



CONVENCIÓN SOBRE LAS ESPECIES MIGRATORIAS

Distribución: General

PNUMA/CMS/ScC17/Doc.12
17 Octubre 2011Español
Original: Inglés

17ª REUNION DEL
CONSEJO CIENTIFICO
Bergen, 17-18 Noviembre 2011
Punto 19.1 del orden del día

APLICABILIDAD DE LOS PRINCIPIOS DE ADDIS ABEBA EN LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LA CMS

(Preparado por el Sr. Pierre Devillers, Vicepresidente del Consejo Científico)

1. Consideraciones generales

1.1. Marco de trabajo

1. Los *Principios y Directrices de Addis Abeba para la utilización sostenible de la Biodiversidad (PDAA)* se prepararon, diseñaron y publicaron en 2004 como una herramienta para la aplicación de la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB). CDB proporciona una orientación general a sus Partes sobre la manera de abordar una amplia gama de aspectos de la biodiversidad a través de la aplicación nacional y tiene el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica como uno de sus tres objetivos. En cambio, el único objetivo de la Convención sobre las Especies Migratorias es la conservación de las especies migratorias y sus recomendaciones a sus Partes, tal como se expone en el Artículo II (Principios fundamentales), es la promoción de la investigación relativa a las especies migratorias, el establecimiento de medidas para protección de especies del Apéndice I, gravemente amenazadas, y la celebración de acuerdos para la conservación y la gestión de las especies del Apéndice II. Se desprende de la diferente naturaleza de las dos convenciones que algunas aplicaciones de los principios y directrices de Addis Abeba quedan fuera del alcance de la CMS, una observación que ya ha hecho CITES en relación con su propia Convención (CITES Conf.13.2). La Res.8.1 de CMS encomendó al Consejo Científico examinar la aplicabilidad y utilidad de los PDAA en el contexto de la CMS, para mejorar el estado de conservación de las especies migratorias correspondientes que figuran en los Apéndices de la CMS.

1.2. Conceptos y definiciones subyacentes

2. El examen del contenido detallado de los Principios y Directrices es algo complicado por el hecho de que los títulos de resumen pueden dar diferentes interpretaciones en función de la comprensión de las palabras tales como “uso” y “valores” y que los párrafos Justificación y Directrices operacionales a veces sugieren una comprensión contradictoria o aparentemente restrictiva. Una diferencia fundamental de filosofía subyacente parece existir, sin embargo, entre los Principios y Directrices, por una parte y la CMS por la otra. Al leer los párrafos Justificación, el primero parece decididamente anclado en la visión utilitaria de la conservación, centrado en el uso de la biodiversidad y los beneficios que pueden derivarse de ello. El segundo está claramente inscrito bajo el enfoque cultural o ético consagrado en la Carta para la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982, que establece en su preámbulo que

“La civilización tiene sus raíces en la naturaleza, que moldeó la cultura humana e influyó en todas las obras artísticas y científicas, y de que la vida en armonía con la naturaleza ofrece al hombre posibilidades óptimas para desarrollar su capacidad creativa, descansar y ocupar su tiempo libre“ y que ”Toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco, el hombre ha de guiarse por un código de acción moral“, y establece como principios generales que:

- *Se respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales.*
- *No se amenazará la viabilidad genética de la tierra; la población de todas las especies, silvestres y domesticadas, se mantendrá a un nivel por lo menos suficiente para garantizar su supervivencia; asimismo, se salvaguardarán los hábitats necesarios para este fin.*
- *Estos principios de conservación se aplicarán a todas las partes de la superficie terrestre, tanto en la tierra como en el mar; se concederá protección especial a aquellas de carácter singular, a los ejemplares representativos de todos los diferentes tipos de ecosistemas y a los hábitats de las especies raras o en peligro.*
- *Los ecosistemas y los organismos, así como los recursos terrestres, marinos y atmosféricos que son utilizados por el hombre, se administrarán de manera tal de lograr y mantener su productividad óptima y continua sin por ello poner en peligro la integridad de los otros ecosistemas y especies con los que coexistan.*
- *Se protegerá a la naturaleza de la destrucción que causan las guerras u otros actos de hostilidad.*

3. Los Principios y Directrices, sin embargo, pueden ser considerados como más acordes con el texto y el espíritu de la CMS si “uso” se entiende como cualquier uso consuntivo o no consuntivo, incluido el goce cultural, y “valor” se considera en un sentido igualmente amplio. Esta interpretación no es incompatible con el título del sumario, pero a menudo está en contradicción con las declaraciones de la Justificación.

4. Más allá de su enfoque predominante utilitario a la conservación del patrimonio, el texto completo de los Principios y Directrices está claramente basado en un determinado modelo socio-económico. Los beneficios de este modelo para las sociedades humanas en general y, ciertamente, para la conservación de la naturaleza no son reconocidos por todos los investigadores y conservacionistas, ni por todas las partes presentes o potenciales de la CMS. Por lo tanto, el reconocimiento de la aplicabilidad de algunos de los principios y directrices para las actividades de la CMS no pueden considerarse como un apoyo a la filosofía de conservación o socio-económica que los sustentan.

2. Examen de los Principios prácticos

Principio práctico 1: Se dispone de políticas de apoyo, leyes e instituciones a todos los niveles de gobierno y hay vínculos eficaces entre estos niveles

5. El Principio práctico 1 está totalmente dedicado al aparato legal de los Estados. Es relevante para el papel consultor de la CDB, aunque esto es algo evidente. Sin embargo, está totalmente fuera del alcance de la CMS.

Principio práctico 2: Al reconocer la necesidad de un marco de gobierno consistente con las leyes internacionales y nacionales, los usuarios locales de los componentes de la diversidad biológica deben estar suficientemente dotados de poder y apoyados por derechos para asumir la responsabilidad del uso de los recursos concernidos

6. Al igual que el Principio 1, el Principio 2 se refiere a la organización legislativa y administrativa de los Estados y por lo tanto en su mayor parte, está fuera del alcance de la

CMS. Deben formularse reservas, sin embargo, sobre la profesión de fe, expresada en la Justificación que apoya el Principio 2, y su declaración de que es mejor dejar la gestión y conservación de los recursos a sus usuarios, incluidos los intereses privados y empresariales. Esta afirmación es, de hecho, en directa contradicción con los principios de universalidad de la responsabilidad de la conservación del patrimonio natural expresada por la CMS y las convenciones hermanas, como la Convención del Patrimonio Mundial. Entre las Directrices, el énfasis en la participación de las comunidades locales y la implicación cultural es importante y corre paralelo a los planteamientos que ocupan un lugar destacado en los acuerdos y acciones concertadas realizadas bajo la CMS.

Principio práctico 3: Las políticas, leyes y reglamentaciones internacionales, y nacionales que perturban los mercados, que contribuyen a la degradación de los hábitats o, además de eso, generan incentivos perjudiciales que socavan la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica deben identificarse y eliminarse o mitigarse

7. El Principio 3 de nuevo se ocupa de la organización legislativa y administrativa de los Estados y está fuera del alcance de la CMS. La sugerencia, contenida en su formulación en el sumario de que entre “las políticas, leyes y reglamentos ... que contribuyen a la degradación del hábitat”, sólo aquellos “que perturban a los mercados” son objetables, sin embargo, es totalmente ajeno al espíritu y contenido de los convenios orientados a la conservación. La justificación parece confundir los objetivos de las políticas con sus efectos indeseables.

Principio práctico 4: Debe practicarse la gestión adaptable, basada en:

- a) **La ciencia y el conocimiento tradicional y local;**
- b) **La retroinformación iterativa, oportuna y transparente derivada de la vigilancia del uso, los impactos ambientales, socioeconómicos y de la situación del recurso que se está usando; y**
- c) **El ajuste de una gestión basada en la retroinformación oportuna de los procedimientos de vigilancia.**

8. El Principio 4 recomienda el monitoreo de la situación y el uso de la diversidad biológica como base para una buena gestión, una recomendación completamente satisfecha por las exigencias de la CMS y de todos los instrumentos establecidos bajo sus auspicios. La observación de pasada, incluida en la Justificación, de que “no es posible tener conocimiento de todos los aspectos de esos sistemas antes de que comience un uso de la diversidad biológica” puede leerse como una contradicción con el principio de precaución defendido y aplicado por muchas Partes de la CMS.

Principio práctico 5: Las metas y prácticas de gestión de la utilización sostenible deben evitar o reducir al mínimo los impactos adversos en los servicios, la estructura y las funciones de los ecosistemas, así como en otros de sus componentes

9. El Principio 5, tal como se expresa en su título del sumario, puede ser plenamente apoyado, y parece ser parte de la definición de utilización sostenible propuesta por la mayoría de sus defensores. La formulación de algunos ejemplos dentro de las directrices es desafortunada, por lo que “*Por ejemplo, la tala selectiva de madera en una cuenca hidrográfica ayudaría a mantener la capacidad del ecosistema para impedir la erosión del suelo y proporcionar agua potable*” puede sugerir que la explotación limitada es una mejor aproximación a la prevención de la erosión del suelo que la preservación de los bosques de protección sin explotar, la solución que se recomienda normalmente. Además, la segunda Directriz, “*Garantizar que los usos consuntivos y no consuntivos no perjudican la sostenibilidad a largo plazo de ese uso al impactar negativamente en el ecosistema, y las*

especies de las que depende el uso, prestando especial atención a las necesidades de los componentes amenazados de la diversidad biológica” parece subordinar la necesidad de conservación y, en particular, la de las especies amenazadas, a la sostenibilidad del uso, una contradicción directa con los principios fundamentales de la CMS, y en particular las disposiciones relativas al Apéndice I, a menos que el “uso” se entienda en el sentido más amplio, incluyendo el conocimiento intangible de la existencia continua de una especie.

Principio práctico 6: Debe promoverse y apoyarse la investigación interdisciplinaria de todos los aspectos de la utilización y conservación de la diversidad biológica

10. El Principio 6 está totalmente incluido en la formulación de los Principios Fundamentales (Artículo II) de la CMS, con su exigencia para las Partes de “promover, cooperar y apoyar la investigación relativa a las especies migratorias”. El Principio 6 es, sin embargo, más restrictivo que la CMS, con su limitación a la “investigación interdisciplinaria”. Por otra parte, la Justificación no realmente acorde con las preocupaciones de la CMS, por su énfasis en la necesidad de investigación para apoyar las decisiones que afectan el uso y el interés de abrir nuevas oportunidades económicas para los interesados. Este énfasis no obstante, transpira en las directrices operativas que son generalmente aceptables, siempre y cuando una vez más, el “uso” se entienda en el sentido más amplio.

Principio práctico 7: La escala especial y temporal de la gestión debe ser compatible con las escalas ecológica y socioeconómica del uso y su impacto

11. El Principio 7 es difícil de evaluar. Tomado literalmente, la formulación del título es totalmente aceptable en cualquier contexto y el “uso” puede ser entendido en el sentido más amplio posible. Por ejemplo, el uso cultural del patrimonio natural es universal y por lo tanto la gestión de este patrimonio debe ser una responsabilidad internacional, una visión completamente compatible con las exigencias de la CMS. Sin embargo, la lógica sugiere que sólo se ha previsto el uso consuntivo y que la gestión del recurso en cuestión se debe dejar a su “dueño” y recolector, que no es compatible con las exigencias de la CMS para las especies que se encuentran bajo su jurisdicción.

Principio práctico 8: Debe haber arreglos para la cooperación internacional en los casos en los que se requiera la toma de decisiones y la coordinación multinacionales

12. El Principio 8 es, por supuesto, compatible con la CMS y sus instrumentos, y constituye, de hecho, un apoyo a su existencia. Por desgracia, la Justificación parece limitar la necesidad de la cooperación internacional para los casos en que se contempla el uso consuntivo y ni siquiera contempla la cooperación transfronteriza para la conservación o la redistribución de recursos que no se recogen.

Principio práctico 9: Debe aplicarse un enfoque interdisciplinario y participativo a los niveles adecuados de gestión y gobierno que se relacionan con el uso

13. El Principio 9 de nuevo es compatible, al menos en su título de sumario, con la CMS si el “uso” se entienda en el sentido más amplio. La Justificación no está bien formulada, especialmente en su descripción de los factores de sostenibilidad, que parece confundirse con las limitaciones que, efectivamente, hay que tener en cuenta. El énfasis en la participación de las comunidades locales, sin embargo, es útil. En las Directrices Operativas, es lamentable que los factores culturales parecen estar limitados a los actores locales y no a preocupaciones universales.

Principio práctico 10: Las políticas internacionales y nacionales deben tomar en cuenta:

- a) Los valores presentes y futuros que se derivan del uso de la diversidad biológica;
- b) Los valores intrínsecos y otros valores no económicos de la diversidad biológica; y
- c) Las fuerzas del mercado que repercuten en los valores y el uso.

14. El Principio 10 puede apoyarse ampliamente a pesar de que es algo ambiguo en su formulación. Con sólo el apartado a), es, desde un punto de vista de la conservación de especies, una declaración totalmente loable, siempre que “valores” y “uso” se entiendan en un sentido amplio para incluir los componentes culturales, éticos, sociales y económicos. El apartado b), que por supuesto es bienvenido a reforzar esto, es, desafortunadamente, expresado de tal manera que sugiere que los “valores” no deben entenderse de esa manera en el apartado a). En el apartado c), “valores” sólo puede entenderse en el sentido restrictivo de los valores económicos porque es difícil entender cómo las fuerzas del mercado podrían afectar a otros valores. La duda se genera en cuanto a si el “uso” se entiende en un sentido general en el mismo párrafo, como debería ser, ya que las fuerzas del mercado pueden ser muy perjudiciales para usos no monetarios de la diversidad biológica, un hecho reconocido en parte en la segunda Directriz Operacional.

Principio práctico 11: Los usuarios de los componentes de la diversidad biológica deben buscar reducir al mínimo los desechos y los impactos ambientales adversos y optimizar los beneficios de los usos

15. El Principio 11 parece limitar de repente “usuarios” de los componentes de la biodiversidad a los usuarios de consumo. Esto en sí mismo no es aceptable para la CMS y el énfasis que ha puesto a muchos de sus instrumentos de uso no consuntivo. La preocupación por la minimización de los residuos es, por supuesto, compartida por CMS y sus instrumentos en los casos en que la Convención autoriza el uso racional, no está claro que la optimización de los beneficios es uno de sus objetivos.

Principio práctico 12: *Las necesidades de las comunidades indígenas y locales que viven de la utilización y la conservación de la diversidad biológica, y que se ven afectadas por éstas, deben reflejarse, junto con sus contribuciones a esta conservación y utilización sostenible, en la participación equitativa en los beneficios que se derivan del uso de esos recursos*

16. El Principio 12 está totalmente de acuerdo con los métodos de la CMS y de sus instrumentos y se ha aplicado a lo largo de la historia de la Convención. Las Directrices Operacionales son totalmente congruentes con la práctica de la Convención y de los acuerdos y planes de acción acordados y ejecutados bajo sus auspicios. Especialmente bienvenidas son las directrices 3 y 4:

- *Asegurar que en las políticas y reglamentación nacionales relativas a la utilización sostenible se reconocen y contabilizan los valores no monetarios de los recursos naturales; y*
- *Considerar las forma de insertar el uso incontrolado de los recursos biológicos en un marco jurídico y de utilización sostenible, incluida la promoción de alternativas de usos no consuntivos de estos recursos.*

Principio práctico 13: *Los costes de gestión y conservación de la diversidad biológica deben interiorizarse dentro del área de gestión y reflejarse en la distribución de los beneficios que se derivan del uso*

17. El Principio 13 puede ser aprobado, si se entiende que no excluye la inyección indispensable de fondos públicos movilizados a través de la solidaridad internacional para garantizar la conservación de especies y hábitats que constituyen un patrimonio de la humanidad.

Principio práctico 14: Deben ponerse en práctica programas de educación y conciencia pública sobre conservación y utilización sostenible y desarrollarse métodos de comunicación más eficaces entre los interesados directos y los gerentes

18. El Principio 14, en su formulación general, es aplicable a las actividades de la CMS, a pesar de que la Justificación y Directrices son claros y explícitos sobre que está escrito específicamente para el CDB.

3. Sumario

19. Los Principios 4, 6, 12 y 14 son aplicables a las actividades de la CMS. También lo son los principios 5, 7, 8, 9, 10 y 13 siempre que se aclare la interpretación de los términos utilizados en su formulación con el fin de prever el “uso” de la biodiversidad para incluir todos los usos no consuntivos y “valor” de la biodiversidad para incluir todos los valores no monetarios, y si se ignoran las cláusulas restrictivas contenidas en fundamentos acompañantes. Los principios 1, 2 y 3 se aplican a actividades fuera del ámbito de la CMS, por otro lado, deben ser expresadas reservas en los objetivos de los Principios 2 y 3, tal como se describe en el texto completo. Cualquier referencia, explícita, implícita o no explícitamente excluida, al uso extractivo o consuntivo, limita la aplicabilidad de los Principios 4 a 10 y 12 a 14, a casos en los que CMS autoriza el uso consuntivo, y por lo tanto elimina, en particular, cualquier aplicación de medidas relacionadas con especies del Apéndice I. Esta limitación se aplica a las partes del Principio 11, que pueden ser relevantes para las actividades de la CMS. El reconocimiento de la utilidad práctica de los principios no constituye una aprobación de las razones que les acompañan, ni de ninguna filosofía subyacente.

Acción solicitada:

Se invita a la 17^a Reunión del Consejo Científico a:

- a. Tomar nota de este documento y formular observaciones;
- b. Asesorar sobre los pasos futuros de la Convención en relación con el uso sostenible a la luz de las conclusiones de este documento; y
- c. Asesorar sobre la oportunidad de revitalizar el Grupo de Trabajo sobre uso sostenible del Consejo Científico.