

Evaluaciones de la efectividad del manejo de los sitios Ramsar

Antecedentes

1. Para que los sitios Ramsar sean objeto de un manejo efectivo, los directores de los sitios deben poder prever nuevos problemas y responder con rapidez a los mismos. Para orientar este proceso, se les insta a realizar evaluaciones periódicas y abiertas sobre la efectividad del manejo de los sitios, a fin de aprender de los éxitos y fracasos. Se dispone de un abanico de herramientas de evaluación de la efectividad del manejo de áreas protegidas (PAME, por sus siglas en inglés) para apoyar este tipo de ejercicios.

Aplicación de la PAME a los sitios Ramsar

2. La evaluación de la efectividad del manejo de áreas protegidas se ha vuelto importante tanto para los directores de los sitios como para los organismos de financiación, para que puedan demostrar que los valores de las áreas protegidas se conservan realmente y que se producen beneficios para las comunidades locales (Leverington et al., 2010a; Geldmann et al., 2013).
3. La evaluación de la PAME determina primordialmente el grado en que las áreas protegidas protegen los valores y logran las metas y objetivos. El término “efectividad del manejo” refleja tres temas principales:
 - (i) cuestiones de diseño relacionadas con sitios individuales y sistemas de áreas protegidas;
 - (ii) idoneidad y pertinencia de los sistemas y procesos de manejo; y
 - (iii) consecución de los objetivos de las áreas protegidas, lo que incluye la conservación de los valores (IUCN-WCPA Framework for management effectiveness, Hockings et al., 2006).
4. En la actualidad, la PAME es un elemento clave de los progresos hacia el logro de la Decisión X/31, párrafo 19(a) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que invita a las Partes Contratantes a que: “Continúen ampliando e institucionalizando las evaluaciones de la eficacia de la gestión para lograr la evaluación del 60 por ciento de la extensión total de las áreas protegidas antes de 2015, utilizando diversos instrumentos nacionales y regionales, y comuniquen los resultados a la base de datos mundial sobre la eficacia de la gestión que mantiene el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-WCMC)”;
5. El Plan Estratégico para 2009-2015 de la Convención de Ramsar también requiere evaluaciones de la efectividad del manejo:

“ESTRATEGIA 2.5 Eficacia del manejo de los sitios Ramsar

Examinar todos los sitios Ramsar existentes para determinar la eficacia de los acuerdos sobre manejo, de conformidad con lo dispuesto en el ‘Marco estratégico y

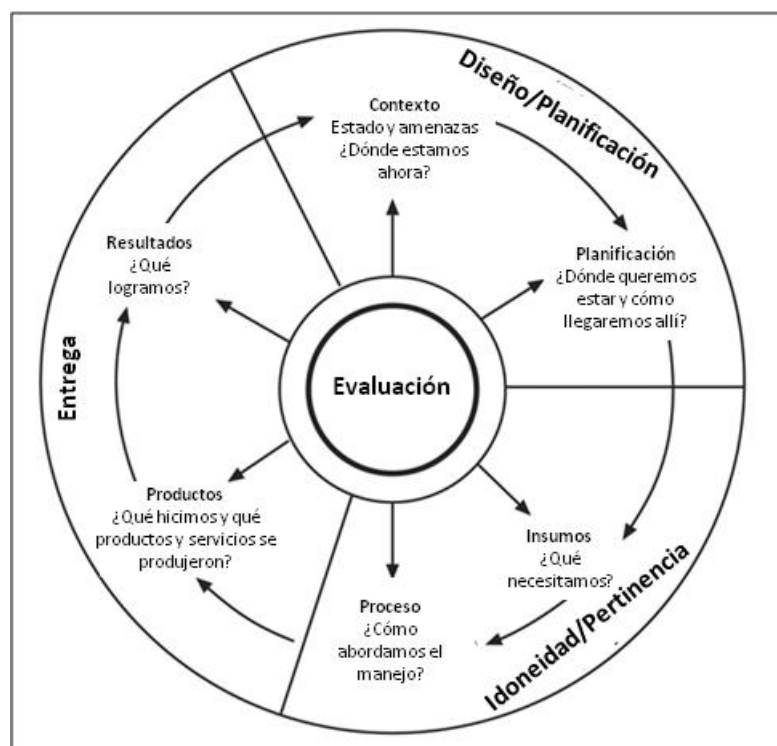
lineamientos para el desarrollo futuro de la Lista de Humedales de Importancia Internacional'. (PC, GECT)

Área de resultados clave

Para 2015 todas las Partes habrán examinado, sobre la base del Marco Estratégico, todos los sitios Ramsar existentes y habrán confirmado que todos ellos cumplen las disposiciones establecidas en el Marco Estratégico o habrán determinado cuáles no lo hacen con el fin de adoptar las medidas correctivas pertinentes. (A nivel nacional: PC; a nivel subnacional: administradores de humedales)”

6. Se han registrado más de 90 diferentes metodologías de PAME en todo el mundo, pero muchas de ellas son específicas de un país u organismo y sólo unas cuantas se han aplicado ampliamente a nivel internacional. La mayoría de dichas metodologías se basan en el Marco de la UICN-CMAP para la evaluación de la eficacia de la gestión, el cual resume la importancia de la medición de los seis elementos del manejo (ver Figura 1, más adelante) para entender lo que éste está logrando, sus fortalezas y debilidades y la manera de mejorarlo. Este ciclo se basa en la idea de que el manejo comienza con la comprensión del contexto del sitio (valores, amenazas e influencias sociopolíticas), continúa con el diseño y la planificación del sitio y requiere insumos adecuados (fondos, personal, instalaciones e información) y procesos apropiados de manejo (políticas, procedimientos y acciones) para generar la producción de bienes y servicios, lo que conduce a resultados ecológicos y sociales.

Figura 1: El ciclo de la efectividad del manejo, tomado del Marco de la UICN-CMAP para la evaluación de la eficacia de la gestión



7. De los seis elementos, es evidente que los resultados son los más importantes; los recursos, planificación y procesos adecuados son de poca utilidad si se pierden las características ecológicas y los beneficios de los ecosistemas. Actualmente los conservacionistas prestan especial atención a asegurar que los resultados del manejo se midan objetivamente, por ejemplo a través de imágenes de satélite y estudios cuantitativos.

8. El planteamiento de la UICN-CMAP favorece el enfoque de la medición de resultados, pero se basa en la premisa de que la información sobre el contexto, planificación, insumos, proceso y productos del manejo también es de importancia fundamental. Éstos no sólo aclaran en qué medida se están logrando los objetivos, sino también ofrecen orientaciones sobre cómo y dónde se puede mejorar el manejo. Esta perspectiva es crucial para mejorar el manejo en el futuro.

¿Qué metodología PAME es adecuada para los sitios Ramsar?

9. En junio de 2014, se celebró en Bangkok un taller titulado 'Developing Management Criteria and a Management Effectiveness Evaluation Process for Ramsar Sites' [Desarrollo de criterios de manejo y un proceso de evaluación de la efectividad del manejo para sitios Ramsar] para analizar la manera de introducir la PAME en toda la red de sitios Ramsar y formular recomendaciones sobre el mejor enfoque.
10. Los participantes del taller consideraron cuatro opciones:
 - a. **Informes comunes (diversos métodos):** Compilar todo lo que se está llevando a cabo a escala del sitio a través de un enfoque de 'modelo común de presentación de informes', en el que los indicadores de cada metodología son asignados a indicadores genéricos generales que son aplicables a todas las metodologías. Este enfoque se ha utilizado para analizar e informar sobre más de 4.000 evaluaciones de efectividad del manejo de 50 metodologías diferentes (Leverington et al., 2010a). Tiene la ventaja de utilizar cualquier trabajo concluido o emprendido por los directores de los sitios, pero genera una serie irregular de datos, y la capacidad de analizar la información es relativamente limitada. Como los sitios Ramsar apenas están emprendiendo el proyecto de efectividad del manejo, existe la oportunidad de compilar un conjunto más completo y útil de información, por lo que esta no parece ser la mejor opción.
 - b. **Aplicar el método existente:** Adoptar directamente una metodología existente, tal como la Management Effectiveness Tracking Tool [herramienta de seguimiento de la efectividad del manejo] (METT, Stolton et al., 2007), la Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management [evaluación y priorización rápida del manejo de áreas protegidas] (RAPPAM, Ervin 2003) o el Outlook Assessment [Evaluación de la Perspectiva] de la evaluación del Patrimonio Mundial (WHA) (Anonymous, 2012), o modificar ligeramente esas metodologías para que sean adecuadas para utilizarlas en sitios Ramsar.
 - c. **Modificar métodos existentes:** Combinar dos o más metodologías existentes con modificaciones leves o módulos adicionales. Por ejemplo, una combinación de la METT y la RAPPAM puede utilizar lo mejor de ambas metodologías.
 - d. **Nuevo método:** Desarrollar una nueva metodología si una evaluación de los métodos existentes determina que ninguno de ellos es adecuado para la red de sitios Ramsar.
11. Se recomendó la opción (c) como el mejor enfoque para poder utilizar metodologías debidamente documentadas y ensayadas y a la vez atender plenamente los requisitos específicos de los sitios Ramsar. Con el tiempo, esto producirá un conjunto coherente de datos que pueden mostrar los patrones compartidos por los sitios y las tendencias a largo plazo.

12. La METT y la RAPPAM fueron identificadas como las dos metodologías más prometedoras para su adaptación y combinación; ambas se han aplicado en muchos países y en miles de áreas protegidas durante más de una década. Las dos metodologías reúnen la mayoría de criterios establecidos para las evaluaciones exitosas y sólidas, tal como se muestra en la

13. Tabla 1, más adelante. Sin embargo, ambas carecen de detalle en la evaluación de resultados y en la vinculación clara entre los valores y la evaluación de su gestión.
14. Los participantes del taller recomendaron la adopción de la METT con preferencia sobre la RAPPAM, con algunas preguntas o módulos adicionales y adaptaciones para abordar directamente las necesidades de los sitios Ramsar (tales como la cooperación entre diferentes organismos que trabajan en el manejo de los sitios). La METT fue preferida sobre la RAPPAM, ya que está diseñada para la evaluación individual de los sitios, es un cuestionario más corto y se está aplicando muy ampliamente en todo el mundo, incluidas todas las áreas protegidas en donde trabajan el FMAM y el Banco Mundial. Se debe tener en cuenta que si la Secretaría lo desea en particular, se podrían agregar algunas preguntas de la RAPPAM al módulo adicional de Ramsar.
15. Los participantes recomendaron pequeños cambios en la redacción para que quede muy claro el significado de las preguntas del cuestionario (por ejemplo, especificar si una pregunta se aplica al sitio Ramsar en su conjunto o a las áreas protegidas o jurisdicciones dentro del mismo). Hay que tener en cuenta que esta diferencia de redacción es mínima y tiene fines únicamente aclaratorios. Los resultados de las evaluaciones que utilizan la herramienta modificada seguirán siendo comparables con otras evaluaciones de la METT.
16. Además, se recomendó complementar la METT con versiones adaptadas del Manual 1 (lista de valores clave) y el Manual 4 (estado y tendencia de los valores clave) de la Perspectiva del Patrimonio Mundial de la UICN en www.worldheritageoutlook.iucn.org. Aunque la METT no incluye un análisis detallado de los resultados, la Evaluación de la Perspectiva, diseñada recientemente, utiliza un enfoque aceptado y debidamente referenciado (Parrish et al., 2003) para informar sobre el estado y la tendencia de los valores clave.
17. Por lo tanto, la herramienta de evaluación de la efectividad del manejo de Ramsar (R-METT) resultante podrá consistir en:
 - a) La METT existente con pequeños cambios de redacción para plantear con mucha claridad todas las preguntas en el contexto de Ramsar.
 - b) Un módulo METT adicional según sea necesario para abordar temas específicos de Ramsar;
y
 - c) Un módulo adaptado a partir de los valores de la Perspectiva del Patrimonio Mundial de la UICN y un módulo de resultados.

Tabla 1: Criterios para realizar evaluaciones exitosas comparando las tres metodologías y las necesidades de Ramsar (Leverington et al., 2010b)

Criterios	METT	RAPPAM	Perspectiva del Patrimonio Mundial de la UICN	Necesidades de Ramsar
<i>Nivel de la evaluación (sitios o sistemas)</i>	A nivel de sitios con talleres a nivel de sitios: los resultados a nivel de sitios se pueden combinar para generar resultados a mayor escala.	Incluye datos a nivel de sitios y sistemas: por lo general se realizan talleres a nivel nacional o de sistemas	A nivel de sitios, pero se presentan resultados agrupados y resumidos.	La mejor manera de realizar las evaluaciones es a nivel de sitios, agrupadas por países y regiones.
<i>Útil y relevante para mejorar el manejo de áreas protegidas, dar explicaciones y mostrar patrones y mejorar la comunicación, las relaciones y la concienciación.</i>	Ha demostrado ser útil y relevante y muestra patrones con el paso del tiempo. Los informes no suelen compilarse con frecuencia pero pueden ser muy útiles (por ejemplo, Sudáfrica)	Excelente para entender problemas importantes de los países y realizar comparaciones entre sitios. Se ha aplicado en múltiples ocasiones en Brasil para revelar tendencias. Los informes son útiles para los interesados.	Como se trata de una nueva herramienta, todavía no se ha demostrado su utilidad en la mejora del manejo. Sin embargo, tanto el proceso como el sitio web muestran que la Perspectiva parece ser útil.	Es importante poder entender el panorama general del manejo y recomendar las mejoras necesarias. La buena comunicación de los resultados es posible a través de los recursos de la Secretaría de Ramsar y los medios de comunicación, lo que incluye el sitio web y Facebook.
<i>Lógica y sistemática: trabaja en un marco lógico y aceptado con un enfoque equilibrado</i>	Sí, está relacionada con el marco de la UICN-CMAP, pero se da una importancia insuficiente a los resultados.	Sí, está basada en el marco de la UICN-CMAP, pero se da una importancia insuficiente a los resultados.	Sí, está basada en el marco de la UICN-CMAP, dando gran importancia a los valores, amenazas y resultados.	La METT o la RAPPAM funcionarían como un marco equilibrado si se combinaran con la Evaluación de la Perspectiva.

Criterios	METT	RAPPAM	Perspectiva del Patrimonio Mundial de la UICN	Necesidades de Ramsar
<i>Basada en buenos indicadores: holísticos, equilibrados y útiles</i>	Sí, pero muy breve; por lo general sólo hay una pregunta por tema.	Sí: utiliza más preguntas por tema, por lo que puede ofrecer una imagen más completa.	No se tratan en profundidad la planificación ni los insumos, procesos y productos. Los indicadores para las amenazas y resultados son claros y útiles en cualquier situación	Igual que el anterior
<i>Precisa: ofrece información verdadera, objetiva, coherente y actualizada</i>	Depende del proceso: es mejor si se completa en un taller con una buena representación de los interesados utilizando datos de buena calidad.	Depende del proceso y los datos utilizados, pero siempre revisado por pares en talleres para múltiples áreas protegidas.	Depende del proceso y los datos utilizados.	Es importante triangular la información (es decir, usar múltiples fuentes de información) y agregar medidas objetivas cuando sea posible.
<i>Práctica de aplicar con los recursos disponibles, con un buen equilibrio entre la medición, la presentación de informes y el manejo</i>	Sí	Sí	Puede necesitar más tiempo	Debe ser práctica y no debe necesitar demasiado tiempo, ya que se puede solapar con otros requisitos de presentación de informes si los sitios también tienen otras funciones (por ejemplo, área protegida nacional)
<i>Parte de un ciclo de eficacia de manejo: vinculada con valores, objetivos y políticas definidos y parte de una planificación estratégica, planificación de parques y ciclos empresariales y financieros</i>	Puede ser, pero con un vínculo mínimo entre los valores y la evaluación en el cuestionario	Puede ser, pero con un vínculo mínimo entre los valores y la evaluación en el cuestionario	Sí, si se combina con una evaluación más detallada de los procesos, etc.	Oportunidad para crear una evaluación que oriente todo el ciclo de manejo e integrarla con los requisitos de planificación y seguimiento

Criterios	METT	RAPPAM	Perspectiva del Patrimonio Mundial de la UICN	Necesidades de Ramsar
<i>Centrada en abordar cuestiones clave de manejo que si se no se resuelven afectan a los objetivos de conservación</i>	Hasta cierto punto, pero es una herramienta estándar	Hasta cierto punto, pero es una herramienta estándar	No se centra en ello	Las necesidades específicas de Ramsar incluyen el manejo de cuencas, cuestiones transfronterizas y la cooperación entre interesados clave, entre otras
<i>Cooperativa: con buena comunicación, trabajo en equipo y participación de los administradores de áreas protegidas e interesados a lo largo de todas las etapas del proyecto, siempre que sea posible</i>	Puede ser; depende de la aplicación	Dado que por lo general se realiza un solo taller para múltiples sitios, tiende a ser menos incluyente en general	Puede ser; depende de la aplicación	Es crucial, en especial para sitios con múltiples niveles y actores en el manejo
<i>Centrada en la comunicación y aplicación positiva y oportuna de los resultados</i>	Sí, en especial si se repite y se utiliza en el ciclo del proyecto, por ejemplo por el FMAM.	Puede ser, pero a menudo es un estudio puntual en el que se ignoran los resultados.	Sí, impulsada por los requisitos de la Perspectiva	Sí, para ser impulsada por los requisitos de Ramsar

Aplicación de la herramienta de Ramsar (R-METT)

18. La herramienta de evaluación de la efectividad del manejo de Ramsar (R-METT) debería completarse en un pequeño taller debidamente facilitado con los directores de los sitios, los colaboradores en cuestiones de manejo y los principales interesados, incluidos los representantes de comunidades locales e indígenas, en su caso. Si bien este enfoque necesita más tiempo y recursos que un estudio documental, los resultados son más fiables y el propio proceso generará beneficios tales como una mejor comunicación entre los directores y un entendimiento común de las cuestiones.
19. Se debe prestar atención al comenzar los procesos de verificación y validación de la información a fin de promover la precisión pero reducir a un mínimo la alteración o el escrutinio de las puntuaciones para forzar un resultado deseado. Se debe alentar a los encuestados a que rellenen las casillas 'justificación', 'fuentes' y 'comentarios' sobre las preguntas para documentar claramente las razones que sustentan las puntuaciones y para dirigir adecuadamente las medidas de gestión.
20. Los informes deben incluir gráficas y tablas de las puntuaciones, interpretación de resultados y recomendaciones para medidas futuras de gestión. Se pueden desarrollar para cada sitio o para grupos de sitios en los países o regiones informes que ayuden a los directores y planificadores a

ser más responsables, mejorar la comunicación con los interesados, mejorar el manejo y tener en cuenta la parte de 'Contexto' del ciclo de efectividad del manejo (Figura 1).

21. Se recomienda proporcionar orientaciones en soporte electrónico e impreso similares a las directrices de la Evaluación de la Perspectiva de la WHA, al igual que alguna capacitación de los formadores de la R-METT que asistan a los talleres.
22. La R-METT debe aplicarse con regularidad, por ejemplo cada tres años, según un calendario coherente (es decir, realizar todas las evaluaciones en un período de entre tres y seis meses).
23. Se recomienda encarecidamente desarrollar ulteriormente una herramienta de cuestionarios en línea para la R-METT que pueda generar análisis y gráficas automáticamente. Esto permitiría reducir el tiempo invertido en la introducción de datos y su verificación y generar rápidamente la información necesaria para los directores de los sitios y coordinadores nacionales. Una herramienta de este tipo también debe poder generar cuestionarios impresos y versiones del cuestionario en Word y Excel para aquellos directores de los sitios o facilitadores de talleres que prefieran trabajar sin conexión a Internet.

Presentación de informes en la Sección 4 del Informe Nacional de Ramsar para la COP

24. Actualmente, las Partes Contratantes informan sobre el estado de sus sitios Ramsar en la Sección 4 (facultativa) del Modelo de Informe Nacional que se presenta para cada COP. Se propone que a partir de la COP13 esta sección se incluya como parte integral del Modelo de Informe Nacional.
25. Además, se propone agregar una columna adicional a la tabla de la Sección 4, para que las Partes puedan informar sobre una evaluación de la efectividad del manejo en su(s) sitio(s) Ramsar.

Referencias

Anonymous, 2012. IUCN Conservation Outlook Assessments - Guidelines for their application to natural World Heritage Sites. Version 1.3. IUCN.

CBD COP 10 Decision X/2, 2010. Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets. Convention on Biological Diversity.

Ervin, J., 2003. WWF: Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management (RAPPAM) Methodology. WWF, Gland, Switzerland.

Geldmann, J., Barnes, M., Coad, L., Craigie, I.D., Hockings, M., et al., 2013. Effectiveness of terrestrial protected areas in reducing habitat loss and population declines. *Biological Conservation* 161, 230-238.

Hockings, M., Stolton, S., Dudley, N., Leverington, F. and Courrau, J., 2006. Evaluating effectiveness: a framework for assessing the management of protected areas. Second edition. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Leverington, F., Costa, K., Pavese, H., Lisle, A. and Hockings, M., 2010a. A Global Analysis of Protected Area Management Effectiveness. *Environmental Management* 46, 685-698.

Leverington, F., Costa, K.L., Courrau, J., Pavese, H., Nolte, C., et al., 2010b. Management effectiveness evaluation in protected areas: a global study. Second edition. University of Queensland, IUCN- WCPA, TNC, WWF, St Lucia, Australia.

Parrish, J., Braun, D.P. and Unnasch, R.S., 2003. Are we conserving what we say we are: measuring ecological integrity within protected areas. *BioScience* 53, 851-860.