



# CONVENCIÓN SOBRE LAS ESPECIES MIGRATORIAS

Distribución: General

PNUMA/CMS/COP11/Doc.22.2  
5 de agosto de 2014

Español  
Original: Inglés

11<sup>a</sup> REUNIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES  
Quito, Ecuador, del 4 al 9 de noviembre del 2014  
Punto22.2 del orden del día

## DESARROLLAR, DOTAR DE RECURSOS Y MANTENER LOS ACUERDOS DE LA CMS: ENFOQUE POLÍTICO

*(Preparado por la Secretaría PNUMA/CMS)*

1. La Resolución 10.16 encargó a la Secretaría que “desarrolle un enfoque de política para que sea considerado y adoptado en la COP11, para el desarrollo, la financiación y mantenimiento de acuerdos en el contexto de la Resolución 10.9”.
2. Se encargó a un consultor que trabajara con la Secretaría para preparar un informe que tratara estos temas. Se adjunta en el Anexo 1.
3. En este proceso se ha desarrollado un conjunto de criterios para evaluar propuestas para nuevos Acuerdos. Se prevé que estos criterios se adopten mediante el proyecto de resolución adjunto como Anexo 2.
4. Se reconoce con gratitud el apoyo financiero que el gobierno de Alemania ha proporcionado para este trabajo.

### Acción solicitada:

Se solicita a la Conferencia de las Partes que:

- Considere el informe adjunto y adopte el proyecto de resolución adjunto como Anexo 2.



Convención sobre las Especies Migratorias

**Desarrollar, dotar de recursos y mantener los  
Acuerdos de la CMS:  
Enfoque político**

INFORME DEL CONSULTOR

***Dave Pritchard***

31 de Julio de 2014



## Desarrollar, dotar de recursos y mantener los acuerdos de la CMS: Enfoque político

### Contenido

#### Sumario

1. Mandato y propósito del presente informe
2. El ámbito y los objetivos de los Acuerdos de la CMS
3. La necesidad de un enfoque político
4. Viabilidad de los Acuerdos: panorama actual
5. Desarrollo de nuevos Acuerdos: criterio propuesto
  - Criterio (i) Prioridades de conservación
  - Criterio (ii) Responde a un mandato específico existente de la COP
  - Criterio (iii) Propósito definido, claro y específico
  - Criterio (iv) Ausencia de soluciones mejores fuera del sistema de la CMS
  - Criterio (v) Ausencia de soluciones mejores dentro del sistema de la CMS
  - Criterio (vi) Si lo mejor es un instrumento de la CMS y ampliar uno existente no es viable
  - Criterio (vii) Perspectivas de financiación constante
  - Criterio (viii) Sinergias y coste-eficacia
  - Criterio (ix) Perspectivas de liderazgo en el desarrollo del Acuerdo
  - Criterio (x) Perspectivas de coordinación constante de la implementación
  - Criterio (xi) Viabilidad de otros aspectos
  - Criterio (xii) Probabilidad de éxito
  - Criterio (xiii) Magnitud del impacto probable
6. Dotar de recursos los Acuerdos
7. Mantener los Acuerdos: coordinación
8. Mantener los Acuerdos: monitoreo y evaluación

Anexo Proyecto de Resolución para ser considerado por la COP 11

## Sumario

- S.1 Uno de los principales mecanismos disponibles en el marco de la Convención sobre las Especies Migratorias (CMS) es la celebración de Acuerdos internacionales para la conservación y gestión de especies o grupos de especies particulares. En la actualidad hay 26 de estos instrumentos.
- S.2 En principio, este sistema recibe el nombre común de “familia” CMS, hay ciertos principios comunes, y se toma periódicamente una visión de conjunto sobre temas como las tendencias y las prioridades. Por otra parte, los acuerdos son jurídicamente autónomos, cada uno ha evolucionado en diferentes momentos para satisfacer diferentes tipos de desafío, y la práctica es muy variable. Mientras que cualquier Acuerdo puede ser un modelo de las mejores prácticas en su propio derecho, a nivel mundial no ha habido una actitud política clara sobre el estado deseado del sistema.
- S.3 Además ha habido preocupaciones acerca de las implicaciones de la continua proliferación de nuevos Acuerdos. Si bien en un sentido tal crecimiento representa cómo la Convención logra lo que se propuso hacer, y la necesidad de conservación para hacerlo desde luego no se ha reducido, el entusiasmo de crear nuevas estructuras a veces ha quedado muy por delante de la capacidad de hacerlos funcionar de manera adecuada.
- S.4 La falta de un enfoque estratégico global a estas cuestiones constituye un riesgo para la autoridad, la credibilidad y el coste-efectividad de la Convención. En consecuencia, las Partes de la CMS en su conferencia (COP10) en 2011 pidieron un “enfoque político al desarrollo, la dotación de recursos y el mantenimiento de los acuerdos”. El presente informe analiza los problemas y presenta una propuesta de enfoque político.
- S.5 La revisión tiene en cuenta el trabajo llevado a cabo en paralelo/previamente sobre la viabilidad de los Memorandos de Entendimiento de CMS (una de las formas de Acuerdo) y sobre la estructura y las estrategias de la familia de la CMS (“Estructura Futura”).
- S.6 La sección 2 de este informe resume el ámbito y los objetivos de los Acuerdos de la CMS, y la sección 3 aborda el caso de una actitud estratégica sobre las necesidades, los recursos, la coordinación y la coherencia, incluida la referencia a las aspiraciones ya adoptadas en los Planes Estratégicos de la Convención. La sección 4 analiza los problemas de viabilidad y compromiso, a partir de un estudio paralelo de la viabilidad de los MdE.
- S.7 La parte central del enfoque político sugerido para desarrollar Acuerdos es un método para evaluar sistemáticamente las oportunidades, riesgos, la idoneidad y la prioridad relativa de cualquier nueva propuesta para desarrollar un Acuerdo. Basándose en parte en principios previamente identificados por la COP, se sugieren trece criterios en la sección 5 como un marco en el que poner a prueba dichas propuestas.
- S.8 Las cuestiones cubiertas en los criterios incluyen la necesidad de conservación, la ausencia de soluciones alternativas, la viabilidad, el liderazgo y la financiación. Se establece orientación sobre la interpretación de cada uno de ellos.
- S.9 Se pueden aplicar criterios con cierta flexibilidad, teniendo en cuenta la diversidad de formas que pueden tomar los Acuerdos de la CMS y la variedad de situaciones de las que se ocupan. En principio, sin embargo, cuanto más fundamento se

proporcione sobre los diferentes puntos en apoyo de una propuesta, más probable será que tenga éxito. La información recopilada debe en lo posible proporcionar una evaluación equilibrada de los beneficios y riesgos asociados a cada tema, en lugar de ser visto únicamente como una herramienta para persuadir.

- S.10 El enfoque político sugerido para dotar de recursos a los Acuerdos implica dos elementos principales: evaluar los requisitos mínimos para el lanzamiento de un Acuerdo, y la dotación de recursos sostenibles a largo plazo. Los mismos se discuten en la sección 6
- S.11 El enfoque político sugerido para mantener los Acuerdos también implica dos elementos principales: la coordinación (sección 7), y el monitoreo y la evaluación (sección 8).
- S.12 El monitoreo y la evaluación afectan en parte el mantenimiento de una visión general a nivel global, incluyendo exámenes de la COP sobre la implementación existente. También incluyen el apoyo, expresado en decisiones anteriores de la COP, para que los Acuerdos mejoren la consistencia y la coherencia de sus procesos de información. La sección 8 da un paso más al proponer un marco de evaluación simple para el uso de cada Acuerdo, que contiene siete ingredientes mínimos.
- S.13 Los resultados finales para los Acuerdos de la CMS deben, por supuesto, referirse al estado de conservación de las especies migratorias. Los Acuerdos también juegan un papel crucial en hacer que los gobiernos observen las normas internacionales y creen un clima de reciprocidad que evite nuevos problemas derivados: estos factores también, por lo tanto, forman parte de cómo se juzga el éxito. En ambos casos, la adopción de un enfoque político al desarrollo más sistemático (pero también "suave"), la dotación de recursos y el mantenimiento de los Acuerdos, tal como se describe en este informe, debería mejorar considerablemente la eficacia global en el futuro de este sistema único y vital.

## 1. Mandato y propósito del presente informe

- 1.1 Uno de los principales mecanismos disponibles bajo la Convención sobre las Especies Migratorias (CMS) es la celebración de acuerdos internacionales, cada uno de los cuales tiene un enfoque más específico que la propia Convención y por lo general se dirige a un grupo particular de animales en una región particular<sup>1</sup>. Desde la conclusión del primero de tales instrumentos en 1990, su número ha crecido progresivamente hasta un total actual de 26.
- 1.2 Cada instrumento tiene diferentes orígenes, moldeados por la historia particular de los temas que aborda. Ciertos principios y enfoques comunes se aplican a todos ellos, y la Conferencia de las Partes de la CMS (COP) ha expresado periódicamente su opinión sobre las prioridades para los nuevos Acuerdos, a veces basándose en análisis del Consejo Científico de la Convención.
- 1.3 Como la sección 3 de este informe explica, sin embargo a nivel global no ha habido una actitud política clara sobre el estado de este sistema que se desea, en términos de tamaño, la cobertura, la diversidad estructural, sostenibilidad, carácter abierto, eficiencia y otros factores. Esto representa un riesgo en cuanto a la autoridad de la Convención, la credibilidad (por ejemplo, cuando las expectativas superan la capacidad) y el coste-eficacia.
- 1.4 Dos líneas de pensamiento sobre este tema convergieron en la 10ª reunión de la COP en 2011. Una vino del proceso entre sesiones conocido como “Estructura Futura”, que examinó las opciones para la futura estructura y las estrategias de la CMS y la familia CMS. (La “familia” se refiere a la Convención “madre”, junto con sus acuerdos “hijos”).
- 1.5 En la Resolución 10.9 resultante de la Estructura Futura, la COP aprobó una lista de actividades, incluido el punto 12.3: “crear criterios con los que evaluar propuestas de nuevos acuerdos posibles”. También citaba seis cuestiones como ejemplos que los criterios deben cubrir (los seis están incorporados en la sección 5 más adelante).
- 1.6 Al mismo tiempo, la Resolución 10.16 (sobre las prioridades de los Acuerdos CMS) pidió a la Secretaría “que desarrollara, para ser considerado y adoptado en la COP11 un enfoque político para el desarrollo, la dotación de recursos y el mantenimiento de los acuerdos en el contexto de la Resolución 10.9”. La Resolución 10.16 enumeró ocho consideraciones que “deben ser abordadas cuando se formule cualquier nueva propuesta en el ínterin” (las ocho ahora incorporadas en la sección 5).
- 1.7 El propósito de este informe es desarrollar el enfoque político solicitado, incluyendo los criterios para la evaluación de nuevas propuestas de Acuerdo. Se proporciona un proyecto de Resolución como una sugerencia sobre cómo las Partes en la COP11 podrían adoptar estos criterios para su uso futuro.
- 1.8 Una categoría de Acuerdo es el Memorando de Entendimiento (MOU). En 2014, la Secretaría llevó a cabo una “evaluación de los MdE y su viabilidad” interna, en cumplimiento de otra de las acciones enumeradas en la Resolución 10.9. Los

---

<sup>1</sup> Las presentaciones tipográficas de la palabra “acuerdo” bajo CMS varían según el contexto. Para mayor comodidad durante todo el presente documento, y siguiendo el enfoque de la Resolución 10.16, se presenta de manera informal como “Acuerdo” (sólo la letra inicial en mayúscula), para referirse genéricamente a todas las formas de instrumentos de la CMS celebrados en virtud del artículo IV, incluidos los Memorandos de Entendimiento

resultados de estos trabajos se han tenido en cuenta en el presente informe (véase, en particular, la sección 4).

## 2. El ámbito y los objetivos de los Acuerdos de la CMS

- 2.1 El Apéndice II de la CMS enumera las especies cuyo estado desfavorable de conservación requiere Acuerdos para su conservación, así como otras cuyo estado de conservación “se beneficiaría de manera significativa” de tal Acuerdo. Se solicita a las Partes que sean Estados del área de distribución de dichas especies (artículo IV) que procuren la conclusión de acuerdos en beneficio de dichas especies.
- 2.2 El artículo IV incluye dos disposiciones diferentes para esto, en el artículo IV.3 y en el artículo IV.4. La Convención no distingue claramente los Acuerdos del artículo IV.3 de los Acuerdos del artículo IV.4<sup>2</sup>. En la práctica, sin embargo, las Partes han aplicado el artículo IV.3 a los Acuerdos que tienen por finalidad cubrir la totalidad del área de distribución de la especie en cuestión, y el artículo IV.4 a Acuerdos que no están destinados para ello. Los Acuerdos de cualquier tipo pueden ser vinculantes o no vinculantes jurídicamente<sup>3</sup>. Los acuerdos legalmente vinculantes tienden a tener “Acuerdo” como título, mientras que los acuerdos no vinculantes tienden a tener el título de “Memorando de Entendimiento” (MOU)<sup>4</sup>. Los MdE actuales son todos del tipo artículo IV.4. Además de los gobiernos, los Signatarios del MdE pueden incluir organizaciones.
- 2.3 Se ha escrito mucho en otros lugares en los diferentes tipos de Acuerdo de CMS y su situación legal. Si bien no es trivial, este tema no es importante para el objetivo central del presente informe, y en general no se ahonda aún más aquí.
- 2.4 El modelo de “familia” ha llevado a la CMS a ser descrita como una “convención marco”; aunque sería más exacto considerar que es una convención con un importante componente de marco. El Plan Estratégico de la CMS 2006-2014 describe los acuerdos como “extensiones importantes de la labor de conservación de la CMS a niveles regional y más especializados”.
- 2.5 Como una disposición habilitante, el artículo IV, razonablemente, crea una posibilidad abierta para el desarrollo de numerosos Acuerdos. Para los Acuerdos del artículo IV.4, se alienta a las Partes a “adoptar medidas en orden a concluir acuerdos sobre toda población o toda parte de ella geográficamente aislada, de toda especie o de todo grupo taxonómico inferior de animales silvestres, si individuos de esos grupos franquean periódicamente uno o varios límites de jurisdicción nacional”.
- 2.6 El carácter abierto podría ser visto como que cualifica ligeramente para Acuerdos del artículo IV.3 por estipulación del artículo, sobre que se debe dar prioridad a las especies en un estado de conservación desfavorable. El ámbito de implementación del artículo IV.3 y IV.4 artículo sin embargo, también abarca las especies“, que tienen un estado de conservación que se beneficiaría significativamente de la cooperación

<sup>2</sup> Parte de la historia de esto se discute en el documento PNUMA/CMS/COP11/Inf.31

<sup>3</sup> Los acuerdos legalmente vinculantes toman la forma de tratados que deben ser ratificados. Los acuerdos no vinculantes están diseñados no para formular nuevos compromisos jurídicamente vinculantes, sino para proporcionar un mecanismo más dirigido y coordinado de la implementación de las disposiciones vigentes de la Convención. De los 26 acuerdos de la CMS, siete son jurídicamente vinculantes y tienen el título de “acuerdo”. Cuatro de ellos fueron concluidos en virtud del Artículo IV.3 (ACAP, AEW, EUROBATS y Gorilas), mientras que tres fueron concluidos en virtud del artículo IV.4 (ACCOBAMS, ASCOBANS y focas del Mar de Wadden). Los 19 acuerdos no vinculantes tienen el título de “memorando de entendimiento” y todos ellos fueron concluidos en virtud del artículo IV.4.

<sup>4</sup> La Resolución 2.6 de la COP (1988) sugirió que los mecanismos de implementación del art. IV.4 podrían tomar la forma de Resoluciones de la COP, acuerdos administrativos o memorandos de entendimiento.

- internacional, la cual podría lograrse mediante un acuerdo internacional”<sup>5</sup>. Cualquier riesgo de proliferación indebida de Acuerdos podría ser atenuado ligeramente en el caso de Acuerdos del artículo IV.3 por el artículo V.3, que insta a que estos “deben, siempre que sea posible, abarcar más de una especie migratoria”.
- 2.7 Dos principios importantes establecidos originalmente para Acuerdos del artículo IV.3 (en el Artículo V.2) se aplicaron posteriormente también a Acuerdos del artículo IV.4. Uno de ellos es que cada Acuerdo debe abarcar la totalidad del área de distribución de la especie en cuestión (aunque esto en la práctica ha tendido a seguirse viendo como principalmente una característica de Acuerdos del artículo IV.3). El segundo es que los acuerdos deben estar abiertos a la adhesión de todos los Estados del área de distribución de la especie en cuestión, sean o no Partes de la CMS.
- 2.8 El objetivo principal de todos los Acuerdos es restaurar las especies que cubren a un “estado de conservación favorable”, y luego mantener este estatus. Estado de conservación favorable se define en el artículo I.1 de la Convención<sup>6</sup>, aunque lo que significa en un caso dado se elaboraría aún más bajo el Acuerdo de que se trate.
- 2.9 El objetivo general se afirma explícitamente para los Acuerdos del artículo IV.3, en el artículo V.1: “El objeto de cada acuerdo [del Artículo VI.3] será restaurar la especie migratoria en cuestión a un estado de conservación favorable, o mantenerla en tal estado. Cada [dicho] acuerdo debería ocuparse de los aspectos de la conservación y gestión de la especie migratoria en cuestión que permitan alcanzar dicho objetivo “.
- 2.10 El Artículo IV.4, por carecer de una referencia explícita a las especies del Apéndice II, se puede entender como aplicable a todas las especies migratorias; pero en general se entiende que los Acuerdos del artículo IV.4 están destinados a las especies del Apéndice II. Dado que tales especies son, por definición, las que tienen un estado de conservación (desfavorable) que requieren o se beneficiarían de un Acuerdo, el objetivo implícito para los Acuerdos del Artículo IV.4 viene a decir lo mismo que el descrito para los del artículo IV.3.
- 2.11 Los Acuerdos son versátiles y adoptan formas variadas, como este informe indica. No son, sin embargo, el único instrumento de acción adoptado formalmente disponible bajo la CMS. Dependiendo de las circunstancias, también existen opciones para “acciones concertadas” (Resolución 3.2), “acciones cooperativas” (Recomendación 5.2), programas de trabajo, planes de acción para especies individuales y planes de acción para especies múltiples. Un amplio espectro de herramientas, por tanto, disponible para diferentes necesidades. La coherencia en este sistema global, y orientación actualizada sobre su uso óptimo, son temas que están más allá del alcance de este informe. Sin embargo serán temas con cada vez más importancia según la Convención sigue creciendo.

---

5 Hay diferencias de opinión sobre cómo tal “capacidad para beneficiarse” es diferente de la necesidad de mejorar un estado de conservación, y sobre en qué medida el Apéndice II deberían atender a las especies en estado de conservación favorable. Estas cuestiones se han debatido en el Consejo Científico, y se presentarán propuestas a la COP11 - véase el documento del Consejo Científico Doc.7.1/Rev.2 (2014): “Usando las categorías de la Lista Roja de la UICN en la evaluación de las propuestas de inclusión en los Apéndices I y II de la Convención “.

6 El estado de conservación se considerará favorable cuando (i) los datos sobre dinámica poblacional indiquen que la especie migratoria se mantiene a largo plazo como un elemento vital de sus ecosistemas; (ii) la distribución de la especie migratoria no disminuya ni sea probable que se reduzca, sobre una base a largo plazo; (iii) haya, y seguirá siendo en el futuro previsible, un hábitat suficiente para mantener la población de la especie migratoria a largo plazo; y (iv) la distribución y abundancia de la especie migratoria se aproxime a la cobertura y los niveles históricos en la medida en que existan ecosistemas potencialmente adecuados y en la medida compatible con una gestión prudente de la fauna. El estado de conservación se tomará como desfavorable si *alguna* de las condiciones antes descritas no se cumple. [Énfasis añadido].

### **3. La necesidad de un enfoque político**

#### **Variabilidad, y preocupaciones sobre la proliferación**

- 3.1 Los 26 Acuerdos existentes muestran una gran variedad, desde los que cubren sólo una especie individual a aquellos que cubren cientos, y desde los que implican tan sólo dos Estados del área de distribución a los que tienen más de 150. Algunos fueron concebidos para consolidar acuerdos existentes de cooperación autosostenibles, mientras que otros representaban el lanzamiento de un nuevo esfuerzo importante. Las dimensiones administrativas y presupuestarias varían en consecuencia.
- 3.2 El proceso de “Estructura Futura” de CMS, mencionado en el apartado 1 anterior, surgió a partir de una creciente preocupación por las implicaciones de la continua proliferación de nuevos Acuerdos. Si bien en un sentido tal crecimiento representa la Convención logrando lo que se propuso hacer, y la necesidad de conservación sin duda no se ha reducido, la falta de un enfoque estratégico global puede conducir a un uso ineficiente de los recursos, y en ocasiones a la creación de sistemas que carecen de la capacidad para funcionar correctamente.
- 3.3 En la Resolución 9.2 (2008) las Partes decidieron que el enfoque para el trienio 2009-2011 debería ser sobre la implementación de los Acuerdos existentes, y que el desarrollo de otros nuevos debe estar vinculado a los resultados de la Estructura Futura, sin dejar de reconocer la importancia de la mantener el impulso de las propuestas que ya estaban en desarrollo.
- 3.4 El trabajo sobre la Estructura Futura cuantificó algunas de las dimensiones de capacidad, y miró a opciones como la agrupación taxonómica o geográfica como posibles formas de aumentar la eficiencia y mantener un equilibrio con la sensibilidad de la identidad y la propiedad. Se ha señalado que la cuestión de una racionalidad más estratégica y sistemática para el uso de los Acuerdos, y para decidir las prioridades requieren más reflexión.

#### **El esfuerzo del mantenimiento de los Acuerdos**

- 3.5 Algunos textos de Acuerdos o Reuniones de Partes/Signatarios han especificado las medidas administrativas y presupuestarias necesarias, y bien han dispuesto niveles evaluados de aportes financieros esperados o han solicitado contribuciones voluntarias.
- 3.6 Esto por sí mismo, sin embargo, no garantiza que los recursos especificados se materialicen, y (como con la propia Convención) a menudo hay un déficit. Un ejemplo claro es el Acuerdo sobre los gorilas y sus hábitats, en los que las Partes están pagando actualmente sólo un total de alrededor de un tercio de las contribuciones acordadas que deben pagar. El presupuesto disponible es, pues, demasiado pequeño para llevar a cabo la implementación necesaria (aunque incluso los pagos completos aún serían menos de lo que se requiere).
- 3.7 Muchos acuerdos (principalmente MdE) no tienen su propia dotación de personal y se basan en su lugar en la Secretaría de la CMS para ofrecer servicios de coordinación. Entre 1997 (COP 5) y 2005 (COP 8) el presupuesto básico de la Convención dedicado a la implementación de MdE creció de manera acorde al creciente número de MdE, lo que permite mantener un servicio central básico.

- 3.8 En la COP8 sin embargo, aunque el número de MdE seguía creciendo, las Partes de la CMS redujeron el presupuesto de coordinación a la mitad y posteriormente se redujo aún más. Esto tuvo un impacto radical en los niveles de apoyo que estaban disponibles. La reciente reorganización interna (2014) ha mejorado la posición; pero se apoya en parte en puestos temporales que se deben terminar a finales de 2014.
- 3.9 Algunos MdE han obtenido financiación temporal de donantes, y esto es extremadamente valioso. Si bien puede ayudar a conseguir los proyectos, sin embargo es menos probable que asegure las funciones de coordinación; e incluso cuando lo hace, no puede sustituir a la capacidad de operar de manera planificada en forma continua. Los MdE sobre los elefantes de África Occidental y tortugas marinas del Atlántico africano, por ejemplo, tenían acuerdos de implementación que llegaron a su fin cuando este tipo de financiación y la capacidad de los socios se agotaron.
- 3.10 Además, cuando se proporcionan contribuciones voluntarias para actividades que no han sido encomendadas directamente por las Partes/Signatarios, los nuevos gastos generales de coordinación que crean puede poner una tensión adicional en la capacidad disponible para administrar los programas básicos.

### **Orientación en los Planes Estratégicos**

- 3.11 Sobre la medida en que se ha expresado un “enfoque político” sobre este tema hasta la fecha, se puede esperar encontrarlo por lo menos en parte, en los Planes Estratégicos de la Convención.
- 3.12 El primer Plan, para el período 1998-2000 (Resolución 5.4, 1997) preveía que “las actividades que conduzcan [la] base para la identificación y el desarrollo de nuevos acuerdos deben continuar e intensificarse, mientras que haya recursos disponibles. Las Partes, incluidas las organizaciones regionales de integración económica, deberían tomar la iniciativa en el desarrollo y/o patrocinio de acuerdos y en acoger secretarías provisionales; los patrocinadores deben especificar claramente al Comité Permanente cómo van a proceder en este sentido. Los Estados Partes desarrolladas, sean o no sean Estados del área de distribución, deben ser alentados a facilitar iniciativas de los países en desarrollo mediante la prestación de asistencia técnica, científica y financiera por petición. La capacidad de la Secretaría para ayudar en el desarrollo de nuevos acuerdos debe ser fortalecida”.
- 3.13 Dispone además, que “El apoyo a los acuerdos existentes (incluyendo los Memorandos de Entendimiento) debe ser proporcionado por la Secretaría en la medida en [que] estas actividades contribuyan de manera significativa a la conservación de la especie en cuestión y ayuden a elevar el perfil de la Convención”.
- 3.14 El segundo plan, para el período 2000-2005 (Res. 6.4, 1999), incluyó el objetivo de “identificar sistemáticamente a los grupos taxonómicos que deberían ser las prioridades para el desarrollo de los acuerdos”, y agregó que “las Partes y la Secretaría deben dar prioridad al desarrollo de nuevos acuerdos, especialmente en las regiones donde las iniciativas de la CMS no están muy avanzadas “.Disponía además, que “los órganos de la Convención [...] deben ser revisados según la Convención atrae a un mayor número de Partes y el número de acuerdos relacionados crece”.
- 3.15 El tercer Plan, ampliado y actualizado para cubrir 2006-2014 (en un anexo de Res 10.5, 2011) incluye como objetivo 2.5: “El Anexo II revisado regularmente, y oportunidades para los compromisos de colaboración internacional (incluidos

- acuerdos) a la escala adecuada y que resultan en los mayores beneficios de conservación posibles, perseguidos activamente”.
- 3.16 El Objetivo 4.2 busca que la “contribución de los acuerdos y memorandos de entendimiento hacia la consecución de los objetivos del Plan Estratégico de la CMS [sean] revisados conjuntamente y se desarrollen las medidas apropiadas para hacer frente a las deficiencias identificadas”. “Deficiencias” en este contexto podrían ser interpretados como las lagunas en la implementación de los acuerdos existentes, o lagunas en la cobertura de las especies que califican (por lo que requieren nuevos acuerdos), o ambos. El Objetivo 4.1 se refiere a la adhesión de nuevas Partes de la CMS, entre otras cosas, “en particular aquellos [...] para los que existe una alta prioridad de asegurar nuevos Acuerdos”.
- 3.17 En el actual proyecto (febrero de 2014) del Plan Estratégico sucesor propuesto para las Especies Migratorias 2015-2023 (con la intención de ser más amplio que un simple plan para CMS) simplemente existe la meta general 3, que es “La gobernanza nacional, regional, e internacional y los Acuerdos que afectan a las especies migratorias y sus hábitats habrán mejorado significativamente, haciendo que los procesos políticos, normativos y de implementación pertinentes sean más coherentes, responsables, transparentes, participativos, equitativos e inclusivos.”
- 3.18 El proyecto también incluye la meta 9, que busca una participación más completa de todos los Estados que comparten la responsabilidad conjunta para la conservación y la gestión efectiva de las especies migratorias; y por lo tanto es una base para aspirar a ver la plena participación de *todos* los Estados del área de distribución de la especie que cubre cualquier Acuerdo.
- 3.19 El nuevo proyecto de Plan remite la cuestión del desarrollo de nuevos acuerdos a un volumen complementario relativo a la Implementación (aún no se ha redactado). Se menciona que “las prioridades para el desarrollo de futuros instrumentos de la CMS” deben ser parte del marco de la consecución de la estrategia, pero el plan en sí no dice nada más sobre qué actitud política es o debería ser adoptada.
- 3.20 El Plan 2006-2014 recomienda una serie de medidas para garantizar que los Acuerdos utilizan sistemas similares (a los demás) para la planificación y presentación de informes de su trabajo, con el fin de asegurarse de que están estratégicamente alineados con la Convención. En asociación con el sucesor del Plan Estratégico para las especies migratorias, se prevé que los responsables de los diferentes Acuerdos (entre otras cosas) desarrollarán objetivos parciales, agregarán especificidad extra en su propio contexto a los objetivos principales del Plan. Por lo tanto, la articulación reforzada entre los objetivos del Acuerdo y los objetivos del Plan Estratégico es un objetivo adicional.

## Prioridades

- 3.21 En las últimas COP, cada una ha adoptado Resoluciones sobre las prioridades para los Acuerdos<sup>7</sup>. Las mismas han tendido a dar detalles de los grupos de animales para los que se están desarrollando iniciativas, se han referido a los objetivos estratégicos de la Convención y el Plan Estratégico (véase la sección 2 y esta sección más arriba, respectivamente), y han hecho un llamamiento a las Partes y a otros a proporcionar el apoyo necesario para llevar adelante las acciones especificadas. Sin embargo no han expresado ninguna orientación política a escala

---

<sup>7</sup> Res. 7.7, 2002; Res. 8.5, 2005; Res. 9.2, 2008; y Res. 10.16, 2011.

global y realización de este tipo de actividad, o sobre las tendencias estratégicas para el futuro.

- 3.22 Las revisiones “análisis de carencias”, tales como las preparadas para la COP 10 en 2011, han examinado los instrumentos existentes en relación a determinados taxones, identificando fortalezas y debilidades y vacíos en la cobertura<sup>8</sup>. El estado de conservación de las especies incluidas en los Apéndices de CMS (y candidatos para ser incluidos) también recibe atención a través de los exámenes realizados por el Consejo Científico; y el Consejo se encuentra en proceso de desarrollar criterios para la inclusión<sup>9</sup>.

### Una filosofía para el futuro

- 3.23 Los esfuerzos realizados hasta ahora para definir las prioridades para los Acuerdos han ayudado a proporcionar algo de rigor científico de las propuestas individuales que se envían. La consideración de las opciones para la simplificación ha contribuido a destacar cuestiones de eficiencia; y hay una creciente toma de conciencia de las implicaciones de recursos y capacidad de un crecimiento continuo en la familia CMS (véase también la sección 4 más adelante).
- 3.24 Avances como éstos están perfilando progresivamente las perspectivas sobre la capacidad de administración del sistema del artículo IV, y los fundamentos utilizados para justificar cualquier iniciativa dentro del mismo.
- 3.25 Se quedan cortas, sin embargo, de una evaluación objetiva de las necesidades a través de todo el sistema, y una actitud política clara a nivel mundial sobre el estado deseado en términos de tamaño, cobertura, diversidad, equilibrios, sostenibilidad, carácter abierto, eficiencia y otros factores. Esto plantea riesgos a la Convención, tal como se describe en la sección 1 anterior.
- 3.26 Una filosofía para el futuro, por lo tanto, podría implicar un enfoque basado en evaluaciones estratégicas más sistemática y razonadas de las oportunidades y riesgos aplicables. Se sugieren dos elementos centrales sobre esto en este informe: (i) un conjunto de criterios para orientar las propuestas para el desarrollo de nuevos Acuerdos; y (ii) una disciplina más desarrollada para el monitoreo y la evaluación.

---

<sup>8</sup> Éstos incluyen: mamíferos terrestres (incluyendo murciélagos) en el documento de la COP10 Inf.10.15; tortugas marinas en el documento Inf.10.16; elefantes de África central en el documento Inf.10.27; y cetáceos en el documento Conf.10.35. Una revisión de rutas aéreas de aves también fue discutida en el Consejo Científico en su 17<sup>th</sup> reunión en 2010 (ScC17 documentos Inf. 4.1b/4.2b/4.3b).

<sup>9</sup> Véase ScC18 documento Doc. 7.1 (2014).

## 4. Viabilidad de los Acuerdos: panorama actual

- 4.1 El proceso de Estructura Futura reconoció que cualquier cambio en las estructuras del sistema de Acuerdo (con referencia principalmente a los MdE) podría obligar a renegociación gubernamental de los MdE existentes; y que antes de proceder en tal dirección sería importante investigar más plenamente la capacidad de consecución y los aspectos involucrados.
- 4.2 En este contexto, una de las prioridades de acción a corto plazo que figuran en la Resolución 10.9 era (acción 5.3) “una evaluación de los MdE y su viabilidad”. Esta redacción podría sugerir que la viabilidad era uno de los aspectos que deben evaluarse y otros aspectos también debían ser evaluados; pero no se dio mayor explicación en el ámbito de implementación de estos otros aspectos. La razón para limitar el alcance a los MdE y no abordar también los Acuerdos del artículo IV.3 no es explícita, pero probablemente se refiere a las implicaciones particulares para la Secretaría de la CMS al apoyar la administración de los MdE.
- 4.3 Los Acuerdos varían mucho, como ya hemos comentado; por lo que la definición de la viabilidad en cada caso también puede ser diferente. También es probable que se vea de manera diferente desde diferentes perspectivas. Por ejemplo, las Partes/Signatarios, la Secretaría de la CMS y otros instrumentos que compiten por los mismos recursos pueden sacar conclusiones diferentes de los mismos hechos.
- 4.4 En la mayoría de casos, sin embargo, es probable que la viabilidad implique alguna versión de los dos factores siguientes:
- si un Acuerdo puede sostenerse por sí mismo y cumplir con las necesidades proyectadas con sus aportaciones de recursos proyectados, es decir, en términos de negocio si se trata de una “empresa en funcionamiento” (“necesidades proyectadas” tendría que ser definido en cada caso);
  - si el Acuerdo está utilizando sus recursos disponibles de una manera eficaz para cumplir con sus objetivos (podría ser autosuficiente, pero estar logrando nada, de aquí este segundo factor).
- 4.5 Las cuestiones de eficacia se pueden desarrollar mucho más allá de la que se ha definido anteriormente; pero la “viabilidad” aquí se considera un concepto de cualificación mínima en cuanto a supervivencia/validez, en vez de calidad del desempeño en términos más generales (en referencia a esto último, consulte la sección 8 más adelante).
- 4.6 La Secretaría de la CMS ha respondido a la Resolución 10.9 acción 5.3 al producir el informe “Una evaluación de los MdE de la CMS y su viabilidad”<sup>10</sup>. El cual define las condiciones que permiten la viabilidad como:
- que los signatarios están dispuestos y sean capaces de hacer funcionar un MdE ellos mismos; o
  - que haya una fuerte participación de las partes interesadas en el MdE y esté disponible una financiación modesta y regular para ayudarles; o
  - que haya financiación significativa para dotar de personal a una Secretaría funcional.
- 4.7 El informe de evaluación analiza los MdE existentes (y el Acuerdo de los Gorilas, que comparte características similares), de acuerdo a una serie de factores que pueden

<sup>10</sup> Documento de la COP11 Doc.11.22.3 (2014).

influir en los juicios sobre la viabilidad. Estos factores podrían considerarse de la siguiente manera:

- (i) *Las demandas*, incluyendo la complejidad administrativa: por ejemplo, número de Estados del área de distribución, el número de signatarios, número de regiones cubiertas, número de especies cubiertas y la gravedad de sus necesidades de conservación, el número de idiomas utilizados (idiomas oficiales prescritos y los idiomas utilizados en la práctica)<sup>11</sup>, factores logísticos para las reuniones (por ejemplo, la extensión geográfica de los países en relación con la sede de la coordinación)<sup>12</sup>;
- (ii) *Capacidad*: por ejemplo, coordinación y financiación de acuerdos, recursos disponibles, nivel de compromiso de los signatarios y otras partes interesadas, información científica (tales como datos de monitoreo sobre especies), posibilidad de sinergia con otros procesos (como reuniones conjuntas);
- (iii) *Indicadores de consecución*<sup>13</sup>: por ejemplo, proporción de los Estados del área de distribución que han firmado, planes de conservación o programas de trabajo acordado, información nacional sobre la implementación proporcionada, agendas unificadas entre los socios y otras partes interesadas sobre la cuestión (es decir, no hay competencia /dilución de esfuerzo), efectos catalíticos (tales como financiación compensada).

- 4.8 La evaluación informa de una conclusión de estudios anteriores<sup>14</sup>. Por la que el estatuto jurídico de los acuerdos (es decir, vinculante o no vinculante) parece tener poca relación con la viabilidad.
- 4.9 No todos los factores mencionados anteriormente serán relevantes en cada caso. Incluso la financiación y una estructura administrativa específica para el mantenimiento de los Acuerdo no siempre es necesario: en el caso de los ciervos de Bukhara por ejemplo, el MdE añade un marco jurídico y un respaldo político para las actividades de conservación cooperativa que ya estaban en marcha; y el MdE de la avutarda proporciona un marco útil para la cooperación que los signatarios pueden manejar en gran parte por sí mismos.
- 4.10 En la mayoría de casos, sin embargo, el lado de la “demanda” en la ecuación incluirá una necesidad de financiación sostenible y predecible, con la que los servicios básicos (comunicación regular con los signatarios y otras partes interesadas, convocatoria de reuniones, y producción y traducción de documentos) se pueda realizar. Cuando estas bases sean seguras, se puede poner más esfuerzo en mejorar el perfil y recaudar más fondos; de manera que haya un “círculo virtuoso” o “efecto multiplicador”.
- 4.11 El informe de evaluación también cita la continuidad de la coordinación como un factor de viabilidad importante.

11 Los idiomas oficiales prescritos en un texto de acuerdo no son necesariamente los mismos que los utilizados en la práctica. Entre los MdE, por ejemplo, ninguno enumera el ruso como idioma oficial, sin embargo, es un lenguaje de negociación esencial en gran parte de Asia Central y Eurasia del Este, y se utiliza regularmente en la comunicación y las reuniones de los MdE sobre el antilope saiga, la grulla Siberiana y el ciervo de Bukhara.

12 Distancias más largas implican mayores gastos de viaje para las reuniones; y si las reuniones se llevan a cabo cerca de una oficina de la Secretaría, puede haber margen para servicios gratuitos de interpretación (por ejemplo) u otros ahorros administrativos.

13 Tenga en cuenta que estos son indicios y no pruebas reales: por ejemplo, la existencia de un plan no significa necesariamente que se está aplicando; y por el contrario la falta de información de un informe nacional no significa necesariamente que no ha habido ninguna acción de la que informar.

14 ERIC Ltd (2010). Examen de la organización y las actividades actuales de la CMS y la familia CMS: primer paso del proceso de Estructura Futura entre períodos de sesiones. Documento de la COP10 Inf.10.14.8. Véase el párrafo 255, página 62.

- 4.12 La escala de la demanda, obviamente, marca una diferencia. Los MdE con un pequeño número de países, donde se trabaja en una lengua compartida, la extensión geográfica es limitada, hay una o unas pocas especies, y sólo unas pocas prioridades principales de conservación, tienden a tener una buena puntuación en la aplicación (por ejemplo, Huemul, Flamencos Altoandinos, Cauquén colorado, Avutarda).
- 4.13 Tres cuartas partes de los MdE reciben servicios de la sede de la Secretaría de la CMS en Bonn. En ocasiones puede haber una inequidad en los casos en que las no-Partes de CMS (que tienen pleno derecho a firmar MdE) se benefician de un servicio que se financia con cargo a un presupuesto proporcionado sólo por las Partes de la CMS.
- 4.14 Incluso en el caso de los MdE que se benefician de coordinación técnica u otra ayuda de las ONG pertinentes (incluyendo cuatro casos en los que esto se hace bajo contrato)<sup>15</sup>, la Secretaría de la CMS todavía debe proporcionar aspectos de supervisión oficial y servicio relacionado.
- 4.15 La principal amenaza para la viabilidad en los casos que dependen de la Secretaría de la CMS son los menguantes recursos financiero y humanos centrales, como se describe en " El esfuerzo del mantenimiento de los Acuerdos " en la sección 3.
- 4.16 Hay un alto grado de interés de los signatarios y/o donantes en apoyo a los MdE sobre el Dugongo, Aves rapaces, tortugas IOSEA y tiburones (aunque para este último, a pesar de los signatarios acordaron un presupuesto para contratar a un miembro del personal profesional, los fondos recibidos antes del 2014 han sido insuficientes para esto, y se ha proporcionado un oficial a través de un acuerdo por separado con Alemania).
- 4.17 Algunos otros Acuerdos, sin embargo, están en regiones que carecen de donantes tradicionales u otros socios adecuados que pueden construir un nivel crítico de las actividades de coordinación en la región, y el déficit en la capacidad de la Secretaría central (y en el caso del Acuerdo de los Gorilas el déficit de pago de las cuotas) significa que no están funcionando plenamente (por ejemplo los MdE de las tortugas del Atlántico, Mamíferos Acuáticos de África Occidental y el Elefante africano occidental).
- 4.18 La evaluación de la viabilidad apoya la conclusión de un estudio anterior<sup>16</sup> en el sentido de que el compromiso de los signatarios individuales de aplicar un Acuerdo es uno de los factores más importantes para asegurar el éxito.

### **La cuestión de la viabilidad futura**

- 4.19 Con criterios apropiados, la viabilidad de un Acuerdo puede evaluarse en un punto dado en el tiempo; y se puede sintetizar una imagen de la viabilidad para el sistema como un todo, tal y como el informe de 2014 de la Secretaría, que se ha mencionado aquí, ha hecho. En sentido estricto, sin embargo, la viabilidad es una propiedad con una dimensión de tiempo, y se debe expresar como un pronóstico en relación con un período definido.
- 4.20 Este pronóstico evaluaría cómo es de probable que un acuerdo actualmente con éxito lo siga siendo en el futuro, y cuáles son los factores críticos que lo afectan. Si

---

15 Actualmente antilope saiga, grulla siberiana, carricerín cejudo y Cetáceos del Pacífico

16 PNUMA-WCMC (2011). Revisión de los instrumentos y proyectos existentes de la CMS sobre los mamíferos terrestres (incluyendo murciélagos). Documento de la COP10 de CMS Inf.10.15.

se juzga que cualquier acuerdo ha alcanzado el punto de no ser una perspectiva lo suficientemente valiosa para continuar invirtiendo, a menos que ciertos factores cambien, esto podría desencadenar un plan de acción con plazos para tratar de cambiar esos factores.

- 4.21 El mismo criterio se aplicaría a los juicios sobre las perspectivas de validez y supervivencia de cualquier *nuevo* acuerdo que se proponga. Las sugerencias de esto último en la sección 5, por tanto, tienen plenamente en cuenta la discusión anterior.

## 5. Desarrollando nuevos Acuerdos: criterios propuestos

- 5.1 Como se sugiere en el apartado 3 anterior, una serie de criterios para orientar las propuestas sobre el desarrollo de nuevos Acuerdos debería ser uno de los elementos centrales de la adopción de un enfoque político más sistemático para el futuro.
- 5.2 La Convención ya ha demostrado ser un medio propicio saludable para la estimulación de las propuestas de Acuerdo. La principal necesidad aquí no es tanto aumentar la estimulación, sino organizar y canalizar de una manera más estratégica, que implique evaluaciones medibles (en un contexto definido en cada caso) de las oportunidades, riesgos, adecuación y las prioridades relativas.
- 5.3 La iniciativa para un nuevo Acuerdo viene a menudo de uno o más Estados del área de distribución implicados. Esto también es una señal saludable; pero significa que una decisión no puede simplemente hacerse sobre el grado general de expansión o limitación que se quiere conseguir en un momento dado como un asunto de la planificación del trabajo de la Secretaría central (y sin embargo, el resultado puede tener un impacto significativo en el trabajo de Secretaría). Esto hace aún más importante que los Acuerdos sean explícitos y la adopción colectiva de un esquema de criterios.
- 5.4 El Comité Permanente de la CMS en su 37ª reunión en noviembre de 2010 discutió la adecuación general de la inspiración y la ambición por el desarrollo de nuevos acuerdos con la capacidad disponible en la práctica para operarlos. Las sugerencias incluyeron la adición de un plan de financiación como una parte integral de cualquier propuesta de un nuevo Acuerdo; la consecución a través de otros socios; y la extensión de los Acuerdos existentes. El Comité decidió que las propuestas de nuevos instrumentos en el futuro deben ser probados en cuanto a la sostenibilidad financiera, sometidos a un análisis de deficiencias, y vincularse o incluso fusionarse con los instrumentos existentes, cuando proceda.
- 5.6 La Resolución de la COP 10.9 (2011), sobre la Estructura futura de la CMS, define una acción para crear criterios para nuevos Acuerdos propuestos, citando como ejemplos: la necesidad científica; el valor añadido de la participación de la CMS; las sinergias potenciales y existentes (interna y externamente); criterios de financiación; y la existencia de un coordinador voluntario.
- 5.7 La Resolución 10.16 (también en 2011), sobre las prioridades de los Acuerdos, enumera las “consideraciones [que] deben tratarse cuando se formule cualquier nueva propuesta en el ínterin” (es decir, mientras se desarrollaba un enfoque político más amplio). Estos incluyen: necesidades y carencias de disposiciones actuales de conservación; la consecución de un mandato de la COP de CMS existentes específico u otra iniciativa de CMS existente; implicaciones financieras, planes de financiación y sostenibilidad financiera; ausencia de alternativas (como la ampliación de un instrumento ya existente, o consecución a través de una organización

asociada); oportunidades de sinergias; y si una organización (o, preferiblemente, un país) se ha comprometido a liderar el proceso de desarrollo.

5.8 Utilizando las sugerencias anteriores como punto de partida, en la presente sección se expone una propuesta más desarrollada para trece criterios que se utilizarán para juzgar (y, posteriormente, defender, de ser aprobados) el caso de un nuevo Acuerdo marco de la CMS. Cada uno se describe a continuación. En resumen, son:

- (i) Prioridades de conservación
- (ii) Responde a un mandato específico existente de la COP
- (iii) Propósito definido, claro y específico
- (iv) Ausencia de soluciones mejores fuera del sistema de la CMS
- (v) Ausencia de soluciones mejores dentro del sistema de la CMS
- (vi) Si lo mejor es un instrumento de la CMS y ampliar uno existente no es viable
- (vii) Perspectivas de financiación constante
- (viii) Sinergias y coste-eficacia
- (ix) Perspectivas de liderazgo en el desarrollo del Acuerdo
- (x) Perspectivas de coordinación constante de la implementación
- (xi) Viabilidad de otros aspectos
- (xii) Probabilidad de éxito
- (xiii) Magnitud del impacto probable

5.9 Mientras que uno o dos de estos criterios podrían considerarse discrecionales (por ejemplo, (viii) sobre sinergia), probablemente cumplir la mayoría de ellos siempre tendría que ser obligatorio (aunque con flexibilidad en la forma, dada la diversidad de formas de Acuerdos de CMS y de las situaciones que abordan). Algunos criterios podrían funcionar como una norma absoluta para juzgar si una determinada propuesta es merecedora por sus propios méritos (por ejemplo, (iii) sobre un propósito claro, y (ix) sobre las perspectivas de liderazgo); mientras que otros criterios pueden ser utilizados de una manera más relativa para comparar dos o más propuestas que compiten por la prioridad.

5.10 Se podría diseñar una pro-forma estándar, tal vez en el estilo de un cuestionario, para capturar la información necesaria en el examen de cada propuesta que hace el Consejo Científico, el Comité Permanente y la COP. Junto con la información sobre cómo la propuesta cumple los criterios, esto añadiría detalles de interesados, estimaciones presupuestarias, etc.

5.11 El informe demostrando la calificación según los criterios podría, para cada uno de ellos, también indicar los riesgos y las hipótesis que se hacen (puede ser más fácil tratar los criterios vii, ix, x, xi, xii y xiii de esta manera). El proceso de esta manera generaría simultáneamente un análisis de riesgos como parte integral de la propuesta.

### **Criterio (i) Prioridades de conservación**

5.12 La prioridad de conservación en términos de estado desfavorable (Apéndice II) debe ser sencillo de corroborar a través de los procesos científicos de la CMS, bien establecidos<sup>17</sup>. Cuando una especie en el Apéndice II también figura en el Apéndice

---

<sup>17</sup> Entre ellas se encuentran las revisiones establecidas por las Resoluciones 3.2 y 5.2. Aunque éstas son vistas principalmente como base para iniciar "acciones concertadas" y "acciones cooperativas" en virtud de la Convención, también

I, lo mismo se aplicaría a la evaluación de su grado de amenaza. Excepcionalmente, puede ser que se necesite evaluar en los mismos términos los candidatos para su inclusión en los Apéndices.

- 5.13 La información sobre el caso científico puede representar una mejor visión de consenso, y sobre esa base puede o no puede ser una justificación suficiente para la acción. Se debe también, por tanto, considerar la autoridad, la integridad, la profundidad de las pruebas y cualquier otro aspecto que afecte a la calidad de la ciencia (y por tanto a la confianza que se le puede tener como base para las predicciones).
- 5.14 Cuanto más vinculadas estén las razones del estado desfavorable de conservación de las especies en cuestión con los problemas que afectan a la migración<sup>18</sup>, más relevante será que un Acuerdo CMS sea la respuesta a esos problemas.
- 5.15 Además de priorizar en función del estado de conservación, puede ser importante para la Convención asegurar también el equilibrio relativo en la aplicación de sus recursos a través de diferentes grupos taxonómicos y regiones geográficas. Esto puede, por tanto, jugar también un papel cuando se juzga la “prioridad de conservación”.
- 5.16 Las necesidades que se definen según las “lagunas en las disposiciones de conservación actuales” (Resolución 10.16) son un tipo de prioridad de conservación; pero también una cuestión acerca de si ya existen soluciones, y por lo tanto se aborda de manera más apropiada según los criterios (iv), (v) y (vi).

### **Criterio (ii) Responde a un mandato específico existente de la COP**

- 5.17 Normalmente se espera que las propuestas que cumplen con una necesidad u objetivo ya expresado colectivamente por las Partes tendrán mayor prioridad que aquellas que no pueden demostrar tal relación. Esto incluiría decisiones de la COP, las metas del Plan Estratégico y los objetivos adoptados en otras iniciativas de la CMS que no pueden cumplirse más efectivamente de otras maneras (véanse los criterios (iv) y (v)). Cuanto más específicamente se defina el mandato, más convincente será el caso.
- 5.18 En virtud de este criterio (aunque se podría formar alternativamente un criterio aparte de “conveniencia”) también se encuentra un examen de conformidad con los principios y normas de la CMS (por ejemplo, sobre ética, u otras formas de conveniencia) y la ausencia de cualquier otro conflicto de política interna.

### **Criterio (iii) Propósito definido, claro y específico**

- 5.19 A pesar de que el término se emplea específicamente en el contexto del Anexo II, “estado de conservación favorable” describe muy en general el resultado buscado para las especies migratorias bajo la Convención. (El objetivo implícito para las especies del Apéndice I de “evitar el peligro” podría considerarse como equivalente a

---

generan información relevante para la consideración de los posibles acuerdos. La Res. 3.2 decidió “establecer un proceso formal de revisión, en cada reunión de la Conferencia de las Partes, para un determinado número de especies incluidas en el Apéndice I, con el fin de recomendar iniciativas”. La Rec. 5.2 encomendó al Consejo Científico “preparar para cada reunión de la Conferencia de las Partes una lista de [las especies o poblaciones de especies incluidas en el Apéndice II, que tienen un estado de conservación muy desfavorable y que requieren cooperación urgente a nivel internacional para su conservación y gestión] que requieren una atención especial en el próximo trienio”; y encargó a la Secretaría asistir al Consejo Científico en el establecimiento de este proceso de revisión, asegurando que se proporcione una actualización periódica de la situación.

<sup>18</sup> Por ejemplo los obstáculos físicos a los movimientos migratorios; pérdida de conectividad en el hábitat; amenazas que ponen en peligro un comportamiento crítico o un sitio crítico en el ciclo migratorio; etc.

- la misma cosa<sup>19</sup> o al menos una versión reducida de lo mismo). Por lo tanto, se supone que dentro de la formulación de propósitos para un Acuerdo propuesto habrá una reflexión sobre este concepto<sup>20</sup>. Para los Acuerdos del Artículo IV.3, esta expectativa se ve reforzada por el artículo V.1<sup>21</sup>.
- 5.20 En el caso de las especies del Apéndice II al menos, sería compatible con el artículo IV, sobre los objetivos del Acuerdo, definir también la forma en que la especie está/están destinadas a beneficiarse sobre todo a partir de la cooperación internacional.
- 5.21 El principio clave para el futuro debe ser para ser lo más sistemático y explícito posible definiendo los resultados de conservación previstos para cualquier Acuerdo; de manera que se puede evaluar el progreso, aplicar correcciones de adaptación sobre la marcha y reconocer el éxito. Siguiendo la norma de SMART (acrónimo inglés de la expresión: específicos, mensurables, realizables, pertinentes y de duración determinada<sup>22</sup>) añadiendo quizás también U (por sus siglas en inglés: sin complicaciones). Por tanto, un acuerdo debe dar una orientación más nítida a cualquier prioridad existente (criterio (ii) anterior) que se esté abordando<sup>23</sup>.
- 5.22 Los objetivos definidos para un Acuerdo del Artículo IV.3 deberían mostrar cómo se van a relacionar con los elementos pertinentes de la orientación para tales acuerdos en el Artículo V<sup>24</sup>.
- 5.23 Cuando se propone un Acuerdo del Artículo IV.4 como un paso hacia la eventual celebración de un Acuerdo del Artículo IV.3<sup>25</sup>, la vía hacia este resultado debería establecerse de la manera más clara posible.
- 5.24 La consideración de estos temas se vinculará a la consideración de si el Acuerdo que se quiere hacer debería tener carácter jurídicamente vinculante o no. La discusión de los factores que intervienen en esa decisión está más allá del alcance del presente informe, y si bien es importante, no debe empañar la cuestión principal sobre la solidez del caso para usar, o no, un Acuerdo (de cualquier tipo) como la opción preferida para ocuparse de una necesidad de conservación particular. La elección de la situación jurídica se verá influida en todo caso por los aspectos de la evaluación de estos criterios; e incluso puede cambiar durante la vida útil de la iniciativa (como por ejemplo en el escenario mencionado en el párrafo anterior).
- 5.25 Un Acuerdo podrá tomar ocuparse de una sola especie, taxón o población inferior, o un grupo de taxones con necesidades en común. Los animales objetivo en cada caso deben estar claramente definidos, incluyendo la referencia al área (s)

---

19 El texto de la CMS espera que las especies del Apéndice II sean restauradas a un estado de conservación favorable (a través de la cooperación internacional), y espera que las especies del Apéndice I se beneficien de varias protecciones aplicadas en virtud de la Convención incluyendo acciones particulares que se ocupen de los factores que las amenazan. Además (Artículo II (2)), se espera que la amenaza a las especies migratorias se evite.

20 Estado de conservación favorable se define en el artículo I.1 (c) - (d). "En peligro" se define en el artículo I.1 (e).

21 "El objeto de cada [Acuerdo del art. IV.3] será restaurar la especie migratoria en cuestión a un estado de conservación favorable o mantenerlo en esa condición. Cada [Acuerdo del art. IV.3] tratará todos los aspectos de la conservación y gestión de la especie migratoria en cuestión que permitan alcanzar dicho objetivo".

22 En cuanto a "un plazo determinado", el acuerdo en sí puede tener que estar en vigor de forma indefinida (para mantener las respuestas constantes a constantes presiones o riesgos); pero a menudo todavía sería una buena práctica especificar plazos para medidas concretas que deben perseguirse bajo sus auspicios.

23 Resolución de la COP 10.9 artículo 12, con referencia ya en secciones anteriores, se refiere a "la mejora de la identificación de los objetivos prioritarios" (para acuerdos).

24 En virtud de la Resolución. 2.6 (1988), dos elementos de esta orientación (sobre la cobertura de la totalidad del área de distribución de la especie migratoria en cuestión y sobre estar abierto a la adhesión de todos los Estados del área de las especies) se aplican también a los acuerdos del artículo IV.4.

25 La Resolución 2.6 "recomienda el uso de instrumentos no vinculantes, como las resoluciones de la Conferencia de las Partes y los Memorandos de Entendimiento como posibles primeros pasos hacia la celebración de [acuerdos del Art IV.3] en virtud de la Convención".

geográfica afectada. También se debe especificar su estatus en términos de inclusión en los Apéndices de la CMS (un Acuerdo podrá ocuparse de una combinación de especies del Apéndice I y del Apéndice II, siempre que las necesidades y los objetivos de ambos sean suficientemente congruentes).

#### **Criterio (iv) Ausencia de soluciones mejores fuera del sistema de la CMS**

- 5.26 Una propuesta debe demostrar que está abordando un vacío en las disposiciones actuales de conservación y que no está duplicando algo que ya existe. Suponiendo que esto se demuestra, el criterio (iv) a continuación, evalúa si un instrumento CMS es la única opción para llenar el vacío, o es la mejor de varias opciones.
- 5.27 “Otras opciones” en este sentido podrían ser, por ejemplo la consecución de los mismos resultados esperados a través de mecanismos existentes con otro marco intergubernamental (por ejemplo otra Convención relacionada con la biodiversidad), o a través de los programas de una o más organizaciones asociadas.
- 5.28 El juicio que debe hacerse de conformidad con este criterio supondrá una evaluación diligente de las opciones potenciales que puede ser relevante considerar; y una evaluación de las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos, en comparación con las fortalezas y debilidades de una “opción de Acuerdo CMS”.

#### **Criterio (v) Ausencia de soluciones mejores dentro del sistema de la CMS**

- 5.29 Suponiendo que se ha demostrado un vacío en las disposiciones vigentes, y que una solución CMS es mejor que otras opciones, como se describe en el criterio (iv) anterior, entonces dentro del sistema de CMS todavía hay que decidir si un Acuerdo en virtud del artículo IV es más apropiado que otra alternativa disponible bajo la Convención.
- 5.30 Las alternativas pueden incluir un plan de acción internacional de especies (para una sola especie o especies múltiples), una “acción concertada” (Resolución 3.2)<sup>26</sup>, “acción cooperativa” (Recomendación 5.2)<sup>27</sup> o cualquier otra iniciativa de cooperación.
- 5.31 La relación entre las acciones concertadas, acciones cooperativas y Acuerdos se analiza en un informe de un consultor independiente para CMS desarrollado durante 2014 en paralelo con el presente<sup>28</sup>. Ese informe propone un sistema equivalente de criterios para juzgar propuestas, incluyendo una cuestión recíproca sobre la ausencia de mejores recursos dentro del sistema de CMS.
- 5.32 El modelo para evaluar propuestas que se presenta en la combinación de estos dos informes podría concebirse de dos formas ligeramente diferentes. En la primera, (“modelo A”), el punto de entrada a cualquiera de las rutas sería una decisión

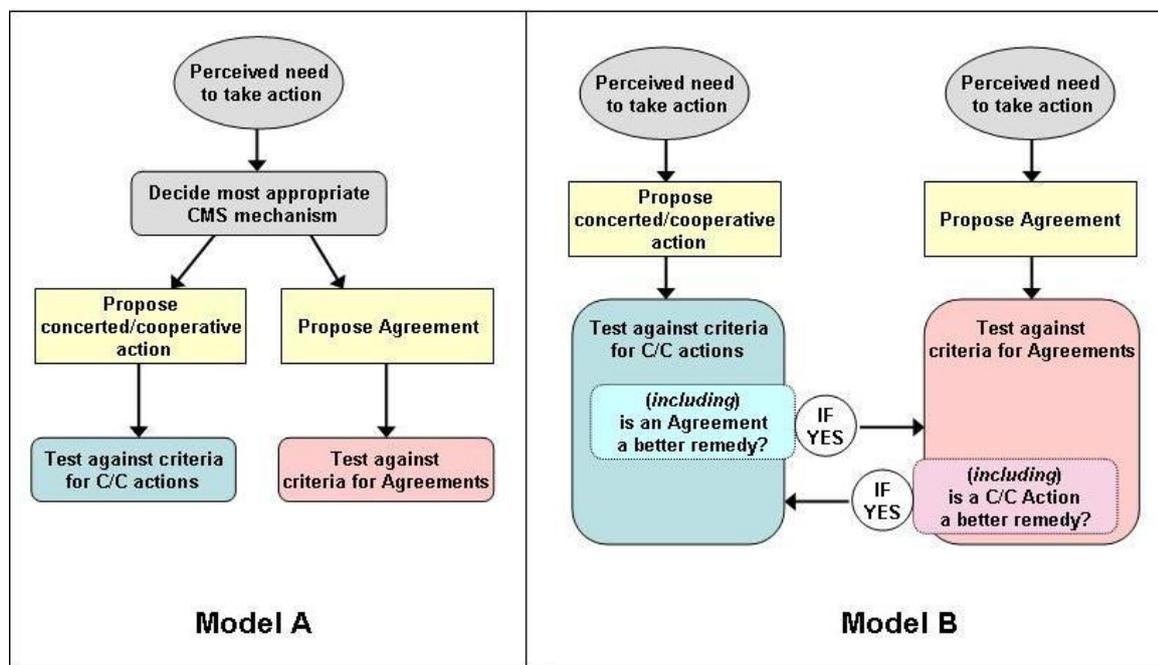
26 Las Acciones concertadas fueron establecidas por la Resolución de la COP 3.2 en 1991, la cual encomienda a la Secretaría y el Consejo Científico alentar y ayudar a las Partes a tomar las medidas para aplicar las disposiciones de la Convención (“siempre que sea posible a través de los instrumentos existentes de cooperación bilateral o multilateral”), e inició un proceso para cada reunión de la COP a fin de recomendar iniciativas para beneficiar a un número seleccionado de especies del Apéndice I.

27 Las Acciones de cooperación fueron establecidas por la Recomendación 5.2 en 1997, en respuesta a los límites prácticos a la cantidad de acuerdos que podrían ser desarrollados e implementados de forma simultánea para la larga lista de especies en el Apéndice II. La Recomendación alentó a las Partes a emprender acciones de cooperación para mejorar el estado de conservación de las especies o poblaciones de especies pertinentes; proporcionando una acción relativamente rápida, bien como una alternativa a un acuerdo o como el precursor a uno. En paralelo con el presente informe, hay una propuesta la COP11 (proyecto de resolución contenido en el documento PNUMA/CMS/COP11/Doc.22.4) para consolidar los mecanismos de acción concertada y cooperativa en un solo sistema (acciones concertadas, en el futuro, aplicable tanto a Apéndices I y II). Si esto se aprueba, a partir de la COP12, las acciones de cooperación ya no existirán como una opción independiente.

28 Mejorando el proceso de acciones concertadas y cooperativas - DE Pritchard; 2º proyecto mayo de 2014.

fundamentada desde el principio (una “cuestión de guardián de la entrada”) sobre si la propuesta se debe ejecutar a través de los “criterios de acciones cooperativas /concertadas” o a través de los “criterios de Acuerdos”.

5.33 Por otra parte, (“modelo B”), el proceso se desencadenará ya sea por una iniciativa para proponer una acción concertada/cooperativa, o por una iniciativa para proponer un Acuerdo, y en ambos casos se hará la pregunta (como parte de las respectivas listas de criterios) de si el otro mecanismo sería una mejor opción.



5.34 El Modelo A tendría lógicos alicientes si todas las propuestas tienden a surgir de una manera similar. El Modelo B, sin embargo, probablemente se ajusta mejor a la realidad práctica, es decir, que las propuestas tienden a surgir de varias maneras a partir de varios tipos de proponente. Las propuestas de acción concertada y cooperativa, por ejemplo, comienzan en el Consejo Científico, a menudo con una aportación significativa de las organizaciones asociadas; mientras que las propuestas de Acuerdos surgen con más frecuencia por iniciativa de los gobiernos, y/o son impulsados en gran medida por la Secretaría.

5.35 Es menos frecuente, por lo tanto, que un solo proponente pueda adoptar una visión neutral desde el principio sobre los méritos relativos de un Acuerdo y de una acción concertada o cooperativa para abordar la cuestión de que se trate. Por supuesto, los proponentes deben ser capaces de considerar dicha cuestión una vez que se haya embarcado en la evaluación sistemática de la propuesta elegida frente a un conjunto de criterios; y en el Modelo B esto incluiría poder cambiar a la ruta alternativa si resulta ser una mejor opción<sup>29</sup>.

5.36 Una de las razones para preferir una acción concertada o cooperativa podría ser que es una mejor solución en términos de rapidez. Las decisiones de la COP sobre las acciones cooperativas en el pasado sugieren que el principal valor añadido del mecanismo es que se puede implementar con mayor rapidez que la negociación de un Acuerdo<sup>30</sup>.

29 Hay, por supuesto también un escenario en el que una acción concertada o cooperativa está diseñada para ser un precursor de un acuerdo. En tal caso, los criterios para el desarrollo de un nuevo acuerdo serían parte integrante de esa acción; pero como parte de su aplicación, en lugar de como parte de la justificación para comenzarla en primer lugar.

30 La Recomendación COP 5.2, de la que se hicieron eco el razonamiento de la Rec. 8.28 y Res. 9.2, describió las acciones

- 5.37 Otra razón para preferir una acción concertada o cooperativa podría ser que es una mejor solución en términos de flexibilidad y/o informalidad. Estrictamente hablando, no hay nada en el texto de la Convención que evite que el tipo de Acuerdo CMS previsto en el artículo IV.4 sea tan flexible/informal como sea necesario. Sin embargo medidas destinadas a funcionar sólo durante un tiempo limitado y luego terminar se pueden procurar mejor de otras maneras.

**Criterio (vi) Si lo mejor es un instrumento de la CMS y ampliar uno existente no es viable**

- 5.38 Suponiendo que se han cumplido los criterios anteriores, todavía hay una decisión que hacer en cuanto a si un Acuerdo independiente completamente nuevo debe ponerse en marcha o si la necesidad podría satisfacerse extendiendo un acuerdo que ya existe.
- 5.39 La preferencia por extensiones está implícita en el anexo de la Resolución 10.9 sobre la Estructura Futura, donde la actividad 12.9 es “Ampliación del ámbito de implementación de los acuerdos/MdE existentes en lugar de desarrollar nuevos acuerdos/MdE”, que se presenta a “medio plazo” (entre COP 10 y COP 12, es decir, desde 2011 hasta 2017)<sup>31</sup>.
- 5.40 La referencia en la Resolución surge principalmente de las eficiencias que pueden resultar de la simple ampliación de la infraestructura de coordinación e implementación existente, en lugar de crear nuevas instituciones, programas y presupuestos. Sin embargo este enfoque puede tener alicientes en otros aspectos, como las razones ecológicas al ocuparse de problemas comunes o especies afines de forma integrada; o razones políticas para aunar esfuerzos en una región determinada.
- 5.41 “Extensión o ampliación” se puede contemplar en un sentido geográfico (adición de nuevos países), o en un sentido taxonómico (adición de nuevas especies), o ambos. No hay necesariamente una presunción de que las adiciones tienen que ser contiguas (limitando físicamente con los países existentes, o especies más cercanas taxonómicas), aunque es probable que, en la práctica, sea un factor la proximidad en uno u otro sentido.
- 5.42 El Criterio (vi) se aplicaría por lo tanto, al suponer que, en caso de que se hayan cumplido los criterios anteriores, la solución debe ser extender un Acuerdo existente, a menos que exista una razón de peso para que esto no sea factible (en cuyo caso, podría contemplarse un nuevo Acuerdo sujeto a los demás criterios que figuran a continuación).

**Criterio (vii) Perspectivas de financiación constante**

---

cooperativas que están dirigida hacia las especies del Apéndice II, que, entre otras cosas, dada la tasa de disminución en sus poblaciones, no podría razonablemente esperarse que sean objeto de un acuerdo de una manera lo suficientemente oportuna para ayudar a su conservación. Los acuerdos pueden efectivamente tomar muchos años en su negociación y entrar en vigor; aunque debe tenerse en cuenta que esto se puede hacer siempre que las partes negociadoras están de acuerdo, mientras que la puesta en marcha de acciones cooperativas está vinculada a las decisiones de la COP.

<sup>31</sup> La Actividad 12.9 cita a AEWA (Acuerdo sobre la Conservación de las aves acuáticas migratorias de África y Eurasia) y el Mde sobre el elefante de África Occidental como ejemplos. En el caso de AEWA, las consecuencias técnicas, administrativas, de procedimiento, financieras y legales de la ampliación de dicho Acuerdo para acoger una antigua propuesta para una iniciativa de conservación para las aves acuáticas migratorias en el corredor migratorio de Asia central fueron revisadas en un informe de consultoría en 2013 (D E Pritchard: Evaluación de las repercusiones para AEWA de ampliar su alcance para incluir la región CAF. Informe para la Secretaría de la CMS; considerado por el Comité Permanente de AEWA en su 9ª reunión, en septiembre de 2013).

- 5.43 Este criterio a veces puede ser decisivo. Si se considera que las posibilidades de encontrar fondos necesarios para una determinada propuesta son casi nulas, no sería prudente invertir tiempo y esfuerzo en su desarrollo<sup>32</sup>.
- 5.44 Esto no significa necesariamente que tienen que existir fuentes para una financiación completa antes de que una propuesta pueda ser aprobada: es más una cuestión de tener una evaluación basada en la evidencia (y garantías) de lo que es probable. Una valoración decisiva sería qué prueba estándar o nivel de confianza se busca, dentro de las pruebas y garantías en las que se fundamente la decisión.
- 5.45 Puede haber una ligera circularidad en el caso de una propuesta de un Acuerdo que está motivado en parte por su posibilidad de actuar como medio de atraer nuevos fondos; y en estos casos se requiere actuar cuidadosamente.
- 5.46 Este criterio probablemente tendría varios sub-componentes, en relación con la cantidad de financiación que es probable; la composición de las fuentes (por ejemplo, una o muchas); el patrón de flujo (por ejemplo, asignación por tres años, suministro anual); si se la financiación básica depende del proyecto o no tiene restricciones; aspectos prácticos, como cambio de divisas; y, sobre todo, en qué grado se considera que el plan de financiación es sostenible a largo plazo. La dotación de recursos de los Acuerdos se discute con más detalle en la sección 6.

#### **Criterio (viii) Sinergias y coste-eficacia**

- 5.47 Se deberían buscar oportunidades para los Acuerdos propuestos a fin de enlazar con otras iniciativas en tal forma que el valor de ambos/del todo sea mayor. Puede ocurrir ya sea con iniciativas de la CMS (incluyendo Acuerdos existentes, acciones concertadas/cooperativas, planes de acción para especies, programas de trabajo temáticos, etc.) o con iniciativas lideradas por otros (programas en otras convenciones; redes de cooperación para la investigación, participación del público, gestión de áreas protegidas; etc.).
- 5.48 La simple compatibilidad con una iniciativa de CMS existente o el apoyo de la misma normalmente se vería mejor con el criterio (ii). El presente criterio hace una pregunta más de fondo sobre la naturaleza del valor añadido mutuo, las economías de escala, y las nuevas posibilidades que surgen de una combinación de esfuerzos de manera que se aporte más valor que la simple suma de las partes individuales.
- 5.49 En algunos casos, la consideración de los temas de sinergia y coste-efectividad puede mostrar suficientemente el vínculo a otra iniciativa, indicando un caso de integración, y por lo tanto una decisión en el contexto de los criterios (iv), (v) o (vi) sobre que un nuevo Acuerdo independiente no es la mejor solución.
- 5.50 Además de establecer un marco mejorado para cada Acuerdo, el análisis bajo este criterio mejorará la visión estratégica del conjunto de mecanismos disponibles para diferentes propósitos complementarios en relación con la conservación de especies migratorias en general, y la forma en que deberían funcionar juntos coherentemente.
- 5.51 Pueden surgir sinergias en relación a objetivos que no son necesariamente los del propio Acuerdo. Por ejemplo, el lanzamiento de un instrumento específico para una región o grupo de especies en particular puede ser un factor determinante para

---

<sup>32</sup> La posición aquí no tiene por qué conllevar necesariamente ninguna relación con el fundamento de conservación del asunto ni con los demás criterios que se enumeran aquí; por lo que a veces puede ser difícil hacer juicios "de compensación" entre los diferentes motivos posibles para proceder.

fomentar la mayor participación en la CMS y la adhesión de nuevas Partes a la Convención de la región en cuestión.

- 5.52 Del mismo modo será importante reconocer que los Acuerdos destinados a ciertos animales migratorios pueden beneficiar incidentalmente a otras especies/taxones/poblaciones migratorias que utilizan el mismo hábitat o sufren las mismas amenazas. Pueden surgir otras oportunidades para maximizar el valor añadido en relación con la sensibilización, la creación de capacidad, catalizar otras actividades conexas; o proporcionar a la CMS una razón para tener un “sitio en la mesa” en los procesos de gobernanza globales pertinentes sobre una cuestión en la que no había estado presente hasta ahora.
- 5.53 Hay que hacer un juicio cuidadoso sobre si este tipo de valor agregado o beneficio asociado forma parte del caso para proceder a un nuevo Acuerdo, o si, en cambio son elementos que deben incorporarse en los planes de implementación una vez que se haya tomado la decisión de proceder.
- 5.54 Parte de la pregunta provocada por este criterio se refiere a formas eficientes de trabajar en un sentido general. Las propuestas deberán especificar los recursos que necesitan, y también deben relacionarlos con la escala del impacto esperado, de manera que se pueda juzgar la rentabilidad. Si todos los demás criterios se cumplen, pero el precio de procedimiento está desproporcionado con la ganancia total, esto puede drenar recursos, que es poco aconsejable y podrían estar mejor gastados en otras cosas. En estos casos es probable que falle la prueba del criterio (viii) y sería necesario encontrar una mejor forma de alcanzar los objetivos de conservación.

### **Criterio (ix) Perspectivas de liderazgo en el desarrollo del Acuerdo**

- 5.55 En casi todos los casos, un ingrediente clave en el desarrollo y lanzamiento de un nuevo Acuerdo es un sólido compromiso a lo largo de la fase de negociación (como mínimo) de un gobierno de un país u otro organismo que puede tomar un papel de liderazgo, animar el proceso de negociación y establecer un ejemplo ofreciéndose para acoger reuniones, facilitar las funciones de coordinación y/o fortalecer las contribuciones financieras voluntarias.
- 5.56 Por lo tanto, cumplir este criterio implicaría confirmar la existencia de una entidad/entidades dada que ofrece de forma fiable (preferiblemente garantizándolo) dirigir o coordinar el desarrollo del Acuerdo. No se puede esperar que la Secretaría de la CMS juegue tal papel sin fondos adicionales.
- 5.57 Las ofertas de composición abierta u especulativas no será tan persuasivas como aquellas que incluyen un marco de tiempo para la conclusión del proceso (y las etapas hacia la conclusión), y están respaldadas por un adecuado nivel de respaldo oficial.
- 5.58 Las propuestas bien intencionadas para los Acuerdos se han puesto en marcha a veces sin una imagen firme de este componente de liderazgo. La importancia de este criterio se subraya en la decisión adoptada por las Partes de la CMS en la COP 10 en la Resolución 10.16, en el sentido de que “si no hay tal expresión clara de interés [comprometiéndose para dirigir el proceso de desarrollo de un nuevo Acuerdo propuesto] u no se materializa una oferta para liderar un instrumento después de dos periodos de sesiones, el instrumento de que se trate ya no será considerado como un instrumento en fase de desarrollo”.

### **Criterio (x) Perspectivas para la coordinación de la implementación de Acuerdos**

- 5.59 Como corolario lógico del criterio (ix), este criterio implica la confirmación de la existencia de una entidad/entidades que está/están ofreciendo de forma fiable (preferiblemente garantizando) dirigir o coordinar la implementación del Acuerdo de manera continua después de su adopción. Una vez más, no se puede suponer necesariamente que la Secretaría de la CMS jugará ese papel.
- 5.60 Se pueden obtener experiencias y “lecciones aprendidas” hasta la fecha, tanto en relación a esta función como a la función de desarrollo descrito en el criterio (ix), con el fin de apoyar a otros que deseen asumir esa función, y para promover buenas prácticas.

### **Criterio (xi) Viabilidad de otros aspectos**

- 5.61 Puede ser útil incluir un paso que solicite la consideración de si hay otros aspectos de viabilidad que deben evaluarse, además de los contemplados en los otros criterios (es decir, la financiación, el liderazgo y la coordinación). Esto podría incluir, por ejemplo, factores de estabilidad política, barreras diplomáticas a la cooperación, y la adecuación de las acciones de conservación concretas del Acuerdo a especificar. La relevancia de este criterio puede variar de un caso a otro.

### **Criterio (xii) Probabilidad de éxito**

- 5.62 Satisfacer los criterios relativos a la viabilidad sólo mostrará que un Acuerdo es probablemente *implementable*. El Criterio (xii), por el contrario, trata de evaluar si es probable que dicha implementación conduzca al resultado previsto. Los factores de riesgo incluyen aquí cosas tales como incertidumbre acerca de los efectos ecológicos de las actividades realizadas; la falta de un “mecanismo de herencia” por el cual se sostengan los resultados; y las actividades que otros factores externos de desviación que puedan socavar o anular los resultados del Acuerdo.

### **Criterio (xiii) Magnitud del impacto probable**

- 5.63 El Criterio (viii) anterior cuestiona los incrementos de valor añadido y la proporcionalidad de impacto por unidad de insumo, ambos casos pueden demostrarse igualmente con un instrumento de muy pequeña escala y con uno de gran escala. El Criterio (xiii), por lo tanto genera una cuestión separada sobre la escala global del impacto.
- 5.64 El tamaño no lo es todo, y no debe anular los aspectos de la calidad representada por criterios tales como (i), (iii) y (viii). La “Magnitud del impacto” probablemente no es tanto un criterio independiente para juzgar si una determinada propuesta es merecedora por sus propios méritos, sino más una forma de comparar dos propuestas que pueden estar compitiendo por prioridad y son iguales en otros aspectos.
- 5.65 La comparación podría ser entre el número de especies, el número de países o la extensión de área que se beneficiará en cada caso. Los acuerdos que abordan varios problemas a la vez podrían ser favorecidos en lugar de los que tienen un enfoque más limitado; y los que tienen buenas perspectivas de un efecto “multiplicador” catalítico o similar podrían puntuar bien en este criterio.

## 6. Dotar de recursos los Acuerdos

- 6.1 Dotar de recursos a los Acuerdos es un tema más grande que este informe, que se centra puramente sobre la identificación de los elementos de un *enfoque político* al tema. Dos de sus principales aspectos se destacan a continuación. Estos incluyen consideraciones que son relevantes para el desarrollo de posibles nuevos Acuerdos, así como consideraciones que se relacionan con la operación en curso de los Acuerdos existentes, por lo que hay cierta superposición con los criterios establecidos en el apartado 5 anterior.

### Condiciones mínimas para el lanzamiento

- 6.2 La Convención puede adoptar un enfoque político en las pruebas de asignación de recursos que se deben cumplir antes de invertir tiempo y dinero en el desarrollo y lanzamiento de un nuevo Acuerdo. Esto se cubre a través de los criterios propuestos en el apartado 5 anterior. La dotación de recursos aquí incluye finanzas, pero también implica las cuestiones vinculadas a la capacidad humana y el apoyo político.
- 6.3 El trabajo involucrado en la creación de propuestas y en ponerlas a prueba contra los criterios es, por supuesto, una inversión en sí misma. Puede haber casos en que haya que buscar recursos para una “fase de investigación” preliminar a corto plazo, por ejemplo, cuando la iniciativa está liderada por uno o más países en desarrollo con capacidad limitada.

### Requisitos de financiación

- 6.4 Gran parte del pensamiento creativo suele dirigirse hacia la recaudación de fondos para proyectos específicos que apoyan la implementación del Acuerdo, y se ha proporcionado mucho apoyo generoso de diversos sitios con el paso de los años. Esto se debe fomentar, y esperar que crezca aún más.
- 6.5 En el contexto actual, sin embargo, el principal problema de política se refiere más a la forma de asegurar una financiación regular fiable para los costes continuos de operación de mantenimiento básicos de un Acuerdo con vida (En algunos casos, como se ha mencionado en la sección 3, esto incluso puede requerir garantías contra las desviaciones que puede causar la financiación de proyectos a corto plazo con éxito).
- 6.6 Las Reuniones de las Partes/Signatarios del Acuerdo pueden establecer presupuestos de implementación y especificar los medios previstos de recaudar los fondos necesarios, por ejemplo por niveles evaluados de cuotas anuales y/o con las contribuciones voluntarias invitadas. Esto por sí mismo no garantiza que se materializarán los recursos especificados: a menudo se requiere un esfuerzo adicional para alentar a los pagos, y (como con la propia Convención) a menudo hay un déficit.
- 6.7 Al nivel de la COP de la CMS, se pide apoyo de manera habitual como recientemente se ha incluido en la Resolución 10.16 (2011), que “invita a las Partes, otros Gobiernos y organizaciones interesadas a que presten apoyo financiero voluntario y de otro tipo que sea posible para el funcionamiento eficaz de los Acuerdos existentes y para la celebración de los Acuerdos actualmente en desarrollo”. Las contribuciones financieras y en especie recaudadas en respuesta se

- documentan y se reconocen en los informes a la COP sobre la movilización de recursos y sobre las asociaciones<sup>33</sup>.
- 6.8 La Secretaría, además lleva a cabo una activa recaudación de fondos, tanto a través de llamamientos generales contra las necesidades de financiación listadas, incluidas las relativas a los Acuerdos, y a través de estrategias adaptadas a donantes específicos.
- 6.9 Existen diversos modelos de financiación y de coordinación, por ejemplo. Algunos Acuerdos tienen su propia infraestructura independiente y algunos son administrados por la Secretaría de la CMS, ya sea con presupuesto o sin él. En este contexto, no siempre está claro para los proponentes de nuevos Acuerdos cuál debería ser la escala de su propio compromiso.
- 6.10 Se alienta específicamente a la Secretaría de la CMS en las Resoluciones de la COP (por ejemplo la reciente Resolución 10.16) a fomentar las asociaciones con los gobiernos y las organizaciones pertinentes a fin de apoyar la operación efectiva de los Acuerdos. Además de dicha labor que ha acogido de buen grado y con éxito<sup>34</sup>, la Secretaría de la CMS a veces se encuentra ante un alto nivel de expectativas de recaudación de fondos debido a una subestimación de los proponentes del Acuerdo sobre lo que deberían ser sus propias contribuciones. Tales expectativas no se han cumplido por completo en los últimos años, a raíz de los recortes en los presupuestos de coordinación central en un momento en que la familia de instrumentos se ha mantenido en expansión. Esto se discute más adelante en “el esfuerzo del mantenimiento de los Acuerdos” en la sección 3.
- 6.11 Por tanto puede que se necesite elaborar más explícitamente cómo se entienden los requisitos de financiación previstos para un Acuerdo y la forma en que se cumplirán, mediante el desarrollo de un presupuesto indicativo.

## **7. Mantener los Acuerdos: coordinación**

- 7.1 La mayoría de las preguntas sobre el “enfoque político” en relación con la coordinación de Acuerdos se han contestado en otras secciones de este informe. Es probable que el principal avance para el futuro sea en el área de desarrollo de una apreciación compartida más explícita entre todos los interesados (incluidos los proponentes de los nuevos Acuerdos) de la coordinación mínima necesaria para un Acuerdo, y las implicaciones de la necesidad de prever esto de una manera duradera.
- 7.2 Las expectativas de la sede de la Secretaría de la CMS, como el proveedor de “por descontado” de la coordinación de los MdE en los que no se disponga otra cosa, se han expandido en un momento en que los recursos se han reducido (como se describe en las secciones anteriores). Esta tendencia tiene implicaciones tanto para el futuro potencial de crecimiento y para la sostenibilidad de algunos Acuerdos existentes. La COP ha expresado en consecuencia cautela sobre el desarrollo de nuevos acuerdos (Resolución 9.2) y exploró las posibilidades de racionalización (a través de la Estructura Futura).

33 Más recientemente en la COP10 (2011), en los documentos Conf. 10.19 y Conf. 10.28 respectivamente.

34 Incluyendo el “Programa de Campeones de Especies”, desarrollado por la Secretaría en consulta con la Familia CMS. Uno de sus objetivos más importante es asegurar la predictibilidad de la financiación a largo plazo, incluyendo para el funcionamiento de los Acuerdos.

- 7.3 Estos factores ahora son también la base para el criterio (x) que aquí se propone, que busca que cualquier propuesta para un nuevo Acuerdo confirme la existencia de una entidad/entidades que ofrezca de forma fiable (preferiblemente garantizando) dirigir o coordinar la implementación del Acuerdo de manera continua después de su adopción.
- 7.4 Si bien no se puede suponer que la Secretaría de la CMS tendrá tal papel, por supuesto pueden darse circunstancias en las que sea la opción preferida (tal vez cuando varios MdE con necesidades similares se puedan administrar de manera eficiente en conjunto, por ejemplo). Por supuesto, debe ser considerada la fuente de financiación para el personal y las actividades en estos casos (véase la sección 6).
- 7.5 También podría ser instructivo emprender algún modesto proceso de documentación de la experiencia con los métodos y lecciones aprendidas, eficaces sobre aspectos clave de la coordinación de Acuerdos, tales como las normas y expectativas básicas. Si bien en muchos aspectos cada Acuerdo es único, algo de comprensión, adecuada en este sentido, podría ayudar en la promoción de buenas prácticas y en apoyar a otros que deseen asumir un papel tan importante en el futuro.

## 8. Mantener los Acuerdos: monitoreo y evaluación

- 8.1 Un enfoque político a los Acuerdos de la CMS no estaría completo sin algunos principios para el régimen de monitoreo y evaluación que utilizarán los instrumentos individuales, y un poco de perspectiva sobre cómo se forma (y se usa) una visión general en toda la familia de la CMS en su conjunto. Esto se relaciona con el funcionamiento de los Acuerdos existentes, pero también es una cuestión a tener en cuenta al abordar el criterio (iii) (Propósito definido, claro y específico) en las propuestas de nuevos Acuerdos (artículo 5).
- 8.2 La Resolución 10.9 de la COP sobre la Estructura Futura de la CMS incluyó en su lista anexa de actividades (como el punto 12) “Desarrollar una política en la que la supervisión de la ejecución debe ser parte de cualquier MdE futuro; desarrollo y/o utilización de indicadores para monitorear la efectividad de los Acuerdos; revisión a nivel de la COP de la implementación y eficacia de los MdE; después de un período de tiempo determinado, la Secretaría de la CMS debe informar sobre la implementación del MdE”.

### Prácticas actuales

- 8.3 Al igual que con muchas otros temas discutidos en este informe, las disposiciones para el monitoreo, evaluación y presentación de informes de implementación varían considerablemente de un Acuerdo a otro. En un extremo del espectro están los Acuerdos grandes y bien establecidos, como AEWA<sup>35</sup> y Tortugas Marinas IOSEA<sup>36</sup>, que trabajan con tradiciones científicas ricas en datos, marcos sistemáticos de planificación del trabajo y herramientas de gestión de información relativamente sofisticadas<sup>37</sup>. En el otro extremo están los MdE, como el MdE de Mamíferos

35 El Acuerdo sobre la Conservación de aves acuáticas migratorias de África y Eurasia (1995).

36 El Memorando de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de las Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y el sudeste de Asia (2001).

37 El MdE de Tortugas Marinas IOSEA ha sido pionero en los métodos para la presentación en línea de los informes nacionales, y en 2012 AEWA fue el primer instrumento de CMS que usó un nuevo “Sistema online de la Familia CMS para la presentación de informes” desarrollado en colaboración con el PNUMA-WCMC. AEWA también cuenta con un Plan Estratégico que permite que los informes de implementación se evalúen en términos de progreso hacia un marco comúnmente adoptado con objetivos para nueve años.

Acuáticos de África Occidental<sup>38</sup>, que ha luchado por encontrar una masa crítica para su funcionamiento en general, y para el que el monitoreo y la evaluación no han sido una prioridad hasta ahora.

- 8.4 Por lo menos para los MdE más pequeños, hay una falta general de datos de los que se haya informado en cuanto a las actividades nacionales de implementación, y casi ninguna mejora en este sentido sería intrínsecamente deseable, tanto para las Partes en estos mismos Acuerdos como para los grupos más amplios de las partes interesadas, incluyendo la CMS .
- 8.5 Como base para mejorar las cosas de una forma bastante más sistemática, sería valioso: primero recopilar una breve revisión de la supervisión, evaluación y presentación de informes que actualmente existen en cada uno de los 26 Acuerdos, tal vez con algunas observaciones sobre sus respectivas fortalezas y debilidades, y qué lecciones podrían haber surgido como buenas prácticas. Dicha revisión está más allá del alcance del presente informe.

### **Mantener una visión general; y mejora de la coherencia**

- 8.6 Como se mencionó anteriormente, las Partes de un acuerdo individual tendrán un interés particular en la evaluación de si se está implementando o no como se esperaba y si se están logrando sus objetivos. Además, el sector más amplio del sistema de CMS en su conjunto tiene un interés similar acerca del conocimiento de cómo están funcionando la “familia” de instrumentos de la Convención
- 8.7 El Artículo VII.5 (b) de la Convención exige a la COP que examine la implementación de la Convención, que podrán incluir la revisión de los avances hacia la conservación de las especies incluidas en los Apéndices. El Artículo IX.4 (h) (complementado por la Resolución 3.5 en 1991) obliga a la Secretaría a que proporcione información sobre los Acuerdos. En este contexto, la Secretaría ha proporcionado un informe consolidado a cada reunión de la COP examinando los progresos en la implementación de los Acuerdos del Artículo IV <sup>39</sup>. Las fuentes de información incluyen los informes de las reuniones técnicas y las reuniones de las Partes/Signatarios, así como los informes presentados a la COP por aquellos Acuerdos que tienen sus propias Secretarías. No hay pro-forma estándar.
- 8.8 Uno de los propósitos que cumple dicha visión general es la evaluación de los objetivos estratégicos pertinentes para el desarrollo y consecución de Acuerdos que se han adoptado a nivel de la Convención, por ejemplo, en el Plan Estratégico. El Plan actual (tercero), ampliado y actualizado para cubrir 2006-2014 (en un anexo a la Resolución 10.5, 2011) incluye como objetivo 2.5: “El Apéndice II será revisado periódicamente, y se buscarán activamente oportunidades para acuerdos de colaboración internacional (incluyendo Acuerdos) a una escala adecuada y que resulte en la mayor ganancia de conservación posible”. Los indicadores adoptados para este objetivo sólo se refieren al número de nuevos Acuerdos.
- 8.9 La Meta 3.2 (“Ha aumentado el nivel de compromiso de las no Partes que son objetivo prioritario en el trabajo de la CMS”) tiene un indicador indirecto basado en el número de países que se unen a la CMS y/o participan en los Acuerdos. El Objetivo 4 (“Reforzar el papel primordial y unificador de la CMS en la conservación y gestión

---

38 Memorando de Entendimiento relativo a la Conservación del manatí y de los pequeños cetáceos de África Occidental y la Macaronesia (2008).

39 Más recientemente por ejemplo en documentos de la COP Conf. 5.9 (1997), Conf. 6.9 (1999), Conf. 7.9.1 (2002), Conf. 8.10 (2005), Conf. 9.9 (2008) y Conf. 10.9 (2011).

de las especies migratorias”) tiene un indicador basado en el número de Partes o Signatarios de un Acuerdo. La Meta 4.2 (“Se ha revisado conjuntamente la contribución con Acuerdos y memorandos de entendimiento en la ejecución de los objetivos del Plan Estratégico de la CMS y se han desarrollado medidas adecuadas para hacer frente a las deficiencias identificadas”) no tiene indicador como tal, pero será evaluado por una revisión de, por ejemplo, grupos taxonómicos específicos.

- 8.10 El Plan alienta a los Acuerdos a utilizar sistemas similares (entre ellos) para la planificación y presentación de informes, con el fin de asegurar que están debidamente integrados y estratégicamente alineados con la Convención, como una contribución al logro de la meta 4.2. Las sugerencias en este sentido, que también aparecen en la Resolución 8.5 (2005) y fueron reforzados por la Resolución 9.2 (2008), son:
- (i) desarrollar sus propios planes estratégicos o de implementación vinculados, en la medida de lo posible, al Plan Estratégico de la Convención a través de un sistema de cascada de marcos lógicos que muestran cómo su trabajo contribuye a la consecución de objetivos y metas de la CMS;
  - (ii) usar un sistema nacional de notificación efectiva plenamente armonizado con el sistema de la Convención;
  - (iii) hacer que su información esté disponible a través del Sistema de Gestión de Información de la CMS; y
  - (iv) proporcionar, de manera oportuna, la información y los insumos necesarios para la consecución de los objetivos y metas del Plan Estratégico de la CMS.
- 8.11 El Plan Estratégico para las Especies Migratorias 2015-2023 propuesto como sucesor, en la versión disponible en el momento de la redacción (segundo proyecto de febrero de 2014) no se explaya más sobre este asunto, simplemente indicando que todas esas cuestiones operacionales se abordarán en un Volumen acompañante relativo a la Implementación, que se elaborará en una fecha posterior.

### **Principios comunes mínimos**

- 8.12 No hay necesidad de ser excesivamente prescriptivo sobre la cuestión de principios comunes. Los Acuerdos están diseñados para ser instrumentos autónomos, y los más grandes, ya establecidos con instituciones en funcionamiento, serán capaces de diseñar regímenes de seguimiento y evaluación que se adapten a sus necesidades particulares.
- 8.13 Sin embargo, será útil a todos tener cierto grado de entendimiento compartido de las prácticas probadas y emergentes, un mecanismo para el intercambio útil de conocimientos, y la oportunidad, en su caso, de unir o coordinar los recursos y adoptar un enfoque común. Los Acuerdos más pequeños con capacidad limitada se beneficiarían en particular de orientación y apoyo.
- 8.14 De acuerdo con esta forma de pensar, también será conveniente buscar un cierto grado de convergencia voluntaria y armonización de los principios en todo el sistema CMS, de manera que la agenda mundial de la conservación de las especies migratorias como conjunto tenga suficiente coherencia en este aspecto. Por lo tanto, es importante tener estándares de gestión de la información comunes y expectativas mínimas de supervisión y presentación de informes.
- 8.15 Por lo tanto se podría alentar a todos los acuerdos, grandes y pequeños, existentes o propuestos, a tener un marco de evaluación simple y fácil de operar (si no hay uno ya disponible), que incluya al menos los siguientes ingredientes mínimos:

- Una declaración o una descripción de cómo funcionarán la supervisión, evaluación y presentación de informes en relación con el Acuerdo de que se trate;
- Una definición de al menos algunos de los objetivos principales que se pueden medir, junto con una definición de las principales medidas que se utilizarán para evaluar el progreso hacia el logro de cada objetivo;
- Una distinción entre (a) progreso en la implementación de actividades <sup>40</sup> y (b) progreso en el logro de los resultados (ecológicos)<sup>41</sup>; con al menos una medida de monitoreo regular definida para cada uno de ellos;
- Capacidad de demostrar algo de lógica causal que permita atribuir los resultados a las actividades relacionadas con los acuerdos (los resultados de esta relación se convierten entonces en una medida de la eficacia del Acuerdo);
- Métodos para recopilar y analizar la información que sean lo suficientemente completos, coherentes, transparentes y de confianza para el propósito;
- Un compromiso para generar información periódica y en el momento oportuno, tanto desde los propios procesos de gobernanza del Acuerdo como para síntesis pertinentes a nivel de toda la CMS;
- Un esfuerzo de relacionar los resultados de monitoreo y conclusiones de evaluación con los objetivos estratégicos y las metas adoptadas por la CMS (por ejemplo, en el Plan Estratégico para las especies migratorias), así como con los propios objetivos del Acuerdo.

8.16 A menudo puede resultar útil usar una herramienta como el análisis de marco lógico para ayudar en la organización de la justificación de un régimen de monitoreo y de evaluación dado. Puede ser tan simple como un par de líneas (y que aún contribuya con la responsabilidad y rigor intelectual) o podría ser una herramienta de planificación más compleja para un importante programa multi-facético<sup>42</sup>.

8.17 Los supuestos sobre lo que constituye un “éxito” varían considerablemente. Los resultados finales de los Acuerdos de la CMS deben, por supuesto, estar relacionados con el estado de conservación de las especies migratorias. Si bien es natural querer evaluar un Acuerdo de la misma forma que uno podría evaluar un programa de conservación, esto puede, sin embargo, restar importancia a la función que los marcos de cooperación multilaterales también tienen haciendo que los gobiernos observen las normas internacionales, y creando un clima de mutualidad que evita que surjan nuevos problemas. Juzgar el éxito de los Acuerdos en estos términos puede ser menos acerca de cómo progresan en nuevos logros de vanguardia, y más acerca de cómo ayudan a asegurar una mínima mejora de las buenas prácticas observadas universalmente.

---

40 Por ejemplo instituciones mantenidas; programas conseguidos; tendencias en el crecimiento de la participación.

41 Por ejemplo, tendencias en el estado de conservación de las especies objetivo, incluyendo las amenazas.

42 Podría, por ejemplo, definir y tabular un esquema de metas, objetivos, metas, actividades, resultados esperados, conclusiones esperadas, indicadores, hitos, fuentes de verificación, riesgos, suposiciones y asignación de responsabilidades. Para un ejemplo de un acuerdo CMS, consulte el Plan Estratégico 2009-2017 de AEWa (anexo a la Resolución MOP 4.7, 2008, AEWa; disponible en <http://www.unep-aewa.org/en/meeting/4th-meeting-parties-aewa> ).

- 8.18 La presentación de información hace que los progresos (y los obstáculos) sean inteligibles, y mejora la rendición de cuentas <sup>43</sup>. La presentación de información eficaz, sin embargo, no termina aquí, va más allá y funciona como parte de un circuito de retroalimentación dinámica. Cómo se comparte información entre expertos y cómo se desarrolla el escrutinio por parte del gobierno y órganos consultivos, por lo tanto debe diseñarse de tal manera que se facilite el aprendizaje de lecciones (tanto positivas como negativas) y la adaptación de las acciones futuras a la luz de los resultados, en caso necesario.

---

43 Se analiza más extensivamente la presentación de informes en el marco de la CMS en el "Manual de los Puntos Focales Nacionales de la CMS y sus instrumentos" (Secretaría PNUMA/ CMS y el Secretaría PNUMA / AEWA, 2013). Una orientación mejorada de los informes nacionales en lo respecta a la supervisión y evaluación de los acuerdos podría integrarse de manera útil en actualizaciones futuras de este Manual.

## PROYECTO DE RESOLUCIÓN

### CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE NUEVOS ACUERDOS

*Recordando* que el Artículo IV de la Convención prevé la celebración de acuerdos para las especies migratorias y ACUERDOS para las especies incluidas en el Apéndice II de la Convención, en particular para aquellas en un estado de conservación desfavorable;

*Observando* que coloquialmente, y en la presente Resolución, el término “Acuerdos” se utiliza para referirse en un sentido genérico a los ACUERDOS, acuerdos y memorandos de entendimiento, según el contexto puede requerir;

*Reconociendo* que el desarrollo y el mantenimiento de los Acuerdos están sujetos a la disponibilidad de recursos, *dando la bienvenida* a los esfuerzos sostenidos de la Secretaría de conformidad con las Resoluciones 7.7, 8.5, 9.2 y 10.16 para fomentar las asociaciones con los gobiernos y las organizaciones pertinentes con el fin de apoyar el funcionamiento de los Acuerdos bajo la Convención, y *acogiendo con satisfacción asimismo* el generoso apoyo de este tipo prestado hasta la fecha por numerosos gobiernos y organizaciones, incluyendo contribuciones financieras y en especie, como se señala en el documento PNUMA/CMS/COP11/Doc.14.4;

*Recordando* que en el párrafo 41 del Plan Estratégico 2006-2014 de la CMS recomendó una serie de medidas para garantizar que los Acuerdos utilizan sistemas similares para la planificación y presentación de informes sobre su trabajo, con el fin de asegurar que están estratégicamente alineados con la Convención;

*Recordando además* que en la Resolución 10.16 las Partes decidieron una serie de consideraciones que se deben abordar al hacer propuestas para nuevos Acuerdos, incluidas las disposiciones de una propuesta en casos que ya no se consideren como en desarrollo después de un período en el que no se ha materializado ninguna expresión clara de interés u oferta, y encargó a la Secretaría que elaborara para su examen y aprobación en la presente reunión un enfoque político para el desarrollo, la dotación de recursos y el mantenimiento de los Acuerdos en el marco de la Resolución 10.9 sobre la Estructura futura y las estrategias de la CMS y la Familia CMS;

*Recordando también* la Resolución 10.9 en la que las Partes, entre otras cosas adoptaron una lista de actividades para su implementación en 2012-2014, incluyendo una evaluación de los Memorandos de Entendimiento de CMS y su viabilidad (actividad 16.3), la creación de criterios con los que evaluar las propuestas de nuevos Acuerdos (actividad 12.3) y el desarrollo de una política por la que la supervisión de la implementación debe ser parte de cualquier futuro MdE (actividad 12.5);

*Tomando nota* del informe presentado por la Secretaría en el documento PNUMA/CMS/COP11 /Doc22.3 sobre una evaluación de los Memorandos de Entendimiento de la CMS y su viabilidad;

*Tomando nota también* del informe proporcionado por la Secretaría en el documento PNUMA /CMS/COP11/Doc.22.2 sobre un enfoque político del desarrollo, la dotación de recursos y el mantenimiento de acuerdos de la CMS, y dando las gracias al Gobierno de Alemania por su generoso apoyo financiero para este trabajo;

*La Conferencia de las Partes de la  
Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres*

1. *Encarga* a la Secretaría y al Consejo Científico, *insta* a las Partes, e *invita* a otros interesados pertinentes a aplicar los criterios anexados a la presente Resolución sobre el desarrollo y evaluación de propuestas para futuros Acuerdos;
2. *Insta* a todos los Estados del área de distribución de Acuerdos existentes bajo la Convención que aún no lo hayan hecho a que firmen, ratifiquen o se adhieran, según corresponda, dichos Acuerdos y que desempeñen un papel activo en su implementación;
3. *Invita* a las Partes, otros gobiernos y organizaciones interesadas a que presten apoyo voluntario financiero y de otro tipo siempre que sea posible para la operación efectiva de los acuerdos en virtud de la Convención; y
4. *Solicita* a la secretaría que prosiga sus esfuerzos para buscar alianzas con los gobiernos y las organizaciones pertinentes para apoyar y mejorar el funcionamiento eficaz de los Acuerdos en virtud de la Convención.
5. *Deroga* los párrafos 5 y 6 de la Resolución 10.16.

## CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE NUEVOS ACUERDOS

La parte central del enfoque sugerido para desarrollar Acuerdos es un método para la evaluación sistemática de las oportunidades, riesgos, idoneidad y prioridad relativa de cualquier nueva propuesta para desarrollar un Acuerdo. Se trata de probar este tipo de propuestas según un conjunto de criterios. Podría diseñarse un pro-forma estándar, tal vez en el estilo de un cuestionario, a fin de capturar la información necesaria para el examen de cada propuesta por el Consejo Científico, el Comité Permanente y la COP. Junto con la información sobre cómo la propuesta cumple los criterios, esto añadiría detalles de liderazgo, estimaciones presupuestarias y otros detalles asociados.

Los criterios siguientes son un resumen de las propuestas en el informe “Desarrollar, dotar de recursos y mantener Acuerdos de la CMS - un enfoque político” (PNUMA/CMS/COP11/Doc.22.2) <sup>44</sup>. Se encontrará información adicional sobre las cuestiones a abordar en relación con cada criterio en dicho informe.

Se pueden aplicar los criterios con cierta flexibilidad, dada la diversidad de formas que pueden tomar los Acuerdos de la CMS y la variedad de situaciones de las que se ocupan. En principio, sin embargo, cuanto más objetivos y transparentes sean los fundamentos que se proporcionen sobre los diferentes puntos en apoyo de una propuesta, más probable será que tenga éxito.

Algunos criterios podrían funcionar como una norma absoluta para juzgar si una determinada propuesta es merecedora por sus propios méritos (por ejemplo, el criterio (iii) sobre un propósito claro, y el criterio (ix) sobre las perspectivas de liderazgo); mientras que otros criterios pueden ser utilizados de una manera más relativa para comparar dos o más propuestas que compiten por prioridad. En todos los casos la información recopilada debería, en la medida de lo posible, proporcionar una evaluación equilibrada de los beneficios y riesgos asociados a cada tema, en lugar de ser visto únicamente como una herramienta para persuadir.

### **(i) Prioridades de conservación**

*Las propuestas deberán especificar la gravedad de la necesidad de conservación, por ejemplo, en relación con el grado de amenaza o el estado de conservación desfavorable de las especies como se define en la Convención, y la urgencia con la que se requiere un tipo particular de cooperación internacional. También puede ser necesario describir los vínculos a las cuestiones de migración y la fiabilidad de la ciencia subyacente.*

### **(ii) Responde a un mandato específico existente de la COP**

*Las propuestas deberán especificar cómo responden a cualquier objetivo específicamente relevante, expresado en las estrategias de la CMS y otras decisiones de las Partes.*

---

<sup>44</sup> Muchas de las cuestiones que estos criterios contestan también son cuestiones válidas que preguntar a los Acuerdos existentes, por ejemplo al evaluar su continua viabilidad.

**(iii) Propósito definido, claro y específico**

*Las propuestas deberán especificar los resultados de conservación que se pretenden, y deben, en particular, poner de manifiesto la forma en que la especie/s objetivo pretende beneficiarse de la cooperación internacional. Cuanto más específico, realista y medible sea el propósito mejor. Las propuestas también deberán tener en cuenta (cuando proceda) el Artículo V de la CMS.*

**(iv) Ausencia de soluciones mejores fuera del sistema de la CMS**

*Las propuestas deben comparar la opción de un Acuerdo CMS con opciones alternativas fuera de los mecanismos de la Convención, y explicar por qué un Acuerdo CMS es la mejor forma de responder a la necesidad de conservación definida.*

**(v) Ausencia de soluciones mejores dentro del sistema de la CMS**

*Las propuestas deben comparar la opción de un Acuerdo CMS con opciones alternativas disponibles bajo la Convención (como “acciones concertadas”, planes de acción para especies internacionales y otras iniciativas de cooperación), y explicar por qué un Acuerdo CMS es el mejor método para ocuparse de la necesidad de conservación definida.*

**(vi) Si lo mejor es un instrumento de la CMS y ampliar uno existente no es viable**

*Las propuestas deben demostrar razones de peso por las que no se puede encontrar una solución a través de ampliar taxonómica o geográficamente un Acuerdo existente.*

**(vii) Perspectivas de financiación**

*Las propuestas deben demostrar que existen perspectivas significativas de financiación. La propuesta no tiene por qué demostrar que existe financiamiento completo antes de que la propuesta pueda ser aprobada, pero debe proporcionar una evaluación (y garantías) sobre financiación probable. Será útil incluir un presupuesto indicativo, estimar los niveles mínimos de financiación necesarios para poner en marcha el Acuerdo, y describir el grado en el que se considera que el plan de financiación será sostenible.*

**(viii) Sinergias y coste-eficacia**

*Las propuestas deberán especificar las oportunidades del Acuerdo propuesto a fin de vincularse con otras iniciativas, de tal manera que el valor de ambos/ del todo sea mayor (por ejemplo a través de economías de escala, nuevas posibilidades que surgen de una combinación de esfuerzos que no se producirían de otra manera, etc.). Las oportunidades también pueden incluir efectos catalíticos y beneficios asociados (secundarios). Las propuestas deberán especificar los recursos que necesitan, y también deben relacionarlos con la escala del impacto esperado, para que se pueda juzgar la rentabilidad.*

**(ix) Perspectivas de liderazgo en el desarrollo del Acuerdo**

*Las propuestas deben demostrar que existen perspectivas significativas para el liderazgo del proceso de desarrollo, por ejemplo ofertas firmes por parte de un gobierno de un país u otro organismo para liderar el proceso de negociación, acoger las reuniones y coordinar la recaudación de fondos.*

**(x) Perspectivas de coordinación de la implementación del Acuerdo**

*Las propuestas deben demostrar que existen perspectivas significativas para la coordinación de la implementación del Acuerdo de manera continua después de su adopción (por ejemplo, acogiendo una secretaría, organizando reuniones y gestionando proyectos).*

**(xi) Viabilidad de otros aspectos**

*Las propuestas deberán abordar todos los demás problemas importantes de viabilidad práctica para el lanzamiento y funcionamiento del Acuerdo (por ejemplo, estabilidad política o barreras diplomáticas para la cooperación).*

**(xii) Probabilidad de éxito**

*Además de evaluar la probabilidad de que un Acuerdo propuesto será implementable (criterios (vii), (x) y (xi) anteriores), las propuestas deben evaluar la probabilidad de que su implementación conducirá al resultado deseado. Los factores de riesgo a tener en cuenta incluyen: la incertidumbre sobre los efectos ecológicos; la falta de un “mecanismo de herencia” por el cual los resultados puedan mantenerse; y las actividades de otros que puedan socavar o anular los resultados del Acuerdo.*

**(xiii) Magnitud del impacto probable**

*Con el fin de dar prioridad a las propuestas que pueden ser iguales en otros aspectos, las propuestas deben proporcionar información sobre el número de especies, número de países o extensión del área que se beneficiará; el alcance de los efectos “multiplicadores” y catalíticos; y cualquier otro aspecto sobre la escala general del impacto.*

**(xiv) Disposición para el monitoreo y la evaluación**

*Las propuestas deberán especificar la forma(s) en que se va a medir e informar del logro de los propósitos definidos en el criterio (iii) anterior. Las buenas prácticas en este sentido implican la creación de un marco de evaluación simple y fácil de operar que incluya al menos los siguientes ingredientes mínimos:*

- *Una declaración o una descripción de cómo funcionarán la supervisión, evaluación y presentación de informes en relación con el Acuerdo de que se trate;*
- *Una definición de al menos algunos de los objetivos principales que se pueden medir, junto con una definición de las principales medidas que se utilizarán para evaluar el progreso hacia el logro de cada objetivo;*

- *Una distinción entre (a) progreso en la implementación de actividades <sup>45</sup> y (b) progreso en el logro de los resultados (ecológicos) <sup>46</sup>; con al menos una medida de monitoreo regular definida para cada uno de ellos;*
- *Capacidad de demostrar algo de lógica causal que permita atribuir los resultados a las actividades relacionadas con los acuerdos (los resultados de esta relación se convierten entonces en una medida de la eficacia del Acuerdo);*
- *Métodos para recopilar y analizar la información que sean lo suficientemente completos, coherentes, transparentes y de confianza para el propósito;*
- *Un compromiso para generar información periódica y en el momento oportuno, tanto desde los propios procesos de gobernanza del Acuerdo como para síntesis pertinentes a nivel de toda la CMS;*
- *Un esfuerzo de relacionar los resultados de monitoreo y conclusiones de evaluación con los objetivos estratégicos y las metas adoptadas por la CMS (por ejemplo, en el [Plan Estratégico para las especies migratorias]), así como con los propios objetivos del Acuerdo.*

---

45 Por ejemplo instituciones que se mantienen; programas conseguidos; tendencias de crecimiento en la participación.

46 Por ejemplo tendencias en el estado de conservación de las especies objetivo, incluyendo amenazas.