

EVALUACIÓN DEL APOYO DEL FMAM A LA BIOSEGURIDAD

VERSIÓN EJECUTIVA

2006



**Fondo para el Medio Ambiente Mundial
Oficina de Evaluación**

Evaluación del apoyo del FMAM a la Bioseguridad

**Versión Ejecutiva
Enero del 2006**

Informe de Evaluación No. 28

© 2006 Oficina de Evaluación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Internet: www.thegef.org
Correo electrónico: gefevaluation@thegef.org

Reservados todos los derechos.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en la presente publicación son los de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de los gobiernos que ellos representan, así como tampoco la del FMAM.

La Oficina de Evaluación del FMAM no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, colores, denominaciones y demás información de cualquier mapa incluido en la presente publicación no implican juicio alguno de parte del FMAM respecto de la situación jurídica de cualquier territorio ni la aprobación o aceptación de esas fronteras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. Su reproducción o transmisión total o parcial sin la debida autorización puede constituir una violación de la legislación aplicable. El FMAM alienta la difusión de sus publicaciones y, normalmente, autorizará su reproducción sin demora.

ISBN: 1-884122-46-9

Fondo para el Medio Ambiente Mundial

Director de la Oficina de Evaluación del FMAM: Robert D. van den Berg
Director de Proyecto, Oficina de Evaluación del FMAM: Jarle Harstad

Equipo de Evaluación de Bioseguridad:

Donald J. MacKenzie, Copresidente, Consultor

Jeffrey A. McNeely, Copresidente, Consultor

E. Jane Morris, Consultor

Harold Roy-Macauley, Consultor

Tomme R. Young, Consultor

Joshua E. Brann, Oficina de Evaluación del FMAM

Dora Nsuwa Cudjoe, Consultor administrativo

Edición y diseño: Nita Congress

Impresión: Graphic Communications

Fotografía de la portada: Anvar Ilyasov

Informe de Evaluación No. 28

PUBLICACIÓN GRATUITA

Índice

Prólogo	v
1. Principales conclusiones y recomendaciones	1
1.1 Conclusiones	1
1.2 Recomendaciones	3
2. Antecedentes, alcance y metodología	5
2.1 Antecedentes.....	5
2.2 Evaluación de actividades financiadas por el FMAM en el ámbito de la bioseguridad	5
2.3 Capacidades iniciales en países que producen OVM (cotas de base a nivel nacional)	6
3. Aporte del FMAM a la bioseguridad	7
3.1 Desarrollo de Marcos nacionales de bioseguridad	7
3.2 Implementación de Marcos nacionales de bioseguridad	8
3.3 Fortalecimiento de capacidades para la participación en el Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad ..	8
4. Modalidades de apoyo del FMAM	9
4.1 Proyecto de desarrollo de marcos	9
4.2 Proyectos de implementación de marcos nacionales de bioseguridad.....	10
4.3 Comisiones de agencia.....	10
4.4 Ventajas comparativas de los organismos de ejecución.....	12
5. Colaboración, armonización y coordinación regional	13
5.1 Talleres regionales y subregionales.....	13
5.2 Cooperación regional	14
5.3 Coordinación con otras organizaciones bilaterales y multilaterales	15
5.4 Conclusiones	16
6. Sensibilización, participación ciudadana e intervención de partes interesadas	17
6.1 Sensibilización y participación ciudadana	17
6.2 Participación de las partes interesadas en los Comités Nacionales de Coordinación	18
6.3 Conclusiones	19

7. Fortalecimiento de capacidades en evaluación y gestión de riesgos	21
7.1 Evaluación de riesgos en proyectos de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad	21
7.2 Evaluación de riesgos en proyectos de implementación de marcos nacionales de bioseguridad.....	22
7.3 Fortalecimiento de capacidades en gestión de riesgos	22
7.4 Conclusiones	22
8. Política en materia de bioseguridad y desarrollo regulatorio	25
8.1 Indicadores para evaluar resultados en el ámbito regulatorio y de diseño de políticas	25
8.2 Conclusiones	27
9. Bancos de datos e información: El Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad	29
9.1 Intercambio de información	29
9.2 Conclusiones	30
10. Eficacia de los instrumentos y mecanismos de aseguramiento de la calidad	31
10.1 Asesoría técnica entregada por los organismos de ejecución.....	31
10.2 Análisis del portafolio de herramientas del PNUMA	33
10.3 Asesoría de expertos externos	34
10.4 Eficacia del enfoque general de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad	34
10.5 Conclusiones	34
11. Aporte del FMAM a los avances en la implementación del Protocolo de Cartagena	37
11.1 Marcha del proceso de ratificación del Protocolo de Cartagena	37
11.2 Avances respecto de artículos específicos del Protocolo de Cartagena	37
11.3 Avances en el cumplimiento e implementación del Protocolo de Cartagena.....	39
Siglas	41
Cuadro 5.1: Talleres regionales y subregionales	13
Figura 4.1: Propuesta de organigrama para el desarrollo de un Marco Nacional de Bioseguridad.....	11
Cuadro 3.1: Recursos entregados por la Estrategia Inicial del FMAM	7
Cuadro 3.2: Países que implementan marcos nacionales de bioseguridad, por organismo de ejecución.....	8
Cuadro 4.1: Asignaciones presupuestarias totales en virtud de la Estrategia inicial del FMAM	12
Cuadro 6.1: Nivel de participación ciudadana.....	17
Cuadro 6.2: Representatividad de Comités Nacionales de Coordinación	18
Cuadro 9.1: Elementos informativos en el Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad (al 28 de agosto de 2005).....	30
Cuadro 10.1: Calidad, utilidad y prontitud de la asesoría técnica.....	32
Cuadro 10.2: Evaluación de la utilidad del portafolio en países en fase de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad	33
Cuadro 11.1: Avances generales en la implementación del Protocolo de Cartagena	39

Prólogo

La biotecnología es probablemente tan antigua como la civilización misma. Desde tiempos prehistóricos se conoce métodos especiales de preparación de alimentos, tales como preparar bebidas a partir de la fermentación de trigo o frutas, o hacer queso. Con el desarrollo reciente de “nuevas” biotecnologías, tales como Organismos Vivientes Modificados (OVM), ha surgido la esperanza de que éstas contribuyan enormemente al incremento de la producción agrícola mundial y, por lo tanto, a reducir el hambre y los efectos dañinos en el medio ambiente y la salud humana. Estas preocupaciones fueron abordadas a través de la Convención sobre la Diversidad Biológica, que proporcionó un marco para negociar el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, el mismo que regula las transferencias internacionales de OVM y busca reducir riesgos para la salud humana y el medio ambiente. El Protocolo ha entrado en vigencia muy recientemente y sus provisiones todavía no han sido implementadas en su totalidad. La preocupación sobre la seguridad de biotecnologías nuevas y sus productos continúa y ha llevado a debates candentes entre muchos actores.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) es el mecanismo financiero designado para el Protocolo de Cartagena. El financiamiento inicial de las actividades de desarrollo de capacidades en bioseguridad del FMAM empezó en 1997, pero se incrementó considerablemente luego de que el Consejo del FMAM aprobara el año 2000 la Estrategia Inicial del FMAM para ayudar a los países a prepararse para la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología. Dado el candente debate sobre biotecnología que tuvo lugar en muchos países, no sorprende que se hayan escuchado también voces opositoras

respecto al apoyo del FMAM, que –según tales voces- fue “no neutral” y entonces percibida, al mismo tiempo, como opositora de la industria biotecnológica y como opositora de los oponentes de esta industria. No sorprende en tales circunstancias, dadas las grandes cantidades de dinero involucradas, que el Consejo del FMAM haya solicitado -en su reunión llevada a cabo en noviembre de 2004- a la Oficina de Evaluación del FMAM que inicie una evaluación de las actividades de bioseguridad financiadas bajo la estrategia inicial del FMAM. Este informe presenta los resultados de dicha evaluación.

La evaluación concluyó que el apoyo del FMAM fue consistente con el Protocolo de Cartagena. Como tal, fue “neutral” en su enfoque. Esto no significa que el debate sobre cómo abordar la biodiversidad y los organismos vivientes modificados desaparecerá; significa que el esfuerzo puede continuar trayendo mayor transparencia y know-how científico a estos asuntos, al mismo tiempo de permitir que los actores expresen sus intereses de una manera clara. Significa, asimismo, que el Protocolo de Cartagena puede continuar creciendo como el mecanismo para la cooperación internacional en este asunto altamente controversial.

La evaluación contiene muchos hallazgos valiosos que permitirán que el FMAM mejore y adapte su apoyo. Por ejemplo, se encontró que los países que ya tenían experiencia considerable en asuntos de bioseguridad fueron más eficientes al utilizar el apoyo. Las necesidades de los países con poca experiencia previa en bioseguridad no fueron respondidas de manera muy adecuada. El FMAM contribuyó al desarrollo de capacidades científicas y de gestión en bioseguridad en todos los países evaluados, sin embargo, la efectividad del trabajo varió. La mayoría de países logró una

notable participación de los diferentes actores. El progreso hacia la colaboración regional cayó un poco con relación al nivel de logro previsto. Sin embargo, el apoyo del FMAM tuvo en general un efecto considerable sobre la preparación de los países para la ratificación e implementación del protocolo. El borrador del informe de la evaluación fue discutido en la reunión del Consejo del FMAM, llevada a cabo en Noviembre del año 2005, al igual que los elementos para una estrategia de bioseguridad del FMAM proporcionados por la Secretaría del FMAM. Esta versión final de la evaluación será formalmente sometida al Consejo y se espera que proporcione “materia en qué pensar” para la nueva estrategia de bioseguridad del FMAM. Esto significa que la respuesta administrativa a esta evaluación será incluida en el nuevo documento de estrategia y no será incluida como un anexo a este informe.

El administrador del equipo de evaluación fue Jarle Harstad de la Oficina de Evaluación del FMAM. Otros miembros del equipo de evaluación fueron Donald MacKenzie de Agbios y Jeff McNeely de la Unión Mundial para la Naturaleza (IUCN), que actuaron como co-presidentes de la evaluación; Jane Morris del Centro Africano para las Tecnologías del Gen; Harold Roy-Macauley del Centro para la Investigación y el Desarrollo Agrícola de África Central y África del Oeste; Tomme Young del Centro Legal de la IUCN; y Joshua E. Brann de la Oficina de Evaluación del FMAM. Dora Cudjoe asistió al equipo en asuntos administrativos y organizacionales.

Una mención especial merece el Instituto Athena de la Vrije Universiteit Amsterdam, que realizó un estudio Delphi de la consistencia, utilidad y calidad profesional del juego de herramientas del FMAM/PNUMA que fue elaborado para ayudar a los países a preparar un marco nacional de bioseguridad. Se puede acceder al estudio completo en el sitio web de la Oficina de Evaluación.

La Secretaría del FMAM, las Agencias de Implementación y la secretaría de la CDB dieron comentarios valiosos durante el proceso de la evaluación. También se recibió aportes útiles de la Coalición Mundial de la Industria con relación a las perspectivas de la industria biotecnológica y de la Red del Tercer Mundo con relación las perspectivas de las ONG. Un agradecimiento especial merecen, por su sincera cooperación, muchas personas de los 18 países que fueron visitadas o entrevistadas telefónicamente. Asimismo, la administración y el personal de PNUMA/Oficina de Bioseguridad de FMAM en Ginebra estuvieron siempre dispuestos a proporcionar documentos, datos e información clave a lo largo de todo el proceso. Hay que agradecer también a los 11 consultores nacionales que ayudaron enormemente en la organización e implementación de las visitas de en el terreno.

Además de este informe ejecutivo -que está disponible en copia impresa en inglés, y en versiones electrónicas en inglés, español y francés- se dispone del informe completo en inglés en el sitio web de la Oficina de Evaluación y en CD-ROM.



Rob D. van den Berg
Director, Oficina de Evaluación

1. Principales conclusiones y recomendaciones

1.1 Conclusiones

Conclusión 1: El apoyo del FMAM es coherente con el Protocolo de Cartagena.

El FMAM ha respondido de forma expeditiva y sistemática a la petición del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de prestar apoyo al Protocolo de Cartagena. Esta labor se ha realizado en un ambiente no exento de asperezas en que se cuestionó la neutralidad del apoyo del FMAM y su congruencia con el Protocolo de Cartagena. El equipo de evaluación concluyó que el PNUMA, el PNUD y el Banco Mundial han hecho todo lo posible por mantenerse neutrales en el fuerte debate suscitado entre los distintos grupos de interés, objetivo que han logrado.

En un estudio Delphi efectuado por la Vrije Universiteit de Amsterdam, el 78% de los encuestados señaló estimar que el portafolio de herramientas elaborado por el PNUMA como material guía era altamente coherente con el Protocolo de Cartagena. Asimismo, el 79% de los participantes declaró considerar dicho portafolio como útil o muy útil para sus países. Ello no obstante, varios de los módulos del portafolio no se entregaron con la suficiente prontitud y no fueron de utilidad para todos los países.

Conclusión 2: El FMAM ha contribuido a acelerar la ratificación e incentivar la implementación del Protocolo de Cartagena.

En torno al Protocolo de Cartagena se ha generado una ardua polémica, especialmente entre países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En este marco, es notable que el proceso de ratificación haya sido relativamente rápido. En este proceso

ha tenido directa incidencia el inicio, y muy especialmente la culminación, de los proyectos del FMAM.

Además de incentivar la ratificación, el FMAM ha contribuido al logro de importantes avances en la implementación del Protocolo a través del fortalecimiento de capacidades en materia de gestión científica, administrativa, jurídica e informativa, así como de fomentar la cooperación y colaboración intersectorial entre los sectores público y privado y la sociedad civil.

Conclusión 3: El diseño y financiación del proyecto de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad no permitieron tener en cuenta la complejidad de las condiciones y necesidades nacionales.

Se determinó que en los cien proyectos de desarrollo de Marcos nacionales de bioseguridad el plazo inicial de 18 meses y la financiación dispuesta no guardaban correspondencia con la complejidad y altas expectativas prometidas en el documento de los proyectos aprobados por el Consejo respecto de, por ejemplo, la cooperación regional, el fortalecimiento de capacidades, la participación ciudadana y la preparación del marco propiamente. Lo más probable es que los países necesiten un promedio de 28 a 30 meses, mismo si uno de los principales indicadores de avance se debe reducir. Esto fue parcialmente producto de una planificación un tanto optimista y de la insuficiencia de los recursos asignados por el FMAM para fines de supervisión.

En los países beneficiarios existe consenso respecto del nivel de compromiso y dedicación de los coordinadores regionales y equipo de apoyo del PNUMA. Sin embargo, debido a la gran cartera de subproyectos que tienen a su cargo, el

nivel de apoyo técnico y administrativo estuvo muy por debajo de lo que requería la compleja tarea de elaborar cien Marcos nacionales de bioseguridad. El PNUMA no estuvo en condiciones de familiarizarse con las condiciones inciales de los países, lo que afectó su capacidad para dar asesoría técnica detallada. La falta de conocimientos especializados en el ámbito jurídico por parte del equipo técnico del PNUMA también fue un factor contributivo. Cabe destacar que, a pesar de los retrasos y debilidades, los subproyectos han registrado avances notables, esperándose para fines del 2005 la conclusión de 80 Marcos nacionales de bioseguridad. Aunque de calidad variable, los informes terminados generalmente constituyen un incentivo para que los países sigan avanzado.

En contraste con lo anterior, los proyectos de implementación administrados por el PNUMA contaron con objetivos más realistas y con mejor presupuesto. Lo mismo ocurrió con los cuatro proyectos de implementación administrados por el Banco Mundial y el PNUD.

Conclusión 4: La sensibilización y participación de los distintos actores no ha tenido la amplitud que requiere el Protocolo de Cartagena y que recomiendan los documentos de proyecto del FMAM. El apoyo al fortalecimiento de capacidades prestado por el Centro de Intercambio ha permitido mejorar el acceso general a la información, pero no se han cumplido plenamente las obligaciones que dicta el Protocolo.

Prácticamente en todos los países se han nombrado Comités Nacionales de Coordinación compuestos en promedio por 10 a 15 personas, con representación de la mayoría de los órganos estatales y otras instituciones u organizaciones relevantes. No obstante, en casi la mitad de los países la representatividad de los Comités está por debajo de lo recomendado, observándose un nivel muy variable de participación de los distintos actores. En ciertos casos se constató en algunos integrantes una actitud inflexible que dificultaba la cooperación, pero en términos generales los proyectos de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad han fortalecido la participación ciudadana. La evaluación de los 38 Informes terminados demostró que el 82% de los países

contempla disposiciones y mecanismos de participación ciudadana en sus respectivos marcos nacionales.

Los esfuerzos orientados a la sensibilización y participación ciudadana han tenido mejores resultados a través de la realización de talleres nacionales y en ocasiones subnacionales, pero los recursos destinados a estas iniciativas han sido insuficientes frente a las necesidades generales expresadas por los países.

El FMAM ha destinado importantes recursos a fomentar la sensibilización y la participación nacional en el Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad. El proceso de participación se encuentra en marcha, a pesar de que por ahora la mayoría de los países sigue sin cumplir con las obligaciones de entrega de información que impone el Protocolo. Para septiembre de 2005 todos los países que implementan marcos nacionales de bioseguridad y cerca de un tercio de los que están en proceso de desarrollo habían creado páginas web nacionales relativas al tema, lo cual podría incentivar una mayor participación en el Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad.

Conclusión 5: El desarrollo de capacidades en el ámbito de la evaluación y gestión de riesgos ha sido esencialmente de carácter general y preliminar. Pocos países han integrado de forma eficaz el tema de la bioseguridad a sus estructuras de gestión de riesgos.

Tal como estaba previsto, la mayoría de los proyectos de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad organizaron cursos generales de iniciación a la evaluación y gestión de riesgos, mientras que los proyectos de implementación, lo que organizaron, generalmente, fueron cursos intensivos de una semana para especialistas.

Aunque se observan avances en la coordinación de roles y responsabilidades entre los órganos reguladores de los países, éste sigue siendo un tema complejo y un obstáculo importante.

La mayor parte de los países cuentan con algún nivel de procedimientos de evaluación y gestión de riesgos en otros ámbitos (por ejemplo, sistemas sanitarios y fitosanitarios,

evaluación de impacto ambiental, etc.). Se han hecho pocos intentos de estudiar formas de extender la capacidad existente –por ejemplo, en los ámbitos aduanero y de comercio exterior– para apoyar la evaluación y gestión de riesgos respecto de OVM.

Conclusión 6: La cooperación subregional para el intercambio de información ha sido satisfactoria, pero no se ha efectuado la armonización subregional de instrumentos científicos, jurídicos y regulatorios salvo en los países que acceden a la Unión Europea.

Para fines del proyecto de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad, el PNUMA organizó 16 talleres regionales y subregionales destinados a fomentar el intercambio de información y la armonización subregional. Los talleres cumplieron con su cometido en términos de intercambiar información y establecer redes y líneas de comunicación entre importantes actores e instituciones de la región. Sin embargo, se observa poco o ningún avance en la colaboración regional intergubernamental formal o en la armonización de instrumentos científicos, jurídicos y regulatorios.

Conclusión 7: Para el desarrollo de marcos nacionales, la modalidad general ha sido eficaz en países con experiencia previa en bioseguridad y algún nivel de idoneidad actual, pero no así en aquellos con menor experiencia o idoneidad previas.

El enfoque general supuso la utilización de un modelo uniforme y coherente para todos los países participantes. Considerando las circunstancias, este método facilitó notablemente la entrega expeditiva de asistencia a un gran número de países, permitiendo generar economías de escala.

El modelo general tuvo especial eficacia en países en condiciones de incorporar fácilmente este apoyo a sus propios sistemas de bioseguridad, mas no así en países donde las necesidades eran mayores.

Conclusión 8: Las actividades de consulta y coordinación global de la Secretaría del FMAM muestran debilidades. No se ha dado suficiente consideración a la posibilidad de integrar la bioseguridad a ámbitos conexos del portafolio de proyectos de biodiversidad del FMAM.

Los recursos aportados por las agencias donantes y por fondos gubernamentales de contrapartida a proyectos de bioseguridad en países en desarrollo o con economías en transición alcanzaron, desde 1999, unos US\$157 millones, de los cuales el FMAM más los recursos de contrapartida involucrados en sus proyectos representaron cerca del 55%. El resto provino de unas 16 agencias bilaterales y multilaterales. La cooperación y colaboración entre donantes es limitada y poco se sabe sobre la complementariedad o duplicación de esfuerzos entre estos actores.

La Secretaría del CDB ha tomado la iniciativa en el intercambio de información entre actores clave a nivel global. El PNUMA ha participado en algún grado, intercambiando información con otros donantes, principalmente a nivel nacional.

Aunque la mayor parte de la cooperación internacional trata la bioseguridad con prescindencia de los temas relevantes a la biodiversidad, ambiente y salud, varios países la han considerado en conjunto con los temas más generales de la bioinocuidad, agrobiodiversidad, especies exóticas invasoras o los movimientos transfronterizos ilegales de especies amenazadas.

1.2 Recomendaciones

En el supuesto de que el FMAM continúe prestando apoyo al Protocolo de Cartagena, las conclusiones de esta evaluación permiten formular las siguientes recomendaciones.

Recomendación 1: La asistencia futura debe planificarse mejor y adaptarse a cada país.

El FMAM tiene en marcha un trabajo importante para el desarrollo e implementación de Marcos nacionales de bioseguridad en 142 países. La asistencia futura debe adaptarse mejor a las condiciones de cada país, en tanto que la asistencia nacional, donde corresponda, debe integrarse mejor con la colaboración regional.

Recomendación 2: El FMAM debe considerar la posibilidad de entregar una capacitación más prolongada para crear y

mantener las capacidades especializadas en evaluación y gestión de riesgos.

La bioseguridad es un ámbito altamente técnico y especializado. Las competencias necesarias para una implementación plena del Protocolo de Cartagena requieren de una formación más sistemática y prolongada de lo que ha sido la norma hasta ahora.

Recomendación 3: El FMAM debe continuar haciendo hincapié en los temas de sensibilización y participación ciudadana, incluyendo el apoyo al Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad.

Existe amplio consenso sobre la necesidad de dar un mayor énfasis a la sensibilización, la consulta pública y el intercambio de información.

Recomendación 4: El FMAM debe procurar una mayor colaboración entre donantes y estudiar otras formas de compartir costos a nivel global y nacional.

A futuro se espera un aumento en las solicitudes de financiación en el ámbito de la bioseguridad. Un gran número de países pasarán de la etapa de desarrollo de marcos nacionales a la de implementación, lo cual requerirá de inversiones en –por ejemplo– la actualización y equipamiento de laboratorios y similares instalaciones a nivel nacional, regional y multipaís.

Recomendación 5: El FMAM debe recabar la opinión de su Grupo Asesor Científico y Tecnológico y de científicos externos respecto de una mejor integración estratégica y programática de la bioseguridad en la carpeta de biodiversidad del FMAM.

A medida que se incrementen la labor del FMAM como mecanismo de financiación de convenios ambientales y la variedad de sus áreas temáticas, se requerirá de mayores esfuerzos para la integración y generación de sinergias entre las distintas áreas y programas.

2. Antecedentes, alcance y metodología

2.1 Antecedentes

El FMAM es el mecanismo de financiación del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad suscrito en virtud de dicho Convenio y que se encuentra vigente desde el 11 de septiembre del 2003.

Este mecanismo entró en funciones en 1997 luego de que el Consejo del FMAM resolviera financiar proyectos piloto en 18 países. La evaluación de esta etapa llevó a la elaboración de la Estrategia inicial para ayudar a los países a prepararse para la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena (Estrategia FMAM, 2000).

Posteriormente el Consejo resolvió financiar el proyecto de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad en cien países, aprobando luego proyectos de implementación en otros 12. En el 2004 y 2005 el Consejo amplió los proyectos de desarrollo a otros 20 países y luego a 10 más, financiando también el desarrollo del mecanismo BHC en 50 países, a los cuales se agregaron posteriormente 89 más. El Cuadro 3.1 presenta las actividades de fortalecimiento de capacidades financiadas por el FMAM en el ámbito de la bioseguridad.

2.2 Evaluación de actividades financiadas por el FMAM en el ámbito de la bioseguridad

ADurante una reunión sostenida en noviembre del 2004, el Consejo del FMAM solicitó a la Oficina de Seguimiento y Evaluación del FMAM (posteriormente denominada Oficina de Evaluación) llevar a cabo una evaluación de las actividades financiadas por el FMAM en el ámbito de la bioseguridad.

Los términos de referencia, aprobados por el Director del FMAM el 20 de abril del 2000, fueron los siguientes:

1. Determinar si el apoyo del FMAM es coherente con el Protocolo de Cartagena, si se brinda de modo a tomar en cuenta las necesidades de los países beneficiarios y si es de una calidad profesional suficiente.
2. Evaluar la relevancia y eficacia del apoyo del FMAM al desarrollo de capacidades, incluyendo la participación de los interesados y la colaboración regional.
3. Determinar los avances logrados en distintos países en el fortalecimiento de las capacidades necesarias para la ratificación e implementación del Protocolo de Cartagena.
4. Evaluar la eficacia y eficiencia de las modalidades y métodos de apoyo del FMAM en comparación con iniciativas similares.

La presente evaluación intenta dar respuesta a estas preguntas de la forma más objetiva y equilibrada posible, considerando la información de la cual se dispone. Abarca las siguientes actividades:

- Proyecto de Desarrollo de Marcos nacionales de bioseguridad (100 países),
- Adiciones al Proyecto de Desarrollo de Marcos nacionales de bioseguridad (20 países),
- Proyectos de implementación de Marcos nacionales de bioseguridad (12 países),
- Ciertos aspectos de la financiación del FMAM a la implementación de mecanismos BHC (50 países).

La evaluación no cubre los proyectos realizados en la etapa piloto, la segunda adición al Proyecto de Desarrollo de Marcos nacionales (10 países), ni la primera adición a la implementación de mecanismos BHC (89 países).

Esta labor se realizó a través de diversas tareas:

- **Entrevistas con los actores globales relevantes:** El equipo de evaluación entrevistó a todos los actores globales participantes, incluyendo la Secretaría del FMAM, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Coalición Mundial de la Industria sobre Biotecnología y la Red del Tercer Mundo. También se entrevistó con representantes de otros organismos bilaterales y multilaterales y realizó varias entrevistas en profundidad con el equipo técnico del PNUMA con sede en Ginebra.
- **Visitas en el terreno:** La evaluación estuvo principalmente compuesta por once visitas en el terreno realizadas por dos integrantes del equipo de evaluación quienes visitaron Bahamas, Burkina Faso, China, Croacia, Etiopía, Guatemala, India, México, Marruecos, Tayikistán y Uganda. Estos países fueron seleccionados con el propósito de abarcar toda la gama geográfica, así como diferentes etapas de proyecto, tamaños de países y labor realizada por los tres organismos de ejecución del FMAM.
- **Entrevistas telefónicas:** De manera complementaria a lo anterior, el equipo de evaluación realizó entre 3 y 5 encuestas telefónicas a actores relevantes de Botswana, Bulgaria, Chile, Colombia, Cuba, Líbano, Malasia y Turquía. A pesar de carecer del nivel de detalle de una visita en el terreno, las encuestas telefónicas permitieron adquirir una visión más amplia del tema.
- **Estudio de Informes sobre marcos nacionales de bioseguridad:** El equipo de evaluación examinó los 38

Marcos nacionales de bioseguridad elaborados al 10 de junio del 2005. Este detallado análisis entregó un método uniforme de evaluar los avances de cada país en el proceso preparatorio a la implementación del Protocolo de Cartagena.

El equipo de evaluación estudió en distintos grados la situación de 53 países, cerca del 40% de los 132 participantes en proyectos de desarrollo e implementación. De los 19 países estudiados o visitados, 15 tenían proyectos implementados por el PNUMA y dos por el PNUD y el Banco Mundial. Dos de los evaluados son Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y tres son grandes países.

La Vrije Universiteit de Amsterdam asumió un componente suplementario consistente en evaluar el portafolio de herramientas elaborado por el PNUMA como principal insumo para el desarrollo de Marcos nacionales de bioseguridad. Dicha evaluación se realizó por medio de un cuestionario enviado a 500 personas en 30 países participantes y a representantes de otros actores importantes.

2.3 Capacidades iniciales en países que producen OVM (cotas de base a nivel nacional)

Los documentos del proyecto de bioseguridad del FMAM muestran la existencia de grandes diferencias entre países respecto de su nivel de actividad con OVM y de sus políticas, instituciones y capacidades (la cota de base nacional). Para los fines de evaluar los avances logrados con apoyo del FMAM en torno a la implementación del Protocolo de Cartagena, se dividió la situación inicial de los países en cotas altas, medias y bajas. Los primeros son países activamente involucrados en el desarrollo y regulación de OVM; los segundos, aquellos en etapa de investigación y pruebas primarias, y los terceros eran países sin mayor participación en este ámbito. De los 18 que el equipo de evaluación visitó o entrevistó por teléfono, fueron clasificados en estas categorías 5, 4 y 9, respectivamente.

3. Aporte del FMAM a la bioseguridad

La Estrategia inicial para ayudar a los países a prepararse para la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena (FMAM 2000) fue producto de una decisión de la Conferencia de las Partes en el CDB, que definió el fortalecimiento de capacidades como una de las prioridades del FMAM. Esto se ha complementado con orientaciones posteriores entregadas por la Conferencia de las Partes, especialmente a través de sus resoluciones V/3, VI/17 y VII/20.

Así, las actividades propuestas en la Estrategia tienen por objeto:

- A. Ayudar a los países a prepararse para la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología, creando marcos nacionales en la materia e, incluso, mejorando la capacidad de evaluación y gestión de los riesgos, con un amplio grado de participación de los interesados;
- B. Fomentar el intercambio de información y la colaboración, especialmente a nivel regional y subregional y entre países que comparten los mismos biomas o ecosistemas; y
- C. Promover la identificación, colaboración y coordinación con otras organizaciones bilaterales y multilaterales para ayudar a desarrollar la capacidad de llevar adelante los objetivos del Protocolo y determinar la mejor forma de aprovechar la colaboración con dichas organizaciones.

Además de financiar actividades de desarrollo o implementación de Marcos nacionales de bioseguridad, el FMAM se planteó apoyar la participación de los países en el Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad con el objetivo de fomentar la coordinación con otros organismos donantes y potenciar la asesoría técnica y científica en materia de bioseguridad.

Los aportes totales del FMAM a tareas de fortalecimiento de capacidades para la implementación del Protocolo de Cartagena se muestra en el Cuadro 3.1.

Cuadro 3.1: Recursos entregados por la Estrategia Inicial del FMAM

Proyecto	Número de países	Aporte (millones US\$)
Etapa piloto ^a	17	2.7
Desarrollo de marcos nacionales	100	26.1
Adición 1 al desarrollo de marcos nacionales	20	5.2
Adición 2 al desarrollo de marcos nacionales ^a	10	2.6
Proyectos de implementación	12	9.2
Mecanismos de intercambio de información	50	4.6
Adición 1 a mecanismos de intercambio de información ^a	89	8.9
Total ^b		59.4

a. Fueras de evaluación.

b. Redondeado a un decimal.

3.1 Desarrollo de Marcos nacionales de bioseguridad

En su período de sesiones de noviembre del 2000, el Consejo del FMAM entregó recursos por US\$26.1 millones para ayudar a los países a desarrollar Marcos nacionales de bioseguridad y realizar talleres regionales y subregionales. En noviembre del 2003 se destinaron otros US\$5.2 millones para el desarrollo de Marcos nacionales de bioseguridad en otros 20 países, en tanto en el 2005 se otorgaron US\$2.6 millones a otros 10 países más. El PNUMA es el único Organismo de ejecución de los proyectos relativos a Marcos nacionales de bioseguridad.

Los principales componentes de estos proyectos son los siguientes:

- Desarrollo de marcos a través de la recopilación de información (diagnósticos), análisis, consulta, capacitación y elaboración de una propuesta de Marco Nacional de Bioseguridad que incluya instrumentos jurídicos, sistemas administrativos, procedimientos de evaluación de riesgos y sistemas de participación e información pública;
- Realización de talleres regionales orientados a fomentar la comprensión del Protocolo de Cartagena e impartir conocimientos respecto de sus implicancias para fines de evaluación de riesgos y toma de decisiones a nivel nacional;
- Realización de talleres subregionales orientados a fortalecer las capacidades, las oportunidades de colaboración multipaís, los mecanismos de intercambio de experiencias en torno a evaluación y gestión de riesgos, la coordinación de tareas de fortalecimiento de capacidades y la asociatividad orientada a compartir enseñanzas y experiencias.

El rango de los recursos asignados a proyectos de desarrollo de un Marco Nacional de Bioseguridad en cada país se situó entre US\$91.500 y US\$220.000.

La mayoría de los países, con algunas excepciones, aportaron del orden del 50% del presupuesto del FMAM en fondos de contrapartida. Dichos aportes se situaron entre US\$18.000 y US\$244.000. El promedio mundial fue de US\$145.184, en tanto que el promedio mundial de cofinanciamiento fue de US\$74.762 (52%).

3.2 Implementación de Marcos nacionales de bioseguridad

Durante el 2001 el FMAM financió 12 proyectos demostrativos especiales (ver Cuadro 3.2). Cada proyecto tuvo un plazo de unos tres años y se entregaron recursos que fluctuaron entre los US\$500.000 y US\$1 millón.

Cuadro 3.2: Países que implementan marcos nacionales de bioseguridad, por organismo de ejecución

Organismo de ejecución	Países que implementan marcos nacionales de bioseguridad
PNUD	Malasia, México
PNUMA	Bulgaria, Camerún, China, Cuba, Kenia, Namibia, Polonia, Uganda
Banco Mundial	Colombia, India

La totalidad de los participantes en los proyectos del PNUMA son países que habían realizado previamente una etapa piloto. A la etapa de implementación se agregaron cuatro países sin previa participación en actividades de bioseguridad con patrocinio del FMAM. Éstos fueron Malasia y México, con recursos del PNUD, e India y Colombia, con apoyo del Banco Mundial. Estos cuatro proyectos de implementación de marcos nacionales de bioseguridad fueron los únicos componentes de las actividades de bioseguridad con patrocinio del FMAM no implementadas por el PNUMA.

3.3 Fortalecimiento de capacidades para la participación en el Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad

En el período de sesiones de noviembre del 2003 y 2005, el Consejo del FMAM asignó US\$13.5 millones a través del PNUMA para ayudar a 139 países a participar en el Centro de Información sobre Bioseguridad del Protocolo de Cartagena. El portal web del Centro es administrado por la Secretaría del CDB, pero los contenidos nacionales son elaborados por cada país. Sus objetivos se complementan con los objetivos generales del programa de bioseguridad, pero apuntan más específicamente a desarrollar recursos humanos y técnicos estratégicos que permitan establecer la infraestructura necesaria para acceder de forma expeditiva a información científica, técnica, ambiental y jurídica sobre OVM que permita ofrecer una adecuada protección para fines del transporte, manipulación y uso de los mismos.

4. Modalidades de apoyo del FMAM

4.1 Proyecto de desarrollo de marcos

En el primer módulo del portafolio de herramientas de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad elaborado por el PNUMA (Fase 0, Inicio del proyecto), entregado a prácticamente todos los países al momento de poner en marcha sus respectivos proyectos, se precisaban los principios clave e implicancias operativas y de gestión de los proyectos de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad. Además de garantizar la seguridad y de fortalecer capacidades profesionales e institucionales, los documentos programáticos del PNUMA enfatizaban también la necesidad de mantener las capacidades, fomentar la participación de las partes interesadas y permitir que los países puedan adoptar una decisión informada sobre la importación y uso de OVM. El portafolio de herramientas contempla la designación de un Organismo Ejecutor Nacional como órgano legal a cargo de la ejecución del proyecto nacional, el que luego debe establecer un Comité Nacional de Coordinación que asesore y guíe la elaboración del Marco nacional. En los países evaluados, dicho Comité tenía entre 7 y hasta más de 25 integrantes. Un Comité Nacional de Coordinación tipo integra a representantes de los ministerios de agricultura, medio ambiente, comercio, relaciones exteriores, economía, planificación, salud, educación, transporte y justicia, a los que se suman representantes de diversos servicios y organismos subordinados, tales como aduanas. Por lo general se incluye también a uno o dos representantes del mundo académico, del sector biotecnológico, de organismo no gubernamental (ONG) de consumidores y del gremio agrícola, y en unos pocos casos a ONG de activistas. Los Comités desempeñan un papel fundamental: alcanzar una visión conjunta del camino a seguir como país, asesorar en

los ámbitos profesional y de diseño de políticas, servir como foro de discusión, movilizar datos, aprobar planes de trabajo, garantizar el flujo de información y aprobar diversos informes y, por supuesto, el marco nacional definitivo.

Los Comités son parte fundamental de la organización nacional y garantizan al menos un cierto nivel de participación y aceptación del proyecto por parte de los actores clave del país, proporcionando además un visto bueno relativamente amplio para el marco de bioseguridad, especialmente por parte de organismos de estado. Como se señala más detalladamente en el Capítulo 6, en la representatividad de los Comités Nacionales, en las competencias de sus integrantes y en la periodicidad de sus reuniones existen apreciables diferencias.

Los Coordinadores Nacionales de Proyectos fueron seleccionados por el Organismo Ejecutor Nacional en consulta con el PNUMA. A los Coordinadores les tocó un rol cohesivo fundamental en las complejas estructuras de coordinación y cooperación, aglutinando además a un gran número de participantes de dentro y fuera del aparato de estado. Los Coordinadores cumplieron un papel clave en la ejecución del proyecto de desarrollo. Su labor fue por lo general difícil, considerando la novedad, complejidad, plazos ajustados y alcances políticos de los temas en cuestión, más un entorno caracterizado por frecuentes contiendas de competencia entre ministerios.

El horizonte de tiempo propuesto para el proyecto de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad fue de 18 meses, con tres etapas de seis meses cada una. Durante la primera etapa, los países debían hacer un inventario y catastro de los usos actuales de la biotecnología, del marco jurídico

y regulatorio y de los potenciales mecanismos de cooperación y armonización de sistemas de evaluación y gestión de riesgos a nivel regional o subregional. La segunda etapa contemplaba un análisis detallado del inventario y catastro realizados, el desarrollo de bancos de datos nacionales y la planificación e implementación de campañas de sensibilización y de participación de interesados de dentro y fuera de los organismos públicos. La última etapa consideraba la elaboración de propuestas de política nacional, instrumentos jurídicos, pautas y mecanismos de evaluación de riesgos y la publicación del informe final sobre marcos nacionales de bioseguridad y de los respectivos inventarios y directrices.

Nuestra evaluación detectó algunas debilidades de fondo en el método y diseño del proyecto de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad. En primer lugar, el plazo fue demasiado breve. En los países que ya concluyeron sus respectivos proyectos, el horizonte de tiempo promedio fue de 28 meses. Se estima que los demás requerirán de un plazo aún mayor, incluso después de restringir los alcances de uno de los indicadores clave.

El portafolio de herramientas del PNUMA proponía un organigrama para facilitar la gestión de los alcances y calendarización del Marco Nacional de Bioseguridad (ver Fig. 4.1).

Al 31 de agosto del 2005 se habían elaborado 45 proyectos, con una duración promedio de 28.4 meses. Visto desde una perspectiva regional, los proyectos en África son los que más tiempo tomaron, con un promedio de 32 meses. América Latina y el Caribe son los que menos tiempo demoraron, con un promedio de 24 meses, aunque en la región sólo hubo dos proyectos terminados.

4.2 Proyectos de implementación de marcos nacionales de bioseguridad

La implementación de marcos nacionales de bioseguridad contempló una serie de 12 intervenciones nacionales elaboradas cada una por separado. De éstas, ocho fueron ejecutadas y administradas por el PNUMA como seguimiento

a la etapa piloto. El Banco Mundial y el PNUD ejecutaron cada uno dos proyectos en países que no participaron en la etapa piloto pero que sí contaban con alguna experiencia con OVM.

En el caso del PNUMA, los proyectos de implementación de marcos nacionales de bioseguridad recibieron de los coordinadores una asistencia administrativa y en recursos más directa que la prestada a los proyectos de desarrollo. Los proyectos del PNUD y del Banco Mundial, por su parte, procedieron de manera muy distinta. En los dos países a su cargo que implementaban marcos nacionales, el PNUD se limitó a proporcionar supervisión administrativa. En contraste con ello, el Banco Mundial entregó supervisión administrativa y además asistencia técnica, incluyendo el envío de expertos en los períodos inicial e intermedio para tratar temas y decisiones importantes.

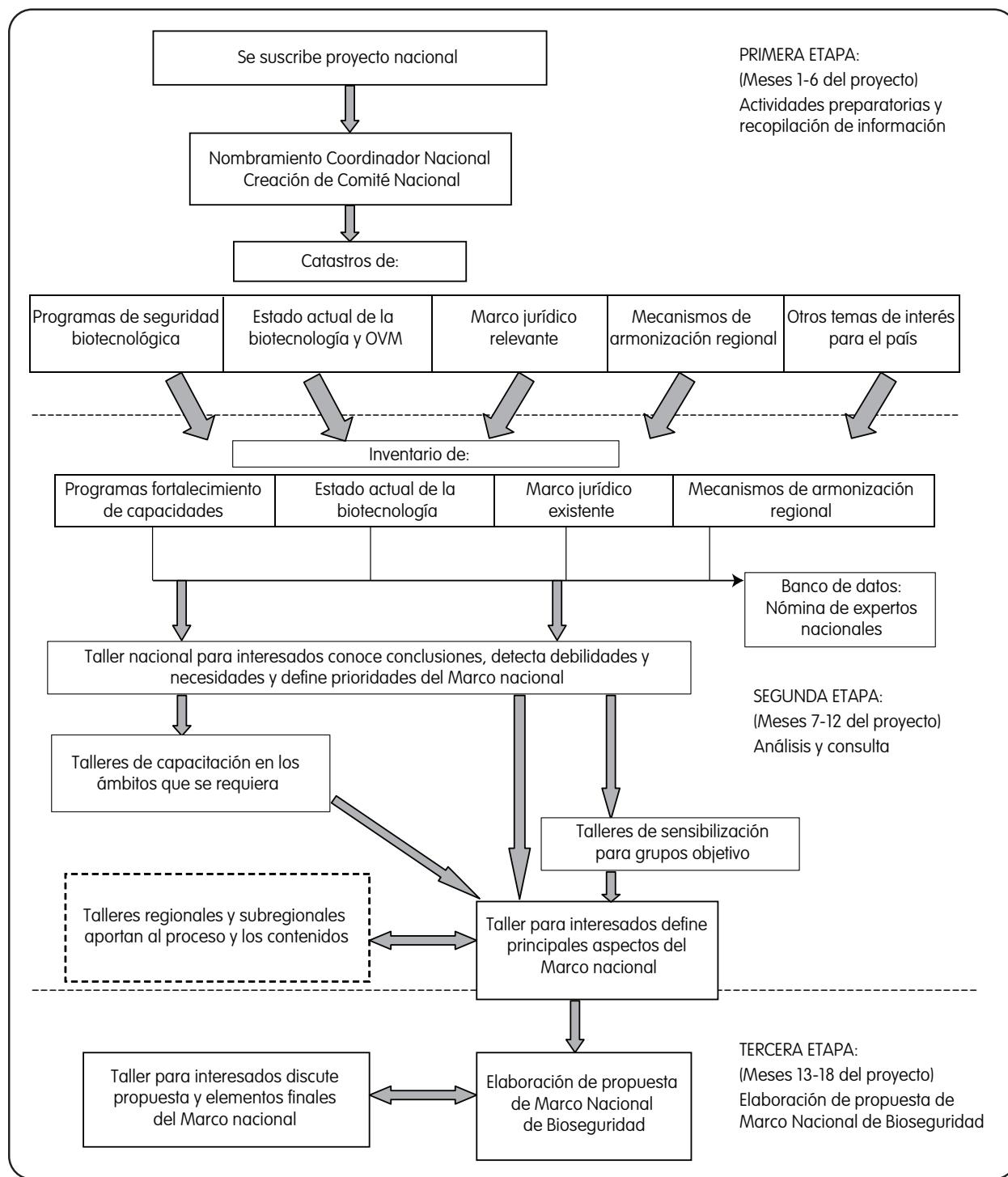
4.3 Comisiones de agencia

Aun cuando la comisión de agencia habitual es del 9%, la Secretaría del FMAM convino en reducirla al 3% para los cien primeros países en desarrollar marcos nacionales de bioseguridad. Además de esta comisión, el presupuesto del proyecto incluía la remuneración y gastos de traslado de cuatro coordinadores regionales. Esto indica que los recursos aportados por el PNUMA para la implementación y ejecución de proyectos se situaron en alrededor del 17% del costo total. En un proyecto de desarrollo normal esto habría sido sumamente generoso, pero en este caso puede haber sido insuficiente si se consideran la novedad del tema, la magnitud y escala de los objetivos, la falta de consenso en los aspectos científicos, la dispersión geográfica y la gran diversidad de opiniones entre los países –y especialmente entre las ONG– invitadas a participar.

Cada coordinador regional contratado por el PNUMA tuvo a su cargo la gestión y supervisión de un gran número de proyectos. Uno de ellos llegó a tener a su cargo proyectos en 39 países, si bien no en todos al mismo tiempo.

A los 30 proyectos adicionales se les aplicó la comisión de agencia habitual del 9%.

Figura 4.1: Propuesta de organigrama para el desarrollo de un Marco Nacional de Bioseguridad



Source: PNUMA.

El Cuadro 4.1 muestra los montos en dólares administrados por cada Organismo de ejecución y la comisión aplicada por concepto de gastos administrativos y de supervisión de los respectivos proyectos.

Cuadro 4.1: Asignaciones presupuestarias totales en virtud de la Estrategia inicial del FMAM

Organismo de ejecución	Total FMAM (millones de US\$)	Comisión total (millones de US\$)	Porcentaje
PNUD	2.4	0.4	16
PNUMA	55.0	3.4	6 ^a
Banco Mundial	2.0	0.3	15
Total	59.4	4.1	7 ^b

Nota: Estos porcentajes incluyen solamente la comisión de agencia oficial. En el caso del PNUMA, no incluye otros recursos adicionales acordados.

- a. El PNUMA recibió además compensación por los cargos de cuatro coordinadores regionales.
- b. Sin ajustar, para dar cuenta de los cuatro coordinadores regionales mencionados.

4.4 Ventajas comparativas de los organismos de ejecución

Si bien el PNUMA, el PNUD y el Banco Mundial llevan a cabo proyectos de bioseguridad del FMAM, la mayor cartera la ostenta el PNUMA, organismo cuya oficina de proyectos en Ginebra cuenta con considerables capacidades y tiene dos coordinadores regionales en África y otros dos de nivel subregional en las regiones del Pacífico y América Latina. Aun cuando el PNUMA posee una notable experi-

encia profesional en muchos aspectos relacionados con la bioseguridad, sus capacidades jurídicas son aún deficitarias. En contraste con lo anterior, en las carteras del Banco Mundial y del PNUD el tema de la bioseguridad ha desempeñado un papel muy pequeño, de modo que no han tenido oportunidad de desarrollar una experiencia equivalente. Algunos países han hecho ver la utilidad de que el organismo de ejecución tenga presencia en el país, lo que en general no es el caso del PNUMA.

El Banco Mundial hace ver las ventajas comparativas que surgen de su dilatada labor en el campo de la agricultura y la investigación agrícola. Respecto de su presencia en el país, a pesar de que el Banco cuenta con una importante oficina en la India, su personal en Nueva Delhi ha tenido muy poca vinculación directa con el proyecto de implementación de bioseguridad, el que se dirige directamente desde la sede central de Washington, DC. En este sentido, entonces, las ventajas de contar con una presencia en el país son relativamente menores.

El PNUD se ha limitado a cumplir un papel de supervisión administrativa, recurriendo para la asistencia técnica al equipo del PNUMA. El PNUD decidió a nivel central no desarrollar una fuerte capacidad técnica al estilo del PNUMA, optando en su lugar por asumir un papel más modesto dentro del programa de bioseguridad del FMAM. Al contar con una estructura muy descentralizada posee una fuerte presencia a nivel local, lo cual ha sido de provecho para el PNUMA en algunos países.

5. Colaboración, armonización y coordinación regional

El Protocolo de Cartagena alienta e incentiva la cooperación, coordinación y armonización regional en temas de bioseguridad. Ello es fundamental para el logro de los objetivos generales del Protocolo respecto del control de los movimientos transfronterizos de OVM, especialmente si se considera que muchos países no poseen la capacidad técnica y económica para desarrollar, dotar de personal y operar toda la gama de instituciones administrativas que generalmente se estiman necesarias para dar pleno cumplimiento al Protocolo.

5.1 Talleres regionales y subregionales

El objetivo de los talleres regionales y subregionales era 1) Ser un medio eficaz de comunicación, transmisión de conocimientos e intercambio de experiencias entre un amplio número de participantes en los distintos países; y 2) Fomentar la colaboración regional y subregional y la armonización de instrumentos científicos, jurídicos y regulatorios, con vistas a hacer un aporte a la gestión eficaz del transporte transfronterizo de OVM.

Talleres: Organización y productos

Se efectuó un total de 16 talleres regionales y subregionales divididos en tres series (ver Cuadro 5.1), con la participación de más de 800 personas. Algunas, generalmente representantes de Organismos Ejecutores Nacionales y Coordinadores Nacionales de Proyectos, asistieron a más de un taller. Los comentarios recogidos por el equipo de evaluación durante las visitas en el terreno, entrevistas telefónicas y análisis de Marcos nacionales de bioseguridad parecen indicar que prácticamente todos los países participantes en el proyecto pudieron asistir al menos a un taller.

La primera serie de cuatro talleres regionales estuvo orientada a hacer una introducción general al Protocolo de Cartagena, al proyecto de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad y a los principales elementos del trabajo de preparación de un Marco Nacional de Bioseguridad. La segunda serie de seis talleres se realizó a nivel subregional y se orientó a explicar sistemas y metodologías de evaluación de riesgo y participación ciudadana. Estos talleres permitieron además el intercambio de prácticas, experiencias y enseñanzas entre los países de cada subregión.

Cuadro 5.1: Talleres regionales y subregionales

Primera Serie (Talleres regionales)

Nairobi, Kenya: del 16 al 19 de enero de 2002
Nitra, República Eslovaca: del 5 al 7 de febrero de 2002
Beijing, China: del 4 al 8 de marzo de 2002
Buenos Aires, Argentina: del 8 al 10 de mayo de 2002

Segunda Serie (Talleres subregionales)

Windhoek, Namibia: del 12 al 15 de noviembre de 2002
Ciudad de México: del 10 al 13 de diciembre de 2002
Kuala Lumpur, Malasia: del 21 al 24 de enero de 2003
Nadi, Fiji: del 18 al 22 de febrero de 2003
Vilnius, Lituania: del 27 al 30 de mayo de 2003
Dakar, Senegal: del 22 al 25 de abril de 2003

Tercera Serie (Talleres subregionales)

Shiraz, República Islámica de Irán: del 19 al 22 de octubre de 2003
Santiago de Chile: del 25 al 28 de noviembre de 2003
Antalya, Turquía: del 9 al 12 de diciembre de 2003
Dar-es-Salaam, Tanzania: del 9 al 12 de marzo de 2004
Uagadugú, Burkina Faso: del 20 al 23 de abril de 2004
Puerto España, Trinidad-Tobago: del 11 al 14 de mayo de 2004

El objetivo de la tercera serie de seis talleres fue permitir que los participantes conocieran los distintos regímenes regulatorios y sistemas administrativos relativos a la bioseguridad, así como los requisitos de orden jurídico y administrativo del Protocolo de Cartagena y el potencial para la colaboración y armonización regional o subregional.

Productos

Tanto la evaluación posterior realizada por el PNUMA como los comentarios recibidos por el equipo de evaluación indican que los talleres tuvieron buena acogida entre los participantes, en especial aquellos provenientes de países donde el proyecto aún no comenzaba, quienes los consideraron “muy útiles”. Los talleres les permitieron informarse adecuadamente sobre cómo acometer el proceso de marcos nacionales de bioseguridad y generar una propuesta de bioseguridad aceptable.

Otro aspecto importante de los talleres fue que facilitaron el trabajo asociativo y el intercambio de información. Muchos participantes manifestaron que este objetivo se logró plenamente y lo valoraron como uno de los productos clave de los talleres. Estas actividades permitieron además sensibilizar y educar a los participantes respecto de OVM y bioseguridad.

Desafíos del sistema de talleres

A pesar de los favorables comentarios expresados por los asistentes, no queda claro si los talleres fueron en realidad el método más efectivo para potenciar la amplia cooperación regional que plantean la Estrategia del FMAM y el documento base del Proyecto de desarrollo de marcos. Los recursos presupuestarios sólo permitieron la asistencia de unas pocas personas por país; es más, su corta duración (no más de tres o cuatro días) no permitió profundizar en temas como la colaboración y armonización regional y el desarrollo de metodologías regionales de implementación de la bioseguridad. Ello no es de extrañar, considerando los recursos disponibles y el bajo nivel de sensibilización, conocimiento y capacidad inicial en la mayoría de los países.

Tampoco queda clara la transferencia de conocimientos que pueda haberse producido una vez que los participantes retornaron a sus países. En la mayoría de los talleres se contó con no más de cuatro personas por país, lo cual limita los efectos positivos a nivel local.

Otro de los desafíos es la retención de capacidades. Los asistentes a talleres no siempre se mantienen en el mismo cargo a nivel de gobierno, o incluso pueden llegar a emigrar en busca de oportunidades. El PNUMA entiende que éste es uno de los desafíos permanentes que enfrenta el proyecto e incentiva a los países a mantener a los Coordinadores Nacionales de Proyectos en sus puestos una vez culminado el proyecto.

5.2 Cooperación regional

El proyecto de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad se fijó la meta de contribuir a potenciar la interacción regional y subregional. En particular, se planteó:

- Establecer sistemas de evaluación y gestión de riesgos y auditoría de los mismos conforme a las necesidades nacionales, regionales y subregionales; y
- Crear mecanismos adecuados para el intercambio de evaluaciones científicas a nivel subregional, sin dejar de lado la toma de decisiones a nivel nacional cuando sea necesario.

Estas iniciativas tendrían que haber recibido recursos equivalentes a US\$15.000 por país, pero no está claro hasta dónde este aporte fue efectivamente considerado en los subproyectos. Las actividades regionales no estaban incluidas en el plan de trabajo. Si bien el PNUMA originalmente las había agregado a la planificación junto con las actividades de desarrollo de contenidos curriculares, la Secretaría del FMAM finalmente optó por no financiarlas.

Logros en la cooperación entre países

Las actividades bilaterales o regionales directas se contemplaron en el proyecto bajo distintas formas. Todos los países

que acceden a la Unión Europea armonizan sus normas en conformidad, lo cual no necesariamente significa que los países que aún no acceden a la Unión Europea estén colaborando y en comunicación con otros.

Los países enfrentan múltiples desafíos a la hora de abordar la cooperación y colaboración regional en temas de bioseguridad. El diálogo entre países en este ámbito es difícil en el mejor de los casos, especialmente considerando el carácter preliminar de las políticas nacionales en la inmensa mayoría de los países evaluados.

Cooperación a través de organismos regionales

La Estrategia Inicial del FMAM llama al proyecto de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad a estudiar y ampliar las posibilidades de cooperación a través de los organismos regionales, tanto para intercambiar información y enseñanzas como para repartir el costo de crear un sistema operativo nacional en cada país. La cooperación regional puede ser un factor especialmente importante en regiones de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, tales como el Caribe y el Pacífico. Si bien muchos de estos países se manifiestan preocupados por los potenciales efectos de los OVM sobre ecosistemas frágiles y aislados, las limitadas capacidades de algunos países hacen muy difícil que puedan establecer y mantener por sí solos un sistema regulatorio de la bioseguridad. El que estos Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y otros países en situación similar puedan implementar eficazmente el Protocolo de Cartagena dependerá de su capacidad de resolver de forma colectiva y asociativa sus lagunas en materia de recursos humanos y conocimientos especializados.

Se han hecho enormes esfuerzos para estudiar la posibilidad de una mayor colaboración regional bajo los auspicios de organismos subregionales en el Caribe, el Pacífico, India y Bangladesh, Asia Central, Asia Occidental, África Occidental, África del Sur y América Latina. Sin embargo, estas iniciativas han provenido en general de instituciones o personas ligadas al quehacer científico y no han generado compromisos formales a nivel de país.

5.3 Coordinación con otras organizaciones bilaterales y multilaterales

El tercer objetivo de la estrategia inicial del FMAM en apoyo al Protocolo de Cartagena es

...promover la identificación, colaboración y coordinación con otras organizaciones bilaterales y multilaterales para ayudar a desarrollar la capacidad de llevar adelante los objetivos del Protocolo y determinar la mejor forma de aprovechar la colaboración con dichas organizaciones.

Conforme a una solicitud del Comité Intergubernamental para el Protocolo de Cartagena, en diciembre del 2000 se realizó una primera reunión de coordinación en la cual se acordó que la Secretaría del CDB establecería un banco de datos para el fortalecimiento de capacidades en el ámbito de la bioseguridad, proceso que ya está terminado y se encuentra disponible en el Centro de Intercambio de Información. Aparte de haberse recibido información de agencias y organismos que llevan adelante o respaldan proyectos de fortalecimiento de capacidades, cerca de 50 países han entregado información respecto de sus propias necesidades en tal sentido.

La Secretaría del CDB ha realizado además dos reuniones de coordinación (2004 y 2005) entre gobiernos y organizaciones que implementan o financian actividades de desarrollo de capacidades en bioseguridad. En estos encuentros se han abordado temas tales como los lineamientos y procedimientos operativos para la coordinación de actividades de bioseguridad, los que fueron posteriormente aprobados por la CDP-RDP 2. Se efectuarán otras reuniones de coordinación según sea necesario, al menos una vez al año. En preparación para el siguiente encuentro y la CDP-RDP 3, la Secretaría del CDB llevará a cabo un completo estudio y posible revisión del plan de acción para el fortalecimiento de capacidades.

Un estudio que actualmente realiza la Universidad de Naciones Unidas indica que entre 1999 y junio de 2005 los países en vía de desarrollo o con economías en transición habían recibido un total de US\$157 millones en recursos

para proyectos de bioseguridad, de los cuales cerca de un 55% provino del FMAM y de fondos de contrapartida de los gobiernos. El resto fue aportado por unos 16 organismos bilaterales y multilaterales.

Tal como lo señala la Estrategia del FMAM, la coordinación y colaboración con otros proyectos bilaterales y multilaterales es fundamental, dado que de lo contrario se corre el riesgo de fomentar prioridades subnacionales contrapuestas o de generar confusión o malos entendidos respecto del papel de cada proyecto dentro de la estrategia nacional. En este marco, coordinación y colaboración quieren decir mucho más que intercambiar información respecto de las respectivas actividades. El FMAM todavía no ha asumido un papel lo suficientemente activo en fomentar la colaboración y cooperación con los organismos que colaboran en la implementación del Protocolo.

5.4 Conclusiones

Los talleres regionales y subregionales representaron una valiosa oportunidad para la asociatividad y el intercambio informal de información. Para alcanzar el nivel de actividad que plantean la Estrategia del FMAM y el documento del proyecto de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad, los esfuerzos destinados a lograr una verdadera colaboración y armonización bilateral y multilateral entre instituciones y altos funcionarios nacionales requerirán de plazos más largos y mayores recursos.

Las limitaciones de los talleres regionales se constataron en la evaluación que se llevó a cabo a mitad del proyecto de

desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad realizada en el 2003, la cual señalaba: “Los recursos y eventos programados son insuficientes para atender la fuerte demanda y potencial que se observan en el ámbito de la cooperación subregional, y menos aún para una capacitación a fondo”.

En términos de colaboración y cooperación regional, las subregiones se encuentran en distintas etapas de desarrollo y para crear mecanismos eficaces necesitan distintos tipos de asistencia. Siendo factible entregar a todas las regiones tipos homogéneos de asistencia técnica o en otros ámbitos, lo más probable es que el modelo uniforme no sea el más eficaz para dar cuenta de los temas de cooperación, colaboración y armonización en todas las regiones. Las actividades de fortalecimiento de capacidades –tales como los talleres regionales– son más eficaces cuando apuntan a grupos de actores con niveles similares de capacidad y competencia técnica.

Si bien es cierto que a nivel regional se están realizando actividades en torno a la bioseguridad, se trata de un ámbito en el cual más adelante se podrán lograr avances mucho más notorios. Son numerosas las organizaciones y acuerdos multipaís que pueden desempeñar un papel importante como facilitadores de actividades regionales, mientras que pueden lograrse importantes sinergias al integrar medidas de bioseguridad directamente en los nuevos programas de fomento de la investigación en biotecnología.

La coordinación entre donantes a escala mundial ha sido escasa; los objetivos de la Estrategia del FMAM en este sentido no se han logrado.

6. Sensibilización, participación ciudadana e intervención de partes interesadas

6.1 Sensibilización y participación ciudadana

Prácticamente en todos los países visitados (y en los preinformes sobre marcos nacionales de bioseguridad analizados) se dió parte de la necesidad permanente de educar al público respecto de temas de bioseguridad. En muchos casos, la falta de conciencia de estos temas se extendía a parlamentarios, funcionarios de gobierno a cargo, e incluso académicos.

Respecto del tipo de sensibilización que se necesita, existen diferentes opiniones. Muchos Coordinadores Nacionales e integrantes de Comités Nacionales señalaron simplemente la necesidad de ampliar la percepción política y la conciencia pública respecto de los OVM. Otros, en tanto, plantearon la necesidad de mejorar los niveles de aceptación en los consumidores. En otros casos, las necesidades se plantearon en términos de poner de relieve el carácter activista de diversos grupos de interés, desde los que advierten sobre los posibles peligros que representan los OVM hasta los que proponen una mejor comprensión de sus ventajas.

Casi todos los proyectos realizaron talleres, actividad que a menudo demandó un despliegue de recursos humanos demasiado grande para los limitados recursos existentes (unos US\$15.000 por proyecto). La mayor parte de estas actividades de sensibilización estuvo orientada a funcionarios de gobierno, grupos de interés y público en general. En la mayoría de los subproyectos nacionales estas actividades se efectuaron en la capital, y sólo en algunos casos se hicieron esfuerzos por llegar al menos a los principales centros provinciales. En varios casos se elaboraron materiales audiovisuales, carpetas informativas y otros productos de sensibilización.

La participación ciudadana eficaz comprende el acceso público a la información, procesos resolutivos transparentes por parte de autoridades y agencias y una acción ciudadana activa, incluyendo la oportunidad de participar directamente en el proceso resolutivo. La participación ciudadana se distingue de la mayoría de los numerosos requisitos del Protocolo por el hecho de ser además uno de los objetivos expresamente señalado en los proyectos de desarrollo de Marcos nacionales de bioseguridad. La Estrategia del FMAM hace hincapié sobre esta exigencia, señalando que los proyectos deberán

potenciar la participación ciudadana en temas relativos a la diseminación de organismos vivos modificados a fin de fomentar un debate informado y garantizar que donde se permita el uso de la biotecnología moderna, ello se haga de forma abierta y transparente" (FMAM 2000, Párr. 17, letra v)

El proyecto de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad incorpora el concepto de participación de dos formas fundamentales: participación en el trabajo de los subproyectos nacionales y disposiciones y procedimientos que permiten materializar los requisitos de participación ciudadana que plantea el Protocolo de Cartagena.

Al abordar el tema de la participación en las entrevistas por país, el equipo de evaluación constató que los objetivos de participación ciudadana se habían logrado sólo en parte (ver Cuadro 6.1).

Cuadro 6.1: Nivel de participación ciudadana

Participación	Participación ciudadana		
	Alta	Media	Baja
Proyectos de desarrollo (12)	2	5	5
Proyectos de implementación (6)	1	3	2

Aunque una abrumadora mayoría de países haya cumplido efectivamente con los requisitos del proyecto (establecer un Comité Nacional de Coordinación, realizar talleres sustanciosos, buscar comentarios en documentación relevante), el impacto participativo real de estos elementos estructurales fue inferior al que los autores del proyecto esperaban. Por ejemplo, se constató una falta de representatividad en los Comités Nacionales de Coordinación (o en el comité directivo de implementación del proyecto) y prácticas sistemáticas de limitación de la participación de interesados en ciertas áreas.

6.2 Participación de las partes interesadas en los Comités Nacionales de Coordinación

Una de las principales funciones de un Comité Nacional de Coordinación es representar a las principales instancias gubernamentales y no gubernamentales involucradas y velar por que los informes sobre marcos nacionales de bioseguridad y demás documentos, entre ellos las leyes, reflejen adecuadamente los aportes de todos los sectores gubernamentales y no gubernamentales involucrados.

Nuestra evaluación analizó la composición de los Comités Nacionales de Coordinación, asignando una calificación general en base al cumplimiento de las pautas de conformación de los mismos y otorgando especial atención a la inclusión de las instancias de gobierno y organismos no gubernamentales más relevantes. Esta evaluación se resume a continuación en el Cuadro 6.2. La mayor parte de las calificaciones son altas o bajas, con pocas en el nivel medio. En la mayoría de los casos, la composición de los Comités se estimó equilibrada. En un pequeño grupo de casos especialmente notables, el Comité Nacional de Coordinación permitió cristalizar procesos muy dinámicos de participación de actores interesados.

Cuadro 6.2: Representatividad de Comités Nacionales de Coordinación

Representatividad del Comité Nacional	Representatividad del Comité Nacional		
	Alta	Media	Baja
<i>Entrevistas en el terreno</i>			
Proyectos de desarrollo (7)	3	0	4
Proyectos de implementación (2)	1	0	1
<i>Entrevistas telefónicas</i>			
Proyectos de desarrollo (5)	2	3	0
Proyectos de implementación (2)	0	0	2
	Buena		Escasa
Análisis de la documentación (sólo proyectos de desarrollo)	13		13

Nota: Se muestran solamente los resultados de proyectos del PNUMA evaluados en el presente estudio.

En tanto, en los proyectos de implementación administrados por el Banco Mundial y el PNUD se constataron amplias diferencias.

En algunos países, la inclusión de menos ministerios en el Comité Nacional podría estar indicando falta de capacidades adecuadas en el país en cuestión. Sin embargo, es extraña la aparente ausencia de representación, en algunos casos, de los ministerios de salud, agricultura y comercio. En ciertos países, puede ser poco realista esperar que todos los ministerios involucrados colaboren eficazmente. No es raro que los ministerios deban competir por recursos, y la cooperación no es precisamente una de sus principales prioridades. Abrir las puertas a la sociedad civil también puede poner en tela de juicio los consensos; en algunos casos, las ONG con posturas intransigentes han sido excluidas del proceso.

La evaluación analizó los productos reales del proyecto respecto de la participación en las instancias de conducción de la bioseguridad, constatando que 28 de los 38 Marcos nacionales de bioseguridad terminados incluían detallados

requisitos de participación ciudadana para el país, mientras que varios otros contenían medidas específicas que trataban sólo en parte de la participación.

6.3 Conclusiones

La gestión del proyecto en cuanto a los mandatos de sensibilización y participación ciudadana ha tenido resultados disímiles. Pocos son los países que alcanzaron una alta calificación en este ámbito, tanto respecto de las operaciones del proyecto como en el desarrollo de mecanismos de participación para la puesta en práctica de la legislación sobre bioseguridad.

Teniendo en cuenta la escasez de recursos para actividades de sensibilización y la magnitud de las necesidades en cada país,

no es de extrañar que los resultados sean un tanto exiguos. En cuanto a la sensibilización y participación ciudadana, se observa que los proyectos de desarrollo podrían haber estado mejor adaptados a las necesidades de cada país.

Lograr la cooperación entre múltiples partes interesadas en una esfera tan polémica como la bioseguridad es un proceso que no ha estado exento de dificultades. No obstante, el fuerte compromiso que tanto el Protocolo como el FMAM han demostrado parece haber suscitado un mayor reconocimiento de su importancia. Cabe destacar que la mayoría de los informes sobre marcos nacionales terminados han llevado estos temas a su conclusión lógica, estableciendo marcos institucionales y proponiendo medidas específicas para su implementación.

7. Fortalecimiento de capacidades en evaluación y gestión de riesgos

El fortalecimiento de capacidades se considera uno de los principales elementos de una implementación eficaz y eficiente del Protocolo de Cartagena en países en desarrollo o con economías en transición. En un tema complejo como la bioseguridad, el fortalecimiento de capacidades involucra la transferencia de conocimientos especializados y capacitación en ámbitos científicos relativos a la seguridad biotecnológica y al uso de técnicas de evaluación y gestión de riesgos.

Los proyectos de desarrollo e implementación de Marcos nacionales de bioseguridad abordan distintos aspectos de la función de fortalecimiento de capacidades de distintas maneras:

- Los proyectos de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad se proponían detectar lagunas respecto de la capacidad de elaborar documentos jurídicos, sistemas administrativos, procedimientos de evaluación de riesgos y sistemas de participación ciudadana. Todos los países que desarrollan estos proyectos y que fueron visitados por el equipo de evaluación consideraron que el apoyo del FMAM a la determinación de capacidades era de nivel medio a bajo, distinguiéndolo sin embargo del apoyo para actividades concretas de fortalecimiento de capacidades, lo que recibió una mejor apreciación.
- Los proyectos de implementación, en tanto, presuponían la existencia previa de ciertas capacidades básicas y por tanto fueron más selectivos en el fortalecimiento de aspectos específicos de la capacidad de los recursos humanos y en el establecimiento de cierta infraestruc-

tura básica, tales como los laboratorios y bancos de datos necesarios para participar en el Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad.

7.1 Evaluación de riesgos en proyectos de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad

ADurante la etapa de desarrollo del Marco Nacional de Bioseguridad, no estaba previsto que los subproyectos nacionales se abocaran a dispensar una capacitación a fondo en evaluación y gestión de riesgos, dado que ésta sería una de las prioridades de la posterior etapa de implementación. Asimismo, muchos proyectos en etapa de desarrollo no estaban aún en condiciones de elaborar y adoptar directrices y procedimientos específicos de evaluación de riesgos, dado que primero era preciso elaborar la legislación de base en materia de bioseguridad. Pese a ello, varios países decidieron acometer esta labor, y aparentemente todos discutieron el tema. A juzgar por los comentarios de los equipos técnicos en los países visitados o entrevistados por teléfono, pareciera ser que el proyecto no fue de gran utilidad en términos de dar ejemplos de evaluación y gestión de riesgos, algo que varios países esperaban.

La mayoría de los países ha estudiado la posibilidad de establecer un comité nacional de evaluación de riesgos. En general, el mecanismo de evaluación de riesgos adopta la forma de un comité de expertos o comité nacional de bioseguridad multipartito, a veces con subcomisiones técnicas especializadas que evalúan productos específicos.

Aunque la conformación de comités nacionales de bioseguridad en países con bajas cotas de base puede convertirse en un proceso bastante arduo en términos de financiamiento y recursos humanos, no parece que se hayan considerado alternativas en los proyectos de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad. El apoyo del FMAM al proyecto de desarrollo no se proponía fortalecer la capacidad de emprender la implementación ulterior de sistemas de evaluación de riesgos.

Tal y como existen a la fecha, prácticamente todas las implementaciones nacionales de sistemas de evaluación y gestión de riesgos requieren la creación o reestructuración de comités de expertos. La lógica indica que el análisis de los diagnósticos de capacidades en el ámbito de la evaluación de riesgos (las que varían notoriamente de un país a otro) debiera haber sido uno de los principales insumos de la definición de este elemento en los marcos nacionales de bioseguridad.

El proyecto también contemplaba el trabajo asociativo, lo cual, entre otras cosas, necesitaba la creación de una nómina de expertos. Esta tarea fue asumida por 17 (50%) de los 34 proyectos que completaron este aspecto de los marcos nacionales de bioseguridad, aunque el análisis de las nóminas arroja que éstas no siempre fueron elaboradas de forma sistemática o sujetas a criterios evaluativos o a una homologación inter pares.

7.2 Evaluación de riesgos en proyectos de implementación de marcos nacionales de bioseguridad

Nuestra evaluación demuestra que al menos India, México, Cuba y China poseen una alta capacidad técnica en el ámbito de la biotecnología y de la bioseguridad así como experiencia en la introducción de OVM tanto de forma experimental como en contextos agrícolas amplios. Colombia, Bulgaria, Polonia y Kenya poseen algún grado de experiencia en la introducción experimental de OVM, mientras que Uganda, Camerún y Namibia no poseen ninguna. En países de poca experiencia, los sistemas de evaluación y gestión de riesgos creados en el proyecto aún no han sido llevados a la práctica ni probados en situaciones reales.

7.3 Fortalecimiento de capacidades en gestión de riesgos

Una pregunta importante que se planteó en diversos momentos de la evaluación fue la integración de la gestión de riesgos biotecnológicos a otras medidas de gestión de riesgos relativas a cultivos y especies vegetales y animales introducidas. Mucho antes de que el tema de los OVM adquiriera notoriedad pública, la introducción comercial de especies creadas por medios convencionales (híbridos y cruzas) o provenientes de otras regiones (especies exóticas invasoras) llevó los problemas de la agricultura comercial y la seguridad alimentaria al ámbito de los potenciales riesgos para la salud ambiental, la conservación de las especies y la salud humana. Rara vez se hacía la conexión entre proyectos de bioseguridad y los instrumentos internacionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud o el CDB en esta materia. Muchos países que desarrollan marcos nacionales de bioseguridad han definido la forma de funcionamiento de los sistemas administrativos y resolutivos necesarios, pero en los países de menor cota de base estos planes no han sido llevados a la práctica.

En la mayoría de los países, el debate respecto de la designación de la autoridad competente y su posterior coordinación sigue siendo un tema que no logra resolverse de manera satisfactoria.

7.4 Conclusiones

La selección de las instituciones nacionales a cargo de la bioseguridad sigue siendo tema de debate político en muchos países. El principal conflicto a la hora de implementar un Marco Nacional de Bioseguridad es la coordinación de los conocimientos y funciones administrativos de las instituciones involucradas. La mayor parte de los países que desarrollan marcos nacionales de bioseguridad sólo han organizado cursos generales de iniciación, mientras que la mayoría de los proyectos de implementación han hecho capacitaciones intensivas, en evaluación de riesgos, de una semana de duración. Son pocos los esfuerzos que parecen haberse hecho para materializar una capacidad equivalente de adminis-

tración, inspección, fiscalización y control. En algunos países se observa que los científicos, tanto del sector público como privado, han recibido capacitaciones prácticas más extensas en los ámbitos de evaluación de riesgos y toma de decisiones, lo cual podría ser útil para crear una capacidad sostenible en los órganos reguladores y comités de expertos. Muchos países requieren de más tiempo para definir sus directrices de evaluación de riesgos y capacitar más adecuadamente al personal destinado a estas funciones.

Aunque la implementación sinérgica a escala nacional de los acuerdos internacionales se percibe generalmente como

un objetivo de creciente importancia, la práctica se muestra difícil en muchos países, especialmente allí donde dichos acuerdos tienen repercusiones comerciales o no son aceptados por la totalidad de los socios comerciales. En el contexto de la bioseguridad, sin embargo, la considerable inversión que se requiere para desarrollar la especialización, capacidad física e instituciones necesarias parece apuntar a la importancia de considerar la posibilidad de integrarlos a procedimientos de gestión de riesgos con mecanismos de control prácticamente idénticos que se han puesto en marcha en virtud de acuerdos internacionales suscritos ante la FAO, la Organización Mundial de la Salud y el CDB.

8. Política en materia de bioseguridad y desarrollo regulatorio

El Protocolo de Cartagena se muestra neutral sobre el tema de la introducción de organismos vivos modificados, no manifestándose ni a favor ni en contra de ello. Lo que intenta es más bien aumentar la confianza pública respecto de la inocuidad de estos productos, al tiempo de dar a los sectores público y privado que están involucrados en dicha industria o mercado, y a los agricultores que utilizan OVM, un derecho legal con valor comercial; es decir, una licencia jurídicamente válida para importar, introducir, transportar o desarrollar OVM. Al optar por un mecanismo de licencia como método fundamental para crear y hacer exigible la bioseguridad, los negociadores del Protocolo esperaban crear bases sólidas en el derecho comercial para tratar el tema de la bioseguridad. Sin embargo, estas bases sólo existen cuando las licencias entregan certeza jurídica.

Con este fin, el Protocolo exige que las Partes adopten una serie de disposiciones legislativas más detalladas en contenido y operación que las normalmente contempladas en los instrumentos internacionales. Mientras buscan forma de dar cuenta integral de sus inquietudes en torno a la legislación de bioseguridad, las Partes pueden adoptar medidas transitorias de carácter restringido a fin de resolver sus necesidades más inmediatas.

El equipo de evaluación examinó 38 informes preliminares sobre marcos nacionales de bioseguridad elaborados como parte del proyecto de desarrollo. Todos éstos informes derivaron en algún tipo de propuesta de ley. La evaluación se centró en dos factores: calidad y aceptabilidad de la legislación elaborada y disposición a legislar sobre la materia. El presente informe expone los resultados de la evaluación

teniendo en cuenta varios indicadores de la eficacia y calidad de este proceso, y de sus productos.

8.1 Indicadores para evaluar resultados en el ámbito regulatorio y de diseño de políticas

A fin de poder determinar si los productos legislativos de un subproyecto constituyan efectivamente una implementación relevante, objetiva y profesionalmente solvente del Protocolo de Cartagena, se definió el siguiente conjunto de indicadores.

Indicador a: La propuesta de ley concorda con los propósitos del Protocolo de Cartagena y da plena cuenta de éste

Este análisis se hizo por medio de un examen de los 38 informes sobre marcos nacionales de bioseguridad, en especial respecto de la cabal inclusión de los requisitos y normas que exige el Protocolo. Cabe destacar que no todos los informes dan plena cuenta de ello; de hecho, más del 13% no se manifiestan respecto de varios temas. No es factible determinar con certeza el significado de tales omisiones. En algunos casos podría ser que el tema ya está tratado en la norma jurídica general del país, pero a falta de mayores referencias no queda claro si el subproyecto o los coordinadores regionales efectivamente trataron el tema.

Los requisitos básicos del Protocolo, es decir, las instancias que normalmente toman las decisiones de introducción de OVM (y donde corresponda, las relativas a su uso como alimento humano o animal o para fines de procesamiento) aparecen abordados en todos los productos legislativos anal-

izados, generalmente a través de propuestas de ley o bien indicando en el respectivo informe que la norma ya forma parte del marco jurídico del país. En general, las propuestas de ley también se refieren a las exigencias de un proceso de acuerdo informado más avanzado en que se incluyan procedimientos de evaluación de riesgos y organismos científicos asesores.

Se constató que las propuestas de ley tendían a omitir ciertas temáticas. Así, por ejemplo, menos del 40% de los informes preliminares analizados proponen o se refieren a las medidas “encaminadas a prevenir y [...] penalizar los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados realizados en contravención de las medidas nacionales que rigen la aplicación del presente Protocolo” (Artículo 25.1) y apenas el 45% se refiere a los movimientos transfronterizos involuntarios (Artículo 17).

Indicador b: La legislación responde a las necesidades nacionales

Debido a la amplitud de la pregunta, esta evaluación se remitió a analizar dos elementos estimados potencialmente ilustrativos:

1. La inclusión o exclusión de procesos diferenciados para determinar el uso de OVM como alimento humano o animal o para fines de procesamiento; y
2. La opción de adoptar un marco jurídico nuevo o reformar y refundir el actual.

Elemento b-1: Uso como alimento humano o animal para procesamiento. En países con una baja cota de base, uno de los elementos de la necesidad nacional se refiere al uso de OVM como alimento humano o animal o para procesamiento. Estos temas deben tratarse en una etapa temprana del proyecto debido a la gran importancia de los aspectos alimentarios y de subsistencia en estos países, y porque el uso más inmediato de la legislación es permitir la importación de alimentos, generalmente a través de programas de asistencia. Este aspecto se analizó de forma más detallada en los informes sobre marcos nacionales de bioseguridad referentes a una gran zona suprarregional (África, con 14 países). Diez (71%) de los países africanos cuya legislación fue estu-

diada incluyen algún tipo de proceso resolutivo especial o simplificado al respecto, más no así las otras cuatro. De los Marcos nacionales de bioseguridad que no se refieren a normas sobre el uso de OVM como alimento humano o animal o para procesamiento, ninguno subsana esta omisión por medio de otras disposiciones.

Elemento b-2: Nueva ley o reforma. En 9 de las 17 leyes analizadas se constató en distintos grados la práctica de “normar la norma”, señalándose de forma genérica que el marco jurídico existente impera por sobre todas las demás disposiciones, o bien –de forma igualmente genérica– que no tiene precedencia por sobre ningún otro. Este fenómeno podría estar más generalizado, dado que en 12 de 17 casos se crearon marcos nacionales completos sin especificar hasta qué punto las demás leyes rigen o se contraponen a lo dispuesto.

Indicador c: La legislación posee validez jurídica y solvencia profesional

Las fuentes nacionales consultadas y los integrantes del equipo de evaluación determinaron que los procedimientos y procesos legislativos eran plenamente adecuados en la mitad (nueve) de los países visitados y entrevistados. Un análisis técnico de una selección de 17 informes sobre marcos nacionales de bioseguridad arrojó igualmente que nueve podían considerarse generalmente adecuados en términos de los requisitos jurídicos básicos.

En ocho países (47% de la muestra) se constataron discordancias funcionales en los textos legislativos. No obstante, la mayoría se pueden subsanar de forma relativamente simple por medio de una revisión técnica del anteproyecto, o de estar vigente, a través de una reforma interpretativa.

En ninguno de los textos analizados se encontraron omisiones operativas; es decir, errores de grueso calibre que invalidarían la legislación.

Indicador d: La legislación es implementable en la práctica

Para evaluar este indicador se recabó información obtenida de las visitas en el terreno y entrevistas telefónicas respecto

de las capacidades básicas del gobierno y personal clave en un total de 17 países. En el 62% de los casos se constata una falta de capacidad y equipamiento científico lo suficientemente seria como para constituir un grave obstáculo a la conformación de entes científicos o a la realización de ciertas actividades de gestión de riesgos. Estimamos que en países donde la primera prioridad la constituye la importación de alimentos, o bien donde el pronto desarrollo de OVM es poco probable, lo más aconsejable es un marco legislativo simplificado que abarque las normas más necesarias. En todo caso, todos los marcos jurídicos y propuestas de ley contemplan la conformación de comités científicos asesores y el establecimiento de nuevas instituciones y mandatos.

En países donde el desarrollo de OVM sea limitado, un método más acabado podría además generar un problema de capacidad o implementabilidad a largo plazo. En entrevistas con personal del PNUMA se nos hizo notar que dos países que ya implementaron un completo Marco Nacional de Bioseguridad todavía no reciben ninguna solicitud al respecto.

8.2 Conclusiones

El objeto de los marcos jurídicos creados en virtud del Protocolo de Cartagena es establecer un sistema de licencias con valor comercial y que otorgue certezas jurídicas. El objetivo de los proyectos del FMAM fue asistir técnica y jurídicamente a dicho proceso, permitiendo que los países

apliquen los principios y obligaciones de la bioseguridad de forma eficaz, sin restringir indebidamente las actividades con OVM ni tampoco permitiendo que éstas se realicen sin previa aprobación y un análisis de riesgos competente. La presencia de un marco jurídico insuficiente, deficiente, inválido o cuestionable puede ser altamente problemática, dado que podría dar incorrectamente la impresión de tratarse de un sistema riguroso que produce certeza jurídica.

En general, el proceso de desarrollo legislativo y la asistencia técnica entregada para estos fines tuvieron resultados mixtos. En países de elevada cota de base, con experiencia jurídica y legislativa en el ámbito de la bioseguridad y marcos legales previos, los proyectos parecen haber proporcionado un foro para una mayor discusión y desarrollo del tema. En países de menor cota de base, la necesidad de contar con asesoría y asistencia jurídica más específica no parece haberse satisfecho de igual forma.

Los resultados del proyecto en términos del desarrollo en el ámbito legislativo y de diseño de políticas están estrechamente ligados a temas de fortalecimiento de capacidades, homologación inter pares y la creación, análisis y utilización de los procesos de diagnóstico anteriormente descritos. Nuestra conclusión coincide en ciertos aspectos con los resultados del análisis del proceso legislativo. Hecho sobre la base de cuatro indicadores primarios, dicho análisis arroja resultados mixtos que evolucionan a la baja junto con la cota de base de los países.

9. Bancos de datos e información: El Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad

La recolección, compaginación, análisis e intercambio de información es uno de los principales aspectos del Protocolo de Cartagena y mecanismo primordial para el logro de sus objetivos. El Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad permite al Protocolo ofrecer una fuente oficial de experiencias y resoluciones nacionales. Esta información es especialmente importante para países en desarrollo que no poseen capacidad propia para generar la información necesaria o evaluar determinadas especies. El Centro cumple además la función de fomentar el intercambio internacional de información, la participación a escala nacional y la sensibilización del público en general. Por último, permite mantener una memoria regulatoria nacional, otra de las claves para garantizar el funcionamiento sostenible de los mecanismos primarios del Marco Nacional de Bioseguridad.

El Protocolo exige a las partes entregar una serie de antecedentes concretos en un formato compatible especificado por la unidad respectiva de la Secretaría del Protocolo. A fines de reducir las necesidades de formación en manejo de bancos de datos, la Secretaría utiliza un sistema modular de ingreso de datos que se puede modificar según las necesidades de países con menores capacidades en el terreno de las comunicaciones o ingreso electrónico de datos.

Nuestra evaluación realizó un análisis tanto en terreno como telefónico de los logros alcanzados en este sentido en 53 países. De éstos, 12 contaban con páginas web nacionales en inglés, español o francés, los tres idiomas oficiales del FMAM. Si bien es cierto que no están contempladas en el Protocolo, estas páginas web constituyen un elemento

fundamental de los sistemas nacionales de información y podrían llegar a ser un aporte indispensable en labores de extensión y participación.

9.1 Intercambio de información

El documento del proyecto de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad señala que se entregarán US\$15.000 por país para financiar bancos de datos y sistemas informáticos. Los 12 proyectos de implementación de marcos nacionales de bioseguridad se plantearon metas algo más ambiciosas respecto de la creación y uso de bases de datos, intercambio de información entre interesados y público en general y acceso y utilización segura del portal central. Así, gracias al financiamiento del FMAM y a los fondos de contrapartida del gobierno, cada país dispuso de más de US\$100.000 para estos fines.

Entre los países que desarrollan marcos nacionales de bioseguridad se produjo un aumento en la demanda de mayor capacidad en comunicaciones electrónicas. Por ello, entre el 2003 y el 2005 el Consejo del FMAM destinó US\$13.5 millones adicionales para el desarrollo de aportes al Centro de Intercambio de Información en 139 países.

El equipo de evaluación analizó el volumen de datos entregados al Centro de Intercambio de Información por los 53 países evaluados, de los cuales 39 habían terminado sus proyectos de desarrollo de marcos, seis no los habían terminado y ocho estaban en etapa de implementación.

Esta información figura en el Cuadro 9.1. El volumen se comparó con el volumen total de datos entregados al Cen-

Cuadro 9.1: Elementos informativos en el Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad (al 28 de agosto de 2005)

País	Lista de expertos ^a	Legis-lación	Evaluación de riesgos	Resoluciones de introducción	Resoluciones de uso ^b	Otras resoluciones ^c
Países que han entregado información (de 53 estudiados)	31	27	-	-	5	3
Países (parte, signatarios y no parte) que han entregado información ^d	74	61	4	-	13	9

- a. Las listas de expertos no están sujetas a visto bueno central. Algunos países considerados como de muy baja capacidad técnica figuran con docenas de expertos, en tanto que países de altísima capacidad (India, Malasia) no figuran en el listado del Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad.
- b. Países evaluados que han presentado resoluciones: México (35 resoluciones bajo el Artículo 11), Argentina (8), Lesotho (1), República Checa (3) y Corea del sur (33). El que otros países evaluados no hayan informado resoluciones puede indicar un bajo nivel de actividad resolutiva y no necesariamente incumplimiento.
- c. Incluye avisos generales, moratorias y una variedad de notificaciones puntuales.
- d. Los aportantes potenciales totalizan 189: 125 Estados Partes, 63 que son parte en el CDB pero no en el Protocolo, y uno que actúa como observador activo en ambos.

tro de Intercambio de Información por los 189 aportantes potenciales (“grupo de control” – ver notas en el Cuadro 9.1).

Los resultados parecen indicar que ni los 53 países que recibieron asistencia del FMAM ni el grupo de control han entregado toda la información necesaria. En ambos casos se constatan bajos niveles, lo que parece indicar que el cumplimiento con estas disposiciones del Protocolo requerirá de algo más que la entrega de recursos para el desarrollo de información.

El equipo técnico del PNUMA informa que se está avanzando en este ámbito, en especial en el desarrollo de Centros Regionales de Intercambio de Información (nodos regionales como los anteriormente descritos o bien páginas web regionales que cumplen con los requisitos del Centro de Intercambio de Información), los que serán dados a conocer próximamente.

9.2 Conclusiones

A la fecha ni los Estados Partes del Protocolo de Cartagena ni el trabajo realizado como parte de los proyectos han cumplido con la obligación de intercambio de datos e información exigida en el Protocolo de manera tal que permita el adecuado funcionamiento del Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad.

Aunque no resuelven las necesidades operativas del Centro, las páginas web nacionales demuestran que se están haciendo avances en la recopilación de información relevante al tema. De proporcionarse en el formato especificado, estas páginas podrían constituirse en el medio donde la Secretaría del Protocolo recoge la información nacional que sube al nodo central. Una evaluación externa de estas páginas, sumada al hecho de que los datos que contienen no han sido integrados al Centro de Intercambio de Información, parecen indicar que éstas no cumplen aún con las exigencias técnicas para uso directo por parte del Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad.

10. Eficacia de los instrumentos y mecanismos de aseguramiento de la calidad

Los países participantes y los organismos de ejecución del FMAM realizan un trabajo asociativo en que las partes asumen conjuntamente la responsabilidad de garantizar la calidad y eficacia del proyecto. Para ello cuentan con un conjunto de instrumentos y mecanismos, entre ellos la contratación de personal a corto y largo plazo, la elaboración y uso de materiales guía, la organización de encuestas y talleres, la planificación e información de proyectos, la obtención de asesorías ad hoc o de largo plazo y la homologación inter pares de los documentos finales.

El equipo de evaluación analizó la eficacia de las herramientas y de los mecanismos de intervención que utilizan dos distintas instancias (organismos de ejecución del FMAM y organismos ejecutores nacionales). El portafolio de herramientas del PNUMA fue uno de los principales mecanismos de entrega de orientación administrativa y sustantiva a los países participantes. Dadas las limitaciones para la interacción nacional entre los Coordinadores Regionales del PNUMA y los Coordinadores Nacionales de Proyectos, el portafolio de herramientas tenía el sentido de subsanar al menos en parte tal situación. En el párrafo 10.2 se presenta un análisis de la calidad y utilidad del portafolio.

10.1 Asesoría técnica entregada por los organismos de ejecución

Cualquier comparación de la calidad de la asesoría prestada por los tres Organismos de ejecución del FMAM (PNUMA, PNUD y Banco Mundial) debe limitarse obligatoriamente a los proyectos de implementación de marcos nacionales de bioseguridad, única modalidad que tienen en común. Dado que el PNUD y el Banco Mundial administraron solamente dos proyectos cada uno, no es factible hacer un análisis

científico de su eficacia relativa. Ciñéndose a los comentarios recogidos de parte de los Coordinadores Nacionales de Proyectos y otros participantes clave, esta evaluación no está en condiciones de señalar diferencias de relevancia estadística en la utilidad de la asistencia entregada por los tres Organismos de ejecución, en parte porque operaban de forma distinta y bajo distintas circunstancias. Las principales diferencias son, en primer lugar, que el PNUMA ha trabajado durante mucho más tiempo en materias relativas a la bioseguridad y por ende cuenta con una experiencia y competencia profesionales mucho mayor; segundo, que las otras dos agencias en general entregaron asistencia a países más grandes con una mayor cota de base y que recibieron aportes presupuestarios mayores, en tanto que el PNUMA se ocupó de los países con una menor cota de base (ver Cap. 4.2).

El Banco Mundial supervisó los proyectos desde su sede central en Washington, D.C., y envió equipos de especialistas de relativamente alto nivel a entregar asesoría en misiones semestrales de supervisión, lo cual permitió contar luego con informes que hacían claras recomendaciones. Este método pareció ser relativamente adecuado para la India y Colombia, los países en que se trabajó.

El PNUD no cuenta con especialistas en bioseguridad en su planta permanente, lo que redundó en que, salvo a través del Coordinador Nacional de Proyectos, no proporcionara mayor asesoría al único proyecto que tenía a su cargo (Méjico). Dado que Méjico tiene una elevada cota de base, este modelo se mostró adecuado al caso. Existe un segundo proyecto en Malasia que aún no empieza, debido en parte a un cambio de gobierno pero también a una falta de comunicación entre las partes.

Dado que fue el PNUMA el que implementó el grueso del portafolio de bioseguridad, la evaluación de la gestión de los organismos de ejecución se basa fundamentalmente en la gestión del PNUMA. Los datos no son completos ni consideran algunos aspectos importantes; por ejemplo, si un determinado tipo de asistencia se entregó a petición del país o a través de medios más genéricos, por ejemplo, talleres regionales.

La calidad, utilidad y prontitud de la asesoría técnica entregada rara vez recibieron altas calificaciones, especialmente en países de baja cota de base. Los de elevada cota de base, en cambio, estimaron en general que la asesoría y soporte habían sido adecuados, lo que parece indicar que el nivel de asistencia se adecuaba mejor a los primeros que a los segundos. Esto no quiere necesariamente decir que la calidad de la asesoría haya sido de calidad media o baja en la mayoría de los casos, sino más bien que en general no estuvo fácilmente disponible en un formato adaptado a la situación nacional en el momento en que se necesitó. Las calificaciones recibidas en el ámbito de evaluación y gestión de riesgos y medidas provisorias fueron especialmente bajas, mejorando notablemente en las áreas jurídica y de participación ciudadana.

El Cuadro 10.1 resume la clasificación relativa a la asistencia técnica prestada por el PNUMA según participantes de 17 países entrevistados personalmente o por vía telefónica (no todos los países respondieron todas las preguntas).

El equipo técnico no pudo visitar y entregar orientación directa a los 120 países involucrados. Según el PNUMA, al 31 de agosto de 2003, al equipo técnico le faltaba visitar 23 países, fundamentalmente aquellos agregados al proyecto en noviembre del 2003 por el Consejo del FMAM. En total, 62 países han sido visitados una vez, 27 dos veces y 8 más de dos veces. El monto de los recursos disponibles determinó que en general el PNUMA debiera morigerar sus actividades de supervisión y asesoría.

Son muchos los ejemplos que demuestran que el equipo técnico del PNUMA hizo todo lo que estuvo a su alcance para ayudar y entregar asistencia a los países que más la necesitaban. Aunque los Coordinadores Regionales en general tenían formación científica y eran además buenos administradores, por mucho tiempo no hubo nadie con formación jurídica. En términos de dedicación y compromiso, el equipo técnico del PNUMA está bien considerado.

En cuanto al papel del PNUMA en los subproyectos, cabe destacar los diagnósticos nacionales y el sistema de homologación inter pares (el segundo se trata luego en la sección 10.4). Los ejercicios de diagnóstico podrían haber sido una gran oportunidad para que los Coordinadores Regionales o los especialistas del organismo de ejecución se pusieran al tanto de la situación nacional, potenciando así su capacidad para entregar asesoría. Sin embargo, esto no se planteó ni financió como una actividad aparte de los proyectos de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad. Esto

Cuadro 10.1: Calidad, utilidad y prontitud de la asesoría técnica

Ámbito de la asistencia	Calidad, utilidad y prontitud		
	Alta	Media	Baja
Aspectos científicos, de evaluación de riesgos y fiscalización	1	6	10
Aspectos jurídicos	5	4	7
Programas de sensibilización pública	4	7	6
Entrega de documentación pertinente	2	5	4
Entrega de leyes y reglamentos de otros países	4	5	7
Ejemplos de procedimientos de evaluación y gestión de riesgos	0	10	7
Entrega de ejemplos de medidas provisorias que se pudieran adoptar	1	0	11

redujo las posibilidades de detectar vetas potenciales de colaboración y armonización dentro de la subregión o las opciones legislativas más adecuadas para las necesidades y capacidad de cada país.

10.2 Análisis del portafolio de herramientas del PNUMA

Entre mayo y agosto de 2005, la Vrije Universiteit de Amsterdam realizó una encuesta por correo electrónico sobre el portafolio de herramientas del PNUMA por medio de un cuestionario que distribuyó a 500 actores clave en 30 países, y a nivel mundial, a 40 personas que representan el mundo académico, a otros donantes en el ámbito de la bioseguridad, a la industria y a ONG. El objeto de la encuesta era evaluar la calidad técnica del portafolio, su coherencia con el Protocolo de Cartagena y su capacidad de responder a las necesidades de los países. El 78% de los 102 encuestados que respondieron la pregunta estimó que el portafolio era “coherente” o “muy coherente” con el Protocolo. Solo uno respondió “poco coherente”, en tanto que los demás no respondieron. El cuestionario planteaba además una serie de preguntas sobre su capacidad de “responder a las necesidades del país”, respecto de lo cual un 79% expresó que el portafolio es o les había sido útil o muy útil, mientras que los demás no dieron una respuesta clara. En cuanto a la pregunta sobre la consideración que el portafolio daba a la experiencia científica del país, el 65% respondió de forma positiva, el 15% de forma negativa, y el 20% no sabía o no respondió. Hubo nueve preguntas relativas a la calidad téc-

nica del portafolio. Más del 70% de los encuestados manifestó encontrarse satisfecho o muy satisfecho con la claridad de los objetivos, la selección de temas y la profundidad y detalle de la orientación respecto de ciertos temas.

Otro aspecto sobre el cual se consultó fue la cobertura temática. Entre el 36 y el 53% de los encuestados individualizó siete temas que requerían de mayor énfasis: protección de la biodiversidad y salud humana (39); programas de sensibilización ciudadana (37); evaluación de riesgos (37); organización de procedimientos resolutivos (38); diseño de un régimen regulatorio (36); introducción ilegal de OVM al país (53) y sistemas de seguimiento, inspección y fiscalización (50). Como se aprecia, estos dos últimos temas concentran el mayor grado de interés.

El equipo principal, por su parte, evaluó el uso y utilidad del portafolio por medio de entrevistas estructuradas con un amplio grupo de potenciales usuarios en siete de los países visitados que desarrollan marcos nacionales de bioseguridad. Esta evaluación abarcó la coherencia del portafolio con las necesidades nacionales, su disponibilidad para los interesados y el nivel de utilización en el país. Las dos encuestas no son directamente comparables dado que los temas y la selección de encuestados fueron distintas. El Cuadro 10.2 resume la visión del equipo de evaluación respecto de una selección de aspectos del portafolio. El tema 1 se planteó en los países visitados y entrevistados por teléfono, y recibió 11 respuestas; los demás se plantearon únicamente en los siete países visitados que desarrollan marcos nacionales de bioseguridad.

Cuadro 10.2: Evaluación de la utilidad del portafolio en países en fase de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad

Tema	Baja	Media	Alta
1. Coherencia con las necesidades del país	7	1	3
2. Explicación sobre el uso del portafolio	3	3	1
3. Relevancia a los procesos nacionales	5	1	1
4. Nivel de utilización	4	2	1
5. Esfuerzos por darlo a conocer a los interesados	6	1	0

Nota: Los países visitados fueron Bahamas, Burkina Faso, Croacia, Etiopía, Guatemala, Marruecos y Tayikistán. Los países entrevistados por teléfono, por su parte, fueron Botswana, Chile, Líbano y Turquía. Al momento de realizarse las entrevistas en el terreno, cuatro de los países visitados habían culminado sus Marcos nacionales de bioseguridad y tres los tenían pendientes.

En suma, la opinión del equipo de evaluación es que el portafolio fue utilizado –cabe decir que de forma bastante provechosa– fundamentalmente por el Coordinador Nacional de Proyectos y por integrantes clave de los Comités Nacionales de Coordinación, pero no fue difundido ampliamente y apenas si fue utilizado por los grupos de interesados.

10.3 Asesoría de expertos externos

Cada subproyecto nacional contó con un presupuesto de unos US\$50.000 para la contratación de asesorías externas. Con estos recursos se esperaba cubrir el costo de cinco diagnósticos y de la asesoría necesaria para la redacción y posterior homologación inter pares de la propuesta de informe sobre marcos nacionales de bioseguridad.

El equipo de evaluación analizó ocho homologaciones financiadas por el PNUMA en cuanto a su calidad técnica y a la experiencia y competencia de los homologadores. El primer factor se analizó en términos de contenidos, especialmente corrección, globalidad, relevancia y utilidad. En tres de los ocho casos la calidad del informe y las credenciales de los homologadores se estimaron insatisfactorias. Nuestra evaluación es que el sistema de homologación inter pares arroja resultados mixtos.

10.4 Eficacia del enfoque general de desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad

A nivel general, el FMAM ha utilizado dos modelos de financiamiento: aportes individuales a 12 países de tamaño medio y un fondo general principal que financió el desarrollo de marcos nacionales de bioseguridad primero en cien países y después en 30 más.

Considerando las circunstancias, el enfoque general fue una herramienta útil para la entrega expeditiva de recursos a un gran número de países que permitió generar economías de escala en los ámbitos de la gestión administrativa y financiera de subproyectos a escala mundial. La alternativa –organizar cien proyectos individuales sin un sistema único y coher-

ente– habría sido prácticamente inmanejable en términos de tiempo y recursos. El objetivo de economizar recursos a través de economías de escala fue un factor clave en la adopción de esta alternativa.

El enfoque general tuvo especial eficacia en países en condiciones de integrar fácilmente estos recursos a sus propios sistemas internos de bioseguridad, mas no así en países donde las necesidades eran mayores o las condiciones iniciales eran menos favorables. En términos generales, el modelo se mostró excesivamente ambicioso en cuanto a plantearse grandes objetivos dentro de plazos muy limitados, y careció de la flexibilidad necesaria para adaptar los niveles de financiación y las medidas de asistencia técnica a las necesidades de cada país. Debido a las restricciones presupuestarias, el PNUMA se vio obligado a morderse sus actividades de seguimiento y supervisión, reduciendo así su capacidad de otorgar asistencia adicional a países con una menor cota de base. Las actividades de seguimiento no eran necesariamente una característica inherente al enfoque general, el que podría haber sido más adaptable a las necesidades nacionales pero que consideraba un nivel suficiente de asistencia y supervisión profesional para temas específicos a cada país.

10.5 Conclusiones

En general, los principales usuarios de los módulos del portafolio del PNUMA (equipo técnico e integrantes de comités nacionales de coordinación) los consideraron satisfactorios en términos de su calidad profesional y coherencia con el Protocolo de Cartagena, pero no así en cuanto a dar respuesta a las necesidades del país. El principal problema fue su tardanza respecto de los plazos de ejecución del proyecto en muchos países, así como la poca difusión hacia los distintos grupos de interesados en el país.

Para un proyecto tan complejo y polémico como el desarrollo de un marco regulatorio nacional para OVM, el método del portafolio puede tener límites en comparación con otros mecanismos más directos de entrega de orientación. Teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias y de tiempo, sin embargo, este método proporcionó una alterna-

tiva económica –aunque no totalmente satisfactoria– para dar orientaciones básicas a un gran número de países que perseguían idénticos o similares objetivos.

En general, la calidad, utilidad y prontitud de la asistencia y asesoría técnica dispensadas por el personal del organismo de ejecución y expertos externos recibió una calificación media a baja. Esto no necesariamente significa que la calidad de la asesoría propiamente tal haya sido de media a baja

en todos los casos, sino que en general no estuvo fácilmente disponible en un formato adaptado a la situación nacional en el momento en que se necesitó.

Dadas las circunstancias, el enfoque general fue una herramienta necesaria para brindar, a cien países, asistencia expeditiva para un mismo proyecto. El modelo demostró ser ambicioso en exceso y estar mejor adaptado a los países de alta cota de base.

11. Aporte del FMAM a los avances en la implementación del Protocolo de Cartagena

La etapa final de la presente evaluación consistió en el análisis de la siguiente pregunta: ¿Cuánto se ha avanzado en fortalecer las capacidades necesarias para la ratificación e implementación del Protocolo de Cartagena? En esta sección se resume nuestra evaluación respecto de los principales indicadores de avance hacia el cumplimiento de estos objetivos y el aporte del FMAM en tal sentido.

11.1 Marcha del proceso de ratificación del Protocolo de Cartagena

Una forma de evaluar la marcha del proceso de ratificación es compararlo con otros acuerdos internacionales. Tanto el Protocolo de Cartagena como el de Kioto han sido objeto de ardua polémica en los países de la OCDE, lo cual pueden crear inseguridad en otros países respecto de los efectos políticos de una ratificación. En consecuencia, es notable que 125 países hayan ratificado el Protocolo de Cartagena en un lapso relativamente breve en comparación con otros acuerdos igualmente polémicos (Protocolo de Kioto) o con Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, cuya ratificación se dilató por factores políticos.

Otra medida del efecto del apoyo del FMAM al proceso de ratificación la da la situación ratificatoria de aquellos países que no eran parte del Protocolo al momento de recibir recursos. A la fecha de la evaluación, el 81% (31 de 38) de los países que elaboraron Marcos nacionales de bioseguridad habían ratificado, en tanto que en países con proyectos aún pendientes el proceso fue más gradual.

En base a éstos y otros antecedentes, se concluye que la participación en el proyecto potenció el conocimiento del Protocolo a nivel de autoridades administrativas y políticas, entregando un grado suficiente de confianza en sus capacidades e intereses respecto de este acuerdo como para recomendar con mayor confianza su ratificación.

11.2 Avances respecto de artículos específicos del Protocolo de Cartagena

Otro indicador es la cobertura y respaldo de los proyectos del FMAM en relación con artículos concretos del Protocolo de Cartagena.

Disposiciones legislativas y regulatorias

La mayor parte de los Marcos nacionales de bioseguridad tratan expresamente las disposiciones legislativas y regulatorias que exige el Protocolo. En otros casos, la legislación que surge del proyecto omite temas que ya están contemplados en el marco jurídico existente. Se trata de textos en su mayoría en etapa de propuesta, y son varios los países que requerirán de un grado importante de asesoría profesional para hacerlos operativos y eficaces en forma y fondo antes de ser presentados como propuestas regulatorias o de ley. También se observa que el trabajo de desarrollo legislativo no da suficiente cuenta de temas relativos a necesidades, instituciones y capacidades nacionales, de modo tal que las propuestas podrían no ajustarse adecuadamente al sistema nacional. En el peor de los casos, la adopción de propuestas sin previa asesoría técnica podría redundar en la promulgación de una ley que existe pero no se aplica.

En todos los casos evaluados, el proyecto sentó una base práctica para el trabajo futuro, entre ellos la reconsideración de los problemas anteriormente caracterizados. Desde esta perspectiva, el trabajo de desarrollo de los marcos nacionales de bioseguridad podría considerarse como un aporte significativo. En general, el 93% de los países en desarrollo, y muchos otros que aún no ratifican el Protocolo, muestran al menos algunos avances hacia el logro de los objetivos legislativos e institucionales y han elaborado planes –que se reflejan en los respectivos informes sobre marcos nacionales de bioseguridad– para posteriores avances en el ámbito regulatorio. Esto constituye un avance mayor al que han logrado los convenios y protocolos que tienen más tiempo de existir.

Armonización y cooperación regional

A pesar de que la Estrategia del FMAM reconoce que en muchas regiones sería prematuro esperar una armonización formal de las disposiciones legislativas y regulatorias, se constata que los subproyectos no realizaron grandes esfuerzos por buscar formas de cooperación y armonización regional y tendieron a omitir este aspecto en el proceso de desarrollo de marcos nacionales. Mejores resultados se obtuvieron respecto del objetivo más inmediato de establecer un conjunto de redes regionales y subregionales que permitan intercambiar conocimientos e información. Esto podría constituir un paso intermedio hacia la construcción de estructuras regionales más formales.

Participación ciudadana

La participación ciudadana fue uno de los aspectos que más activamente fomentó el equipo técnico del PNUMA, tanto directamente como a través del portafolio de herramientas y demás documentación del proyecto. Aun cuando se lograron importantes avances en tal sentido, el desempeño nacional en cuanto a representatividad y operación intersectorial se estimó inadecuado y muchos procesos poco abiertos y sensibles a la necesariamente amplia gama de perspectivas, instituciones y grupos de interesados que se desea convocar. No obstante, esta evaluación constata que en una serie de países, especialmente de Europa Oriental y América

Latina, se aprecia un mayor interés por sensibilizar y generar una participación ciudadana más amplia.

Fortalecimiento de capacidades

El nivel de fortalecimiento de capacidades y la necesidad de tal fortalecimiento fueron insuficientemente evaluados durante el funcionamiento de los subproyectos nacionales. A escala mundial, los mayores esfuerzos de fortalecimiento de capacidades estuvieron centrados en sensibilizar a pequeños grupos de actores clave en cada país.

Se estima que, en última instancia, en muchos países se necesitarán tipos más especializados de formación superior a nivel de pre- y postgrado. Entre tanto existen otros mandatos del proyecto, entre ellos el desarrollo de redes regionales y de otros tipos entre actores nacionales, que pueden cumplir la trascendental función de fortalecimiento de capacidades.

Avances en el ámbito de la coordinación y cooperación nacional

Resulta evidente que en muchos países la capacidad técnica y científica necesaria para implementar un Marco Nacional de Bioseguridad no existe ni existirá por algún tiempo más. En la práctica, en muchos países de baja cota de base esta necesidad ni siquiera está reconocida, dado que el desarrollo e introducción de OVM no son aspectos importantes de su programa nacional. Si bien es cierto que el proyecto permitió a estos países desarrollar un cierto nivel de experiencia personal e institucional por medio del trabajo asociativo, de la sensibilización y de los recursos informativos que dispensa, no es menos cierto que éstos deberán prestar mayor atención al tema de la capacidad a fines de introducir OVM conforme al Protocolo, incluso antes de tener una participación activa en su desarrollo o de adquirir nuevas capacidades en los aspectos comercial y científico del tema.

Uno de los componentes institucionales más importantes del proyecto fue la creación de Comités Nacionales de Coordinación destinados a entregar supervisión y orientación interna a las operaciones del proyecto. En muchos países, el Comité Nacional se convirtió en un eficaz con-

ductor del proyecto así como en el germen de una red de autoridades y actores clave del ámbito de la bioseguridad que dispensó importantes herramientas y experiencias para el trabajo intersectorial y la cooperación público-privada. En ciertos casos este proceso demostró tal eficacia que, terminadas las actividades del proyecto, el Comité Nacional pasó a convertirse en el ente estatal permanente a cargo de los temas de bioseguridad.

11.3 Avances en el cumplimiento e implementación del Protocolo de Cartagena

Para fines de la evaluación se definió una cota de base nacional al inicio del proyecto (ver Cap. 2.3), para luego determinar un coeficiente de avance durante la implementación del proyecto.

Los diversos aspectos de los logros conseguidos han sido descritos y analizados anteriormente. La evaluación con-

cluye que, aun cuando los resultados pueden variar considerablemente de un país a otro, los proyectos del FMAM efectivamente tuvieron logros importantes. En términos de rapidez de los avances, la gran mayoría de los países se sitúa en categoría alta o baja con un número menor en la categoría media, según queda en evidencia en el Cuadro 11.1. En una muestra de 17 países, 6 mostraban un alto nivel de avance, 4 un nivel medio y 7 un nivel bajo.

Cuadro 11.1: Avances generales en la implementación del Protocolo de Cartagena

Descripción	País	Alto	Medio	Bajo
Avance general en la generación de las capacidades necesarias para la implementación del Protocolo de Cartagena	Proyectos de desarrollo (11) ^a	3	3	5
	Proyectos de implementación (6)	3	1	2

a. 1 país no fue evaluado por falta de datos.

Siglas

CBD	Convenio sobre la Diversidad Biológica	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CDP	Conferencia de las Partes	ONG	Organismo no gubernamental
CDP-RDP	Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo	OVM	Organismos vivos modificados
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente



FONDO PARA EL
MEDIO AMBIENTE
MUNDIAL

Fondo para el Medio Ambiente Mundial
Oficina de Evaluación
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
USA

www.theGEF.org