



CBD



Convenio sobre la Diversidad Biológica

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/19/4
14 de septiembre de 2015

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

ÓRGANO SUBSIDIARIO DE ASESORAMIENTO CIENTÍFICO, TÉCNICO Y TECNOLÓGICO

Decimonovena reunión

Montreal, 2-5 de noviembre de 2015

Tema 3.3 del programa provisional*

HERRAMIENTAS PARA EVALUAR LA EFICACIA DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PARA LA APLICACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO PARA LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA 2011-2020

Nota del Secretario Ejecutivo

INTRODUCCIÓN

1. En el párrafo 20 c) de la decisión XII/1, la Conferencia de las Partes pidió al Secretario Ejecutivo que examinara las experiencias nacionales en el uso de herramientas para evaluar la eficacia de los instrumentos de políticas para el cumplimiento del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, utilizando la información incluida en los cuartos y quintos informes nacionales, y que identificara las prácticas óptimas y lecciones aprendidas. En el párrafo 20 d), la Conferencia de las Partes pidió al Secretario Ejecutivo que informara sobre este tema al Órgano Subsidiario en una reunión celebrada con anterioridad a la 13ª reunión de la Conferencia de las Partes.

2. En su 18ª reunión, el Órgano Subsidiario tuvo a su disposición un documento de referencia relacionado con la evaluación de los efectos de los tipos de medidas adoptadas conforme a las disposiciones del Convenio (UNEP/CBD/SBSTTA/17/3). Dicho documento contiene un resumen de la labor previa pertinente sobre dicho tema en virtud del Convenio, reflexiones sobre qué se entiende por eficacia en el contexto del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica, ejemplos de tipos de medidas satisfactorias y otras consideraciones. La presente nota se basa en las consideraciones anteriores.

3. Por consiguiente, esta nota presenta información, en la sección I, relacionada con la evaluación de la eficacia de los instrumentos y medidas de políticas para el cumplimiento del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 que figura en los cuartos y quintos informes nacionales; en la sección II, sobre los desafíos relacionados con la evaluación de la eficacia de los instrumentos y medidas de políticas; en la sección III, sobre los mecanismos para evaluar la eficacia de los instrumentos y medidas de políticas; y en la sección IV, sobre la

* UNEP/CBD/SBSTTA/19/1.

importancia de la coherencia e integración de las políticas. La sección V contiene conclusiones, seguida de una propuesta de recomendación en la sección VI.

4. El Órgano Subsidiario sobre la Aplicación¹ también podrá examinar asuntos relacionados con los que se tratan en la presente nota.

I. INFORMACIÓN DE LAS PARTES RELACIONADA CON LA EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LOS INSTRUMENTOS Y MEDIDAS DE POLÍTICAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL PLAN ESTRATÉGICO PARA LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA 2011-2020

5. Tras el análisis presentado en el documento UNEP/CBD/SBSTTA/17/3, y de conformidad con la decisión XII/1, se han analizado los cuartos y quintos informes nacionales recibidos antes de 15 de julio de 2015 en relación con la información proporcionada sobre las experiencias en el uso de las herramientas para evaluar la eficacia de los instrumentos y medidas de políticas para el cumplimiento de estrategias y planes de acción nacionales sobre la diversidad biológica de las Partes y, en definitiva, el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y el logro de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica.

6. En el artículo 26 del Convenio se hace un llamamiento a las Partes para que presenten informes sobre las medidas que hayan adoptado para aplicar el Convenio y sobre la eficacia de esas medidas para lograr los objetivos del Convenio. En consecuencia, las directrices para el cuarto informe nacional pedían información sobre la eficacia de las estrategias y planes de acción nacionales de diversidad biológica y la eficacia de su implementación preguntando específicamente:

- a) si los cambios observados en la situación y las tendencias de la diversidad biológica son resultado de las medidas tomadas para implementar las estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica y el Convenio;
- b) si la estrategia y plan de acción nacional sobre diversidad biológica en curso es adecuada para hacer frente a las amenazas a la diversidad biológica identificadas; y
- c) cómo se podría mejorar, en los casos necesarios, la implementación de las estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica, incluyendo sugerencias para posibles medios y formas de superar los obstáculos identificados.

7. En el documento UNEP/CBD/SBSTTA/17/3 se facilitó información de los cuartos informes. Tal como se señaló en dicho documento, solo un 20% aproximadamente de los cuartos informes nacionales que se presentaron ha incluido un análisis de la eficacia de tales acciones. Cuando se realizó dicho análisis, se centró en la aplicación de las estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica y se proporcionó poca información sobre el logro de las metas de 2010 y su integración en todos los ámbitos de actuación. Entre los problemas que surgieron se encuentran la falta de supervisión sistemática de los efectos de medidas específicas, la falta de pruebas recogidas sobre el terreno o de casos prácticos y la insuficiente consideración del retraso entre la aplicación de las medidas y sus efectos.

¹ El Órgano Subsidiario sobre la Aplicación fue establecido mediante la decisión XII/26, cuyo mandato incluye lo siguiente: “(b) asistir a la Conferencia de las Partes a la hora de preparar decisiones con el fin de mejorar la aplicación del Convenio, según proceda”, incluidas las “(c)... recomendaciones para superar los obstáculos encontrados a la hora de aplicar el Convenio, así como cualquier plan y meta estratégicos adoptados en virtud del Convenio.” Por tanto, algunos de los elementos de la presente nota también se examinarán de manera detallada en la primera reunión del Órgano Subsidiario sobre la Aplicación.

8. En respuesta a un pedido del Órgano Subsidiario en su 17ª reunión, el Secretario Ejecutivo preparó un análisis de las metodologías utilizadas en las autoevaluaciones de los progresos en la aplicación del Convenio, basado en la información que figura en los cuartos informes nacionales (y los quintos informes nacionales, en caso de que estuvieran disponibles) (UNEP/CBD/WGRI/5/INF/20). Dicho informe, complementario al presente, contiene información sobre el uso de indicadores y marcos de resultados, evaluaciones cualitativas de la aplicación de las estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica, revisión de casos y reseñas bibliográficas. Informa además sobre algunos casos de evaluación de la eficacia de las medidas, los cuales se reproducen en el presente documento.

9. En las directrices para los quintos informes nacionales se pidió a las Partes que analizaran la eficacia de las estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica como instrumento para integrar la diversidad biológica en estrategias, planes y programas sectoriales e intersectoriales pertinentes.

10. Se comprobó que solo algunos informes nacionales contienen información sobre las herramientas específicas que se han utilizado. Con el fin de recopilar más información se ha incluido una pregunta conexa en la encuesta realizada en previsión del Grupo especial de expertos técnicos sobre indicadores para el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica (véase la notificación 2015-037, SCBD/SAM/DC/RH/KM/84530 del 2 de abril de 2015). Treinta Partes señalaron en la encuesta que habían realizado actividades para evaluar la eficacia de las actuaciones o intervenciones efectuadas para aplicar sus estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica o estrategias pertinentes. Para obtener más datos se hicieron 12 entrevistas de seguimiento (Alemania, Brasil, Eritrea, Japón, México, Nueva Zelandia, Palau, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Sudáfrica, y la Unión Europea) con representantes de dichas Partes.

11. En lo que respecta a las herramientas utilizadas para evaluar la eficacia desde el punto de vista del logro de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, muchas Partes señalaron el uso de indicadores. Al evaluar los cambios en la situación observados se supone implícitamente que las medidas adoptadas en este ámbito ocasionaron dichos cambios (véase también el documento UNEP/CBD/SBSTTA/17/3, párrafo 12). Se puede encontrar más información pertinente en una nota del Secretario Ejecutivo sobre el uso de indicadores para evaluar los avances en la consecución de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica en los quintos informes nacionales (documento UNEP/CBD/ID/AHTEG/2015/1/INF/3). Dicha nota se ha puesto a disposición del Grupo especial de expertos técnicos (AHTEG) sobre indicadores para el Plan Estratégico, que se reunirá del 14 al 17 de septiembre de 2015 en Ginebra (Suiza). El Órgano Subsidiario examinará los indicadores en relación con el tema 3.4 del programa de su 19ª reunión y estudiará recomendaciones conexas en función de los resultados del AHTEG.

12. Los apartados siguientes presentan ejemplos, en el apartado A, en el que las Partes informaron sobre la utilización de métodos que tratan explícitamente el vínculo causal entre las medidas y los cambios en la situación. El apartado B contiene información proporcionada por las Partes relativa a evaluaciones de la eficacia de las áreas protegidas como ejemplo específico. Se facilitan ejemplos de los quintos informes nacionales y de las entrevistas de seguimiento. Excepto cuando se indica lo contrario, los ejemplos proceden de los quintos informes nacionales.

A. Ejemplos de evaluaciones sobre la eficacia presentadas

13. En su entrevista, la Unión Europea informó sobre el uso de estudios de casos en sus evaluaciones de la eficacia de medidas específicas (véase el párrafo 47 *infra*). Eritrea informó sobre el papel de la participación de los interesados directos en las evaluaciones (véase el párrafo 41 *infra*).

14. Brasil informó sobre la evaluación y la eficacia de diversas políticas e iniciativas:

a) Brasil informó sobre la evaluación de dos medidas normativas con objetivos socioeconómicos y ambientales conjuntos: la política de garantía de precios mínimos para los productos de la sociobiodiversidad

(PGPMBio) y el Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental, conocido como Bolsa Verde, y señaló los logros y limitaciones de dichos programas;

b) Se evaluó la eficacia de los incentivos fiscales para los gobiernos locales. Desde 2013 se han aplicado dichos incentivos en 17 de los 27 Estados brasileños. Las municipalidades que siguen los criterios ecológicos establecidos por el Estado reciben una cuota adicional del impuesto sobre el valor añadido aplicado a los servicios y la circulación de bienes que recauda el Estado. En la evaluación se señalaron las ventajas e insuficiencias de la medida, así como la necesidad de reservar fondos adicionales para los gastos medioambientales;

c) El Tribunal de Cuentas Federal del Brasil evaluó el grado de integración de los compromisos asumidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro en 1992, en particular en lo que respecta a la administración del uso sostenible de los recursos pesqueros y la gestión compartida de los recursos pesqueros con la participación de gobiernos y la sociedad civil, y comenzó a elaborar un plan de acción basado en sus conclusiones.

d) El Ministerio de Medio Ambiente del Brasil firmó un acuerdo de cooperación con la Fundación de la Universidad Federal de Río Grande con la finalidad de valorar cuantitativamente la eficacia de la Instrucción Normativa Interministerial N° 12 (MPA y MMA) de 2012, relativa a las poblaciones de las especies acuáticas en peligro y vulnerables de las regiones del sureste y sur del Brasil. La evaluación incluirá una estimación de los índices de mortalidad de las especies afectadas, una comparación de la distribución espacial y la intensidad de las capturas incidentales y la producción pesquera antes y después de la implantación de la normativa, así como un protocolo para el seguimiento eficaz de la flota pesquera que emplea redes por medio de un programa nacional sobre observadores a bordo;

e) En la lista de especies en peligro de Brasil se reclasificó la situación de la ballena jorobada, de especie “amenazada” a “casi amenazada”. Este logro se atribuyó a la excelente aplicación de las medidas gubernamentales en combinación con iniciativas de la sociedad civil, lo cual se tradujo en medidas a largo plazo, tales como la prohibición de la caza, la redefinición de las rutas de navegación para evitar abordajes de embarcaciones y la creación del Parque Nacional Marino de Abrolhos.

15. En su cuarto informe nacional, Brasil señaló además que el Ministerio del Medio Ambiente apoya la creación de un inventario de artículos de investigación científica contrastados sobre la aplicación de la Política Nacional sobre Diversidad Biológica y sus distintos componentes, examinando más de 400 documentos pertinentes de dicho inventario para ayudar con el análisis de la eficacia de dicha política.

16. Dominica informó que en 2013 se llevó a cabo una revisión de la estrategia y plan de acción nacional sobre diversidad biológica mediante una consulta con los interesados directos. Conforme a dicha revisión se examinaron las estrategias como fueron concebidas en el marco de la estrategia y plan de acción nacional sobre diversidad biológica 2000-2040, y los resultados indican que: a) todas las estrategias siguen siendo válidas, aunque no en la misma medida; b) algunas estrategias se han logrado a través de otras iniciativas y proyectos; y c) algunas estrategias pueden combinarse, pero tienen distintas esferas de actividad, según proceda.

17. México presentó un informe de una evaluación efectuada en 2012 sobre el desempeño, entre 1997 y 2008, de más de 3.000 unidades de manejo y conservación de la vida silvestre registradas. Una segunda fase de la evaluación examinará las condiciones de conservación de las poblaciones de fauna y flora silvestres y sus hábitats que son objeto de gestión, así como los efectos socioeconómicos por región, y determinará las deficiencias y las oportunidades para subsanarlas.

18. En su entrevista, Perú informó que evalúa cambios en el comportamiento y en la situación de la diversidad biológica a escala regional. También informó que en el marco de evaluaciones regionales se elaboraron

criterios, conforme a los cuales se evaluó la contribución de las medidas específicas y las diferentes regiones a los avances en las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica.

19. En su entrevista, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte informó que en sus evaluaciones complementó el uso de indicadores cualitativos con información adicional sobre medidas y actuaciones políticas adoptadas, estudios de casos, y una evaluación cualitativa de los avances hacia las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica a nivel global de las metas, a fin de tener en cuenta su carácter polifacético.

20. Por otra parte, varios países informaron que llevaron a cabo evaluaciones de eficacia sin mencionar metodologías específicas:

a) Burkina Faso realizó un análisis de la medida en que se ha aplicado la estrategia y plan de acción nacional sobre diversidad biológica 2001-2025 y el plan de acción revisado 2011-2015. Señaló que los principales desafíos en la puesta en práctica fue la falta de metas y una evaluación cuantitativa de la aplicación de las actuaciones previstas;

b) Djibouti examinó la aplicación de su estrategia y plan de acción nacional sobre diversidad biológica en el marco de la evaluación de su plan de acción más amplio en los ámbitos de planificación ambiental y espacial de 2011-2016;

c) Japón revisó su Plan Fundamental sobre Bosques y Silvicultura en julio de 2011;

d) Rwanda examinó las políticas y reglamentos sectoriales respecto al cumplimiento de sus políticas y leyes nacionales sobre diversidad biológica. Como resultado de dicho examen, se propuso una revisión y actualización de dichas leyes y políticas para adecuarlas más a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y los acuerdos institucionales revisados;

e) Togo informó que evaluó el porcentaje de aplicación de cada uno de los 10 objetivos incluidos en su estrategia y plan de acción nacional sobre diversidad biológica. Según el análisis, ninguno de los objetivos había obtenido un índice de ejecución superior al 50%, y en siete objetivos dicho índice variaba entre un 25% y un 30%.

B. Ejemplos concretos: herramientas de gestión para evaluar la eficacia de las áreas protegidas

21. La evaluación de la eficacia de las áreas protegidas es un ámbito concreto de las evaluaciones de eficacia, en el que las Partes, en sus quintos informes nacionales, facilitaron información más completa sobre las evaluaciones realizadas y los métodos utilizados.

22. Belice señaló que su evaluación nacional para medir la eficacia de la gestión considera la eficacia en las áreas protegidas en ámbitos clave, por ejemplo disponibilidad de información, éxito en las operaciones, gobernanza, beneficio socioeconómico, gestión institucional y financiera.

23. Egipto informó que llevó a cabo una evaluación de la eficacia de la gestión de las áreas protegidas conforme a normas internacionales, utilizando un herramienta para el seguimiento de la eficacia de la gestión en siete áreas protegidas, que posteriormente amplió a 11 áreas protegidas.

24. Con el fin de evaluar la eficacia de la gestión en áreas de conservación, Indonesia elaboró directrices prácticas normalizadas para el seguimiento y la evaluación de los aspectos de gestión de las áreas de conservación marina. De conformidad con los datos de 2013 sobre áreas marinas y de pesca, era necesario mejorar la gestión en tres áreas, en 13 áreas hubo una gestión satisfactoria y en una de ellas la gestión fue muy favorable.

25. México informó sobre un análisis de la dinámica de cambio en la ocupación del suelo y su utilización, con el objetivo de medir la eficacia de las áreas naturales protegidas en tanto instrumentos de política medioambiental. Dicho análisis se efectuó principalmente sobre la base de imágenes de satélite, y si bien en la mayoría de los casos analizados se constató una pérdida de la cubierta forestal, los datos recogidos desde 2000 coinciden con una reducción en el ritmo de cambios producidos en las áreas naturales protegidas, lo cual fue señalado como un posible indicador de la eficacia.

26. En Micronesia, a través del Desafío de Micronesia, las entidades nacionales y estatales de gestión de recursos, ONG locales y organizaciones comunitarias del país se benefician de la elaboración de un marco regional de seguimiento con un conjunto de indicadores coherentes. Dicho marco de seguimiento comprende la elaboración de una herramienta de gestión para evaluar la eficacia de las áreas marinas protegidas (que es igualmente útil en las zonas terrestres), indicadores para el seguimiento socioeconómico, un conjunto de herramientas sobre el cambio climático y herramientas de seguimiento biológicas en áreas marinas.

27. Sudáfrica ha adaptado la herramienta de seguimiento de la eficacia de la gestión, de alcance mundial, al contexto nacional para medir los avances a lo largo del tiempo.

28. En Namibia se realizaron evaluaciones de la eficacia de la gestión en áreas protegidas en 2004, 2009 y 2011, clasificando cada área protegida en función de criterios determinados, tales como la elaboración de planes de trabajo periódicos, investigación, gestión de recursos, capacitación de personal, programas de educación y sensibilización, participación de autoridades tradicionales, beneficios económicos para las comunidades, seguimiento y evaluación, evaluación de la situación y cumplimiento de la ley. Las evaluaciones muestran importantes mejoras en la gestión de todas las áreas protegidas. Además, Namibia empleó una herramienta elaborada por medio del Proyecto de gestión y conservación de la costa de Namibia para evaluar la eficacia de la gestión de las áreas marinas protegidas.

29. Las Filipinas informaron que se elaboró una herramienta de seguimiento de la eficacia de la gestión para evaluar la eficacia de las áreas protegidas.

30. Finlandia informó sobre la eficacia de la gestión de 35 parques nacionales evaluados en 2010. Desde 2010 se ha efectuado una evaluación de las condiciones en más de 100 sitios de la red Natura 2000, incluidos sus 37 parques nacionales. En 2015 está prevista la evaluación de la eficacia de la gestión a nivel del sistema de las áreas protegidas.

31. En Malta se están elaborando normas, criterios e indicadores para evaluar la eficacia de la gestión de las áreas protegidas.

32. En Tonga, las tendencias en cobertura de las áreas protegidas señalan un cambio positivo, principalmente en las áreas marinas gestionadas. En lo que respecta a la eficacia, las consultas con las diversas comunidades han puesto de relieve un aumento en la diversidad de peces y un incremento en la captura.

33. En su cuarto informe nacional, Brasil utilizó la Metodología para la evaluación y priorización rápidas del manejo de áreas protegidas (RAPPAM) para evaluar la eficacia de la gestión de las áreas protegidas.

II. DESAFÍOS EN LA EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LOS INSTRUMENTOS Y MEDIDAS DE POLÍTICAS

34. La Conferencia de las Partes, en la decisión XII/1, párrafo 15, tomó nota de la recopilación de opiniones adicionales de las Partes con respecto a las necesidades científicas y técnicas sobre cuestiones transversales y a Metas específicas de Aichi del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020. Dicha recopilación de opiniones adicionales figura en el anexo a la recomendación XVII/1 del Órgano Subsidiario, y contiene la

siguiente declaración relacionada con las dificultades en la evaluación de la eficacia de los instrumentos y medidas de políticas:

“Si bien la evaluación de políticas es un enfoque que se aplica con frecuencia, es difícil distinguir y medir los efectos específicos de las políticas, especialmente aquellas que tienen múltiples objetivos y se aplican en un contexto complejo de políticas. La viabilidad de esas evaluaciones debería explorarse a través de evaluaciones piloto de los efectos de las medidas adoptadas en áreas temáticas o estudios de casos específicos.”

35. Tal como se señala en el documento UNEP/CBD/SBSTTA/17/3, para comprender cabalmente la eficacia de las medidas adoptadas es necesario entender el vínculo causal entre los avances medidos por indicadores y las distintas medidas adoptadas. En la práctica, a menudo se considera difícil tener en cuenta dicho vínculo en la evaluación de las distintas medidas.

36. Por ejemplo, durante su entrevista, Alemania señaló que si bien existe una visión global de la situación de la diversidad biológica en su país, en muchos casos hay poco conocimiento y una comprensión limitada en cuanto a si las medidas específicas consiguen el efecto deseado. Las principales dificultades mencionadas fueron la falta de datos, la complejidad de la relación causal entre medida y efecto, así como el desfase temporal existente entre la aplicación de una medida y su efecto. Alemania prevé seguir trabajando para evaluar la relación entre las medidas y sus efectos, en particular en lo que respecta a la relación entre las políticas agrícolas y energéticas y la degradación de la diversidad biológica agrícola.

37. Si bien los resultados ambientales pueden tardar varias décadas en revelarse, a menudo los efectos de las políticas en dichos resultados se evalúan a corto plazo. Las evaluaciones deben concebirse para evaluar el efecto continuo de las políticas. En la bibliografía se ha observado que existen escasas pruebas de la eficacia de las políticas y medidas sobre diversidad biológica. Aunque conforme a un número limitado de estudios rigurosos las áreas protegidas causan reducciones en la deforestación, se consideró que la base empírica del pago por servicios ambientales, las políticas de descentralización y otras intervenciones era mucho menos convincente. Por tanto, los autores exigieron más evaluaciones de distintos lugares pertinentes a la diversidad biológica, una investigación sistemática sobre cómo varían los efectos de los programas según el contexto sociopolítico y biofísico, un seguimiento conjunto de los impactos económicos y ambientales, la identificación de efectos de desbordamiento espacial en las áreas que no son seleccionadas como objetivo, el uso de teorías de intervención para caracterizar los mecanismos causales que pueden orientar la recopilación de datos y la interpretación de resultados².

38. Tal como se señaló en el párrafo 30 *supra*, en la 17ª reunión del Órgano Subsidiario también se propuso llevar a cabo evaluaciones piloto de los efectos de las medidas adoptadas en áreas temáticas o estudios de casos concretos. En dicho contexto, las evaluaciones regionales y subregionales de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas también ofrecen una oportunidad para acumular experiencia en el uso de herramientas para evaluar la eficacia de los instrumentos y medidas de políticas. En el capítulo 6 de dichas evaluaciones, titulado “Opciones de gobernanza, acuerdos institucionales y adopción de decisiones públicas y privadas en diversas escalas y sectores”, se prevé que “se explorarán opciones para combinar y alinear políticas en sistemas de gobernanza policéntrica, se evaluará la eficacia de dichas opciones y se tendrá en cuenta quién ganaría o asumiría el costo”. En la decisión XI/2, párrafo 28, la Conferencia de las Partes invitó a la IPBES a evaluar, entre otras cosas, la eficacia de las respuestas en su evaluación mundial de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas. En la decisión XI/3, la Conferencia de las Partes pidió al Secretario Ejecutivo que analizase con la Plataforma opciones para la preparación de una evaluación mundial, incluida la cuestión relativa a la eficacia de las respuestas frente a la

² Miteva, D. A., S. K.Pattanayak, y P. J. Ferraro, Evaluation of biodiversity policy instruments: what works and what doesn't?, Oxford Review of Economic Policy, 28(1) 2012, 69-92.

pérdida de diversidad biológica. Actualmente está en marcha el proceso de análisis del alcance de la evaluación mundial de la IPBES (por más información, véase el documento UNEP/CBD/SBSTTA/19/9).

39. Por otra parte, se prevé que el Órgano Subsidiario sobre la Aplicación recomiende, en su primera reunión, directrices para el sexto informe nacional (decisión XII/1, párrafo 9 a)) para su adopción por la Conferencia de las Partes en su 13ª reunión. Las directrices para el sexto informe nacional podrán ofrecer otro medio para recopilar más información sobre las experiencias en el uso de herramientas para evaluar la eficacia de los instrumentos y medidas de políticas.

III. MECANISMOS PARA EVALUAR LA EFICACIA DE LOS INSTRUMENTOS Y MEDIDAS DE POLÍTICAS Y FOMENTAR SU COHERENCIA

40. En las secciones siguientes se ofrece un panorama general de las diversas maneras en que puede evaluarse la eficacia de los instrumentos y medidas de políticas. Los distintos métodos se ilustran con ejemplos concretos presentados por las Partes (véase la sección I *supra*), y figuran en la bibliografía pertinente (en las notas de pie de página se encontrarán las referencias). Evaluar a posteriori la eficacia de las medidas existentes en el logro de los objetivos medioambientales puede ofrecer información valiosa para la elaboración de políticas, por ejemplo en la revisión de normas, y ofrece soluciones modelo para nuevos problemas.

41. Como los distintos métodos requieren diferentes niveles de capacidades técnicas y financieras, parecería que todas las Partes están en condiciones de llevar a cabo algún tipo de evaluación de la eficacia. Algunas Partes, en sus comunicaciones, habían señalado además que al combinar los distintos métodos de evaluación se incrementa la fortaleza de sus resultados.

42. Si bien existen numerosas metodologías para la evaluación de las políticas, al parecer pueden clasificarse en cuatro categorías amplias: a) Métodos que se centran en la gestión adaptativa y que se aplican durante la aplicación de las medidas (en lo sucesivo, “evaluación formativa/de desarrollo”); b) métodos que utilizan un modelo causal de cómo se supone que funciona una medida y ponen a prueba sus hipótesis (en lo sucesivo, “evaluación de la teoría del programa”); c) métodos que se centran en una amplia descripción y análisis de determinado número de estudios de casos (en lo sucesivo, “evaluación de estudio de casos”); y d) métodos que comparan la situación posterior a la aplicación de una medida con lo que hubiera ocurrido en ausencia de la misma (en lo sucesivo, “experimentos y cuasi experimentos”).

*Evaluación formativa/de desarrollo*³

43. La evaluación formativa, también llamada evaluación de desarrollo, puede utilizarse para evaluar si las políticas son eficaces, por qué las políticas tienen éxito o fracasan en la consecución de sus objetivos, y qué ajustes deben introducirse en su aplicación. Este método se centra fundamentalmente en el proceso de la aplicación de las políticas. Es un enfoque sobre todo cualitativo, que incluye la participación de una amplia gama de interesados en el proceso de evaluación.

44. Puede emplearse para determinar influencias posibles o reales en los avances y la eficacia de las actividades de aplicación. Se recogen datos antes, durante y después de la aplicación, principalmente mediante entrevistas, aunque también se utilizan otros métodos de recopilación de datos. Ello permite la gestión adaptativa del proceso de aplicación y contribuye a comprender mejor el carácter de las medidas del caso. Es conveniente incluir desde el comienzo el proceso de evaluación en la elaboración de políticas.

³ Por más información y referencias, véase Crabbé, A. y P. Leroy, *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, Earthscan, 2008, capítulo 3.5.

45. Eritrea, por ejemplo, señaló la importancia de evaluar los efectos de las políticas sobre el terreno y en fomentar la participación de las comunidades locales como principales interesados durante la evaluación.

*Evaluación de la teoría del programa*⁴

46. Dicho métodos se utiliza para evaluar en qué medida las políticas contribuyen al logro de los objetivos previstos, si estos se corresponden con las necesidades de las políticas existentes, y si las herramientas de política disponibles son adecuadas para lograr los objetivos que se persiguen. El método consta de dos etapas. En primer lugar, la elaboración de una teoría de intervención concisa, que explique la manera en que las políticas y las medidas en cuestión arrojan resultados y productos previstos u observados, tomando como base ciertas hipótesis y justificaciones. Estas pueden derivarse, por ejemplo, de artículos académicos o información obtenida mediante trabajo sobre el terreno (entrevistas, observación de la formulación de políticas, análisis de documentos, etc.). Ello puede incluir también una examen más amplio del contexto de la política y los posibles efectos secundarios. Los insumos, las políticas y medidas, los productos y resultados, así como los posibles efectos secundarios, cuando se tienen en cuenta, se ciñen a un modelo causal que indica la relación entre los medios y los resultados previstos (y los no previstos). Se puede añadir a la teoría las probabilidades estimadas de que se obtengan ciertos productos o resultados desde la perspectiva de los encargados de formular políticas.

47. En una segunda etapa se evalúan las hipótesis y justificaciones subyacentes, lo cual ofrece información respecto de si las políticas, las medidas y los resultados previstos están conectados de forma lógica. La teoría de intervención ayuda a determinar sobre qué productos, resultados y vínculos causales se debería recoger información para realizar una evaluación válida. Al mismo tiempo, la evaluación aporta información sobre la contribución de determinada política al resultado alcanzado. Por un lado, contribuye a distinguir entre simples deficiencias en la aplicación y errores en las hipótesis en lo que respecta a las relaciones causales de las políticas y medidas y, por otro lado, los productos y resultados.

48. La Comisión Europea está realizando un “examen de aptitud” de la legislación en materia de conservación de la naturaleza de la Unión Europea (Directivas sobre aves y hábitats) en el marco de su Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación (REFIT)⁵. Se ha elaborado un mandato pormenorizado para la evaluación, que también contiene un marco lógico con objetivos, medidas conexas, consecuencias, resultados y efectos previstos, así como factores externos pertinentes de la legislación en materia de conservación de la naturaleza de la Unión Europea. En una primera etapa de la evaluación se enviaron cuestionarios a 47 organizaciones y organismos representativos europeos, y a 112 organizaciones de interesados directos de los Estados Miembros. La segunda etapa consistió en un consulta pública por Internet de 12 semanas de duración, que finalizó en julio de 2015. Se espera que los resultados preliminares de la evaluación se presenten a los Estados Miembros en el otoño boreal de 2015.

49. Environment Canada, por conducto de su Subdivisión de Auditoría y Evaluación, realizó entre septiembre de 2011 y mayo de 2012 una evaluación de la Política y prioridades de la diversidad biológica⁶. Para dicha evaluación, se elaboró un modelo lógico que describe la relación entre las actividades, productos y resultados previstos de la Política y prioridades de la diversidad biológica. Se evaluó el logro de los resultados tomando como base información proveniente de diversas fuentes. En los resultados de la evaluación se incluyó un conjunto de recomendaciones concretas.

⁴ Por más información y referencia, véase Crabbé, A. y P. Leroy, *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, Earthscan, 2008, capítulo 3.2, y Gysen, J., H. Bruyninckx y K. Bachus, *The modus narrandi. A methodology for evaluating effects of environmental policy*, *Evaluation* 12(1) 2006, 95-118.

⁵ Información resumida de http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm.

⁶ Información resumida de <http://www.ec.gc.ca/ae-ve/default.asp?lang=En&n=E87EDE3D-1>.

*Evaluación de estudios de casos*⁷

50. La evaluación de estudios de casos bien escogidos permite adquirir una mayor perspectiva de cómo y por qué funciona determinada política, lo cual permite la evaluación de la misma. La evaluación de estudios de casos tiene la ventaja de que se toma en consideración la situación particular y el contexto de la política en cuestión.

51. En su entrevista, la Unión Europea señaló la importancia de los estudios de casos en la evaluación de los efectos de la Política Agrícola Común (PAC). Evaluar los efectos de determinadas medidas agrícolas en toda Europa resultó difícil debido a las variaciones de los factores que influyen en el éxito en distintas áreas. Se han empleado estudios de casos para conocer cabalmente qué medidas funcionaron, dónde y por qué.

*Experimentos y cuasi experimentos*⁸

52. Los experimentos y cuasi experimentos ya se habían mencionado en el documento UNEP/CBD/SBSTTA/17/3 en relación con el establecimiento de hipótesis alternativas de contraste.

53. En dichos métodos, se compara la situación en la cual se aplicó una medida con una situación que no fue afectada por una medida. Generalmente consisten en la formulación de una hipótesis del efecto de determinada medida, la creación de un grupo de control y un grupo experimental (a menudo asignados en forma aleatoria), la medida y una valoración de las diferencias. Si bien los experimentos y cuasi experimentos proveen una forma de comprobar una relación causal, están limitados en su interpretación por el contexto en que se llevan a cabo las intervenciones de política.

IV. LA IMPORTANCIA DE LA COHERENCIA E INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS

54. Sobre la base de las conclusiones formuladas en la cuarta edición de la *Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica*, la Conferencia de las Partes reconoció que si bien ha habido progresos alentadores hacia el logro de algunos elementos en la mayoría de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, en la mayoría de los casos estos progresos no serán suficientes para alcanzar las metas a menos que se adopten urgentemente medidas eficaces adicionales para reducir las presiones sobre la diversidad biológica y para evitar que se siga degradándose (decisión XII/1, párrafo 6).

55. La información relativa a las medidas que han resultado eficaces es esencial para apoyar a las Partes en sus decisiones sobre futuras actuaciones. Sin embargo, reconocer que en los países existen modos de gobernanza y circunstancias muy diferentes, en las que se preferirá distintas combinaciones de políticas, es fundamental para evaluar los efectos de las políticas a fin de tenerlos en cuenta en futuras decisiones. Ello es particularmente válido si se tienen en cuenta los limitados recursos financieros disponibles para futuras medidas.

56. Se ha establecido un claro vínculo entre la eficacia y la coherencia de las políticas. La coherencia de la políticas fomenta la sostenibilidad y la eficacia tanto de políticas directamente relacionadas con la diversidad biológica como de otras políticas sectoriales. La coherencia de las políticas presenta una oportunidad para liberar los recursos que tradicionalmente emplean las autoridades responsables del medio ambiente para contrarrestar y neutralizar los efectos perjudiciales de las políticas y medidas que no son coherentes con la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. Como señaló la Conferencia de las Partes, la coherencia normativa entre las

⁷ Por más información y referencias, véase Crabbé, A. y P. Leroy, *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, Earthscan, 2008, capítulo 3.3.

⁸ Por más información y referencias, véase Crabbé, A. y P. Leroy, *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, Earthscan, 2008, capítulo 3.4.

políticas de diversidad biológica y políticas sectoriales e intersectoriales y los correspondientes ministerios gubernamentales es un objetivo importante en el contexto de la integración (decisión XII/1, párrafo 7 c)).

57. En su quinto informe nacional, Bélgica informó sobre su plan federal para la integración de la diversidad biológica en sectores específicos. En 2011 se organizó un examen de mitad de período con la finalidad de identificar los puntos fuertes y débiles de la aplicación y, en su caso, abordar las posibles deficiencias. En el examen se utilizaron datos basados en indicadores de desempeño y en la evaluación de los efectos positivos y negativos en los sectores ‘economía’, ‘cooperación para el desarrollo’, ‘ciencias’ y ‘transporte’. En 2014 se planificó una evaluación final con el objeto de evaluar la aplicación de las actuaciones y medidas y valorar el proceso de integrar la diversidad biológica en sectores.

58. En su quinto informe nacional, Azerbaiyán señaló que había mejorado la eficacia de sus iniciativas para integrar la diversidad biológica en las estrategias, planes y programas de los sectores de producción pertinentes gracias a la reciente adopción del Plan de Desarrollo Nacional, “Azerbaiyán 2020: Perspectiva de futuro”, que ha creado el marco propicio para mejorar la integración de la diversidad biológica en importantes sectores de producción.

59. Tal como se señaló en el documento UNEP/CBD/SBSTTA/17/3, hay ejemplos que demuestran que una política de conservación aislada tiende a ser menos eficaz que una combinación coherente de medidas políticas que se apoyen las unas a las otras⁹. La estrategia adoptada por el Gobierno de Brasil desde 2005 para combatir y reducir la deforestación, la explotación forestal ilegal y los incendios en los bosques y sabanas de la Amazonia brasileña y desde 2009 en el bioma Cerrado, con la que se ha conseguido una reducción del índice de despoblación forestal en la Amazonia de un 80%, se basa en una combinación de más de 20 instrumentos políticos combinados con medidas para mejorar la participación del público y la supervisión¹⁰.

60. Por otra parte, tal como se indica en el documento UNEP/CBD/SBSTTA/17/3, las evaluaciones ambientales estratégicas han resultado útiles como método de identificación y evaluación de los efectos de políticas, planes o programas tras ser propuestos pero antes de adoptarlos. Con las evaluaciones ambientales estratégicas se pretende asegurar que los impactos en la diversidad biológica sean plenamente incluidos y adecuadamente abordados lo antes posible en la fase de toma de decisiones, dándoles la misma relevancia que a las consideraciones económicas y sociales. Por tanto, son una herramienta importante para asegurar la coherencia en materia de política y, con ello, mejora la eficacia de las políticas¹¹.

61. A modo de ejemplo, en su quinto informe nacional, Australia señaló que los gobiernos de Australia y de Queensland están llevando a cabo una evaluación estratégica exhaustiva del Área de Patrimonio Mundial de la Gran Barrera de Coral y la zona costera adyacente. Dicha evaluación contribuye a identificar y gestionar riesgos posibles o reales, así como a prepararse ante los mismos, para asegurar la protección y el manejo continuo del Área de Patrimonio Mundial de la Gran Barrera de Coral y la zona costera adyacente. La evaluación estratégica exhaustiva cuenta con dos componentes: a) el Gobierno de Queensland está analizando la legislación, las políticas y los marcos de planificación que se aplican en la zona costera, con el objetivo de asegurar que el desarrollo en tierra aborda los efectos directos, indirectos y acumulados; y b) el Área de Patrimonio Mundial de la Gran Barrera

⁹ Hirakuri, S. R. *Can Law Save the Forest? Lessons from Finland and Brazil* (¿Puede la ley salvar al bosque? - Lecciones de Finlandia y Brasil). Jakarta, Indonesia: Center for International Forestry Research, 2003, p. 95.

¹⁰ Ministerio del Medio Ambiente (MMA) de la República Federativa del Brasil. *Estrategias de Reducción de la Deforestación en Brasil - Del control de la deforestación ilegal al desafío de la producción sostenible en los bosques y sabanas de Brasil*. 2000. Informe preparado para la Conferencia Río+20 sobre el Desarrollo Sostenible.

¹¹ En su octavo período de sesiones, la Conferencia de las Partes respaldó la guía preliminar para evaluaciones ambientales estratégicas que incluyan la diversidad biológica (contenida en el anexo II a la nota del Secretario Ejecutivo sobre directrices voluntarias para incluir la diversidad biológica en las evaluaciones del impacto ambiental, documento UNEP/CBD/COP/8/27/Add.2). Además, en el anexo al documento UNEP/CBD/COP/11/23 hay disponibles directrices voluntarias para tener en cuenta la diversidad biológica en las evaluaciones ambientales estratégicas en zonas marinas y costeras (véase la decisión XI/18 B).

de Coral dirige el componente marino que asegurará que existen acuerdos de gestión eficaces de áreas protegidas para dicha Área. Ambos componentes están evaluando la eficacia de sus respectivos acuerdos legislativos, normativos y de planificación, a fin de proteger cuestiones de importancia para el medio ambiente nacional, incluido el valor universal excepcional del Área de Patrimonio Mundial de la Gran Barrera de Coral.

62. Las actividades realizadas en el ámbito de la integración para lograr una coherencia en materia de política (incluido en el marco del tema 3.1 del programa, por el Órgano Subsidiario sobre la Aplicación en su primera reunión, conforme al tema 5.2 del programa, y por la Conferencia de las Partes en su 13ª reunión, de conformidad con el tema 10 del programa) también pueden contribuir en gran medida al fortalecimiento de la eficacia de las políticas y medidas¹².

V. CONCLUSIONES

63. De los datos recabados en informes nacionales y otras fuentes se desprende que muchas Partes realizan evaluaciones de la eficacia de medidas normativas o actuaciones de gestión en ciertas áreas empleando diversos métodos. No obstante, rara vez se describe en detalle las metodologías y, por tanto, de las descripciones no siempre resulta claro en qué se fundamentan las declaraciones sobre eficacia.

64. Por otra parte, de acuerdo con la información de la bibliografía resumida antes indicada, los fundamentos para los distintos tipos de medidas varían; por ejemplo, son menos convincentes para medidas tales como el pago de los servicios de los ecosistemas, políticas de descentralización y otras intervenciones que para las áreas protegidas.

65. Para seguir avanzando, la bibliografía, resumida en la sección III *supra*, sugiere que existen varias opciones y métodos para evaluar la eficacia de los instrumentos y medidas de políticas, y que el uso sistemático de métodos adecuados, incluidas las metodologías que ya se aplican ampliamente en otros ámbitos, podría servir para mejorar los resultados en asuntos de diversidad biológica y conducir a una mayor integración de las consideraciones en dicha materia en otros ámbitos normativos. Además, como se propuso en la 17ª reunión del Órgano Subsidiario, las evaluaciones piloto de los efectos de las medidas adoptadas en áreas temáticas específicas o en estudios de casos podrían aportar información pertinente.

66. Sobre la base de la información disponible en la bibliografía y las experiencias de las evaluaciones piloto, el Secretario Ejecutivo podría elaborar un marco teórico para orientar las evaluaciones de la eficacia de las medidas para la siguiente ronda de presentación de informes nacionales a fin de apoyar las iniciativas de las Partes. El marco teórico tendrá en cuenta la labor realizada y se llevará a cabo en estrecha colaboración con la IPBES.

67. En el documento UNEP/CBD/SBSTTA/19/9 se sugirió que se incluyera el requisito de efectuar una evaluación de la eficacia o de los efectos de las medidas adoptadas en las directrices para los sextos informes nacionales. En su primera reunión, el Órgano Subsidiario sobre la Aplicación examinará el proyecto de directrices para los sextos informes nacionales.

68. Complementando dicha labor relacionada con el proceso de presentación de informes nacionales, el Órgano Subsidiario, de conformidad con su mandato, podría estimar oportuno fortalecer su labor en lo que respecta a la eficacia de los tipos de medidas adoptadas de conformidad con el Convenio. Además, el Órgano

¹² Véase también el documento UNEP/CBD/SBSTTA/17/3, que destaca la importancia de las iniciativas de integración para la eficacia de las medidas adoptadas para lograr la meta 12 de Aichi para la Diversidad Biológica. En lo que respecta a metodologías conexas para evaluar la eficacia de las medidas de políticas, véase Mermet, L., B. Raphael, y M. Leroy, Concern-focused evaluation for ambiguous and conflicting policies: An approach from the environmental field, *American Journal of Evaluation* 31(2) 2010, 180-198.

Subsidiario sobre la Aplicación tal vez desee estudiar distintas formas de mejorar el análisis de la aplicación del Convenio y, a ese efecto, fortalecer los mecanismos.

VI. PROPUESTA DE RECOMENDACIÓN

El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico podría estimar oportuno adoptar una recomendación del siguiente tenor:

El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico

Hace hincapié en la importancia de evaluar la eficacia de las medidas adoptadas para aplicar el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 en la consecución de un aprendizaje y mejoramiento continuo de la labor de implantación hacia la plena aplicación del Plan Estratégico y el logro de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica para 2020,

Acuerda fortalecer su labor relativa a la eficacia de los tipos de medidas adoptadas en el marco del Convenio, a la vez que observa que el Órgano Subsidiario sobre la Aplicación tal vez desee estudiar distintas formas de mejorar el análisis de la aplicación del Convenio;

1. *Alienta a las Partes a emprender y documentar evaluaciones piloto de los efectos de las medidas adoptadas en áreas temáticas o estudios de casos específicos, y a que proporcionen al Secretario Ejecutivo la información pertinente;*

2. *Pide al Secretario Ejecutivo que prepare un marco para orientar la evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas para aplicar el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, basándose en la documentación disponible y en los estudios de casos, y en estrecha colaboración con procesos de la IPBES pertinentes y otros asociados.*
