

*Los principios internacionales de la
protección ambiental*

Isabel de los Ríos

Docente de la Universidad Central de Venezuela. Ponencia presentada en el 1^{er} Congreso Internacional de Medio Ambiente & Derecho Ambiental, realizado en la Filial Arequipa de la Universidad Alas Peruanas en octubre de 2007.

Lex



Villas cusqueñas



Es imposible que la ley escrita comprenda y prevea toda la infinita variedad de situaciones humanas, variedad que va en dirección de una cada vez mayor complejidad, dada la frecuencia con que ellas cambian por los avances sociales, tecnológicos y científicos. Por ello, quien tiene que aplicar las normas se ve en ocasiones desasistido y sin orientación, debiendo acudir a fuentes externas a las leyes mismas para resolver casos concretos, bien sea para llenar los vacíos legales o como apoyo del intérprete.

A una de estas fuentes la constituyen los principios de la ciencia jurídica en general, que sirven tanto de fuente sustitutiva del derecho positivo, en caso de ausencia de norma expresa, como de conductor e impulso en la formulación de leyes o como guía de interpretación en la tarea de uniformar los criterios interpretativos y normativos. Ellos no sólo sirven pues de pauta para la elaboración de las nuevas normas e interpretación de las confusas, sino también para suplir los vacíos legales.

Ello es así tanto para el derecho internacional como para los derechos internos. El estatuto de la Corte Internacional de Justicia, órgano judicial principal de las Naciones Unidas, señala en su artículo 38 como fuentes principales las Convenciones internacionales, la costumbre internacional, los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas, la jurisprudencia y la elaboración doctrinaria de los especialistas en la materia de mayor competencia de las distintas naciones.

En la legislación venezolana, esta posibilidad está recogida en el artículo 4 del Código Civil: *«A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador. Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas; y, si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho».*

Ello acontece de modo particular en el campo del derecho ambiental, que se encuentra en constante renovación de su normatividad, dada su naturaleza básicamente emergente.

Siendo el Derecho del medio ambiente un derecho emergente, al mismo tiempo que específico y diferenciado, los principios generales del derecho le resultaron insuficientes, por lo que tuvo que acudir tanto a las *fuentes* del Derecho Ambiental, en tanto textos obligantes y directrices, como a la *doctrina*.

El artículo 174 (antes 130 R) del Tratado de la Comunidad Europea o Tratado de Ámsterdam indica como sus principios de actuación los siguientes: nivel de protección elevado, cautela, acción preventiva, corrección en la fuente, quien contamina paga, cooperación transfronteriza y actuación más allá de sus fronteras, desarrollo sustentable, subsidiariedad y utilización prudente de los recursos naturales.

En estas líneas presento no obstante, aquellos principios deducidos de los textos ambientales de alcance planetario y cuya apreciación desde luego, podrían variar de un autor a otro.

1. Principio de la compatibilidad ambiente/desarrollo

Quizá en éste deba basarse toda la gestión ambiental: ambiente y desarrollo deben ser compatibles, la humanidad no puede retroceder o estancarse en su evolución sino explotando a la naturaleza; pero desarrollo que al mismo tiempo que cuida a la naturaleza vaya cerrando las grandes brechas sociales. El desarrollo y su capacidad de innovación no deben rebasar los límites naturales de renovación de la naturaleza, de modo de lograr una producción sostenida. Así, no sólo una buena política ambiental no debe significar una traba al desarrollo sino que debe constituir su condición *sine qua non*.

Los Principios 8 y 10 de la Conferencia de Estocolmo declaran la correlación e interdependencia entre los factores económicos y ecológicos, al dejar sentado que el desarrollo económico-social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorables, como mejoras en su calidad de vida frente a la necesidad de transformar a la naturaleza.

En la misma dirección, el Principio 4 de la Conferencia de Río caracteriza más definidamente dicha correlación:

«A fin de alcanzar el desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada».

Nuestra Ley Orgánica del Ambiente la asume desde su artículo 1º: *«Esta Ley tiene por objeto establecer las disposiciones y los principios rectores para la gestión del ambiente, en el marco del desarrollo sustentable como derecho y deber fundamental del Estado y de la sociedad, para contribuir a la seguridad y al logro del máximo bienestar de la población y al sostenimiento del planeta, en interés de la humanidad».*, Ratifica así lo dispuesto en la ley originaria de 1976, en la que ya se postulaba la conservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente como fines no en sí mismos, sino como el correlato de las políticas de desarrollo en la consecución de un interés superior: dotarle al hombre de una calidad de vida óptima.

2. Principio de la sustentabilidad

No es posible entender el principio anterior sin analizar el concepto de sustentabilidad. Una concepción del desarrollo diferente a la economicista propone ordenar eficientemente los ecosistemas en beneficio del hombre y establecer condiciones ambientales adecuadas para mejorar su calidad de vida y, al mismo tiempo, garantizar el derecho de las generaciones futuras a vivir en un planeta habitable. Esto es, una concepción de desarrollo que exige soluciones específicas para cada realidad de nuestro planeta y para cada tipo de problema, que toma en cuenta las especificidades de los hechos ecológicos, de los factores culturales y de las necesidades colectivas, que pondere el gasto ambiental y que posibilite, hegemónicamente, a la realización ontológica del hombre.

Vale decir, comprende tanto el medio natural como el socio-cultural, toma en cuenta tanto los datos e información ecológicos como los culturales y sociales y naturalmente, se basa en el conocimiento del medio y en la voluntad de equilibrar las necesidades humanas y las de la naturaleza teniendo en cuenta los intereses de las generaciones futuras.

Esto también fue objeto de atención prioritaria en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de Río de Janeiro de 1992. La Declaración de Río deja constancia de estas preocupaciones al afirmar en sus principios 3 y 4 que el derecho al desarrollo debe ser ejercido de forma que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. Sustentaba que para alcanzar el desarrollo sustentable, la protección del ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no deberá considerarse de forma aislada.

Pero el desarrollo sustentable no se refiere únicamente a la equidad entre las generaciones de hoy y el futuro, sino a la equidad entre y al interior de las generaciones que hoy ocupan el planeta, lo que significa luchar por la búsqueda de soluciones ambientales diferentes para situaciones ambientales diferentes.

Por ello puede invocarse acertadamente el Principio 5 de Río: *«Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sustentable, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo».*

El principio presenta dos aristas:

2.1. Derecho a usufructuar la naturaleza

En primer lugar, hay que contar como principio el derecho a aprovechar los recursos naturales para alcanzar el desarrollo. Así lo corrobora el Principio 8 ya analizado de la Conferencia de Estocolmo.

En la Conferencia de Río, este principio es asumido como primera prioridad en la jerarquización de sus cimientos fundamentales, el Principio 1 dice: *«Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable. Tienen derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza».*

En la legislación nuestra, este principio ha sido recogido en el artículo 83 de la Ley Orgánica del Ambiente: *«El Estado podrá permitir la realización de actividades capaces de degradar el ambiente, siempre y cuando su uso sea conforme a los planes de ordenación del territorio, sus efectos sean tolerables, generen beneficios socio-económicos y se cumplan las garantías, procedimientos y normas. En el instrumento de control previo se establecerán las condiciones, limitaciones y restricciones que sean pertinentes».* Como se observará claramente en el análisis del siguiente principio, sustentabilidad es un concepto afín a los de ordenamiento de territorio y de lo permisible o tolerable.

2.2. Deber de explotar los recursos naturales racionalmente

En segundo término, este principio le impone a la humanidad ciertos límites: el uso debe ser racional, debe garantizar indefinidamente la integridad del recurso y su rendimiento sostenido, asegurando de este modo la posibilidad de legarlo a las generaciones futuras en las mejores condiciones posibles.

El Principio 2 de Estocolmo plantea: *«Los recursos naturales de la tierra, incluidos, el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga».*

En el mismo sentido se pronuncia el Principio 5 de la misma declaración: *«Los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparta los beneficios de tal empleo»*.

La Declaración de Río deja constancia de estas preocupaciones al afirmar en sus Principios 3 y 4 que el derecho al desarrollo debe ser ejercido de forma que responda equilibradamente, tanto a las necesidades del desarrollo como a las necesidades ambientales de las generaciones presentes y futuras; y que para alcanzar tal desarrollo sustentable, la protección del ambiente deberá formar parte integrante necesaria o natural de las políticas de desarrollo.

La Constitución lo acoge expresamente en varios artículos: 123, con relación a los pueblos indígenas; 128, al consagrar el ambiente como derecho fundamental; 304, al hacer referencia a la agricultura sustentable; 307, en cuanto a la ordenación sustentable; 310, sobre turismo sustentable; 326, con relación a la seguridad de la nación.

3. Principio del daño permisible o tolerable

Como consecuencia de la relación dialéctica desarrollo-medio ambiente se discute los grados de permisibilidad, de lo tolerable en la explotación de la naturaleza, a partir del reconocimiento del daño ambiental o alteración en el entorno ecológico por el fenómeno productivo humano. El derecho a la explotación de los recursos naturales, que no proviene de la sola actividad biológica del hombre, sino de la, precisamente, necesidad de satisfacerla, debe zanjar con precisión los límites de la degradación o desgaste o daño de la naturaleza. Como resultado pues del principio del derecho a usufructuar la naturaleza, es permisible o tolerable cierto daño ambiental.

Conciliar las actividades del desarrollo y la protección del ambiente significa la adopción de criterios flexibles entre los cuales es fundamental el principio del daño permisible: la posibilidad de permitir actividades susceptibles de degradar el ambiente, en forma no irreparable, que se consideren necesarias por cuanto reportan beneficios económicos o sociales evidentes, siempre y cuando se establezcan medidas para limitar los daños y reparar sus efectos.

Este principio ha sido aceptado en el artículo 83 de la Ley Orgánica del Ambiente ya citado. Aún cuando la ley no lo disponga expresamente, ello supone también, un residuo aceptable de las consecuencias del daño. Por otra parte, consideramos que hay ciertos daños que se pueden permitir, aún siendo irreversibles, como el caso de las explotaciones mineras y las urbanizaciones.

4. Principio de la soberanía de los estados sobre la explotación de sus recursos naturales y el ambiente

Este principio ha sido consagrado en el N° 21 de la Declaración de Estocolmo: Principio 21: *«De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional».*

Pero este principio no es en modo alguno nuevo. Fue considerado en la Resolución 1803 adoptada por la XVII Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1962, relativa a la soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales, al igual que en otras numerosas y sucesivas resoluciones suyas.

No obstante ese su origen institucional, este principio tuvo que ser duramente reivindicado por los países en desarrollo hasta que finalmente encontraran aceptada su postura en el Convenio de Diversidad Biológica, tras largos años de lucha en contra de la tesis de los países industrializados: *«Artículo 15: En reconocimiento de los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales, la facultad de regular el acceso a los recursos genéticos incumbe a los gobiernos nacionales y está sometido a la legislación nacional».*

Los avatares de la defensa de la soberanía de los Estados en las políticas de explotación de sus recursos naturales, tuvo, sin embargo, antecedentes más remotos. El tema de la soberanía en la materia ya se había manifestado regionalmente en forma documentada en el Tratado de Cooperación Amazónica, en el cual se declara que *«el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en sus respectivos territorios es derecho inherente a la soberanía del Estado y su ejercicio no tendrá otras restricciones que las que resulten del Derecho Internacional».* Importa subrayar el hecho de que este tratado tuvo, a su vez, sus sustratos reivindicativos en el ánimo de los países de la región de conjurar todo intento de internacionalizar la Amazonia.

En nuestro caso, este principio se encuentra constitucionalizado en el artículo 11 de su Carta Magna, que legitima la soberanía plena de la República sobre los espacios continental e insular, lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales; el suelo y subsuelo de éstos; el espacio aéreo continental, insular y marítimo y los recursos que en ellos se encuentran, incluidos los genéticos, los de las especies migratorias, sus productos derivados y los componentes intangibles que por causas naturales se encuentren.

5. Principio de la dependencia de los problemas ambientales del estadio de desarrollo

En nuestros países el problema ambiental si bien no llega a tener las proporciones que alcanza en los países industrializados, por diferenciación en los grados de desarrollo y/o dependencia, está profundamente influido por el subdesarrollo: desequilibrio en cuanto a la disponibilidad de bienes, el uso de métodos de explotación de los recursos y de tecnología inadecuada para nuestros ecosistemas, la falta de educación, la insuficiencia de mano de obra calificada, el atraso de las poblaciones campesinas, la marginalidad en las ciudades, la falta de equipamiento de la provincia, la ausencia de planificación, la calidad de los servicios públicos y la carencia de personal idóneo en las actividades administrativas.

Pero nos son igualmente inquietantes el uso descontrolado de los recursos naturales, su despilfarro; el uso de tecnologías inapropiadas a los ecosistemas tropicales; la falta de conocimientos sobre ecosistemas; la carencia de educación ambiental y de políticas coherentes para enfrentar el problema medioambiental y el cambio climatológico en el país.

La Proclama 4 de Estocolmo da cuenta también de este hecho: *«En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo. (...) En los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico».*

Igualmente se deben mencionar los Principios 9, 11 y 12 de Estocolmo:

Principio 9: *«Las deficiencias del medio originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas, y la mejor manera de subsanarlas es el desarrollo acelerado mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que complemente los esfuerzos interno de los países en desarrollo y la ayuda oportuna que pueda requerirse».*

Principio 11: *«Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían coartar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos».*

Principio 12: *«Deberán destinarse recursos a la conservación y mejoramiento del medio, teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo y cualesquiera gastos que pueda originar a estos países la inclusión de medidas de conservación del medio en sus planes de desarrollo, así como la necesidad de prestarles, cuando lo soliciten, más asistencia técnica y financiera internacional con ese fin».*

Es notoria también la insistencia en la Declaración de Principios de la Conferencia de Río acerca de las diferencias entre los países según su estadio de desarrollo, como se verá más adelante.

6. Principio de no causar daño al ambiente de otros estados

El principio de soberanía incluye, paralelamente, la obligación y el compromiso de no causar daño al ambiente de otros países o zonas. Este principio fundamental fue establecido por la Corte Internacional de Justicia en su decisión del 9 de abril de 1949 para el caso del Estrecho de Corfú: «*Ningún Estado puede utilizar su territorio con fines contrarios a los derechos de otros Estados*». A este respecto merecen mención dos sentencias arbitrales

La primera, de un tribunal arbitral Canadá/Estados Unidos, en el caso de la fundición de *Trail*, el 11 de marzo de 1941. Esa fábrica, especializada en zinc y plomo, situada en Canadá, lanzaba emisiones sulfurosas que contaminaban tierras agrícolas de los Estados Unidos. El tribunal arbitral consideró que «*de acuerdo con los principios del derecho internacional y del derecho de los Estados Unidos, ningún Estado tiene el derecho de usar su territorio o de permitir su uso de manera que los humos provoquen un perjuicio en el territorio de otro Estado o las propiedades de las personas que allí se encuentren, si se trata de consecuencias serias y si el perjuicio es comprobado por pruebas claras y convincentes*».

La segunda decisión arbitral es del 19 de noviembre de 1956 y aborda indirectamente el problema ambiental. En realidad el asunto principal era establecer si Francia podía utilizar las aguas de un lago de los Pirineos, el lago Lanoux, para obras situadas en Francia, restituyendo una cantidad equivalente de agua al río Carol que se vierte en España. La contaminación de esas aguas no fue debatida, pero el tribunal arbitral discutió la cuestión.

Esos postulados fueron reafirmados en la Declaración de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano en su principio 21: «*De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurarse que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional*».

Y así mismo el Principio 22: «*Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen en zonas situadas fuera de su jurisdicción*».

El primer programa de actuación en materia ambiental de las Comunidades Económicas Europeas, de 1973, y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1974, retoman el mismo principio. El desconocimiento de esa obligación conlleva la responsabilidad y el deber de reparar el perjuicio causado.

Con respecto a la Conferencia de Río de Janeiro, su Principio 2 reitera el Postulado 21 de la Conferencia de Estocolmo, casi con idénticas palabras. Otro tanto hace el Convenio sobre Diversidad Biológica.

Ligado a este precepto, se encuentra el Principio 14 de Río: *«Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana».*

Los Principios 18 y 19 abundan sobre la necesidad de no causar daños a otros estados:

Principio 18: *«Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados (...)».*

Principio 19: *«Los Estados deberán proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en fecha temprana y de buena fe».*

7. Principio de intercambio de información

Las normas ambientales dependen en gran medida de los conocimientos científicos y tecnológicos, que como sabemos están en permanente progreso; por ello, para la protección del ambiente y la consecución del desarrollo sustentable es imprescindible el auxilio de todas las naciones. El conocimiento científico es un producto social y en mucho universal, toda vez que la cultura emerge del hecho social, hoy cada vez más globalizado. Aún en los casos de productos «individuales», pues estos reposan sobre una base de conocimientos que son producto de la interacción social.

El avance en todos los campos de la ciencia -y de toda evidencia positiva en derecho ambiental- será mucho más acentuado y más veloz en la medida en que el intercambio y la confluencia de esfuerzos nacionales se produzca libre y concertadamente.

Estocolmo ya lo destacaba, al punto de dedicarle dos de sus principios: Principio 18: «... Como parte de su contribución al desarrollo económico y social, se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales y por el bien común de la humanidad»; Principio 20: «Se deben fomentar en todos los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales. A este respecto, el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencias sobre la transferencia debe ser objeto de apoyo y asistencia, a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales; las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en condiciones que favorezcan su amplia difusión sin que constituyan una carga económica excesiva para esos países».

De su parte, el Principio 9 de Río reza: «Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sustentable, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras».

Si bien los Principios 18 y 19 de Río no se refieren específicamente al intercambio de información, sí lo hacen respecto a la información y notificación oportuna de sucesos que podrían incidir en el entorno físico de otros estados. En párrafos anteriores se incidió sobre este aspecto

8. Principio de prevención de daños transfronterizos

Como expresa una conocida sentencia, que ya es un lugar común, *el ambiente no conoce fronteras, sus daños o riesgos tampoco*. Y aún cuando la contaminación tiene largas piernas, es lógico suponer que sean los países fronterizos los que más pueden verse amenazados con los problemas ambientales originados en territorios vecinos.

El Principio 12 de Río dispone sobre el particular que «Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sustentable de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destina-

das a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional».

Los Principios 18 y 19, transcritos *ut supra*, también se refieren a la prevención de daños fronterizos.

9. Principio de la responsabilidad común pero diferenciada

El Principio 7 consagra la responsabilidad común a todos los Estados en relación al deterioro del medio ambiente, pero a la vez subraya la necesidad de observar la necesaria diferenciación de los deberes, por países, cuando se trata de asumir compromisos en la materia.

«Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sustentable, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen».

Los Principios 6 y 11 van en el mismo sentido: el primero en cuanto al tratamiento especial que deberán recibir los países en desarrollo, en particular los más vulnerables. El segundo, en lo referente a la eventualidad de que algunas normas aplicadas por determinados países (básicamente los países industrializados), puedan significar en la práctica un mayor costo socio-económico para otros países (básicamente los llamados países subdesarrollados).

10. Principio de prevención

La prevención es la tendencia natural en materia ambiental, toda vez que ella significa impedir que sobrevengan daños al ambiente a través de la adopción de medidas, desde el inicio de las actividades capaces de causar daños al entorno, e incluso antes, desde la elaboración de los planes respectivos.

Este principio marcó las normas ambientales internacionales desde sus inicios. Se basa en el hecho de que el tratamiento de los daños ambientales no solo es más costoso que las políticas de prevención, sino que, en ocasiones, toda política de manejo de daños causados por prácticas irresponsables resulta absolutamente imposible.

Las causas de los problemas ambientales deberán ser pues enfrentadas en prioridad y de forma integrada, tratando de ejercer control sobre los eventuales efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir. En tal perspectiva, toda amenaza aún en sí misma deberá ser evitada en su concreción, buscando que cese toda intención de llevarla adelante: luego de lesionado el medioambiente su recuperación es de difícil, compleja, por lo que su tutela debe tender en primer lugar a impedir el surgimiento o la continuación de las actividades degradantes o contaminantes

Por ello se plantean como requisitos insoslayables medidas a ser tomadas antes de la producción de los hechos. Este principio tiene repercusiones en cuanto a los mecanismos de aplicación:

10.1. Reconocimiento de la planificación como mecanismo esencial

Llama la atención las veces que la Declaración de Estocolmo se refiere a la necesidad de la planificación. Así ya se ha visto *ut supra*, en particular en el texto del Principio 2.

El Principio 4 lo reitera: «*El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestre y su hábitat, que se encuentren actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestre*».

Otros principios del mismo documento insisten en el tal trascendental punto:

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*».

Principio 14: «*La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidades de proteger y mejorar el medio*».

Principio 15: «*Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista*».

Principio 17: *«Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio».*

10.2. Obligación de tomar en cuenta los estudios de impacto

Con este principio se busca evitar que las obras humanas produzcan impactos negativos sobre el medioambiente o, de no ser posible su omisión vía no autorización estatal, reducir al máximo sus secuelas. Evaluación y control de daños son los conceptos subyacentes a este principio.

Igualmente, el Principio 17 de Río dispone que deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental como instrumento nacional, para cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el ambiente y esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional.

En Venezuela este principio está consagrado en el Artículo 129 de la Constitución: *«Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y sociocultural. El Estado impedirá la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas. Una ley especial regulará el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas.»*

En los contratos que la República celebre con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, o en los permisos que se otorguen, que afecten los recursos naturales, se considerará incluida aun cuando no estuviere expresa, la obligación de conservar el equilibrio ecológico, de permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma en condiciones mutuamente convenidas y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste resultare alterado, en los términos que fije la ley».

11. Principio quien contamina paga

Este es uno de los primeros postulados aceptados en derecho ambiental, y tiene su origen en la teoría económica según la cual los costos sociales derivados de la producción industrial deben ser internalizados, es decir, considerados por los responsables de los proyectos dentro de sus costos.

Es particularmente diáfano sobre el particular el Principio 16 de Río: *«Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instru-*

mentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales».

Ello no significa el derecho o el permiso absolutos a degradar el ambiente con la mediación de un simple recurso de previo pago, como ha sido interpretado en ocasiones. Todo lo contrario, este principio se traduce en la responsabilidad global (de principio a fin de la ejecución del proyecto), derivada del usufructo ambiental de parte de los propietarios de los proyectos, de cargar los cálculos de daño en sus costos ambientales generados. Al igual que se habla de registros contables para lo social (responsabilidad social) bien se podría hablar de contabilidad para daños ambientales.

Más aún, el principio ha experimentado una sensible y positiva evolución, cada vez más las diferentes legislaciones admiten la *responsabilidad civil objetiva*, la flexibilización en la exigencia del requisito del nexo causal, y la obligatoriedad de la reparación *in natura* por contraposición a la reparación por equivalentes. Así se observa en el Convenio del Consejo de Europa sobre Responsabilidad Civil por Daños resultantes de Actividades Peligrosas para el Medio Ambiente, que ante la gravedad y lo novedoso de la situación, ha aconsejado que se facilite la carga de la prueba a los demandantes de la reparación y exhorta a los jueces a ser flexibles en lo que respecta al nexo causal.

Como ejemplo tenemos los casos de la legislaciones argentina, panameña y brasileña, países donde ya ha sido acogido el precepto en materia ambiental de la responsabilidad objetiva civil de manera explícita, por lo que procede la reparación del daño, aún cuando se compruebe un actuar diligente por parte del que lo ha causado e incluso con actuaciones apegadas a las leyes, reglamentos y actos administrativos autorizatorios.

Concretamente en el caso venezolano, la nueva Ley Orgánica del Ambiente ha consagrado en su artículo 116: *«La responsabilidad derivada de daños causados al ambiente es de carácter objetiva, la simple existencia del daño determina la responsabilidad en el agente dañino de haber sido el causante de ese daño, y por tal quien deberá indemnizar los daños y perjuicios causados por su conducta. Queda exceptuada el de probar el nexo de causalidad entre la conducta ejercida y el daño causado, bastando la simple comprobación de la realización de la conducta lesiva».*

12. Principio quien infringe será sancionado

Si bien la prevención es y debe seguir siendo lo deseable en materia ambiental, es preciso contar con casos en que la prevención falle. En este sentido resulta interesante la Resolución N°

5 de 1977 del Consejo Europeo del Derecho del Ambiente, según la cual «*valor fundamental como la vida o la propiedad privada y pública, el ambiente debe ser protegido al mismo tiempo por el Derecho Penal: al lado del asesinato o del robo, cada código penal debe comprender penalidades por contaminación, molestias, destrucción, degradación y otros daños a la naturaleza*».

En lo concerniente a Venezuela, la Ley Orgánica del Ambiente de 1976, en su artículo 36, declaraba el ambiente como bien jurídicamente protegido, así como la obligación de establecer el régimen penal respectivo: «*En ejecución de esta ley, deberán dictarse las normas penales en garantía de los bienes jurídicos tutelados por la misma*». Ahí, por primera vez un texto legal da tal reconocimiento al ambiente como bien jurídico. Hoy en día, ese reconocimiento es constitucional y reiterado en la nueva ley Orgánica del Ambiente en su artículo 108.

13. Principio de la abolición de derechos adquiridos

Tan es así, que, relacionado con este precepto, en materia ambiental ha sido revocado el principio existente en la tradición jurídica de la sacralidad de los derechos adquiridos. En este sentido, una nueva norma ambiental dejará sin efecto cualquier derecho adquirido que se le oponga, incluso originado en actos administrativos autorizatorios. Si las regulaciones ambientales sólo pudieran tornarse exigibles a las nuevas instalaciones o actividades, el derecho ambiental perdería todo sentido.

Ello es reconocido en el Derecho Internacional. El artículo 112 de la Constitución venezolana incluye entre las limitaciones invocables para limitar el derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, «*razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social*».

Aún más, las limitaciones al derecho de propiedad originadas en declaratorias de áreas naturales protegidas no causan derecho a indemnizar, salvo excepciones muy puntuales.

14. Principio de participación

El principio de participación ciudadana -como una de las expresiones del derecho humano de la solidaridad (todavía esperando su consagración internacional)-, incluye a su vez derechos y deberes. Dentro de los primeros, el acceso a la información, la oportunidad de participar en la toma de decisiones relativas a su medio ambiente, el derecho a la educación ambiental y el de ser indemnizado como víctima; dentro de los segundos, el deber de colaborar en la protección del ambiente.

Se destacan también en la Conferencia de Estocolmo, los Principios 23 y 24 en relación a la oportunidad de participar, tanto individual como colectivamente en los procesos de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, en caso de haber sido objeto de daño, de ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización; y el deber de toda persona de procurar que se alcancen y se observen los objetivos y las disposiciones de la Carta.

Es en la Declaración de Río donde se encuentran más explícitos estos derechos y deberes. Así se lee en su Principio 10: *«El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda».*

Sus principios 20 al 22 exigen ya expresamente la participación de las diversas categorías de personas: tratan de la necesidad imperiosa de contar con la participación de la *mujer*, de los *jóvenes* y de las *comunidades indígenas*, entre otras, para lograr el desarrollo sustentable.

Como quiera que este principio requiere de especiales mecanismos para que se convierta en verdadero derecho jurídico y no permanezca en expectativa de ello, el Convenio sobre el Acceso a la Información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente o Convenio de Aarhus (por haberse firmado en esa ciudad danesa), del 25 de junio de 1998, promueve una serie de mecanismos para garantizar la participación ciudadana en los asuntos ambientales, exigiendo la remoción de los obstáculos que puedan dificultarla. La Unión Europea pretende así sensibilizar a los ciudadanos en las cuestiones ambientales y mejorar la aplicación de la normativa.

14.1. Derecho de acceso a la información

El Principio 10 de la Declaración de Río manifiesta que en el plano nacional, toda persona deberá tener el mismo acceso adecuado a la información sobre el ambiente que las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en su comunidad, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. *«Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes».*

En la constitución venezolana aparece este derecho explicitado en el artículo 120 en referencia a los pueblos indígenas. El dispositivo prevé que el aprovechamiento de los recursos naturales en el hábitat indígena por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad de los mismos y sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas.

14.2. Derecho a la educación ambiental

Para lograr la participación de la ciudadanía es indispensable la educación ambiental, toda vez que sólo cuando aquélla está debidamente informada es posible la elección en libertad. Esto precisamente legitima el reconocimiento de este principio educacional dentro del derecho a la participación.

La Declaración de Estocolmo le dedica a este punto su Principio 19: «Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que presente la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana».

La Declaración comprende en este mismo artículo al papel de los *medios de comunicación social*: «Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos».

Y el artículo 107 de la Constitución Política venezolana contempla la educación ambiental como obligatoria para todos los niveles y modalidades del sistema educativo, incluida la educación ciudadana no formal.

14.3. Derecho a la indemnización por causas ambientales

En cuanto al derecho a ser indemnizados por causas ambientales, el Principio 13 de Río asume el criterio del artículo 22 de Estocolmo, al declarar que los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad e indemnización respecto a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales.

El Principio 22 de Estocolmo hace referencia al asunto en los siguientes términos: «*Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen en zonas situadas fuera de su jurisdicción.*»

Los estados deberán pues, cooperar asimismo de manera expedita y decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por actividades dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas fuera de ella.

15. Principio de precaución

Frente a los graves los efectos de gran parte de los atentados contra el ambiente y los peligros que comportan, por lo general irreversibles, este principio, uno de los más recientes en la materia, tiene que ver con la negativa o rechazo -en la toma de decisiones- del argumento de falta de certeza científica absoluta sobre los daños que éstos puedan causar.

Así se declara en el Principio 15 de Río: *«Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente».*

La Declaración de Johannesburgo (2-4 septiembre 2002) ratifica el criterio. En esta ocasión el principio va a trastocar el derecho en general y no solo el derecho ambiental (que si bien en lo que toca a prevención primó desde Estocolmo hasta finales del siglo pasado). El principio precautorio se impone entonces recién en el siglo XXI.

Con Johannesburgo se ha avanzado aún más en los alcances de las políticas de preservación del medio ambiente: con Estocolmo el sustento era la previsibilidad de los acontecimientos, vale decir, la certeza del hecho y de sus efectos; por el contrario, en Johannesburgo el sustento es lo precautorio. Su fundamento en la falta de certeza, la incertidumbre, dicho de otro modo, la imprevisibilidad o ausencia de posibilidad de prevenir ante los hechos.

Este cambio particularmente drástico cubre a todos los *momentos o instancias del hecho*, ya que de entrada supone también la inversión de la carga de la prueba. Su adopción en cada caso no puede ser sino especialmente delicada. Habrá de merecer cuidados rigurosos para evitar distorsiones, pero sin duda, el principio es de importante necesidad para la protección ambiental.

16. Principio de la paz como requisito del desarrollo sustentable

Es sobre todo en Río de Janeiro donde se ponen de manifiesto las preocupaciones por la paz en su relación con el desarrollo sustentable. Los últimos cuatro principios son dedicados a este

punto fundamental, entre el que se destaca el convencimiento de que es imposible conseguir el desarrollo sustentable en un clima de opresión y de guerra.

Principio 23: *«Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación».*

Principio 24: *«La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sustentable. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario».*

Principio 25: *«La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables».*

Principio 26: *«Los Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios que corresponda con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas».*

El que la Declaración de Río dedique al tema 4 de sus 27 principios, no deja lugar a interpretaciones sobre la importancia que le concede a la paz en la consecución del desarrollo sustentable. La defensa del medio ambiente es incompatible con los estados de guerra y de opresión: éstos irrespetan abiertamente el desarrollo sustentable: avasallan ominosamente a la naturaleza y omiten casi siempre «los conocimientos y prácticas tradicionales de las comunidades sojuzgadas», respecto a políticas de preservación. La guerra es enemiga del desarrollo sustentable; la paz y el desarrollo se presuponen, son inseparables.

17. Principio del multilateralismo

Es de los pocos principios que se pueden extraer de la Declaración de la Conferencia de Johannesburgo, pero lo hace de manera enfática. La Declaración de la Conferencia está organizada alrededor de seis ejes principales, el quinto se titula «El multilateralismo es el futuro». Este eje comprende los puntos 31 al 33, dedicados a la defensa del multilateralismo y de las instituciones que a él deben ser consustanciales y que deben caracterizarse por su efectividad, su naturaleza democrática bien reconocida y por su responsabilidad delegada ante los hechos.

Importa relevar la consideración de la Organización de las Naciones Unidas, de sus principios y propósitos, así como de su liderazgo en tanto organización más universal y representativa y mejor posicionada, para promover el desarrollo sustentable.

El señalamiento es claro en relación al multilateralismo como la vía posible para acordar entre naciones, sin ninguna exclusión, en materia medioambiental y desarrollo sustentable.

Este tipo de cooperación internacional tiene como objetivo garantizar la participación igualitaria de todos los países, como la única manera de luchar contra las posiciones hegemónicas o unilaterales de los países más fuertes, que están conduciendo la globalización sin reglas de juego que la hagan cabal y justa (9).

Sólo el fortalecimiento de instituciones internacionales integradas por países y naciones, con mecanismos de funcionamiento democráticos, puede garantizar la competencia y el equilibrio dentro de un mundo globalizado. Están tan demasiado a la vista y tan demasiado recientes intervenciones unilaterales, concretamente las de Estados Unidos, en países pequeños y vulnerables y en los que sólo han agravado las condiciones de vida de sus poblaciones, como para no medir, de otro lado, el peligro que ello significa para la paz mundial y el logro del desarrollo sustentable.

18. Principio de la primacía de las normas internacionales sobre las internas

Los principios internacionales sobre medioambiente presentan la novedad de constituirse en obligatorios para los Estados firmantes, sin necesidad de posterior aprobación por sus organismos legislativos nacionales, tal como quedó establecido en Río y en posteriores convenciones mundiales. Sus mandatos, aún cuando originariamente (Declaración de Río y otras Convenciones) no tenían carácter vinculante, en la actualidad son acatados incluso antes de su incorporación a ordenamiento interno.

En Venezuela, esto queda corroborado por el artículo constitucional 23 según el cual los tratados, pactos y convenciones internacionales relativos a derechos humanos (para la Constitución venezolana, el derecho al ambiente es un derecho humano), tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por su Constitución y sus leyes internas. Son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

Igualmente, en su artículo 153 respecto a los *tratados de integración de América Latina y el Caribe*, sus legisladores han insistido en el sentido en que los que aborden los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la Región, son considerados parte integrante del ordenamiento legal vigente. Su aplicación es directa y preferente y debe su legislación interna compatibilizarse con ellos.

Conclusión

Los principios generales del derecho ambiental se encuentran básicamente imbricados con documentos internacionales, fundamentalmente de las Declaraciones de Principios de las Conferencias de Estocolmo y de Río y de la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982. Tales principios son universalmente aplicables (en su origen tenían solo carácter indicativo). Hoy en día sirven de sustento a las normas jurídicas ambientales de los diferentes países, al servir de socorro para suplir sus todavía abundantes carencias legislativas sobre la materia; también sirven para guiar al intérprete en la aplicación de las normas internas existentes, cuya especificidad y complejidad, generalmente muy marcadas, las tornan de difícil comprensión y al legislador en un agente que ha irrumpido de modo avasallante en las normas clásicas del derecho trastocando no pocos principios del tema ambiental ya consagrados.

La validez de la elaboración de tales principios es un asunto abierto, entre otras razones porque no podría existir una determinación expresa en contrario; o porque tampoco habría en el caso de los principios generales del Derecho un número cerrado de ellos para su relación con la problemática del medio ambiente porque, en general, no son aplicados a todas las disciplinas de manera unívoca: por ejemplo, el derecho penal escapa a algunos de ellos. Otra, especialmente particular, es la situación en el derecho sobre medio ambiente con su ya extensa construcción legal y doctrinaria y que nació, como pocas disciplinas, asistido de toda una elaboración filosófica, ideológica y conceptual.



El Alcalde de Chincheros