



SENADO FEDERAL  
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO  
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

# Estudos da Integração

(7º VOLUME)

O ESTABELECIMENTO DE UMA  
POLÍTICA COMUM DE  
PROTEÇÃO DO MEIO  
AMBIENTE – SUA NECESSIDADE  
NUM MERCADO COMUM

Associação Brasileira de Estudos da Integração

BRASÍLIA  
1994



PODER LEGISLATIVO  
SENADO FEDERAL  
CENTRO GRÁFICO

Senado Federal  
Mesa Biênio 1993/1994

Presidente  
Humberto Lucena

1º Vice-Presidente  
Chagas Rodrigues

2º Vice-Presidente  
Levy Dias

1º Secretário  
Júlio Campos

2º Secretário  
Nabor Júnior

3º Secretário  
Júnia Marise

4º Secretário  
Nelson Wedekin

Suplentes de Secretário  
Lavoisier Maia  
Lucídio Portella  
Carlos Patrocínio

ESTUDOS DA INTEGRAÇÃO  
(7º VOLUME)

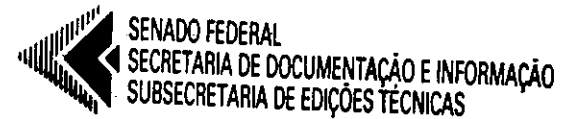
O ESTABELECIMENTO DE UMA  
POLÍTICA COMUM DE  
PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE  
— SUA NECESSIDADE NUM  
MERCADO COMUM

MARTHA LUCIA OLIVAR JIMENEZ

FARIA CORREA CARVALHO & CIRNE LIMA  
Advogados Associados

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS  
DA INTEGRAÇÃO

BRASÍLIA — 1994



ESTUDOS DA INTEGRAÇÃO  
(7º VOLUME)

**O ESTABELECIMENTO DE UMA  
POLÍTICA COMUM DE  
PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE  
— SUA NECESSIDADE NUM  
MERCADO COMUM**

**FARIA CORREA CARVALHO & CIRNE LIMA**  
Advogados Associados

**MARTHA LUCIA OLIVAR JIMENEZ**  
Doutora em Direito Comunitário pela Universidade Robert Schuman de  
Strasbourg. Professora de Pós-Graduação – Mestrado em Direito UFRGS.  
Membro Fundador da Associação Brasileira de Estudos da Integração (ABEI).

Editor e distribuidor:  
Subsecretaria de Edições Técnicas  
Senado Federal, Anexo I, 22º andar  
Praça dos Três Poderes  
70.165-900 — Brasília, DF

Diretor: João Batista Soares de Sousa

Editoração eletrônica:  
Subsecretaria de Edições Técnicas  
Mário Simões

Impressão:  
Centro Gráfico do Senado Federal

ISBN: 85-7018-114-0

Jimenez, Martha Lucia Olivar.

O estabelecimento de uma política comum de proteção ao meio ambiente : sua necessidade num mercado comum / Martha Lucia Olivar Jimenez. — Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas ; Porto Alegre : Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1994.

55 p. — (Estudos da integração ; v. 7)

1. Política ambiental — Países do Cone Sul. I. Série. II. Título.

CDD 301.31

## NOTA EXPLICATIVA

A Associação Brasileira de Estudos da Integração (ABEI) tem como finalidade realizar estudos sobre temas da integração, especialmente a do Cone Sul, e o estabelecimento do respectivo mercado comum.

Constituída em agosto de 1991, seus associados docentes e os associados pesquisadores iniciaram trabalhos individuais e organizaram equipes de estudo.

Os frutos dessas atividades sairão nesta coleção de Estudos da Integração, que acolherá prazerosamente contribuições de pesquisadores nacionais e estrangeiros, pois constitui um dos seus objetivos a divulgação de obras que contribuam para a solução dos complexos problemas acarretados pela integração, nova e promissora realidade em nosso continente.

WERTER R. FARIA  
DIRETOR-PRESIDENTE  
Associação Brasileira de Estudos da Integração

FARIA CORREA CARVALHO & CIRNE LIMA  
Advogados Associados

# Sumário

A. Justificativas para a implantação de uma política comum ambiental no Mercosul .....	15
1. A poluição pode afetar mais de um Estado .....	15
A. Justificativos para la implantación de una política común ambiental en el Mercosur .....	16
1. La polución puede afectar más de un Estado .....	16
2. A inexistência de uma política comum nesta área pode afetar outros princípios essenciais de um mercado comum .....	19
2. La inexistencia de una política común en esta área puede afectar otros principios esenciales a un mercado común .....	20
3. O estabelecimento de uma política comum está previsto no Tratado .....	31
3. El establecimiento de una política común está previsto en el Tratado .....	34
B. Princípios e instrumentos de uma política comum do meio ambiente no Mercosul .....	33
1. Princípios fundamentais de uma política comum de proteção ambiental .....	33
B. Principios e instrumentos de una política común del medio ambiente en el Mercosur .....	34
1. Principios fundamentales de una política común de protección ambiental .....	34
2. Instrumentos para a implantação, desenvolvimento e aperfeiçoamento de uma política comum do meio ambiente .....	45
2. Instrumentos para la implantación, desarrollo y perfeccionamiento de una política común del medio ambiente ..	48

O Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, constitui na atualidade a pedra angular do processo integracionista entre os quatro países signatários. Este processo teve seu ponto de partida com a assinatura da Declaração de Iguazu, do Brasil e da Argentina, em novembro de 1985<sup>1</sup> e daria lugar posteriormente à Ata para a Integração Argentino-Brasileira (1986)<sup>2</sup>, ao Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988)<sup>3</sup> e finalmente à Ata de Buenos Aires (1990)<sup>4</sup>, que previu a criação de um mercado comum entre os dois países, em 31 de dezembro de 1994. Diante de uma iniciativa tão importante os governos do Uruguai e do Paraguai não podiam ficar atrás e decidiram, assim, aderir ao projeto.

O artigo 1º do Tratado de Assunção consagra a decisão dos Estados-partes de constituir um mercado comum na mesma data prevista pela Ata de Buenos Aires, mercado comum que implica: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, o estabelecimento de uma tarifa externa comum e de uma política comercial comum, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e a harmonização de legislações nas áreas pertinentes. Tal é o objetivo principal e bastante ambicioso estabelecido pelo Tratado, que prevê, durante o período de transição, a adoção de certos mecanismos: um regime geral de origem (anexo II), um sistema de solução de controvérsias (anexo III) e cláusulas de salvaguarda (anexo IV).

De outra parte, são instituídos, a título provisório, órgãos que têm por missão garantir a execução do Tratado<sup>5</sup>. Não existe uma organização internacional "Mercosul", criada pelos Estados-Membros e dotada de personalidade, com

---

<sup>1</sup> Declaração de Iguazu, de 30 de novembro de 1985, firmada pelos Presidentes Raul Alfonsín e José Sarney. PE-077, Secretaria Especial para Assuntos Internacionais — Estado do Rio Grande do Sul.

A ata institui o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) que pretendia promover a criação de um espaço econômico comum, mediante o estabelecimento de um programa de liberação integral do intercâmbio recíproco.

<sup>2</sup> Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil, Buenos Aires, 29 de novembro de 1986, em *Revista do Direito Industrial*, Buenos Aires: Depalma, n.º 38, pp. 373-376, maio/agosto 1991.

<sup>3</sup> Ata de Buenos Aires, 6 de julho de 1990, em *Revista do Direito Industrial*, Buenos Aires: Depalma, n.º 38, pp. 376-377, maio/agosto 1991.

<sup>5</sup> Os órgãos previstos são, de acordo com o art. 9º, o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum e, segundo o art. 24, uma Comissão Parlamentar Conjunta. Mediante o Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991, institui-se um Tribunal Arbitral *ad hoc* (capítulo IV).

El Tratado de Asunción de 26 de marzo de 1991 constituye en la actualidad la piedra angular del proceso integracionista entre los cuatro países subscriptores. 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,

<sup>1</sup> Declaración de Iguazú, 30 de noviembre de 1985, firmada por los Presidentes Raul Ricardo Alfonsín y José Sarney, PE 077, Secretaría Especial para Asuntos Internacionales — Estado del 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, n.º 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, n.º 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).

poderes e autonomía própria. A supranacionalidade, pelo menos até agora, é um conceito estranho a este processo integracionista<sup>6</sup>. O Tratado de Assunção pode ser considerado, na realidade, um tratado de cooperação<sup>7</sup>, que será substituído por outro tratado ou, como assinala Gross Espiell<sup>8</sup>, completado por um ou vários protocolos que determinem a estrutura institucional definitiva do Mercado Comum do Sul, de acordo com o estipulado no artigo 18.

A realização dos objetivos de caráter comercial estipulados no Tratado deve obedecer a uma finalidade superior que governa o processo integracionista sub-regional, qual seja a melhoria das condições de vida dos habitantes dos Estados-partes<sup>9</sup>. A ampliação dos mercados nacionais, mediante a integração, figura no preâmbulo do Tratado como condição fundamental para a aceleração dos processos de desenvolvimento econômico dos países integrantes, com justiça social. Deixa-se claro que tal objetivo deve ser alcançado, entre outros meios, através do aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis e da preservação do meio ambiente<sup>10</sup>.

De acordo com o artigo 31, parágrafos 1º e 2º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, o preâmbulo forma um só corpo com o Tratado e, por consequência, constitui um elemento imprescindível para sua interpretação<sup>11</sup>. A

<sup>6</sup> Pescatore considera que a supranacionalidade apresenta três características essenciais: o reconhecimento de um conjunto de valores comuns por parte de um grupo de Estados, a existência de um poder efetivo colocado a serviço desses interesses e a autonomia desse poder. São acessórios à supranacionalidade: a institucionalização, a imediatéz e a coerção. PESCATORE, Pierre, *Direito da Integração: novo fenômeno nas relações internacionais*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1973, 105 pp.

<sup>7</sup> Ver, neste sentido, OLIVAR JIMENEZ, Martha L., *Integração no Cone Sul, realidade e perspectivas*, Cultura Vozes, São Paulo, n.º 6, v. 89, pp. 62-68, nov./dez. 1992.

<sup>8</sup> "...Neste sentido, limitado e preciso, é que se pode dizer que o Tratado de Assunção é um tratado provisório ou preliminar..." GROSS ESPIELL, Hector, "O Tratado de Assunção: uma aproximação à sua problemática jurídica", *Revista da Faculdade de Direito*, Montevideu, n.º 1, pp. 13-37, julho/dez. 1991. Igualmente ver o excelente trabalho de ESTRELLA FARIA, José Angelo, *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*, Brasília, Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior, Núcleo de Assessoramento Técnico, 1993, 193 pp.

<sup>9</sup> Na América Latina, tal objetivo é essencial aos processos de integração. O artigo 1.º do Acordo de Cartagena, para citar um só exemplo, estabelece: "O presente acordo tem por objetivos promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países-membros, acelerar seu crescimento mediante a integração econômica, facilitar sua participação no processo de integração previsto no Tratado de Montevideu e estabelecer condições favoráveis para conversão da Aladi num mercado comum, tudo isto com a finalidade de buscar uma melhoria persistente no nível de vida dos habitantes da sub-região".

<sup>10</sup> Segundo considerando do preâmbulo. Mencionam-se igualmente: "...a melhoria das interconexões físicas, a coordenação das políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia..."

<sup>11</sup> Como assinala Gross Espiell — ao referir-se aos princípios de reciprocidade, gradualidade, flexibilidade e equilíbrio —, o objetivo e o fim do tratado acham-se plasmados no preâmbulo; ele "...contém e precisa elementos conceituais que dão ao tratado seu verdadeiro conteúdo e sentido..." GROSS ESPIELL, Hector, op. cit., p. 21. Ao estudar este assunto, Faria afirma que o valor jurídico do preâmbulo é relativo, e, em caso de conflito, os princípios nele estabelecidos prevaleceriam sobre as outras disposições do tratado ou de atos derivados dele. ESTRELLA FARIA, José Angelo, op. cit., p. 4. A CIJ considera que o preâmbulo faz parte do contexto do tratado e, por conseguinte, é essencial à correta interpretação de suas disposições convencionais. CIJ, Caso dos nacionais americanos no Marrocos, Rec. 1952, pp. 183-184, 197-198.

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

<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 pp.

<sup>7</sup> Ver en este sentido. OLIVAR JIMENEZ, Martha L., *Integración en el Cono Sur, realidad y perspectivas*, Cultura Vozes, São Paulo, n.º 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, n.º 1, pp. 13-37, julio/dic. 1991; igualmente ver el excelente trabajo de ESTRELLA FARIA, José Angelo, "O Mercosul: Princípios, Finalidade e Alcance do Tratado de Assunção", Brasília, Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior, Núcleo de Assessoramento Técnico, 1993, 193 pp.

<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 la 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> Según 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 Gros 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, el "...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 CJI considera que el preámbulo forma parte del contexto del tratado y es, por consiguiente, esencial a la correcta interpretación de sus disposiciones convencionales. CJI, Caso de los nacionales americanos en Marruecos, Rec.1952, pp.183-184, 197-198.

otimização dos recursos e a salvaguarda do meio ambiente deveriam, então, orientar as diferentes ações governamentais para a realização dos objetivos do Tratado de Assunção. Aparentemente os governos dos Estados contratantes consideraram a possibilidade de substituir os atuais modelos econômicos de desenvolvimento por modelos integrados que, como já o assinalara Jaro Mayda<sup>12</sup>, teriam como fundamento essencial a unidade social compreendida como um "ecossistema humano". Tais princípios estão em consonância total com aqueles estabelecidos na Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972)<sup>13</sup> e na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)<sup>14</sup>.

De acordo com as proposições que acabamos de enunciar, embora no articulado do Tratado não exista norma alguma sobre a harmonização de legislações nacionais sobre a proteção ao meio ambiente ou sobre o estabelecimento de uma política comum nessa área, não resta dúvida que num futuro próximo serão necessárias ações em um dos dois sentidos. Basta analisar, como é inevitável quando se estuda um fenômeno integracionista, o tratamento recebido por este tipo de questões dentro das Comunidades Europeias.

Se bem que o Tratado de Roma, de 1957, constitutivo da CEE, não continha previsões referentes a ações comunitárias em matéria ambiental; desde 1972 as instituições comunitárias viram-se pressionadas para adotar os lineamentos gerais de uma política comum do meio ambiente. O Ato Único Europeu incluiu na terceira parte do Tratado constitutivo um título completo sobre ação da Comunidade a esse respeito<sup>15</sup>. O Tratado da União Europeia consagra como uma das políticas fundamentais da Comunidade a proteção do meio ambiente (art. 3º), condicionando expressamente o desenvolvimento econômico a respeito do mesmo (art. 2º).

Carlo Ripa di Meana, membro da Comissão Europeia, destacou como um dos principais elementos de aceleração desta política comum a pressão exercida

<sup>12</sup> MAYDA, Jaro, prólogo da obra de Guilherme J. Cano, *Direito, Política e Administração Ambientais*, Buenos Aires, Depalma, 1978, p. 7.

<sup>13</sup> Assim, no último parágrafo do Princípio 4.º se estabelece: "... Em consequência, ao planejar o desenvolvimento econômico deve atribuir-se importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres". No Princípio 13: "A fim de lograr uma ordenação mais racional dos recursos e melhor, assim, as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado do planejamento de seu desenvolvimento, de modo que fique assegurada compatibilidade do desenvolvimento com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população" (destacamos).

<sup>14</sup> Princípio 3.º: "O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras". Princípio 4.º: "Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste". Princípio 8.º: "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".

Segundo informes da Comissão, a importância do Ato Único radica no fato de que, pela primeira vez, reconheceu-se a necessidade de conjugar os objetivos do livre comércio com o elevado nível de proteção ao meio ambiente, fixando-se, de outra parte, objetivos de natureza ambiental como um fim legítimo em si. Ver *A Política de Ambiente na Comunidade Europeia*, Luxemburgo, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1990, p. 20.



ambiental 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 provisiones 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 Único 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 respecto 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

pelos cidadãos comunitários e pelos grupos de interesse; na sua opinião as pessoas estão cada dia mais conscientes de que a qualidade do meio ambiente está estreitamente vinculada com a qualidade de vida em geral<sup>16</sup>.

Várias são as razões que podem ser apresentadas para justificar o estabelecimento de uma política comum do meio ambiente no processo integracionista do Cone Sul, considerando-se a constituição de um mercado comum para fins de 1994. Neste estudo nos limitaremos a assinalar aquelas que por sua importância devem ser destacadas (A) e a determinar, tomando por base particularmente o estudo da experiência comunitária europeia, quais poderiam ser as principais diretrizes no contexto particular dos Estados-partes e os instrumentos necessários ao desenvolvimento da referida política comum (B).

A. *Justificativas para a implantação de uma política comum ambiental no Mercosul*

Como já o manifestara a Comissão das Comunidades Europeias<sup>17</sup>, são múltiplas as razões que podem apoiar o estabelecimento de uma política comum de proteção do meio ambiente dentro de um processo de integração sub-regional. Podemos destacar, seguindo em boa parte as orientações do órgão supranacional europeu, entre outros: o fato de que a poluição pode afetar vários Estados, dentro e fora dos limites da sub-região (1); os princípios essenciais à constituição de um mercado comum, como a livre circulação de mercadorias e a livre concorrência entre as empresas, podem ver-se alterados em caso de adoção de políticas divergentes neste campo (2); o Tratado de Assunção contempla entre seus objetivos principais a melhoria das condições de vida dos habitantes da sub-região, que não pode levar-se a cabo sem uma proteção adequada do meio ambiente (3); e, finalmente, a atuação coordenada dos países nos diferentes foros internacionais reforçará dentro da comunidade internacional, tornando-a mais ativa nestas áreas.

#### 1. *A poluição pode afetar mais de um Estado*

Os acidentes responsáveis por danos ambientais ocorridos na última década certificam por si só que a poluição ambiental não se limita às fronteiras de um país. Chernobyl, o acidente da Sandoz que contaminou o Rhin, a poluição marítima devida a acidentes de navios petroleiros ou a ações deliberadas de guerra, como os incêndios de postos petrolíferos causados pelos exércitos iraquianos ao se retirarem do Kuwait, a degeneração da camada de ozônio, para citar alguns fatos, ainda estão presentes na memória da comunidade internacional e lhe recordam constantemente a interdependência dos Estados em matéria de proteção do meio ambiente.

No direito internacional, são famosos os casos de poluição transfronteiriça levados ao conhecimento de jurisdições internacionais, de comissões conjuntas e até de jurisdições internas. No âmbito dos países-membros do Mercosul, um problema deste gênero pode apresentar-se em relação ao funcionamento da

<sup>12</sup> MAYDA, Jaro, Prólogo de la obra de Guillermo J. Camarero, *Política y Administración Ambientales*, Buenos Aires, Depalma, 1978, p. 7.

<sup>13</sup> Así, en el último párrafo del Principio 4 se establece: "...En consecuencia, 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" (destacamos).

<sup>14</sup> 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".

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> RIPA DI MEANA, Carlo, conferencia proferida em Sofia, em 16 de outubro de 1989, in *A Política de Ambiente na Comunidade Europeia*, p. 6.

<sup>17</sup> Comissão das Comunidades Europeias, *A Comunidade Europeia e a proteção do meio ambiente*, Documentos Europeus, 4/90, Luxemburgo, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1990, p. 3.

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 ambiente 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 estudio 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 otros: el hecho que la polución pueda 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 solo que la polución ambiental no se limita a las fronteras de un país. Chernobyl, el accidente de Sandoz que contaminó el Rin, la polución marina debida a accidentes de navíos petroleros u 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 este género puede presentarse en relación con el

<sup>16</sup> RIPA DI MEANA, Carlo, conferencia presentada en Sofía el 16 de octubre de 1989, in *A Política de Ambiente na Comunidade Europeia*, p. 6.

<sup>17</sup> 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.

termoeléctrica Presidente Médice, comumente conhecida como Candiota, localizada no município de Bagé, no Estado brasileiro do Rio Grande do Sul.

Desde 1987, foram realizados vários estudos sobre o impacto que combustão executada na termoelétrica pode apresentar para o meio ambiente, a saúde humana, a produção agropecuária, não somente nas áreas próximas ao território brasileiro, mas também, e principalmente, no Uruguai<sup>18</sup>.

A maior reserva carbonífera do Brasil se encontra na mina de Candiota, onde, em 1967, foi instalada a primeira das três fases da termoelétrica Presidente Médice (Candiota I). Em 1974, esta primeira usina é substituída pela fase A da Candiota II, dotada de uma chaminé com 150 metros de altura, com precipitadores eletrostáticos; doze anos depois a fase B é posta em serviço, com tecnologia mais avançada. Os precipitadores têm por função reter as partículas e os íons gasosos resultantes do processo de combustão do carvão para diminuir a ejeção de produtos contaminantes.

O carvão brasileiro apresenta um alto teor de enxofre e cinzas. Um por cento da cinza escapa dos precipitadores, sendo liberada na atmosfera junto com dióxidos de nitrogênio e de enxofre, monóxido de carvão e partículas de carvão em quantidades nada desprezíveis<sup>19</sup>. Segundo análises realizadas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, tais cinzas contêm elementos ecotóxicos de diferentes características: "cancerígenos (berilo, níquel, cromo e arsênico), neurotóxicos (chumbo e mercúrio), mutagênicos e teratogênicos (urânio) e causantes de atrofia óssea (flúor)"<sup>20</sup>. Quando as cinzas e os óxidos estão em contato com o vapor da água presente na atmosfera cria-se o fenômeno das chuvas ácidas. O vento da região facilita a dispersão de substâncias poluentes em toda a zona<sup>21</sup>.

Não é difícil imaginar as conseqüências nocivas da existência dos fenômenos aos quais acabamos de nos referir numa zona cujas principais atividades são a agricultura e a pecuária (particularmente no território uruguaio). Os efeitos negativos já deixaram de se fazer sentir nas regiões mais afastadas da usina, devido à altura da chaminé e ao fenômeno atmosférico dos ventos da região. Constataram-se, por exemplo, danos ao solo (a acidez do solo aumentou) e à vegetação, aos cursos d'água, desgaste na dentadura dos animais (o que afeta

<sup>18</sup> Os dados técnicos sobre Candiota utilizados na elaboração deste estudo foram tomados principalmente de: *Chuva ácida — Candiota. Análise global e ações políticas*, Tor DÁMASO e colaboradores, Montevideu, Ed. Idéias, 1992, 123 pp.

<sup>19</sup> Na estimativa realizada por Estela Tor, membro do Grupo de Estudos Ambientais — AMBIO, são liberadas anualmente 14.000 toneladas de cinza, 28.000 toneladas de óxidos de nitrogênio e 36.000 toneladas de óxidos de enxofre. Segundo estudos realizados no Brasil, aos quais a autora faz referência, 54.000 toneladas de cinza serão produzidas anualmente em Candiota, provenientes da queima de 20 milhões de toneladas de carvão. ESTELA TOR, "Processos de geração e depuração de chuva ácida em centrais termoelétricas", in *Chuva ácida — Candiota. Análise global e ações políticas*, Tor DÁMASO e colaboradores, Montevideu, Ed. Idéias, 1982, pp. 19-32.

<sup>20</sup> LEWGOY, Flávio, citado por Estela Tor, op. cit., p. 20.

<sup>21</sup> Uma análise bastante concisa sobre este aspecto foi realizado por Mario Bidegain Dorelo, "Aspectos atmosféricos para o estudo do sistema ambiental da bacia da Lagoa Mirim", in *Chuva ácida — Candiota. Análise global e ações políticas*, Tor DÁMASO e colaboradores, Montevideu, Ed. Idéias, 1992, pp. 33-43.

funcionamiento de la termoeléctrica Presidente Medici, comunmente 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 Medici (Candiota I). En 1974, esta primera usina es reemplazada por la fase A de la 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 por ciento de la ceniza escapa de los precipitadores, siendo liberada en la atmósfera junto con dióxidos de nitrógeno y de azufre, monóxido de carbón y partículas de carbón 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 atrofia ósea (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 ha constatado por ejemplo daños al terreno (la acidez del suelo ha aumentado) y a la vegetación, a los cursos de agua,

<sup>18</sup> 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 pp.

<sup>19</sup> 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 *Candiota. Análisis global y acciones políticas* Tor Dámazo y Colaboradores, Montevideo, Ed. Ideas, 1992, pp. 19-32.

<sup>20</sup> LEWGOY, Flavio, citado por Estela Tor, op. cit., p. 20.

<sup>21</sup> Un análisis bastante conciso sobre este aspecto fue realizado por MARIO BIDEgain DOBERO, "Aspectos atmosféricos para el estudio del sistema ambiental de la cuenca de la Laguna Merín", in *Lluvia ácida — Candiota. Análisis global y acciones políticas*, Tor Dámazo y Colaboradores, Montevideo, Ed. Ideas, 1992, pp. 33-43.

diretamente a qualidade do couro e da carne), assim como o aumento de enfermidades do sistema respiratório e da epiderme na população.

Os técnicos brasileiros asseguram que os níveis de enxofre que se encontram no território nacional, originários da combustão realizada na usina, não violam a legislação vigente; ademais, a instalação de monitores nas áreas próximas foi devidamente pleiteada, assim como o plantio de árvores. Em sua opinião, não se justifica o investimento em métodos de purificação mais eficazes cujo valor é mais elevado.

Por sua parte, o Dr. Tor Dámazo considera que num futuro próximo a contaminação fronteiriça poderá afetar de maneira crescente o território argentino, cuja posição em relação à contaminação dos cursos de água é similar à do Uruguai. Tal situação não pode ser ignorada, pois a Argentina "...será uma das duas partes de maior peso na negociação dos acordos-quadro de disciplina do meio ambiente no processo integracionista"<sup>22</sup>.

Um problema desta natureza tem tanta repercussão que, na Comunidade Econômica Européia, o Conselho apresentou um projeto de diretiva para introduzir uma "taxa de energia" com o objetivo de limitar as emissões de dióxido de carbono na atmosfera<sup>23</sup>.

A poluição das águas do rio Amazonas, devida à utilização indiscriminada de mercúrio por parte dos garimpeiros de ouro brasileiros, constitui outro exemplo deste tipo de problema e será causa de conflitos com países terceiros ao acordo sub-regional, como Colômbia, Peru ou Venezuela. A adoção de princípios comuns obrigatórios para os Estados-Membros — preferencialmente de caráter preventivo — acompanhados de mecanismos de caráter supranacional será sem dúvida alguma vantajosa para os habitantes da região.

2. *A inexistência de uma política comum nesta área pode afetar outros princípios essenciais de um mercado comum*

O estabelecimento de princípios comuns no âmbito regional apresenta um interesse econômico indiscutível. As diferenças nas políticas ambientais de cada Estado-parte podem afetar seriamente a constituição de um mercado comum. Em primeiro lugar porque as medidas tomadas pelas autoridades nacionais em defesa do ambiente — de acordo com suas competências — podem erigir-se em barreiras à livre circulação de mercadorias (a), princípio essencial a esse nível de integração e, em segundo lugar, porque a concorrência entre empresas pode ver-se afetada (falseada) em caso de imposição de cargas ou de restrições às suas atividades, que variam extremamente de um país para outro (b).

a. Como assinalamos anteriormente, o artigo primeiro do Tratado de Assunção define o alcance do mercado comum que os países contratantes entendem conformar em fins de 1994, e o artigo 5º se ocupa dos instrumentos necessários, durante o período de transição, para a realização de tal objetivo. O programa de liberação comercial é o primeiro dos referidos instrumentos e se acha regulamentado no Anexo I do Tratado.

<sup>22</sup> Tor Dámazo e colaboradores, *Chuva ácida — Candiota. Análise global e ações políticas*, Montevideo, Ed. Ideas, 1992, p. 118.

<sup>23</sup> Proposição apresentada com base no artigo 99, publicada no *Diário Oficial* C 216-4, 1992.

desgaste en la dentadura de los animales (lo que afecta directamente la calidad del cuero y 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 planeado, así como el plantío 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,

<sup>22</sup> Tor, Dámaso y Colaboradores, *Lluvia acida — Candidata. Análisis global y acciones políticas*, Montevideo, Ed. Ideas, 1992, p. 118.

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

O parágrafo inicial do artigo I do Anexo consagra o princípio fundamental do programa de liberação: a eliminação dos gravames e demais restrições aplicadas ao comércio recíproco dos Estados-partes. A definição de gravames e restrições está prevista no artigo 2º, que especifica com relação às segundas "...Não ficam compreendidas no mencionado conceito as medidas adotadas em virtude das situações previstas no artigo 50 do Tratado de Montevideú 1980"<sup>24</sup>. Indiscutivelmente a norma se inspirou no artigo 42 do Acordo de Cartagena cuja redação foi substituída pelo artigo 23 do Protocolo de Quito<sup>25</sup>, que, por sua vez, tem sua origem no artigo XX do acordo GATT "Exceções Gerais".

Dentre as situações que a norma contempla como medidas cuja adoção ou cumprimento não podem ser obstaculizados, encontram-se aquelas destinadas a proteger a vida e a saúde das pessoas, dos animais e dos vegetais<sup>26</sup>. A redação da parte final do artigo 2º do Anexo I poderia dar lugar a que se considerassem tais situações como reservas de soberania<sup>27</sup>, que, por sua natureza e diferentemente das exceções permitidas à livre circulação pelo artigo XX do Acordo Geral, não estariam sujeitas a nenhum controle nem limite.

Não obstante os termos da disposição, tendo em conta seus antecedentes, assim como os princípios próprios da constituição de um mercado comum, devemos considerar que as hipóteses consagradas no artigo 2º constituem, na realidade, exceções ao princípio geral. Sendo assim, sua interpretação deve ser restrita e as medidas não poderão ser nem discriminações arbitrárias, nem restrições disfarçadas ao comércio entre os Estados-partes<sup>28</sup>. Além do exposto, como bem assinala Estrella Faria, a ser permitida a existência de reservas de

<sup>24</sup> O Tratado de Montevideú, de 12 de agosto de 1980, constitutivo da Aladi, foi firmado entre Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

<sup>25</sup> O Acordo de Cartagena, constitutivo do Grupo Sub-Regional Andino (Pacto Andino), foi firmado em Bogotá, em 16 de maio 1969, entre os governos da Colômbia, Bolívia, Chile, Equador e Peru. Entrou em vigor em 16 de outubro do mesmo ano. A Venezuela incorporou-se ao processo de integração em fevereiro de 1973. O Chile denunciou o Tratado, sendo liberado de seus direitos e obrigações em outubro de 1976. Entre os mecanismos previstos para a realização dos objetivos estabelecidos no artigo 1.º do Acordo encontrava-se um programa de liberação comercial, regulamentado no capítulo V do Tratado. O Protocolo entre os governos da Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela entrou em vigor em 1988.

<sup>26</sup> Artigo 50: "Nenhuma disposição do presente Tratado será interpretada como impedimento para a adoção e para o cumprimento de medidas destinadas a:

- a) Proteção da moral pública;
- b) Aplicação de leis e regulamentos de segurança;
- c) Regulamentação das importações ou das exportações de armas, munições e outros materiais de guerra e, em circunstâncias excepcionais, de todos os artigos militares;
- d) Proteção da vida e saúde das pessoas, dos animais e dos vegetais;
- e) Importação e exportação de ouro e prata metálicos;
- f) Proteção do patrimônio nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico; e
- g) Exportação, utilização e consumo de materiais nucleares, produtos radioativos ou qualquer outro material utilizado no desenvolvimento ou aproveitamento da energia nuclear".

<sup>27</sup> Neste particular, seguimos o exposto por José Angelo Estrella Faria, op. cit., pp. 101-109.

<sup>28</sup> O próprio artigo XX do GATT estabelece expressamente: "Exceptions générales. Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon a constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international..."

durante el periodo 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 obstaculizados, 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

<sup>24</sup> El Tratado de Montevideo, de 12 de agosto de 1980, constitutivo de la Aladi fue firmado entre Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>25</sup> El Acuerdo de Cartagena, constitutivo del Grupo Subregional Andino (Pacto Andino), fue 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 del 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 en el Capítulo V del Tratado. El Protocolo modificador del Acuerdo de Cartagena, "Protocolo de Quito", fue firmado el 12 de mayo de 1987 entre los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, entrando en vigor en 1988.

<sup>26</sup> 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".

<sup>27</sup> En esto seguimos lo expuesto por José Angelo Estrella Faria, op. cit., pp. 101-109.

soberanía, chegar-se-ia ao absurdo de poder restringir mais facilmente o comércio regional que o comércio com Estados-terceiros<sup>29</sup>.

Infelizmente, diante da inexistência de um órgão jurisdiccional supranacional que garanta a uniformidade da interpretação das normas do Tratado, esta questão poderá receber tratamento diferente em cada um dos Estados-Membros, dependendo do órgão nacional que pretenda aplicar tal princípio.

No âmbito da Comunidade Econômica Européia, o artigo 30 do Tratado de Roma proíbe as restrições quantitativas e todas as medidas de efeito equivalente que afetem o comércio intracomunitário. O artigo 36 autoriza os Estados-Membros a proibir ou restringir as importações, as exportações ou trânsito de bens por razões de moral pública, de ordem pública, de segurança pública, de proteção da saúde e da vida de pessoas e animais ou da preservação de vegetais, de proteção de tesouros nacionais com valor artístico, histórico ou arqueológico e de proteção à propriedade industrial<sup>30</sup>. A norma estabelece como condição que tais restrições ou proibições não constituam um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição disfarçada ao comércio entre os Estados. A Corte de Justiça das Comunidades Européias (CJCE) interpretou esse artigo taxativamente, sem admitir nenhuma possibilidade de extensão das hipóteses nele previstas<sup>31</sup>.

Dois pontos têm sido objeto de discussão pela doutrina com relação aos artigos 30 e 36 do Tratado de Roma e a proteção do meio ambiente. O primeiro consiste em saber quando uma medida se destina a proteger a vida e a saúde

<sup>29</sup> ESTRELLA FARIA, José Angelo op. cit., p. 104. O autor cita como exemplo de um instrumento que consagra restrições válidas, posto que preencheriam os requisitos de isonomia e proporcionalidade, a lei brasileira n.º 7.365, de 13 de setembro de 1985, que proíbe a importação de detergentes não biodegradáveis, estabelecendo a obrigação para as empresas do setor de produzir unicamente detergentes biodegradáveis. Aplicam-se tais disposições tanto à produção nacional como às mercadorias estrangeiras, afastando qualquer discriminação.

<sup>30</sup> Sobre este último ponto vale a pena destacar os artigos BEIER, Friedrich-Karl: "Propriedade industrial e livre circulação de mercadorias no mercado interior e no comércio com terceiros Estados", separata publicada na *Revista Geral de Direito*, n.º 549, Valencia, junho 1990, pp. 4.507-4.536, "Future problems of patent law", in *International Review of Industrial Property and Copyright Law*, vol. 3, n.º 4/1972, pp. 423-450. DEMARET, Paulo, "Industrial property rights, compulsory licences and the free movement of goods under Community Law", in *IIC*, vol. 18, n.º 2/1987, pp. 161-191. BATTIOLI, Emilio L., "Esgotamento de direitos de propriedade industrial e importações paralelas", in *Revista do Direito Industrial*, n.º 39, set./dez.º, Buenos Aires, Depalma, pp. 539-565.

<sup>31</sup> No famoso caso "Cassis de Dijon" — caso 120/78 Rewe Zentral — ao ocupar-se do artigo 30 CEE a Corte considerou as exceções ao princípio consagrado pela norma, em lugar de invocar diretamente o artigo 36, e submeteu as medidas baseadas em tais exceções ao princípio da proporcionalidade. Os critérios assinalados pela disposição constituem uma expressão de tal princípio. Ver sobre este ponto 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, pp. 505-514. Igualmente BOULOUIS, J. e CHEVALIER, R-M, "Grand arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes", 3.ª ed., tomo 2, Paris, Dalloz, 1991, pp. 12-26. Como assinala Krámer, muitas questões relativas ao princípio de proporcionalidade continuam sendo discutidas, em particular quando estão relacionadas com problemas ambientais. Grande parte da doutrina considera que a proteção do meio ambiente deve ser aceita como uma razão legítima para limitar a livre circulação de bens. A ausência de um pronunciamento definitivo contribuiu para manter uma situação de insegurança. KRÁMER, Ludwig, op. cit., pp. 120-121.

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 intracomunitario. 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>.

<sup>28</sup> 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...".

<sup>29</sup> ESTRELLA-FARIA, José Ângelo, 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 n.º 7.365, de 13 de septiembre de 1988, 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.

<sup>30</sup> Sobre este 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*, n.º 549, Valencia, junio, 1990, pp. 4507-4536; "Future problems of patent law", in *International Review of Industrial Property and Copyright Law*, vol. 3, n.º 4/1972, pp. 423-450. DEMARET, Paul, "Industrial property rights, compulsory licences and the free movement of goods under Community Law"; in *JIC*, vol. 18, n.º 2/1987, pp. 161-191. BATTIOLI, Emilio L., "Agotamiento de derechos de propiedad industrial e importaciones paralelas"; in *Revista del Derecho Industrial*, n.º 39, sept./dic. 1991, Buenos Aires, Depalma, pp. 539-565.

<sup>31</sup> En el famoso caso "Cassis de Dijon" — caso 120/78 Rewe 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, pp. 505-514. Igualmente BOULOUIS, J. y CHEVALIER, R.

humanas ou a fauna e a flora, caindo, assim, sob o império do artigo 36. A segunda faz referência à liberdade que os Estados-Membros teriam, na ausência de legislação comunitária, de fixar um determinado grau de proteção dentro de suas fronteiras e tomar as medidas que considerem necessárias para alcançá-lo.

Quanto à primeira questão, parte da doutrina considera que, embora as ações em favor do meio possam contribuir para a proteção da saúde humana, muitas destas medidas não podem ser consideradas protetoras da vida e da saúde das pessoas, animais ou plantas<sup>32</sup>. Estas últimas não estariam, então, cobertas pelo artigo 36. O critério utilizado na diferenciação dessas duas situações pareceria ser o efeito direto da medida: se ela afeta a proteção da vida humana, da flora ou da fauna estará visada pela norma; quando este não seja o caso, a medida será simplesmente uma medida ambiental e, portanto, não poderá restringir a livre circulação de produtos<sup>33</sup>. Sem embargo, como veremos em seguida, a jurisprudência do Tribunal Comunitário parece aceitar uma interpretação flexível a respeito deste assunto.

No concernente ao segundo ponto, em setembro de 1988, a CJCE proferiu uma sentença na qual reconheceu que a proteção do meio ambiente pode justificar medidas restritivas à livre circulação de bens<sup>34</sup>. O governo dinamarquês tinha decidido implantar um sistema uniforme de garrafas substituíveis; proibiu a utilização de recipientes metálicos para cerveja e as bebidas gasosas e estabeleceu que todas as demais garrafas deveriam ser autorizadas, pelo que os comerciantes deviam solicitar uma licença. Somente seriam excetuados dessa obrigação os comerciantes estrangeiros que comercializassem menos de 3.000 hl de bebida por ano. A Comissão das Comunidades Europeias atacou a Dinamarca argumentando que tais medidas constituíam uma barreira ao comércio e, por conseguinte, deveriam ser proibidas como contrárias aos princípios que regem a realização do mercado interno.

A Corte reconheceu o direito que todo Estado-Membro tem de fixar o grau de proteção ambiental que deseja para o seu território. Em consequência uma medida contrária à livre circulação de bens (ao artigo 30 CEE) pode justificarse por tais motivos. Sem embargo, os Estados-Membros estão sujeitos ao princípio de proporcionalidade. Por outras palavras, não podem recorrer a medidas tão drásticas que se tornem desproporcionadas (excessivas) em relação com o objetivo final, e devem realizar esforços para minimizar o efeito que as referidas medidas tenham sobre a circulação de bens. O Tribunal Comunitário considerou que o pedido de uma licença exigida para comercializar as bebidas era

<sup>32</sup> Medidas como taxas de proteção ao meio ambiente, etiquetamento, prevenção de detritos, medidas destinadas a medir o impacto ambiental e medidas relativas à responsabilidade por danos ao meio ambiente. KRÄMER, Ludwig, "Environmental protection and article 30 EEC Treaty", in *Common Market Law Review*, n.º 30, 1993, pp. 111-143.

Krämer dá um exemplo: a proibição de comercializar brincoos feitos de níquel (que está sendo estudada para implantação na Dinamarca) destinada a prevenir alergias seria uma medida coberta pelo artigo 36, ao passo que a restrição ao uso de produtos que contenham CFC estaria destinada a proteger a camada de ozônio. Ainda quando o dano a esta última possa aumentar a incidência de enfermidades nos humanos, este risco é indireto e a medida ficaria limitada à proteção do meio ambiente, em consequência não seria visada pelo artigo 36. KRÄMER, Ludwig, op. cit., p. 118.

<sup>34</sup> CJCE, caso 302/86, Comissão v. Dinamarca, sentença de 20.09.1988, rec. 1988.4607.

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. La segunda 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 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 en seguida, la jurisprudencia del tribunal comunitario parece aceptar una interpretación flexible sobre este asunto.

En lo que respecta al 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.

M. "Grand arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes", 3<sup>a</sup> ed., tomo 2, Paris, Dalloz, 1991, pp. 12-26. Como lo señala Krámer, muchas cuestiones relativas al principio de proporcionalidad continúan siendo discutidas, en particular cuando están relacionadas a problemas ambientales. 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. KRÁMER, Ludwig, op. cit., pp. 120-121.

<sup>32</sup> 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. KRÁMER, Ludwig, "Environmental protection and article 30 EEC Treaty", in *Common Market Law Review*, n° 30, 1993, pp. 111-143.

<sup>33</sup> Krámer da 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. KRÁMER, Ludwig, op. cit., p. 118.

<sup>34</sup> CJCE, caso 302/86, Comisión v. Dinamarca, sentencia de 20.09.1988, rec. 1988.4607.

excesivo e contrário ao artigo 30 CEE. Este último ponto da decisão implica, como assinala Krámer, que as considerações relativas à proteção do meio ambiente que afetem a livre circulação de mercadorias somente irão ser autorizadas na medida em que sejam "razoáveis", o que equivale dizer que, em caso de conflito, as considerações relacionadas com a livre circulação prevalecerão sobre aquelas relativas à proteção ambiental<sup>35</sup>. Algumas decisões da Corte, além do caso "das garrafas dinamarquesas", indicariam a tendência do Tribunal em sentenciar nesse sentido<sup>36</sup>.

A ambigüidade da decisão de 1988 cria para as autoridades nacionais a dúvida de saber, na ausência de legislação comunitária, que grau de proteção é legítimo e que medidas podem ser consideradas necessárias para alcançar tal objetivo, sem risco de serem declaradas contrárias ao artigo 30 CEE. Parte da doutrina — cuja opinião compartilhamos — considera que, de acordo com os artigos 100 A (4) e 130 T<sup>37</sup>, os Estados-Membros, na ausência de regras comuns, são livres para decidir o grau de proteção que desejam impor em seu território e tomar as medidas necessárias para alcançá-lo. Na medida em que essas disposições não constituam discriminações arbitrárias, nem simples restrições disfarçadas ao comércio intracomunitário, não poderão ser questionadas. Seria impossível declarar que as medidas que ultrapassem um "grau razoável de proteção" são contrárias ao artigo 30<sup>38</sup>.

Como vemos, o fato de que, no âmbito comunitário europeu, a proteção do meio ambiente não seja matéria de competência exclusiva dos órgãos supranacionais, pode dar lugar à expedição de medidas nacionais suscetíveis de obstaculizar a circulação de produtos entre os Estados-Membros, medidas que eventualmente podem ser discriminatórias ou restrições disfarçadas ao comércio intracomunitário. Neste último caso, as instituições comunitárias foram dotadas pelos próprios Estados-Membros de mecanismos capazes de garantir que sejam respeitados os princípios fundamentais para a realização dos objetivos estipulados nos tratados constitutivos. Não obstante o trabalho da Comissão e principalmente da CJCE em prol da uniformidade na interpretação e na aplica-

<sup>35</sup> Krámer faz referência aos comentários ao art. 30 feitos por Müller-Graf em Van der Groeben, Thiering, Eichelmann, "Kommentar Zum EWG-Yer-Trag", Baden-Baden, 1991.

<sup>36</sup> Assim, por exemplo, no caso 227/82, Van Bennekam, a Corte estabelece: "...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 they 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" (destacamos). CJCE, rec. 1983.3883. Ver Krámer, op. cit., p. 125.

<sup>37</sup> Art. 100 A (4): "Lorsque, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, un État 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" (destacamos).

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

<sup>38</sup> Ver Krámer, op. cit., pp. 123-125.

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 intracomunitario, no podrán ser cuestionadas. Sería imposible declarar que las medidas que ultrapasen un "grado razonable de protección" son contrarias al artículo 30<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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 they 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.

<sup>37</sup> 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" (destacamos).

<sup>38</sup> Art. 130 T: "Les mesures de protection arrêtées en commun en vertu de l'article 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" (destacamos).

<sup>39</sup> Ver Krämer, op. cit., pp. 123-125.

ção do Direito Comunitário, muitas questões continuam sendo controvertidas e sem dúvida necessitarão de maior desenvolvimento.

Diante da inexistência de tais mecanismos no Mercosul e sem parâmetros comuns nesta área, o risco de que problemas similares se multipliquem sem solução porá em perigo as bases deste novo mercado comum.

b. Um outro dentre os princípios fundamentais de um mercado comum é a garantia de livre e leal concorrência entre as empresas estabelecidas no interior da sub-região. Tal princípio pode ver-se afetado pela existência de instrumentos legais e administrativos dirigidos ao controle das atividades industriais, em benefício da proteção do meio ambiente, em alguns dos Estados-Membros e por sua inexistência ou natureza menos restritiva em outros.

Na Comunidade Européia, diversas situações conflitivas nesta área deram origem a propostas da Comissão ao Conselho de Ministros e ao Parlamento no sentido de harmonizar as disposições nacionais para eliminar esse tipo de distorções. Em continuação, nos referiremos a dois casos que consideramos particularmente ilustrativos.

A adoção pela Alemanha de uma regulamentação, em 1991, a ordenação Toepfer, constitui um exemplo de legislação com fins protetores do meio ambiente que pode dar lugar a ações contrárias à livre concorrência entre as empresas do Mercado Comum Europeu<sup>39</sup>. A ordenação impõe aos distribuidores e produtores a recuperação, a valorização e a reciclagem de vasilhames quando os consumidores os devolvem aos pontos de venda. Segundo esta regulamentação o produtor ou o distribuidor cumpre suas obrigações participando de um sistema que assegure a recuperação dos vasilhames utilizados. Mais de 500 dos maiores produtores e distribuidores alemães criaram uma sociedade — Duales System Deutschland GmbH "DSD" — incumbida da recuperação de vasilhames, que iniciou amplas campanhas publicitárias para realização de seus objetivos. Tais esforços contribuíram para criar a convicção entre o público consumidor de que unicamente os produtos vinculados ao sistema e que levam seu logotipo (um ponto verde) são ecologicamente aceitáveis.

Como assinala Patrick Thieffry, para muitos produtores de outros Estados-Membros a colocação do ponto verde em seus produtos constitui uma carga suplementar que afeta sua competitividade no mercado. A Comissão recebe várias demandas fundamentadas nas conseqüências negativas que tal situação determina para a livre circulação de mercadorias e a livre concorrência no interior do Mercado Comum. "A reunião dos principais industriais e distribuidores alemães no seio da DSD, assim como os esforços desta sociedade para proteger o mercado alemão através de seu logo apresentam todas as características de acordo ("entente") e de um abuso de posição dominante proibidos pelos artigos 85 e 86 do Tratado CEE<sup>40</sup>.

Desde o mês de janeiro de 1993, uma regulamentação similar está sendo

<sup>39</sup> Sobre este caso baseamo-nos basicamente no estudo realizado, THIEFFRY, Patrick, "Les nouveaux instruments juridiques de la politique communautaire de l'environnement, le Traité de l'Union Européenne et le cinquième programme communautaire d'action pour l'environnement", em *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 28 (4), outubro/dezembro, 1992.

<sup>40</sup> THIEFFRY, Patrick, op. cit., nota 31.



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 intracomunitario. En este último caso, las instituciones comunitarias 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 áreas 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 áreas de la protección al medio ambiente, en algunos de los Estados miembros y por 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. Más de 500 de los mayores productores y distribuidores alemanes crearon una sociedad — Duals 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.

<sup>39</sup> 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 et le cinquième programme communautaire d’action pour l’environnement”, en *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, Vol. 28 (4), octubre/diciembre, 1992.

aplicada na França: o Decreto 92-377, que impõe a todos os produtores e importadores de produtos comercializados no mercado francês a obrigação de valorizar as vasilhas e embalagens de transporte e de venda. Para cumprir com suas obrigações os produtores e importadores têm várias opções: organizar um sistema de consignação; recuperar os vasilhames usados em pontos específicos, aprovados pela administração ou encarregar de tais tarefas uma sociedade autorizada pela administração. A única sociedade autorizada, até o momento, é a “Eco-Emballages SA”. O decreto exige a aposição de marcas de identificação nas embalagens, cuja recuperação é assegurada pelos organismos autorizados, no que é muito mais estrita que a ordenação alemã. A sociedade francesa entrou em acordo com a DSD para utilizar o ponto verde, numa violação evidente às regras de concorrência do Tratado de Roma.

A Comissão manifestou freqüentemente sua simpatia para com as iniciativas das empresas voltadas à melhoria das condições do meio ambiente, mas igualmente vigia e garante que as mesmas não recorram à celebração de acordos que superem o necessário para alcançar tal objetivo que afeta a concorrência entre elas. Assim teve oportunidade de manifestá-lo no caso VOTOB.

A associação de seis empresas norueguesas (Vereniging van Onafhankelijke Tankopslag Bedrijven — VOTOB) — operadores independentes — que oferece serviços de armazenagem de produtos para terceiros em tanques no solo — depois de ter concluído um acordo com o governo no sentido de melhorar as normas ambientais — decidiu aumentar os preços cobrados por seus membros num montante fixo e uniforme. Esse aumento estaria destinado a cobrir os custos do investimento necessário para reduzir as emissões de vapores dos tanques de armazenamento. A Comissão considerou tal conduta contrária ao artigo 85 do Tratado CEE por três razões: o aumento é fixo, excluindo a concorrência relativa a este elemento; sua natureza uniforme ignora as diferenças existentes em nível das circunstâncias de cada membro individual; finalmente, o aumento é cobrado dos clientes das empresas associadas como um montante distinto que surge aparentemente de uma exigência do governo, quando, na realidade, o governo não fez nenhuma referência a uma obrigação deste tipo<sup>41</sup>.

Antes que a Comissão tomasse uma decisão definitiva neste caso, a VOTOB decidiu renunciar à aplicação do aumento. A Comissão suspendeu o processo. Como assinala este órgão comunitário em seu XXII Informe sobre a Política de Concorrência, os custos do investimento “poluidor-pagador” podem repercutir eventualmente nos clientes, fazendo-os mais conscientes dos problemas ambientais e de suas conseqüências. Sem embargo, eles devem conservar a possibilidade de negociar condições mais favoráveis e enfrentar os aumentos de preço.

### 3. O estabelecimento de uma política comum está previsto no Tratado

Na parte introdutória deste trabalho fizemos referência às disposições contidas no preâmbulo do Tratado de Assunção sobre a obrigação dos Estados-Membros de velar pela preservação do ambiente, como um dos meios para

<sup>41</sup> Comissão das Comunidades Europeias, “XXII Relatório sobre a Política de Concorrência 1992”, Bruxelas, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1993, pp. 106-108.

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 este 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>.

<sup>40</sup> THIEFFRY, Patrick, op. cit., nota 31.

<sup>41</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, "XXII Relatorio sobre la Política de Concurrencia 1992", Bruselas, Servicio de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1993, pp. 106-108.

alcançar o desenvolvimento econômico dos países da sub-região, objetivo principal do processo integracionista. Permitimo-nos remeter o leitor para as considerações que ali constam, limitando-nos a destacar aqui as ações que foram empreendidas por parte dos órgãos de execução do Tratado.

O Grupo Mercado Comum, considerando a necessidade de analisar as legislações relativas à proteção ambiental vigentes nos Estados-partes — a fim de conciliar suas respectivas políticas nesta área — e tendo em conta que o tema está sendo tratado por vários subgrupos de trabalho (na medida em que apresenta relação com as competências dos mesmos), expediu a Resolução nº 22/92. Resolve-se nela criar uma Reunião Especializada de Meio Ambiente que analisará as normas vigentes e proporá recomendações ao Grupo Mercado Comum sobre as ações que considere necessárias aos objetivos de preservação ambiental, nas diferentes áreas de trabalho. Até o momento esta Reunião Especializada não teve lugar; porém a Resolução constitui uma prova da preocupação das autoridades do Tratado com estas questões.

#### B. Principios e instrumentos de uma política comum do meio ambiente no Mercosul

Vimos alguns dos principais fundamentos a favor da implantação de uma política comum de proteção do meio ambiente no processo integracionista do Mercosul; nesta segunda parte do trabalho propomo-nos analisar os princípios que deveriam — em nosso entender e de acordo com as experiências existentes — inspirar tal política (1), assim como os instrumentos que poderiam ser utilizados para o seu desenvolvimento e aperfeiçoamento (2). Como base dessa análise tomaremos a evolução da política comum do meio ambiente no seio do processo de integração europeu, que acaba de adquirir relevância com a assinatura do Tratado de Maastricht. Queremos destacar as dificuldades que este fenômeno apresentou na Europa e com as quais os Estados-Membros do Mercosul poderão eventualmente confrontar-se, sendo obrigados a dar-lhes pronta solução, sob pena de retardar ainda mais a conformação deste novo mercado comum.

##### 1. Principios fundamentais de uma política comum de proteção ambiental

Se os princípios básicos da política ambiental das Comunidades Europeias que regem a atuação dos órgãos supranacionais e devem ser obedecidos pelas autoridades nacionais foram confirmados desde 1973 (ano do primeiro programa de ação neste campo), a hierarquia entre eles sofreu algumas alterações. Tais mudanças obedecem à evolução do processo integracionista como um todo, em particular à expansão econômica, resultado do aperfeiçoamento do mercado interno, e às implicações que esta trouxe para o meio ambiente.

Efetivamente, como bem o assinalara a Comissão<sup>42</sup>, a Comunidade passou a dar preeminência às ações "curativas" para concentrar seus esforços em programas de tipo preventivo. O terceiro programa de ação no âmbito do meio ambiente, apresentado pela Comissão em 1983, estabelecia que a política comum devia encaminhar-se para evitar a criação de poluições ou de danos, acenquando, assim, seu caráter preventivo, e destacava a necessidade de que ela

<sup>42</sup> Comissão das Comunidades Europeias, *A Comunidade Europeia e a proteção do meio ambiente*, op. cit., p. 4.

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 este 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 no 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

acompañasse o progresso econômico e social. Como já assinalamos na introdução, um novo impulso foi dado pelo Ato Único, que incluiu no texto do Tratado CEE um título completo sobre a proteção do meio ambiente (Título VII).

O título VII foi modificado pelo Tratado da União Européia<sup>43</sup>. O texto atual do artigo 130 R consagra em seu parágrafo segundo como objetivo essencial da política comum a busca de um grau de proteção elevado, tomando em consideração a diversidade de situações existentes nas regiões que integram a Comunidade. Essa mesma disposição assinala os princípios fundamentais da ação comunitária: a *precaução* e a *ação preventiva* (a); a *correção prioritariamente na fonte* (b) dos danos causados ao meio ambiente e o princípio do "poluidor-pagador" (c). Por sua parte, a Comissão manifestou continuamente a convicção da necessidade de emitir normas estritas que obedecem à preocupação crescente dos consumidores com relação aos temas ecológicos<sup>44</sup>.

Tais princípios, que refletem a evolução da comunidade internacional para uma conscientização sobre os problemas ambientais e a responsabilidade que todos os governos têm de garantir uma melhor qualidade de vida para seus povos, podem ser adotados no processo de conformação do Mercosul, ao estabelecer programas e ações comuns nesta área<sup>45</sup>. Não obstante, dependerá em boa parte (para não dizer totalmente) da vontade política dos países comprometidos com a constituição do mercado comum que estes princípios deixem de ser meras formulações teóricas e passem a ter uma aplicação eficaz. Este problema já foi suscitado na Europa, onde o processo integracionista conta com um amplo aparelho institucional destinado ao desenvolvimento e execução de tais fundamentos<sup>46</sup>. As autoridades nacionais diretamente encarregadas da condução das negociações no Mercosul devem estar conscientes disso e tomar conhecimento dos obstáculos e problemas que surgirem no processo europeu, para evitar que cometam erros similares.

a. De acordo com o princípio de precaução e da ação preventiva, o desenvolvimento econômico e social deve ser realizado de tal maneira que possam ser evitados os problemas ambientais. Atualmente não se discute o fato de que o custo da prevenção de danos é menor que o da interrupção dos mesmos ou de

<sup>43</sup> Título II, artigo G, parte D, 38.

<sup>44</sup> Comissão das Comunidades Europeias, *A contaminação não conhece fronteiras*, Bruxelas, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1991, p. 6. Igualmente em *A política de ambiente na Comunidade Européia*, op. cit., pp. 8-9.

<sup>45</sup> Como já assinalamos, as disposições do preâmbulo do Tratado denotam a preocupação por parte dos governos dos Estados-Membros, assim como sua conformidade aos princípios consagrados na Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento.

<sup>46</sup> Assim assinalam Smith Jr. e Hunter: "...it can be 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, pp. 13-14.

(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 ésta 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 acción 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 fue 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 fue 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 destinado al desarrollo y ejecución de dichos fundamentos<sup>46</sup>. Las autoridades nacionales directamente encargadas

<sup>42</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *La Comunidad Europea y la protección del medio ambiente*, op. cit., p. 4.

<sup>43</sup> Título II, artículo G, parte D, 38.

<sup>44</sup> 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 Europeia*, op. cit., pp. 8-9.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> Así lo señalan Smith Jr. y Hunter: "I cannot doubt whether these principles will have anything more than political significance. Even in that domain, they have become more

sua reparação, quando esta ainda for possível. Este princípio implica para a Comunidade e os países-membros o dever de integrar a proteção do meio ambiente nas outras políticas e ações comuns, desenvolvidas no processo de integração, com vistas ao seu aperfeiçoamento. Conforme assinala a Comissão, "as medidas para proteger o meio ambiente nunca darão resultado se forem tidas em conta isoladamente"<sup>47</sup>. No processo integracionista do Mercosul parece que esta posição está sendo adotada no seio dos diversos subgrupos de trabalho encarregados do estudo e elaboração de normas comuns ou de harmonização das legislações existentes<sup>48</sup>.

As medidas tomadas ultimamente pelas autoridades comunitárias estão dirigidas à realização do "desenvolvimento sustentável", ou seja, compatibilizar a atividade econômica e social com o que a Terra pode suportar. O princípio da prevenção adquiriu importância primordial com a assinatura do Tratado de Maastricht e a publicação do quinto programa de ação sobre o meio ambiente, em fevereiro e abril de 1992, respectivamente. Sem embargo, já desde julho de 1988 um instrumento buscaria dar-lhe plena vigência no território comunitário: a diretiva da Comunidade relativa à avaliação do impacto ambiental. Esta diretiva está destinada a ser implementada pelas autoridades nacionais e aplicada particularmente em certos setores: agricultura, indústria petrolífera, energia, transporte, desenvolvimento regional e turismo. A avaliação tem duas finalidades primordiais: identificar os efeitos que um projeto apresenta para a população, a fauna, a flora, o meio ambiente em geral e analisar as interações de todos esses fatores, tomando em consideração os valores materiais e a herança cultural<sup>49</sup>. A participação do público está prevista como um instrumento coadjuvante do estudo realizado, pelas autoridades respectivas, razão pela qual a diretiva comunitária destaca a importância de dar publicidade e informação suficientes a tais análises<sup>50</sup>.

Dentre as legislações ambientais vigentes nos países do Cone Sul destaca-se a brasileira. A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, sobre a política nacional do meio ambiente, prevê entre seus instrumentos fundamentais: a avaliação do impacto ambiental e a concessão de licenças e revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras<sup>51</sup>.

O estudo do impacto ambiental é regulamentado pela Resolução nº 001/86,

<sup>47</sup> Comissão das Comunidades Europeias, *A contaminação não conhece fronteiras*, op. cit., p. 5.

<sup>48</sup> Assim o expressa a Resolução nº 22/92, do Grupo Mercado Comum.

<sup>49</sup> Comissão das Comunidades Europeias, *A política de ambiente na Comunidade Europeia*, op. cit., p. 8.

<sup>50</sup> Em matéria de informação ao público, vale a pena destacar a adoção, em junho de 1990, de uma diretiva relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de meio ambiente, publicada no *Diário Oficial* das Comunidades nº L 158/56, de 23 de junho de 1990. O objetivo deste instrumento comunitário é o de permitir aos particulares a obtenção, perante as autoridades nacionais, de informações relacionadas com o estado do meio ambiente. Os Estados-Membros têm a obrigação de publicar regularmente relatórios sobre esta matéria. A recusa de proporcionar tais informações deve ser devidamente justificada.

<sup>51</sup> Em seu artigo 10 se estabelece: "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.

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 esta 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 nacionales 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>.

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, pp. 13-14.

<sup>47</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *La contaminación no conoce fronteras*, op. cit., p. 5.

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

<sup>49</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *Política de ambiente na Comunidade Europeia*, op. cit., p. 8.

<sup>50</sup> En materia de información al público vale la pena destacar la adopción, en junio de

do Conselho Nacional do Meio Ambiente, considerada satisfatória. Entretanto, o sistema apresenta várias deficiências, entre as quais cabe destacar: em primeiro lugar, o fato de que a execução dos estudos de impacto ambiental é realizada de maneira parcial, para empreendimentos isolados, não para programas estratégicos governamentais e de longo prazo, e, em segundo lugar, a pouca participação popular em tais estudos, que constitui a melhor maneira de suprir a ausência de padrões integrais de avaliação<sup>52</sup>.

A audiência pública prevista na legislação brasileira para os Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) deveria ser, na opinião dos técnicos nestas áreas, aperfeiçoada para garantir uma participação efetiva da comunidade afetada pelo empreendimento de que se trate. Uma ampla publicidade, o estímulo à participação da opinião pública em várias audiências das partes interessadas, ao longo do processo de planejamento, empreendimento e inclusive após a outorga da licença, constituiriam instrumentos eficientes de educação e conscientização popular sobre o impacto ambiental<sup>53</sup>.

As disposições previstas nas leis brasileiras poderiam servir de base para a elaboração de medidas similares no âmbito do Mercosul, com as reformas necessárias fundamentadas no estudo comparado das regulamentações e dos sistemas de aplicação existentes nos outros países-membros, a fim de garantir, na medida do possível, sua eficácia.

Outros instrumentos jurídicos originados no quinto programa comunitário e ação pelo meio ambiente, estreitamente vinculados à efetividade do princípio da prevenção dos danos ambientais e da realização do desenvolvimento sustentável, são: a possibilidade para os produtores de colocar em seus produtos um logotipo, a "Eco-etiqueta", direito que será concedido por um organismo do Estado-Membro nacional em consideração aos resultados ecológicos globais ao longo de sua atividade econômica e o direito de colocar um logo, "Eco-audit" (denominação francesa) nos documentos comerciais (prospectos e folhetos, cabeçalhos de papéis e publicidade em geral). Este último consistiria em um instrumento de organização interna e um indicador do sucesso ecológico das atividades da empresa destinado aos acionistas seguradores, financiadores, autori-

§ 1.º 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.

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

§ 3.º 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.

§ 4.º Caberá exclusivamente ao Poder Executivo federal, ouvidos os Governos estadual e municipal interessados, o licenciamento previsto no caput deste artigo quando relativo a pólos petrolquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

Esta foi a opinião de alguns dos participantes do Seminário Latino-Americano e do Caribe sobre avaliação comparada de impactos ambientais, realizado em Curitiba em outubro de 1993. Notícia publicada na *Gazeta Mercantil* de 6 de outubro de 1993, p. 13.

<sup>53</sup> Nisto seguimos basicamente o exposto por Héctor Hernán Osorio, consultor em desenvolvimento urbano, durante o seminário anteriormente citado.

Dentro de las legislaciones ambientales vigentes en los países del Cono Sur se destaca la brasileña. La Ley n° 6.938, 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 n° 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 audiencias 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

1990, de una directiva relativa a la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, publicada en el *Diário Oficial de las Comunidades* n° 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 proporción a tales informaciones debe ser justificado debidamente.

<sup>51</sup> 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 da 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".

<sup>52</sup> 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, pp. 13.

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

dades públicas e ao público em geral<sup>54</sup>. Como vemos, o objetivo principal perseguido por estes instrumentos é o de melhorar o sistema de informação aos consumidores sobre o impacto ambiental dos produtos que eles adquirem.

Não podemos deixar de assinalar que numerosas diretivas e decisões foram emitidas pelos órgãos comunitários destinadas a prevenir danos ambientais, como por exemplo a decisão que institui um sistema de informação para a prevenção da poluição marítima por hidrocarburetos<sup>55</sup>, ou todas aquelas que se ocupam da conservação do patrimônio natural, assim como da segurança na realização de atividades nucleares.

b. O princípio da correção prioritariamente na fonte de danos ambientais é o fundamento da "ação curativa" que a Comunidade vem desenvolvendo desde o estabelecimento do primeiro programa de ação comum nesta área. Mais de duzentos atos legislativos foram emitidos para tratar de reparar os danos causados pelas atividades industriais e sociais ao meio ambiente, que foram consideráveis no continente europeu, e igualmente atenuar os efeitos nocivos da poluição industrial sobre outras atividades econômicas. As medidas abrangem a contaminação atmosférica, das águas, do solo, a gestão de resíduos, as normas de produtos, a redução dos níveis de ruído e a proteção da natureza em geral. Podemos destacar aqui as medidas tomadas para evitar a poluição por amianto<sup>56</sup>, destinada a limitar o dano causado, atacando o problema na fonte e não tentando dar-lhe solução separadamente em cada setor.

Como assinala Nicolas Moussis<sup>57</sup>, a Comunidade ao atuar deve fazê-lo em um nível adequado, ou seja, que para cada poluição que se queira combater é necessário determinar o nível de ação melhor adaptado à natureza da poluição e à zona geográfica que se deseja proteger. Assim, então, as medidas poderão ser tomadas em nível local, regional, nacional, comunitário ou internacional, conforme o caso. Serão realizadas ações comunitárias unicamente quando a esse nível a eficácia das medidas seja maior. Esta orientação está de acordo com o princípio integrado no novo Tratado da União Européia: a subsidiariedade<sup>58</sup>. O perigo de elevar tal princípio a categoria de princípio institucional, não somente

<sup>54</sup> A Eco-etiqueta é regulada pelo Regulamento do Conselho n° 880/92, de 23 de março de 1992, publicado *Diário Oficial das Comunidades* n° L 99/1, de 11 de abril do mesmo ano. O Eco-audit ainda está em processo de discussão, consta da Proposição de regulamento do Conselho, publicada no *Diário Oficial* n° C 76/02, de 27 de março de 1992. Sobre estes sistemas de "recompensa" destinados aos produtores que se submetam às condições comunitárias que não são obrigatórias ver THIEFFRY, Patrick, op. cit.

<sup>55</sup> Decisão de 3 de dezembro de 1981, publicada no *Diário Oficial das Comunidades* n° L 355, de 10 de dezembro, sistema que posteriormente seria estendido às substâncias perigosas em 1986.

<sup>56</sup> Diretiva de 19 de março de 1987, publicada no *Diário Oficial das Comunidades* n° L 85, de 28 de março desse ano.

<sup>57</sup> MOUSSIS, Nicolas, "As Políticas da Comunidade Econômica Européia", Coimbra: Almedina, 1985, p. 296.

<sup>58</sup> O artigo G do Título II do novo Tratado estabelece:

5) É editado o seguinte artigo: artigo 3.º B. A Comunidade atuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado.

Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e possam,

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>, destinadas a limitar el daño causado atacando el problema en la fuente y no tentando darle

<sup>54</sup> La Eco-etiqueta está regulada por el Reglamento del Consejo n.º 880/92 de 23 de marzo de 1992, publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades* n.º 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* n.º 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.

<sup>55</sup> Decisión de 3 de diciembre de 1981 publicada en el *Diario Oficial de la Comunidad* n.º L 355 de 10 de diciembre sistema que posteriormente sería extendido a las substancias peligrosas en 1986.

<sup>56</sup> Directiva de 19 de marzo de 1987, publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades* n.º L 85 de 28 de marzo de ese año.

na área de proteção ambiental, como em relação ao processo integracionista em geral, foi ressaltado por alguns autores<sup>59</sup>.

Cabe destacar aqui a influência da Comunidade em nível internacional. Sendo o maior mercado único e o grupo comercial mais importante do mundo, a Comunidade encontra-se numa situação privilegiada para destacar-se no estabelecimento e aplicação de normas destinadas a garantir o desenvolvimento sustentável, o respeito e proteção ao meio ambiente. Na Declaração dos chefes de Estado e de Governo, apresentada em Dublin, em junho de 1990, consta: "Reconhecemos nossa especial responsabilidade para com o meio ambiente, tanto perante nossos próprios cidadãos como perante o resto do mundo. Comprometemo-nos a intensificar nosso esforço para proteger e melhorar o entorno natural da Comunidade e do mundo de que faz parte. Entendemos que a atuação da Comunidade e dos seus Estados-Membros deve desenvolver-se de forma coordenada, baseando-se nos princípios de desenvolvimento sustentável e atuação preventiva e profilática... A Comunidade deve fazer uso mais eficaz de sua posição de autoridade moral, econômica e política para impulsionar o esforço internacional para solucionar os problemas mundiais e fomentar o desenvolvimento sustentável..."<sup>60</sup>.

As ações comuns destinadas a corrigir os danos causados por atividades poluidoras estão intimamente ligados ao princípio do poluidor-pagador que examinaremos em continuação, pelo que não nos estenderemos neste ponto.

c. De acordo com o princípio do poluidor-pagador, os gastos vinculados com a luta contra a poluição, assim como aqueles provenientes da reparação dos danos ambientais resultantes de uma atividade industrial, correspondem ao poluidor. Na legislação brasileira prevê-se como um dos objetivos da política nacional do meio ambiente a imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados por sua atividade<sup>61</sup>.

A Comissão das Comunidades Europeias considera poluidor aquele que degrada direta ou indiretamente o ambiente ou cria condições que levem à sua degradação. Uma definição no mesmo sentido, bastante genérica e criticável por sua vaguidade<sup>62</sup>, está consagrada igualmente nas disposições brasileiras (art. 3.º, IV, da Lei n.º 6.938).

De conformidade com este princípio foram tomadas medidas de diversa natureza e outras estão sendo estudadas, particularmente desde a expedição do quinto programa comunitário de ação em prol do meio ambiente. Podem ser destacados os esforços realizados pelos órgãos comunitários para a tradução do princípio em termos de responsabilidade civil. Assim, por exemplo, a 1.º de

pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser alcançados ao nível comunitário. A ação da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do presente Tratado.

<sup>59</sup> Nesse sentido Patrick, Thieffry, op. cit., que destaca por sua vez o trabalho de C. London, "Maastricht et l'environnement", en *Petites Affiches*, 23 de março de 1992, n.º 36, pp. 14 e ss.

<sup>60</sup> Declaração dos chefes de Estado e de Governo da Comunidade, junho de 1990, reproduzida pela Comissão de Comunidades Europeias em *A proteção do meio ambiente*, Bruxelas: Direção Geral do Setor Audiovisual, Informação, Comunicação e Cultura, 1992, p. 3.

<sup>61</sup> Artigo 5.º da Lei n.º 6.938, 31.08.1991.

<sup>62</sup> Como registraram, nos dias atuais, SMITH JR., Turner e HUNTER, Roszdell D., op. cit., pp. 13-14.

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 extenderemos en

<sup>57</sup> MOUSSIS, Nicolas, *As Políticas da Comunidade Económica Europeia*, Coimbra: Almedina, 1985, p. 296.

<sup>58</sup> El artículo G del Título II del nuevo Tratado establece:  
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.

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> 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.

setembro de 1989, a Comissão publicou uma proposição de diretiva sobre a responsabilidade pelos danos causados pelos dejetos, com o objetivo de harmonizar as legislações dos Estados-Membros, impondo uma responsabilidade estrita a respeito dos danos corporais e patrimoniais, assim como dos ataques causados ao meio ambiente por tais produtos. O principal responsável seria o produtor, considerado de maneira ampla pelas disposições<sup>63</sup>. O quinto programa prevê a extensão da responsabilidade civil a todos os tipos de prejuízo ao meio ambiente. A responsabilidade civil deve constituir um elemento essencial da política comum, como no caso dos Estados Unidos.

No mesmo sentido a Comissão considera que a adoção de medidas fiscais, as "Eco-taxas" ou "Eco-impostos", poderiam servir progressivamente para desestimular a poluição na fonte ou para incentivar a utilização de procedimentos de produção conformes com a proteção ambiental. Estas medidas, segundo os termos do órgão comunitário, também podem exercer uma influência considerável sobre os hábitos de comportamento e consumo dentro da região<sup>64</sup>. Lamentavelmente, a efetiva aplicação destes últimos mecanismos ainda está longe de ser uma realidade, devido à forte oposição das indústrias comunitárias afetadas por ela, que vêm sua implantação como um obstáculo para fazer face à concorrência estrangeira. Medidas similares e instrumentos destinados a garantir sua eficácia em nível regional poderiam ser estudados pelos atuais órgãos encarregados da execução do Tratado de Assunção e pelos subgrupos de trabalho, com vistas à futura implantação no Mercosul.

## 2. Instrumentos para a implantação, desenvolvimento e aperfeiçoamento de uma política comum do meio ambiente

Esta última parte do nosso trabalho está dedicada a uma breve análise do papel essencial que órgãos comunitários desempenham no estabelecimento e desenvolvimento de uma política comum de proteção ao meio ambiente (a), assim como dos instrumentos jurídicos empregados por essas instituições no desempenho de suas funções (b). Concentrar-nos-emos, uma vez mais, na experiência comunitária europeia, atualmente a mais avançada, para não dizer a única que existe neste campo.

a. Os órgãos comunitários foram responsáveis pela implantação, desenvolvimento e aperfeiçoamento da política comum do meio ambiente. A atuação da Comissão foi vital nesta área. O trabalho desempenhado por esta instituição acha-se na base dos programas de ação comum de proteção ao meio ambiente. São cinco os programas adotados até hoje: o primeiro apresentado em 1973 e o segundo em 1976 estavam destinados a dar solução aos graves problemas de contaminação existentes no território comunitário; o terceiro, de 1983, definiu uma estratégia global e preventiva de proteção ambiental e dos recursos naturais, mudando desta forma a orientação da ação comunitária; o quarto programa, apresentado em 1987, confirmou esta orientação e fez da política do meio ambiente em elemento essencial de qualquer política econômica e social; no quinto programa a Comissão deixa clara a sua preocupação com o boom econô-

<sup>63</sup> Ver sobre este particular o trabalho de Patrick Thieffry, no qual nos baseamos nesta parte, op. cit.  
<sup>64</sup> *Ibid.*



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 nº 6.938).

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 en lograr 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 estos 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

<sup>61</sup> Artículo 5 de la Ley nº 6.938, de 31.08.1981.

<sup>62</sup> Como lo dejaron de presente SMITH JR., Turner y HUNTER, Roszell D., op. cit., pp. 13-14.

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

<sup>64</sup> *Ibid.*

mico resultante do aperfeiçoamento do mercado interno e com as conseqüências nocivas que podem surgir no âmbito da proteção ambiental (em seu relatório sobre o estado do meio ambiente é constatada uma maior degradação do mesmo).

A Comissão, neste último programa, sente a necessidade de impor uma mudança nos hábitos de consumo e no comportamento de todos os membros da sociedade, tendente a criar uma responsabilidade compartilhada. Para levar a termo esse objetivo, o órgão comunitário prevê a institucionalização de uma vasta gama de instrumentos integrados, destinada a criar uma interação entre os governos dos Estados-Membros, as indústrias, os principais setores econômicos e o público em geral<sup>65</sup>.

O Tratado de Maastricht não se limitou a consagrar novos princípios e a completar os existentes, porém criou mecanismos gerais que facilitam a adoção de novas medidas por parte do Conselho, da Comissão e do Parlamento (que é vinculado estreitamente ao processo de decisão), dando maior autonomia à Comunidade com relação aos Estados-Membros e garantindo o exercício da supranacionalidade, com vistas à futura constituição de verdadeira União Europeia, "em que as decisões serão tomadas em nível mais próximo possível dos cidadãos"<sup>66</sup>.

Assim, o novo artigo 130 S 1 institucionaliza o voto da maioria qualificada no Conselho e o procedimento legislativo da "cooperação" — previsto no artigo 189 C — na adoção de ações destinadas à realização dos objetivos da política comum contidos no artigo 130 R. É fundamental nesse procedimento a participação do Parlamento Europeu. O parágrafo 2º da mesma disposição exige a unanimidade para a adoção de certas medidas particulares.

É de lamentar, como destaca Patrick Thieffry, que o Tratado não tenha concedido à política ambiental comum o benefício do procedimento de "co-decisão" consagrado no artigo 189 B. O parágrafo 3º do artigo 130 S prevê que sejam adotados, de acordo com esse procedimento, unicamente os programas gerais de proteção ao meio ambiente. A "co-decisão" confere ao Parlamento poderes muito mais amplos do que aqueles que possui graças à "cooperação". Com efeito, graças ao artigo 189 B, o Parlamento chega a dispor, na prática, de um poder decisório equiparável ao do Conselho, que até então era a instância decisória máxima no sistema comunitário<sup>67</sup>.

A Corte de Justiça das Comunidades Europeias exerceu seus poderes de guardiã da ordem jurídica comunitária, garantindo a interpretação e a aplicação uniformes do conjunto de disposições jurídicas da política comum de proteção

<sup>65</sup> *Ibid.* Um estudo detalhado destes novos instrumentos encontra-se precisamente nesse trabalho: Ver igualmente as publicações da Comissão das Comunidades Europeias citadas ao longo do nosso estudo.

<sup>66</sup> Parágrafo segundo do artigo A do Título I, "Disposições Comuns".

<sup>67</sup> Os domínios em que o Parlamento exerce os poderes de co-decisão são: realização do mercado interno, livre circulação de trabalhadores, direito de estabelecimento (parcialmente), programas-marco plurianuais na área da investigação, criação das redes transeuropeias, adoção de medidas de defesa dos consumidores e promoção dos sistemas de saúde e de cultura. Comissão das Comunidades Europeias, *A União Europeia*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1992, p. 26.

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 una 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 I institucionaliza el voto a la mayoría calificada

<sup>65</sup> *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.

<sup>66</sup> Parágrafo segundo del artículo A del Título I "Disposiciones Comunes".

do meio ambiente. A jurisprudência do Tribunal Comunitário permitiu a melhoria das disposições existentes, assim como a adoção de novas medidas adaptadas às realidades de uma região em constante mutação. A atuação da Corte, em muitos casos solicitada pelos outros organismos comunitários, principalmente o Parlamento e a Comissão, forçou os Estados-Membros a submeterem-se às disposições de proteção ambiental em vigor<sup>68</sup>.

As autoridades dos Estados-Membros integrantes do Mercosul deverão ter em conta essa experiência quando forem definir a estrutura institucional definitiva do mercado comum. A existência de autoridades supranacionais, dotadas de plena autonomia de atuação, constitui uma garantia do progresso de um processo integracionista, fundamentado numa ordem jurídica própria, cuja aplicação e interpretação uniformes deve ser assegurada.

b. O instrumento jurídico empregado de maneira privilegiada na área da proteção ambiental pelas autoridades comunitárias europeias foi a diretiva. Esta é, diversamente do regulamento, o instrumento essencial de harmonização em nível comunitário<sup>69</sup>. Não devemos esquecer que a política ambiental é uma das áreas em que a Comunidade não tem atribuição exclusiva, mas concorre com os Estados-Membros. O efeito direto foi reconhecido em favor das disposições claras e completas das diretivas, o que traz, como consequência que os cidadãos comunitários podem fazer valer seus direitos que as normas supranacionais lhes reconhecem perante as autoridades nacionais<sup>70</sup>.

Vários estudos doutrinários, assim como os relatórios da Comissão sobre a realização da política comum do meio ambiente, demonstraram as dificuldades que a implementação das disposições das diretivas comunitárias enfrenta por parte das autoridades nacionais. Richard Macrory assinala fundamentalmente três: a falta, por parte do Estado-Membro, de comunicação à Comissão da legislação nacional e das medidas de outro tipo, implementando os instrumentos comunitários de que se trate; a incompleta ou incorreta transposição das obrigações comunitárias para o direito nacional e, finalmente, a falta de execução na prática das obrigações comunitárias, independentemente do estado de evolução do direito nacional<sup>71</sup>.

As duas primeiras categorias, destacadas pelo autor, estão relacionadas com os aspectos formais da obrigação de implementação das disposições comunitárias, a terceira e mais importante constitui o incumprimento essencial do compromisso do Estado, representando o maior obstáculo ao avanço e aperfeiçoamento

<sup>68</sup> Basta citar como exemplo a decisão da Comissão de processar perante a Corte o Reino Unido, devido ao fato de que o governo inglês pretendia privatizar a indústria de águas e não se conformava com as disposições da Diretiva Comunitária sobre a água potável.

<sup>69</sup> O artigo 189 define os instrumentos jurídicos empregados pelas autoridades comunitárias em sua atuação em nível supranacional. A diretiva vincula Estado-Membro destinatário quanto à forma e aos meios de alcançar tais objetivos. O regulamento é o instrumento de unificação da legislação europeia.

<sup>70</sup> Sobre o efeito direto das diretivas ver o excelente trabalho de Manuel Lezertua Rodríguez, "La doctrina jurisprudencial sobre el efecto directo de las directivas comunitarias", apresentado no King's College, por ocasião da obtenção de um *Master* em direito. Igualmente consultar, SMITH JR., Turner e HUNTER, Roszell D., *op. cit.*, pp. 7-9.

<sup>71</sup> MACRORY, Richard, "The enforcement of community environmental laws: some critical issues", in *Common Market Law Review*, 29, 1992, p. 352.

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 guardiana 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. Esta es, a diferencia del reglamento, el instrumento esencial de armonización a nivel comunitario<sup>69</sup>. No debemos olvidar que la política ambiental

<sup>67</sup> Los domínios 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 Europeia*, Luxemburgo: Servicio de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992, p. 26.

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> El artículo 189 define los instrumentos jurídicos empleados por las autoridades

de una política común nesta área.

Os órgãos supranacionais europeus não deixaram de realizar esforços no sentido de forçar os Estados-Membros a cumprir as obrigações que assumiram ao aderir ao movimento integracionista, porém até agora enfrentam a oposição das autoridades nacionais (particularmente em nível local e regional) a submeterem-se a decisões que emanam do exercício de poderes que superam os conceitos tradicionais da soberania estatal.

Os meios tradicionais instituídos pelo Tratado de Roma para atuar face a um incumprimento desta natureza estão concentrados nas ações que a Comissão pode exercer de conformidade com o artigo 169. Este procedimento apresenta três fases: a primeira consiste em comunicar ao Estado, mediante uma carta formal, a situação de incumprimento em que se encontra, com a finalidade de que se submeta, por iniciativa própria, às disposições supranacionais; posteriormente, se o Estado não modificou sua conduta, a Comissão emite uma "Opinião fundamentada" sobre a maneira pela qual o Estado deve implementar a diretiva; se o Estado, no período estabelecido nesta opinião, não obedeceu as determinações da Comissão, esta submeterá o caso ao conhecimento da Corte de Justiça. Em princípio, as decisões do Tribunal Comunitário são obrigatórias; não obstante, a prática desmonstrou que depende muito da vontade do Estado o cumprimento das sentenças ante a falta de meios coercitivos da Comissão para este fim. O Tratado de Maastricht, tendo em conta tal situação, ampliou as faculdades da Corte. No futuro, mediante proposta da Comissão, o órgão jurisdicional comunitário poderá impor sanções pecuniárias aos Estados-Membros que violaram o Direito Comunitário ou não tomaram as medidas necessárias para a execução de suas sentenças.

O artigo 170 CEE outorga aos Estados-Membros a possibilidade de recorrer à CJEC para exigir o cumprimento de uma obrigação de outro Estado; sem embargo, essa possibilidade é raramente utilizada, devido às implicações políticas que tal atuação pode acarretar para o Estado que exerce a ação, e porque, em geral, todos os Estados têm algo de que reprovar-se em matéria de cumprimento das obrigações para com a Comunidade e o último que desejam é encontrarem-se mais tarde na mesma situação.

O Parlamento Europeu adotou numerosas resoluções, principalmente a partir de 1990, com a finalidade de facilitar às instituições da Comunidade o controle da aplicação das normas supranacionais no âmbito interno de cada um dos Estados-Membros. Por outra parte, a Comissão submete à sua consideração relatórios anuais sobre esse mesmo aspecto. Tais atividades estão dirigidas a garantir a eficácia da ordem jurídica supranacional, sem a qual é impossível realizar os objetivos gerais do processo integracionista.

Dois são os órgãos encarregados pelo Tratado de Assunção de velar pela execução de suas disposições. O Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum estão autorizados a tomar todas as medidas que considerem necessárias ao cumprimento desta missão. As decisões do Conselho estão destinadas, sem dúvida alguma, a desempenhar um papel primordial no estabelecimento e aperfeiçoamento de uma política comum de proteção ao meio ambiente.

Atualmente não se deve duvidar da força vinculante que possuem estes instrumentos para os países do Mercosul. Sem embargo, seria aconselhável

es una de las áreas en que la Comunidad no tiene atribuciones exclusivas, sino que concurre 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 implementando 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, ésta someterá el caso a conocimiento de la Corte de Justicia. En principio las decisiones del

institucionalizar sua publicação num órgão de divulgação próprio do processo de integração, garantindo de maneira uniforme sua publicação imediata no território da sub-região, a exemplo do que acontece nas Comunidades Europeias e no Pacto Andino, onde as medidas de caráter jurídico adotadas pelos órgãos comunitários são publicadas no *Diário Oficial* das Comunidades Europeias e na *Gazeta Oficial* do Acordo de Cartagena, respectivamente.

A incorporação destas medidas à ordem jurídica dos Estados-Membros deve ser acompanhada do reconhecimento da primazia das mesmas em face das disposições contidas na legislação nacional. Se as normas jurídicas consagradas em decisões emanadas de órgãos encarregados de velar pela realização de um processo de integração podem ser derogadas por leis nacionais posteriores, os fundamentos mesmo do Mercosul estarão gravemente comprometidos.

A institucionalização de um órgão de caráter jurisdicional, com poderes suficientes para assegurar o cumprimento e a interpretação uniforme das normas básicas desse novo direito que está nascendo, é uma necessidade urgente se quisermos a realização de um mercado comum no Cone Sul.

Mas a participação da opinião pública é essencial na área da política ambiental. Sem a conscientização da sociedade sobre seu papel na conservação do meio ambiente, o estabelecimento, a realização efetiva de uma política comum e sua evolução são impossíveis. Assim, constatou-se, na Europa, onde "a opinião pública inflamou os governos e a Comunidade a considerar o ambiente como uma prioridade política de alto nível"<sup>72</sup>. Permanentemente a sociedade exerce pressão sobre o Parlamento Europeu para a expedição de normas cada vez mais estritas de proteção ambiental. Como já vimos, este órgão teve ampliados no Tratado de Maastricht seus poderes de participação no processo decisório comunitário. A Comissão estimula os cidadãos europeus a informar ou apresentar reclamações sobre a negligência das empresas em tomar medidas preventivas de danos ambientais ou sobre a efetiva realização de prejuízos desse tipo. Tais queixas e reclamações estão na base de numerosas investigações e ações da Comissão.

Pelo que foi exposto, vemos que a informação dos indivíduos, a realização de programas de educação orientados para que tomem consciência da importância destas questões e sobre o impacto que elas provocam para a melhoria do nível de vida, são essenciais à consecução dos objetivos perseguidos pelo Tratado de Assunção.

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.

<sup>70</sup> 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, Rószel, D., op. cit., pp. 7-9.

<sup>71</sup> MACRORY, Richard, "The enforcement of community environmental laws: some critical issues", en *Common Market Law Review*, 29, 1992, p. 352.

<sup>72</sup> Comissão das Comunidades Europeias, *A política de ambiente na Comunidade Europeia*, op. cit., pp. 31-32.

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 este 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 del 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 los 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 básicas de este 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>72</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 decisional 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 consciencia 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.

<sup>72</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *A política de ambiente na Comunidade Europeia*, op. cit., pp. 31-32.