricción en el uso de productos que contengan CFC estaría dirigida a proteger la camada de ozono. Aun cuando el daño en esta última pueda aumentar la incidencia de enfermedades en los humanos, tal riesgo es indirecto y la medida quedaría limitada a la protección del medio ambiente, en consecuencia no sería cobijada por el art. 36. Krämer Ludwig, *op. cit.*, p. 118.

34 CJCE, caso 302/86. Comisión v. Dinamarca, sentencia de 20.09.1988, Rec. 1988.4607.

35 Krämer hace referencia a los comentarios sobre el art. 30 hechos por Müller - Graf en Van der Groeben, Thiering, Ehlermann "Kommentar Zum EWG - Yer-Trag", Baden - Baden, 1991.

36 Así por ejemplo en el caso 227/82, Van Bennekam, la Corte establece: "...in so far as uncertainties persist in the present state of scientific research it is for the Member States, in the absence of harmonization, to decide what degree of protection of health and life of humans the intend to ensure having regard however to the requirements of the free movement of goods within the Community. It is for the national authorities to demonstrate in each case that their rules are necessary to give effective protection to the interests referred to in article 36 of the Treaty and, in particular, to show that the marketing of the product in question creates a serious risk to the public health" (subrayamos nosotros). CJCE, Rec. 1983.3883. Ver Krämer, *op. cit.*, p. 125.

37 Art. 100 A (4): "Lorsque, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, un Etat membre estime nécessaire d'appliquer des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection du milieu de travail ou de l'environnement, il les notifie à la Commission." (Nosotros subrayamos).

Art. 130 T: "Les mesures de protection arrêtées en commun en vertu de l'articles 130 S ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées compatibles avec le présent traité" (Nosotros subrayamos)

38 Ver Krämer, *op. cit.* pp. 123-125.

39 Sobre este caso nos basamos básicamente en el estudio realizado por Thieffry Patrick, "Les nouveaux instruments juridiques de la politique communautaire de l'environnement, le Traité de l'Union Européenne e le cinquième programme communautaire d'action pour l'environnement", en Revue Trimestrielle de Droit Européen, Vol. 28 (4), octubre/diciembre, 1992.

40 Thieffry Patrick, *op. cit.* nota 31.

41 Comisión de las Comunidades Europeas, "XXII Relatorio sobre a Política de Concorrência 1992", Bruselas, Servicio de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1993, ps. 106-108.

42 Comisión de las Comunidades Europeas, "La Comunidad Europea y la protección del medio ambiente", cit. p. 4.

43 Título II, artículo G, parte D, 38.

44 Comisión de las Comunidades Europeas, "La contaminación no conoce fronteras", Bruselas, Servicio de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1991, p. 6. Igualmente en "A política de ambiente na Comunidade Européia", *op. cit.*, ps. 8 e 9.

45 Como ya lo señaláramos, las disposiciones en el preámbulo del Tratado denotan la preocupación por parte de los gobiernos de los Estados-miembros así como su conformidad a los principios consagrados en la Declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo.

46 Así lo señalan Smith Jr. y Hunter: "... it can doubted whether these principles will have anything more than political significance. Even in that domain, they have become more shibboleths than policies for action, since they are at best vague generalizations, and are not well suited to strict legal application. For example, with respect to the 'polluter pays' principle, determining who exactly is the polluter may be difficult. Is it the person who creates a product, the production of which results in pollution? Is it the person who uses the product, incidentally causing some environmental harm? Or is it the person who disposes of the waste and releases that waste into the environment? Even if the polluter can be determined, creating a legal regime to ensure that the polluter 'pays may be no easy task'. Smith Jr. Turner y Hunter Roszell D., "The European Community Environmental Legal System" in European Community Deskbook, Washington D.C.: Environmental Law Institute, 1992, ps. 13 y 14.

47 Comisión de las Comunidades Europeas, "La contaminación no conoce fronteras", *op. cit.*, p. 5.

48 Así lo pone de presente la Resolución nº 22/92 del Grupo Mercado Común.

49 Comisión de las Comunidades Europeas, "A política de ambiente na Comunidade Européia", *op. cit.*, p. 8.

50 En materia de información al público vale la pena destacar la adopción, en junio de 1990, de una directiva relativa a la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades nº L 158/56, de 23 de junio de 1990. El objetivo de este instrumento comunitario

es el de permitir a los particulares la obtención, ante las autoridades nacionales, de informaciones relacionadas con el estado del medio ambiente. Los Estados-miembros tienen la obligación de publicar regularmente relatorios en esta materia. El rechazo en proporcionar tales informaciones debe ser justificado debidamente.

51 En su artículo 10 se establece: "A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação na SEMA.

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e a SEMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º Caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no *caput* deste artigo quando relativo a pólos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei".

52 Esta fue la opinión de algunos de los participantes del Seminario Latinoamericano y del Caribe sobre evaluación comparada de impactos ambientales realizado en Curitiba en octubre de 1993. Información publicada en Gazeta Mercantil de 6 de octubre de 1993, p. 13.

53 En esto seguimos básicamente lo expuesto por Héctor Hernán Osorio, Consultor en desarrollo urbano, durante el seminario anteriormente citado.

54 La Eco-etiqueta está regulada por El Reglamento del Consejo nº 880/92, de 23 de marzo de 1992, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades nº L 99/1, de 11 de abril del mismo año. El Eco-audit está aún en proceso de discusión, consta en la Proposición de reglamento del Consejo publicada en el Diario Oficial nº C 76/02, de 27 de marzo de 1992. Sobre estos sistemas de "recompensa" destinados a los productores que se sometan a condiciones comunitarias que no son obligatorias ver Thieffry Patrick, *op. cit.*

55 Decisión de 3 de diciembre de 1981 publicada en el Diario Oficial de las Comunidades nº L 355, de 10 de diciembre, sistema que posteriormente sería extendido a las sustancias peligrosas en 1986.

56 Directiva de 19 de marzo de 1987, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades nº L 85, de 28 de marzo de ese año.

57 Moussis Nicolas, "As Políticas da Comunidade Económica Européia", Coimbra: Almedina, 1985, p. 296.

58 El artículo G del Título II del nuevo Tratado establece (traducción del portugués hecha por el autor de este trabajo): 5) Es editado el siguiente artículo: artículo 3º B.

La Comunidad actuará en los límites de las atribuciones que le son conferidas y de los objetivos que le son señalados por el presente Tratado.

En los dominios que no sean de sus atribuciones exclusivas, la Comunidad interviene apenas, de acuerdo con el principio de la subsidiariedad, cuando y en la medida en que los objetivos de la acción encarada no puedan ser realizados suficientemente por los Estados-miembros, y puedan, debido a la dimensión o a los efectos de la acción prevista, ser alcanzados más satisfactoriamente a nivel comunitario.

La acción de la Comunidad no debe exceder lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.

59 En ese sentido Patrick Thieffry, *op. cit.*, quien destaca a su vez el trabajo de C. London, "Maastricht et l'environnement", en Petites Affiches, 23 de marzo 1992, no. 36, pp. 14 y ss.

60 Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad, junio de 1990, reproducida parcialmente por la Comisión de Comunidades Europeas en "La protección del medio ambiente", Bruselas: Dirección General del Sector Audiovisual, Información, Comunicación y Cultura, 1992, p. 3.

61 Artículo 5 de la Ley nº 6938 de 31.08.1981.

62 Como lo dejaron de presente Smith Jr. Turner y Hunter Roszell D., *op. cit.*, ps. 13 y 14.

63 Ver sobre este particular el trabajo de Patrick Thieffry, sobre el cual nos hemos fundamentado en esta parte, *op. cit.*

64 *Ibid.*

65 *Ibid.*: un estudio detallado de estos nuevos instrumentos se encuentra precisamente en ese trabajo. Ver igualmente las publicaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas citadas a lo largo de nuestro estudio.

66 Párrafo segundo del artículo A del Título I "Disposiciones Comunes".

67 Los dominios en que el Parlamento ejerce los poderes de codecisión son: realización del mercado interno, libre circulación de trabajadores, derecho de establecimiento (parcialmente), programas-marco plurianuales en el área de la investigación, creación de las redes transeuropeas, adopción de medidas de defensa de los consumidores y promoción de los sistemas de salud y de cultura. Comisión de Comunidades Europeas. "A União Européia", Luxemburgo: Servicio de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992, p. 26.

68 Basta citar como ejemplo la decisión de la Comisión de procesar ante la Corte al Reino Unido, debido al hecho de que el gobierno inglés pretendía privatizar la industria de aguas y que no se conformaba a las disposiciones de la Directiva comunitaria sobre el agua potable.

69 El artículo 189 CEE define los instrumentos jurídicos empleados por las autoridades comunitarias en su actuación a nivel supranacional. La directiva vincula al Estado-Miembro destinatario en cuanto al resultado a alcanzar, dejando en manos de las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y los medios de alcanzar tales objetivos. El reglamento es el instrumento de unificación de la legislación europea.

70 Sobre el efecto directo de las directivas ver el excelente trabajo de Manuel Lezertua Rodríguez, "La doctrina jurisprudencial sobre el efecto directo de las directivas comunitarias", presentado en el King's College con motivo de la realización de un Master en Derecho. Igualmente consultar Smith Jr. Turner y Hunter Roszell D., *op. cit.*, ps. 7 a 9.

71 Macrory Richard, "The enforcement of community environmental laws: some critical issues", en Common Market Law Review, 29, 1992, p. 352.

72 Comisión de las Comunidades Europeas, "A política de ambiente na Comunidade Européia", *op. cit.*, pp. 31-32.