



CBD



CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/10/12
15 de noviembre de 2004

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

ÓRGANO SUBSIDIARIO DE ASESORAMIENTO CIENTÍFICO, TÉCNICO Y TECNOLÓGICO

Décima reunión

Bangkok, 7-11 de febrero de 2005

Tema 6.1 del programa provisional *

INCENTIVOS: ULTERIOR PERFECCIONAMIENTO Y CONSIDERACIÓN DE PROPUESTAS PARA LA APLICACIÓN DE MODOS Y MANERAS DE SUPRIMIR O MITIGAR INCENTIVOS PERJUDICIALES

Nota del Secretario Ejecutivo

RECOMENDACIONES SUGERIDAS

El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico,

Recordando la decisión VII/18 de la Conferencia de las Partes y, en particular, la solicitud expresada en la misma de promover perfeccionamiento y consideración, con miras a recomendar la adopción por la Conferencia de las Partes, de las propuestas para la aplicación de modos y maneras de suprimir o mitigar los incentivos perjudiciales, y que dedique un tiempo suficiente a la revisión sustantiva y definitiva de las propuestas;

Habiendo promovido el perfeccionamiento y considerado las propuestas para la aplicación de modos y maneras de suprimir o mitigar incentivos perjudiciales,

Recomienda que, en su octava reunión, la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica:

(a) *Adopte* las propuestas para la aplicación de modos y maneras de suprimir o mitigar incentivos perjudiciales como marco general para atender la supresión o mitigación de incentivos perjudiciales en diversos sectores económicos y ecosistemas;

(b) *Decida* que las propuestas deberían incorporarse en los programas de trabajo temáticos del Convenio y que la experiencia adquirida en la aplicación de los programas temáticos de trabajo para la supresión o mitigación de incentivos perjudiciales debería utilizarse para seguir perfeccionando las propuestas;

(c) *Solicite* al Secretario Ejecutivo que dé a conocer las propuestas a otras organizaciones y procesos internacionales pertinentes que tratan de la supresión o mitigación de incentivos perjudiciales, en particular otros convenios relativos a la diversidad biológica, e *invite* a estas entidades a reforzar la

* UNEP/CBD/SBSTTA/10/1.

/...

cooperación con el Convenio sobre la Diversidad Biológica en lo que respecta a suprimir o mitigar incentivos perjudiciales;

(d) *Invite a las Partes y otros gobiernos a utilizar estas propuestas como orientación en sus esfuerzos para identificar y suprimir o mitigar políticas o prácticas que generen incentivos perjudiciales, así como a incorporar a estos esfuerzos el examen de nuevas políticas que permitan identificar y evitar incentivos potencialmente perjudiciales;*

(e) *Invite a las Partes y otros Gobiernos a utilizar estas propuestas como guía para la aplicación de los Principios y directrices de Addis Abeba para la utilización sostenible de la diversidad biológica y, en particular, los principios 2 y 3, que se refieren a los incentivos.*

ÍNDICE

RECOMENDACIONES SUGERIDAS.....	1
I. INTRODUCCIÓN	4
II. RESUMEN DEL PROCESO SOBRE LAS PROPUESTAS PARA LA APLICACIÓN DE MODOS Y MANERAS DE SUPRIMIR O MITIGAR INCENTIVOS PERJUDICIALES.....	4
<i>Anexo</i> PROPUESTAS PARA LA APLICACIÓN DE MODOS Y MANERAS DE SUPRIMIR O MITIGAR INCENTIVOS PERJUDICIALES.....	6

I. INTRODUCCIÓN

1. En el párrafo 3 de la decisión VII/18, relativa a los incentivos, la Conferencia de las Partes solicitó “al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico en su décima reunión, con carácter prioritario, promover perfeccionamiento y consideración, con miras a recomendar la adopción por la Conferencia de las Partes, de las propuestas para la aplicación de modos y maneras de suprimir o mitigar los incentivos perjudiciales, y que dedique un tiempo suficiente a la revisión sustantiva y definitiva de las propuestas”.

2. En el párrafo 6 de la misma decisión, la Conferencia de las Partes invitó “a las Partes y Gobiernos y organizaciones pertinentes a presentar al Secretario Ejecutivo información sobre la supresión o mitigación de incentivos perjudiciales, incluidas monografías y prácticas óptimas de aplicación de modos y maneras, así como cualquier otra experiencia en la aplicación de las propuestas”, y pidió “al Secretario Ejecutivo que presente un informe al respecto a la décima reunión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico, para así contribuir al ulterior estudio de las propuestas”.

3. La presente nota proporciona información sobre el proceso para encaminar la elaboración de propuestas para la aplicación de modos y maneras de suprimir o mitigar incentivos perjudiciales (sección II). El anexo a la presente nota contiene las propuestas anexas a la decisión VII/18 de la Conferencia de las Partes. Se ha sintetizado la información relativa a la supresión o mitigación de incentivos perjudiciales recibida de los Gobiernos y organizaciones, y se presenta como documento de información (UNEP/CBD/SBSTTA/10/INF/8).

II. RESUMEN DEL PROCESO SOBRE LAS PROPUESTAS PARA LA APLICACIÓN DE MODOS Y MANERAS DE SUPRIMIR O MITIGAR INCENTIVOS PERJUDICIALES

4. En su sexta reunión, la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica solicitó al Secretario Ejecutivo que, en colaboración con las organizaciones pertinentes, elaborase propuestas para la aplicación de los procedimientos destinados a suprimir o mitigar incentivos perjudiciales, para ser examinadas por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico en una reunión anterior a la séptima reunión de la Conferencia de las Partes (decisión VI/15, párrafo 7).

5. En relación a esta solicitud, el Secretario Ejecutivo, con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos, convocó un taller sobre incentivos para la conservación y el uso sostenible de los elementos de la diversidad biológica, del 3 al 5 de junio de 2003, en Montreal. En el taller se prepararon propuestas para la aplicación de modos y maneras de suprimir o mitigar incentivos perjudiciales, propuestas que el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico consideró durante su novena reunión. En su recomendación IX/9, el OSACTT recomendó que, en su séptima reunión, la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica “examine más detenidamente, con miras a examinarlas y hacerlas suyas, las propuestas para la aplicación de modos y maneras de suprimir o mitigar incentivos perjudiciales anexas a la presente nota, a título de marco general para atender a la supresión o mitigación de incentivos perjudiciales en diversos sectores económicos y ecosistemas”.

6. En su séptima reunión, la Conferencia de las Partes consideró estas propuestas, como tema 19.10 de su programa. El 20 de febrero de 2004, en la última sesión plenaria de la reunión, el representante de Argentina manifestó la profunda preocupación de su gobierno con respecto a las políticas de incentivos que se aplicaban, de las cuales surgían distorsiones y que ponían en peligro las condiciones para los recursos naturales y la economía de Argentina. La cuestión de países poderosos que subsidiaban injustamente su agricultura era un asunto político y no se podía resolver en esa reunión. Expresó la profunda preocupación de su gobierno con los párrafos 1, 5, 6, 8 a 14, 20, 21, 24, 25, 34, 36, 37, y 41 del proyecto de decisión. Consideraba que esos párrafos debían ser revisados y reformulados antes de la

próxima reunión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (ver UNEP/CBD/COP/7/21, página 59).

7. Tal como lo solicitó la Conferencia de las Partes en el párrafo 3 de la decisión VII/18 relativa a los incentivos, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico quizás desee promover el perfeccionamiento y consideración, con miras a recomendar su adopción por la Conferencia de las Partes, las propuestas anexas a la presente nota, tomando en consideración la información del párrafo 6 *supra* así como la síntesis del informe sobre la información presentada por Gobiernos y organizaciones sobre la supresión o mitigación de incentivos perjudiciales (UNEP/CBD/SBSTTA/10/INF/8).

/...

Anexo**[PROPUESTAS PARA LA APLICACIÓN DE MODOS Y MANERAS DE SUPRIMIR O MITIGAR INCENTIVOS PERJUDICIALES*****A. Consideraciones generales***

1. Para fines de estas directrices indicativas, el término *política* se referirá a un sistema de estrategia, planes y programas que detallan entre otras cosas los blancos operativos y un conjunto afín de instrumentos legales administrativos y/o económicos que ponen en práctica los gobiernos nacional, subnacional y local para lograr un conjunto de objetivos subyacentes. El término *práctica* se referirá a cualesquiera actividades emprendidas por personas, comunidades, empresas y organizaciones que se basen en las leyes consuetudinarias, en las normas sociales o en las tradiciones culturales.
2. Los *incentivos perjudiciales* emanan de políticas o prácticas que alientan, ya sea directamente, ya sea indirectamente, usos de los recursos que llevan a la degradación y pérdida de la diversidad biológica. La supresión de tales políticas o prácticas o la mitigación de sus efectos perjudiciales constituye por consiguiente un elemento importante de promoción de la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.
3. En el proceso de suprimir tales políticas o prácticas o de mitigar sus efectos perjudiciales en la diversidad biológica se proponen tres fases, todas las cuales deberían aplicarse con la participación de los interesados:

- (a) la determinación de políticas o prácticas que generan incentivos perjudiciales y sus repercusiones;
- (b) el diseño y aplicación de reformas adecuadas;
- (c) la supervisión, imposición y evaluación de esas reformas.

4. En las secciones siguientes se presenta orientación indicativa que corresponde a estas tres fases de aplicación de modos y maneras de suprimir políticas o prácticas generadoras de incentivos perjudiciales.

B. Determinación de políticas o prácticas que generan incentivos perjudiciales***1. Principios para determinar las políticas y prácticas que generan incentivos perjudiciales***

5. *Análisis de políticas y prácticas.* Ninguna medida de política por sí sola, y, sobre todo, no todos los incentivos llevan a efectos perjudiciales en la diversidad biológica. Un estudio completo, un análisis crítico, una evaluación de las políticas y prácticas que posiblemente contribuyen a la pérdida de la diversidad biológica, incluida la evaluación de sus repercusiones en la diversidad biológica, así como su eficacia y eficiencia, son, por consiguiente, esenciales para determinar adecuada y completamente las políticas o prácticas concretas, y la interacción entre ellas, que causan tal pérdida. Los sistemas de indicadores son medios importantes para sustentar estos análisis. Las Partes y los Gobiernos deberían ocuparse del desarrollo ulterior de tales sistemas.

6. *Interacción entre políticas y prácticas y con otras causas fundamentales.* En el estudio debería tenerse plenamente en cuenta la pérdida de la diversidad biológica que pueda provenir de una interacción compleja de varios factores de base. Por consiguiente, la determinación de los incentivos perjudiciales derivados de determinadas políticas y prácticas es a veces difícil, puesto que su alcance puede depender fundamentalmente del diseño y grado de aplicación y ejecución de otras políticas y de otras causas socioeconómicas de base. La supresión o mitigación de tales políticas y prácticas, aunque resulte

/...

necesaria, puede no ser suficiente para detener la pérdida de la diversidad biológica si no hay cambios en otras políticas macroeconómicas y sectoriales y otras motivaciones socioeconómicas que son clave.

7. *Determinación de prácticas perjudiciales.* Es preciso proceder con circunspección analítica para poder imputar a una práctica determinada la responsabilidad de impactos perjudiciales en la diversidad biológica. Es difícil modificar tales prácticas puesto que están enraizadas en tradiciones culturales o en leyes consuetudinarias, que pueden implicar valores sociales más amplios. Además, a menudo los incentivos perjudiciales pueden explicarse por una respuesta económicamente racional a políticas mal ajustadas. En el análisis debería determinarse si el fomento de la adaptación cultural es adecuado o si la reforma de las políticas o una combinación de ambos procesos presenta mejores oportunidades para una intervención eficaz en materia de políticas.

8. *Alcance de los incentivos perjudiciales.* Hay políticas y prácticas que pueden generar incentivos perjudiciales sólo en determinadas condiciones locales y circunstancias socioeconómicas, y, en cambio, pueden resultar inocuas o incluso favorables para la diversidad biológica en otras condiciones y circunstancias. El estudio debería, por consiguiente, tratar de determinar y cuantificar, siempre que sea factible y conveniente, el alcance y la magnitud de las repercusiones negativas o perjudiciales de tales políticas y prácticas en la diversidad biológica, puesto que esta información es importante para establecer prioridades y para determinar la respuesta de política adecuada.

9. *Distinción entre objetivos de política, blancos operativos e instrumentos.* Las políticas que inducen una conducta insostenible han sido frecuentemente diseñadas para obtener objetivos legítimos. El declive de la diversidad biológica es habitualmente un efecto secundario imprevisto de tales políticas. En particular, se han introducido frecuentemente subvenciones para fines buenos y fundados. Sin embargo, los blancos operativos de la política y los instrumentos que se utilizaron para obtener tales blancos no son siempre adecuados para satisfacer los objetivos previstos. Además, los objetivos de la política, incluso cuando sean inicialmente buenos y fundados, quizás ya no sean válidos. Una vez determinado que una política concreta genera incentivos perjudiciales debería, por consiguiente, realizarse una labor analítica para distinguir entre los objetivos subyacentes, los blancos operativos y los instrumentos concretos de política aplicados, a fin de señalar el punto de entrada adecuado para la reforma de la política.

10. *Determinación de todos los costos y beneficios pertinentes y su distribución.* La determinación de todos los costos y beneficios pertinentes a las políticas o prácticas de supresión o de mitigación que generan incentivos perjudiciales, así como su distribución en el entorno social y económico son elementos clave para una selección bien informada de política. Por consiguiente, en la evaluación no solamente deberían incluirse los costos y beneficios directos y tangibles sino también los costos y beneficios no tangibles para la sociedad en general. Debería considerarse si es fiable el uso de instrumentos apropiados de valoración. Además, al estimar las ventajas de las políticas de mitigación, deberían también tomarse en consideración los siguientes componentes de costo: costos del cumplimiento, costos de la supervisión e imposición, costos administrativos y costos de gestión del cambio.

11. *Determinación de los obstáculos que plantea la reforma de políticas.* Deberían también señalarse los siguientes elementos puesto que son cruciales para el diseño de respuestas de política plausibles:

(a) Obstáculos pertinentes a la supresión de políticas y prácticas que generan incentivos perjudiciales tales como cuestiones de distribución, derechos de propiedad, intereses arraigados, tradiciones culturales, consideraciones internacionales;

(b) Obstáculos pertinentes a la aplicación de políticas que mitigan tales incentivos perjudiciales tales como obligaciones internacionales, carencia de fondos o falta de capacidad administrativa y/o institucional.

12. *Evaluaciones periódicas de la política.* La ausencia de una evaluación de la eficacia y eficiencia de las políticas contribuye a que persistan políticas que crean incentivos perjudiciales y no prestan ayuda en el logro de lo que pudieran todavía ser objetivos legítimos de la política. Una evaluación cuantitativa periódica de la política en la que se incluyan los impactos en la diversidad biológica es deseable por diversos motivos: proporciona criterios para la selección de intervenciones de reforma de la política que sean altamente deseables; ayuda a reconocer a los interesados pertinentes (ganadores y perdedores); crea apoyo político y de pruebas para cambio de incentivos ineficaces y perjudiciales, constituye un indicio de alternativas de política; y da una indicación del costo de suprimir tales incentivos perjudiciales. El establecimiento de una evaluación cuantitativa periódica de la eficacia de los instrumentos de política y una evaluación de cualesquiera incentivos perjudiciales creados por esos instrumentos facilitaría la elaboración de reformas de política en las que todos sean ganadores. Se pide encarecidamente a las organizaciones internacionales que cooperen en estos esfuerzos.

13. *Establecimiento de prioridades.* El análisis debería facilitar el establecimiento de prioridades en las reformas subsiguientes a fin de suprimir o mitigar incentivos perjudiciales, es decir, debería facilitar la indicación precisa de las reformas que habrían de instaurarse en primer lugar y las que habrían de establecerse más tarde. Tal ejercicio de establecer prioridades debería basarse en un conjunto de criterios, incluidos el de viabilidad y facilidad de la reforma de políticas, la importancia y amplitud de la degradación de la diversidad biológica y las inquietudes socioeconómicas.

2. *Modos y medios de reconocer las políticas y prácticas que generan incentivos perjudiciales*

14. *Evaluación ambiental estratégica.* Pudieran utilizarse elementos de la evaluación ambiental estratégica (SEA), cuando proceda, como medio para reconocer aquellas políticas y prácticas que generan incentivos perjudiciales. A este respecto deberían tenerse en cuenta las directrices para incorporar los aspectos de la diversidad biológica en la legislación y/o los procesos de evaluación del impacto ambiental y de evaluación ambiental estratégica (decisión VI/7, anexo). Aunque se han utilizado principalmente para políticas propuestas, los procedimientos de evaluación ambiental estratégica constituyen una útil orientación sobre la forma de diseñar y realizar la investigación para descubrir incentivos que sean perjudiciales para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible que dimanan de las políticas *vigentes*. En particular, surgen las siguientes etapas como medios posibles de evaluar las políticas y prácticas relativas a incentivos potencialmente perjudiciales:

(a) Clasificación para determinar cuáles son las políticas o prácticas que requieren un estudio completo o parcial en cuanto a posibles incentivos perjudiciales;

(b) Determinación de alcance para determinar cuáles son los posibles impactos para la diversidad biológica que conviene atender, y para extraer los parámetros del estudio;

(c) El propio estudio para descubrir los incentivos perjudiciales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica derivados de políticas y prácticas, teniendo en cuenta aquellos impactos que proceden de la interacción de diversas políticas y prácticas;

(d) La determinación de las medidas posibles para suprimir o mitigar los incentivos perjudiciales;

(e) La determinación de posibles obstáculos a las reformas;

(f) De conformidad con el diseño y aplicación de políticas de reforma, supervisar y evaluar la aplicación de tales políticas de reforma para asegurar que, si hay resultados imprevistos y si fallan las medidas de mitigación, estas situaciones se puedan determinar y atender oportunamente.

15. *Participación de los interesados.* La intervención de todos los interesados es un elemento importante en el reconocimiento de políticas o prácticas que generan incentivos perjudiciales. Los beneficios directos de las políticas frecuentemente favorecen a actores de la sociedad bien organizados mientras que los costos de estas políticas, p.ej., la pérdida de servicios de los ecosistemas debida al declive de la diversidad biológica, recaen en el público en general o en grupos difusos y carentes de poder. Sin embargo, tales grupos pudieran presentar nueva información importante y señalar las deficiencias posibles en las conclusiones de la evaluación. Debería por consiguiente asegurarse, mediante mecanismos apropiados de nivelación del campo de juego de todos los interesados, que todos los grupos están plenamente implicados en todo el proceso. Una representación equilibrada de los interesados en la consulta contribuirá a determinar de forma adecuada y completa los beneficios de las políticas particulares y sus posibles deficiencias.

16. *Transparencia.* A veces es difícil detectar los incentivos perjudiciales, pues los impactos negativos en la diversidad biológica son habitualmente efectos secundarios indirectos de políticas que apuntan a otros fines y porque pueden provenir de una interacción compleja entre diversas políticas y prácticas. Si puede asegurarse que el proceso de evaluar las políticas y prácticas se realiza de modo transparente, ello contribuirá a garantizar que todos los interesados pertinentes están bien informados acerca del proceso y sus resultados. Se trata de una importante condición para la intervención efectiva de los interesados.

17. *Creación de capacidad.* En los países en desarrollo y en los países con economías en transición, la ausencia de capacidad institucional y administrativa para diseñar y realizar estudios apropiados de evaluación suele ser un impedimento para determinar las políticas y prácticas que generan incentivos perjudiciales. La creación de capacidad, a la que presten apoyo organizaciones nacionales, regionales e internacionales constituye, por consiguiente, un requisito importante para suprimir o mitigar políticas y prácticas que generan incentivos perjudiciales. Debe asegurarse la financiación para creación de capacidad.

C. Diseño y aplicación de reformas adecuadas

1. Directrices para la selección de reformas

18. *Posibles medidas de política.* A continuación se presenta una lista indicativa de posibles medidas de política una vez se haya determinado cuales son las políticas y prácticas concretas que generan incentivos perjudiciales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, teniéndose en cuenta que hay casos en que es necesario emprender simultáneamente varias de tales actividades, y recordando también que a menudo puede ser necesario aportar reformas a otras políticas macroeconómicas y sectoriales para obtener un beneficio pleno de la supresión o mitigación de los incentivos perjudiciales y detener la pérdida de la diversidad biológica:

- (a) Supresión de la política o práctica;
- (b) Supresión de la política y sustitución por otra política con la que se logren los mismos objetivos pero con repercusiones nulas o menores en la diversidad biológica (re-instrumentación);
- (c) En aquellos casos en los que una política o práctica tenga en general impactos negativos pero tenga también algunos impactos positivos, la supresión de tal política y práctica y la introducción de otra política que permita conservar los impactos positivos;
- (d) Supresión de la política o de la práctica, junto con medidas para superar los obstáculos que se oponen a la reforma de políticas;

(e) Introducción de políticas que mitiguen los impactos perjudiciales de otras políticas y prácticas en la diversidad biológica, con inclusión posible de políticas que permitan eliminar los obstáculos correspondientes.

19. En los párrafos que siguen se presenta una lista indicativa de condiciones para la selección de ulteriores medidas de política conducentes a determinar cuáles son las políticas o prácticas que generan incentivos perjudiciales. En algunas condiciones se hace referencia a costo y/o beneficios. Es importante señalar que la opción de política debería basarse no solamente en costos y beneficios directos y tangibles sino también en una evaluación de los costos y beneficios intangibles incluidos, por ejemplo, los beneficios derivados de los servicios de los ecosistemas. Además, en la evaluación deberían también incluirse componentes tales como costos del cumplimiento, costos de supervisión y ejecución, costos administrativos y costos de gestión del cambio, cuando procedan. El criterio para la selección de las políticas de reforma es obtener el máximo beneficio social neto, teniendo en cuenta los objetivos de distribución y los efectos a nivel nacional y mundial.

20. *Supresión de políticas que generan incentivos perjudiciales.* Puede considerarse la supresión de políticas que generan incentivos perjudiciales cuando se cumplen las siguientes condiciones:

(a) El análisis puede revelar que una política que genera incentivos perjudiciales fue introducida en circunstancias que ya no existen. Por lo tanto, quizás ya no sean válidos los objetivos de la política. Por ejemplo, el objetivo de proporcionar apoyo a empresas cuyo sector está sufriendo un período de crisis económica ya no sería válido después de la recuperación o de la reestructuración de ese sector;

(b) En otros casos quizás el objetivo de política siga siendo válido. Sin embargo, el análisis puede demostrar que se generarían incentivos perjudiciales con cualquier política que se adoptara para obtener este objetivo, es decir, con cualquier blanco operativo y cualquier instrumento de política por el que se opte. En tales casos, debería considerarse la supresión de la política si el costo que implica para la sociedad tener políticas eficaces de mitigación es superior a los beneficios sociales netos que se pierden al suprimir la política.

21. *Supresión de prácticas perjudiciales.* La supresión de prácticas que generan incentivos perjudiciales debería considerarse si tras un análisis minucioso de su interacción con las políticas oficiales se evidencia que estas prácticas son el objetivo apropiado para políticas de reforma. Es difícil y costoso suprimir tales prácticas por el hecho mismo de que están enraizadas en tradiciones culturales o en leyes consuetudinarias. Debería considerarse su supresión si el costo de promover la adaptación cultural, por ejemplo, mediante programas adecuados de sensibilización y educación del público, es inferior al costo que implica tener políticas eficaces de mitigación. Además, debe recordarse que los incentivos perjudiciales, aparentemente causados por prácticas específicas, pueden a menudo explicarse como respuestas económicamente racionales a políticas mal ajustadas. En tales casos, la reforma de tales políticas puede con frecuencia ofrecer mejores oportunidades de intervención efectiva por medio de las políticas.

22. *Reinstrumentación.* En muchos casos, el objetivo de política subyacente puede ser válido y legítimo, y se podrían reducir sustancialmente o evitar los incentivos perjudiciales que proceden de la política si se utilizaran otros objetivos e instrumentos operativos. En tales casos debería ser considerada la supresión de la política y su sustitución por una política con menores impactos o sin impactos perjudiciales. Debe prestarse particular atención a determinar y aplicar los objetivos operativos e instrumentos correspondientes que generen un mínimo o nulo impacto perjudicial en la diversidad biológica.

23. *Supresión e introducción de políticas sin pérdida de impactos positivos.* En algunos casos, las políticas y prácticas que pueden generar incentivos perjudiciales en determinadas condiciones locales y circunstancias socioeconómicas pueden ser incluso favorables para la diversidad biológica en otras

condiciones y circunstancias. En tales casos, debería todavía preverse la supresión de tales políticas y prácticas si el efecto general en la diversidad biológica es mayormente negativo. Además, se podrían introducir políticas con objetivos bien establecidos, para así conservar los impactos positivos.

24. *Supresión y superación de obstáculos.* Hay obstáculos importantes que pueden a veces oponerse a la supresión de políticas y prácticas. Podrían introducirse nuevas políticas para superar tales obstáculos si los costos correspondientes son inferiores a los costos de una mitigación eficaz. La opción de una política adecuada dependería obviamente del obstáculo pertinente que haya sido identificado:

(a) *Inquietudes en materia de distribución.* En algunos casos, la supresión de políticas o prácticas pudiera tener consecuencias perjudiciales de carácter distributivo. El impacto de las reformas en la seguridad alimentaria y en la mitigación de la pobreza deberían constituir una inquietud particular. Podría considerarse la adopción de un enfoque gradual en las reformas. También se podrían aplicar políticas de ingreso adicionales para compensar estos efectos perjudiciales;

(b) *Cuestiones jurídicas.* En algunos casos la supresión de políticas puede afectar los derechos de propiedad de algunos interesados. Pudiera requerirse la indemnización por las pérdidas correspondientes;

(c) *Intereses creados.* En la mayoría de los casos, habrá grupos o personas que sufrirán pérdidas como resultado de la supresión de políticas o prácticas. Habrá, pues, resistencia a tales reformas. Puede que convenga adoptar medidas de política adicionales para superar esa resistencia. Entre tales medidas cabe considerar programas de sensibilización y educación del público así como medidas para aumentar la transparencia ante la ciudadanía respecto al impacto perjudicial de políticas y prácticas, con lo que la carga de la prueba pasaría a los que se oponen a la reforma política. Sólo en última instancia debería considerarse la posibilidad de compensar a estos interesados;

(d) *Falta de capacidad.* En los países en desarrollo y en los países con economías en transición, la falta de capacidad institucional y administrativa constituye frecuentemente un grave impedimento para suprimir o mitigar incentivos perjudiciales. Será necesaria en tales casos la creación de capacidad;

(e) *Tradiciones culturales.* La supresión de prácticas que generan incentivos perjudiciales es particularmente difícil si están profundamente enraizadas en creencias, costumbres y tradiciones culturales. Los programas de sensibilización y educación del público pueden ser medios apropiados para superar tales obstáculos;

(f) *Competencia internacional.* La supresión unilateral de políticas que generan incentivos perjudiciales puede ocasionar que las industrias nacionales pierdan competitividad. Tales riesgos se hacen más importantes en un ambiente mundializado de creciente comercio internacional y circulación de capital. Cuando haya pruebas fehacientes de tales casos, puede justificarse la cooperación internacional para suprimir tales políticas de forma coordinada y sincronizada;

(g) *Beneficios mundiales de la supresión de incentivos perjudiciales.* En muchos casos, los beneficios derivados de la supresión de políticas que generan incentivos perjudiciales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica son de alcance mundial mientras que los costos de suprimir tales políticas se acumulan a nivel nacional. En tales casos se justifica la cooperación internacional, incluso extendiendo las actividades de los mecanismos financieros internacionales compensatorios, tales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), para cubrir los posibles costos adicionales en que incurran los países por generar beneficios a escala mundial.

25. *Mitigación.* Si la supresión de políticas o prácticas no es viable o es muy costosa, puede estar justificada la mitigación de sus efectos perjudiciales en la diversidad biológica recurriendo a los medios

adecuados. Concretamente, debería considerarse la introducción de tales políticas de mitigación en los siguientes casos:

- (a) Cuando el costo social de suprimir políticas y prácticas, tomando en cuenta los beneficios perdidos, sea superior al costo de las políticas eficaces de mitigación;
- (b) Cuando el costo social de sustituir la política por una política que persiga los mismos objetivos con impactos perjudiciales menores o nulos sea superior al costo de las políticas eficaces de mitigación;
- (c) Cuando el costo social de superar los obstáculos que se oponen a la supresión de políticas y prácticas sea superior al costo de las políticas eficaces de mitigación.

2. *Modos y medios de suprimir o mitigar los incentivos perjudiciales*

(a) *Instrumentos importantes para su supresión y mitigación*

26. *Directrices nacionales.* Las directrices que sean adoptadas por las autoridades nacionales competentes serán un medio indirecto importante para suprimir o mitigar eficazmente los incentivos perjudiciales. Las directrices que se adapten bien a las necesidades y circunstancias nacionales pueden servir para estructurar y fundamentar el proceso nacional encaminado a determinar, así como a suprimir o mitigar políticas y prácticas que generan incentivos perjudiciales. Si se dan a conocer a la ciudadanía, pueden servir como hito para que ésta pueda medir la eficacia del proceso de reforma.

27. *Intervención de los interesados.* La supresión de políticas o prácticas que generan incentivos perjudiciales suele ser combatida por grupos o personas influyentes a quienes estas políticas o prácticas aprovechan. Aunque no sea el objetivo explícito de una política prestar apoyo a tales grupos o personas, su supresión puede resultar comprometida por razón de la influencia que ejercen. En cambio, los costos de tales políticas, p.ej., la pérdida de servicios de los ecosistemas debida al declive de la diversidad biológica, recaen en la ciudadanía o en grupos difusos y carentes de poder. La habilitación de estos grupos y su participación durante la fase de diseño y aplicación mediante mecanismos apropiados para nivelar el campo de juego de todos los interesados, constituye, por consiguiente, otro medio importante de asegurar que se llevan a la práctica las respuestas apropiadas de política.

28. *Programas de sensibilización y educación del público.* El mero hecho de que las prácticas que generan incentivos perjudiciales estén enraizadas en las leyes consuetudinarias, en normas sociales o en tradiciones culturales, implica que se oponen considerables obstáculos a su supresión, obstáculos que quedan fuera del alcance de las políticas oficiales habituales. El enfoque más indirecto de sensibilización y educación del público puede, por consiguiente, constituir un medio particularmente importante de suprimir tales prácticas. Sin embargo, los programas de sensibilización y educación constituirán un elemento importante para aplicar con éxito las políticas de supresión o introducir políticas de mitigación, superando la resistencia de grupos poderosos que se oponen a su supresión.

29. *Transparencia.* La creación de transparencia en cuanto a los resultados intermedios y finales del estudio de evaluación, es decir, en relación con los objetivos, costos y posibles impactos negativos de políticas y prácticas, contribuirá a aclarar las opciones y prioridades implícitas y expondrá al público en general las políticas y prácticas irresponsables. La transparencia será por consiguiente un elemento importante de todo programa de sensibilización sobre estas cuestiones. En consecuencia, aumentarán también los costos políticos de las políticas irresponsables mientras que las medidas idóneas serán políticamente retribuidas.

30. *Creación de capacidad.* En los países en desarrollo y en los países con economías en transición, la ausencia de capacidad institucional y administrativa constituye con frecuencia un impedimento grave

para suprimir o mitigar los incentivos perjudiciales. Aunque algunas políticas que generan incentivos perjudiciales pueden en principio suprimirse con facilidad, la supresión de prácticas o la implantación de políticas de mitigación exitosas pueden requerir una capacidad institucional y administrativa importante. Por consiguiente, la creación de capacidad apoyada por organizaciones nacionales, regionales e internacionales pertinentes constituye un requisito previo fundamental para suprimir o mitigar estas políticas y prácticas que generan incentivos perjudiciales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. Debería asegurarse la financiación de la creación de capacidad.

31. *Cooperación internacional.* La cooperación internacional es un elemento de suma importancia para suprimir o mitigar incentivos perjudiciales, según lo indicado en los incisos (f) y (g) del párrafo 24 *supra*.

(b) Modos y medios de supresión

32. *Reinstrumentación.* En el caso de objetivos de política legítimos y válidos, la reinstrumentación, es decir, la aplicación de blancos operativos e instrumentos correspondientes con los que se logre el mismo objetivo con impactos perjudiciales menores o nulos en la diversidad biológica, puede con frecuencia ser un modo particularmente eficaz de suprimir políticas que generan incentivos perjudiciales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

33. *Políticas de compensación.* Podría considerarse la introducción de nuevas medidas para compensar a los interesados afectados por la supresión de políticas que generan incentivos perjudiciales. A condición de que esté asegurada la financiación, pudiera considerarse el uso de políticas de compensación en los siguientes casos:

(a) Si la supresión de políticas tuviera un efecto perjudicial en los objetivos de distribución puede adoptarse un enfoque gradual para suprimir tales políticas y además pudieran aplicarse políticas sobre ingresos bien enfocadas;

(b) Si la supresión de las políticas afecta los derechos de propiedad de algunos interesados, pudiera también preverse la indemnización por tales pérdidas;

(c) Fuera de las condiciones detalladas en los incisos a) y b), solamente se utilizarían políticas de compensación en última instancia.

(c) Modos y medios de mitigación

34. *Reglamentación.* En algunos casos la introducción de nueva reglamentación pudiera constituir un medio eficaz de mitigar los impactos perjudiciales en la diversidad biológica a condición de que se satisfagan de antemano determinadas condiciones, entre ellas:

(a) La existencia de indicadores de actuación bien definidos, completos y mensurables;

(b) Costos manejables de supervisión y ejecución;

(c) Reglamentación redactada de forma suficientemente amplia para evitar conducta adaptativa de los grupos a los que está dirigida, conductas que llevan a efectos perjudiciales secundarios en la diversidad biológica.

35. *Superación de obstáculos a la mitigación mediante la reglamentación.* Debería tenerse en cuenta que los mismos obstáculos que impiden la supresión de políticas pueden también impedir la mitigación eficaz de sus efectos perjudiciales. Por ejemplo, si la política que genera el incentivo perjudicial sigue en pie, los grupos opositores tendrán un gran incentivo para no cumplir con la reglamentación. Por

consiguiente, la sensibilización del público, la transparencia y la participación de los interesados son elementos importantes de políticas normativas eficaces para mitigar los incentivos perjudiciales.

36. *Incentivos positivos.* La introducción de nuevos incentivos positivos es otro medio posible de mitigar los impactos perjudiciales de algunas políticas y prácticas. Además de los requisitos previos enumerados en el párrafo 34, deberían tenerse en cuenta otras salvedades al aplicar incentivos positivos:

(a) Si continúan sin modificación las políticas que tienen impactos perjudiciales en la diversidad biológica, el costo de aplicar incentivos positivos para mitigar estos impactos será particularmente elevado, lo cual, a su vez, restará eficiencia a este instrumento. Antes de aplicar incentivos positivos, estas políticas deberían, por lo tanto, suprimirse en la medida de lo posible, empleando los medios anteriormente enumerados;

(b) Según se explicó en el párrafo 23, las políticas y prácticas que generan incentivos perjudiciales en la mayoría de los casos, en otros pueden ejercer un impacto favorable en la diversidad biológica. En tales casos pudiera considerarse el uso de incentivos positivos para mitigar el efecto negativo de suprimir tales políticas y prácticas;

(c) La preparación cuidadosa del incentivo, con la debida especificación de las condiciones de admisibilidad, es especialmente importante en el caso de los incentivos positivos para evitar la generación de efectos negativos secundarios sobre la diversidad biológica;

(d) En algunos casos, el comportamiento estratégico de los beneficiarios racionales dificultará la eficacia a largo plazo de los incentivos positivos. En tales casos, su utilización debería limitarse a un período de transición regido por medios legales apropiados, como una legislación de caducidad automática;

(e) La falta de fondos puede limitar el uso de incentivos positivos;

(f) El uso de incentivos positivos puede tener consecuencias distributivas tanto negativas como positivas. Es necesario tener en cuenta esas consecuencias cuando se utilizan incentivos positivos.

37. *Incentivos negativos.* También podría considerarse el uso de incentivos negativos para mitigar los efectos perjudiciales de algunas políticas y prácticas. Además de los requisitos previos enumerados en el párrafo 34, la resistencia política será especialmente grave si se introducen incentivos negativos. Por lo tanto, la sensibilización, la transparencia y la participación de los interesados directos son elementos clave para la introducción con éxito de incentivos negativos para mitigar incentivos perjudiciales.

38. *Orientación sobre el uso de incentivos.* Se presenta más información relativa al diseño y aplicación de incentivos en las propuestas dirigidas al diseño y aplicación de incentivos a las que prestó su apoyo la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica en su sexta reunión (decisión VI/15, anexo I).

D. Supervisión, imposición y evaluación de reformas

39. *Intervención de los interesados.* Incluso después del diseño e implantación de reformas, los interesados pertinentes deberían participar en la evaluación para garantizar la retroalimentación sobre efectos secundarios imprevistos, medidas de mitigación que hayan fracasado y otras deficiencias, así como para asegurar que se atiendan oportunamente tales deficiencias.

40. *Indicadores y sistemas de información.* Debería considerarse la introducción de sistemas adecuados de información para facilitar el proceso de supervisión e imposición de reformas. Además, el

desarrollo y aplicación de indicadores bien fundamentados es un requisito previo importante para realizar una evaluación útil de políticas de reforma.

41. *Criterios de éxito en la evaluación.* La evaluación de reformas debería basarse en un conjunto de criterios de éxito bien fundados.

42. *Transparencia.* Seguir divulgando información puede contribuir a construir y mantener el apoyo público a las reformas y puede, por consiguiente, contribuir a que disminuyan los costos de supervisión y ejecución de las autoridades. Una vez más, la transparencia puede ser una condición previa importante para asegurar la participación efectiva de los interesados en la evaluación de las reformas.

43. *Creación de capacidad.* El éxito definitivo de la reforma seleccionada depende del éxito logrado en la supervisión, ejecución y en la evaluación de sus impactos, incluidos los efectos secundarios no previstos, las medidas de mitigación que hayan fracasado y otras deficiencias. Depende, por consiguiente, de una capacidad institucional y administrativa suficientes. Debería disponerse de fondos para creación de capacidad.]
