



The Precautionary Principle Project

sustainable development, biodiversity conservation
and natural resource management

www.pprinciple.net

PAUTAS PARA APLICAR EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN A LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Estas pautas han sido desarrolladas por el Proyecto del Principio de Precaución – una iniciativa conjunta de Fauna & Flora Internacional, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), Resources Africa, y TRAFFIC. Son el producto de un proceso internacional de consulta realizado entre 2002 y 2005, que involucró un amplio rango de expertos y actores clave de diferentes sectores, regiones, disciplinas y perspectivas. Este proceso comprendió tres talleres regionales (Sudeste Africano, América latina, y Sudeste Asiático) y la preparación de un conjunto de estudios de caso, una conferencia electrónica pública, y un taller internacional final para revisión. Las pautas fueron también enriquecidas mediante reuniones y discusiones en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, el Congreso Mundial de Parques de la UICN, y el Congreso Mundial de Conservación de UICN. Estas pautas han sido tomadas de la próxima publicación Biodiversity and the Precautionary Principle: Risk and Uncertainty in Conservation and Sustainable Use (Earthscan, London), y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UICN o de otras organizaciones colaborantes.

**PAUTAS PARA APLICAR EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN
A LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD
Y LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES**

INTRODUCCIÓN

La incertidumbre asociada a las amenazas potenciales para el ambiente frecuentemente ha sido utilizada como justificación para no tomar acciones que lo protejan. Sin embargo, no siempre es posible tener clara evidencia de una amenaza al ambiente antes de que el daño ocurra. La precaución – el «Principio de Precaución», «Principio Cautelar» o «Enfoque de Precaución» – es una respuesta a la incertidumbre.

El Principio de Precaución ha sido ampliamente incorporado, en varias formas, en acuerdos y declaraciones internacionales y alguna legislación nacional. Un elemento común en las varias formulaciones del Principio de Precaución es el reconocimiento que la falta de certidumbre respecto a una amenaza al ambiente no debe usarse como excusa para no tomar medidas que eviten daños (Cuadro 1). El Principio de Precaución reconoce que postergar las acciones hasta que exista evidencia suficiente de daño generalmente implica que entonces será muy costoso o imposible evitarlo. El uso del principio promueve acciones para prevenir riesgos de perjuicios serios o irreversibles. Consecuentemente, el principio provee un importante fundamento político para anticipar, prevenir y mitigar amenazas al ambiente.

Cuadro 1: Algunos ejemplos de diferentes enunciados del Principio de Precaución

Declaración de Río, 1992, Principio 15

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.

Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992, Preámbulo

Observando también que cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza,

Plan de Acción de Biodiversidad del Reino Unido, 1994, párrafo 6.8

De acuerdo con el principio de precaución, cuando las interacciones son complejas y la evidencia disponible sugiere que hay una significativa posibilidad de daño a nuestra herencia de biodiversidad, se tomarán apropiadas medidas de conservación, aún en la ausencia de evidencia científica conclusiva de que el daño ocurrirá.

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), Resolución Conf. 9.24 (Rev CoP13)

[A] examinar propuestas para enmendar los Apéndices I o II, las Partes, en virtud del principio cautelar y en casos de incertidumbre en lo que respecta a la situación de una especie o los efectos del comercio en la conservación de una especie, deben actuar en el mejor interés de la conservación de la especie concernida, y deben adoptar medidas concordantes con los riesgos previstos para la especie

Ha habido mucho debate respecto a la naturaleza del concepto de precaución, particularmente si debe ser aceptado como un principio legal a más de ser un conveniente enfoque de política. Se ha argumentado en contra del reconocimiento de la precaución como «principio» de legislación ambiental, que implica una amplia obligación de aplicarla en la toma de decisiones, y a favor de emplearla simplemente como un enfoque particular para abordar amenazas inciertas. Aunque es indiscutible que en un creciente número de contextos específicos existe claro requerimiento legal de aplicar la precaución, existe un debate irresuelto sobre si la precaución se ha convertido en parte de la ley internacional consuetudinaria. El desarrollo de las presentes pautas no se forjó en esta distinción. El termino «Principio de Precaución» ha sido utilizado en este documento por consistencia.

Alcance y audiencia meta

El presente documento provee guía respecto a la aplicación del Principio de Precaución en la conservación de la biodiversidad y la gestión de los recursos naturales. El término gestión de recursos naturales se refiere únicamente a la gestión de recursos naturales vivos. Estas pautas han sido formuladas con particular énfasis en los recursos forestales, pesquerías, áreas protegidas, especies invasoras, y la conservación, gestión, uso y comercio de vida silvestre. Éstas también podrían ser relevantes para la toma de decisiones en otros sectores que impactan la biodiversidad.

La principal audiencia del presente documento son los encargados de formular políticas y normativas y de administrar los recursos naturales. Pero también se busca contribuir a forjar una cultura de precaución en todos los sectores relevantes a la conservación de la biodiversidad y la gestión de los recursos naturales.

LAS PAUTAS

Para aplicar efectivamente el Principio de Precaución:

A. ESTABLEZCA EL MARCO REFERENCIAL

Pauta 1: INCORPORE

Incorpore el Principio de Precaución explícitamente en los marcos legal, institucional y político que sean apropiados para la conservación y la gestión de los recursos naturales.

La aplicación del principio requiere una clara plataforma política y legal y un efectivo sistema de gobierno. También requiere el establecimiento y mantenimiento de instituciones con suficientes recursos para investigar los riesgos y la incertidumbre vinculados al proceso de toma de decisiones.

Pauta 2: INTEGRE

Integre el Principio de Precaución en la aplicación y soporte de otros principios y derechos relevantes.

Otros principios y derechos también son relevantes para la conservación y gestión de recursos naturales, incluyendo la prevención, responsabilidad por daños ambientales, equidad intergeneracional e intrageneracional, el derecho al desarrollo, el derecho a vivir en un ambiente sano, y los derechos humanos al alimento, agua, salud, y vivienda. Estos principios y derechos deben tomarse en cuenta cuando se aplique el Principio de Precaución. En algunas circunstancias éstos pueden reforzar la necesidad de acciones cautelares, mientras que en otros casos el Principio de Precaución deberá sopesarse respecto a los otros principios y derechos.

Pauta 3: OPERATIVICE

Desarrolle obligaciones claras y específicas, y medidas operativas para sectores y contextos particulares o problemas específicos de conservación y gestión.

El Principio de Precaución es una guía general para la acción; no es una regla que establece cómo debe tomarse una decisión particular o concretar un resultado. Para tener un impacto en conservación típicamente se requerirá traducirlo en medidas concretas de política y gestión que sean fácilmente entendibles, que aborden el problema, e identifiquen acciones a tomar en contextos específicos. Sin esto la incorporación del principio en políticas o leyes tendría poca influencia práctica. No obstante se requiere flexibilidad: las decisiones o medidas de política y gestión pueden variar con el tiempo y las circunstancias.

Pauta 4: INCLUYA A LOS ACTORES CLAVE Y USUARIOS DE LOS RECURSOS

Incluya a los actores clave y a los titulares de los derechos en un proceso transparente de evaluación, toma de decisiones e implementación.

La toma de decisiones cautelares implica tomar decisiones cuando hay incertidumbre respecto a las amenazas subyacentes. Esto implica que deben considerarse las evaluaciones, valores, y percepciones culturales de los riesgos, amenazas, y acciones requeridas. Consecuentemente es importante incluir a los actores clave y a los titulares de los derechos, y ser transparentes a lo largo del proceso de evaluación, toma de decisiones e implementación. Los actores clave incluyen aquellos que llevan a cuentas los costos de las amenazas potenciales - tales como aquellos que serán impactados por la degradación o pérdida de biodiversidad o recursos naturales - y aquellos que sufren los costos de la acción cautelar, tanto como aquellos a los que se les restringe su legítimo derecho a utilizar los recursos naturales. Los grupos indígenas y comunidades locales generalmente tienen un papel esencial en la gestión de los recursos naturales o dependen de éstos y la biodiversidad, y consecuentemente deben ser integrados. Ellos deben tener la oportunidad y recursos para con eficiencia representarse a sí mismos y a sus intereses, lo que no debe ser obstaculizado por barreras logísticas, técnicas, o idiomáticas. El imperativo de incluir a los actores clave debe, no obstante, balancearse con respecto a los potenciales costos vinculados a postergar la decisión.

Pauta 5: USE LA MEJOR INFORMACIÓN DISPONIBLE

Fundamente la toma de decisión en la mejor información disponible, incluyendo aquella relativa a acciones humanas que impulsan las amenazas, así como el conocimiento indígena y tradicional.

Debe observarse toda la información relevante, incluyendo aquella relativa a las acciones humanas que amenazan la biodiversidad, la información biológica y ecológica. Debe utilizarse la mejor información científica disponible. Así también deben tomarse en cuenta el conocimiento y prácticas indígenas y tradicionales.

Debe asegurarse que la evidencia e información provienen de fuentes independientes, no sesgadas, y que se compila en forma transparente. Esto se facilita encomendando la tarea a instituciones independientes, respetadas y que no tengan conflicto de interés. Adicionalmente el considerar múltiples fuentes de información ayuda a minimizar cualquier sesgo.

B. DEFINA LAS AMENAZAS, OPCIONES Y CONSECUENCIAS**Pauta 6: CARACTERICE LAS AMENAZAS**

Caracterice las amenazas, y evalúe la incertidumbre vinculada a los factores ecológicos, sociales y económicos que generan cambios en el estado de conservación.

Deben atacarse tanto las amenazas directas como las amenazas indirectas, secundarias y de largo plazo, así como los impactos incrementales de acciones y decisiones múltiples y repetidas. Deben también evaluarse las causas subyacentes y su posible influencia, así como determinar lo que se conoce y lo que se desconoce, qué conocimiento puede fácilmente mejorarse y cuál no. Deben reconocerse explícitamente la ignorancia, los tópicos de incertidumbre, vacíos de información, y limitaciones del poder estadístico de los métodos disponibles para detectar amenazas. Cuando las amenazas puedan interactuar o estar interrelacionadas (p. ej. las acciones para atacar una amenaza exacerban otra), éstas no deben atacarse aisladamente. No obstante existe la necesidad de equilibrar los beneficios de postergar una decisión hasta tener más información, contra las amenazas potenciales que se yerguen como resultado de la demora.

Pauta 7: EVALÚE LAS OPCIONES

Identifique las acciones disponibles para hacer frente a las amenazas y evalúe las posibles consecuencias de los varios cursos de acción e inacción.

El principio debe guiar hacia la búsqueda constructiva de alternativas y soluciones prácticas, y apoyar medidas positivas para anticipar, prevenir y mitigar las amenazas. Deben evaluarse los potenciales beneficios y riesgos asociados a los cursos de acción o inacción que estén disponibles. Estos riesgos y beneficios pueden ser de varias clases, surgir de varias fuentes, y ser de corto o largo plazo. Pueden haber riesgos en todos los cursos de acción: generalmente las decisiones de conservación y gestión de recursos involucran seleccionar entre «riesgo y riesgo» en lugar de entre «riesgo y precaución». Al evaluar las posibles consecuencias de cursos de acción o inacción alternativos debe tomarse en cuenta la factibilidad técnica de diferentes enfoques.

Pauta 8: ASIGNE LA RESPONSABILIDAD DE PROVEER EVIDENCIA

Asigne los roles y responsabilidades de proveer la información y evidencia de amenaza y/o seguridad a quien propone una actividad potencialmente dañina, quien se beneficia de la misma, y quien tiene acceso a la información y recursos.

En general, aquellos que proponen y/u obtienen beneficios de una actividad que entraña riesgos de daño serio o irreversible deben ser responsables y cubrir los costos de proveer evidencia que estas actividades son seguras. La información debe ser la mejor disponible y provenir de varias fuentes (ver la Pauta 5). Sin embargo, si esto involucra requerir que grupos pobres, vulnerables o marginales asuman la responsabilidad y costos de demostrar que sus actividades (particularmente actividades tradicionales o de subsistencia) no entrañan riesgo, debe pasarse la responsabilidad a grupos más fuertes o proveerles del

necesario apoyo técnico y financiero. Más aún en algunas circunstancias las diferentes opciones disponibles pueden generar incertidumbre respecto a amenazas a la conservación, en cuyo caso la Pauta 7 es pertinente.

C. DISEÑE LAS MEDIDAS CAUTELARES APROPIADAS

Pauta 9: SEA EXPLÍCITO

Indique que se están tomando medidas cautelares y sea explícito respecto a la incertidumbre que ha generado esta respuesta.

Cuando se toman decisiones en medio de incertidumbre es importante ser explícito respecto a las dudas que deben reconocerse y abordarse, y las consecuentes medidas cautelares que se adoptan. Esto asegura transparencia y provee una base clara para supervisar y retroalimentación a los procesos de toma de decisiones y gestión.

Pauta 10: SEA EQUILIBRADO

Al aplicar el PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN adopte medidas que sean proporcionales a las amenazas potenciales.

Debe buscarse un balance razonable entre la rigidez de tomar medidas cautelares, que pueden tener costos asociados (p. ej. financieros, en las formas de vida, y costos de oportunidad), y la seriedad e irreversibilidad de la amenaza potencial. Debe considerarse que los países, comunidades y otros actores clave tienen derecho a establecer su propio nivel de protección para sus recursos naturales y biodiversidad.

Pauta 11: SEA EQUITATIVO

Considere los costos y beneficios sociales y económicos al aplicar el PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN y cuando las decisiones afecten negativamente a los pobres o grupos vulnerables, identifique formas de evitar o mitigar el impacto.

Debe identificarse quién se beneficia o pierde con la aplicación de cualquier decisión, y particularmente las consecuencias para los grupos pobres o vulnerables. Particular cuidado debe tenerse cuando una actividad existente o propuesta genera beneficios de corto plazo o que se concentran en una minoría o en grupos que tienen poder y ventajas económicas, y los costos potenciales se imputan al público y comunidades, principalmente grupos pobres o vulnerables, o se endosan a largo plazo. Si la aplicación de medidas cautelares impacta negativamente a los pobres y grupos vulnerables, deben buscarse formas de evitar o mitigar este impacto. Las amenazas a la biodiversidad y recursos naturales vivos deben sopesarse frente a las posibles amenazas a las formas de vida y seguridad alimentaria, y cuando sea necesario deben invertirse recursos para compensar las pérdidas o afianzar formas de vida alternativas.

D. IMPLEMENTE EFECTIVAMENTE

Pauta 12: SEA ADAPTATIVO

Utilice un enfoque de gestión adaptativa, incluyendo los siguientes elementos medulares:

- **supervisar, con indicadores acordados, los impactos de las decisiones y medidas de gestión;**
- **promover la investigación para aminorar la incertidumbre;**
- **garantizar la evaluación periódica de los resultados, extraer lecciones aprendidas y revisar y ajustar, según sea necesario, las medidas o decisiones adoptadas; y**
- **establecer un sistema de control eficiente y efectivo.**

La gestión adaptativa es particularmente útil para la implementación del Principio de Precaución ya que no requiere un alto nivel de certeza respecto al impacto de las medidas de gestión, sino que implica la toma de decisiones frente a la incertidumbre, como parte de una experiencia planificada y controlada, con cuidadosa supervisión y periódica evaluación para retroalimentar el proceso, y perfeccionamiento de las decisiones sobre la base de nueva información.

La aplicación del Principio de Precaución algunas veces implica la prohibición estricta de ciertas actividades. Esto particularmente ocurre en situaciones donde se requieren medidas urgentes para evitar daños inminentes, cuando la amenaza es probablemente irreversible (p. ej. la dispersión de una especie invasora), cuando están en riesgo especies y ecosistemas particularmente vulnerables, y cuando otras medidas serían inefectivas. Esta situación generalmente es la consecuencia de no haber tomado medidas conservadoras con anterioridad.

Puesto que las medidas cautelares se toman encarando simultáneamente incertidumbre e inadecuada evidencia respecto a las amenazas potenciales para el ambiente, su aplicación debe estar acompañada de acciones de supervisión y revisión periódica, tanto para examinar si el conocimiento y entendimiento de la amenaza han progresado, como para evaluar la efectividad de la medida cautelar. La información generada mediante supervisión e investigación debe retroalimentarse para nutrir la toma de decisiones y medidas de gestión. En algunos casos esto implicará que la medida cautelar ya no es necesaria, y en otros que la amenaza es más grave de lo anticipado y se requieren medidas aún más rigurosas.

La observancia de la medida será más probable si existe una significativa participación de los actores clave y usuarios de los recursos a lo largo del proceso de implementación del Principio de Precaución. Los costos del control de cumplimiento deben imputarse a los participantes con capacidad de sustentarlos y al menor costo para la sociedad. La práctica consuetudinaria y estructuras sociales deben considerarse y, cuando sea apropiado, incorporarlas en el esquema de control del cumplimiento.

El programa de gestión debe ser consistente con la base de recursos disponibles (monetarios y no monetarios). Los gobiernos, sector privado, comunidades e individuos pueden contribuir a esta base. Al determinarla los administradores deben considerar los beneficios relativos para las partes involucradas. Los recursos deben utilizarse eficientemente y las acciones deben apoyar al programa de gestión.