

Recepción: 04/05/2016

Aceptación: 11/07/2016

DOI: <http://dx.doi.org/10.22187/rfd2016210>**Violeta S. Radovich**✉

## Reflexiones sobre el rol del Mercosur en la protección ambiental de los recursos acuáticos y marinos

*Thoughts on the role of Mercosur in the environmental protection of aquatic and marine resources*

*Reflexões sobre o papel do Mercosul na proteção ambiental dos recursos aquáticos e marinhos*

**Resumen:** *El presente artículo reflexiona sobre el rol que el Mercado Común del Sur (en adelante, MERCOSUR) podría desarrollar en lo concerniente a la protección jurídica ambiental de los recursos acuáticos y marinos. En primer lugar, se analiza el estado de situación de la regulación vigente a nivel general que ha dictado el MERCOSUR. En segundo lugar, se focaliza en la regulación ambiental y específicamente en la de los recursos acuáticos y marinos que ha producido el MERCOSUR. En relación con la regulación de los recursos acuáticos, a continuación se estudia la normativa correspondiente a la Cuenca del Plata, ya que ocupa un espacio geográfico similar al del MERCOSUR.*

*La hipótesis sostiene que el MERCOSUR como institución ha avanzado algunos pasos en la regulación de la protección ambiental en general, especialmente con la sanción del Acuerdo del Medio Ambiente, pero resta todo el camino por recorrer en cuanto a la protección específica ambiental de los recursos tanto acuáticos como marinos.*

**Palabras clave:** *MERCOSUR, recursos, acuáticos, marinos, ambiental, regulación, integración*

**Abstract:** *This article addresses the role that the Southern Common Market*

✉ CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

✉ [violetaradovich@derecho.uba.ar](mailto:violetaradovich@derecho.uba.ar)

(hereinafter referred to as “MERCOSUR”) could assume concerning the legal environmental protection of aquatic and marine resources. Firstly, the current state of general regulations in force issued by MERCOSUR is analyzed. Secondly, the article focuses on environmental regulations adopted by MERCOSUR, specifically those pertaining to aquatic and marine resources. Then, the regulatory framework of the Río de la Plata Basin is analyzed in connection with the regulation of aquatic resources, since the geographical area of this basin is similar to that of MERCOSUR.

The hypothesis is that MERCOSUR, as an institution, has made some strides in the regulation of overall environmental protection, especially with the creation of the MERCOSUR Framework Agreement on the Environment; however, there is still a long road ahead when it comes to specific environmental protection of both aquatic and marine resources.

**Key words:** MERCOSUR, resources, aquatic, marine, environmental, regulation, integration

**Resumo:** Este artigo reflete sobre o papel que o Mercado Comum do Sul (dora-vante MERCOSUL) poderia desenvolver em matéria de protecção jurídica ambiental dos recursos aquáticos e marinhos. Em primeiro lugar, o estado de coisas do nível geral de corrente que emitiu o regulamento do MERCOSUL é analisada. Em segundo lugar, ele se concentra em regulação ambiental e recursos aquáticos e marinhos especificamente lade produziu dentro do Mercosul sobre a regulação dos recursos hídricos, em seguida, os regulamentos relevantes para a Bacia do Rio da Prata é estudado, como Ela ocupa uma área geográfica semelhante à do bloco.

A hipótese sustenta que o Mercosul como uma instituição deu alguns passos na regulação da protecção do ambiente em geral, especialmente com a sanção do Acordo de Meio Ambiente, mas permanece todo o caminho a percorrer em termos de protecção ambiental específica de recursos tanto aquática e marinha.

**Palavras-chave:** MERCOSUL, recursos, água, marinho, ambiente, regulação, integração

## Introducción

Luego de una breve referencia a conceptos institucionales del Mercado Común del Sur (en adelante, MERCOSUR), se analizan los avances que el MERCOSUR como institución ha realizado en general en materia ambiental y en especial, en cuanto a la protección tanto de los recursos acuáticos como marinos.

A continuación, se analizan las regulaciones vigentes sobre la protección ambiental de los recursos acuáticos en la Cuenca del Plata para analizar si pueden extraerse aportes de esta experiencia para ser aprovechados por el MERCOSUR. Se estudia la regulación de los recursos acuáticos en la Cuenca del Plata debido a que ocupa una región geográfica similar a la del MERCOSUR y debido a la transición entre las aguas estuarinas y las marinas de la Cuenca, ya que vuelca en promedio unos 23.000 m<sup>3</sup> de agua por segundo en el océano Atlántico, de los cuales un 97% lo aportan los ríos Paraná y Uruguay (Menéndez y Re, 2005). Asimismo, el Río de la Plata, además de ser el cuerpo de agua más ancho de Latino América –llega a los 230 km en la desembocadura–, es un sistema fluvio-marino casi único en el mundo (MÉNDEZ et al, 1997). Esta naturaleza hace de él un ambiente acuático altamente complejo, similar al Estuario y el Golfo de Saint Lawrence en la costa atlántica canadiense. (Capaldo, 2009). Es por esto que el Tratado del Río de la Plata incluye en su regulación también a su frente marítimo. Asimismo, otros Tratados regulatorios de la Cuenca del Plata incluyen disposiciones de tratados que regulan los recursos marinos y otros incluyen directamente la regulación de recursos marinos. Finalmente, se señalan los puntos sobre los que el MERCOSUR podría realizar un aporte en la protección de estos recursos.

En el presente artículo se utilizó una triangulación metodológica. En primer lugar, la metodología se basó en el método de observación documental que consiste en obtener información mediante la percepción selectiva, ilustrada e interpretativa de un fenómeno determinado. Los datos recogidos fueron secundarios - análisis de registros escritos, tales como legislación dictada en el ámbito de la Cuenca del Plata, por el MERCOSUR y doctrina.

En segundo lugar, y atento a la temática del presente, se utilizó el método de comparación descriptivo y normativo, ya que se analiza la legislación de la Cuenca del Plata al respecto.

En cuanto a la delimitación espacial, se focalizó en el ámbito regional del MERCOSUR, y específicamente en la legislación dictada por el MERCOSUR como institución. El objetivo del presente artículo no consiste en estudiar las normas nacionales dictadas por los países del MERCOSUR.

En relación con la delimitación temporal, debido a que el MERCOSUR se constituyó en el año 1991 se analizan los instrumentos legislativos dictados desde ese momento. Con respecto a la legislación regional dictada en el ámbito de la Cuenca del Plata, data de mayor antigüedad, se analiza desde el año 1969 en adelante.

En relación con la obtención de los datos, el trabajo se dividió en tres etapas:

*a) Fase exploratoria:* En un primer momento se recopilaron las normas jurídicas ambientales dictadas por el MERCOSUR. Estos datos cualitativos recogidos fueron secundarios, ya que se obtuvieron a través del análisis de registros escritos.

A tal fin se utilizó el buscador jurídico disponible en la página de Internet del MERCOSUR, además de la doctrina que se consultó en una universidad pública y en un instituto de investigación.

En un segundo momento se recopiló la normativa ambiental relativa a la protección de los recursos acuáticos y marinos en la Cuenca del Plata.

*b) Fase descriptiva:* Posteriormente, la información recogida en la etapa anterior fue clasificada y analizada.

*c) Fase analítica:* Por último, el análisis de los documentos recogidos en la fase exploratoria tuvo por objeto comparar la regulación producida por el MERCOSUR en cuanto a la protección de los recursos acuáticos y marinos con la producida en la Cuenca del Plata para rescatar los lineamientos generales que podría tomar al MERCOSUR.

## EL MERCOSUR

El MERCOSUR es un mercado de integración regional, consiste en una zona de libre comercio y se encuentra en estado de unión aduanera imperfecta (Moya Domínguez, 2006). El MERCOSUR fue conformado en un primer momento por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República Oriental del Uruguay y la República del Paraguay mediante el Tratado de Asunción. Luego se han incorporado la República Bolivariana de

Venezuela y el Estado plurinacional de Bolivia, ésta última se encuentra en proceso de adhesión.

Consani y Servi (1999) sostienen que el factor político es el factor esencial de cualquier proceso de integración y señalan que durante muchas décadas, los latinoamericanos hemos buscado el camino superestructural, creando demasiadas instituciones pero haciendo muy poca integración. Los autores señalan que es necesario definir qué identidad latinoamericana se está construyendo, a lo que podría agregarse que dicha identidad esté conformada por la protección de los recursos acuáticos y marinos.

Las fuentes derivadas del MERCOSUR son establecidas en el artículo 2º del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR- Protocolo de Ouro Preto (en adelante, POP), éstas son las decisiones del Consejo de Mercado Común (en adelante, CMC), las resoluciones del Grupo Mercado Común (en adelante, GMC) y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (en adelante, CCM). En los artículos 41 apartado III y 42 del POP se reconoce el carácter obligatorio de estas fuentes derivadas.

### **La problemática del MERCOSUR**

La doctrina en general coincide en que la principal problemática que enfrenta el MERCOSUR es la ausencia de supranacionalidad. Es decir, al no haber delegación de competencias, no hay efecto directo ni primacía del ordenamiento jurídico comunitario. En este sentido, Moreira (2012) alude que ya que los Estados Parte no han delegado en instituciones centrales ninguna de sus competencias soberanas, se debe lograr el acuerdo de todos los representantes de los Estados Parte para adoptar una disposición normativa en los órganos del sistema, que luego en su mayor parte debe ser internalizado en el derecho interno de los países integrantes del sistema. En el mismo sentido, Pérez Otermin (1995) sostiene que “el criterio que ha imperado, pero por cierto no unánimemente deseado, ha sido y lo sigue siendo, incluso en el Protocolo de Ouro Preto, el negarle al proceso de integración el menor viso de supranacionalidad”. En otras palabras, ante la falta de delegación de competencias, el MERCOSUR se mantiene en el plano intergubernamental y al no producirse legislación supranacional no hay efecto directo ni primacía de las normas mercosureñas. Sin embargo, Didier Operti (1997) sostiene que el MERCOSUR no es absolutamente intergubernamental porque tanto en el Protocolo de Ouro Preto como en el Protocolo de Brasilia se “reconoce que

ciertos actos tienen imperio sobre los cuatro países, aunque hayan dimanado de uno de los órganos del MERCOSUR”.

Si bien el artículo 2º del POP declara el carácter obligatorio de las decisiones, resoluciones y directivas, establece que cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país, por lo que queda librada a la decisión de cada Estado Miembro, incorporar o no dichas normas a su derecho interno. Moreira sostiene que esto se torna aún más complejo debido al tipo de organización federal de la mayoría de sus Estados Partes, en donde puede presentarse superposición de la jurisdicción federal, con las provinciales o estatales y locales.

### **La variable ambiental en el MERCOSUR**

El MERCOSUR abarca casi trece millones de kilómetros cuadrados de una región rica en biodiversidad, tanto en especies y variación genética como en ecosistemas. Se estima que contiene más del cuarenta por ciento de las especies vegetales y animales del planeta, reservas de agua dulce, bosques y dos océanos (Moreira, 2012).

En términos generales y ya desde 1967, a través del Grupo de expertos sobre los aspectos científicos de la protección del medio marino (en adelante, GESAMP por su sigla en inglés), la comunidad científica tomó registro del doble rol que desempeñan los océanos y sus costas como proveedores de recursos naturales y de servicios ambientales, merced a una investigación basada en 100 estudios realizados durante las dos últimas décadas, se estima que el valor global de los bienes y servicios provistos por los ecosistemas marinos y costeros ronda los U\$S 23 trillones por año, casi el Producto Bruto Nacional de todos los Estados del planeta (Capaldo, 2009a).

La hipótesis de este trabajo sostiene que el MERCOSUR ha avanzado algunos pasos en la regulación de la protección ambiental en general, especialmente con la sanción del Acuerdo del Medio Ambiente, pero resta todo el camino por recorrer en cuanto a la protección específica ambiental de los recursos tanto acuáticos como marinos.

El Tratado de Asunción en ninguno de sus artículos se refiere de manera expresa a la protección del ambiente, pero sí se la menciona en el tercer párrafo del preámbulo:

... ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprove-

chamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente<sup>1</sup>, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio...

A continuación se analizará en orden cronológico el recorrido seguido por el MERCOSUR en la regulación jurídica de la protección ambiental, teniendo en cuenta los Capítulo 17 y 18 de la Agenda 21 que están destinados respectivamente a la protección de los recursos acuáticos y marinos, requieren nuevos enfoques integrados y precautorios a la gestión de estos recursos a nivel regional como es el caso del MERCOSUR, además de a nivel nacional y global.

### **Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA)**

En la segunda cumbre presidencial del MERCOSUR que tuvo lugar en Las Leñas, República de Argentina en el año 1992 se resolvió crear la Reunión Especializada en Medio Ambiente (en adelante, REMA), mediante la Resolución N° 22/92/GMC. Los objetivos generales de la REMA, consistieron en la formulación de recomendaciones al GMC, el órgano ejecutivo del MERCOSUR, tendientes a asegurar una adecuada protección del ambiente en el marco del proceso de integración. Los objetivos específicos fueron contribuir a establecer en materia ambiental condiciones adecuadas de competitividad entre los Estados partes y adecuada competitividad externa de los productos originarios del MERCOSUR. Al analizar la redacción de los objetivos, se desprende que no están centrados en la cuestión ambiental sino en la cuestión económica de competitividad. Es decir, no se vislumbra la autonomía de la variable ambiental.

En la Resolución 62/93/GMC se propuso un cronograma de eliminación de las restricciones no arancelarias, entre las que se encontraba la desprotección ambiental. Sin embargo, finalmente se aprobó la propuesta argentina que sostenía que la eliminación debería asimilarse a la armonización con base en el Tratado de Montevideo de 1980 que establece que ninguna disposición del Tratado será interpretada como impedimento para la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas, entre otras, a la protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales. Se identificaron actos internacionales ambientales considerados prioritarios con relación a la temática de

los recursos acuáticos y marinos que nos ocupa, la Convención de Biodiversidad, la Convención RAMSAR sobre Humedales y la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (Devia, 1998).

En la segunda reunión que se realizó en Buenos Aires en 1994, la República Argentina presentó un documento sobre Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental, aquí comienza a vislumbrarse un cambio de paradigma y un enfoque en la autonomía de la variable ambiental. Asimismo en esa reunión, se elaboró una Recomendación acerca de la necesidad de concretar mecanismos legales para regular aquellas actividades que pueden generar impacto ambiental en los ecosistemas compartidos. En la tercera reunión, realizada en Brasilia también en 1994, se aprobó el documento mediante la Resolución 10/94/GMC. En los considerandos de la Resolución se hace referencia a la necesidad de formular y proponer directrices básicas en materia de política ambiental, que contribuyan al desarrollo de una gestión conjunta de los Estados Parte en el ámbito del MERCOSUR. En el documento se mencionan las siguientes once directrices:

1) Armonizar las legislaciones ambientales en los cuatro Estados, aunque se aclara que la armonización no implica la sanción de una legislación única.

2) Asegurar condiciones ecuanímes de competitividad entre los Estados para incluir el costo ambiental en el análisis de la estructura del costo total de cualquier proceso productivo.

3) Garantizar prácticas no degradantes del ambiente.

4) Asegurar el manejo sostenible en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

5) Adoptar obligatoriamente la autorización ambiental, uno de esos instrumentos será la evaluación de impacto ambiental.

6) Asegurar la minimización y/o eliminación de contaminantes a partir del desarrollo y adopción de tecnologías apropiadas, limpias y de reciclaje. Asegurar el adecuado tratamiento de los residuos sólidos líquidos y gaseosos.

7) Asegurar el menor grado de deterioro ambiental en los procesos productivos regionales y en los productos de intercambio.

8) Armonizar los procedimientos legales y/o institucionales para la autorización ambiental y el monitoreo de actividades que puedan ocasionar impactos ambientales en ecosistemas compartidos.

9) Estimular los criterios ambientales comunes para la negociación e implementación de actos internacionales prioritarios en el proceso de integración.

10) Fortalecer las instituciones para una gestión ambientalmente sostenible mediante el aumento de la información para la toma de decisiones, la me-



jora de la capacidad de evaluación, el perfeccionamiento de las instituciones de enseñanza, capacitación e investigación.

11) Desarrollar el turismo intraregional con equilibrio ambiental.

### **Subgrupo de trabajo 6 “Medio Ambiente”**

Más adelante, en 1995 la Resolución MERCOSUR 38/95/GMC sobre pautas negociadoras de trabajo, reuniones especializadas y grupos ad hoc, convirtió a la REMA en el Subgrupo de Trabajo 6 “Medio Ambiente” (en adelante, SGT N° 6).

Entre los objetivos del Subgrupo se establecieron: competitividad y medio ambiente, temas sectoriales, instrumento jurídico de ambiente en el MERCOSUR y Sistema de información ambiental (SIAM).

Asimismo, dentro de esta Resolución se creó el Subgrupo de Trabajo N° 2 sobre Minería, donde se estableció la realización de un estudio comparativo de las legislaciones nacionales que abarcara entre otros temas, la legislación minera y el ambiente.

### **Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente**

En su VI Reunión el SGT N° 6 aprobó la Recomendación N° 4/97 por la que elevó al GMC un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente. El GMC lo devolvió al SGT N° 6, que siguió examinando el tema, hasta que aprobó la Recomendación N° 01/01, la cual fue aprobada por el CMC como Decisión CMC N° 02/01 Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, el Acuerdo entró en vigor en 2004.

Desde el análisis del Preámbulo de este instrumento se vislumbra la autonomía de la variable ambiental, ya que no se hace referencia a ésta atada al desarrollo económico: “Resaltando la necesidad de cooperar para la protección del medio ambiente y la utilización sustentable<sup>2</sup> de los recursos naturales, con vistas a alcanzar una mejor calidad de vida y un desarrollo económico, social y ambiental sustentable”.

Se reafirma el compromiso con los principios enunciados en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (art. 1). Se establece que en la promoción de la protección al ambiente se deberán coordinar las políticas sectoriales (art. 3 a). Es decir que con base en este artículo, se puede demandar la coordinación de las políticas sectoriales sobre la protección ambiental de los recursos acuáticos y marinos, así como también con

base en el art. 6 n) que establece que se deben desarrollar acuerdos sectoriales en temas específicos, conforme sea necesario para la consecución del objeto de este Acuerdo. Se puede concluir que esta demanda también estaría en línea con el Anexo del Acuerdo que enumera las áreas temáticas, la primera es la gestión sustentable de los recursos naturales, y dentro de ésta se menciona a los recursos hídricos, las áreas protegidas y la diversidad biológica. Se podría sostener que en lugar de haber hecho referencia sólo a los recursos hídricos, se debería haber mencionado también a los recursos costeros y marinos, como se hace en el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales, firmado en 2001, que no ha entrado en vigor que será analizado más adelante.

El objeto del Acuerdo sobre Medio Ambiente es el desarrollo sustentable y la protección del ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población (art. 4).

Se establecen los principios generales de la cooperación ambiental entre los Estados miembros del MERCOSUR que consisten en cumplir los acuerdos internacionales, adoptar políticas comunes para la protección del ambiente, conservar los recursos naturales, promover el desarrollo sustentable, realizar presentaciones conjuntas e intercambiar información sobre las posiciones nacionales en los foros internacionales (art. 5).

El Acuerdo sobre Medio Ambiente legisla sobre la etapa preventiva y precautoria del derecho ambiental, es decir la etapa previa al daño ambiental cuando se intenta evitarlo. Sin embargo, sólo se enuncian los principios ambientales, no se dispone su directa aplicación, como podría hacerse en el caso del principio de precaución mediante la prohibición por ejemplo de las actividades extractivas hidrocarburíferas en ciertas zonas marinas mediante la instrumentalización de las áreas protegidas. La prohibición directa de ciertas actividades es una aplicación del principio de precaución admitida a nivel internacional debido a que no hay certeza científica de que estas actividades puedan desarrollarse en perfecto cuidado del ambiente, por lo que se aplica este principio establecido en el artículo 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

En este sentido, el Protocolo de Madrid sobre Medio Ambiente al Tratado Antártico directamente prohíbe la explotación de los recursos minerales (art. 7º). La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (en adelante, UICN) elaboró categorías de áreas protegidas, una de las catego-

rías son los parques nacionales, donde la IUCN plantea que la actividad extractiva hidrocarburífera y minera debe estar prohibida<sup>3</sup>.

La UICN define a las áreas protegidas de la siguiente manera:

...aquellas superficies de tierra y/o mar especialmente consagradas a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales, asociadas y manejadas a través de medios jurídicos y otros medios eficaces<sup>4</sup>.

El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR promueve en varios de sus artículos la evaluación de impacto ambiental, pero no define su contenido. En este sentido, teniendo en cuenta las diferencias culturales podría tenerse en cuenta la definición que se da en el ámbito regional europeo en el Convenio Espoo de 1991 sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en el contexto transfronterizo que es la siguiente: "...un procedimiento nacional destinado a evaluar el probable impacto que una actividad propuesta tendrá en el medio ambiente" (art.1.6). Asimismo, en el Protocolo sobre Evaluación Estratégica Ambiental de Kyiv de 2003 se define a la evaluación de impacto ambiental estratégica sobre recursos transfronterizos de la siguiente manera: ...la evaluación de los efectos probables sobre el medio ambiente, incluida la salud, que comprenda la delimitación del ámbito de un informe medioambiental y su elaboración, la puesta en marcha de un proceso de participación y consulta del público y la toma en consideración, en un plan o un programa, del informe medioambiental y de los resultados de ese proceso. (art. 2.6.).

El Acuerdo Marco consta de un Protocolo Adicional en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales, firmado en 2001, pero que ningún Estado miembro ha ratificado aún. El objeto del Protocolo es prestar cooperación recíproca y asistencia cuando se produzca una emergencia que tenga consecuencias efectivas o potenciales en el ambiente (art. 2º).

Este Protocolo también sería aplicable a los recursos marinos, acuáticos y costeros ya que en el formulario que figura de Anexo al Protocolo se establece como opciones de consecuencias ambientales la contaminación de aguas potables o subterráneas y como opciones de ecosistemas afectados a los "costeros/marinos" y a los "ríos/lagos".

## **La regulación sobre la protección ambiental de los recursos acuáticos en el mismo ámbito geográfico del MERCOSUR**

Los cuatro Estados miembros originarios del MERCOSUR están surcados por la Cuenca del Plata, una de las cuencas hidrográficas transfronterizas más importantes del mundo y la segunda en importancia del continente americano. Además, los cuatro Estados están apoyados sobre el mismo acuífero Guaraní (Capaldo, 2007).

Los siguientes son los convenios regionales aplicables en la Cuenca del Plata que regulan sobre la protección de los recursos acuáticos:

1) Convenio de Cooperación entre Argentina y Uruguay para prevenir y luchar contra incidentes de contaminación del medio acuático producidos por Hidrocarburos y sustancias perjudiciales (COOP. e/ARG y UR 1987, Ley 23.829/90)

Las tareas preventivas de contaminación en este Convenio se centran en el aumento de las medidas de seguridad (art. 5). Asimismo, el Convenio cuenta con un anexo que figura en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo de 1973, por el cual se faculta a las partes a establecer áreas críticas (costeras, fluviales o marítimas) que sean ecológicamente sensibles o de alto riesgo a incidentes de contaminación, se establece que cuando se encuentren involucradas estas áreas, se incrementarán las tareas preventivas y de lucha para su preservación (art. 11.2). Asimismo, se establece que cuando un incidente de contaminación amenace o afecte directamente las áreas críticas previstas en sus respectivos planes de contingencia, la Parte no actuante podrá adoptar las medidas precautorias que estime conveniente (art. 15).

Es decir, que este Convenio permite actuar preventiva y precautoriamente al designar áreas críticas y cobra relevancia en este momento que está comenzando la licitación de las zonas de exploración y explotación de petróleo y gas en el mar en la República Oriental del Uruguay y en la República Argentina.

2) Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra sobre Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná y sus 6 Protocolos Adicionales (Ac. de la Hidrovía, 1992).

Los Estados Parte son Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Se establece la definición de Zonas Especiales que son aquellas zonas de la Hidrovía en la cual están prohibidas las descargas de cualquier tipo que pudieran causar daños al ambiente (art. 82 j).

De este Acuerdo interesa especialmente el Protocolo 2 sobre navegación y seguridad que introduce normas sobre prevención de la contaminación de las aguas desde buques. Requiere la contratación de una póliza de seguros contra incidentes de contaminación (art. 83). (Capaldo, 2009).

3) Acuerdo Latinoamericano de Viña del Mar 1992 sobre Control de buques por el Estado Rector del Puerto.

Por medio de este Acuerdo, los Estados parte se comprometen a exigir en sus respectivos puertos los recaudos de seguridad y protección marítima impuestos por los siguientes convenios internacionales: Convención Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar (SOLAS 74/78), Convención Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 73/78) y Convención de Responsabilidad Civil por Daños de Contaminación por Hidrocarburos de 1969 (CLC 1969) (Capaldo, 2009a).

4) Tratado de la Cuenca del Plata, 1969.

Sus signatarios son Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay. Su principal objetivo es promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca, así como de sus áreas de influencia directa y ponderable (art. 1). A pesar del año en que fue negociado, ya consagraba el principio de responsabilidad intergeneracional. A tal fin los Estados Parte se comprometen, entre varios otros objetivos, a preservar y fomentar la vida animal y vegetal de la cuenca (art. 1. c) y desarrollar acciones colectivas dentro del respeto al derecho internacional y según la buena práctica entre naciones vecinas y amigas (art. 5).

5) Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, 1973.

Suscripto por Argentina y Uruguay, los artículos 47 a 52 contienen normas concretas sobre prevención de la contaminación. En este sentido, los Estados se comprometen a aplicar sanciones severas, a dictar normas, a adoptar las medidas que indiquen los convenios internacionales sobre esta materia y a intercambiar información.

Cada Parte será responsable frente a la otra por los daños inferidos como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las actividades de las personas domiciliadas en su territorio.

El art. 78 prohíbe en una zona determinada por el Convenio que comprende una línea imaginaria desde Punta del Este a otra línea imaginaria a Punta Rasa del Cabo Antonio en la República Argentina, el vertimiento de hidrocarburos provenientes de cualquier acción que tenga efectos contaminan-

tes, es decir que en esta zona no podrían instalarse plataformas marinas de extracción de hidrocarburos y es una importante medida precautoria.

6) Tratado del Río Uruguay, 1975.

Se trata de otro convenio negociado entre Argentina y Uruguay que contiene normas sobre contaminación en los artículos 40 a 43, muy similares a las del Tratado anterior.

7) Acuerdo de Cooperación Ambiental, 1996.

El Acuerdo, celebrado por la Argentina y Brasil dentro del marco de la Cuenca del Plata, prevé un escenario de intensa cooperación ambiental en los temas enumerados en el Anexo A. Entre esos temas están las hidrovías y cuencas hidrográficas, con el fin de proteger los recursos ambientales y los ecosistemas pasibles de interferencia en función de los proyectos en desarrollo. En el caso de la HIDROVÍA Paraná-Paraguay y de la HIDROVÍA Tieté-Paraná, esa cooperación tendrá en cuenta las previsiones en materia de impacto ambiental ya acordadas o a acordarse por las respectivas Comisiones de Coordinación. También figuran las áreas transfronterizas y la conservación del medio marino: promover la cooperación para la conservación del medio marino, particularmente en cuanto a la contaminación de las zonas costeras por fuentes terrestres. En todos los casos, se procederá en función del inventario de las decisiones y recomendaciones sobre medio ambiente alcanzadas en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata.

Éste es un Acuerdo relevante debido a que Brasil hace años explota hidrocarburos en la denominada presal. En este sentido, con respecto a la protección ambiental de los recursos marinos, aparte de la contaminación generada por fuentes terrestres y aquella generada por los buques, cobra relevancia la contaminación generada por las denominadas plataformas de extracción de hidrocarburos en el mar, que cada vez se expanden más en nuestra región (Radovich, 2011 y Radovich, 2012).

La misión del MERCOSUR en el área de la protección de los recursos acuáticos y marinos sería de relevancia ya que el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (en adelante, PNUMA), no ha desarrollado en nuestra región el Programa sobre Mares Regionales, que sin embargo desarrolla en casi todos los mares del resto de los continentes. El Programa cubre las siguientes dieciocho regiones costeras y marinas: el Antártico, el Ártico, el Báltico, el Mar Negro, Caspio, África de Este, Asia del Este, Noreste Atlántico, Noreste Pacífico, Noroeste Pacífico, Pacífico, Mar Rojo y Aden, Área

del Mar ROPME, Océanos del Sur Asiático, Sudeste Pacífico, África del Este y el Mar Caribe<sup>5</sup>.

## Conclusiones

Se podría sostener que el MERCOSUR ha realizado ciertos avances sobre la regulación de la protección ambiental en general, el primero es el cambio de paradigma en el tratamiento de la variable ambiental ya que en el Acuerdo sobre Medio Ambiente y desde antes ya en las Directrices sobre Política Ambiental se toma en cuenta la autonomía de la variable ambiental, ya no enfocada sólo en su papel para permitir el desarrollo económico.

El Acuerdo sobre Medio Ambiente que entró en vigor en 2004 se constituye como un avance. Sin embargo, en lo que respecta la protección de los recursos marinos específicamente, ni siquiera se los enumera en las áreas temáticas del Anexo, aunque sí se enumera a los recursos hídricos. Esta omisión se salva en el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales que no ha entrado en vigor donde sí se enumera específicamente a los recursos marinos. Con base en los artículos 3 a), 6 n) del Acuerdo y en su Anexo podría demandarse la coordinación de las políticas sectoriales acuáticas y marinas. Estas políticas deberían delinear las herramientas preventivas y precautorias del derecho ambiental, entre éstas los alcances y contenidos mínimos de la evaluación de impacto ambiental en el caso de los recursos transfronterizos acuáticos y marinos y el régimen de las áreas protegidas, donde directamente podría prohibirse el desarrollo de ciertas actividades con base en el principio de precaución. Con respecto a la evaluación de impacto ambiental, podrían tomarse como modelo las disposiciones del Convenio Espoo y el Protocolo de Kyiv. En cuanto a las áreas protegidas, podrían tomarse como referencia los tratados regionales suscriptos en el ámbito de la Cuenca del Plata referidos, las directrices de la UICN y los programas regionales de mares del PNUMA.

La misión del MERCOSUR en el área de la protección de los recursos acuáticos y marinos sería de relevancia ya que el PNUMA no ha desarrollado en nuestra región el Programa sobre Mares Regionales, que sin embargo desarrolla en casi todos los mares del resto del continente.

## Referencias

---

- Capaldo, G. (2007). Conclusiones del Proyecto de investigación UBACYT D-018: Sinergias ambientales entre las aguas continentales y las marítimas. De la prevención a la responsabilidad y de las normas consuetudinarias al derecho sustantivo (con especial referencia a Sudamérica y el MERCOSUR). *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja*, 1, 253-259.
- Capaldo, G. (2009). Las aguas marítimas y la gestión de las cuencas hidrográficas en los países descentralizados políticamente. En *Gestión del agua y descentralización política* (pp. 577-605). Navarra: Thomson Arazandi.
- Capaldo, G. (2009a). Herramientas jurídicas para la protección del mar. *Revista de Derecho Público*, (2), 175-213.
- Consani, N. y Servi, A. (1999). MERCOSUR y Medio Ambiente. *Revista de Relaciones Internacionales*, 8(17). Recuperado de [http://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/R17/Ri17-eco.htm](http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R17/Ri17-eco.htm)
- Devia, L. (1998). *MERCOSUR y Medio Ambiente* (2º ed.). Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Menéndez, A. N. y Re, M. (2005). Hidrología del Río de la Plata. En *CIMA-CO-NICET, El cambio climático en el Río de la Plata* (pp. 69-83). Buenos Aires: CIMA.
- Moreira, A. (2012). *Integración regional y medio ambiente. Reflexiones acerca de la dimensión ambiental del MERCOSUR*. Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional Conferencia Bienal, Río de Janeiro.
- Moya Domínguez, M. (2006). *Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Ediar.
- Operti, D. (1997). *Temas de derecho internacional privado y de derecho comunitario*. Montevideo: UCUDAL.



Pérez Otermin, J. (1995). *El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Radovich, V. (2011). Les questions environnementales dans le régime juridique général des structures offshore. *Le Journal de la Marine Marchande*, 18.

Radovich, V. (2012). International Legal Regime of Offshore Structures-Environmental Concerns. *Suplemento de Derecho Marítimo y Transporte*, Bs. As.: El Dial.

## Normas internacionales

---

ONU (1992). Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992. Disponible en <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11109.pdf>

ONU (1989). Agenda 21, capítulos 17 y 18. Disponible en [https://sustainable-development.un.org/content/documents/1718a21\\_summary\\_spanish.pdf](https://sustainable-development.un.org/content/documents/1718a21_summary_spanish.pdf)

OMI (1974). Convención Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar (SOLAS 74/78). Disponible en [http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx)

OMI (1978). Convención Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 73/78). Disponible en <http://www.cetmar.org/documentacion/MARPOL.pdf>

OMI (1969). Convención de Responsabilidad Civil por Daños de Contaminación por Hidrocarburos de 1969 (CLC). Disponible en [http://www.iopc-funds.org/uploads/tx\\_iopcpublications/Text\\_of\\_Conventions\\_s.pdf](http://www.iopc-funds.org/uploads/tx_iopcpublications/Text_of_Conventions_s.pdf)

## Normas regionales

---

Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Disponible en <http://www.>

[mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf)

Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR- Protocolo de Ouro Preto. Disponible en [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc\\_1994\\_protocolo\\_ouro\\_preto\\_es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf)

MERCOSUR Resolución N° 62/93/GMC. Disponible en [http://koha.aladi.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=53814&shelfbrowse\\_itemnumber=53966](http://koha.aladi.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=53814&shelfbrowse_itemnumber=53966)

MERCOSUR Resolución N° 22/92/GMC. Disponible en <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/indice.asp>

MERCOSUR Resolución N° 10/94/GMC. Disponible en <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/indice.asp>

MERCOSUR Resolución N° 38/95/GMC. Disponible en <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/indice.asp>

MERCOSUR Resolución N° 7/98/GMC. Disponible en <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/indice.asp>

MERCOSUR Decisión N° 02/01/CMC Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente. Disponible en <http://www.ambienteysociedad.org.co/p10/wp-content/uploads/2014/02/MERCOSUR.-Acuerdo-marco-sobre-medio-ambiente.pdf>

Convenio de Cooperación entre Argentina y Uruguay para Prevenir y luchar contra incidentes de contaminación del medio acuático producidos por Hidrocarburos y sustancias perjudiciales (COOP. e/ARG y UR 1987, Ley 23.829/90).

Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra sobre Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná y sus 6 Protocolos Adicionales (Ac. de la Hidrovía, 1992).

Acuerdo Latinoamericano de Viña del Mar sobre Control de buques por el Estado Rector del Puerto, 1992.

Tratado de la Cuenca del Plata, 1969.

Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, 1973.

Tratado del Río Uruguay, 1975.

Convenio de Espoo sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en el contexto transfronterizo, 1991.

Acuerdo de Cooperación Ambiental, 1996

Protocolo de Kyiv sobre Evaluación Estratégica Ambiental al Convenio Espoo sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en el contexto transfronterizo, 2003.

## Notas

---

<sup>1</sup> La primera vez que los traductores de Naciones Unidas tradujeron el término “environment” al español, ofrecieron dos alternativas separadas por una barra: “medio/ambiente”, ambos son sustantivos, se debía elegir una opción. Seguramente la confusión la dio a lugar el hecho de que el término “medio” también es un adjetivo, por lo que las dos palabras permanecieron en la traducción al español. Decir “medio ambiente” es igual que decir “casa departamento”, es un término redundante conformado por dos sustantivos con el mismo significado.

<sup>2</sup> Éste es el término que utiliza la ley; no obstante, el apropiado sería “sostenible”. “Sustentable” es un término que en la teoría de la gramática inglesa se conoce como “false cognate”, es decir “amigo falso”, es similar en la ortografía en ambos idiomas; pero el significado no es el mismo. La búsqueda del término “sustentable” en el Diccionario de la Real Academia Española arroja la siguiente definición: “Que se puede sustentar o defender con razones”. En cambio, la definición del término “sostenible” tiene dos acepciones, la primera tiene la misma denotación que “sustentable”: “Que se puede sostener. *Opinión, situación sostenible*”. La segunda acepción es la que nos interesa: “Especialmente en ecología y economía, que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente. *Desarrollo, economía sostenible*.”

<sup>3</sup> Para ver los tipos de áreas naturales protegidas: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_advice\\_note\\_on\\_mining\\_in\\_wh\\_sites\\_final\\_060512\\_\\_2\\_.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_advice_note_on_mining_in_wh_sites_final_060512__2_.pdf) y [http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap\\_home/gpap\\_quality/gpap\\_categories/](http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_quality/gpap_categories/) [Consulta: 29 de enero de 2016].

<sup>4</sup> UICN. Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas. Unión Mundial para la Naturaleza. Gland, Suiza and Cambridge U. K. 1994,26.

<sup>5</sup> Para mayor información sobre este Programa: <http://www.unep.org/regional-seas/programmes/> [Consulta: 8 de abril de 2016].