

**CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES PRECAUTORIOS
CONFLUENCIA ENTRE PRINCIPIOS JURÍDICOS Y DEMOCRÁTICOS**

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS PRECAUTÓRIOS
CONFLUÊNCIA ENTRE PRINCÍPIOS JURÍDICOS E DEMOCRÁTICOS**

Zenaida Luisa Lauda Rodriguez
Doctoranda del Programa de Ciencia Ambiental
Instituto de Energía y Ambiente de la Universidad de São Paulo – Brasil*
zeni18@usp.br

Resumen

Este trabajo se contextualiza en dos casos de conflictos socioambientales por recursos hídricos y minería existentes en América Latina, como son el proyecto minero de oro Conga en el Perú y el proyecto minero de fosfato en Anitápolis en Brasil, y examina la confluencia entre principios jurídicos como el principio de precaución, y principios democráticos como los de información y participación, con el objetivo de analizar la relación existente entre éstos, así como su reivindicación en los casos de conflicto mencionados. Los resultados de este trabajo muestran que existe una relación de complementación entre los referidos principios que justificarían un cambio en las políticas de participación pública de las poblaciones afectadas por grandes proyectos mineros en gobiernos democráticos como el Perú y Brasil.

Palabras clave: Conflictos socioambientales, Principio de Precaución, Principio de Información y Participación.

Resumo

Este trabalho se contextualiza em dois casos de conflitos socioambientais por recursos hídricos e mineração existentes em América Latina, a dizer, o projeto de mineração de ouro Conga no Peru e o projeto de mineração de fosfato em Anitápolis no Brasil, e examina a confluência entre princípios jurídicos como o da precaução, e princípios democráticos como o da informação e a participação, com o objetivo de analisar as relações existentes entre estes princípios, bem como sua reivindicação nos casos de conflitos mencionados. Os resultados de este trabalho mostram que existe uma relação de complementação entre os referidos princípios que justificariam a mudança nas políticas de participação pública das populações afetadas por grandes empreendimentos mineradores em governos democráticos como o do Peru e do Brasil.

Palavras chave: Conflitos socioambientais, Princípio de Precaução, Princípio de Informação e Participação.

* El presente trabajo fue realizado con apoyo del Programa Convenio de Post-Graduación – PEC-PG, de la CAPES/CNPq – Brasil.

Introducción

En el campo de las ciencias humanas y sociales, hablar de conflictos en América Latina constituye un campo de estudio fértil y recurrente. El desarrollo de conflictos en esta región del mundo se dan en torno a diversos factores: territoriales, sociales, culturales, ambientales, etc., en los que concurre además, un largo antecedente de antagonismos sociales y étnicos históricamente conocidos. Estos factores hacen de América Latina uno de los continentes con mayor desigualdad del mundo, tendiente a un incremento significativo de conflictividad que afecta y coloca en riesgo tanto derechos fundamentales de individuos y colectividades, como la estabilidad política y funcionalidad de sus gobiernos.

En los últimos años, hemos presenciado un incremento considerable de conflictos denominados “socioambientales”, cuyos protagonistas constituyen grupos, comunidades o movimiento ambientalistas que traen como “nuevo” elemento de reivindicación la disposición de los recursos naturales dentro de sus territorios y la defensa de la naturaleza como base fundamental para el desarrollo pleno del ser humano. Según reporta *The Environmental Justice Atlas* (Atlas de Justicia Ambiental), sólo en las regiones del Caribe, América Central y América del Sur, se tienen reportados 599¹ conflictos por disposición de recursos como agua, minerales, diversidad biológica, etc., así como por rechazo a los impactos o pasivos ambientales que afectan los territorios en disputa.

Dentro de este contexto, en países como el Brasil y el Perú, existe una mayor incidencia de conflictos socioambientales por extracción de recursos minerales a gran escala que se incrementaron dramáticamente en los últimos 50 años. De acuerdo al banco de datos del Observatorio de Conflictos por Minería en América Latina – OCMAL, existen alrededor de 216² casos de conflictos, de los cuales 59 están localizados en territorios del Brasil y el Perú, teniendo como características preponderantes la afectación a comunidades campesinas e indígenas cuyas poblaciones son geográficamente frágiles y políticamente excluidas. Dadas las complejas relaciones entre el ser humano y su entorno social y natural, las reivindicaciones de este tipo de conflicto no se restringen apenas a cuestiones ambientales, envolviendo además, en la mayoría de los casos, antecedentes sociales, culturales, económicos y políticos que influyen en las dinámicas de desarrollo de estos conflictos.

Dentro de estos conflictos, llama nuestra atención dos casos de conflictos sobre recursos hídricos y minería en los que, a diferencia de la mayoría en su tipo, las acciones de resistencia de las poblaciones posiblemente afectadas comenzaron antes del inicio de las actividades de extracción; es decir, estas comunidades se opusieron al emprendimiento antes de generarse impactos ambientales, bajo el argumento que la ejecución de estos grandes proyectos de minería significarían un grave riesgo que afectaría irreversiblemente al medio ambiente y sus fuentes de agua, así como pondría en riesgo la salud de la

¹ Environmental Justice Atlas (Atlas de Justicia Ambiental), en las regiones del Caribe, América Central y América del Sur se reportan hasta el momento 599 casos de conflictos socioambientales. Disponible en: <<https://ejatlas.org/>> Acceso en: 20 Set. 2016.

² Mapa de conflictos mineros, proyectos y empresas mineras en América Latina. Disponible en: http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/ Acceso en: 16 Oct. 2013.

población. Para esto, estas poblaciones y comunidades recurrieron a la judicialización (búsqueda de tutela judicial) del conflicto socioambiental con la invocación de un principio jurídico complejo, el Principio de Precaución, logrando la suspensión temporal de los emprendimientos cuestionados. Tales son los casos del proyecto minero de fosfato en Anitápolis, Estado de Santa Catarina – Brasil, y el proyecto minero de oro Conga en el departamento de Cajamarca – Perú.

En este contexto, este trabajo analizará la relación existente entre el Principio jurídico de Precaución con otros principios democráticos como los de Información y Participación, con el objetivo de establecer la existencia de una relación complementaria y necesaria entre éstos que se reflejaría en la incidencia de los casos expuestos. Para esto, trataremos primeramente aspectos generales sobre los Principios. Seguiremos con el Principio de Precaución y posteriormente abordaremos los principios de Información y Participación, para concluir con un breve análisis sobre los casos expuestos que, por la forma de su desarrollo, denominamos como Conflictos Socioambientales Precautorios. Finalmente, presentaremos nuestras consideraciones finales.

¿Qué se entiende por Principios?

La palabra “principio” nos puede remitir a diversas acepciones que variarán de acuerdo a la circunstancia en la que es invocada³; no obstante, manteniendo entre ellas una analogía. En el campo jurídico, a pesar de ser ampliamente abordado, no existe una única definición de principio. Sin embargo, sin intención de profundizar en discusiones teorías, podemos entender por principios jurídicos como aquellos lineamientos o directrices generales o básicas de un ordenamiento jurídico que dan fundamento y unidad a un sistema o una institución. Como afirma Amaral (2000, p. 92), “el derecho, como sistema, sería así un conjunto ordenado según principios”, un “costurado” de reglas, preceptos y normas que forman un sistema (LOPEZ, 2010, p. 93).

En la doctrina jurídica, una forma de entender el sentido de los principios es a través de su distinción de las reglas dentro de un sistema de normas. Conforme afirma Robert Alexy (2014, p. 90) la distinción entre éstos radica en que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible dentro de las posibilidades jurídica y fácticas existentes, pudiendo ser satisfecho en diferentes grados. En ese sentido, los principios constituyen “mandamientos de optimización”, cuya satisfacción depende tanto de posibilidades fácticas cuanto de posibilidades jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por principios y reglas conexas. Por su lado, las reglas constituyen normas que son siempre satisfechas o no satisfechas, pues expresan bien lo que se quiere decir. Así, si una regla es válida, lo estipulado en ella debe ser cumplido. Por esta razón, afirma Alexy (2014, p. 91), las reglas contienen “determinaciones” dentro de aquello que es fáctica y jurídicamente posible.

³ Teresa Lopez, (2010, p. 93) señala que principio puede tener diversos significados en el lenguaje común. En una circunstancia podrá significar “inicio” (v.g. el principio de una calle), en otra, “valor” (v.g. los principios no están siendo respetados), en otra como noción básica de una ciencia o disciplina (v.g. principios de la física) y otra como lineamientos éticos o jurídicos (v.g. Principio de precaución).

De esta forma, los principios, como exigencias de optimización, permiten la ponderación de valores e intereses (LOPEZ, 2010, p. 93), conforme a su importancia y concomitancia con otros principios, pudiendo además ser objeto de armonización caso exista un conflicto entre ellos. Así, los principios, al igual que las reglas (cuya lógica de cumplimiento es imperativa) constituyen fuente de Derecho aplicables cuando el intérprete no encuentra fundamento para la solución de un caso concreto en ninguna otra fuente⁴, viabilizando una interpretación conducente a la unidad interna y la adecuación valorativa de derecho positivo, cumpliendo así una función integrativa dentro de un ordenamiento jurídico (LOPEZ, 2010, p. 92).

Dentro del ámbito ambiental, en razón a su naturaleza jurídico-normativa, los principios son fundamentales en la aplicación y desarrollo del Derecho Ambiental, pues actúan como parámetros materiales que permiten al intérprete y aplicador del derechos ambiental (especialmente jueces y tribunales) alcanzar el verdadero sentido del ordenamiento jurídico ambiental entendido en su integridad, actuando en la supresión de posibles deficiencias y lagunas existentes (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p.23). Por tanto, la aplicación de los principios ambientales no puede ser aislada y, conforme a su función optimizadora, deben ser interpretados en concordancia a los fines supremos de un ordenamiento jurídico.

Principios jurídicos ambientales: El principio de precaución

Tratar sobre el principio de precaución nos conduce necesariamente a abordar el tema de los peligros, riesgos e incertezas. A pesar que el “peligro” sea comúnmente tratado como sinónimo de “riesgo”, éstos comprenden circunstancias diferentes. El peligro consiste en una circunstancia objetiva con potencial de causar un daño. Mientras, el riesgo es la percepción de un evento cuya probabilidad de ocurrencia podría causar daños. Como refiere Bottini (2010, p. 37), el riesgo, que se define como una expectativa de peligro, es diferente a un estado de peligro que se caracteriza por un contexto real de sumisión a una amenaza específica (existencia objetiva de una fuente de peligro que puede causar daño). Así, una situación de riesgo no representa necesariamente una situación de peligro inminente; sin embargo, eventualmente y dada su potencialidad de ocurrencia, podría (o no) llegar a suceder y causar daños.

De esta forma, tanto el peligro como el riesgo están basados, principalmente, en experiencias adquiridas sobre circunstancias o eventos que causan daño y que se van transmitiendo y transformando de acuerdo a la visión del mundo de cada grupo o sociedad⁵, generando así una “relación con el riesgo”. Con la evolución de la ciencia, esta relación tomó un giro transcendental a través del sistema de explicación de los daños (causalidad), permitiendo la previsión de circunstancias peligrosas e influenciando en la

⁴ La doctrina jurídica considera otras fuentes del Derecho como: la ley, la jurisprudencia, la doctrina, la costumbre o derecho consuetudinario, entre otros.

⁵ Podemos mencionar como ejemplo la forma de percepción y explicación que los pueblos prehispánicos tenían de los grandes fenómenos naturales, cuyos efectos o daños eran atribuidos a dioses o seres místicos.

elaboración de objetivos políticos de prevención e indemnización, así como el desarrollo de técnicas para el control de situaciones de riesgo⁶ (HERMITTE, 2005, p. 8).

En el último siglo, con el avance de la ciencia y la tecnología, el ser humano ha incursionado en nuevas actividades que han generado también nuevos riesgos que desafían las políticas y sistemas de gestión, prevención e indemnización. Estos riesgos originados en las actividades del ser humano son conocidos como riesgos tecnológicos⁷, los cuales, no obstante ser generados por determinadas actividades o acciones, tienen como real punto de inicio una decisión política que autoriza el inicio de dicha actividad. Tal es el caso de los riesgos generados por la actividad de minería, cuya autorización en países como Brasil y el Perú se realiza a través de una licencia ambiental otorgada por el poder público después de un proceso previo de evaluación o estudio de impacto ambiental en el que deben ser evaluados aspectos naturales, técnicos, científicos, económicos, sociales y culturales.

No obstante, debido al liminar de conocimiento alcanzado por el hombre, existen actividades humanas que, a pesar de las evaluaciones previas y el avance tecnológico con el que se cuenta actualmente, no es posible tener certeza sobre sus posibles efectos o el alcance de sus impactos en caso ocurriera un desastre. En ese sentido, el sociólogo Ulrich Beck (2005), en su obra *La Sociedad del Riesgo*, explica que la modernización derivada del avance tecnológico, científico e industrial genera una serie de riesgos y peligro que, por la dificultad de su cálculo, hace imposible una compensación a los que pudieran ser afectados por esos problemas. Este escenario exige un proceso de modernización reflexiva, pues en la sociedad de nuestros días no solo hay distribución de los beneficios o avances generados por la ciencia, sino además una distribución de los *bads* o *dangers*, denominando a este fenómeno como la Sociedad del Riesgo (BECK, 2005; LOPEZ, 2010, p. 34). De esa forma, la sociedad se ha transformado en un laboratorio de decisiones y controles sobre riesgos (graves o irreversibles) que podrían afectar bienes inapreciables como la salud humana y el medio ambiente, tornándose así en un problema colectivo.

Junto a las discusiones sobre el impacto del ser humanos sobre el medio ambiente, en el seno de las organizaciones internacionales comenzaron los primeros cuestionamientos sobre los riesgos e incertezas, surgiendo así el Principio de Precaución con el objetivo de instituir procedimientos que permitan elaborar una decisión racional frente a controversias o incertezas (HERMITTE, 2005, p. 15), y así evitar la ocurrencia de daños graves o irreversibles al medio ambiente y la salud humana. A pesar de estas discusiones haber comenzado en la década de los años 70, fue solo en la Declaración de Rio de Janeiro de

⁶ Hermitte (2005, p. 7) menciona el ejemplo de la evolución de la lucha contra los incendios en las ciudades europeas a principios del siglo XVIII, donde los grandes incendios de la época eran concebidos como un castigo divino o mala suerte. En la época, entre las medidas que se tomaban para detener el fuego estaban el derrumbe de casas para evitar el colapso de otras u oraciones para detener la tragedia. Esto impidió por mucho tiempo el progreso en la lucha contra los incendios porque no se conocían sus reales causas y fuentes. Todo esto cambió en el siglo XVIII, con el surgimiento del pensamiento científico por el cual fue posible explicar la causalidad de los incendios y planificar medidas preventivas para evitar incendios.

⁷ Los riesgos pueden ser agrupados, según su fuente de origen, en riesgos naturales, tecnológicos y sociales. Debido a los procesos e interacciones del ser humanos y su entorno social y natural, estos riesgos pueden permeabilizarse entre ellos generando escenarios aún más complejos para su gestión (Rodríguez, 2016.).

1992, que este principio fue consagrado y ampliamente reconocido en el ámbito internacional como el Principio 15 en los siguientes términos:

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 ambiente⁸.

En ese sentido, la directriz del principio de precaución se caracteriza por su aplicación en casos de sospecha de actividades que puedan causar daños al medio ambiente y la salud, lo que lo trae al Poder Público el deber de prohibirlo o regularlo con la imposición de padrones o estándares de seguridad. Así, la aplicación del Principio de Precaución se basa en la existencia de situaciones en las que la cesación de determinadas actividades se torna imperativa, aun con existencia de controversias científicas en relación a sus efectos dañosos, toda vez que, en esa hipótesis, el momento en que se pueda tenerse certeza de esos efectos, los daños provocados al medio ambiente, a la salud y la seguridad de las poblaciones habrá alcanzado tal magnitud que no podrá ser más revertido o reparado, pues los daños serán irreversibles (MILARÉ, 2005). Por tanto, la aplicación del Principio de Precaución se torna más apropiada en momentos anteriores al inicio de determinadas actividades a través de la formulación de políticas públicas o como forma de control antes de la autorización o licenciamiento de actividades potencialmente riesgosas.

La decisión sobre la aplicación del principio de precaución, como refiere Hermitte (2005, p. 15), “dependerá de análisis racionales que otorguen una respuesta satisfactoria y cuyo mayor elemento de exigencia será una evaluación científica de los riesgos que deberá anteceder a toda y cualquier decisión política, siendo aquel el elemento de su legalidad” (traducción nuestra). Así, esta evaluación científica, que permite diferenciar lo cierto de lo incierto, es acompañada de una decisión política que dependerá del poder discrecional de las autoridades públicas, quiénes han de escoger el nivel de riesgo y las consecuencias sobrevinientes de las evaluaciones científicas⁹, las mismas que deben ser apreciadas considerando otros principios¹⁰ (HERMITTE, 2005, p. 16).

Por tanto, el principio de precaución no sólo concierne una evaluación técnico-científica de incertezas o posibles riesgos futuros – evaluación que inclusive puede no ser plenamente objetiva¹¹ – sino, sobre todo,

⁸ Utilizamos la traducción que consta en el documento oficial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> Acceso en: 20 oct. 2015.

⁹ Hermitte (2005, p. 16) afirma que si al momento de la tomada de decisión del poder público acontece un error de apreciación manifiesto, debe desprenderse de la parte puramente científica de la apreciación para realizar un análisis sobre los intereses en juego y recolocar la decisión en su contexto general.

¹⁰ Otros principios a ser considerados deberán ser los de Proporcionalidad que permite una mediación de la reacción a la amenaza conforme a su identificación en un determinado momento; y el principio de Coherencia que permite el mismo tratamiento a situaciones similares (Hermitte, 2005, p. 16).

¹¹ Giddens (*apud* Lopez, 2010, p. 30) afirma que nosotros no podemos simplemente aceptar los descubrimientos que la ciencia produce, pues frecuentemente existen discordancias entre los mismos científicos, particularmente en situaciones de riesgo tecnológico. Por tanto, todos reconocen el carácter esencialmente mutable de la ciencia. Giddens coloca como ejemplo el caso

una elección política en la que concurrirán los más diversos intereses, tanto de aquellos que podrían ser beneficiados con la actividad, cuanto de aquellos que podrían ser perjudicados con sus riesgos (RODRIGUEZ, 2016), desencadenando así una disputa sobre su gestión. En ese escenario, como afirma Hermitte (2005, p. 9) la lucha contra las desigualdades, motor de los cambios políticos en el mundo moderno, está actuando en la distribución de los riesgos, convirtiendo el objeto técnico “riesgo”, en objeto político y, consecuentemente, jurídico.

Esa innovación del riesgo de objeto técnico en objeto político es el resultado de un cambio cultural [donde]: la percepción de los riesgos y el momento de su posible control cambió (I); la negación de su carácter inevitable renueva las relaciones entre la ciencia y la política (II) y se inscribe en un contexto más amplio de irrupción de los gobernados en los campos de poder, reservados, inicialmente, a los gobernantes (III) (HERMITTE, 2005, p. 9). (Traducción nuestra).

Esta transformación sobre los riesgos observada por Hermitte se aprecia claramente en la aplicación del principio de precaución. La “irrupción de los gobernados en los campos de poder” nos muestra que en el proceso de gestión o tomada de decisión sobre riesgos e incertezas, en una eventual aplicación del principio de precaución, no será suficiente el análisis sobre su fase técnico-científica, sino que además, el análisis de su fase política exigirá medidas idóneas para afrontar adecuadamente los nuevos embates en esos campos de poder, surgiendo así la necesidad de recurrir a otras normas complementares de esferas convergentes.

Así, la importancia del principio de precaución no sólo radica en su contenido en sí, sino además en su capacidad de llevar, en forma lógica, a otras reglas u obligaciones (HERMITTE, 2005, p. 16), así como al cumplimiento de los fines de un ordenamiento jurídico. De esta forma, el principio de precaución importa avances políticos elaborados fuera del Derecho que trata el riesgo y se articula a otros principios, como los de información y de participación (HERMITTE, 2005, p. 16), para su mejor interpretación y aplicación.

Los principios de Información y Participación en el riesgo

En el campo del Derecho ambiental, el derecho a la participación, junto al de acceso a la información son, tal vez, uno de los aspectos más ampliamente aceptados como elementos inherentes y esenciales para el establecimiento de un adecuado sistema de protección del medio ambiente.

Proveniente del campo de las teorías democráticas, el derecho a la participación se expresa como uno de los elementos esenciales de un Estado de Democrático, cuya efectividad se da a través de la garantía al ciudadano del derecho a participar en la organización política de poder soberano del Estado como forma de defensa contra posibles interferencias de ese poder en su autonomía privada (NOBRE, 2004, p. 25) y como garantía de una adecuada política dirigida a posibilitar el desarrollo y disfrute de una vida digna en

del vino tinto que, por ser por ser alcohólico, era considerado como dañino para la salud; sin embargo, hoy se tienen estudios que afirman que su ingesta en cantidades razonables puede proteger contra enfermedades.

cuanto ciudadano integrante e interventor de una sociedad (MARQUES; ESPINDOLA, 2009, p. 158). Sobre esta última garantía, Marques y Espíndola (2009, p. 159) señalan que existe una relación entre medio ambiente y el Estado Democrático pautado por dos razones: i) la socialización de un recurso indispensable para la vida y la supervivencia humana y ii) la gestión de los recursos disponibles que constituye una cuestión política. Por tanto, la decisión y gestión de esos recursos por los beneficiarios directos colabora a la manutención de la democracia, disminuyendo, consecuentemente, la posibilidad de sustento de otras formas de sistema de poder paralelas o autoritarias.

En la esfera del riesgo, Lopez (2010, p. 40) afirma que habiendo riesgos de diversos tipos y en todas partes, la gestión de éste dependerá del tipo de amenaza o peligro que se enfrente. Para esto, resulta de vital importancia reconocer el riesgo para poder analizarlo y calcular sus eventuales daños (controlables), gracias a la articulación entre especialistas y tomadores de decisión (políticos). Sin embargo, el entendimiento limitado sobre los riesgos desconocidos o inciertos que podrían generar algunas actividades, sobrepasan la esfera de interés de los clásicos agentes envueltos en la gestión del riesgo expandiéndose a aquellos que, en la mayoría de los casos, serían los directamente afectados por sus posibles impactos.

Considerando estos aspectos, y en analogía a los fundamentos expuestos por Marques y Espíndola, observamos que existe también una relación entre los riesgos y el Estado Democrático establecido por: i) la socialización de los riesgos que pueden afectar el medio ambiente y la salud humana colectiva¹², y ii) la gestión del mismo que constituye una cuestión no sólo técnica, sino además política. De esta forma, los derechos a la información y la participación sobre la gestión de riesgos constituyen elementos indispensables en su análisis y discusión, debido a la disputa política que envuelve la aceptación o distribución de un riesgo y la relevancia de sus posibles impactos no solo ambientales y/o económicos, sino también sociales y políticos dentro de un proceso de toma de decisión.

Entretanto, debido a la variabilidad (subjetividad) en la percepción del riesgo, estos principios, sobretudo el de información, deberán ser aplicados razonablemente. Pues, como advierte Giddens (1999, p. 5), si cualquier persona, sea del gobierno oficial, científico o persona neófita que encare un riesgo seriamente, debe proclamarlo y publicitarlo ampliamente porque las personas necesitan entender que el riesgo es real. No obstante, la forma como esta información es publicitada envuelve un grado de responsabilidad, toda vez que, si se cría extrema agitación sobre una determinada situación que representa en realidad un riesgo mínimo, podría acusarse de un cuestionamiento alarmista.

Hermitte (2005, p. 17) por su parte, haciendo una interpretación más extensiva y jurídica sobre los procesos de información y participación, explica que la extensión del derecho de información pasa por un

¹² Beck (2005, p. 36) explora el tema de la socialización de los riesgos de la modernidad afirmando que su expansión limita y torna relativa las diferencias de clases, pues existiría una tendencia a la globalización de estos riesgos. En palabras de Beck: [en cuanto] “la pobreza es jerárquica, la polución es democrática” (traducción nuestra) Sin embargo, paradójicamente, también afirma que los riesgos acaban fortaleciendo la sociedad de clases al concentrarse en estratos desfavorecidos de la sociedad.

aumento en la cantidad de informaciones que, en virtud de la ley o de la jurisprudencia, han de ser dispuestas para las personas interesadas. En ese sentido, la divulgación de la información persigue múltiples funciones: como una herramienta de gestión de riesgos, sea de forma individual (ex. etiquetaje en productos alérgicos) o colectiva (acciones de rechazo) y, particularmente, de elección en asumir o no el riesgo (consumo de productos transgénicos, morar próximo a una presa de residuos de minería, etc.) En estas circunstancias, la transparencia constituye un otro elemento que debe presentarse como característica general de un determinado sistema que organiza el acceso a la información para fines políticos. De esta forma:

La transparencia parece ser una condición necesaria, cuyo intuito es de tornar los riesgos aceptables, visto que ella permite la discusión y, finalmente, la participación del público en el momento de la decisión. Información, transparencia y participación del público constituyen, en los casos más avanzados, un tríptico que cambia el contenido del derecho (Hermitte, 2005, p. 17) (traducción nuestra).

A pesar que los principios de información y participación sean originarios del reconocimiento de derechos políticos, debido a su importancia y conexidad, también se encuentran contemplados en la orden ambiental internacional. Así, el principio 10 de la Declaración de Río de 1992, observa ambos principios, otorgando a la sociedad, en forma individual o colectiva, la oportunidad de participar del proceso decisorio gubernamental en la política ambiental. En lo referente al riesgo, respondiendo a los bienes posiblemente vulnerados y al contenido político en su proceso de gestión, la aplicación de los principios de información y participación se hacen extensivos y necesarios para la efectiva protección del medio ambiente y la salud humana, así como forma de expresión de legitimidad en sistemas democráticos de derechos.

De esa forma, el principio 10 de la Declaración de Río expresamente señala:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes¹³.

Debido a la complejidad de las relaciones entre el hombre con su medio natural y social, que generan crecientes escenarios de conflictos por impactos al medio ambiente y aún, por posibles riesgos ambientales, no solo por la actividad minera, sino además en otras diversas actividades, el proceso decisorio de los riesgos se viene tornando cada vez más complejo y desafiante debido a la multiplicidad

¹³ Utilizamos la traducción que consta en el documento oficial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Disponible en: <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>> Acceso en: 20 oct. 2015.

de intereses alrededor de una actividad productiva y sus posibles beneficios, impactos y riesgos¹⁴. Pues, como afirma Hermitte (2005, p. 8), no se trata sólo de prevenir (los riesgos) técnicamente o indemnizarlos, aún es necesario decidir, de forma democrática, las medidas a ser tomadas.

En este contexto, el Derecho, como ciencia social que reglamenta las relaciones entre las personas y las sociedades, actúa a través de los principios normativos desarrollados (principio de precaución, información y participación) como directrices para la gestión de riesgos, visando su aplicación a través de mecanismos adecuados y eficientes en las respectivas instancias de poder, en observancia de la protección y tutela de bienes jurídicos fundamentales como el derechos al medio ambiente y a la salud.

Entre tanto, a pesar de la observancia de estos principios en ordenamientos jurídicos como el del Perú o Brasil, casos como los expuestos en la parte introductoria de este trabajo, donde fue invocada la aplicación del Principio de Precaución en instancia judicial como mecanismo de protección contra posibles riesgos, manifestarían algunos problemas en la aplicación del mismo.

Conflictos socioambientales precautorios y la confluencia de principios.

Los conflictos socioambientales constituyen conflictos entre grupos sociales que derivan de las distintas formas de relación que mantienen éstos con su medio natural, que engloba el mundo biofísico, el humano y la relación dinámica e interdependiente entre ellos. El elemento diferencial en este tipo de conflictos, que viene haciéndose más visible en los últimos años, es la reivindicación del medio ambiente como uno de sus elementos constitutivos (LITTLE, 2001) y que se manifiesta en la mudanza de la valoración y entendimiento de la interrelación entre el sistema económico, el desarrollo y los impactos de estos procesos en el medio ambiente y la sociedad. Así, en un conflicto socioambiental existe una valoración contrapuesta de diferentes actores sociales en relación al medio ambiente, siendo que estos actores poseen diferentes capacidades y formas de intervenir en la cuestión o decisión ambiental (AZKARRAGA, 2008).

Hoy en día, la mayoría de conflictos socioambientales constituyen acciones de confrontación de comunidades y poblaciones en contra de proyectos y emprendimientos extractivos e industriales que causaron graves impactos ambientales y sociales en los territorios donde se desarrollaron. Sin embargo, conflictos como los del proyecto minero de oro Conga en el Perú y el proyecto minero de fosfato en Anitápolis en el Brasil, constituyen casos diferenciados que, debido a los fundamentos y la forma como vienen desarrollándose, denominamos como “Conflictos Socioambientales Precautorios”, toda vez que la causa de los conflictos no fue la existencia de impactos ambientales, sino posibles riesgos futuros.

En ambos casos, se trata de comunidades y grupos sociales que se movilizaron contra proyectos mineros antes de éstos comenzar con sus actividades; es decir, sin haber generado impactos ambientales, con fundamento en los posibles riesgos irreversibles e inciertos que estos proyectos podrían causar sobre las

¹⁴ Ejemplos sobre la complejidad de estos procesos decisorios se ven en casos como la construcción de una planta incineradora o de una planta nuclear, o actividades más recientes como el fracking que además de los beneficios económicos (lucros), también generarán consecuencias en los territorios donde será desarrollado, así como en la actividad laboral, la esperanza de vida, la distribución de la riqueza, etc. (Hermitte, 2005).

cuencas hídricas que serían afectadas, así como al ecosistema a su alrededor. Tanto el proyecto Conga como el de la fosfatera Anitápolis fueron autorizados por los respectivos órganos licenciadores ambientales con aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), lo que llevó a las poblaciones a la judicialización del conflicto ante el Poder Judicial por cuestionamientos a los EIA y la invocación de aplicación del Principio de Precaución por posibles riesgos irreversibles. Actualmente, el proyecto minero de oro Conga se encuentra suspendido temporalmente –debido principalmente al enfrentamiento entre las fuerzas policiales y las comunidades que cobró la vida de cinco personas– y el proceso judicial aún está en trámite sin pronunciamiento final. El proyecto de la fosfatera Anitápolis fue inicialmente suspendido por una medida cautelar otorgada por el juzgado ambiental de Florianópolis en aplicación del principio de precaución, lo que llevó a la empresa Vale do Rio Doce, actual propietaria del derecho a explotación del fosfato, al desistimiento del proyecto y la conclusión del proceso por el juez del caso; sin embargo, dicha conclusión se encuentra actualmente en impugnación¹⁵.

Estos dos casos de conflictos socioambientales por recursos hídricos y minería, donde fue invocada la aplicación del Principio de Precaución, demuestran que en el vasto campo de los conflictos socioambientales viene surgiendo un elemento diferente de disputa y discusión: el riesgo, basado en los fundamentos de la denominada “Sociedad de Riesgo” y que se suma a las ya conocidas reivindicaciones en los conflictos ambientales. De esa forma, los posibles impactos irreversibles tanto al medio ambiente como a la salud humana, llevó a estas poblaciones a cuestionar el principal instrumento de control de riesgos en ambos países –los EIAs– arguyendo un inadecuado proceso de evaluación de los posibles riesgos e impactos ambientales, siendo necesario en esos casos la aplicación del Principio de Precaución.

Ahora bien, por tratarse de una medida que busca anticipar (evitar) graves daños irreversibles, la aplicación del principio de precaución tiene un carácter primordialmente preventivo; es decir, corresponde ser analizado y discutido en momentos anteriores a la decisión sobre riesgos de cualquier actividad productiva. Sin embargo, su invocación y (probable) acogida posterior a los licenciamientos ambientales, como en los casos expuestos, vislumbra un deficiente o inadecuado proceso de control del riesgo que afecta a todo el proceso de licenciamiento ambiental, desencadenando así la resistencia de poblaciones que se sienten amenazadas por el riesgo y reivindican un mayor control de decisión sobre el mismo.

Como fue esbozado anteriormente, la aplicación del principio de precaución no solo envuelve aspectos técnicos, sino además políticos de decisión debido a los diversos intereses alrededor de una actividad productiva. Este aspecto confiere la necesidad de una interpretación del principio de precaución en forma conjunta a otros principios como los de información y participación. El primero de éstos relacionado directamente al derecho de información y conocimiento que precisan las poblaciones sobre los reales

¹⁵ La cronología de los procesos judiciales y las respectivas instancias de ambos casos se encuentran detallados en el trabajo: O Princípio de Precaução e os recursos hídricos no contexto da atividade mineradora. Presentado en el II Simposio Interdisciplinar de Ciencia Ambiental - II SICAM, cuya publicación se encuentra en proceso.

riesgos a los que son expuestos en grandes emprendimiento, y el segundo relacionado al derecho a una mayor participación de estas poblaciones en la tomada de decisión sobre el riesgo, por ser ellos los potenciales y directamente afectados.

Consideraciones finales

Como fue expuesto por Alexy (2014), la aplicación de principios jurídicos, como el de precaución, requiere una posibilidad jurídica que está determinada por otros principios y reglas conexas. Así, para una adecuada aplicación del principio de precaución en casos de riesgos o incertezas, se requerirá una interpretación conjunta a otros principios, como los de información y prevención, que conlleven al objetivo de protección y exclusión de posibles daños irreversibles al medio ambiente y la salud humana.

El principio de precaución tiene en su contenido un aspecto técnico-científico y otro de carácter político, debido al límite de conocimiento del hombre sobre los riesgos e incertezas y los diversos intereses ligados a la decisión sobre el riesgo. Este contenido es claramente observado en los casos de conflictos socioambientales precautorios, como los del proyecto minero de oro Conga en el Perú y el proyecto minero de fosfato de Anitápolis en Brasil, en los que los procesos decisorios sobre tales emprendimientos fueron cuestionados a través de la resistencia de sus poblaciones y procesos judiciales en lo que fue invocado el principio de precaución, aun cuando dichos proyectos ya contaban con licencias ambientales. Esto vislumbraría una deficiencia en la aplicación del principio de precaución, toda vez que, por su carácter preventivo, éste debería ser analizado antes de la autorización a dichos proyectos.

La incidencia del principio de precaución en conflictos socioambientales por recursos hídricos y minería denota una mudanza en el momento de cuestionamiento y la forma oposición de las comunidades y poblaciones que se ven amenazadas por la ocurrencia de grandes e irremediables daños en el medio ambiente, reivindicando su reconocimiento y mayor participación como actores en la tomada de decisión de un emprendimiento. Estas nuevas formas de resistencia y la complementariedad analizada entre los principios de precaución, información y participación, justificarían la necesidad de una mudanza en las políticas de información y participación pública de las poblaciones posiblemente afectadas por emprendimientos que supusieran graves riesgos en sus territorios, no solo como expresión de cumplimiento de un orden normativo, sino además como condición de países democráticos.

Referencias.

- ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. 2º ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- AMARAL, Francisco. Direito Civil – Introdução. 3º ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- AZKARRAGA, Leire. U. Movimientos anti-mineros: el caso de Pascua-Lama en Chile. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, v. 8, p. 63-77, 2008.
- BECK, Ulrich. Risk Society – Towards a New Modernity. Tradução para o inglês de Mark Ritter. Londres: SAGE Publications Ltda., 2005.
- BOTINNI, Pierpaolo. Crimes de perigo abstrato. 2º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

- GIDDENS, Anthony. Risk and responsibility. *The modern law review*, v. 62, n-1, p-10, 1999.
- HERMITTE, M-A. Os fundamentos jurídicos da sociedade do risco Uma análise de U. Beck. In: VARELLA, M. *et al(coord.)* Governo dos Risco. Brasília: Rede Latino-americana – Europeia sobre Governo dos Riscos, 2005.
- LITTLE, Paul. *Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política*. In: BURSZTYN, M. A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- LOPEZ, Teresa. Princípio da Precaução e Evolução da Responsabilidade Civil. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- MARQUEZ, Edihermes; ESPINDOLA, Ruan. 2009. “A preservação ambiental como meio de fortalecer os instrumentos democráticos e proteger os direitos fundamentais: a importância de uma legislação para o Aquífero Guarani” In: *Estudos de Direito Internacional*, Volume XVI, Coord. Wagner Menezes, 156-167. Curitiba: Juruá.
- NOBRE, Marcos. 2004. “Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução” En *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, org. Vera Schattan P. Coelho y Marcos Nobre, 21-40. São Paulo: Ed. 34.
- RODRIGUEZ, Zenaida. O Princípio da Precaução e os recursos hídricos no contexto da atividade mineradora. In: *Simposio Interdisciplinar de Ciencia Ambiental*. 2. 2016, São Paulo. Anais... São Paulo: Instituto de Energia y Ambiente de la Universidad de São Paulo, 2016.
- SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Princípios do direito ambiental. São Paulo: Saraiva, 2014.