

¡El Principio Precautorio y la UICN en Movimiento!

Entre los borradores de resoluciones presentadas al I Congreso Mundial sobre Conservación en Montreal en 1996 había uno titulado sencillamente "El Principio Precautorio". Propuesto por una variedad de miembros del sur del África, el borrador observaba que el Principio había "llegado a jugar un papel cada vez más importante en los debates sobre medio ambiente." Más adelante observaba que "el Principio, per se, no determina el curso apropiado de acción y que su aplicación indebida podría afectar de manera adversa las estrategias locales, nacionales e internacionales para el desarrollo sostenible." El mayor impulso al borrador fue el pedido que se hizo a la UICN para que emprendiera un proceso para brindar a sus miembros una guía práctica para la aplicación del Principio Precautorio.

Para sorpresa de los miembros del sur del África, este borrador de resolución encontró una resistencia considerable al ser presentado, con la sugerencia de una ONG miembro de los EE.UU., dado que, si el principio era aceptado plenamente por todos como base de la conservación ambiental, la UICN no debería desperdiciar su tiempo revisando el

asunto. Una ONG europea dudaba que el Principio pudiera tener un efecto negativo sobre el desarrollo sostenible. Ante ello, los miembros del sur del África respondieron que si el principio en realidad era la base del desarrollo sostenible, entonces tendría que ser investigado de manera especialmente rigurosa por la UICN – un argumento que pareció ser bien recibido por muchos miembros.

Al final de un proceso relativamente largo de negociación entre estas diversas perspectivas, un borrador revisado fue aprobado por los miembros y posteriormente apareció en los registros como "Moción CGR 1.21." Esta moción solicitaba al Director General "conjuntamente con el Presidente de la Comisión de Derecho Ambiental y en consulta con los Miembros y las Comisiones de la UICN, examinar el Principio Precautorio para julio de 1997, y aconsejar sobre su uso en un contexto ambiental y refiriéndose especialmente a los programas de UICN." Los resultados de este proceso serían ampliamente difundidos.

A través de la Oficina Regional para el Sur del África (ROSA, por sus si-

glas en inglés), los miembros de la UICN del sur del África respondieron organizando un taller regional sobre el Principio Precautorio en Ciudad del Cabo, en marzo de 1997. Desafortunadamente, la región se encontró navegando sola ya que ni la Secretaría en Gland ni la Comisión de Derecho Ambiental parecieron involucrarse significativamente en el proceso. Por cierto, no se volvió a escuchar sobre el Principio Precautorio ni sobre la CGR 1.21, hasta julio de 2000 cuando, luego de cierta presión del sur del África, el Africa Resources Trust, TRAFFIC International, el Centro de Derecho Ambiental de la UICN y el Programa de Comercio en Vida Silvestre de la UICN organizaron conjuntamente un taller para examinar el Principio e

continúa en la página 4

Incluye:

CDA.....	3
Calendario de Reuniones.....	12-13
Avances en los Tratados.....	22
Noticias Regionales	23

Mensaje de Despedida*

En éste mi último día en la UICN, deseo reiterar mi agradecimiento a los colegas y voluntarios de la UICN que me han ayudado durante mi estadía como Director del Programa de Derecho Ambiental de la UICN.

Cuando llegué estaba profundamente consciente de que el Centro de Derecho Ambiental de la UICN había sido cuidadosamente atendido para convertirse en una de los mayores recursos en derecho ambiental. Esperaba contribuir a este rico legado, o por lo menos, mantenerlo intacto. Si he sido capaz de servir a la UICN de manera constructiva, es gracias al apoyo sin tregua de la antigua jefa del Centro, Françoise Burhenne, dos grandes Directores Generales y todo el personal de la UICN, tanto en Bonn como a lo largo de la Unión. Además, Nick Robinson, como Presidente de la CDA y los miembros de la misma han emprendido de manera entusiasta nuevas actividades para el programa de derecho.

Con un financiamiento limitado y más de 40 oficinas regionales y nacionales, la regionalización del programa de derecho es tanto un reto como una oportunidad. Por primera vez, existen más abogados como parte del personal de la UICN trabajando en las regiones que aquí en Bonn. A través del arduo trabajo de nuestros oficiales legales y personal, el apoyo de los Vice Presidentes regionales de la CDA, y nuestra excelente relación con la Oficina Regio-

nal del Asia, estamos haciendo grandes avances en el tratamiento de las necesidades regionales. Esta cooperación ofrece grandes promesas para la continua vitalidad del PDA.

En el área de comunicaciones, el desarrollo del foro de la CDA a fines de 1999 ayudó a establecer una conexión entre nosotros como nunca antes, y es esperable que continúe creciendo. El Boletín también se ha ampliado y ha mejorado su cobertura. Nuestra base de datos electrónica global, ECOLEX, está planteada para un crecimiento significativo, especialmente al iniciar nuestra nueva alianza trilateral con la FAO y el PNUMA. Hemos estado invirtiendo en nuestro sitio Web, y esperamos lanzar uno nuevo muy pronto. Tal vez lo más importante, acorde con nuestros esfuerzos de confluencia en un programa a lo largo de la Unión, es que estamos a punto de concluir un programa de derecho ambiental unificado, que incluye el plan de cuatro años propuesto por el Centro como por la CDA.

No podría concluir esta despedida sin agradecer una vez a mis cole-

gas aquí. Parto con un profundo sentido de respeto y admiración por su compromiso generoso a las metas de la UICN. Sé que su gran trabajo continuará bajo mi sucesor John Scanlon.

– CDL (31 julio 2001)

* Título original (sugerido por el personal) "Partiendo sin Birkenstocks".



Charles Di Leva en su almuerzo de despedida con el personal del Centro e invitados especiales

Nuevo Jefe del PDA

El 23 de agosto de 2001, Achim Steiner, Director General de la UICN y Nicholas Robinson, Presidente de la Comisión de Derecho Ambiental de la UICN, anunciaron con agrado, la designación de John Scanlon para liderar el Programa de Derecho Ambiental (PDA) de la UICN.

John Scanlon posee una Maestría en Derecho (Ambiental), obtenida en el Centro Australiano de Derecho Ambiental en Adelaida y fue miem-

bro fundador de la Junta Asesora Nacional del Centro Australiano de Derecho Ambiental. Posee muy buena reputación como administrador y ha ganado experiencia a niveles internacionales, nacionales y provinciales/locales, así como en los sectores público y privado, instituciones académicas y ONG. John, quien ha sido Presidente del Departamento de Medio Ambiente, Patrimonio y Asuntos Aborígenes de Australia del Sur, ha estado involucrado a lo lar-

go de su carrera en los temas de conservación y desarrollo sostenible.

Esperamos trabajar con John en el establecimiento de un nuevo nivel de colaboración con la Comisión de Derecho Ambiental (CDA) y para desarrollar al PDA como un componente dinámico de la UICN y como líder en el campo de derecho y políticas ambientales. **¡Bienvenido a bordo!**

– IMV

CARTA DEL PRESIDENTE:

Precaución: Un Manejo Saludable del Riesgo por parte de los Gobiernos

En las décadas de 1960 y 1970, muchos líderes políticos dudaron de la importancia del principio de "quien contamina, paga". Inspirados por las organizaciones de comercio industrial y persuadidos por los grupos de presión, muchos economistas, ministros y legisladores argumentaron que la industria no debía cargar con el costo del control de la contaminación. Más de treinta años después, al umbral del nuevo milenio, estas visiones suenan algo anticuadas. Sin embargo, las mismas voces ahora se oponen al uso del Principio Precautorio (Principio 15, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), como una norma legal, argumentando que ésta dañaría la economía y los poderes políticos. El Departamento de Estado de los EE.UU., bajo los Presidentes Bush, Clinton y Bush han adoptado este punto de vista y las organizaciones de comercio industrial han hecho lobby para prevenir la promulgación del principio precautorio como ley.

Sin embargo, la experiencia práctica dentro de los Estados que aceptan la guía del Principio Precautorio reafirma su sabiduría. Australia, por ejemplo, ha promulgado legislación para requerir el uso del Principio en la toma de decisiones (Ley de Protección del Medio Ambiente y Conservación de la Biodiversidad, 1999 y Reglamentos 2000 (Normas Estatutarias 2000, N° 181). Tal como se detalla en otro artículo en este boletín, la Unión Europea ha ampliado la aplicación del Principio más allá de los asuntos ambientales a cualquier situación donde la "ciencia es incapaz de proporcionar una respuesta clara" y prevé que los Estados Miembros de la UE actúen de modo tal "que establezcan un nivel de protección – particularmente del medio ambiente, salud humana, animal y vegetal – que consideren apropiado" como parte del abordaje estructural a la evaluación, manejo y comunicación de riesgo.

Quizás el mejor ejemplo del importante papel de la adopción del Principio Precautorio es la crisis que se está desarrollando a partir de la "enfermedad de la vaca loca" o Encefalopatía Bovina Espongiforme (EBE), conocida como "Scrapie" en las ovejas, "Enfermedad de Debilitamiento Crónico" en ciervos y alces o "Enfermedad de Creutzfeld-Jacob" en humanos). Una especie puede infectar a la otra cuando un animal enfermo es ingerido por la otra especie. La enfermedad se transmitió cuando los huesos, la carne no usada y las partes del ganado sacrificado fueron reciclados y proporcionados como alimento a otro ganado. Los humanos a su vez, fueron infectados al comer carne del ganado que fue criado con los suplementos de proteína. (Ver el Informe de la Organización Mundial de la Salud, "Informe de la Consulta de la OMS sobre Productos Médicos y Otros en Relación a las Encefalopatías Espongiformes Transmisibles a Humanos y Animales" en www.who.org).

Para 1985, el Reino Unido exportaba 5,000 toneladas de harina animal por año, prohibiendo la exportación recién en 1989. Los costos asumidos por el R.U. por lo esfuerzos para controlar la E.B.E. han sido significativos. Con el fin de proteger la salud humana y animal en el R.U., 200,000 cabezas de ganado enfermas han sido sacrificadas, así como 4.5 millones de ganado menor de 30 meses (que podían haber sido alimentados con harina animal). Casi 100 personas han muerto y, debido al período de 15 años de latencia, otros más pueden morir también.

En Suecia, las políticas y leyes basadas en el Principio Precautorio evitaron este trágico patrón, proporcionando un claro ejemplo a otros Estados – Suecia no había tenido ningún caso de EBE (Ver, Nicholas George, "Sweden's Caring Farmers are Rewarded with Public Trust", *The Financial Times* (Londres), 20 de febrero del 2001). A principios de la década del 80, Suecia empezó a limitar el uso de antibióticos y otros aditivos en la alimentación animal. En 1986, los agricultores suecos acordaron prohibir el uso de huesos y otros derivados animales en la alimentación y, en 1988, Suecia prohibió la importación de ganado en pie, embriones o semen proveniente del R.U. En 1988, Suecia adoptó la Ley de Bienestar Animal y el gobierno promulgó la Ordenanza de Bienestar Animal para establecer una base clara para las prácticas agrícolas éticas (Ministerio Sueco de Agricultura, Alimentación y Pesquería: "Safe, Sustainable, Ethical – A Holistic View of the Food Chain" (2000) y "Happy and Healthy Animals – Ethical and Moral Perspectives on Keeping Animals" (2001)).

Más aún, de acuerdo a una hipótesis científica, las primeras apariciones de la EBE en el ganado pueden haber sido desatadas por el uso de "phosmet", un pesticida organofosforado, en áreas ricas en manganeso (Mark Purdy, 57 *Medical Hypothesis* 29 (9 de enero del 2001), ver www.ideal_library.com, o www.purdeyenvironment.com). También en este punto, Suecia estuvo en la vanguardia de la precaución. En la década de los 90, Suecia recortó el uso del pesticida a nivel nacional en un 75%. El gobierno fue también un líder en los esfuerzos a nivel mundial para prohibir los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) tales como phosmet. Además de dar como resultado la finalización y adopción de la nueva Convención de los COP, esta posición llevó a la Ministra de Agricultura, Margareta Winberg a presionar para la revisión de la Política Agrícola Común de la UE, diseñada en los años 50. Ella urgió: "no es tiempo de esperar y ver; ahora es tiempo de hacer algo antes de que la situación empeore" (Dan Bilefsky, "EU's Farm Ministers Espouse 'Green' Agriculture". *The Financial Times* (Londres), 7 de marzo del 2001).

Basarse en el Principio Precautorio puede evitar una crisis de EBE en países donde ésta no ha aparecido todavía. La EBE presenta "amenazas de daño serio o irreversible" y, por lo tanto, la "falta de una certeza científica plena no deberá ser usada como una razón para posponer medidas costo-efectivas para prevenir la degradación ambiental". Es el momento de emprender nuevas acciones. Una vez que entre en vigencia la Convención de Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP), sería recomendable que los Estados Miembros prohíban el "phosmet" como precaución contra la propagación de la EBE, bajo el Apéndice D.

De manera similar, bajo el Protocolo Fitosanitario al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), existe una base suficiente para que los Estados prohíban la importación de harina animal. En el Artículo 5.7., el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias señala que «cuando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes, un miembro podrá adoptar provisionalmente medidas sanitarias o fitosanitarias sobre la base de la información pertinente de que se disponga, con inclusión de la procedente de las organizaciones internacionales competentes y de las medidas sanitarias o fitosanitarias que apliquen otras partes contratantes.»

Así como Suecia tomó la vanguardia en avanzar en la Convención de los COP, ella y otros Estados deben urgir al Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para que acuerden una forma de legislación apropiada para prevenir la propagación de la EBE. Este año, la FAO publicó guías para el control de la EBE. Otros, incluyendo la Comisión para la Supervivencia de las Especies de la UICN deberán abordar las implicancias del principio precautorio para la transmisión de la EBE en ciervos, alces y otras especies. Sin embargo, aún en ausencia de una acción internacional coordinada, los Estados están capacitados para seguir el ejemplo de Suecia, especialmente aquellos en desarrollo que aún no tienen una dependencia en técnicas agrícolas industriales y pueden estabilizar una agricultura sostenible basándose en la experiencia sueca. La precaución como norma legal supone un manejo saludable del riesgo.



Nicholas Robinson, Director, UICN-CDA

En este número ...

Con este número (algo atrasado), el PDA-UICN comienza con su serie de boletines del año 2001, tratando uno de los conceptos fundamentales en el derecho ambiental internacional y nacional: la precaución. Más de 10 años después de su introducción, el principio permanece relativamente indefinido y continúa siendo sorprendentemente polémico. Sería imposible incluir toda la variedad de posiciones actuales sobre este tema en un solo boletín. Agradecemos a nuestros colaboradores que nos han proporcionado una combinación interesante de diferentes puntos de vista.

El artículo inicial de Jon Hutton describe la participación y los compromisos de la UICN en torno al tema y desafía a la CDA a que dé los próximos pasos en este importante proceso. El Presidente de la CDA Nicholas Robinson, en la sección Carta del Presidente, ofrece una firme declaración sobre el valor del principio, mientras que una diversidad de perspectivas regionales son reflejadas en los artículos de Mark Christiansen (Australasia), Silvia Francescon (UE) y Jennifer Katerere (Sur del África). Rosie Cooney ofrece la perspectiva de las organizaciones de ayuda internacional centradas en el desarrollo.

Otros artículos que aparecen en este número incluyen:

- Una nota de despedida de Charles Di Leva que ha regresado a Washington, D.C., luego de dos años como Director del PDA y una bienvenida a John Scanlon, que asumirá el puesto en octubre; e
- Informes sobre el trabajo continuo en el PDA, incluyendo el programa de becas de la CDG y nuestro trabajo sobre especies exóticas invasivas;

así como nuestras secciones habituales.

Recordamos a nuestros lectores que este boletín existe sólo gracias a su interés y apoyo. Los alentamos a que envíen artículos, opiniones y comentarios sobre cualquier parte de este boletín ... Y no desesperen – el número 2/2001 (un número muy especial) ya está en proceso. Pronto estará en vuestros manos.

– TRY

...¡El Principio Precautorio y la UICN en Movimiento!

identificar los temas que deberían ser aclarados según la CGR 1.2. Hay un informe de esta reunión en la página Web de TRAFFIC International en www.traffic.org/briefings/precautionary.html.

Lamentablemente, el II Congreso Mundial sobre Conservación no brindó una oportunidad para que los organizadores del taller informen sobre este avance a los miembros debido a la manera sumaria en que las Mociones pasadas habían sido tratadas. Aún así, la reunión sí produjo un compromiso firme por parte tanto del Centro como de la SSC para continuar con el proceso, trabajando con TRAFFIC y los miembros (en

particular, el Africa Resources Trust) en la búsqueda de financiamiento y otros tipos de apoyo necesarios para lanzar un proyecto principal que, se espera, pueda ser completado para el III Congreso Mundial de Conservación.

Aunque la respuesta de la UICN a la CGR 1.21 ha desilusionado a muchos miembros, los avances recientes expresados en el taller y en el compromiso de el II Congreso son bienvenidos.

Esta controversia ha hecho una segunda contribución inesperada a las operaciones de la UICN – ha ayudado a resaltar muchas de las debili-

dades que, a lo largo del tiempo, han llegado a ser asociadas a las resoluciones/mociones de los Congresos (tanto en su desarrollo como en su implementación). Con el nuevo Director General, me pregunto si, finalmente, también veremos algunos avances en esa dirección.

– Jon Hutton
Africa Resources Trust
World Conservation Monitoring
Center
219 Huntington Road
Cambridge CB3 0DL
Reino Unido
Fax: (44 1223) 277 136
Correo electrónico:
hutton@artint.force9.co.uk

EL PRINCIPIO PRECAUTORIO Y LOS OGM: UNA PERSPECTIVA AUSTRALIANO- ASIÁTICA

Las dificultades prácticas en la aplicación del principio precautorio en el ámbito doméstico han sido demostradas recientemente en Nueva Zelanda. La Comisión Real de Nueva Zelanda sobre Modificación Genética ha completado su Investigación y se está preparando para rendir un informe al Gobierno. La tarea de la Comisión era recibir proposiciones y evidencias e informar al gobierno sobre:

- opciones estratégicas para el uso o la prevención de uso de organismos genéticamente modificados, técnicas de modificación genética y productos modificados genéticamente; y
- políticas y respuestas legislativas apropiadas para esas opciones.

La investigación consideró miles de páginas de evidencia oral de más de 300 testigos, a lo largo de 13 sema-

sonas y realizó varias reuniones públicas a lo largo del país.

El informe de la Comisión y la evidencia recibida por la Investigación se encuentran disponibles en la página Web de la Comisión: www.gmcommission.govt.nz.

Uno de los temas consistentes a lo largo de la Investigación fue una preocupación sobre el alcance de los factores desconocidos de la tecnología de MG – posibles efectos secundarios e impactos no previstos. En este contexto, el papel y la aplicación del principio precautorio fue el tema de gran parte de la evidencia y el debate.

Se dieron varias interpretaciones al principio precautorio. Por una parte, el principio fue sostenido como una razón en sí mismo para prevenir la introducción de OGM y productos MG en Nueva Zelanda. El siguiente

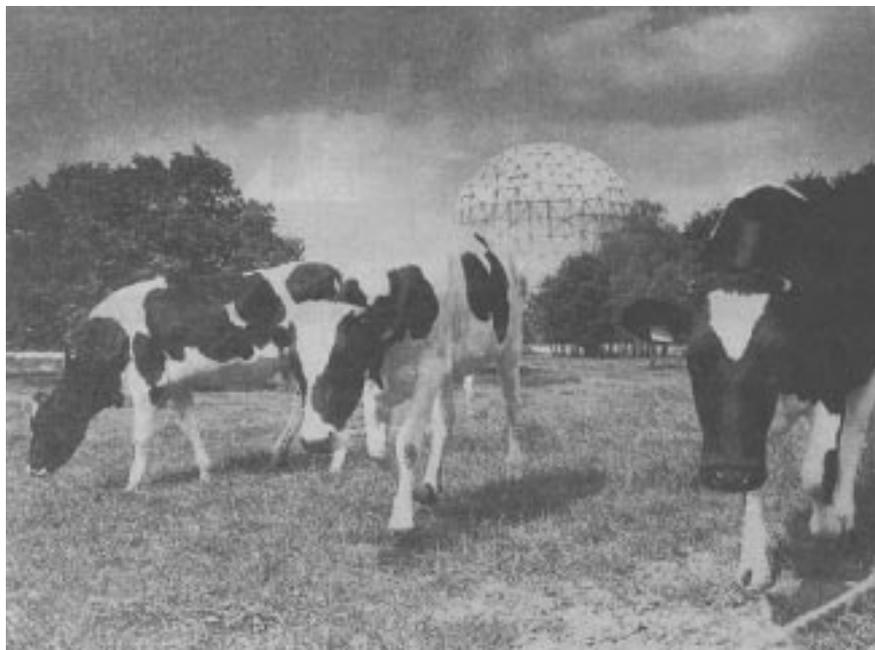
giere que los países o los consumidores tienen el derecho para exigir que se pruebe la seguridad de un producto químico, un cultivo o una tecnología antes de que sea entregado para el uso común. Si existiera cualquier evidencia que sugiera que puede haber cualquier efecto negativo en los humanos, en el ambiente o en la cultura, entonces, cualquier país o pueblo tiene el derecho a evitar el riesgo. El principio precautorio fue defendido por el Protocolo de Bioseguridad de Montreal de 1999, que sugiere que si, al usar el principio precautorio, cualquier país considera que la evidencia de riesgo de organismos genéticamente modificados es demasiado grande, el país no puede ser obligado a aceptar OGM.

Por otra parte, los testigos señalaron la gama de formulaciones del principio en el ámbito internacional y la incapacidad de los expertos para ponerse de acuerdo en una definición única. En vista del desconcierto, muchos testigos prefirieron la aplicación de un abordaje precautorio o aproximación precautoria en lugar del principio precautorio. El siguiente extracto de la evidencia es típico de esta aproximación:

El llamado principio precautorio es invocado constantemente como argumento para prohibir la modificación genética. Sea lo que el principio precautorio signifique, no quiere decir que debemos dejar de aprender y aplicar este conocimiento en el mundo real. Nunca sabremos todo y es imposible crear un mundo con riesgo cero. Por supuesto, si nos dedicamos a la modificación genética, o cualquier otra tecnología nueva, debemos hacerlo con sumo cuidado y cautela. Esto resulta en la adopción de un “abordaje” precautorio o una “actitud” precautoria en lugar de tratarlo como un “principio”. El ejemplo diario de cruzar una calle es suficiente para explicar la diferencia entre las dos interpretaciones. Si sólo cruzáramos la calle cuando tenemos 100% de seguridad de que nada irá mal cuando lo hagamos, nunca dejaríamos la vereda. Sin embargo, eso no quiere decir que debemos cruzar sin detenernos y mirar a ambos lados antes de aventurarnos a pisar la calzada.

Al mismo tiempo, la Comisión tuvo que considerar cómo la Sección 7

continúa en la página siguiente ...



Cortesía: GA

nas de sesiones formales. En lo que podría ser el primer procedimiento de este tipo en el mundo, esa evidencia fue puesta a prueba formalmente a través de interrogatorios rigurosos. Adicionalmente, la comisión recibió comentarios por escrito en su página Web de miles de per-

te extracto de la evidencia es ilustrativo de este punto de vista:

La Cumbre de la Tierra de la ONU, en Río en 1991, produjo la Agenda 21, documento suscrito por Nueva Zelanda. La pauta más poderosa que resultó de la Agenda 21, el principio precautorio, su-

... continuación de la página precedente

de la Ley de Sustancias Peligrosas y Nuevos Organismos de 1996 se aplicaba al tema. La Ley requiere que todos los usos de OGM sean expresamente autorizados por una agencia gubernamental, la Dirección de Administración de Riesgo Ambiental. La Sección 7 declara:

7. Abordaje precautorio – Todas las personas que ejercen funciones, poderes y deberes bajo esta Ley deberán tomar en cuenta la necesidad de cautela en la administración de efectos adversos cuando haya incertidumbre científica y técnica sobre esos efectos.

Es interesante señalar que en el debate parlamentario cuando se introdujo la Sección 7, el Ministro de Medio Ambiente, el Hon. Simon Up-ton declaró:

[Otro Miembro del Parlamento] dijo que no hubiera estado conforme con el término "principio precautorio". Está satisfecho con el término "abordaje precautorio". Pero creo que él está en lo correcto. La palabra "principio" conlleva un gran bagaje de todo tipo de negociaciones internacionales para todo tipo de tratados académicos sobre el principio precautorio, que ha asumido una existencia casi artificial cuando, por supuesto, no tiene ninguna existencia de ese tipo. Es una forma de abordar la incertidumbre. Realmente me sorprendería que alguien esté en desacuerdo con las palabras de esta cláusula, la cual sencillamente declara que las personas "deberán tomar en cuenta la necesidad de cautela en la administración de efectos adversos cuando haya incertidumbre científica y técnica sobre esos efectos." Me pregunto si existe alguna empresa en Nueva Zelanda que diga: "En caso de haber incertidumbre técnica, no debemos tomar en

consideración la cautela." Creo que ése sería una actitud increíblemente arrogante. Creo que iría contra la práctica de buena empresa en todo sentido. Estas son palabras sencillas de sentido común, y no hay ningún bagaje ni superestructura conectada a ellas. Debemos aplicar la debida cautela a la luz de nuestros conocimientos, y eso es lo que todo el mundo hace todos los días de su vida.

Durante el transcurso de la Investigación de Nueva Zelanda, el Gobierno de la Comunidad Australiana aprobó la Ley de Tecnología Genética 2000. La Sección 4 de la Ley, que aún debe ser objeto de consideración judicial, recurre al Principio 15 de la Declaración de Río al pro-veer:

4. Marco reglamentario para lograr el objeto

El objeto de la presente Ley será logrado a través de un marco reglamentario que: (a) disponga que cuando existan amenazas de daños ambientales serios o irreversibles, la falta de certeza científica plena no debe ser utilizada como razón para postergar medidas costo-efectivas para prevenir la degradación ambiental ...

La Ley australiana restringe el principio al contexto de daño ambiental. En el debate en el Senado sobre la Ley de Tecnología genética, el Gobierno Australiano declaró que se oponía firmemente al uso del principio precautorio con relación a la salud humana.

En años recientes, las cortes australianas y neozelandesas han considerado la aplicación del principio precautorio en el contexto de la legislación ambiental nacional. Se pueden encontrar expresiones líderes de la relevancia del punto de vista

de la Corte Ambiental de Nueva Zelanda sobre el principio precautorio en los casos de la torre de telefonía celular de *McIntyre vs. El Consejo Municipal de Christchurch* y en *Escuela Primaria Shirley vs. Telecom Mobile Communications*.

McIntyre hizo una distinción entre la política de la Ley de Administración de Recursos de 1991 y un principio precautorio general del derecho ambiental. Con relación al principio precautorio general, la Corte declaró que:

Como todos los elementos que contribuyen al juicio final, el peso que se dará al principio precautorio dependerá de las circunstancias ... Las circunstancias incluirán el alcance del conocimiento científico actual y el impacto en las actividades permitidas en otros aspectos. Sin embargo, creemos que en un caso apropiado también incluirían la gravedad de los efectos si ocurren, a pesar de las incertidumbres actuales.

El fallo en *McIntyre* ha sido criticado por los comentaristas, quienes argumentan que debido a la incertidumbre introducida por las diversas (y algunas veces conflictivas) formulaciones de un principio precautorio general y la naturaleza comprensiva de la Ley de Administración de Recursos que contiene disposiciones de naturaleza precautoria, no hay lugar bajo la Ley para la consideración de un principio precautorio general separado.

Por tanto, en el caso de la *Escuela Primaria Shirley*, la Corte Ambiental sostuvo que si el abordaje precautorio es relevante bajo la Ley de Administración de Recursos, lo es como parte de una política implícita en la Ley, y no en referencia a un principio precautorio general:

Aparentemente, existe cierta confusión sobre la aplicabilidad del principio precautorio. Sostenemos que la posición correcta es que la LAR es precautoria y, por lo tanto, justifica un abordaje precautorio. Consideramos, sin decidir, que el principio precautorio es una consideración limitada introducida por el derecho internacional ...

En resumen, no consideramos que sea apropiado aplicar el "principio precautorio" o las otras políticas sugeridas por testigos y apoyadas por el consejo, por tres razones. Primero, un abordaje precautorio ya se encuentra implícito en la Ley y surge en la flexibilidad de la prueba estándar aplicada por la Corte y (como veremos) en el peso dado a la evidencia



continúa en la página 21

El Principio Precautorio: Implicancias para el Desarrollo y el Alivio a la Pobreza en el Sur de África

El desarrollo de valores y principios compartidos para el manejo ambiental es crítico para el logro de niveles significativos de cooperación internacional. A pesar de un número siempre creciente de acuerdos ambientales multilaterales, el consenso sobre el significado de términos claves y sus implicancias permanecen ambiguos.

El principio precautorio es uno de dichos valores compartidos y es ampliamente aceptado como un principio del derecho internacional consuetudinario. Ha sido reconocido en varias convenciones internacionales y acuerdos recientes. Sin embargo, más allá de una vaga comprensión de su base – ésta es “que la degradación ambiental debe ser evitada antes de ser reparada” – no existe acuerdo sobre las implicancias del principio. Algunas personas abogan por interpretarla como “frente a la incertidumbre – no actuar”; mientras otras sostienen que significa “frente a la incertidumbre científica – evaluar el riesgo y luego actuar”.

El obstáculo para alcanzar el consenso global sobre el significado del principio ha estado en el núcleo de las disputas concernientes al listado de las especies; por ejemplo, bajo la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna Silvestre Amenazadas (CITES). En este foro, las disputas incluyeron muchos temas entre ellos la relación de CITES con el CDB, la interpretación del mismo principio y la naturaleza de la evidencia y la carga de la prueba. Este breve artículo considera un tema/ preocupación central para los países del Sur de África – la relación del principio precautorio con otros principios y objetivos.

Desarrollo y Alivio de la Pobreza

Muchos Estados del Sur de África, ven el principio precautorio como una guía para la acción, en oposición a una norma rígida y rápida. Ciertamente, el patrón del discurso en el ámbito internacional, incluyen-

do las declaraciones de los Estados, tratados, legislación nacional, casos y declaraciones de políticas internacionales y nacionales, indican una fuerte aceptación de esta visión del principio.

En la región, existe una amplia aceptación del enfoque de Río tal como se expresa en el Principio 15 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992:

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.

Bajo esta declaración, el principio requiere una amenaza de daño y no una mera suposición, así como incertidumbre científica acerca de la causa y efecto antes que el principio precautorio deba ser aplicado. Como tal, el principio es una guía para la acción – una guía entre muchas.

La pregunta crítica es: ¿qué peso debe tener el principio precautorio de cara a otros principios y objetivos? En este contexto, se puede hacer una distinción entre principios y normas de aplicación prevalente y aquellos que tienen el mismo peso. Por ejemplo, desde su perspectiva, los Estados del Sur del África perciben sus objetivos de desarrollo como prevalentes.

Los Estados del Sur de África han argumentado consistentemente que sus compromisos globales deben ser comprendidos en el contexto de sus derechos soberanos como base para toda cooperación. Esta perspectiva es apoyada dentro del derecho ambiental internacional. A través del proceso de la CNUMAD y los convenios allí adoptados, fuimos

testigos de un resurgimiento del concepto de soberanía y responsabilidad del Estado, a nivel global, como base para la cooperación – un paso significativo que se aleja de la noción de patrimonio común como factor clave. Estas convenciones y acuerdos esencialmente reconocieron el derecho de los estados a manejar los recursos de acuerdo a sus propias leyes y políticas de acuerdo con sus intereses nacionales. En consecuencia, la cooperación global (y los principios que establecen las bases para ello) no deben tratar sólo de alcanzar objetivos globales comunes sino también sobre la realización de objetivos, metas o intereses nacionales.

Para los países en desarrollo, este enfoque en los derechos soberanos es particularmente importante. Establece las bases para la aceptación de la determinación de sus políticas de que “el desarrollo es un objetivo prevalente”; y, por tanto, que los conceptos de manejo ambiental y conservación deben ser vistos dentro de un marco de desarrollo. Esta perspectiva se expresa no sólo en acuerdos regionales tales como el Tratado SADC y su Protocolo sobre Vida Silvestre, sino también en acuerdos globales tales como el CDB. Los objetivos centrales de SADC, expresados en su Tratado fundacional incluyen el alivio a la pobreza, elevar el estándar de vida de las personas y el desarrollo económico. El CDB reconoce que el desarrollo es una prioridad para los países en desarrollo. Además, los objetivos y aproximación del CDB al manejo ambiental apoyan un manejo basado en la interconexión entre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica.

Claramente, desde esta perspectiva, el principio precautorio no debe ser usado para colocar restricciones injustificadas sobre los usos de la vida silvestre que minen las oportunidades económicas y de desarrollo y,

continúa en la página siguiente ...

... continuación de la página precedente

consecuentemente, la conservación. Esto es particularmente así, allí donde la subsistencia y economía locales dependen de los recursos naturales de la vida silvestre. En estas circunstancias, el uso beneficioso es un elemento clave de la conservación.

CITES y la Precaución

Las disputas sobre cómo está siendo implementada CITES proporcionan un excelente ejemplo de las aproximaciones divergentes al principio precautorio. En 1997, en la COP 10- CITES, el tema de la relación entre el principio precautorio y los derechos al desarrollo en el contexto del uso sostenible se hizo presente para los Estados del Sur de África. Zimbabwe, Namibia y Botswana querían que su población de elefantes fuera retirada del Apéndice I de CITES (que prohíbe completamente el comercio internacional de las especies listadas) y colocada en el Apéndice II (que permite el comercio dentro de parámetros especificados). La controversia en esa reunión giró en parte alrededor del supuesto uso del principio precautorio por parte de la COP-CITES para justificar el rechazo al retiro de la lista.

La resolución de Fort Lauderdale – la declaración de la COP de CITES del principio precautorio – proclama de que “en virtud del Principio Precautorio, en casos de incertidumbre, las Partes actuarán en el mejor interés de la conservación de las especies al considerar propuestas para enmiendas de los Apéndices I y II”. Aunque los Estados del Sur de África aceptan esto, no reconocen el supuesto que subyace a las decisiones críticas sobre el listado, tales como el tema de los elefantes (arriba descrito) que demanda que subsistencias locales severamente empobrecidas pueden ciertamente, ser del interés superior para una especie amenazada.

El debate en torno al retiro de los elefantes de la lista está polarizado

entre aquellos Estados que reclaman que el principio precautorio requiere que el comercio de elefantes sea recortado en tanto el impacto de su comercio es desconocido, y aquellos que argumentan que el principio precautorio requiere una evaluación detallada de diferentes opciones de manejo como base para asegurar la viabilidad de la especie elefante.

Los Estados del Sur de África argumentaron que la incertidumbre acerca del impacto del comercio de elefantes, generalmente era una excusa para limitar las oportunidades de un uso sostenible del recurso, minando el desarrollo económico no obs-



tante la viabilidad de ciertas poblaciones de elefantes. En la ausencia de derechos al comercio, las comunidades bien pueden ser presionadas a darle a la tierra no cultivada un uso más lucrativo, tal como el agrícola.

Aunque estos argumentos tuvieron éxito en la COP-10 de CITES, otras propuestas para la transferencia de listados fracasaron en la COP-11. Para muchos, el fracaso para transferir de la lista a estas poblaciones parece injustificable e indica una falta de voluntad básica de la partes a CITES para usar la herramienta de restricciones al comercio y ciertamente el principio precautorio, de modo tal que apoye la sostenibilidad general de la población humana y de los elefantes.

Este enfoque de CITES es visto como discordante con los valores y conceptos del manejo ambiental

moderno. Esto es atribuible al hecho de que CITES fue adoptada durante un período en el cual el derecho ambiental internacional se centró en el “principio” de patrimonio común como base para la colaboración un momento en que se pensaba que la conservación tenía prioridad sobre la sostenibilidad humana.

Otros Principios

Cada vez es más reconocido en el derecho y la política que un principio ambiental relevante puede afectar la interpretación y aplicación de otro principio similar. Tal como se dijo anteriormente, el principio pre-

cautorio no es sino uno de varios principios jurídicos internacionales que son significativos para el manejo ambiental. Existe junto con otros principios y valores ya establecidos y otros emergentes. Estos incluyen el reconocimiento de “la estrecha y tradicional dependencia en los recursos biológicos, de muchas comunidades indígenas y locales que incorporan estilos de vida tradicionales”, “uso sostenible”, “derechos intergeneracionales”, “derechos ambientales” y “derechos de participación pública”. Consecuentemente, se puede argumentar que es inapropiado interpretar el principio precautorio apriorísticamente, con una consecuencia específica invariable. En lugar de ello, debe ser interpretado con relación a otros principios y objetivos.

Además, la precaución es vista cada vez más como un sólo aspecto de un enfoque multifacético del manejo

ambiental. La educación, la información, el reciclaje, la producción limpia, el manejo de desechos y el manejo adaptativo son otros aspectos.

El impacto de un principio sobre otro puede variar considerablemente. Algunos principios como el de equidad intergeneracional puede incrementar el compromiso para proteger un recurso o el medio ambiente de un daño irreversible o significativo. Por otra parte, ciertos principios de derechos humanos pueden inducir a error, al proteger los intereses humanos y elevar la necesidad de una acción más fuerte para salvaguardar la salud humana, los derechos del desarrollo humano o los derechos de recursos tradicionales.

Conclusión

El tema para el Sur de África no radica en que el principio precautorio no deba ser aplicado sino que su aplicación necesita realizarse dentro del contexto del compromiso dominante de la región al desarrollo, así como a otros principios y objetivos claves de manejo ambiental. Los temas de la sostenibilidad y bienestar humano necesitan ser colocados en primer plano. Dado el carácter central que tiene el desarrollo, cual-

quier interpretación que de modo simplista describa cualquier cambio en el medio ambiente como necesariamente dañino no puede ser aceptable.

En cumplimiento del principio precautorio, cualquier decisión relativa al uso de especies necesitaría basarse en una evaluación que tenga en cuenta no sólo temas de incertidumbre y conservación sino también los objetivos del manejo de los recursos. Tal como es formulado en el derecho internacional, el concepto de precaución no requiere que la parte relevante deba necesariamente evitar toda acción allí donde exista incertidumbre científica. El evitación no es sino uno de una serie de los cursos de acción posibles. La naturaleza de la acción requerida debe estar basada en la consideración de los riesgos involucrados.

En este contexto, será importante la identificación de criterios específicos para determinar si emprender o no una actividad dada. Tales criterios deberán ser elaborados con miras a situaciones específicas o áreas de manejo. A través de la aplicación del principio a lo largo de un período, se pueden verificar un conjunto de criterios claros. Desde esta perspecti-

va, sería innecesario e inoportuno que la formulación del principio sea tan estrecha como para prevenir su aplicación efectiva como una herramienta de manejo. El valor del principio radica en su carácter adaptativo y no prescriptivo.

Nada de lo establecido en las formulaciones internacionales relevantes del principio precautorio prevendrá a las partes de elaborar otras más sólidas del principio en asuntos dentro de su jurisdicción. Ellas podrían incluso adoptar un principio preventivo en circunstancias apropiadas, como donde el riesgo de irreversibilidad puede ser mayor y las opciones alternativas de conservación más estrechas (por ejemplo, en áreas de salud humana y manejo del medio marino). Sin embargo, es cada vez más improbable que los Estados del Sur de África aceptarán una interpretación y aplicación muy estrecha del principio dentro de sus jurisdicciones.

– Jennifer Clare Mohamed-Katerere
Abogada Ambientalista
Zimbabwe
Teléfono/fax 263 4 498244
Correo electrónico:
katerere@africaonline.co.zw

Aniversario de CITES

En junio, el gobierno alemán llevó a cabo ceremonias conmemorativas del 25° aniversario de la incorporación de Alemania a la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

La reunión incluyó las destacadas presentaciones de Willem Wynstekkers (Director General de la Secretaría de CITES), Jürgen Trittin (Ministro Alemán del Medio Ambiente), y el Profesor Dr. Hartmut Vogtmann (Presidente de la Agencia Federal Alemana para la Conservación de la Naturaleza). El Dr. Vogtmann reconoció la amplia contribución del Centro y especialmente de Françoise y Wolfgang Burhenne a la creación de la Convención y el compromiso de Alemania a ésta.

Las presentaciones de los oradores también resaltaron la evolución del derecho internacional de la conservación durante los años transcurridos y pronosticaron una evolución similar para CITES en el futuro.

– TRY

El Principio Precautorio en el Contexto del Desarrollo: Manejo de Recursos Naturales, Conservación, Medios de Subsistencia y Comercio

Para muchos países en desarrollo y, en particular para los menos desarrollados, el manejo y uso de los recursos naturales constituyen una base crucial para el desarrollo sostenible y la expansión de oportunidades comerciales. En particular, los medios de subsistencia y los ingresos a menudo dependen en algún grado del uso de las especies silvestres de plantas y animales.

El principio precautorio se ha convertido en un principio cada vez más importante, dirigiendo los aspectos jurídicos, políticos y administrativos de la conservación y a la administración de recursos naturales. Sin embargo, el contenido ambiguo del principio, su poco claro status legal y el amplio margen de criterio permitido a quienes toman decisiones han provocado una preocupación considerable al interior de algunos países en desarrollo de que basarse en este principio de manera generalizada, pueda entrar en conflicto con prioridades de desarrollo o impedir el acceso a mercados.

Las concepciones y aplicaciones del principio precautorio pueden influir en los usuarios de los recursos de varias maneras. Puede, por ejemplo, ser empleado como base para la construcción de barreras comerciales basadas en la conservación. Los procesos de toma de decisiones y elaboración de políticas dentro de los principales Acuerdos Ambientales Multilaterales (AAM) pueden establecer obligaciones legales y/o éticas sobre los estados miembros e influir o dar forma a opciones nacionales y subnacionales. Las disputas relacionadas con el medio ambiente ante tribunales pueden ser resueltas refiriéndose al principio en alguna de sus formas. Además, las políticas de conservación de organismos gubernamentales nacionales, la sociedad civil u organizaciones de donantes pueden incorporar las perspectivas de quienes toman decisiones sobre la naturaleza y el significado del principio. La discu-

sión que sigue a continuación se refiere principalmente a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), pero los temas planteados son de relevancia general y probablemente surgirán en otros foros políticos o legales.

El principio precautorio tiene una lógica básica casi inexpugnable, particularmente en el contexto de la conservación: la extinción de especies es tanto grave como irreversible. Sin embargo, actualmente existen problemas considerables en torno a la operatividad y aplicación del principio, en lo relativo a la conservación y uso de la vida silvestre. El gráfico (ver página siguiente) brinda una ilustración visual de estos. Las ambigüedades que subyacen al significado y el status del principio, ligado a una pobre comprensión de los impactos de la aplicación de éste y una incorporación insuficiente de las perspectivas de los países en desarrollo en su formulación, conducen a una toma de decisiones potencialmente deficientes y no equitativas.

Problemas de Ambigüedad

Detrás de la operacionalización del principio precautorio existen algunas ambigüedades básicas, muchas de las cuales se aplican a través de los diversos contextos en los cuales se utiliza el principio:

1. El texto del principio no prescribe un curso particular de acción, y puede diferir ampliamente entre formulaciones en diferentes acuerdos legales y declaraciones de políticas en los cuales aparece, así como en diversos contextos en los cuales se aplica o se interpreta. Por ejemplo, la formulación en la Declaración de Río introduce la consideración del costo-beneficio de las acciones emprendidas para evitar el daño, la cual está ausente en muchas otras formulaciones.
2. El status jurídico del principio no

es claro: algunos comentaristas argumentan que el principio es derecho internacional consuetudinario, mientras otros lo ven más circunscrito.

3. La relación del principio con otros valores y principios, tales como la equidad y el desarrollo, sigue siendo ambigua, brindando poca orientación cuando estas preocupaciones deben ser equilibradas al responder a la incertidumbre. El nivel o alcance de la precaución aplicada, ¿debería ser afectado por los impactos en la equidad? ¿La precaución debería ser "avasallada" por el "derecho al desarrollo"?

Estas ambigüedades implican que el principio precautorio brinda poca orientación a quienes toman decisiones, quienes cuentan con un amplio margen al intentar aplicar el principio.

Factores Compuestos

El potencial para la aplicación problemática se complica aún más por factores institucionales y suposiciones en el ámbito internacional. Primero, el debate de política internacional en curso sobre el significado y la relevancia del principio precautorio no ha ido de la mano con una investigación sistemática de sus impactos prácticos en términos de conservación, desarrollo y comercio. ¿Cuáles son los impactos en los usuarios de recursos y para el desarrollo en general? ¿El basarse en el principio ha dado resultados positivos en la conservación?

Segundo, el debate en torno al principio precautorio está abrumadoramente dominado por voces de países desarrollados, principalmente de ONG conservacionistas o intereses corporativos. El debate resultante (cada vez más polarizado) generalmente no incorpora o aborda las preocupaciones, perspectivas y experiencias de los países en desarrollo.

Aplicación del Principio al Comercio de Vida Silvestre

Varios temas resaltan estas fallas. En el contexto de la conservación, la aplicación del principio precautorio generalmente implica la restricción del uso y el comercio de vida silvestre. Así, por ejemplo, dentro de la CITES, se argumenta en favor del listado de las especies en el Apéndice 1 – prohibición efectiva del comercio internacional – en términos explícitamente precautorios. Ser cauteloso significa restringir el uso.

Aunque puede ser estratégicamente saludable en algunas circunstancias, esta aplicación de la precaución no siempre dará resultados óptimos de conservación. La conservación en países en desarrollo a menudo puede obtener mejores resultados a través de estrategias que generalmente son consideradas no precautorias, tales como el uso sostenible.

La principal causa de la extinción de especies en los países en vías de desarrollo es la conversión de los

hábitat para fines agrícolas, por lo que el uso puede brindar un incentivo positivo para contrarrestar los beneficios así obtenidos. Aún más, las restricciones comerciales basadas en la precaución pueden tener impactos graves en el desarrollo. Para los usuarios de recursos, en particular las poblaciones rurales pobres, la pérdida de mercados puede implicar graves detrimentos en sus ingresos y en los medios de subsistencia.

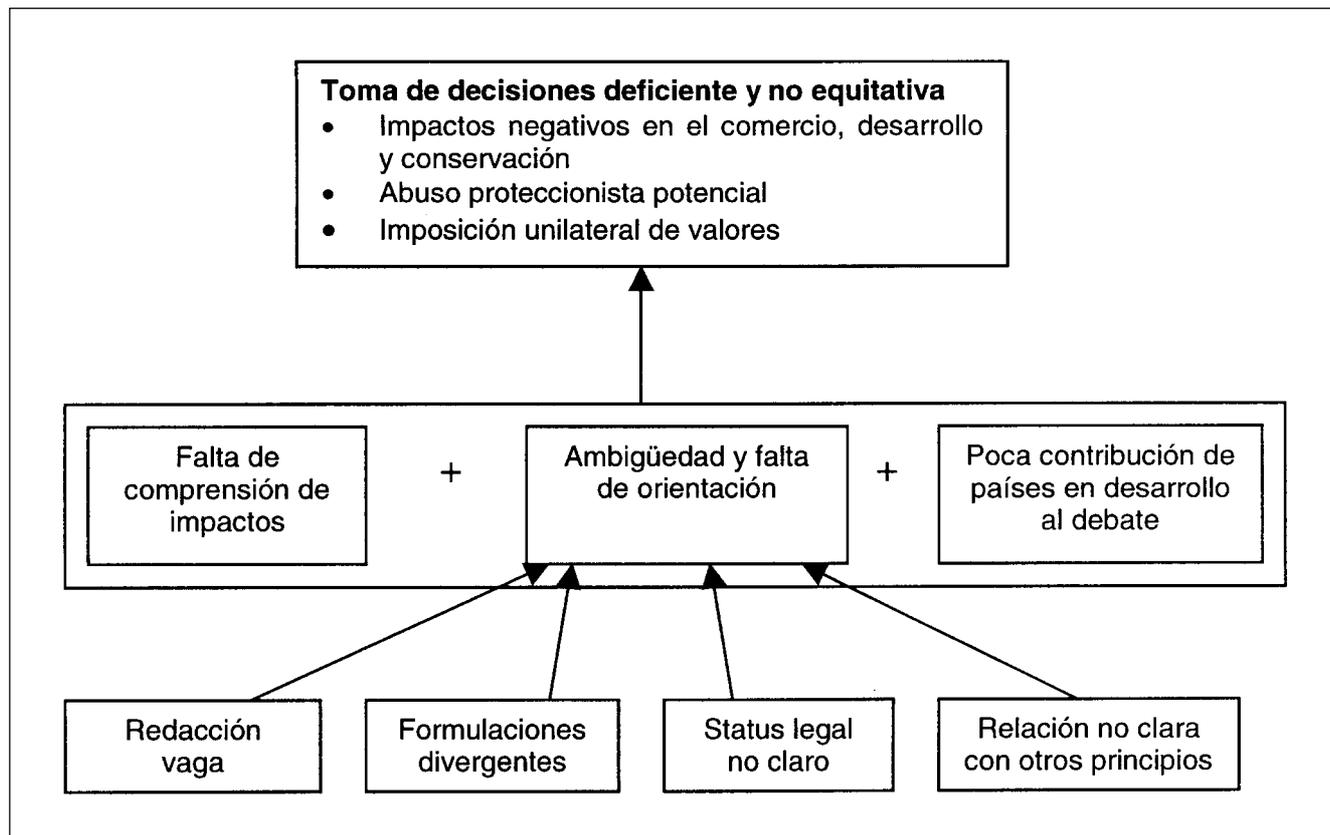
Basarse en el principio precautorio para restringir el comercio plantea otras preocupaciones adicionales. El amplio margen permitido por el principio puede conducir a abusos, por los cuales el principio es utilizado para disfrazar el “proteccionismo verde”. Dicha imposición unilateral de sistemas de valores particulares (por ejemplo, el proteccionismo en lugar del uso sostenible de bosques y vida silvestre), a través de restricciones comerciales, puede apoyar argumentos sobre la violación de la soberanía de los estados. En todo caso, para los países en desarrollo que ya enfrentan barreras al acceso

a los mercados, estas restricciones representan obstáculos muy graves.

El principio precautorio es claramente una guía fundamental para evaluar e implementar la conservación y el uso sostenible de la vida silvestre. Sin embargo, no es un principio que se traduce de manera obvia de la teoría a la práctica, o que conduce automáticamente a resultados deseables, para las personas o para la vida silvestre. La aplicación del principio debe ser cuidadosa y crítica, y en el contexto del comercio de vida silvestre debe ser orientada por un entendimiento mucho más comprensivo de los impactos del principio y las perspectivas, prioridades y experiencias de los países en desarrollo.

– Dra. Rosie Cooney
 Lauterpacht Research Center for
 International Law
 5 Cranmer Rd. Cambridge
 CB3 9BL
 Reino Unido
 Fax: +44 (0) 1223 300 406
 Correo electrónico:
 mrc21@cus.cam.ac.uk

Gráfico: Problemas con la Operacionalización del Principio Precautorio en el Contexto de la Conservación y el Uso de la Vida Silvestre



Se necesita información:
El Presidente de la CDA y el Centro desean recibir información de los miembros de la CDA que planean participar en cualquiera de las siguientes reuniones.

Calendario d A partir del 1 de

1-4 oct.	Reykjavik, Islandia	Conferencia sobre Pesquerías Responsables en el Ecosistema Marítimo. Contacto: Grimur Valdimarsson; correo electrónico: grimur.valdimarsson@fao.org; Internet: http://www.refisheries2001.org/
1-5 oct.	Madrid, España:	El Congreso Mundial sobre Conservación de la Agricultura – Un Reto a Nivel Mundial. Contacto: Armando Martínez, Instituto para la Agricultura Sostenible, Córdoba, España; tel.: (34-957) 760797; correo electrónico: conservation.agriculture@ecaf.org; Internet: http://www.ecaf.org/English/english.htm
1-5 oct.	Nairobi, Kenia	2ª Reunión del Comité Intergubernamental del Protocolo de Cartagena Contacto: Secretaría de la CDB, Montreal, Canadá: tel.: (1-514) 288-2220; fax: (1 514) 288-6588; correo electrónico: secretariat@biodiv.org; Internet: http://www.biodiv.org
1-12 oct.	Ginebra, Suiza	5ª Sesión de la Conferencia de las Partes a la Conferencia de la ONU para Combatir la Desertificación Contacto: Secretaría de la CCD; tel.: (49 228) 815-2800; fax: (49 228) 815-2898/99; correo electrónico: secretariat@unccd.int; Internet: http://www.unccd.int/cop/cop5/menu.php
3-4 oct.	lugar a ser determinado	Comité de la OMC sobre Comercio y Medio Ambiente Contacto: OMC, tel.: (41 22) 739-5111; correo electrónico: enquiries@wto.org; Internet: http://www.wto.org/english/news_e/meets.doc
8-10 oct.	Argel, Argelia	Cumbre de ONG del Sur (en preparación a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible) Contacto: Esmeralda Brown, Presidenta del Caucus del Sur, Nueva York; tel.: (1-212) 682-3633; fax: (1-212) 682-5354; correo electrónico: ebrown@gbgm-umc.org
9-11 oct.	Kalmar, Suecia	1ª Asamblea General de la Evaluación Mundial de las Aguas Internacionales (GIWA, por sus siglas en inglés) de la PNUMA/FMMA Contacto: Oficina de Coordinación de la GIWA, Kalmar; tel.: (46-480) 447350; fax: (46-480-447355; Internet: http://www.giwa.net
15-18 oct.	Nairobi, Kenia	Reuniones Regionales Preparatorias a la Cumbre Mundial 2002 sobre Desarrollo Sostenible: Reunión Regional de África Contacto: Hiroko Morita-Lou, DESA, Nueva York; tel.: (1-212) 963-8813; fax: (1-212-963-4260; correo electrónico: morita-lou@un.org; Internet: http://www.johannesburgsummit.org/
15-19 oct.	Berlín, Alemania	Congreso Mundial del Agua del 2001 de la Asociación Internacional del Agua (IWA, por sus siglas en inglés) Contacto: http://www.iwa-berlin.de
23-24 oct.	Río de Janeiro, Brasil	Reuniones Regionales Preparatorias a la Cumbre Mundial 2002 sobre Desarrollo Sostenible: Reunión Regional de América Latina y el Caribe Contacto: Hiroko Morita-Lou, DESA, Nueva York; tel.: (1-212) 963-8813; fax: (1-212-963-4260; correo electrónico: morita-lou@un.org; Internet: http://www.johannesburgsummit.org/
23-25 oct.	Cairo, Egipto	Reuniones Regionales Preparatorias a la Cumbre Mundial 2002 sobre Desarrollo Sostenible: Reunión Regional del Asia Occidental Contacto: Hiroko Morita-Lou, DESA, Nueva York; tel.: (1-212) 963-8813; fax: (1-212-963-4260; correo electrónico: morita-lou@un.org; Internet: http://www.johannesburgsummit.org/
31 oct–1º nov.	lugar a ser determinado	Comité de la OMC sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias Contacto: OMC; correo electrónico: enquiries@wto.org; Internet: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm
9-13 nov.	Doha, Qatar	4ª Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio Contacto: WTO, tel.: (41 22) 739-5111; correo electrónico: enquiries@wto.org; Internet: http://www.wto.org/english/news_e/meets.doc
19-21 nov.	Montreal, Canadá	Reunión Intersesional de Composición Abierta sobre Plan Estratégico, Informes Nacionales y la Implementación del Convenio de Diversidad Biológica Contacto: Mr. H. Zedan, Secretaría del CDB; tel.: (1-514-) 88-2220; fax: (1-514) 288-6588; correo electrónico: secretariat@biodiv.org
21-25 nov.	Jinja, Uganda	Conferencia Pan-Africana de la Bicicleta: "El Rol Cambiante de la Bicicleta en África" Contacto: Primera Oficina Africana de Información sobre Bicicleta; tel.: (256 43) 121-468; correo electrónico: fabio@source.co.ug; Internet: http://www.jugendhilfe-ostafrika.de/e_index.htm
26-30 nov.	Montreal, Canadá	Reunión Intergubernamental sobre Protección del Medio Marino por fuentes terrestres Contacto: http://www.gpa.unep.org

Reuniones octubre de 2001

Se necesita información:
Solicitamos que nos informe
acerca de eventos importan-
tes sobre política y derecho
ambiental que no estén con-
siderados en esta lista.

27-29 nov.	Siem Reap, Camboya	Reuniones Regionales Preparatorias a la Cumbre Mundial 2002 sobre Desarrollo Sostenible: Reunión Regional de Asia – Pacífico Contacto: Hiroko Morita-Lou, DESA, Nueva York; tel.: (1-212) 963-8813; fax: (1-212-963-4260; correo electrónico: morita-lou@un.org; Internet: http://www.johannesburgsummit.org/
29 nov– 2 dic.	Brisbane, Australia	2001: Conferencia sobre la Carta de la Tierra de Asia-Pacífico Contacto: Clem Campbell, Coordinador de la Conferencia; tel.: (617) 5429 5401; correo electrónico: clemcampbell@optusnet.com.au; Internet: http://www.gu.edu.au/centre/kceljag/eljag/04_events/nov2001earthcharter/earth_charter.htm
3-7 dic.	Bonn, Alemania	Conferencia Internacional sobre Agua Dulce Contacto: Angelika Wilcke, Secretaría de la Conferencia; tel.: (49 228) 28046-57; fax: (49 228) 28046-60; correo electrónico: info@water-2001-de; Internet: http://www.water-2001.de
3-7 dic.	Gland, Suiza	26ª Reunión del Comité Permanente de la Convención Ramsar sobre Humedales Contacto: Secretaría del Convenio Ramsar, Gland, Suiza; tel.: (41 22) 999-0170; correo electrónico: ramsar@ramsar.org; Internet: http://www.ramsar.org/meetings.htm
Fecha por determinarse	Roma, Italia	9ª Sesión de la Comisión sobre Recursos Genéticos para Alimentación y Agricultura (CGRFA-9) Contacto: FAO; tel.: (39-6) 5705-2287; Internet: http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/AGRICULT/cgrfa/meetings.htm

2002

28 ene– 8 feb.	Nueva York, EE.UU.	2ª Sesión Preparatoria para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible del 2002 Contacto: Andrey Vasilyev, DESA; tel.: (1 212) 963-5949; fax: (1 212) 963-4260; correo electrónico: vasilyev@un.org; Internet: http://www.johannesburgsummit.org/ ;
4-8 feb.	Montreal, Canadá	Reunión del Grupo de Trabajo Ad Hoc Intersesional sobre el Artículo 8(j) del Convenio sobre Diversidad Biológica Contacto: Secretaría del CDB, Montreal, Canadá; tel.: (1-514) 288-2220; fax: (1-514) 288-6588; correo electrónico: secretariat@biodiv.org; Internet: http://www.biodiv.org
3-8 marzo	Ciudad del Cabo, Sudáfrica	Conferencia sobre Flujos Ambientales para Sistemas de Ríos Contacto: Cate Brown; correo electrónico: cbrown@botzoo.uct.ac.za; Internet: http://www.southernwaters.co.za/
4-15 marzo	San José, Costa Rica	2ª Sesión de la UNFF Contacto: el Secretaría, tel.: (1 212) 963-6208; fax: (1 212) 963-3463; correo electrónico: vahanen@un.org; Internet: http://www.un.org/esa/sustdev/forests.htm
11-15 marzo	Ginebra, Suiza	46ª Reunión del Comité Permanente de la CITES Contacto: Secretaría de la CITES; tel.: (41 22) 917-8139; fax: (41 22) 797-3417; correo electrónico: cites@unep.ch
18-22 marzo	Monterrey, México	Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo Contacto: Secretaría Coordinador para el Financiamiento para el Desarrollo, Oficinas de las Naciones Unidas, Nueva York, Harris Gleckman, tel.: (1 212) 963-4690; correo electrónico: gleckman@un.org o Federica Pietracci, tel.: (1 212) 963-8497; correo electrónico: pietracci@un.org; Internet: http://www.un.org/esa/ffd
8-26 abril	La Haya, Holanda	6ª Conferencia de las Partes al Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB – COP 6) 1ª Reunión de las Partes al Protocolo de Cartagena (MOP-1) Contacto: Secretaría del CDB, Montreal, Canadá; tel.: (1-514) 288-2220; fax: (1-514) 288-6588; correo electrónico: secretariat@biodiv.org; Internet: http://www.biodiv.org
13-24 mayo	Nueva York, EE.UU.	12ª Reunión de los Estados Partes al Convenio sobre Derecho Marítimo de la ONU Contacto: UN División para Asuntos del Océano Derecho Marítimo de la ONU; tel.: (1 212) 963-3968; correo electrónico: doalos@un.org; Internet: www.un.org/Depts/los/index.htm
22-24 mayo	Victoria, British Columbia	4ª Conferencia Internacional de Niños sobre Medio Ambiente del PNUMA Contacto: Theodore Oben, Oficial de Programa, Programas para Niños, Jóvenes y Deportes, PNUMA, Nairobi, Kenia; tel.: (254 2) 623262; correo electrónico: theodore.oben@unep.org; Internet: http://www.unep.org/children_youth/

El Principio Precautorio en la Unión Europea

La política de la Unión Europea (UE) sobre el medio ambiente aspira a un alto nivel de protección. Se justifica que haya medidas precautorias donde haya bases para preocuparse que efectos potencialmente peligrosos para el medio ambiente puedan ser inconsistentes con tal nivel de protección, y la evidencia científica sea insuficiente, no concluyente o incierta.

En 1987, el Acta Única Europea introdujo el principio de acción preventiva, el principio contaminador pagador, el principio de rectificación en la fuente, y el principio de integración. En ese momento, el principio precautorio no estaba aún bien reconocido internacionalmente. Fue el Tratado de Maastricht (1993) el que introdujo el principio precautorio en el derecho ambiental de la Comunidad Europea (Artículo 130R). Esta dis-

la protección ambiental. Sin embargo, por aplicación del segundo principio – el principio de integración (Tratado de la Comunidad Europea, Artículo 6) – el ámbito de la precaución ha sido ampliado, para abarcar otros sectores, tales como la salud humana.

Desarrollo de la Precaución en el Derecho y Prácticas de la Unión Europea

Incluso antes de ser incorporado como principio en el Tratado de la Comunidad Europea, un enfoque precautorio apareció en las Directivas y Reglamentos Europeos. Por ejemplo, Directiva 90/220/EEC sobre emisión deliberada de organismos genéticamente modificados (OGM) en el medio ambiente, se refiere explícitamente sólo al “principio de acción preventiva”, (23 de abril 1990,

Definición, Aplicación y Extensión del Principio

A pesar que la UE ha utilizado un enfoque precautorio por muchos años, la definición del principio es aún deficiente. Hay jurisprudencia reciente, complementada por documentos guías de las instituciones europeas, para dar luces sobre los parámetros exactos de este principio.

Jurisprudencia

Tanto la Corte de Justicia Europea (CJE) como la Corte de Primera Instancia (CPI) han sancionado sobre la validez de las medidas precautorias en varias circunstancias. En Caso C-405/92, *Etablissemments A. Modiet vs. Armament Islais*, (CJE 24 de noviembre de 1993, ECR I-6133), la CJE sostuvo que las medidas precautorias de conservación se

justifican cuando no hay absoluta certeza científica disponible.

Los casos relativos a la *Encefalopatía Bovina Espongiforme (EBE)* (Caso T-76/96 R, *Sindicato Nacional de Agricultores y Otros vs. la Comisión* (1996(ECR II-815), extienden el concepto más allá del tema ambiental. Tanto la CJE como la CPI han establecido que las medidas precautorias adoptadas por la Comisión para proteger a los humanos de los riesgos potenciales del EBE fueron ‘efectivos’ y ‘adecuados’, a pesar de que los demandantes reclamaban que la decisión de la

Comisión no estuvo basada en la ciencia y era desproporcionada.

Subsecuentemente, las ampliaciones del principio han sido sólidamente defendidas en casos relacionados con antibióticos en el alimento para animales (Caso C-329/99 P (R) del 18 de noviembre de 1999, *Pfizer Animal Health SA vs. Consejo*; Caso T-70/99 R del 30 de junio de 1999, *Alpharma Inc. vs. Consejo* [1999]



posición fue subsecuentemente incorporada como Artículo 174.2 del Tratado de Amsterdam (1999). Éste dispone que la política de la Comunidad sobre el medio ambiente ‘debe estar basada en ... el principio precautorio’.

El enfoque europeo sobre la precaución es expansivo en lugar de limitante. El Tratado menciona el principio precautorio sólo en el campo de

última enmienda hecha por la Directiva de la Comisión 97/35/EC del 18 de junio de 1997). Antes de 1993, se argumentó exitosamente que este lenguaje necesariamente incluye precaución, al requerir la prevención de daños que son científicamente inciertos. La Directiva 2001/18/EC, derogando la Directiva 90/220/EEC, resuelve cualquier duda al respecto, incorporando explícitamente el principio precautorio.

ECR P. II-1961). La CPI sostuvo una decisión del Consejo para revocar la autorización del uso de diversos antibióticos en el alimento para animales como una medida de protección y precautoria provisional. Allí donde haya incertidumbre sobre la existencia o alcance de los riesgos a la salud humana, las instituciones pueden legítimamente decidir tomar medidas de protección, sin tener que esperar a que la realidad y seriedad de dichos riesgos sean completamente obvios.

En los Hidroclorofluorocarburos (HCFC) (Casos C-284 y 341/95 del 14 de julio de 1998, *Safety Hi-Tech vs. S. & T.* y *Gianni Bettati vs. Safety Hi-Tech* [1998] ECR I-4301 y I-4355), la CJE examinó la decisión del Consejo al adoptar el Reglamento 3093/3094 sobre sustancias que reducen la capa de ozono (15 de diciembre de 1994). La Corte sostuvo que el Consejo no cometió 'un error manifiesto de apreciación relativo a las condiciones para la aplicación del Artículo 130R del Tratado'.

Más recientemente, en el maíz modificado genéticamente (CJE 21 de marzo de 2000, *Caso C-6/99, Asociación Greenpeace Francia vs. Ministerio de Agricultura y de la Pesca*, [2000] ECR I-6031), la CJE revisó la aplicación del principio precautorio en diversas etapas del proceso de autorización establecido por la Directiva 90/220/EEC para la introducción de OGM en el medio ambiente. Esta decisión incluye, de modo notorio, la consideración de la fase post-mercadeo, sosteniendo que un Estado Miembro tiene el derecho a restringir provisionalmente o prohibir el comercio de un OGM dentro de su territorio.

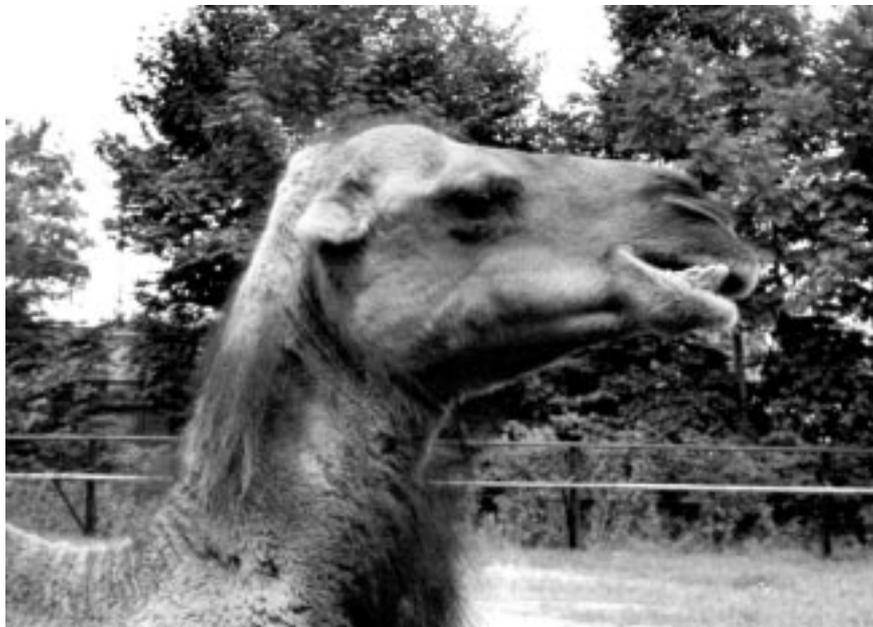
Estos casos demuestran claramente cómo el principio precautorio continúa influenciando el resultado de las disputas. Por consiguiente, se puede afirmar que, en la UE, el principio precautorio no es un mero principio emergente, sino una norma legal vinculante.

Documentos de la UE

El Comunicado de la Comisión del 2 de febrero de 2000 sobre el principio precautorio (COM (2000)1) sigue las Pautas de la Comisión del 17 de octubre de 1998, sobre la aplicación del principio precautorio. El Comu-

nicado de la Comisión intenta consolidar el principio precautorio en la política ambiental europea, para delimitar su uso, para establecer pautas para su aplicación, y para establecer estándares que eviten recursos injustificados a este principio; por

consistentes cuando se han adoptado las mismas medidas en circunstancias similares; y provisional cuando son sujetos de revisión científica. Finalmente, el análisis costo-beneficio también debe tomar en cuenta los intereses no económicos, por



ejemplo, su utilización para justificar un disfrazado proteccionismo verde.

Tanto los textos del Comunicado de la Comisión como de la subsecuente Resolución del Consejo (Resolución del Consejo del 7-9 de diciembre de 2000 sobre el principio precautorio, Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia), se refieren a las obligaciones del comercio internacional. De conformidad con los principios establecidos por el cuerpo de leyes de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el documento de la Comisión declara que las medidas precautorias deben ser proporcionales, no discriminatorias, consistentes, provisionales, y deben involucrar un análisis costo-beneficio de la acción vs. la falta de acción.

Para ser proporcionales, las medidas deben ser equiparadas con el nivel de protección deseado. En ciertos casos, una prohibición total sería la única respuesta posible. En otras situaciones, medidas menos radicales, como por ejemplo, la decisión de financiar más investigación o informar al público, resultarían más apropiadas. Las medidas son no discriminatorias cuando situaciones similares son tratadas como tal; son

ejemplo, los costos sociales y ambientales y la aceptación del público.

La determinación del nivel aceptable de riesgo es considerada una responsabilidad eminentemente política. Tanto el Comunicado como la Resolución señalan que los tomadores de decisión deben encontrar un equilibrio entre objetivos conflictivos, tales como la libertad y los derechos de los individuos, industria y organizaciones con la necesidad de reducir los riesgos de efectos adversos al medio ambiente, salud humana, animal o vegetal. Señala lo inapropiado de buscar el 'riesgo cero' que, en realidad, es difícilmente encontrado.

La Comisión también clarifica su posición sobre la carga de la prueba. Generalmente, la obligación de probar que una actividad daña el medio ambiente recae en aquél que se opone a aquella actividad y deben probar que las partes acusadas de degradación ambiental están en falta. Por contraste, el enfoque más reciente del principio precautorio desplaza la carga de la prueba exigiendo que aquellos que deseen lle-

continúa en la página 19

Actualización: El Programa Global de Especies Invasoras

En la reunión de marzo de los Organismos Subsidiarios de Consulta Científica, Técnica y Tecnológica (SBSTTA, por sus siglas en inglés) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), los únicos y difíciles problemas de las especies exóticas invasoras se adueñaron del escenario. Como resultado, el Programa Global de Especies Invasoras (GISP, por sus siglas en inglés), fue una vez más un centro de atención internacional.

El GISP es coordinado por la UICN en asociación con CABI Bioscience, el PNUMA y DIVERSITAS. El Programa de Derecho Ambiental de la UICN es socio fundador de su Comité Ejecutivo. Desde su fundación en 1997, el GISP ha buscado ayudar a los gobiernos y otras instituciones y grupos de interés, compartiendo las mejores prácticas para la prevención y manejo de los problemas de las especies exóticas invasoras, y estimulando el desarrollo de nuevas herramientas en ciencia, política, información y educación. Los colaboradores del GISP incluyen científicos, abogados, ambientalistas, educadores, políticos, economistas y administradores de recursos de múltiples sectores, de todo el mundo. El Fondo Mundial del Medio Ambiente (FMMA) y otros auspiciantes han proporcionado apoyo financiero.



GISP Fase I (1997 – 2000)

Durante la Fase I, once grupos de trabajo temáticos recopilaron y analizaron información sobre diferentes temas de especies invasoras y prepararon varias publicaciones e informes técnicos. El Centro administró el componente sobre Marcos Legales e Institucionales, apoyado por los miembros de la CDA de todas las regiones. Los resultados incluyen:

- Un taller internacional con informes temáticos y específicos por país (Bonn, diciembre de 1999; disponible en la página web del PDA, <http://www.iucn.org/themes/law>);
- *A Guide to Designing Legal and Institutional Frameworks on Alien Invasive Species*, por Shine, C., Williams, N., y Gündling, L. (UICN Serie de Política y Derecho Ambiental – N° 40; disponible en la página web del PDA, o en la página web del CDB, como SBSTTA-6-inf-8-e.doc (<http://www.biodiv.org/doc/meeting.asp?lg=0&wg=sbstta-06>));
- Contribución de un capítulo legal/institucional al volumen de síntesis del GISP, *Invasive Alien Species: Searching for Solutions* (en imprenta).

Al final de la Fase I, se llevó a cabo una Conferencia en Ciudad del Cabo (setiembre de 2000), con la asistencia de participantes de 42 países en desarrollo y desarrollados, 15 organizaciones internacionales (incluyendo a la FAO, la OMI y la OMC), y 15 organizaciones no gubernamentales. En ella se revisó y se concluyeron los siguientes resultados:

- Estrategia Global sobre Especies Invasoras (disponible como SBSTTA-6-inf-9-e.doc);
- Paquete de Herramientas para la Mejor Prevención y Prácticas de Manejo (disponible como SBSTTA-6-inf-10-e.doc);
- Base de Datos Mundial sobre Especies Invasoras (actualmente en etapa piloto).

SBSTTA-6 y el Trabajo del CDB

Mientras tanto, el CDB identificó los temas de especies exóticas invasoras (Artículo 8(h)) como temas transversales de alta prioridad. En el SBSTTA-5 (enero del 2000), fue propuesto un conjunto de pautas, las que, a lo largo de la reunión, fueron revisadas y negociadas intensamente. Al final de aquella reunión, fue



preparado un texto acordado para su presentación a la COP, que sería titulado “*Interim Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species*”, en vez de pautas. El CDB – COP-5 adoptó los principios guías provisionales como un anexo a la Decisión V/8, que señalaba la urgencia del problema de las especies exóticas invasoras e identificó los componentes de un plan de acción para que el CDB continuara con su trabajo en este tema.

En el SBSTTA-6 (Montreal, 12-16 de marzo de 2001), las Partes dieron los primeros pasos hacia la implementación de la Decisión V/8. Se dedicó todo un Grupo de Trabajo a abordar los temas de las especies exóticas invasoras. El GISP asumió un rol muy importante en estas deliberaciones. A pedido de la Secretaría del CDB, los especialistas del GISP prepararon documentos de información para dicha reunión, incluyendo una *Review of the Efficiency and Efficacy of Existing Legal Instruments Applicable to Invasive Alien Species*, y un *Report on Procedures, Criteria and Capacities for Assessing Risk from Alien Invasive*

Species (PNUMA/CDB/SBSTTA/6/INF/5 y 6). También proporcionaron comentarios escritos sobre los Principios Guías Provisionales. El Presidente del SBSTTA pidió a los delegados el utilizar las contribuciones del GISP como insumos para sus deliberaciones. Se les dio a los miembros del GISP la oportunidad de hacer presentaciones tanto en el Grupo de Trabajo como en plenario, sobre una variedad de temas incluyendo las tendencias científicas, implementación del Art. 8(h), la Estrategia Global sobre Especies Exóticas Invasoras y futuro trabajo del GISP. Aunque algunos participantes pusieron reparos al enfoque de Grupo de Trabajo que "argumentar sobre detalles lingüísticos menores de los principios guías provisionales", hubo un acuerdo general de que la reunión había sido de gran valor para las Partes, y había proporcionado mucha información útil con referencia al tema de las especies invasoras.

El resultado de estas deliberaciones fue una Recomendación del SBSTTA VI/4, que apoya la continuación del GISP en su Fase II, con un rol mucho más amplio que el asumido en la Fase I. La Recomendación VI/4 alienta a las Partes, países y otras organizaciones a apoyar el trabajo del GISP, y solicita a la Secretaría Ejecutiva a explorar arreglos para continuar la cooperación entre CDB y GISP.

Durante la reunión, el GISP circuló un Llamado a la Acción, invitando a un amplio compromiso dentro de su

marco. Se recibió la adhesión de 46 gobiernos, dos asociaciones industriales, siete ONG, siete instituciones académicas/científicas, y de la Convención Ramsar. El Llamado a la Acción está aún abierto a otras adhesiones.

Desarrollo de la Fase II del GISP (2001-2003)

Actualmente, el Comité Ejecutivo del GISP se encuentra en las fases finales del desarrollo de su plan de trabajo para la Fase II. Se busca que el programa se concentre en siete elementos: (i) facilitación nacional y regional y construcción de capacidades; (ii) comunicación; (iii) extensión y educación; (iv) manejo de la información global; (v) administración del proceso; (vi) investigación; y, (vii) derecho y política.

El PDA coordinará el Elemento Derecho y Política, con el objeto de apoyar el desarrollo y fortalecimiento de instrumentos y capacidades institucionales, y proporcionando una perspectiva jurídica a los otros Elementos. Actualmente, están en discusión otros componentes para el Elemento Derecho y Política, incluyendo:

- (a) Apoyo al desarrollo y/o fortalecimiento de marcos legales e institucionales regionales, nacionales y subnacionales;
- (b) Asesoramiento y asistencia técnica a las organizaciones internacionales y convenciones para apoyar pautas, estándares o protocolos legales;

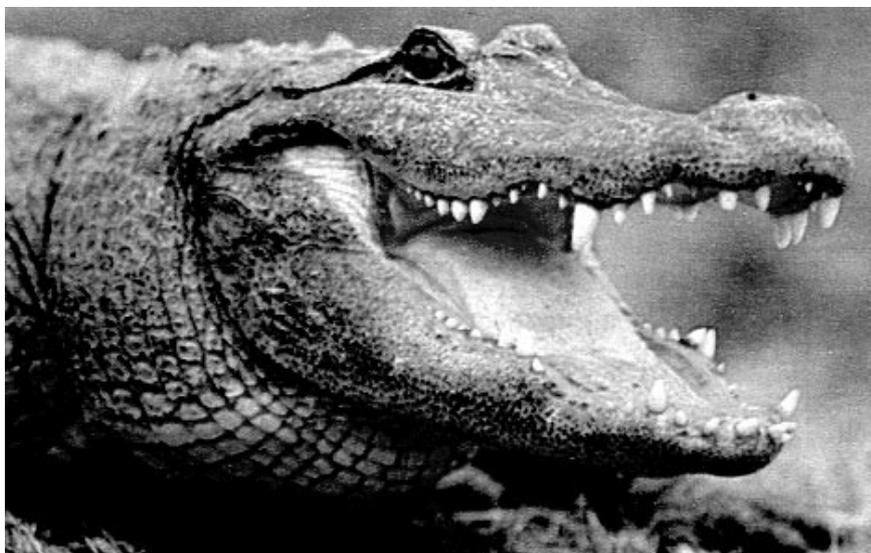
- (c) Revisiones adicionales de instrumentos internacionales existentes, incluyendo especialmente, la identificación de brechas operativas importantes en su cobertura colectiva;
- (d) Provisión de asistencia legal/política en los procesos en curso dirigidos al desarrollo de nuevos estándares o códigos de conducta sobre especies exóticas invasoras; y,
- (e) Asistencia en temas legales vinculados con la preparación de una guía sobre terminología relevante en las convenciones internacionales, como una contribución a la clarificación y armonización.

El Comité Ejecutivo del GISP se reunirá en setiembre para finalizar el plan de trabajo, así como el plan de negocio. Varios proyectos provisionales ya han sido programados, incluyendo:

- Trabajo técnico sobre evaluaciones e impactos científicos;
- Talleres de construcción de capacidades para el Báltico Nórdico, Pacífico Austral, Sur del África y América del Sur, y Sur y Sureste Asiático y África Occidental (2001-3);
- Una Iniciativa Insular actualmente está siendo organizada por el Grupo de Especialista en Especies Invasoras de la UICN y Nueva Zelanda;
- Un proyecto piloto de las Islas del Océano Índico, coordinado por las Islas Seychelles; y,
- Apoyo para el desarrollo del documento de pautas de la Convención Ramsar sobre manejo de especies invasoras en humedales.

La Secretaría del GISP está planificando reubicarse en Sudáfrica, donde recibirá apoyo logístico del Programa Working for Water – una asociación pública/privada para el control de hierbas invasoras que ha proporcionado un beneficio significativo adicional para los pobres de las áreas rurales y para las mujeres.

– Clare Shine
37 Rue Erlanger
75016 París
Francia
Correo electrónico:
clare.shine@noos.fr



Los Nuevos Becarios de la CDG en El Centro

Este verano (mayo – julio 2001) el Centro de la UICN recibió a dos nuevos becarios de la Carl Duisberg Gesellschaft (CDG) – Gladys Gitahi, de Kenya, y Larsey Mensah, de Ghana. Ambos son miembros de la CDA y estuvieron muy contentos de tener la oportunidad de estar un tiempo en el Centro.

Gladys, una Funcionaria Legal de la African Wildlife Foundation, es la becaria CDG más joven que haya trabajado en el Centro hasta la fecha. Tiene el grado de Licenciada en Derecho de la Universidad Moi en Kenya.

Su serio compromiso con los temas de conservación en África, incentivaron su investigación sobre “Herramientas Legales para la Conservación en Tierras Privadas”. Espera que su trabajo pueda contribuir a las discusiones sobre conservación de la biodiversidad en tierras privadas. Ella detectó que, actualmente, se están empleando una serie de herramientas para la conservación en tierras privadas, que están evolucionando y desarrollándose en base a las experiencias a lo largo del mundo. Gladys ha señalado la importancia de compartir la información para permitir el intercambio de experiencias y estudios de caso y facilitar el establecimiento de mejores prácticas. En base a su investigación, recomienda que la información sobre herramientas legales de este tipo sea ampliamente compartida entre todos los grupos de interés en la conservación de tierras privadas, con el fin de crear conciencia y generar apoyo para la conservación de la biodiversidad en tierras privadas.

Larsey es Vice-Director de la Dirección de Protección Ambiental (DPA) de Ghana. Tiene una Licenciatura en Derecho (Hons); una Licenciatura en Derecho; una Maestría en Derecho (Londres) y un Certificado de Manejo Ambiental (Universidad de Tufts-Centro de Manejo Ambiental).

La investigación de Larsey produjo un documento titulado “Environmen-

tal Impact Assessment (EIA) as a legal tool for environmental protection and sustainable development: Reflections of the Legal Framework on selected African Countries”. Este documento resalta las experiencias de varios países africanos que han adoptado las leyes de la EIA, señalando que mientras algunos de los países han ido más allá de las leyes marco para hacer vigentes las reglamentaciones en la implementación, la mayoría no lo ha hecho. Subrayó que esta omisión puede afectar la efectividad y utilidad de la EIA como una herramienta para la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Señaló además que existe una urgente necesidad en los países africanos para formular las reglamentaciones de la implementación a sus leyes ambientales marco.

Acerca de la CDG

Carl Duisberg Gesellschaft (CDG) es una organización sin fines de lucro, con sede en la ciudad de Colonia dedicada a la capacitación internacional avanzada y al desarrollo de recursos humanos. Desde su fun-

de noviembre de 2000, el Centro de la UICN ha sido escogido como socio en el programa de becas de la CDG.

Además de la experiencia profesional en sus campos, los becarios de la CDG acceden a la vida de otra cultura. Por ejemplo, durante un mes previo a su trabajo en el Centro, Larsey y Gladys residieron en el Centro Carl Duisberg en la ciudad de Saarbrücken, donde aprendieron acerca de la cultura alemana, estudiaron el idioma, recibieron importantes consejos sobre los aspectos prácticos de la vida cotidiana en Alemania e interactuaron con otros becarios de todo el mundo.

Mirando al Futuro

Los becarios señalaron que su estadía en el Centro continuaría siendo beneficiosa tanto para ellos personalmente como para su trabajo. Gladys reconoció la utilidad de esta investigación ya que la conservación de la tierra privada se está transformando en una parte más activa del paquete de conservación de Kenya.

Larsey estuvo de acuerdo con que sus habilidades para la investigación se habían fortalecido y añadió que éste había sido un período intelectual y profesionalmente satisfactorio.

Ambos becarios sintieron que el Centro les proporcionó un ambiente excelente y facilitador para la concentración y el trabajo intelectual y agradecieron sinceramente al staff (en particular a la Biblioteca y la Unidad de Documentación) por su apoyo.



Becarios de la CDG : Larsey Mensah (Ghana) y Gladys Gitahi (Kenya)

dación en 1949, cerca de 300,000 personas de todo el mundo han participado en sus diversos programas. A través de esta experiencia, profesionales y ejecutivos jóvenes (especialmente de países en desarrollo), pueden obtener experiencia práctica, profesional, internacional y de especialización en sus campos. Des-

El Centro espera continuar construyendo su relación con la CDG y utilizar el programa de becas para promover sus objetivos de extensión y construcción de capacidades en el campo del derecho ambiental en todo el mundo.

– IMV

... continuación de la página 15

var a cabo una actividad prueben que ésta no dañará el medio ambiente o la salud humana. De acuerdo al Comunicado, la posibilidad de revertir la carga de la prueba no es una regla general, sino que debe ser examinada en cada caso.

Asimismo, existe una Opinión del Parlamento Europeo sobre este punto (Opinión del Parlamento Europeo de diciembre de 2000). Este documento también apoya ampliamente el enfoque de la Comisión. A nivel internacional, la UE busca un amplio reconocimiento del principio, pero aún no existe un acuerdo común sobre su aceptación como un principio vinculante del derecho internacional.

La Precaución en el Comercio Internacional

En el contexto de la OMC (CE – Medidas Relativas a la Carne y Productos Cárnicos (Hormonas), WT/DS26/AB/R (AB-1997-4)), la CE discute que el principio precautorio es “una regla del derecho internacional consuetudinario”, o al menos ‘un principio general del derecho’ (Párrafo 91 Presentación del Demandante, CE). Repetidamente, los Estados Unidos han negado que el principio represente el derecho internacional con-

suetudinario y, en ese contexto, han sugerido que es más un ‘enfoque’ que un ‘principio’ (Párrafo 92, Presentación del Demandado, EE.UU.). Canadá comparte el mismo punto de vista que los Estados Unidos, aunque reconoce que el ‘principio precautorio’ o ‘concepto’ es un ‘principio emergente de derecho reconocido por las naciones civilizadas’ (Párrafo 34, ‘Presentación del Demandado – Canadá’).

Informando específicamente sobre este punto, el Organismo de Apelación de la OMC señaló sólo su incertidumbre. Destacando que ‘el principio precautorio es considerado por algunos como habiéndose cristalizado en un principio general del derecho internacional consuetudinario’, el Informe concluye que no es claro si la precaución ha sido ampliamente aceptada como tal (Párrafo 123, Informe del Organismo de Apelación).

El reconocimiento del principio precautorio como una norma vinculante, al menos a nivel de Europa, es importante. Su inclusión en el Tratado de la Comunidad Europea influye la forma en que deben ser interpretadas, incluso las disposiciones del Tratado que no se refieren directamente a la precaución. Al incluir la precaución en las Directivas, el Consejo ordena que los Estados

Miembros basen su política en ésta y traduzcan el principio en su legislación nacional.

Tanto el Comunicado de la Comisión como la jurisprudencia antes mencionada han estimulado el debate sobre el principio precautorio. Sin embargo, como lo muestran las recientes crisis de EBE, la afta epizootica y la dioxina en las aves de corral, se requiere hacer más. La UE debe llegar a una clara definición del principio, acompañada de pautas coherentes a ser seguidas sistemáticamente y debe promoverlas en los contextos internacionales.

[Silvia Francescon (Master en Derecho de la Universidad de Londres, Doctorado en Derecho de la Universidad de Ferrara) está haciendo una pasantía en la Comisión Europea, DG Agricultura. Este artículo refleja el punto de vista personal de la autora y, de ninguna manera, representa la posición oficial de la Comisión Europea).

– Silvia Francescon
 OECD, Environment Directorate
 Global and Structural Policies Division
 2, rue André Pascal, 75775 Paris
 Cedex 16, Francia
 Fax (+33-1) 45 24 78 76
 Correo electrónico:
 Silvia.Francescon@oecd.org
 Internet: www.oecd.org

La Primera Publicación de los Trabajos de las Becas CDG

El Centro tiene el agrado de anunciar que una publicación de los trabajos de investigación preparada por el primer equipo de Becarios de la CDG (Ikechi Mbeogi, Nazrul Islam, Wang Xi e Isabel Martínez, cuyas becas son descritas en la edición 3/2000 del presente Boletín) ha casi culminado. El libro, que incluye estudios sobre tendencias actuales en derecho ambiental en países en desarrollo, conservará el excelente trabajo de este primer equipo, y hará posible la difusión de sus conclusiones y resultados a lo largo del mundo.

Se espera que esta publicación, financiada por la CDG, esté disponible para fines de 2001. Las personas interesadas pueden contactar al Centro, o la Unidad de Publicaciones de la UICN en info@books.iucn.org. El Centro espera que ésta sea la primera en una serie de publicaciones sobre el trabajo profundo y original producido por los becarios de la CDG.

– TRY

Visita de Estudio de una Delegación de Bhután

A pedido del gobierno de Bhután, el pasado febrero, ocho funcionarios del gobierno bhutanés visitaron Bonn para un corto programa de estudio en el Centro. La delegación, de alto nivel, incluyó dos jueces regionales, un representante de la Corte Suprema, el Vice Fiscal de la Nación, y miembros responsables de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y otros organismos.

Basándose en la recientemente adoptada Ley de Evaluación Ambiental en Bhután (2000), el gobierno propone ahora desarrollar una Ley Marco para la Protección del Ambiente. El objetivo de esta delegación era, con la información y asesoría del Centro, dar los primeros pasos para diseñar su plan de acción. La visita de estudio incluyó una revisión de las bibliotecas de literatura y de legislación, ubicando documentos relevantes relacionados con estos temas, y experiencias de otros países. Oficiales legales del Centro proporcionaron una serie de charlas y de discusión.

Uno de los aspectos más importantes de este proceso es el hecho de que Bhután actualmente no cuenta con problemas ambientales de importancia. Sin embargo, esta ley será realmente diseñada para asegurar que tengan un marco para evitar o solucionar problemas, cuando comiencen a aflorar. Durante los dos días en Bonn, se forjaron lazos valiosos y viables con ambas bibliotecas y con todo el staff. Los funcionarios partieron con bastante información – tanto oral como escrita, y planes para:

- Continuar en contacto con los profesionales, bibliotecas y equipo de recursos informáticos;
- La membresía de la CDA (cinco de los ocho miembros de la delegación eran abogados) y el desarrollo de lazos y redes de la región asiática y de otras regiones, que puedan servir de asesores o participar en intercambios regionales; y,
- Posible futura participación en los programas del Centro, incluyendo el programa de becas de la CDG u otros.

La mayoría de los miembros de nuestro personal hicieron lo mejor posible para que la visita fuera un éxito. Agradecemos particularmente al Sr. Entele Teklu Sisay (en aquél entonces investigando en el Centro bajo el programa de beca de la CDG), por sus múltiples contribuciones relativas a su experiencia en Etiopía.

Actualmente, se está coordinando una segunda visita de estudio para este invierno.

– TRY



...El Principio Precautorio y los OGM: Una perspectiva Australiano-asiática

que sólo ha sido "probada" en un estándar bajo (probabilidad). Segundo, dicho "principio" es una complicación innecesaria en una matriz estatutaria y factual de por sí compleja. Tercero, la aplicación del principio precautorio (o cualquier



otra regla empírica) en nuestra decisión bajo s105(1) conduciría a tomar doblemente en cuenta la necesidad de cautela.

El abordaje adoptado por la Corte Ambiental de Nueva Zelandia es consistente con los casos australianos. En *Leatch vs. Parque Nacional* y en *Servicio de Vida Silvestre y el Concejo Municipal de Shoalhaven*, la Corte del Medio Ambiente y de la Tierra sostuvo que:

En mi opinión el principio precautorio es una declaración de sentido común y ya ha sido aplicado por quienes toman las decisiones en circunstancias apropiadas antes de que el principio sea definido. Está dirigido hacia la prevención de daños serios o irreversibles al medio ambiente en situaciones de incertidumbre científica. Su premisa es que cuando exista incertidumbre o ignorancia respecto a la naturaleza o el alcance del daño ambiental (sea como resultado de políticas, decisiones o actividades), los que toman decisiones deben ser cautelosos.

En *Greenpeace Australia vs. Redbank Power Company*, se presentó una apelación contra el consentimiento para una nueva estación de energía sobre la base de que las emisiones de dióxido de carbono

contribuirían al efecto invernadero. La Corte observó que existían incertidumbres científicas y dijo:

La aplicación del principio precautorio establece que un abordaje cauteloso sea adoptado en la evaluación de los diversos factores relevantes para determinar si dar o no el consentimiento; no requiere que el tema del efecto invernadero tenga mayor peso que los otros temas.

Sea que el informe de la Comisión a ser publicada el 30 de julio de 2001 resuelva o no alguna parte de este debate es en sí un punto de discusión. Al informar sobre el principio precautorio, la Comisión declaró:

Aunque escuchamos muchas discusiones sobre el principio precautorio y el abordaje precautorio de aquellos que se oponen a la liberación en el medio ambiente de organismos genéticamente modificados, no hubo consenso en cuanto al significado de ninguno de los dos. El significado de la precaución a menudo se basa en los valores sostenidos por el interlocutor.

La Comisión considera que existe más mérito en escuchar y responder al mensaje contenido en las palabras que en buscar definir el significado o determinar cómo se debe aplicar el principio. En cualquier caso, no estamos convencidos de que se deba aplicar un principio único en todos los casos sobre el uso de modificación genética en Nueva Zelandia. Las decisiones sobre el uso de la tecnología deben basarse en una gama de factores, incluyendo los riesgos y la aceptación del público del uso propuesto. Son factores que deben informar el proceso de administración de la modificación genética.

(Mark Christensen fue consultor en la Investigación para la NZ Life Science Network, un grupo de universidades, instituciones privadas y organizaciones industriales.)

– Mark Christensen
Anderson Lloyd
P.O. Box 13-831
Christchurch
Nueva Zelandia

Correo Electrónico: mark.christensen@andersonlloydcaudwell.com



Nuevos Estados Partes en los Tratados Internacionales más Importantes sobre Medio Ambiente

Ratificaciones recibidas al mes de agosto de 2001*

Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, 22.05.2001:

Canadá - 23.05.2001
Fiji - 20.06.2001

Total de Partes: 2

Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento del Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, 10.09.1998:

Alemania - 11.01.2001
Mongolia - 08.03.2001

Total de Partes: 14

Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, 25.06.1998:

Albania - 27.06.2001
Armenia - 01.08.2001
Estonia - 02.08.2001
Hungria - 03.07.2001
Italia - 13.06.2001
Kazajstán - 11.01.2001
Kirguistán - 01.05.2001
Tayikistán - 17.07.2001

Total de Partes: 17

Esta Convención entrará en vigencia el 30 de octubre del 2001 para los primeros 16 países. (Estonia fue el 17º país en firmar, por lo tanto, su entrada en vigencia será un día después – 31 de octubre del 2001).

Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 11.12.1997:

Gambia - 01.06.2001
Mauritania - 09.05.2001
Rumania - 19.03.2001
Samoa - 27.11.2001
Uruguay - 05.02.2001

Total de Partes: 35

Convenio sobre la Diversidad Biológica, 05.06.1992:

Malta - 29.12.2000

Total de Partes: 180

Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 29.01.2000:

Fiji - 05.06.2001
Noruega - 10.05.2001
Saint Kitts y Nevis - 23.05.2001

Total de Partes: 5

Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, 23.06.1979:

Jordania - 01.03.2001
Malta - 01.06.2001
Moldovia - 01.04.2001
Tayikistán - 01.02.2001
(*Fechas de entrada en vigencia*)

Total de Partes: 74

Acuerdo sobre la Conservación de las Aves Migratorias de África-Eurasia, 16.06.1995:

Kenia - 01.06.2001
Mauritania - 01.01.2001
Moldovia - 01.04.2001
Eslovaquia - 01.07.2001
(*Fechas de entrada en vigencia*)

Total de Partes: 31

Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, 03.03.1973:

Moldovia - 29.03.2001
Qatar - 08.05.2001

Total de Partes: 154

Convenio Interamericano para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, 01.12.1996:

Honduras - 01.02.2001
Holanda - 29.11.2000

Total de Partes: 9

Este Convenio entró en vigencia el 2 de mayo del 2001.

– RAN

* *Excepto cuando es explícitamente indicado, las fechas son las de depósito de los instrumentos de ratificación*

Regional

Meso América

El 26-27 de abril tuvo lugar en San José, **Costa Rica** un taller sobre la Política de Humedales en Mesoamérica, dentro del marco de una Reunión Regional llamada "Diálogo para el Establecimiento de una Agenda Regional para la Implementación de Acciones del Plan de Aguas de América Central" (PACADIRH)".

La Política Mesoamericana de Humedales ha sido técnica y financieramente apoyada por el Centro a través del Proyecto BMZ 98.

En el último mes de mayo, el Centro participó en la primera reunión del Diálogo relativo a las Tortugas de Carey del Caribe Mayor en la **Ciudad de México**. Cazadas casi hasta la extinción a fines de siglo, las tortugas de Carey han sido consideradas como una especie en gran peligro de extinción que continúa teniendo mercado en ciertos países. Ellas son un ejemplo típico de la variedad de preocupaciones que están surgiendo respecto a especies amenazadas y en peligro. Esta reunión fue muy significativa tanto por abordar los temas de conservación de las tortugas de carey en la región, como por una evolución posterior del me-

canismo ("el proceso de diálogo facilitado por CITES/UICN fue pionero en las últimas reuniones sobre elefantes en África"). La Oficial Legal Tomme Young presentó un documento de antecedentes sobre los "Instrumentos Internacionales relativos a la Conservación de las Tortugas de Carey y sus Hábitats" y se desempeñó como relator y asesor legal durante la reunión.

África

La tercera reunión interagencial OUA-PNUMA-UICN se llevó a cabo en Addis Abeba desde el 25 al 27 de julio para considerar las revisiones al borrador al Convención Africana. Este documento, preparado por expertos del Centro, UICN y PNUMA será finalizado dentro de las próximas semanas. Una reunión de expertos gubernamentales será acordada por la OUA a inicios de diciembre en la sede del PNUMA en **Nairobi**. Un texto final, en inglés y francés estará disponible próximamente.

En base a las recomendaciones de la misión, el Centro está negociando una adenda al contrato para reiniciar el proyecto sobre legislación ambiental en **Guinea-Bissau**.

Asia Occidental

El Segundo Programa de Apoyo a la Planificación en materia de Biodiversidad (BPSP, por sus siglas en inglés) para los Estados árabes se llevó a cabo en Beirut, **Líbano** del 26 al 28 de febrero. Una de las recomendaciones del Taller, afirmaba que los temas legales necesitan ser parte integral tanto de la Estrategia Nacional de Planes de Acción sobre Biodiversidad como de los esfuerzos regionales para la conservación de la biodiversidad. El Centro estuvo representado en el programa por Alejandro Iza, quien hizo una presentación sobre la diversidad biológica y la legislación nacional y coordinó una sesión sobre temas legales relativos a las Estrategias y Planes de Acción Nacionales en materia de Biodiversidad.

Asia Oriental

El Centro participó en un proyecto en **Camboya**, cuyo objetivo es ayudar al gobierno con el desarrollo de una nueva ley forestal. El trabajo fue realizado conjuntamente con un equipo de redacción del Ministerio Forestal, de Pesquería y Agricultura.

Europa

El PDA está participando en el proyecto del Sector Forestal y de Participación Pública de la UICN (impulsado por la UICN – Canadá). Más recientemente, el Centro ha participado en un taller sobre participación pública llevado a cabo en **San Petersburgo**, iniciando el desarrollo de un plan de trabajo.

En el último mes de mayo, el PDA participó en un seminario sobre Instrumentos Financieros para la Conservación en Europa Central y Oriental y el CIS, auspiciado conjuntamente por Bundesamt für Naturschutz (BfN, por sus siglas en alemán) y la UICN-CIS. La presentación del PDA sobre Impuestos, Tasas y Sobretasas Ambientales fue muy bien recibida y será incluida en una publicación de la BfN sobre este tema.

– FBG, AOI, TRY



Noticias del Personal

Isabel Martínez se ha convertido en miembro oficial de nuestro personal legal y estará con nosotros bajo un contrato de corto plazo, hasta fines de setiembre. Nos honra contar con su presencia y agradeceremos por sus diversas contribuciones, entusiasmo, tiempo, esfuerzos, ideas y experiencia.

Nuestros mejores deseos a **Marie-Luise Philipsenburg** (Secretaría), quien se ha convertido en madre de una niña, Amelie (nacida en febrero), y a **Monica Pacheco-Fabig** (Biblioteca de Legislación), cuyo hijo, Simon, nació en junio. Ambos bebés y madres se encuentran bien.

Luego de un proceso de reclutamiento iniciado en enero, **Maria Socorro Manguiat** iniciará su trabajo como oficial legal a principios de setiembre. Maria Socorro es natural de las Filipinas, habiendo ejercido como representante de las Filipinas en las reuniones relacionadas con la Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático, y apoyó en la redacción y el análisis de legislación ambiental relativa a la biodiversidad, la protección marina y costera, y la administración de recursos naturales.

El Programa de Derecho Ambiental de la UICN es llevado a cabo conjuntamente por la Comisión de Derecho Ambiental (CDA) y el Centro de Derecho Ambiental (ELC), una unidad descentralizada de la sede de la UICN ubicado en Bonn, Alemania. El Centro administra todas las actividades del Programa, desarrolla y administra proyectos y sirve de Secretaría de la CDA.

El Boletín del Programa de Derecho Ambiental de la UICN recibe artículos cortos y noticias internacionales, regionales y nacionales sobre derecho ambien-

tal, los cuales pueden ser presentados en inglés, francés o español. Todas las colaboraciones serán revisadas y, de ser necesario, editadas. El PDA se complace en presentar una diversidad de puntos de vista en estas páginas. Sin embargo, algunos de ellos no serán los de la UICN, el PDA o el Centro de Derecho Ambiental. Sírvase enviar materiales a: Editor del Boletín, Centro de Derecho Ambiental de la UICN, Godesberger Allee 108-112 Bonn, Alemania; tel: (49-228) 2692-231; fax: (49-228) 2692-250; correo electrónico: secretariat@elc.iucn.org.

Editor:

Tomme Young (TRY)

Editor Administrativo:

Ann DeVoy

Contribuyentes miembros del Personal del Centro:

AOI - Alejandro Iza
FBG - Françoise Burhenne-Guilmin
IMV - Isabel Martínez
RAN - Raymond Narine

Mecanografiado y diseño:

Barbara Weiner

Traducción al castellano:

Traductoras y Editoras Asociadas S.A.C.,
Lima, Perú

Revisión y edición en castellano:

Alejandro Iza

Auspicio de la versión en castellano:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental