

MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS  
REGIONES ECONÓMICAS DE MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA<sup>1</sup>

*M<sup>a</sup> Angeles Morán Rodríguez<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Investigación financiado por la CICYT : «*Veinte años de políticas comunitarias: incidencia y repercusiones de los Programa de Acción de Medio Ambiente en España (hacia el VI PAM)*» . Ref. AMB98-0827.

<sup>2</sup> Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física, Facultad de Geografía e Historia. Universidad Complutense de Madrid.



## RESUMEN

Los países integrantes del MERCOSUR al igual que el resto de América Latina y el Caribe están muy sensibilizados por los temas ambientales y su actuación quedó demostrada en la Cumbre de Río, donde llevaron su propio informe titulado *Nuestra Propia Agenda*. Allí plantearon como tema prioritario el desarrollo sostenible y las líneas a seguir para conseguir dicho objetivo. Entre las medidas a adoptar destacan la erradicación de la pobreza, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el ordenamiento del territorio, el desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural, una nueva estrategia económica y social, una organización y movilización social, y una reforma del estado.

Esta ponencia toma en cuenta estas estrategias ambientales para el desarrollo sostenible, enmarcándolas dentro de un plan global que presenta un reto especialmente para los países más pobres.

## ABSTRACT

MERCOSUR members as well as the rest of the Latin American and the Caribbean countries are highly sensible to the environmental issues and their behavior was demonstrated at the Río Conference, where they brought their own opinion in a work paper titled *Our Own Agenda*. There, they stated as priority the sustainable development and set the action lines to follow in order to get such objective. Among the adopting measures were the elimination of poverty, the sustainable use of natural resources, land management, technological development according to social and natural reality, a new economic and social strategy, a social mobility and organization, and a reform of the State.

This paper takes in account these environmental strategies to sustainable development within a framework of a global plan that in itself is a challenge especially to the poorest countries.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las formas y la rapidez con las que nuestro mundo de hoy se está transformando no tiene parangón en la historia. Cada vez somos más conscientes de vivir en una *aldea global* y de protagonizar la era revolucionaria de la *globalización* que abarca desde la problemática ambiental hasta los procesos socioeconómicos.

La crisis del medio ambiente (gestada desde la primera Revolución Industrial) se ha ido acelerando espectacularmente durante la segunda mitad de este siglo hasta alcanzar la dimensión global o planetaria.

El planeta Tierra, sistema único formado por sistemas interdependientes, ha entrado en un periodo de cambio global complejo que abarca las dimensiones biológica, hidrológica y climatológica.

Éste es un proceso diferente de otros periodos de cambios globales acaecidos en la historia terrestre (períodos geológicos o mutaciones de especies, glaciaciones, cambios en la atmósfera). La diferencia estriba principalmente (y más que por su orden de magnitud) en sus *orígenes humanos* y, asimismo, en las correspondientes consecuencias y reacciones de los sistemas sociales.

La alteración del sistema planetario por las acciones humanas significa la ruptura de los complejos equilibrios entre la geósfera y la biósfera que hacen posible la existencia de la vida en el planeta y la evolución conjunta de los sistemas ambientales y los sistemas humanos.

Dentro de este cambio global del medio ambiente, y entre los fenómenos más palpables de origen antropogénico que se suman a los de origen natural, destacan (PNUMA y World Resources Institute 1992-1993):

- el cambio climático inducido por la emisión de *gases de efecto invernadero*, principalmente dióxido de carbono. Las previsiones científicas indican un progresivo aumento de la temperatura media de la Tierra que puede causar alteraciones profundas del sistema climático, elevación del nivel del mar y fuerte desequilibrios ecológicos y socioeconómicos;
- el agotamiento de la capa de ozono, debido a la emisión de modernas sustancias químicas, especialmente los clorofluorocarbonados (CFC). El aumento de la penetración de las radiaciones ultravioletas en la superficie terrestre produce nefastas consecuencias para la salud humana y la vida en general;
- la contaminación generalizada (aire, aguas, suelos, alimentos). La contaminación del aire afecta a la salud humana en las ciudades y genera la *lluvia ácida* que destruye los bosques. La alteración del ciclo hidrológico y la contamina-

ción de las aguas, en general, provocan que este recurso vital sea cada vez más escaso y menos disponible en la mayor parte del mundo. Los residuos industriales y los domésticos provocan un enorme impacto ambiental planteando graves problemas de contaminación en su tratamiento y eliminación; y

destrucción sistemática de recursos naturales, entre los que destacan:

- pérdida de diversidad biológica. La pérdida de especies y la disminución de su variabilidad genética amenaza peligrosamente los equilibrios de los ecosistemas naturales. Se puede estar perdiendo hasta 100 especies por día. Para finales de este siglo pueden desaparecer la cuarta parte de las especies animales y vegetales;
- deforestación; cada año desaparecen 17 millones de hectáreas de bosque tropical. Con ello se eliminan hábitats naturales y se reducen las funciones ambientales de ecosistemas básicos para el equilibrio de la biósfera; y
- desertización; las tierras secas, que suponen la tercera parte de la superficie terrestre, están sometidas a procesos de degradación del suelo y desertización, afectando gravemente al 70% de las mismas. Cada año se pierden en el mundo 4 millones de hectáreas de cultivo por estos procesos, lo que tiene consecuencias socioeconómicas dramáticas para los más de 100 países y más de 1,000 millones de habitantes de las zonas áridas y semiáridas del mundo.

En relación con el cambio ambiental inducido por el hombre se genera un cambio social global propiciado por el aumento de población, el crecimiento económico y el avance tecnológico.

El proceso de mundialización y globalización, a pesar de no estar bien definido, es una de las principales características del conglomerado social y de las fuerzas económicas de finales del siglo XX. El mundo, dividido en varios *mundos* de diferente nivel de desarrollo y conformado por diferentes sistemas humanos (socioeconómicos, políticos, culturales, tecnológicos) se muestra cada vez más interdependiente y globalizado mediante múltiples impulsos de cambios acelerados.

Algunos de ellos son bien visibles, tales como los producidos en el ámbito científico-tecnológico (electrónica, telecomunicaciones, etc.). Otros menos palpables, pero más profundos, se producen en los ámbitos de la economía, la política o las relaciones internacionales de tal manera que favorezcan una tendencia hacia la uniformización del sistema mundial y a su reordenación con una responsabilidad compartida frente a un futuro común de la humanidad. Por eso, frente a la internacionalización de la actividad productiva y a la homogeneización del consumo, se manifiestan nuevas formas de cooperación internacional entre los países desarrollados, en vías de desarrollo y subdesarrollados (JIMÉNEZ HERRERO 1997).

Esta colaboración internacional es necesaria particularmente en los temas ambientales, ya que tanto los modos de producción y consumo de los modelos depredadores de la *riqueza* (consumo opulento), como los de la *pobreza* (subsistencia de población creciente), así como sus interdependencias y relaciones asimétricas, generan un entramado de tensiones ambientales y sociales insostenibles.

Se generaliza así, la conciencia de la *insostenibilidad global*. Porque aunque no sepamos definir *bien qué debe ser sostenible, y cómo hacerlo*, somos mucho más conscientes de los procesos que se están volviendo insostenibles.

## 2. EL NUEVO PARADIGMA AMBIENTAL: EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Aunque los progresos realizados tras la Conferencia de Estocolmo (1972) en el esfuerzo para una mejor protección del medio ambiente fueran incuestionables, lo cierto es que el deterioro del planeta no se pudo contener, ni mucho menos remediar, y al finalizar la década de los ochenta, la humanidad se encontró ante una situación ambiental agravada que se insertaba en un contexto general notablemente más complejo. Paradójicamente, el fin de la Guerra Fría y la superación de la era del bipolarismo dieron paso a una situación internacional en la que, al desvanecerse la confrontación ideológica, se pusieron de manifiesto los síntomas de una crisis más compleja y particularmente más global<sup>3</sup> y que requería afrontar también la construcción de un nuevo orden ecológico internacional que garantizara la preservación y salvaguardia del patrimonio natural de la humanidad. En un mundo en el que las preocupaciones ambientales han pasado al primer plano de la actualidad y en el que las disparidades de desarrollo entre los diversos grupos de estados han adquirido a todas luces unas dimensiones insostenibles, los estados se encontraron claramente confrontados ante un problema de importantes repercusiones, la armonización de las exigencias del desarrollo con los imperativos de la protección del medio ambiente. Se trataba de conciliar estas dos exigencias vitales, superando la aparente contradicción entre las mismas, mediante el logro de un objetivo difícil pero necesario: *el desarrollo sostenible*.

Pero realmente cuando adquiere una mayor significación el principio de *desarrollo sostenible*, es en los trabajos que realiza la Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, respondiendo al encargo de la Asamblea General de la ONU, de elaborar «un programa global para el cambio». El

---

<sup>3</sup> El nuevo orden internacional, que debe de tratar de resolver los difíciles problemas que la humanidad tiene planteados al abordar un nuevo milenio, ha de ser no sólo un orden político (que erradique la violencia y la guerra) sino también un orden económico (que restaure el equilibrio entre el opulento Norte y el empobrecido Sur) y, lo que es más novedoso, un orden ecológico (que garantice la salvaguardia del patrimonio natural de la humanidad).

informe final de esta Comisión, publicado el 20 de marzo de 1987 con el título de *Nuestro Futuro Común* y también conocido como el *Informe BRUNDTLAND*, concede un papel central al concepto de *desarrollo duradero*, entendido como el que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Encierra en sí dos conceptos fundamentales:

- el concepto de «necesidades» en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debe otorgar prioridad preponderante; y
- la idea de limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.

Según explica el propio *Informe BRUNDTLAND*, el desarrollo duradero debe ser un proceso solidario, que permita alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes viven por debajo de las necesidades esenciales humanas y que exija una contención del crecimiento para aquéllos que viven por encima de los medios ecológicamente aceptables. Debe ser también un proceso ilustrado, que sepa sacar el mejor partido ambiental de la evolución tecnológica y que tenga en cuenta que la evolución demográfica debe estar en armonía con el cambiante potencial productivo del ecosistema. Debe ser, finalmente, un proceso equitativo que garantice a todos la capacidad de acceso a los recursos naturales restringidos y que asegure a las generaciones futuras la disponibilidad de los recursos no renovables y la pervivencia de las especies vegetales y animales.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio Ambiente y Desarrollo ha proclamado también el principio del desarrollo sostenible, consagrado como uno de los objetivos fundamentales de la Declaración de Río. El punto de partida de la Declaración es que el «*desarrollo sostenible*» está orientado a garantizar a los seres humanos el derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (Principio 1). En su virtud, se afirma también que la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada (Principio 4), que los países desarrollados reconocen la responsabilidad (primordial) que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible (Principio 7), que los estados deberían reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas (Principio 8) y que los estados deberían cooperar aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas o innovadoras (Principio 9).

El principio del desarrollo sostenible está llamado así a convertirse en el criterio principal para la reorientación de las políticas económicas de los estados a escala universal, regional y local y para el logro de un desarrollo compatible con la preservación del medio ambiente.

### 3. SITUACIÓN MEDIO AMBIENTAL-DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA UNIÓN EUROPEA

El interés ambiental en el espacio de la Comunidad Europea, surge a partir de la década de los setenta, a raíz la Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente celebrada en Estocolmo en 1972, donde se plantea que la expansión económica no es un fin en sí mismo. En este año, los jefes de estado y de gobierno de los distintos estados integrantes de la CE decidieron desarrollar una política medioambiental a nivel comunitario, a pesar de la ausencia en sentido estricto de una clara base jurídica que legitimara una política medioambiental a nivel comunitario. Ello no impidió al Consejo Europeo encargar a la Comisión la elaboración del primer Programa de Acción Medioambiental (1973-76), al cual le siguieron otros cuatro: 1977-81; 1982-86; 1987-92; 1993-2000. La elaboración de estos programas estuvo condicionada a la creciente sensibilidad ecológica de la sociedad como la constatación de la inutilidad de tratar determinados problemas medioambientales desde un prisma meramente nacional. Los PAM contienen líneas de actuación que abarcan, prácticamente, todos los ámbitos de la política medioambiental. Debido a la gran variedad de temas cubiertos, la ambición de los planteamientos y su naturaleza no vinculante, los PAM no han podido ponerse en práctica en su totalidad. Además muchas de sus propuestas han debido de ser abandonadas por su difícil practicabilidad o por la mera oposición de los estados miembros. A pesar de ello, estos programas han servido de base para una extensa legislación, principalmente Directivas y en menor medida Reglamentos, debido a las particularidades de su transposición a los Derechos Nacionales (AGUILAR FERNÁNDEZ 1997).

Estas medidas medioambientales podrían ser divididas en dos etapas:

- la primera abarcaría la legislación aprobada hasta 1981 (1º y 2º PAMs), se caracterizaría por el intento de *corregir, no prevenir*, la contaminación; el control de contaminantes individuales en medios naturales específicos (el llamado enfoque vertical); el énfasis sobre los niveles de *inmisión* (término que se define como los «límites máximos tolerables de presencia en la atmósfera de cada contaminante, aislado o asociado con otros en su caso»), u objetivos de calidad, asociados a la protección de la salud pública, en detrimento de los niveles de emisión (cuantía de cada contaminante vertida sistemáticamente a la atmósfera en un periodo determinado, medida en las unidades de aplicación



que corresponde a cada uno de ellos) y la *consideración del medio ambiente como asunto independiente del resto de las políticas*; y

- la segunda etapa se inicia con el 3° PAM, adquiriendo una significación importante a partir de la década de los noventa. Esta nueva fase se caracterizará por la atención prestada a la *prevención* (plasmada, entre otras cosas, en el desarrollo de tecnologías limpias y en la disminución de la contaminación en el origen); la atención a los efectos sinérgicos de la contaminación, o el análisis de la relación entre distintos contaminantes en distintos medios naturales dentro de un enfoque horizontal; el énfasis en los niveles de emisión y la necesidad de combinar éstos con los de inmisión; y la consideración del medio ambiente como política transversal e integrada en el resto, particularmente a partir del 5° PAM.

### 3.1. El 5° Programa de Acción Medioambiental. Hacia un desarrollo sostenible

Con una vigencia de 1992-2000, a punto de finalizar, su finalidad primordial era preparar la política ambiental comunitaria a los retos del próximo siglo. Este programa representa un momento crucial para la Comunidad, que pretende integrar las preocupaciones medioambientales en la definición y ejecución de las demás políticas sectoriales. El programa ofrece un nuevo enfoque basado en la constatación de tres realidades:

- en primer lugar, que el medio ambiente comunitario pese a las acciones llevadas a cabo hasta ahora sigue deteriorándose;
- en segundo lugar, el modelo actual de desarrollo de determinados sectores de la actividad económica no es sostenible; y
- por último, que los problemas no pueden resolverse únicamente a través de una estrategia legislativa, de ahí, la conveniencia de que tanto las autoridades como la sociedad civil acepten y compartan las responsabilidades en esta materia.

En la elaboración de este programa se tuvieron en cuenta las conclusiones de la *Agenda 21*, de ahí el calificativo de *desarrollo sostenible*, el cual se considera como «el desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente, ni de los recursos naturales, de cuya calidad depende la continuidad de la actividad y el futuro desarrollo de los seres humanos».

El planteamiento que se ha adoptado al elaborar este documento es distinto del que se siguió en el pasado, pues su estrategia es la siguiente:

- se centra en los agentes y actividades que agotan los recursos naturales y causan otros daños al medio ambiente en vez de esperar que surjan los problemas;

- intenta corregir las actuales tendencias y prácticas nocivas para el medio ambiente; y
- su objetivo es modificar las pautas sociales de comportamiento por medio de la participación óptima de todos los sectores de la sociedad con ánimo de compartir la responsabilidad en la conservación de los recursos.

Para obtener resultados tangibles, el programa *prioriza una serie de acciones*, tales como la gestión sostenible de los *recursos naturales*: suelo, agua, espacios naturales y zonas costeras; *la lucha integrada contra la contaminación y la reducción del volumen de residuos*, *la reducción del volumen de residuos*, *la disminución del consumo de energías no renovables*, *la gestión más eficaz del transporte*, (potenciando unos modos de transporte más eficaces y racionales desde el punto de vista ecológico), *el aumento de la calidad del medio ambiente urbano y la mejora de la salud y la seguridad pública*, *insistiendo en la evaluación y la gestión de riesgos industriales*, *la seguridad nuclear y la protección contra las radiaciones*.

El programa selecciona *Cinco Sectores*, por su impacto ambiental y por el papel que en ellos tiene asignado la Comunidad, a los que dirige su actuación:

### 3.1.1. Industria

Su objetivo es crear las condiciones necesarias para mantener el alto nivel de industrialización existente, fomentar la innovación y transformar las exigencias ambientales en ventaja competitiva. Atención especial se otorga al diálogo entre empresas, y a la ayuda a las pequeñas y medianas empresas para lograr una revisión completa de todo el proceso de producción desde el emplazamiento o localización hasta el producto final pasando por la utilización de recursos y energía.

### 3.1.2. Energía

Las preocupaciones se centran en la dificultad de controlar la demanda y su impacto sobre las emisiones de CO<sub>2</sub>, como se puso de manifiesto en la decisión adoptada en 1990 por el Consejo Conjunto de Energía y Medio Ambiente sobre el objetivo de estabilizar las emisiones de CO<sub>2</sub> en los niveles de 1990, lo que ha conllevado la integración del medio ambiente en los programas de energía de la UE (SAVE, Thermie, Joule-Thermie) y la formulación de políticas de energía (sobre todo con la mejora de los instrumentos existentes y el desarrollo de otros nuevos). Los programas también limitan, de forma rentable, las emisiones de contaminantes tradicionales: SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub> (ozono troposférico), debido a las medidas

adoptadas: «sensibilización e incentivos para que la energía se use de forma sostenible y se introduzcan cambios de comportamiento», «programas de rendimiento energético», «programas sobre tecnología», «programas de promoción de energías renovables» y «programas de seguridad nuclear». Se establece asimismo un compromiso de ayuda a los países en vías de desarrollo y de Europa Central y Oriental, dada la naturaleza mundial del problema.

### 3.1.3. Transportes

Los medios de transporte son fundamentales para la distribución de bienes y servicios, el comercio y el desarrollo regional. Junto al de la energía es el que ofrece un panorama más sombrío por la expectativa de una demanda creciente, su alto poder contaminante, pues a él se debe aproximadamente el 60% de las emisiones de CO (monóxido de carbono) y el 25% de las emisiones totales de CO<sub>2</sub> relacionadas con la energía; dentro de esta cifra, el 80% se debe al transporte por carretera (el 45% corresponde a los vehículos particulares y una tercera parte al transporte de mercancías). También procede del transporte por carretera más de la mitad de las emisiones totales de NO<sub>x</sub> y el transporte en general es una de las fuentes principales de compuestos orgánicos volátiles. Además, es el principal generador de ruidos, y en los países donde se dispone de datos resulta ser el causante del 80% de la contaminación acústica.

Una estrategia a favor de un transporte sostenible exige una combinación de medidas tales como:

- una planificación económica y de los usos del suelo más adecuada a nivel local, regional, nacional y comunitario;
- planificación, gestión y utilización más adecuadas de los servicios e infraestructuras de transportes; inclusión de los costes reales de las infraestructuras y del medio ambiente en las políticas y decisiones de inversión y en los costes que recaen sobre el usuario;
- desarrollo del transporte público y mejora de su situación competitiva;
- perfeccionamiento técnico continuo de vehículos y combustibles y promoción del uso de combustibles menos contaminantes; y
- uso de vehículos privados más racional desde el punto de vista ecológico fomentando cambios en las normas y hábitos de conducción.

Coincidiendo con el presente programa, la Comisión ha publicado una amplia comunicación sobre transportes y medio ambiente y la necesidad de un transporte sostenible.

obstáculos que estaban surgiendo para seguir el camino del desarrollo sostenible. En el ámbito de sectores el informe destaca la desigual velocidad de aproximación a los objetivos y, sobre todo, hace hincapié en las dificultades para integrar la política de transportes y energía, por el crecimiento de la población y la tímida incorporación de los costes ambientales en los precios de mercado.

La política de medio ambiente de la UE se planifica en los programas y se materializa en la normativa reguladora de los diferentes sectores o problemas ambientales de los que se hará a continuación un breve resumen.

- *Aguas.* La normativa que se ocupa de ésta ha sido la más antigua y es una de las más completas del sistema de protección ambiental de la Unión. Abarca los distintos tipos de agua: superficie, subterránea, continentales y marítimas, y los sistemas de protección son de tres tipos: prevención en origen, vertidos y calidad.
- *Atmósfera.* La lucha contra la contaminación atmosférica ha sido posterior a la del agua, sin embargo la contaminación de las ciudades, los daños ocasionados en los bosques por la lluvia ácida, la desaparición de la capa de ozono y el efecto invernadero acabaron por imponer su urgencia y necesidad. De la misma forma que respecto de la normativa de las aguas, podemos dividir los controles en tres tipos: emisiones, producto y calidad del aire.
- *Productos químicos.* En la década de los setenta la única preocupación era posibilitar el comercio de productos químicos; a partir del año setenta y cinco se empezó con la protección de los consumidores; y finalmente, en los años ochenta es cuando se inicia un verdadero control de los productos químicos ya existentes y de nueva aparición, para en los noventa acometer el problema de la biotecnología o los cambios genéticos.
- *Residuos.* La diversidad de éstos y la amplitud del problema ha llevado a la Unión a organizar un plan de estrategia global con el propósito de unificar el concepto de residuo y elaborar una lista y una clasificación de los mismos. Las grandes líneas de esta estrategia son: prevención, en la producción con tecnologías limpias y en el consumo con productos reciclables; revalorización, para incentivar su reutilización; optimización de su eliminación, armonización de normas y minimización de efectos contaminantes; y rehabilitación de los lugares contaminados.
- *Fauna y Flora.* Responden a un interés creciente a escala mundial, que se ha concretado en diversos convenios internacionales suscritos por la Unión entre los que destaca el de diversidad biológica firmado en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

#### 4. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN MERCOSUR

Los países integrantes de MERCOSUR, al igual que le resto de América Latina y el Caribe participaron activamente en los debates y resoluciones de la Cumbre de Río, donde llevaron su propio informe titulado *Nuestra Propia Agenda*, donde se planteaba como tema prioritario el desarrollo sostenible, así como las líneas a seguir para conseguir dicho objetivo.

Entre las medidas a adoptar es preciso destacar:

- erradicación de la pobreza;
- aprovechamiento sostenible de los recursos naturales;
- ordenamiento del territorio;
- desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural;
- nueva estrategia económico-social;
- organización y movilización social; y
- reforma del estado.

A su vez, el documento aclara que las líneas maestras de la estrategia están relacionadas entre sí y se refuerzan naturalmente. La instrumentalización parcial no alcanza para conseguir los objetivos. Por tal motivo afirma que, por ejemplo, será muy difícil lograr el manejo racional de los recursos naturales, mientras la mayoría de la población se encuentre en condiciones de pobreza extrema, y para corregir esta situación se requieren nuevas estrategias económico-sociales, las cuales tendrán incidencia sobre las formas de aprovechar los recursos.

Para luchar contra la pobreza también es necesario promover la organización de la sociedad y su movilización tras ese objetivo, y un factor coadyuvante es la democratización de los estados. Así es como se van interrelacionando las distintas líneas maestras de la estrategia con una vinculación causa-efecto. No hay un orden jerárquico entre ellas, pero sí un trabajo coordinado.

La estrategia propuesta se caracteriza por el alcance gradual de sus objetivos, logrado a través del consenso social (CORIA 1997).

Esta preocupación ambiental va a estar presente durante las negociaciones para la conformación de la región económica de MERCOSUR (constituida por los países de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay); de ahí que el Tratado de Asunción (1991) defina, entre sus considerandos, que el «objetivo de constitución

de un mercado común debe ser alcanzado desde el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, y la preservación del medio ambiente [...]» (ib.).

Progresivamente los temas ambientales han teniendo un mayor significado, como se puso de manifiesto en la segunda cumbre presidencial del MERCOSUR celebrada en el *Valle de Las Leñas* (1992), donde se llegó a un «Acuerdo de alcance parcial de Cooperación e Intercambio de Bienes utilizados en la Defensa y Protección del Medio Ambiente» y se dispuso la creación de la *REMA*, Reunión Especializada en Medio Ambiente, que desde entonces celebraría reuniones periódicas y autónomas dentro del Mercado Común.

En la tercera reunión de la *REMA*, se discutió y aprobó un documento titulado «*Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental*». Este documento fue aprobado por el Grupo Mercado Común mediante Res. 10/94 y consta de 11 directrices:

- asegurar la armonización de la legislación ambiental entre los estados parte del Tratado de Asunción, entendiéndose que armonizar no significa el establecimiento de una legislación única (hay que tener en cuenta la legislación existente así como su efectiva aplicación);
- incluir el costo ambiental en el análisis de la estructura de todo proceso de producción;
- garantizar la adopción de prácticas no degradantes del medio ambiente en los procesos que utilizan los recursos naturales;
- asegurar la adopción del manejo sustentable en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a fin de garantizar su utilización futura;
- introducción en los procesos productivos de tecnología apropiadas, tecnologías limpias y de reciclado, y el tratamiento adecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos;
- asegurar un menor grado de deterioro ambiental en los procesos productivos de los productos de intercambio (normas de calidad);
- monitoreo de las actividades que puedan generar impactos ambientales en los ecosistemas compartidos, mediante la armonización de procedimientos legales y/o institucionales;
- estimular la coordinación de criterios ambientales comunes para una negociación e implementación de los actos internacionales de carácter prioritario en el proceso de integración;

- promover el fortalecimiento de las instituciones administrativas, de la educación, de la capacitación, y del flujo de información, para una gestión ambientalmente sustentable; y
- promover el turismo ecológico.

Estas directrices básicas tienen por objeto servir de base a la política ambiental del MERCOSUR y a una gestión conjunta de los estados parte de éste.

Esta preocupación medioambiental va a quedar nuevamente de manifiesto en 1995, cuando el REMA adquiere una mayor categoría adquiriendo el grado de «Subgrupo de Trabajo N° 6 sobre Medio Ambiente» entre cuyas prioridades a analizar figuran:

- adopción de medidas que permitan una ecuación ecuánime en términos de competitividad y protección ambiental entre los estados miembros, promoviendo la inclusión del costo ambiental en el costo total del proceso productivo, sin que ello genere ventajas o desventajas comparativas entre los distintos miembros;
- la incorporación en la legislación común de las normas voluntarias de gestión ambiental, serie ISO 14,000;
- el diseño, desarrollo y puesta en marcha de un sistema de información ambiental entre los estados parte; y
- la adopción y formalización de un sello verde o *eco-etiqueta* uniforme en todo el MERCOSUR.

Finalmente se propuso la adopción de un documento legal común, cuyo plazo original para ser concretado era octubre de 1996, el cual fue sucesivamente prorrogado.

Este propósito se tradujo en un documento impulsado por la República Federativa de Brasil que se constituiría formalmente como «Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre medio ambiente».

El acuerdo entre los estados parte para la suscripción de este Protocolo es muy difícil, por una parte en la relación Argentina-Brasil, y por otro lado, la escasa consolidación de esta política en los distintos estados, a pesar de haberse creado distintas instituciones, así como reglamentaciones ambientales.

Por otra parte el nivel de participación de los países del MERCOSUR en los distintos Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMMA) es importante, aunque uno de los problemas que se plantean para su aplicación es la falta

de una financiación internacional suficiente que permita garantizar su cumplimiento y complemente los esfuerzos financieros nacionales. Por ejemplo, el *Convenio Ramsar* concede pequeñas subvenciones destinadas a la conservación y uso racional de las tierras húmedas.

En cuanto al *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (CDB), los países han adoptado criterios diferentes para su aplicación. Brasil, por ejemplo, estableció un Programa Nacional sobre la Diversidad Biológica en 1994. El Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables (IBAMA) tomó a su cargo la gestión de 165 departamentos de conservación de recursos en diferentes ecosistemas, que comprenden 39 parques nacionales, 24 reservas biológicas, 21 estaciones ecológicas, 46 bosques nacionales.

Respecto al *Protocolo de Montreal*, se ha logrado reducir considerablemente el consumo y la producción de sustancias nocivas para el ozono, aunque no en la misma proporción en todos los países. La producción anual de estas sustancias disminuyó en Argentina de 5574 a 1050 toneladas y en Brasil de 10,218 a 9,434 durante 1986-1996.

La incorporación a Convenios Internacionales así como las medidas tomadas en los distintos países, han contribuido a detener la degradación medioambiental, aunque ésta continúa estando presente, particularmente en el retroceso del bosque natural en la cuenca del Amazonas, (aunque éste ha disminuido considerablemente desde 1990), debido particularmente a la extensión del sector agrícola, con prácticas inadecuadas que generan una degradación del suelo así como importantes procesos erosivos; a la tala (12.5%), y a la construcción de infraestructuras (3.5%).

Sin embargo, también hay que tener en cuenta que el tiempo transcurrido aún es insuficiente para determinar si las medidas adoptadas han resultado eficaces. Un primer análisis indica que la gestión ambiental sigue centrándose en una concepción sectorial, sin que se haya logrado integrarla de manera coherente y explícita en las estrategias sociales y políticas. La falta de financiación, de tecnología, de personal y de capacitación y, en algunos casos, la existencia de regímenes jurídicos demasiado amplios y complejos son los problemas más comunes.

Respecto al cumplimiento de los distintos AMMA es preciso superar los numerosos obstáculos que se oponen a una realización más eficaz, entre ellos:

- la falta de financiación;
- la necesidad de transferir la tecnología apropiada para que sea posible poner en práctica los AMMA;



- la ausencia de leyes nacionales que exijan el cumplimiento de los AMMA;
- la falta de instituciones que apliquen los AMMA; y
- los sistemas deficientes para vigilar el cumplimiento de los AMMA, o la inexistencia de tales sistemas.

El orden de prioridad de las medidas de política en los sectores clave es el siguiente:

- bosques y aprovechamiento de la tierra:
  - detener la degradación forestal y de tierras;
  - implantar y hacer cumplir políticas nacionales para planificar el aprovechamiento de la tierra;
  - elaborar y poner en práctica instrumentos económicos para promover la ordenación sostenible de los recursos forestales y la agricultura, especialmente en los ecosistemas débiles; y
  - elaborar y poner en práctica instrumentos jurídicos para resolver los problemas de tenencia de la tierra y de ese modo reducir las demandas sobre los recursos forestales y del suelo;
- el medio urbano:
  - crear incentivos económicos para la implantación de tecnologías más limpias, especialmente en el caso de las industrias pequeñas y medianas;
  - hacer cumplir la planificación urbana a fin de evitar que las ciudades continúen extendiéndose en forma descontrolada, crear sistemas de transporte más eficientes y desalentar el uso de los vehículos privados;
  - establecer instrumentos económicos para reducir la generación de desechos de fuentes domiciliarias e industriales y mejorar la infraestructura sanitaria; y
  - elaborar estrategias en materia de educación e información para promover patrones de consumo sostenibles.
- el medio ambiente costero y marino:
  - elaborar y poner en práctica un sistema de zonificación costera para reducir las exigencias que pesan sobre las zonas litorales como consecuencia del uso intensivo de la tierra (derivado del turismo, la acuicultura, la pesquería artesanal y otras industrias).

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR FERNÁNDEZ, S.

- 1997 *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea.* Madrid: Alianza Universidad.

BERTUCCI, R., E. CUNHA Y OTROS

- 1996 *Mercosur y Medio Ambiente.* Buenos Aires: Ciudad Argentina.

COMISIÓN EUROPEA

- 1995 «El Medio Ambiente en la Unión Europea». Informe para la revisión del V Programa de Acción sobre el medio ambiente. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

- 1997 «Hacia un desarrollo sostenible». Informe de aplicación y plan de actuación de la Comisión Europea sobre el Quinto Programa de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

CORIA, S., L. DEVIA Y E. GAUDINO

- 1997 *Integración, desarrollo sustentable y medio ambiente.* Buenos Aires: Ciudad Argentina.

JIMÉNEZ HERRERO, L. M.

- 1997 *Desarrollo sostenible y Economía Ecológica.* Madrid: Síntesis.

JUSTE RUIZ, J.

- 1999 *Derecho Internacional del Medio ambiente.* Madrid: McGraw-Hill.

VALLS, M.

- 1999 *Derecho Ambiental. Los grandes problemas ambientales que enfrenta la Argentina a fin de siglo.* Buenos Aires: Ciudad Argentina.