

VII/18. Incentivos (Artículo 11)

La Conferencia de las Partes,

Reconociendo la necesidad de eliminar políticas o prácticas que creen incentivos perjudiciales que provocan la degradación y pérdida de la diversidad biológica o de mitigar esos incentivos perjudiciales como elemento clave de las estrategias nacionales y mundiales para detener la degradación y pérdida de la diversidad biológica,

Destacando que estos incentivos y medidas de mitigación no deberían afectar de modo perjudicial a la diversidad biológica ni a los medios de vida de otras comunidades, y deberían aplicarse de forma que esté en consonancia con el derecho internacional,

Tomando nota de que en los Principios y directrices de Addis Abeba para la utilización sostenible de la diversidad biológica se insta también a la supresión o mitigación de políticas, leyes y reglamentación que generen incentivos perjudiciales,

Subrayando la necesidad de nueva orientación sobre políticas en esta materia, en particular respecto a la aplicación de modos y maneras de suprimir o mitigar los incentivos perjudiciales,

Reconociendo que las nuevas políticas deberían también examinarse con miras a determinar y evitar posibles incentivos perjudiciales,

Recordando el programa de trabajo sobre incentivos establecido mediante la decisión V/15 de la Conferencia de las Partes y el reconocimiento por la Conferencia de las Partes en su sexta reunión de que es necesario emprender ulterior trabajo sobre la función de los incentivos perjudiciales y su actuación así como respecto a incentivos perjudiciales y modos y maneras de suprimirlos o mitigarlos según lo indicado en la decisión VI/15,

Recordando además su solicitud al Secretario Ejecutivo, en el párrafo 7 de la decisión VI/15, de que elabore, en colaboración con las organizaciones pertinentes, propuestas para la aplicación de modos y maneras de eliminar o mitigar los incentivos perjudiciales a fin de que sean consideradas por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico, en una reunión previa a la séptima reunión de la Conferencia de las Partes,

Reconociendo que las propuestas para la aplicación de modos y maneras de eliminar o mitigar incentivos perjudiciales, elaboradas por el segundo taller sobre incentivos, celebrado en Montreal del 3 al 5 de junio de 2003, contienen elementos útiles y valiosos que ofrecen un marco general para atender la eliminación o mitigación de los incentivos perjudiciales en distintos sectores económicos y ecosistemas, pero que deben ser perfeccionados y reexaminados antes de su adopción por la Conferencia de las Partes,

Reconociendo que el desarrollo y aplicación de métodos prácticos de evaluar las tendencias en el valor económico y social de la diversidad biológica y de demostrar las consecuencias económicas y ecológicas de la pérdida de la diversidad biológica constituyen elementos esenciales para satisfacer el blanco del año 2010,

Reconociendo la importante labor realizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y la Evaluación de los ecosistemas del milenio con relación a los aspectos económicos de la diversidad biológica y la evaluación de los valores de la diversidad biológica,

Propuestas para la aplicación de modos y maneras de suprimir o mitigar incentivos perjudiciales

1. *Toma nota con beneplácito* del trabajo del Segundo Taller sobre Incentivos, celebrado en Montreal del 3 al 5 de junio de 2003, así como de la labor del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico en la elaboración de las propuestas para la aplicación de modos y maneras de eliminar o mitigar los incentivos perjudiciales, anexas a la presente decisión;

2. *Alienta* a las Partes y gobiernos, según proceda, a utilizar las propuestas que pueden servir como orientación provisional voluntaria para las Partes en la aplicación de modos y maneras de

eliminar o mitigar las políticas y prácticas que generan incentivos perjudiciales, y ampliar sus esfuerzos para examinar nuevas políticas con miras a identificar, y evitar, posibles incentivos perjudiciales, teniendo presentes que los incentivos perjudiciales incluyen aquellos que afectan negativamente la diversidad biológica en otros países;

3. *Pide* 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 eliminar o mitigar los incentivos perjudiciales, y que dedique un tiempo suficiente a la revisión sustantiva y definitiva de las propuestas;

4. *Exhorta* a las Partes y Gobiernos a que utilicen, con carácter voluntario, estas propuestas también como orientación provisional en la implantación 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;

5. *Invita* a las organizaciones y organismos internacionales competentes a prestar apoyo técnico y financiero a los esfuerzos de las Partes y Gobiernos conducentes a aplicar estos proyectos de propuestas con miras a suprimir o mitigar los incentivos perjudiciales;

6. *Invita* 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 *pide* 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,

7. *Decide* que el progreso logrado por las Partes en cuanto a suprimir o mitigar incentivos perjudiciales debería incluirse en sus informes nacionales preparados de conformidad con el Artículo 26 del Convenio, según corresponda;

Aplicación ulterior del programa de trabajo sobre incentivos

8. *Invita* a las Partes, Gobiernos y organizaciones internacionales a presentar al Secretario Ejecutivo monografías, prácticas óptimas y demás información sobre la utilización de incentivos positivos no monetarios para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica como un paso inicial en el examen de medidas de incentivos en curso, entre los cuales las leyes y prácticas tradicionales que generan incentivos positivos, sobre la aplicación de metodologías de evaluación de los valores de la diversidad biológica y sus funciones, así como otros instrumentos para establecer prioridades en la adopción de decisiones ;

9. *Pide* al Secretario Ejecutivo que ponga esta información a disposición del público mediante el mecanismo de facilitación y otros medios, según corresponda, y que prepare un informe sintetizado para que sea estudiado por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico en reunión previa a la octava reunión de la Conferencia de las Partes;

10. *Insta* a las Partes, Gobiernos y organismos de financiación pertinentes a que establezcan objetivos y prioridades de financiación para dar apoyo a la preparación y compilación de estudios monográficos y de prácticas óptimas previstos en el párrafo 8;

11. *Pide* al Secretario Ejecutivo que en cooperación con el Instituto del Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y organizaciones internacionales pertinentes prepare un análisis de los instrumentos vigentes y nuevos que proporcionen incentivos positivos, incluyendo leyes tradicionales y prácticas que generen incentivos positivos, su interacción con otras medidas de política y su eficacia, incluidos los requisitos para su aplicación con éxito, sus posibles limitaciones y deficiencias y que prepare propuestas sobre la aplicación de tales incentivos positivos y sobre su integración a las políticas, programas o estrategias pertinentes para que sean considerados por el Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico en una reunión anterior a la octava reunión de la Conferencia de las Partes;

12. *Pide* al Secretario Ejecutivo que en cooperación con la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y organizaciones internacionales pertinentes, explore las metodologías existentes para valoración de la diversidad biológica y los recursos y funciones de la diversidad biológica, así como otros instrumentos para establecer prioridades en la adopción de decisiones, preparando una recopilación de los instrumentos de valoración existentes, que proporcionen una reseña del debate sobre su situación metodológica, según corresponda, así como una evaluación de su posible aplicación en términos de eficacia y condiciones previas de capacidad y prepare propuestas para la aplicación de tales instrumentos. Esas propuestas deberían incluir la determinación de opciones para intensificar las asociaciones internacionales de colaboración con miras a estimar los valores de la diversidad biológica, especialmente para el perfeccionamiento y desarrollo de instrumentos de evaluación, y serán presentados al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico para su consideración en reunión previa a la octava reunión de la Conferencia de las Partes.

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 se ponen en práctica por 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 a 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, ni en particular ningún incentivo aislado lleva 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 responsables de tal declive y su interacción. Los sistemas de indicadores son medios importantes para informar acerca de tal análisis. Las Partes y los Gobiernos deberían ocuparse del desarrollo ulterior de tales sistemas.

6. *Interacción entre políticas y prácticas y otras causas raíces.* En el estudio debería tenerse plenamente en cuenta la pérdida de la diversidad biológica que pueda provenir de una interacción compleja de tales factores raíces. Por consiguiente, la determinación de los incentivos perjudiciales resultantes de determinadas políticas y prácticas es a veces difícil, puesto que su amplitud puede fundamentalmente depender del diseño y grado de aplicación e imposición de otras políticas y de otras causas socioeconómicas raíces. La supresión o mitigación de tales políticas y prácticas, aunque sea necesaria puede no ser suficiente para detener la pérdida de la diversidad biológica si continúan sin modificar otras políticas macroeconómicas y sectoriales y otros motivos socioeconómicos importantes.

7. *Determinación de prácticas perjudiciales.* Es necesario realizar con atención un análisis especial si determinadas prácticas han de considerarse responsables de cualesquiera impactos perjudiciales en la diversidad biológica. Es difícil modificar tales prácticas puesto que están enraizadas en tradiciones culturales o en leyes consuetudinarias que pudieran tener valores sociales más amplios. Además, pueden frecuentemente explicarse los incentivos perjudiciales mediante una respuesta económicamente racional a las políticas mal adaptadas. 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 de la política.

8. *Ámbito de los incentivos perjudiciales.* En algunos casos, hay políticas y prácticas que pudieran generar incentivos perjudiciales solamente en virtud de determinadas condiciones locales y de circunstancias socioeconómicas mientras que pudiera demostrarse que son neutrales o incluso favorables para la diversidad biológica en otras condiciones y circunstancias. Con el estudio debería, por consiguiente, tratar de determinarse y de cuantificarse si son viables y apropiados el ámbito y la amplitud con la que tales políticas y prácticas repercuten negativamente o perjudicialmente en la diversidad biológica, puesto que esta información es importante para establecer prioridades y para seleccionar 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 arraizados, 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 estratégico.* 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 dimanen 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 cuales son los proyectos o desarrollos que requieren un estudio completo o parcial de evaluación del impacto;

(b) El ámbito para determinar cuales son los posibles impactos pertinentes a efectos de su evaluación y para deducir el mandato de la evaluación del impacto;

(c) El estudio real para descubrir los incentivos perjudiciales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica que dimanen 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 la reforma;

(f) La prosecución del diseño y aplicación de políticas de reforma, supervisión y evaluación de la aplicación de tales políticas de reforma para asegurar que se determinan los resultados imprevistos y las medidas que han fracasado en la mitigación y se responde a las mismas de modo oportuno.

15. *Intervención 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 debidas al

declive de la diversidad biológica recaen en el público en general o en grupos difusos y sin ninguna autoridad. 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 complicada entre diversas políticas y prácticas. Si puede asegurarse que el proceso de evaluar las políticas y prácticas se realiza de modo transparente, esto contribuirá a garantizar que todos los interesados pertinentes están bien informados acerca del proceso y sus resultados. Esto es una importante precondition 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 constituye frecuentemente un impedimento en cuanto a determinar las políticas y prácticas que se prestan a generar incentivos perjudiciales. La creación de capacidad, a la que presten apoyo organizaciones nacionales, regionales e internacionales constituye, por consiguiente, un prerrequisito importante para retirar con éxito 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 en diversos casos, es necesario emprender simultáneamente varias de tales actividades y recordando también que frecuentemente pudieran ser necesarias reformas de otras políticas macroeconómicas y sectoriales para obtener la plenitud de beneficios consiguientes a suprimir o mitigar los incentivos perjudiciales y a 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 sin tales impactos perjudiciales, o con menos, en la diversidad biológica (nuevos instrumentos);
- (c) En aquellos casos en los que una política o práctica tenga en general impactos negativos aunque tenga también algunos impactos positivos, la supresión de tal política y práctica y la introducción de otra política por la que se traten de mantener 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 política;
- (e) Introducción de políticas que mitigan los impactos perjudiciales en la diversidad biológica de otras políticas y prácticas, incluyéndose posiblemente políticas que responden al retiro de obstáculos pertinentes.

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 dimanantes de los servicios de los ecosistemas. Además, en la evaluación deberían también

incluirse componentes tales como costos del cumplimiento, costos de supervisión e imposición, costos administrativos y costos de gestión del cambio, cuando proceda. Elevando al máximo el beneficio social neto, teniendo en cuenta los objetivos de distribución y los efectos a nivel nacional y mundial se llega a obtener el criterio para la selección de políticas de reforma.

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

(a) El análisis puede revelar que una política que genera incentivos perjudiciales fue introducida en circunstancias que ya no son prevalecientes. En consecuencia, 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 con éxito de ese sector;

(b) En otros casos quizás ya no sea válido el objetivo de política. Sin embargo, el análisis puede demostrar que los incentivos perjudiciales serían generados en relación con cualquier política para obtener este objetivo, es decir en relación 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 los costos para la sociedad de las políticas eficaces de mitigación fueran superiores a los beneficios netos que pierda la sociedad si se suprime la política.

21. *Supresión de prácticas perjudiciales.* La supresión de prácticas que generan incentivos perjudiciales debería considerarse si un análisis cuidadoso de sus mutuas relaciones con políticas oficiales revela que tales prácticas son ciertamente el blanco apropiado de las 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 de las políticas eficaces de mitigación. Además, debe recordarse que los incentivos perjudiciales obviamente procedentes de prácticas específicas pueden frecuentemente ser explicados mediante una respuesta económicamente racional a políticas mal adaptadas. En tales casos, la reforma de tales políticas puede con frecuencia ofrecer mejores oportunidades de intervenir de modo eficaz con una nueva política.

22. *Cambio de instrumentos.* En muchos casos, el objetivo de política subyacente puede todavía ser válido y legítimo y los incentivos perjudiciales que proceden de la política pudieran disminuirse sustancialmente o evitarse si se utilizaran otros blancos operativos e instrumentos. 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 llevar a la práctica blancos operativos y los correspondientes instrumentos que generen el mínimo o ningún impacto perjudicial en la diversidad biológica.

23. *Supresión e introducción de políticas que mantienen cualesquiera impactos positivos.* En algunos casos, las políticas y prácticas que pudieran 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 principalmente negativo. Además pudieran introducirse políticas con un blanco bien establecido con el que se mantengan los impactos positivos.

24. *Supresión y superación de obstáculos.* Hay obstáculos importantes que a veces pudieran oponerse a la supresión de políticas y prácticas. Pudieran 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 cuanto a distribución.* En algunos casos, la supresión de políticas o prácticas pudiera tener consecuencias perjudiciales de distribución. El impacto de las reformas en la seguridad alimentaria y en la mitigación de la pobreza deberían constituir una inquietud particular. Pudiera ser considerado un enfoque de las reformas etapa por etapa. Las nuevas políticas entrantes bien enfocadas pudieran también aplicarse para compensar estos efectos perjudiciales;

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

(c) *Intereses creados.* En la mayoría de los casos, algunos grupos o personas perderán como resultado de la supresión de políticas o prácticas. Tales grupos o personas se opondrán a tales reformas. Pueden estar justificadas otras medidas de política para superar su resistencia. Entre tales medidas pudieran incluirse los programas de sensibilización y educación del público así como medidas para aumentar la transparencia para el público en sentido más amplio respecto al impacto perjudicial de políticas y prácticas por lo que la carga de la prueba se desplazaría hacia esos grupos que se oponen a la reforma política. Las políticas conducentes a indemnizar a tales interesados solamente deberían considerarse en última instancia;

(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 impedimento serio en cuanto a 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 constituir un riesgo de que las industrias nacionales pierdan su posición de competencia. Tales riesgos vienen a ser más importantes en un ambiente mundializado de creciente comercio internacional y circulación de capital. Cuando haya pruebas de tales casos es obligatoria y pudiera estar justificada 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 dimanantes de la supresión de políticas que generan incentivos perjudiciales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica son de índole 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 de indemnización, tales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), para cubrir los posibles costos adicionales nacionales por haberse generado beneficios mundiales.

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 mediante medios apropiados. Más en concreto, debería considerarse la introducción de tales políticas de mitigación en los siguientes casos:

(a) El costo para la sociedad de suprimir políticas y prácticas, incluidas los beneficios perdidos, sería superior al costo de las políticas eficaces de mitigación;

(b) El costo para la sociedad de sustituir la política por una política que preste servicio a los mismos objetivos con impactos menores o no perjudiciales sería superior al costo de las políticas eficaces de mitigación;

(c) El costo para la sociedad de superar los obstáculos que se oponen a la supresión de políticas y prácticas es 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 medios indirectos importantes para suprimir o mitigar eficazmente los incentivos perjudiciales. Las directrices que se adapten bien a las necesidades y circunstancias nacionales pueden

aplicarse a estructurar e informar al proceso nacional de determinar lo mismo que de suprimir o mitigar políticas y prácticas que generan incentivos perjudiciales. Si se ponen a disposición del público pueden servir como hito para que el público en general pueda medir la eficacia del proceso de reforma.

27. *Intervención de los interesados.* La supresión de políticas o prácticas que generan incentivos perjudiciales está frecuentemente combatida por grupos de influencia o personas que se aprovechan de estas políticas o prácticas. Incluso cuando no sea el objetivo indicado de una política prestar apoyo a tales grupos o personas, su supresión puede estar en peligro por razón de su influencia. Por lo contrario, los costos de tales políticas, p.ej., la pérdida de servicio de los ecosistemas debida al declive de la diversidad biológica incumben al público en general o a grupos difusos y sin autoridad. La concesión de autoridad y la intervención de tales grupos 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 están más allá del alcance inmediato de una decisión oficial de política. El enfoque más indirecto de sensibilización y educación del público puede, por consiguiente, constituir un medio particularmente importante de suprimir tales prácticas. No obstante, los programas de sensibilización y educación constituirán un elemento importante en cuanto a aplicar con éxito las políticas de supresión o en cuanto a introducir políticas de mitigación a fin de superar la resistencia de grupos poderosos que se oponen a su supresión.

29. *Transparencia.* La creación de transparencia relativa 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 explícitas y prioridades y expondrá al público en general las políticas y prácticas irresponsables. La transparencia será por consiguiente un elemento importante de un programa de sensibilización sobre estas cuestiones que tenga éxito. En consecuencia, aumentarán también los costos políticos de políticas irresponsables mientras que las medidas apropiadas serán a su vez políticamente galardonadas.

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 en cuanto a 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 una precondition importante para el retiro con éxito o la mitigación de tales 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 precedente.

(b) Modos y medios de supresión

32. *Nuevos instrumentos.* En el caso de objetivos de política legítimos y válidos, nuevos instrumentos, es decir, la aplicación de blancos operativos y de los correspondientes instrumentos con los que se logre el mismo objetivo con impactos perjudiciales menores o ausentes en la diversidad biológica, pueden frecuentemente 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 indemnización.* Pudiera considerarse la introducción de nuevas medidas para compensar a los interesados que estén negativamente 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 indemnización en los siguientes casos:

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

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

(c) Si las condiciones detalladas en los incisos a) y b) no prevalecen, solamente se utilizarían políticas de indemnización 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 tales precondiciones se incluyen:

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

(b) Costos manejables de supervisión e imposición;

(c) Reglamentación que pueda diseñarse de modo completo para evitar una conducta adaptable de grupos blanco que lleve 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, el incentivo de grupos blanco de no cumplir con la reglamentación puede ser especialmente elevado si la política que genera el incentivo perjudicial continúa establecida sin ninguna modificación. Por consiguiente, la sensibilización del público, la transparencia y la intervención 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 las precondiciones enumeradas en el párrafo 34, deberían tenerse en cuenta varias otras precauciones al aplicar incentivos positivos:

(a) Si continúan sin modificaciones 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, perjudicará a la eficiencia de aplicar tal instrumento. Antes de aplicar incentivos positivos, deberían suprimirse, por consiguiente, en la medida de lo posible tales políticas mediante los medios anteriormente enumerados;

(b) Según se explicó en el párrafo 34, las políticas y prácticas que generan incentivos perjudiciales pueden tener en otros casos 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) *El cuidadoso diseño del incentivo*, incluso la especificación correcta 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 mediante 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 de distribución 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 las condiciones previas enumeradas en el párrafo 34, la resistencia política será con frecuencia 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 ulterior 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, deberían intervenir los interesados pertinentes en la evaluación para asegurar su retroinformación sobre efectos secundarios imprevistos, sobre medidas de mitigación que hayan fracasado y otras deficiencias y para asegurar que se atiende a tales deficiencias de forma oportuna.

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 fundados es una precondition importante para la 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.* La ulterior divulgación de la información puede desempeñar una función importante en la creación y mantenimiento del apoyo público a las reformas y puede, por consiguiente, contribuir a que disminuyan los costos de supervisión y de imposición de las autoridades públicas. Una vez más, la transparencia puede ser una precondition importante para asegurar la intervención 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, imposición y 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.]