

# LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y PRECAUCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y EN EL INTERAMERICANO\*

*Zlata Drnas de Clément\*\**

*a*

## **Introducción**

Mientras el principio de prevención se ha ido afirmando en Derecho internacional desde larga data, el principio de precaución es de factura reciente, con elementos aún en formación.

Si bien ambos principios aparecen como emparentados, difieren sustancialmente, tanto en lo que hace a la esencia y naturaleza de las obligaciones emergentes de ellos (I), como en lo que hace a sus características (II), a los requisitos para reclamar por su aplicación o no aplicación (III), a las modalidades de su imposición (IV), a las consecuencias jurídicas de su inaplicación (V).

La construcción de estos dos principios en materia de medio ambiente presenta una evolución particular, tanto en el ámbito universal (VI) como en el regional y subregional latinoamericano (VII).

## **I. Esencia y naturaleza de las obligaciones de los sujetos de Derecho internacional, emergentes de los principios de prevención y de precaución**

Si bien, tanto la prevención como la precaución requieren de los sujetos de Derecho internacional determinados comportamientos -generalmente, consistentes en exigencias de imposición de restricciones o limitaciones a sus propios actos o a las actividades de los particulares-, la sustancia de esos comportamientos posee distinta índole en la aplicación de cada uno de los principios bajo tratamiento.

### *a) Principio de prevención*

El principio está asentado en la idea de “diligencia debida” de los sujetos de Derecho internacional, es decir, en la *obligación* de vigilancia y adopción de previsiones en relación a los bienes y personas bajo su jurisdicción, a fin de asegurarse que, en condiciones normales, no causen perjuicios transfronterizos. Esta obligación está constituida por el conjunto de “estándares mínimos” de comportamiento de diligencia exigibles internacionalmente (diligencia suficiente). Esta diligencia, es el mínimo constitucional y legal imprescindible para el cumplimiento de las obligaciones internacionales (“derecho interno internacionalmente indispensable”)<sup>1</sup>.

---

\*-Trabajo publicado en la obra *Jornadas de Derecho Internacional*, Secretaría General de la OEA, Washington, 2001, pp. 81-92.

\*\*-Catedrática de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

Entre la jurisprudencia que hace referencia a este tipo de vigilancia y adopción de previsiones, podemos recordar al caso *Noyes*, asunto en el que la Comisión General de Reclamaciones (EE.UU.-Panamá), descartó la responsabilidad de Panamá por las agresiones y heridas que sufrira el ciudadano estadounidense Noyes, al atravesar con su coche un pueblo cercano a Panamá, en el momento en que se celebraba una reunión política. Un grupo de manifestantes se abalanzó sobre Noyes, quien fue protegido por un policía. Reemprendido el viaje, el estadounidense volvió a ser agredido por otro grupo, siendo rescatado esta vez por el mismo jefe de la Policía de Panamá. La Comisión General de Reclamaciones entendió que Panamá no tenía responsabilidad por los hechos de los particulares, en tanto no infringió el deber general de mantenimiento del orden. De no haber adoptado Panamá las medidas adecuadas a la magnitud de los riesgos normales de una manifestación pública, el acto de los particulares le habría sido atribuido al Estado.

Asimismo, el Tribunal Arbitral (Canadá-EE.UU.) en el *Asunto Relativo a la Fundición de Trail*, en su Decisión de 11 de marzo de 1941, dictaminó que, “con arreglo a los principios del Derecho internacional y del derecho de los Estados Unidos, ningún Estado puede usar o permitir el uso de su territorio en forma tal que, el territorio de otro Estado o las personas o propiedades que allí se encuentran, sufran daños (...)”<sup>2</sup>.

El *Tribunal Internacional de Justicia (TIJ)*, en su sentencia de 9 de abril de 1949 (Cuestión de fondo) en el *Asunto Relativo al Canal de Corfú*, señaló que todo Estado “tiene la obligación” de “no permitir que se utilice su territorio para fines contrarios a los derechos de los otros Estados”<sup>3</sup>.

El *TIJ*, en su sentencia de 24 de mayo de 1980, en el *Asunto Relativo al Personal Diplomático y Consular de Estados Unidos en Teherán*, expresó que “la política oficial iraní de permitir que se mantenga ocupada la embajada y continúe la retención de los rehenes” “transformaba en acto de Estado el comportamiento de los militantes”<sup>4</sup>.

Estas *obligaciones* de los sujetos de Derecho internacional hacen que, en caso de violación de las mismas, las consecuencias perjudiciales, incluso aquellas provenientes de actos de los particulares, se atribuyan al sujeto internacional.

El centro de la obligación de prevención del sujeto se halla en la virtualidad de los distintos comportamientos para producir un daño y la necesidad de que el sujeto bajo cuya jurisdicción se realizan tales actos adopte las previsiones razonables, con una intensidad acorde a la magnitud de las fuerzas en juego, para evitar que de tales acciones pueda resultar daño a los legítimos intereses de otros sujetos de Derecho internacional. En este caso, hablamos de “obligación” de obrar de los sujetos, dado que hay certeza de que la acción entraña riesgos.

---

<sup>1</sup>- V. al respecto los dictámenes del *TPJI* en los Asuntos relativos al *Trato de los Nacionales Polacos* (1932) y a las *Zonas Francas* (1932).

<sup>2</sup>- *Recueil des Sentences Arbitrales*, Vol. III, p. 1965 y 1966.

<sup>3</sup>- *TIJ Recueil 1949*, p. 22.

<sup>4</sup>- *TIJ Recueil 1980*, párr. 30-45, 57, 58, 74, 87.

## *b) Principio de precaución*

En el caso del *principio de precaución*, el comportamiento del sujeto internacional ya no responde a la idea diligencia “debida”, sino a la idea de “buen gobierno”, gestión que se adelanta criteriosamente a los hechos, la que ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, prefiere limitarla (aún equivocándose), privilegiando las seguridades (en el caso ambiental, la preservación del medio ambiente). No se puede hablar de “obligación” de obrar del sujeto internacional ya que no existen certezas en torno al riesgo de la acción emprendida o a emprender.

## **II. Características de los principios de prevención y de precaución**

### *a) Principio de prevención (riesgo cierto, daño dudoso)*

Este principio se caracteriza por la:

- obligación del sujeto internacional de adoptar previsiones atento la certeza científica sobre los riesgos que entraña la actividad<sup>5</sup>;
- obligación de actuar de modo proporcional a las fuerzas en juego para evitar daños transfronterizos<sup>6</sup>;
- imposición de restricciones o prohibiciones a las actividades bajo jurisdicción del sujeto internacional<sup>7</sup>;
- obligación fundada, básicamente, en el derecho internacional general<sup>8</sup>.

### *b) Principio de precaución (riesgo dudoso)*

Este principio de caracteriza por la

- convenciencia, pero no “obligación”, de adoptar previsiones por parte del sujeto internacional dada la falta de certeza científica sobre si la actividad entraña riesgo;
- aplicación del principio como exigencia del Derecho internacional sólo si la obligación emerge de un compromiso internacional en vigor<sup>9</sup>;
- adopción de medidas en base al arbitrio del sujeto internacional, en ejercicio de convicciones de razonabilidad, criterios de previsión y de grado de riesgo admitido para las actividades bajo su jurisdicción.

---

<sup>5</sup>- Vinculado a los principios generales del derecho: igualdad de derechos, igualdad soberana de los Estados, no abuso del derecho.

<sup>6</sup>- Estándares mínimos de diligencia suficiente.

<sup>7</sup>- V. *infra* Proyectos de la CDI sobre *Responsabilidad Internacional por las Consecuencias Perjudiciales de Actos no Prohibidos por el Derecho Internacional* y sobre *Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación*.

<sup>8</sup>- V. *supra*, referencias jurisprudenciales.

<sup>9</sup>- Si un sujeto viola un acuerdo internacional que contempla la obligación de obrar en virtud del principio de precaución, el ilícito no habrá de surgir de la no aplicación del principio, como tal, sino de la violación de la norma contractual.

El principio fue debatido por primera vez ante un tribunal internacional en el Asunto relativo a los *Ensayos Nucleares II (Nueva Zelanda c. Francia)*, dirimido ante la CIJ<sup>10</sup>.

### **III. Requisitos para reclamar por la aplicación o no de los principios de prevención y de precaución**

#### *a) Principio de prevención*

Para que un sujeto de Derecho internacional pueda reclamar por violación del principio de prevención (diligencia debida), es necesario que, a más de serle atribuible la falta al demandado, el demandante haya sufrido un daño o corra peligro cierto de sufrirlo. Si no se ha producido daño, o no hay certeza científica de que, como consecuencia de las acciones u omisiones, el daño habrá, necesariamente, de producirse, mal podría alegarse la falta de diligencia debida.

#### *b) Principio de precaución*

Para que un sujeto de Derecho internacional pueda reclamar por la aplicación del principio de precaución<sup>11</sup>, es necesario que, habiendo el sujeto activo decidido aplicar medidas en ejercicio del principio<sup>12</sup>, se hayan producido consecuencias dañosas para el reclamante emergentes de la aplicación del principio y se dé alguna de las siguientes circunstancias imputables al demandado: \*haya obrado en base a temores irracionales o percepciones tremendistas, sin sustentarse en criterios de razonabilidad suficiente; \*se haya negado a revisar las medidas cautelares a la luz de los distintos estadios de certidumbre-incertidumbre que brindan los avances científicos; \*haya adoptado medidas desproporcionadas al nivel de protección ambiental por el que el sujeto ha optado; \*haya aplicado las medidas en forma discriminatoria, ya sea en relación a la actividad limitada o prohibida o en relación al interesado en la actividad; \*las medidas precautorias impliquen una forma encubierta de proteccionismo.

### **IV. Modalidades de aplicación de los principios de prevención y precaución**

Tanto en la prevención como en la precaución, las medidas son adoptadas unilateralmente por el Estado u otro sujeto internacional, *ad intra* de sus jurisdicciones, con el objeto de evitar que se produzca un daño ambiental, si bien las medidas difieren por la naturaleza misma de cada uno de los principios.

---

<sup>10</sup>- V. SANDS, PH.- *L'Affaire des Essais Nucléaires II (Nouvelle-Zelände c. France): Contribution de l'Instance au Droit International de l'Environnement*, en RGDIP, 1997-2.

<sup>11</sup>- No es dable pensar que un sujeto pueda reclamar a otro la aplicación del principio de cautela atento la falta de certezas científicas sobre los riesgos que determinada actividad puede representar. Tal como lo señaláramos precedentemente, sólo sería factible si el sujeto comprometió la aplicación del principio por acuerdo internacional.

<sup>12</sup>-A diferencia del principio de prevención, en las que el sujeto pasivo reclama por la falta de medidas en ejercicio de la diligencia debida, en el caso de la precaución, las quejas surgen de la adopción de medidas, generalmente atacadas de arbitrarias como consecuencia de la falta de certeza científica sobre las consecuencias dañosas de las actividades restringidas.

#### *a) Principio de prevención*

Entre las medidas que el Estado u otro sujeto debería adoptar en aplicación de este principio, figuran: \*conformar un aparato jurídico y material suficiente para asegurar, en circunstancias normales, que de las actividades desarrolladas en áreas bajo su jurisdicción no surjan daños a otros sujetos internacionales; \*hacer uso diligente de ese aparato según la magnitud de los riesgos emergentes de las actividades; \*prohibir las actividades ciertamente dañosas; \*exigir el uso de tecnologías limpias; \*crear sistemas que permitan a eventuales víctimas condiciones rápidas de reparación; \*adoptar previsiones para que ciertas actividades riesgosas no alcancen efectos transfronterizos....

#### *b) Principio de precaución*

Entre las medidas que el Estado u otro sujeto debe adoptar en aplicación de este principio, figuran: \*fijar políticas que determinen los niveles de riesgo admisible para las actividades desarrolladas o a desarrollar en áreas bajo su jurisdicción; \*justificar racionalmente las restricciones aplicadas en virtud del principio de la cautela; \*verificar periódicamente si los medios elegidos (limitaciones a las actividades presuntamente riesgosas) son adecuados a la realización del objetivo pretendido (relación medio-fin); \*demostrar la objetividad de la restricción y su correspondencia con el interés general; \*dar evidencia de la compatibilidad de las medidas con el nivel de riesgo aceptado y con comportamientos en circunstancias similares, o bien, distintas pero equivalentes....

### **V. Consecuencias jurídicas de la aplicación o no aplicación de los principios de prevención y precaución**

#### *a) Principio de prevención*

Atento a la obligación general de los Estados y otros sujetos internacionales de prevenir, prohibir o reprimir ciertos actos que causen o puedan causar perjuicios a otros Estados o sujetos internacionales, la falta de diligencia transforma a la tolerancia de tales actividades en acto ilícito atribuible al omitente<sup>1314</sup>.

#### *b) Principio de precaución*

Dada la falta de certeza científica sobre los riesgos que determinada actividad entraña, no es dable pensar en responsabilidad del Estado o sujeto internacional por la no aplicación del principio de precaución, a menos que, tal como ya lo señaláramos, la obligación surgiera de un compromiso internacional asumido por el sujeto activo. Ello es así, dado que, en el estadio actual de desarrollo del Derecho internacional, no existe un legítimo representante de los intereses colectivos de la comunidad internacional. Aún cuando el Principio 15 de la *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo* (1992) expresa que “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados *deberán* aplicar ampliamente el criterio de

---

<sup>13</sup>- Recuérdese la jurisprudencia citada a modo ejemplificativo en el Punto 1.

<sup>14</sup>- En relación a la aplicación del principio, resulta de interés la sentencia del *TIJ* en el asunto relativo al diferendo húngaro-eslovaco por *Gabcikovo-Nagymaros*. (*TIJ, Recueil 1997*).

precaución conforme a sus capacidades”<sup>15</sup>, debemos tener presente, por un lado, que se trata de una mera “declaración” y, por otro lado, que no existe entidad internacional facultada para controlar el cumplimiento de la pretendida “obligación” de cautela, como tampoco de evaluar las “capacidades” de los Estados.

Si las reclamaciones surgen a causa de las modalidades de adopción de las medidas cautelares (discriminación, desproporción, acentificidad, no revisión de medidas....), debería haber un daño apreciable en los intereses legítimos del reclamante para que pueda atribuirse responsabilidad al Estado o al sujeto internacional por las medidas adoptadas. Ello, atento a que las medidas son tomadas al interior de las áreas bajo su soberanía o jurisdicción.

## **VI. Construcción de los principios en materia de medio ambiente en el ámbito universal**

### *a) Principio de prevención*

La práctica de los Estados y los principios generales del derecho han sido la base principal de la construcción de este principio, tal como lo señaláramos al hacer referencia de ciertos fallos jurisprudenciales<sup>16</sup>.

Asimismo, numerosos documentos internacionales adoptados en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), hacen referencia directa o indirecta al principio, consagrando la obligación de los sujetos internacionales de adoptar medidas de prevención a fin de no causar perjuicio a otros Estados o sujetos internacionales<sup>17</sup>.

Una de las labores más prolongadas en materia de responsabilidad de los sujetos internacionales por falta de diligencia debida, la hallamos en los trabajos de la *Comisión de Derecho Internacional*, tanto al ocuparse de la *Responsabilidad Internacional por las Consecuencias Perjudiciales de Actos no Prohibidos por el Derecho Internacional*<sup>18</sup>, como al hacerlo del *Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación*<sup>19</sup>.

En el primero de los trabajos citados, la *CDI* se ha ocupado de las actividades no prohibidas que implican riesgo de causar daño transfronterizo. La óptica fue extendida a actividades que no implican riesgo pero que, sin embargo, lo causan. La *CDI* fue encomendada de continuar con el tema, debiendo centrarse en las “medidas de prevención”

---

<sup>15</sup> - El resaltado nos pertenece.

<sup>16</sup> - Uno de los primeros intentos de objetivación de los estándares mínimos de diligencia debida lo hallamos en la sentencia arbitral de Max Huber en el Asunto relativo a los *Buques Alabama y Florida* (1872).

<sup>17</sup> - Tal el caso, *i.a.* de la Declaración de Helsinki sobre Medio Humano (1972); de la Res. de la AG NU 3281 (XXVIII); la Carta Mundial de la Naturaleza (1982); la Convención de Jamaica sobre el Derecho del Mar (1982); la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992)....

<sup>18</sup> - La *CDI* incluyó el tema en su programa de trabajo en 1978. Participaron como Relatores en el tema Quentin Baxter, J. Barboza, P. Rao.

<sup>19</sup> - La *CDI* incluyó el tema en su programa de trabajo en 1970. El Proyecto, de 33 artículos, fue aprobado en segunda lectura en 1994. El 21 de mayo de 1997 fue adoptado como Convención, por Res. 51/229 de la AG de NU. Participaron como Relatores en el tema Kearney, Schwebel, Evensen, McCaffrey, Rosenstock.

de daños transfronterizos causados por actividades peligrosas. Se ha pensado, incluso, incorporar al documento una lista de actividades o sustancias a las que sería aplicable el articulado.

En el segundo proyecto, la *CDI* señala, expresamente, la obligación de ejercer la diligencia debida en la utilización del curso de agua de manera de no causar daños sensibles a otros Estados del curso de agua. Debe tenerse presente que los distintos usos de un curso de agua constituyen una de las tantas manifestaciones de actos no prohibidos por el derecho internacional, pudiendo llegar a tener consecuencias perjudiciales transfronterizas. Si el Estado o (sujeto internacional) no cumple con sus deberes de diligencia debida, el acto se transforma en ilícito internacional, adjudicable al omitente. Por ello, tal como lo señaláramos en un trabajo anterior<sup>20</sup>, ambos temas deberían haber sido tratados como un paquete único, conjuntamente con el Proyecto sobre *Responsabilidad Internacional de los Estados* (por ilícito internacional).

Numerosos documentos internacionales del ámbito universal en materia ambiental se ocupan del principio<sup>21</sup>.

En general, atento al estadio de desarrollo del Derecho internacional en materia de “prevención” ambiental, por una parte, y la necesidad de aceptar correr riesgos en aras del desarrollo económico y/o mantener las buenas relaciones internacionales, por otra parte, los Estados se han mostrado reacios a iniciar reclamaciones en el plano del Derecho internacional público en caso de daños ambientales transfronterizos, incluso en situaciones en las que la violación de las obligaciones de prevención ha tenido fuente convencional directa<sup>22</sup>.

#### *b) Principio de precaución*

A partir de mediados de la década del ‘80 comienza a incluirse al “principio de precaución” en instrumentos internacionales en materia ambiental, si bien su definición recién se observa en la década de los ‘90<sup>23</sup>. Tal el caso *i.a.* de la *Declaración de Río sobre Medio*

---

<sup>20</sup> - “La Comisión de Derecho Internacional de la ONU” , en *La Política Internacional, el Derecho y el Territorio Nacional*, Libro Homenaje a Enrique Ferrer Vieyra, El Copista, Córdoba, 1998.

<sup>21</sup> - A título sólo ejemplificativo, podemos citar: *Declaración de Helsinki sobre Medio Humano* (1972), *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo* (1992), *Agenda 21* (1992), *Convención de Londres sobre Contaminación del Mar por Hidrocarburos* (1954) sustituida por la *Convención de Londres sobre la Prevención contra la Contaminación por Buques* (1973), *Convenio de Londres sobre Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias* (1972), *Convenio de Bruselas Relativo a la Intervención en Alta Mar en Caso de Accidentes que Causen una Contaminación por Hidrocarburos* (1969), *Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar* (1982), *Convenio de Londres sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos* (1990), *Convención sobre Cambio Climático* (1992), *Convención sobre Biodiversidad* (1992), *Convención sobre la Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación* (1994).

<sup>22</sup> - Tal el caso, *i.a.*, del incendio de Sandoz (Basilea, 31 de octubre de 1986).

<sup>23</sup> - Uno de los primeros países en incorporar el principio en su derecho interno ha sido Alemania Federal (V. MOLTKE, K. von- *The Versorgeprinzip in West German Environmental Policy*, Twelfth Report. United Kingdom Royal Commission on Environmental Policy, 1988, cf. SANDS, PH.- *L’ Affaire des Essais Nucléaires II (Nouvelle-Zelanda c. France): Contribution de l’ Instance au Droit International...*, op cit.).

*Ambiente y Desarrollo*, de la *Convención sobre Cambio Climático* y de la *Convención sobre Biodiversidad*<sup>24</sup>.

El documento internacional que más ha avanzado en la configuración de la obligación de cautela a nivel universal, lo constituye el *Protocolo de Montreal sobre Bioseguridad* (2000), adoptado en el marco de la citada *Convención sobre Biodiversidad*.

Tal como lo señaláramos en un trabajo anterior<sup>25</sup>, los Estados Partes en la *Convención sobre Biodiversidad*, tras cinco años de difíciles negociaciones, lograron adoptar el *Protocolo*<sup>26</sup>, primer acuerdo internacional destinado a regular el movimiento transfronterizo de los organismos manipulados genéticamente. Uno de los puntos más conflictivos del entendimiento fue la incorporación del “principio de precaución”.

Las negociaciones fueron llevadas adelante por 138 Estados, divididos en cinco bloques: \**Grupo de Miami* (liderado por EE.UU. que no es Parte en la *Convención sobre Biodiversidad* y conformado a más del citado Estado por Argentina, Australia, Canadá, Chile y Uruguay); \**Grupo de la Unión Europea (UE)*; \**Grupo de los Países Afines* (unos 100 Estados en desarrollo, liderados por Etiopía); \**Grupo de Compromiso* (formado por Noruega, Suiza, Japón, México y Corea del Sur); \**Grupo de Países de Europa del Este*.

Los Estados que se oponían a la inclusión del principio (entre ellos los integrantes del *Grupo de Miami*), invocaban la necesidad de poseer certeza científica sobre los efectos negativos de los productos transgénicos para imponer su limitación.

El *Protocolo* adoptado da tratamiento diferenciado a los transgénicos destinados a liberación directa al ambiente<sup>27</sup> de los bienes destinados a consumo. Para el primero de los casos, las exigencias son mayores, ya que el país exportador debe dar aviso previo al país importador de su intención de enviar un cargamento de transgénicos, proveyendo información sobre el producto. El país importador puede negarse a la importación. Más aún, el ingreso del producto sólo puede concretarse con la autorización explícita del importador. En el segundo de los casos, el régimen es menos estricto, bastando avisar de la exportación a través del Sistema de Información, vía Internet del mismo *Protocolo* e identificando al producto con un lacónico “puede contener transgénicos”. No obstante, se acordó establecer normas específicas de etiquetado para estos productos en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del *Protocolo*<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup>- Si bien el *Tratado de la Unión Europea* incluyó al principio en 1986, se limitó a enunciarlo. (V. nota 27). Similar situación la hallamos en la *Convención de Jamaica sobre Derecho del Mar* (1982).

<sup>25</sup>- “El Principio de Precaución en Materia Ambiental. Nuevas Tendencias”, en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Buenos Aires, 2000.

<sup>26</sup>- Montreal, 29 de enero de 2000. El acuerdo se abrió a la firma en la Quinta Conferencia de las Partes del *Convenio sobre Biodiversidad* (Nairobi, mayo de 2000).

<sup>27</sup>- Tal el caso de las semillas, peces, aves....

<sup>28</sup>- Para la entrada en vigor del *Protocolo* se requieren cincuenta ratificaciones, lo que se estima podría darse en dos o tres años a partir de la adopción del instrumento.

## VII. Construcción de los principios en materia de medio ambiente en los ámbitos regional y subregional<sup>29</sup>

### a) *Ámbito regional americano*

En el sistema de la Organización de Estados Americanos (OEA), la idea de desarrollo sostenible, en el contexto del desarrollo económico, ha llevado a la construcción de los principios de prevención y precaución, particularmente desde la acción del *Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI)*, sus instituciones y organismos técnicos subsidiarios y desde la *Secretaría General (SG)*.

La *Comisión Interamericana para el Desarrollo Sostenible (CIDS)*, es órgano subsidiario del *CIDI*, encargada *i.a.* de examinar los mandatos dirigidos a la OEA en el *Plan de Acción de Santa Cruz de la Sierra*. En ese marco, se ha observado el desarrollo que han mostrado las redes interamericanas en temas de biodiversidad y derecho ambiental, como así también las estrategias para la participación ciudadana en la toma de decisiones en cuestiones que atañen al desarrollo sostenible. La *CIDS*, consciente de la insuficiencia de recursos financieros para afrontar los compromisos asumidos en las cumbres sobre desarrollo sostenible, estableció un grupo de trabajo *ad hoc* dedicado a estudiar los mecanismos innovadores de financiamiento para apoyar el desarrollo sostenible de la región. Entre las labores de la *CIDS* se cuenta la de obrar como comisión preparatoria de la reunión ministerial de alto nivel a celebrarse en Bolivia en el año 2001 para analizar los resultados de cinco años de ejecución del *Plan de Acción de Santa Cruz de la Sierra (Santa Cruz + 5)* y proponer nuevas acciones hemisféricas en materia de desarrollo sostenible. Las conclusiones de esa reunión serían base de las propuestas americanas a la reunión de *Río + 10*, que examinará los 10 años de implementación de la *Agenda 21*.

Parte de las labores de la *CIDS* se canaliza a través de la *Red Interamericana de Información sobre Diversidad Biológica (IABIN)*. En la primera reunión del *IABIN* (octubre de 1997), expertos de siete países miembros de la OEA hicieron un llamamiento a todos los miembros para el establecimiento de puntos focales de seguimiento de la preservación de la biodiversidad para la recolección de información en la materia.

La *Unidad para el Desarrollo Sostenible y el Medio Ambiente (UDSMA)*, es el brazo técnico de la *Secretaría General* de la OEA en materia ambiental, dedicada a

---

<sup>29</sup> - En el presente trabajo nos detenemos sólo en el sistema americano, dejando de lado otras regiones. No obstante, es de destacar que el sistema comunitario europeo, ya en 1986, mediante el *Tratado de la Unión Europea*, incorporó el principio de precaución (juntamente con el de prevención) al tratado constitutivo de la Comunidad Europea (art.130 R.2.). Lo hizo sólo a modo de enunciado, sin clarificar su significado ni alcance. La referencia se ha mantenido en el *Tratado de Maastricht* (1992) con el mismo número de artículo e inciso y, en el *Tratado de Amsterdam* (1997), como artículo 174. El principio de precaución es el eje de acción del *Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria* de la *Comisión Europea* (2000). Asimismo, la *Comisión* ha ido consolidando planes de acción y directrices en materia de gestión del riesgo dudoso, los que alcanzan su mayor desarrollo en la *Comunicación sobre el Principio de Precaución*, adoptada en Bruselas el 2 de febrero de 2000. Asimismo, hallamos antecedentes de referencia al principio de precaución en la *Déclaration Ministérielle de Bergen sur le Développement Durable dans la Région de la CEE de l'ONU*, 16 de mayo de 1990, párr.7 y en la Directiva 91/271/CEE, Art. 6. 2. relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

responder a las necesidades de los Estados (a escala nacional) en cuestiones de desarrollo sostenible. En el centro de las labores de la *Unidad* están los principios de prevención y precaución, ya que sus áreas de acción se centran *i.a.* en el manejo transfronterizo de los recursos hídricos, en la reducción de los riesgos por actividades peligrosas, en la salvaguarda de la biodiversidad y de las condiciones climáticas<sup>3031</sup>. El intercambio de información, la asistencia técnica de expertos, el apoyo en la preparación de proyectos a ser subsidiados por entes internacionales, resultan decisivos para los Estados a la hora de manejar las actividades riesgosas o eventualmente peligrosas.

La *UDSMA*, desde 1983, ha provisto apoyo técnico para reducir la vulnerabilidad frente a catástrofes naturales a fin de prevenir desastres o, al menos, mitigar sus efectos<sup>32</sup>. Las bases de labor se centran en el intercambio de experiencias, tecnología e información, en la elaboración de estrategias frente a problemas comunes y en la canalización coordinada de la cooperación externa.

La *Unidad*, con sede en Washington, ha sido constituida en 1963, dedicándose, además, a observar el seguimiento de los mandatos de la *Agenda 21* (UNCED), del *Plan de Acción de Santa Cruz de la Sierra* y del *Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible*<sup>33</sup>.

El *Grupo Geográfico II* de la *Unidad* es el de Latinoamérica<sup>34</sup>. Está conformado por un Director, por especialistas en recursos hídricos, por especialistas ambientales, consultores y asistentes de proyectos.

El *Comité Ejecutivo de la Red Interamericana de Recursos Hídricos* (vinculada a la *Unidad*), integrado por representantes de los gobiernos de los Estados Miembros de la OEA, de organismos no gubernamentales, de organizaciones privadas e individuos que tienen un compromiso probado con la gestión ambientalmente sostenible de los recursos hídricos, se reúne dos veces al año para preparar y seguir los programas de trabajo del *Comité* en materia de administración de aguas en el continente americano.

La *Comisión Ejecutiva del CIDI*, en la LVII Reunión Ordinaria de la OEA (Washington, 13 de diciembre de 1999), adoptó por unanimidad la *Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible (ISP)*. El objetivo principal de la *ISP* es promover la

---

<sup>30</sup>- La *Unidad* maneja un presupuesto anual de unos 50 millones de dólares estadounidenses, integrado, mayoritariamente, por fondos generados externamente.

<sup>31</sup>- La *Unidad* actúa, asimismo, como *Secretaría Técnica para la Energía Renovable en las Américas*.

<sup>32</sup>- El *Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central* fue creado por convenio adoptado en la ciudad de Guatemala el 29 de octubre de 1993. En el acuerdo participan Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Durante el año 2000 se ha trabajado en la incorporación de Belice y República Dominicana.

<sup>33</sup>- Es de destacar el aporte de la *Oficina de Seguimiento de las Cumbres de América*, creada en julio de 1998 como una dependencia de la *SG*, encargada de aconsejar al *SG*, al *Secretario General Adjunto* y a los órganos de la OEA en los temas relacionados con el seguimiento de las Cumbres. Esta *Oficina* es apoyada por el *Sistema de Información de las Cumbres*.

<sup>34</sup>- *El Grupo I*, es el del Caribe.

participación pública en la elaboración, adopción e implementación de políticas y programas sobre desarrollo sostenible en el continente. Es de tener en cuenta que quienes más preocupación muestran por las eventuales consecuencias negativas de las acciones riesgosas ciertas o dudosas y más ajustado control de acción pueden realizar sobre tal tipo de actividades, son los habitantes de las áreas interesadas. La *SG* de la *OEA*, a través de la *Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente* ha formulado una *Estrategia* para la participación pública, siguiendo los mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno, expresado en oportunidad de la Cumbre de las Américas, celebrada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia, 1996)<sup>35</sup>. Para asegurarse la implementación de esos mandatos y planes de acción mantiene una *Red de Puntos Focales Nacionales*.

Para impulsar las acciones de la *OEA* en materia de desarrollo sostenible, se ha propuesto la creación de un *Foro de las Américas sobre Desarrollo Sostenible*, el que se situaría dentro del *CIDI* y funcionaría por medio de reuniones anuales ministeriales o de funcionarios de alto nivel en los sectores definidos en el Plan de Acción de Bolivia<sup>36</sup>. El *Foro* sería de índole multisectorial y se invitaría a participar en el mismo a organizaciones u organismos interesados en la temática, tales como la *Organización Panamericana de la Salud (OPS)*, el *Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)*, el *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*, la *Organización Latinoamericana de Energía (OLADE)*. La *SG* sería responsable de la secretaría técnica de las reuniones del *Foro*.

Importantes zonas de diversidad biológica contaron con proyectos de apoyo sustentados en los principios de prevención y de precaución. Tal el caso de la zona costera de la Patagonia (Argentina), la zona biogeográfica del Chocó (Colombia), la cuenca del Titicaca (Perú-Bolivia), la región de Sartsún-Montagua (Guatemala).

#### *b) Ámbito subregional latinoamericano*

En el *ámbito subregional*, es de interés recordar el *Primer Congreso Latinoamericano sobre Parques Nacionales y Otras Zonas Protegidas* (Santa Marta-Colombia, 1997), el que resaltó la estrecha vinculación entre preservación de la biodiversidad y el manejo de parques nacionales y reservas, con base en los principios de prevención y precaución.

En el ámbito del cono sur latinoamericano, el *Proyecto Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente* del *MERCOSUR*, adoptado en la XI Reunión Ordinaria del *Sub-Grupo de Trabajo N° 6* (Asunción del Paraguay, 16 y 17 de marzo de 1999), en su art. 4, Cap. III *De los Principios*, Título III *De la Política Ambiental*, señala que, entre los

---

<sup>35</sup> - En la elaboración de la *Estrategia* han participado delegados y expertos en desarrollo sostenible de los Estados Miembros de la *OEA*, como también representantes de la sociedad civil.

<sup>36</sup> - Se trataría de coordinar las labores del *Foro* con las del *Foro de Ministros Latinoamericanos del Medio Ambiente*, de modo tal que las actividades de ambos se complementen y no se dupliquen

principios que regirán la coordinación de las políticas ambientales del *MERCOSUR*, se hallan el de prevención y el de precaución<sup>37 38</sup>.

## Conclusiones

Tanto en el principio de prevención como en el de precaución la labor internacional está encausada a fortalecer e impulsar las acciones nacionales, ya que, en la gran mayoría de las situaciones, esos principios -de repercusión internacional- se aplican a través del derecho interno de los Estados.

Tal como lo observáramos al resumir las labores de los distintos órganos y organismos de las NU, de la OEA, como así también las de organismos subregionales en materia de prevención y precaución, las medidas que los sujetos internacionales<sup>39</sup> adoptan *ad intra* constituyen el eje de la gestión tanto del riesgo cierto como del dudoso, permitiendo preservar al medio humano desde el origen mismo de las causas de su degradación.

---

<sup>37</sup>- Llama la atención la deficiente redacción de la enunciación del principio precautorio ya que en el inc. c) del citado artículo del *Proyecto*, se habla de “la *inminencia* de los daños a producirse” (el resaltado nos pertenece), sacando con ello la situación del daño potencial y de la falta de certidumbre sobre los riesgos que una actividad entraña (riesgo dudoso). La expresión el *Proyecto* coloca al enunciado precautorio en el mismo nivel que el de la prevención, es decir, el del riesgo cierto.

<sup>38</sup>- Es de recordar que, en 1994, la Marina chilena, como responsable de la ZEE del país en la región del Cabo de Hornos, invocó el principio precautorio como causa para la expulsión del *Pacific Pintail* de esa área marítima.

<sup>39</sup>- Básicamente, los Estados o sus equivalentes, por ser los únicos entes territoriales en el sistema internacional.