



Fortalecimiento de Capacidades para
la Implementación del Protocolo de
Nagoya (ABS)



Proyecto “Fortalecimiento de capacidades para la implementación del Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización del Convenio de Diversidad Biológica”

**GEF ID PIMS 5375
Project ID (ATLAS): 00096831
Award ID (ATLAS): 00091799**

Informe Evaluación Final

17 de Septiembre del 2020 hasta el 07 Diciembre del 2020

Región: Centroamérica

País: México

Asociado en la Implementación: Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Consultor Nacional
Rafael González-Franco
define.rafael@gmail.com

Consultor Internacional
Hernán Reyes G.
hernanreyes@asuntosinternacionales.com

Diciembre 2020

Nuestros más sinceros agradecimientos a las autoridades, personal y profesionales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) como Asociado en la Implementación y sus dependencias tales como la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) que prestaron una especial dedicación y sincera visión del Proyecto y del tema en el País.

También quisiéramos agradecer especialmente a los representantes de las comunidades Indígenas y locales, por su confianza y buena disposición en la entrega de información y criterios para evaluar el trabajo del proyecto a nivel local.

Muy importantes fueron los aportes de los representantes de las instituciones públicas pertenecientes al Comité Directivo del Proyecto (CDP): además de CONANP y CONABIO, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI antes CDI), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER sustituye desde 2018 a SAGARPA) y Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS) de la SADER.

Es de destacar finalmente, la amplia colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del personal de la Unidad de Coordinación del Proyecto que hicieron posible todo este trabajo, lograr las entrevistas y proveernos de toda la información necesaria para garantizar la debida independencia que requieren este tipo de evaluaciones.

INDICE

Resumen Ejecutivo	5
Descripción del proyecto (breve).....	6
Tabla de Calificación de la Evaluación del proyecto	6
Resumen de Conclusiones, Recomendaciones y lecciones Aprendidas	7
1. Introducción	13
Propósito y objetivos de la Evaluación Final	13
Alcance y Metodología de la Evaluación.....	13
Estructura del Informe de Evaluación Final.....	15
2. Descripción del proyecto y antecedentes	15
Inicio y duración del proyecto.....	15
Problemas que aborda el proyecto	15
Objetivos del proyecto.....	18
Indicadores de Línea de Base.....	19
Principales socios o interesados clave.....	20
Resultados Esperados	21
3. Hallazgos.....	25
3.1. Formulación y diseño del proyecto	25
Análisis del Diseño y Marco de resultados (lógica / estrategia del proyecto; indicadores)	25
Resultados del análisis lógico de estructura de Objetivos-Resultados-Indicadores-Metas	27
Supuestos y Riesgos.....	29
Lecciones de otros proyectos relevantes incorporadas al diseño del proyecto	30
Socios y partes interesadas involucrados en la ejecución	31
Enfoque de reproducción	32
Ventaja comparativa del PNUD.....	32
Vínculos entre el proyecto y otras intervenciones	33
Arreglos de gestión	33
3.2. Implementación del Proyecto.....	36
Gestión Adaptativa	36
Acuerdos de asociación (con partes interesadas relevantes involucradas en el país).....	38
Cronología y cambios importantes desde el inicio de la ejecución del proyecto.	38
Comentarios de las actividades de M&E utilizadas para el manejo adaptativo	39
Recursos Financieros.....	40
Seguimiento y Evaluación (S&E)	41
Coordinación de ejecución / ejecución del PNUD y del Asociado en la Implementación, y asuntos operativos	42
3.3. Resultados del Proyecto	43
Resultados generales.....	43
Relevancia e Integración.....	53
Efectividad y Eficiencia.....	56
Acciones de mejora para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del proyecto	61

Acciones para reforzar y dar seguimiento a los beneficios del proyecto hacia el cierre del mismo.....63
 Buenas y malas prácticas para abordar cuestiones relacionadas con la relevancia, el rendimiento y el éxito65

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla de Información Básica del Proyecto 5
 Tabla de Calificación de la Evaluación 7
 Tabla Resumen de Recomendaciones 7
 Tabla Buenas Prácticas y lecciones aprendidas por Resultado 10
 Tabla indicadores de referencia establecidos para el objetivo y los resultados 19
 Tabla Marco de Objetivos y Productos del Proyecto 21
 Tabla supuestos y riesgos explícitos señalados en el PRODOC..... 29
 Tabla estructura organizacional diseñada en el PRODOC..... 35
 Tabla Recursos GEF por componente del Proyecto GEF ABS (US\$) 40
 Tabla Recursos Proyecto GEF ABS (US\$) 41
 Tablas Matrices Resumen de Evaluación y calificación de resultados 46
 Tabla Movimiento financiero anual de los recursos GEF (US\$) 56
 Tabla Movimiento financiero por Resultado de los recursos GEF (US\$) 57

Resumen Ejecutivo

Tabla de Información Básica del Proyecto

Nombre del Proyecto:		"Fortalecimiento de capacidades para la implementación del Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización del Convenio de Diversidad Biológica"			
IDENTIFICACIÓN		RECURSOS			
Project ID (ATLAS)	00096831	Recursos Asignados	PRODOC US\$	En especie ¹	Desembolsos al 02-11-2020
GEF ID PIMS	5375	Financiamiento GEF	2.283.105	---	1.763.740,36
Award ID (ATLAS)	00091799	PNUD	230.000	20.000	
País	México	GIZ-CONABIO Project	7.425.742	---	
Área Focal GEF	Biodiversidad, objetivo 3, programa 8: Implementación del Protocolo de Nagoya para el APB	CONANP	---	45.000	
Disposición de Gestión	NIM	DGSPNR	---	198.172	
Asociado en la Implementación	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), México	DGGFS	---	47.000	
Agencia Ejecutora	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD	DGVS	---	116.738	
Otras Instituciones Involucradas	SRE, SAGARPA -hoy SADER-, CDI -hoy INPI-, SE, COFEPRIS, CONABIO, CONANP, IMPI, SADER/SNICS, SE, SEGOB y PROFEPA. Agencias de Desarrollo, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y organizaciones comunitarias, comunidades locales/indígenas; grupos de productores y organizaciones del sector privado	PROFEPA	---	16.970	
		CONABIO	---	79.482	
		SFNA	---	110.688	
		UCPAST	---	91615	
		UCAI	---	46.244	
		SNICS	---	171.545	
		IMPI	---	188.178	
		CDI	---	151.205	
FECHAS		TOTAL	9.938.847	1.282.837	1.763.740,36
Fecha de Inicio PRODOC	Enero 2017	Total Recursos del proyecto (PRODOC)	11.221.684		1.763.740,36
Inicio real	Abril 2017				
Evaluación Medio Término	11 de junio a 31 octubre 2019				
Último Comité Directivo de Proyecto	23 Octubre 2020				
Fin del proyecto	31 Diciembre 2020				
Ampliación del Proyecto	31 Enero 2021				
OBJETIVO Y RESULTADOS PRINCIPALES					
<p>Objetivo: Mejorar en México, de manera participativa y eficazmente las capacidades de las autoridades nacionales (SRE, SEMARNAT, SAGARPA -hoy SADER-, CDI -hoy INPI-, SE) así como el marco legal y administrativo relativo a los recursos genéticos, el conocimiento tradicional asociado y la distribución de beneficios, de acuerdo con las condiciones institucionales para la implementación del Protocolo de Nagoya sobre el Acceso a los recursos genéticos y la Participación justa y equitativa en los Beneficios que se deriven de su utilización del convenio Sobre la Diversidad Biológica</p> <p>Resultado 1: Ajustar el marco legal y establecer medidas de política pública que regulen la utilización del acceso a los GR y los TK asociados derivados de la distribución justa y equitativa de los beneficios.</p> <p>Resultado 2: Fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales.</p> <p>Resultado 3: Proteger los conocimientos tradicionales y mejorar las capacidades de las comunidades indígenas y locales y otras partes interesadas para generar conciencia social sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados, así como la distribución de beneficios derivados de su acceso y utilización.</p>					

Fuente: PRODOC y Documentos Internos del proyecto

¹ No ha habido rectificaciones formales al presupuesto que cambiaran los montos totales o los aportes de las instituciones en efectivo o en especie. Los recursos comprometidos por GIZ no se concretaron efectivamente sin embargo no hay declaración formal en el proyecto a la fecha que rectifique y justifique que no se haya dispuesto de esos recursos. En rigor nunca estuvieron disponibles puesto que el presente proyecto inició sus operaciones cuando el Proyecto GIZ ya había terminado, por lo que estos recursos de contrapartida no pueden considerarse, ni hubo un reemplazo institucional para hacerse cargo de estos recursos de contrapartida.

Descripción del proyecto (breve)

El Proyecto "Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Implementación del Protocolo de Nagoya sobre acceso a los Recursos Genéticos y la Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su Utilización del Convenio sobre Diversidad Biológica", tiene como objetivo principal "Mejorar de manera participativa y eficazmente las capacidades de las autoridades nacionales, así como el marco legal y administrativo relativo a los recursos genéticos, el conocimiento tradicional asociado y la distribución de beneficios, de acuerdo con las condiciones institucionales para la implementación del Protocolo de Nagoya sobre el Acceso a los recursos genéticos y la Participación justa y equitativa en los Beneficios que se deriven de su utilización, del convenio Sobre la Diversidad Biológica". El proyecto buscó promover la implementación de los mecanismos de coordinación institucional que, mediante una legislación adecuada, lleven a regular el acceso y la utilización de los recursos genéticos y la protección del conocimiento tradicional asociado, asegurando la participación de los beneficios que se deriven de su utilización.

La meta final de desarrollo del Proyecto es "salvaguardar la biodiversidad mundialmente significativa de México mediante el fortalecimiento del marco jurídico y las medidas administrativas respectivas, relativos al acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios, al tiempo que se fortalece la capacidad de las instituciones nacionales pertinentes al implementar esas medidas".

Tanto el objetivo principal del Proyecto como su meta final de desarrollo deberían alcanzarse mediante tres resultados: 1. Reformar o ajustar el marco legal y establecer medidas de políticas públicas o administrativas que regulen el acceso, la utilización de los RG y el conocimiento tradicional asociado, derivado de una distribución justa y equitativa de los beneficios; 2. El fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales en la materia; 3. Proteger el conocimiento tradicional y mejorar las capacidades de las comunidades indígenas y locales y otros participantes para generar conciencia social sobre la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados, así como la participación de beneficios resultado de su acceso y utilización.

El PIF fue aprobado el 27 de mayo de 2014 y en enero de 2016 fue la aprobación del CEO. La firma del PRODOC fue el 25 de enero de 2017 con fecha de terminación el 31 de enero de 2020, y posteriormente se aprobó una extensión de un año a enero de 2021. El taller de inicio del proyecto fue el 27 de julio, después de que en mayo había sido contratado el Coordinador de la Unidad Coordinadora del Proyecto y posteriormente el resto del equipo, entre julio y agosto.

El proyecto se lleva a cabo en el marco de la Modalidad de Implementación Nacional (NIM, por sus siglas en inglés), a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) como Organismo Ejecutor (OE) siguiendo las normas y reglamentos que indica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dado su papel de Agencia Implementadora (AI). La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es el Organismo Ejecutor (Contraparte Nacional), responsable del cumplimiento de los resultados del proyecto.

Tabla de Calificación de la Evaluación del proyecto

La tabla que se presenta a continuación resume la calificación del proyecto en las cinco áreas relevantes de evaluación de acuerdo a los estándares de Naciones Unidas.

Tabla de Calificación de la Evaluación

Calificación de Proyectos	
Criterios	Evaluación
1. Seguimiento y Evaluación: Altamente Satisfactorio (AS), Satisfactorio (S), Moderadamente Satisfactorio (MS), Moderadamente Insatisfactorio (MI), Insatisfactorio (I), Altamente Insatisfactorio (AI)	
Calidad general de S y E	6 Altamente Satisfactorio (S)
Diseño de entrada de S y E	6 Altamente Satisfactorio (S)
Ejecución del plan de S y E	5 Satisfactorio (S)
2. Gestión de la Ejecución y la Implementación: Altamente Satisfactorio (AS), Satisfactorio (S), Moderadamente Satisfactorio (MS), Moderadamente Insatisfactorio (MI), Insatisfactorio (I), Altamente Insatisfactorio (AI)	
Calidad general de aplicación y ejecución	4 Moderadamente Satisfactorio (MS)
Gestión de la Implementación	5 Satisfactorio (S)
Gestión de la Ejecución	4 Moderadamente Satisfactorio (MS)
3. Evaluación de los Resultados: Altamente Satisfactorio (AS), Satisfactorio (S), Moderadamente Satisfactorio (MS), Moderadamente Insatisfactorio (MI), Insatisfactorio (I), Altamente Insatisfactorio (AI)	
Calificación general de los Resultados del Proyecto	4 (MS) Moderadamente Satisfactorio
Relevancia: Relevancia (R) o No Relevante (NR)	2 Relevante (R)
Efectividad	5 Satisfactorio (S)
Eficiencia	4 Moderadamente Satisfactorio (MS)
4. Sostenibilidad: Probable (P); Algo Probable (AP); Moderadamente Improbable (MI); Improbable (I).	
Probabilidad general de sostenibilidad:	3 Algo Probable (AP)
Recursos financieros:	2 Moderadamente Improbable (MI)
Socio-político:	3 Algo Probable (AP)
Marco institucional y gobernanza:	3 Algo Probable (AP)
Ambiental:	3 Algo Probable (AP)
5. Impacto: Significativo (S), Mínimo (M), Insignificante (I)	
Mejora del estado ambiental	2 Mínimo (M)
Reducción del estrés ambiental	2 Mínimo (M)
Avances hacia el cambio de tensión y estado	2 Mínimo (M)
6. Resultados Globales del Proyecto: Altamente Satisfactorio (AS), Satisfactorio (S), Moderadamente Satisfactorio (MS), Moderadamente Insatisfactorio (MI), Insatisfactorio (I), Altamente Insatisfactorio (AI)	
	4 Moderadamente Satisfactorio (MS)

Fuente: Evaluación Final

Resumen de Conclusiones, Recomendaciones y lecciones Aprendidas

El resumen de conclusiones se presenta de conformidad con los criterios de Evaluación Final (EF).

Tabla Resumen de Recomendaciones

Acciones correctivas para el diseño, implementación, monitoreo de Proyectos.	
1	El ciclo de generación natural de los proyectos GEF implica que su diseño se realice varios años antes de que finalmente se concrete la firma y los acuerdos de las instituciones. Por lo tanto, al momento de su inicio, algunos supuestos no son realistas y el contexto también puede haber cambiado. Esto significa que es esencial que durante la primera reunión de inicio del proyecto se realice una intensa revisión del Marco de Objetivos y metas del proyecto de tal manera de realizar las adecuaciones desde el inicio y no se produzcan problemas posteriores que significan problemas de eficacia y eficiencia que tratan de corregirse posteriormente en la EMT perdiéndose por lo menos dos años si es que ésta se realiza a tiempo.
2	Verificar tempranamente que los Indicadores cumplan con el estándar SMART y que las metas deben ser concretas y realistas. También es necesario asegurar que los indicadores y metas sean consistentes en términos verticales, es decir el cumplimiento de los componentes y productos debiese permitir el 100% de cumplimiento del Objetivo del proyecto.

3	Realizar el análisis o revisión de la teoría del cambio máximo a tres meses de iniciado el proyecto, con la finalidad de poder realizar todos los ajustes al diseño en la etapa de instalación del proyecto.
4	Elaborar con mayor nivel de detalle los fundamentos, marco de acción, metas e indicadores, tipo de participación y roles de las instituciones convocadas, etc., en el PRODOC, permite disminuir en parte los problemas de gestión y seguimiento del mismo de los proyectos.
5	En el caso de proyectos que en su PRODOC no tienen dentro de sus ejes de trabajo principales o componentes el tema de género, incorporar indicadores y metas que señalen el nivel de logro esperado dentro de su accionar. Esto es válido para todos los proyectos y si no fue contemplado en el PRODOC debe realizarse la modificación en la primera reunión de revisión e inicio del proyecto.
6	Es importante verificar también desde etapa temprana si se cuenta con los socios definidos en el PRODOC y si ellos aportaran los recursos, conocimientos y contrapartida supuesta en el diseño.
7	En otro orden de ideas, es importante considerar que dados el cambio climático y la inminencia de pandemias como las que se está viviendo en el mundo, el deterioro ambiental crea escenarios de incertidumbre mucho más agudos que en el pasado, por lo que los supuestos y la anticipación de riesgos han de ser mucho más rigurosos de manera que en la teoría de cambio y los modelos de intervención elegidos se prevean circunstancias que pueden alterar significativamente el curso de los acontecimientos y por lo tanto anticipar planes de contingencia.
8	Por lo tanto, se recomienda al inicio del proyecto la realización de al menos los siguientes análisis del PRODOC, con el objetivo de verificar la vigencia del mismo, en la primera reunión de la junta de proyecto o pasados máximo los tres primeros meses de iniciado. Revisión de Teoría del cambio del Proyecto Revisión y análisis de Consistencia del Marco de Objetivos (Resultados, productos, indicadores y metas) en su lógica vertical y horizontal Revisión del standard SMART de los Indicadores de todo el Proyecto Revisión de la incorporación de los componentes transversales (Género, Participación, Derechos Humanos) en el proyecto. Asegurarse que ellos no sólo estén considerados, sino que también se definan objetivos, indicadores y metas, con su correspondiente presupuesto de ser posible. Diagnóstico de los Socios estratégicos y sus aportes en la operación, gobernanza y los aportes de contrapartida.
9	Se recomienda iniciar el proceso de seguimiento a los resultados y productos desde los inicios del proyecto, generando una sistematización base de la experiencia de tal manera de poder construir posteriormente el Plan de Construcción y socialización de conocimiento del proyecto. Esto significa delinear los estudios de caso, las experiencias replicables y los hallazgos con alto potencial de diseminación y propagación de conocimiento. De esta manera, puede que el diseño del proyecto no haya visualizado y por lo tanto no esté reflejado en el presupuesto, la oportunidad de realizar sistematización de experiencias exitosas o lecciones aprendidas que tengan alto impacto.
10	Planificar la Evaluación de Medio Término desde antes de que se cumpla la mitad del período del proyecto. Dado que los procesos de selección en muchos casos demoran varios meses, es recomendable tomar medidas para que no se atrase y se pierda la oportunidad de que este trabajo sirva para realizar cambios con la debida antelación. De otra forma se corre el peligro que las evaluaciones de medio término y final sean realizadas con muy poca diferencia de tiempo, lo cual no tiene sentido práctico.
11	Los resultados de la EMT debieran permitir tomar decisiones sobre las metas e incluso los resultados que son necesarios de replantearse. Este replanteamiento debe quedar explícito como acuerdo del Comité Directivo y solicitados formalmente al GEF.
12	Es altamente recomendable que a partir de las recomendaciones de la EMT y a la vista de la medición de la operación, se realice el plan de cierre del proyecto. Se recomienda realizarlo con la planificación a 18 meses o a dos años si es posible, de tal manera que se pueda realizar el proceso de socialización, maduración y discusión de los productos generados por el proyecto.
13	Realizar el Plan de Comunicación del Proyecto enfocado en la sensibilización de otros actores y en la teoría de cambio de tal manera que sirva para la sostenibilidad de los productos del proyecto y mejorar el impacto del mismo.
14	Construir un plan y estrategia de sostenibilidad que asegure el traspaso de los productos y resultados del proyecto con al menos 18 meses antes del cierre del proyecto, a las partes interesadas pertinentes inclusive midiendo si empiezan a utilizar y reproducir las experiencias, buenas prácticas y productos del trabajo del Proyecto.

15	Realizar la evaluación final al menos dos a tres meses antes de la finalización del Proyecto de tal manera de que la evaluación también permita adoptar algunas medidas antes del cierre, en especial referidas a la sostenibilidad y gestión del conocimiento del proyecto.
Acciones para reforzar y dar seguimiento a los beneficios del proyecto hacia el cierre del mismo	
<p>En aras de que exista un marco claro que otorgue certidumbre y transparencia a los procesos de acceso a los recursos genéticos, asegurando que los conocimientos tradicionales sean protegidos y los derechos sean tutelados; en un contexto en el que se vea garantizada la soberanía nacional, a la vez que se cree un entorno favorable a la investigación y a la innovación, que fomente la inversión y la creación de negocios en esquemas ganar-ganar entre empresas y comunidades, es importante arribar cuanto antes a una posición de política nacional en materia de acceso a recursos genéticos, que permita generar un marco regulatorio robusto.</p> <p>El proyecto debe poder contribuir en su etapa de cierre a la definición de esta política nacional que derive en una reglamentación que permita avanzar en darles certidumbre a los funcionarios responsables, a los oferentes y a los demandantes del acceso, y a las partes interesadas pertinentes en general. Esto permitirá también que el país honre el compromiso que adquirió con la comunidad internacional cuando firmó y ratificó el Protocolo de Nagoya, instrumento que bien utilizado no solamente puede servir significativamente a los fines descritos antes, sino que garantiza la reciprocidad debida con la comunidad internacional cuando el país accede a recursos genéticos de otros países.</p> <p>Considerando que quizá todavía no hay condiciones para ajustar el marco legal adecuándolo a las necesidades de una implementación virtuosa del PN, sí es posible arribar a un reglamento que puedan adoptar las dependencias del poder ejecutivo. Los avances en el seno del Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI) en la definición de criterios pueden llevar a que en el corto plazo se logren los consensos mínimos. Para ello quizá sea pertinente la contratación de una facilitación de las deliberaciones al interior del GTI que facilite destrabar las diferencias y llegar a consensos.</p> <p>Los PCB son una oportunidad invaluable como instrumentos efectivos de los pueblos indígenas, comunidades locales y afromexicanos para el establecimiento de reglas y condiciones para el acceso a sus recursos genéticos con conocimiento tradicional asociado, basados en el derecho consuetudinario e internacional, en ausencia de un marco legal nacional en la materia.</p> <p>La experiencia acumulada en estos ejercicios, tanto en lo metodológico como en lo social y cultural permite desplegar una estrategia de largo alcance para propiciar que el conjunto de comunidades indígenas y locales en cuyos territorios existan recursos genéticos puedan identificarlos como un patrimonio biocultural que, junto con los conocimientos tradicionales asociados, debe ser protegido, pero del cual pueden obtener beneficios monetarios y no monetarios de importante cuantía; lo que puede redundar en mejores condiciones para un buen vivir.</p> <p>Otro aspecto en el que el proyecto puede contribuir entonces es a darle viabilidad y celeridad a la reflexión que el Punto Focal quiere propiciar entre las comunidades indígenas y locales acerca de los Protocolos Comunitarios Bioculturales y la conveniencia de elaborar un catálogo de conocimientos tradicionales. A la vez que se garantiza que se les dé a las comunidades que ya cuentan con su PCB un acompañamiento para hacer de él un instrumento que les sea verdaderamente de provecho, asegurando la debida protección de su conocimiento tradicional y la tutela de derechos para asegurar una distribución justa y equitativa de beneficios en caso de que decidan que haya acceso a los recursos genéticos de su territorio.</p> <p>De acuerdo a la extensión territorial, biodiversidad y multiculturalidad de México, se podría recomendar el desarrollo de más protocolos comunitarios bioculturales en pueblos indígenas, comunidades locales y afromexicanas; para que hubiera una representación nacional de las mismas, con instrumentos legales comunitarios y se coadyuve a la implementación del Protocolo de Nagoya en México.</p> <p>Por otra parte, todavía es necesario ampliar los esfuerzos por diseminar información sobre el Protocolo de Nagoya para despejar dudas, malentendidos y prejuicios que limitan un debate constructivo en aras de una política nacional en materia de recursos genéticos que sea en beneficio del país y de sus comunidades, asegurado la distribución equitativa y justa de beneficios a la vez que se protege el conocimiento tradicional y el conjunto de derechos de las comunidades. Además de ampliar la información se requiere seguir</p>	

<p>capacitando a funcionarios y partes interesadas pertinentes. Consolidar y difundir el curso masivo abierto en línea (MOOC) debe ser una prioridad</p> <p>Todo ello, acompañando de una estrategia de comunicación que llegue, con los mensajes adecuados y los canales pertinentes, a los públicos que deben estar al tanto del Protocolo de Nagoya y de todo lo relacionado con el acceso legal a los recursos genéticos y la distribución de beneficios en un marco de protección efectiva del conocimiento tradicional y otros derechos, a la vez que se estimula, de manera regulada, la investigación y la innovación, dando pie al fomento de la inversión y la creación de negocios que generen derrama de beneficios en marcos de sostenibilidad ambiental y social. Existen las bases para ello con los productos que en materia de comunicación ha generado el Proyecto, es importante asegurar que se puedan utilizar de manera efectiva y complementar con otros insumos.</p>

Fuente: EF

Tabla Buenas Prácticas y lecciones aprendidas por Resultado

<p>1. Resultado 1: Ajustar el marco legal y establecer medidas de política pública que regulen la utilización del acceso a los GR y los TK asociados derivados de la distribución justa y equitativa de los beneficios.</p> <p>Lección aprendida clave: Debe preverse que los cambios legislativos llevan mucho tiempo y están sujetos a vicisitudes que es difícil anticipar. Máxime si hay posibilidades de que haya cambio de administración nacional y, o legislatura cuando el proyecto está en ejecución.</p> <p>Buena Práctica: La capacitación y la asesoría directa a equipos técnicos vinculados a parlamentarios y a los mismos parlamentarios en los beneficios del PN permitieron darle visibilidad al tema y abrir la posibilidad de incidir en la legislación.</p>
<p>2. Resultado 2: Fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales.</p> <p>Lección aprendida clave: Más allá de la capacitación de funcionarios gubernamentales, entre los que fácilmente hay rotación, es necesario institucionalizar los procesos mediante la adopción de instrumentos establecidos que pauten la operación independientemente de las personas a cargo.</p> <p>Buena Práctica: El apoyo y la vinculación permanente del Proyecto al Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI) que involucra a una gran variedad de funcionarios de diversas reparticiones públicas ha permitido generar una reflexión y sensibilización profunda sobre la importancia del PN. Aunque no hay resultados muy visibles, la permanencia en la discusión sobre el tema del GTI durante más de 4 años es un indicador de que el tema es relevante para ellos y eventualmente en el futuro podrán impulsar como equipo acciones concretas en torno al tema.</p>
<p>3. Resultado 3: Proteger los conocimientos tradicionales y mejorar las capacidades de las comunidades indígenas y locales y otras partes interesadas para generar conciencia social sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados, así como la distribución de beneficios derivados de su acceso y utilización.</p> <p>Lección aprendida clave: El empoderamiento de las comunidades y actores locales en general supone procesos de largo plazo que incluyen acompañamiento en un marco de pertinencia cultural que no puede soslayarse.</p> <p>Lección aprendida clave: Cada comunidad tiene sus propias dinámicas de trabajo y de participación. La garantía de que los PCB sean un instrumento real se sustenta en respetar profundamente sus tiempos, liderazgos y dinámicas propias de participación.</p> <p>Buena Práctica: El uso de la información y trabajos previos de diagnóstico de comunidades por el Proyecto GIZ/CONABIO permitió una reducción de tiempo y selección de comunidades en las cuales se podría tener éxitos concretos.</p> <p>Buena Práctica: El trabajo de realización de los PCB se realizó en dos etapas, en una primera instancia con un pequeño grupo del cual se extrajeron aprendizajes para posteriormente impulsar un trabajo más masivo de creación de PCB.</p> <p>Buena Práctica: La Promoción de los Protocolos Comunitarios Bioculturales mediante el financiamiento de visitas y estadías de líderes y técnicos de unas comunidades que cuentan con experiencia de la realización de PCB que asesoran o transfieren su experiencia a otras comunidades.</p> <p>Buena Práctica: La promoción de la realización de los PCB por toda la comunidad, creando grupos de reflexión y análisis específicos de mujeres, jóvenes y niños que discuten su aporte desde su condición.</p> <p>Buena Práctica: El respetar los tiempos de cada comunidad para la realización de sus PCB, de tal manera de asegurar la validez de los resultados a partir de sus prácticas culturales.</p>

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AE	Agencia Ejecutora
AI	Agencia Implementadora
ANC	Autoridades Nacionales Competentes
AP	Área protegida
APB	Acceso y participación justa y equitativa de los beneficios (ABS por sus siglas en inglés)
APR	Revisión Anual de Proyecto
ATLAS	Sistema de planificación de recursos institucionales empleado por PNUD para gestionar proyectos (Programa Informático)
AWP	Annual Work Plan (Presupuesto Anual de Trabajo del Proyecto en el Sistema ATLAS)
BD	Biodiversidad
CAP	Conocimientos, Aptitudes y Prácticas
CBD	Convenio sobre Diversidad Biológica
CC	Climate Change (Cambio Climático)
CCCD	Cross-Cutting Capacity Development (Desarrollo de Capacidades Transversales)
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (sustituida por INPI, 2018)
CDP	Comité Directivo del Proyecto
CFP	Consentimiento Fundamentado Previo
CI	Comunidades Indígenas
CL	Comunidades Locales
CMA	Condiciones Mutuamente Acordadas
CNIAPB	Centro Nacional de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios (o ABSCH, por sus siglas en inglés)
COFEPRIS	Comisión Nacional para la Protección contra Riesgos Sanitarios
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONACyT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CPAP	Country Programme Action Plan (Plan de Acción para el Programa en el País)
CSO	Civil Society Organizations (Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC)
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EMT	Evaluación de Medio Término
FMAM/GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environment Facility)
FSP	Proyecto ordinario del GEF (Full Sized Project)
GRIEC	Centro Nacional de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios (Genetic Resources Information Exchange Center)
GTI	Grupo de Trabajo Interinstitucional
IMPI	Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (antes CDI)
IPBES	Plataforma Política Intergubernamental científica sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos
LGDFS	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
LGDRS	Ley General de Desarrollo Rural Sustentable
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LGVS	Ley General de Vida Silvestre
M&E	Monitoring and Evaluation (Monitoreo y Evaluación)

METT	Herramienta de Medición de Efectividad Gerencial (Management Effectiveness Tracking Tool)
NIM	Modalidad de Implementación Nacional (National Implementaion Modality)
NOM	Norma Oficial Mexicana
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OE	Organismo Ejecutor (OE)
OEI	Oficina de Evaluación Independiente
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Industrial
OSC	Organismos de la Sociedad Civil
PCB	Protocolos Comunitarios Bioculturales
PF	Punto Focal
PFN	Punto Focal Nacional
PIF	Formato de Identificación de Proyecto
PIMS	Sistema de gestión de la información de proyectos de PNUD-GEF
PIR	Project Implementation Review (Informe de Implementación del Proyecto Instrumento de Seguimiento de la Implementación del Proyecto)
PIR	Informe de ejecución de proyecto (Project Implementation Report)
PN	Protocolo de Nagoya
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
PPG	Fase de preparación de subvención del proyecto (Project Preparation Grant)
PPR	Project Progress Reports (Reporte de Progreso del Proyecto)
PRODOC	Project Document (Documento del Proyecto: Establece el acuerdo de cooperación del Proyecto que incluye presupuesto, objetivos, metas y plazos).
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección Ambiental
PROMARNAT	Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales
PTA	Plan de Trabajo Anual
RG	Recursos Genéticos
SADER	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (sustituye desde 2018 a SAGARPA)
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (ahora SADER)
SBAA	Standard Basic Assistance Agreement (Acuerdo Básico de Asistencia)
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SMART	Referido a indicadores que sean Specific (específico), Measurable (medible), Achievable (realizable), Realistic (realista) y Time-Bound (limitado en tiempo)
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TMC	Términos mutuamente convenidos
TOR	Terms of Reference (Términos de Referencia)
TT	Herramientas de seguimiento del FMAM / GEF (GEF Tracking Tools)
UCP	Unidad de Coordinación del Proyecto
UNCBD	United Nations Convention on Biological Diversity (Convenio sobre la Diversidad Biológica, CDB)
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification (Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación)
UNDAF	Marco de Cooperación al Desarrollo de la ONU
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework (Marco de Asistencia de Naciones Unidas)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático)

1. Introducción

Esta evaluación se realizó de acuerdo a las políticas, guías, reglas y procedimientos del PNUD.²

Propósito y objetivos de la Evaluación Final

El objetivo principal de la Evaluación es el de revisar y documentar el progreso, la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las intervenciones planteadas, vinculadas al logro de los objetivos propuestos en el PRODOC del proyecto. Se espera detectar los éxitos y problemas que se han tenido en la ejecución del mismo e identificar el progreso en la implementación de los objetivos, productos y metas, así como evaluar o valorar en qué medida, cómo y por qué se está logrando (o no se está logrando) el efecto en Salvaguardar la biodiversidad de México de importancia mundial y los progresos alcanzados.

Por tanto se pretende evaluar todos los aspectos que involucran el proyecto en el alcance de los objetivos propuestos en el diseño original y la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las intervenciones planteadas vinculadas a los Resultados del Proyecto GEF ABS y el progreso en la implementación de las mismas, así como valorar en qué medida, cómo y por qué se están logrando (o no se está logrando) los efectos planificados. La evaluación pretende valorar el proceso de contribución de las acciones y actores del Proyecto al logro de los productos y del cambio perseguido por el Proyecto. Se espera ayudar a esclarecer los factores subyacentes que influyeron en los resultados obtenidos a la fecha y destacar las consecuencias imprevistas (tanto positivas como negativas) de las acciones del Proyecto, que permitan una pertinente evaluación de los logros. Asimismo, se espera documentar lecciones aprendidas y hacer recomendaciones sobre acciones específicas que puedan realizarse en el futuro inmediato y en lo que queda del tiempo de implementación del Proyecto, de tal manera de colaborar a un cierre exitoso. La evaluación debe proveer evidencias para apoyar la rendición de cuentas de los programas y proyectos del PNUD.

El período a evaluar es desde los inicios del proyecto a la fecha. Los principales socios entrevistados³ fueron los miembros del Equipo de Proyecto, SEMARNAT, equipo de PNUD, socios estratégicos, actores locales en la ejecución del proyecto, partes responsables en la implementación y beneficiarios e instituciones relacionados con el tema medio ambiente en el país.

Alcance y Metodología de la Evaluación

A partir del marco para la evaluación especificado en el anterior punto 1.3 y consistentemente con los Términos de Referencia de la EF del Proyecto GEF-ABS, el enfoque es esencialmente participativo y espera por tanto considerar el máximo de consultas a todos los socios en la implementación, donantes y beneficiarios e instituciones públicas y privadas relacionadas con el tema objeto del proyecto en el país.

La evaluación se realiza de forma integral considerando todos los aspectos del Proyecto de manera objetiva, apoyado en hechos y determinando los logros alcanzados en dirección al objetivo general, los objetivos específicos, el logro de los productos y resultados esperados y la sostenibilidad de los mismos. Esta evaluación espera establecer la relevancia, ejecución y éxito del proyecto expresado

² Se toman como referencias técnicas para la presente evaluación los siguientes documentos: a) PNUD-GEF 2014, Guía para la realización del examen final en proyectos apoyados por el PNUD y financiados por el GEF; b) UNEG 2016, Normas y estándares de evaluación; c) UNEG 2008, Ethical Guidelines for Evaluation; d) ONU Mujeres 2015, ¿Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género?; e) PNUD 2011, Addendum JUNIO de 2011 Evaluación. Guía actualizada sobre Evaluación del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo (2009)

³ Ver anexo 7 agendas de entrevistas realizadas.

en sus actividades, en su contexto de trabajo y de los intereses de las autoridades pertinentes. Se dará especial relevancia al análisis de la sostenibilidad de los resultados obtenidos y la recopilación de lecciones específicas y buenas prácticas respecto de las estrategias utilizadas. Finalmente, se espera entregar recomendaciones sobre los arreglos de implementación que pueden ser relevantes para otros proyectos y en otros países del mundo.

La interpretación de la presente evaluación, supone por tanto, abordar los siguientes ejes de trabajo:

- a) Evaluar de acuerdo a los criterios tradicionales en este tipo de evaluaciones que son Pertinencia, Eficacia, Eficiencia, Impacto y Sostenibilidad.
- b) Incorporar criterios transversales a la presente evaluación, es decir, evaluar si las prácticas con las cuales se realizaron las actividades operativas respondieron efectivamente a una gestión integral, moderna, orientada a resultados, pero con apego a los principios promovidos por las Naciones Unidas: Integración de la Dimensión de Género, Construcción de Capacidades, Gestión de Conocimiento, Generación de Redes de Trabajo y Participación Local.
- c) Destacar las experiencias sustantivas y mejores prácticas adquiridas en el trabajo de Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la implementación del Protocolo de Nagoya por las diferentes intervenciones del proyecto, desde la fase de diseño hasta la implementación de las últimas actividades a la fecha.

Operativamente esto significó desarrollar instrumentos y actividades evaluativas que permitieron entregar elementos, hechos verificables y antecedentes para:

- Establecer en qué medida el Proyecto ejecutó sus actividades, entregó productos concretos y alcanzó los resultados esperados y declarados en su respectivo PRODOC.
- Generar conocimientos empíricos sustantivos que identifiquen buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser útiles para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala o duplicación) y a nivel internacional (duplicación).
- Determinar hasta qué punto el Proyecto ha comprendido las dinámicas institucionales y ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas determinados en el análisis inicial.
- Determinar el grado de incidencia del Proyecto GEF-ABS a nivel nacional y/o local.
- Establecer la eficiencia y la calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del Proyecto respecto de lo planificado inicialmente o las revisiones oficiales posteriores evidenciadas en el Marco de Seguimiento y Evaluación.
- Determinar el alcance de los efectos positivos del Proyecto en la transversalización de sus actividades.
- Establecer un Juicio evaluativo sobre la sostenibilidad financiera, socio-política y de gobernanza de los efectos de las acciones, productos y resultados del Proyecto.

El ámbito de aplicación de la Evaluación es la valoración de los resultados alcanzados en base al alcance y los criterios de relevancia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad e impacto explícitos en la Guías señaladas en la nota N° 1 de este reporte.

En particular se pretende entregar información sistematizada basada en hechos concretos y verificables, que permitan valorar objetivamente lo alcanzado por el proyecto en función de sus objetivos, presupuesto y supuestos que le dieron sentido.

La lista de la información revisada para la evaluación del proyecto se encuentra en el Anexo 5: Lista de Documentos Revisados, lo que permitió contar con una base de datos de información básica que pudo ser contrastada, validada y verificada con las entrevistas a los actores claves relacionados con el proyecto. Las entrevistas aplicadas se realizaron bajo explícita confidencialidad y estimulando la participación de la más amplia gama de instituciones y sus representantes en los distintos niveles,

permitieron cualificar la información secundaria obtenida de los documentos revisados. La pauta de las entrevistas fue basada en una guía de preguntas semiestructurada que se encuentra en el Anexo 10: "Pauta de entrevistas utilizada para recopilar información", que a su vez se basa en la "Matriz de Criterios y Preguntas de Evaluación", Anexo 1.

La visión de la secuencia de actividades y cronograma de trabajo se puede observar en el Anexo 6: "Cronograma de Actividades EF del Proyecto GEF ABS México". Las entrevistas y visitas a terreno, se realizaron sin contratiempos y de acuerdo a lo señalado en el Anexo 7, que muestra la misión en terreno realizada en coherencia con los Términos de Referencia y la concreción de la agenda de misión acordada con PNUD, pero adecuadas al contexto de confinamiento debido a la pandemia ocasionada por el SARS-Cov2 (COVID19).

Finalmente, para asegurar la calidad y pertinencia de los hallazgos, se realizó una presentación ante SEMARNAT, el equipo de la Unidad Coordinadora del Proyecto y el equipo del PNUD, de los hallazgos preliminares después de las entrevistas realizadas, y posteriormente se esperan comentarios al presente documento que permitan una mejora y adecuación del mismo, como resultado de la incorporación de las observaciones realizadas por todas las partes revisoras del documento.

Estructura del Informe de Evaluación Final

Este informe contiene todos los hallazgos sustentados, conclusiones, lecciones y recomendaciones de forma clara y concisa, siguiendo el índice recomendado por el asesor técnico regional del GEF.

Primero presenta una descripción breve del proyecto en el contexto ambiental y de desarrollo del país (capítulo 2). Luego se presenta los resultados de la evaluación de los temas relacionados al diseño (capítulo 3.1) y la implementación del proyecto (capítulo 3.2). La parte central del informe es la presentación de la evaluación, relacionada a los resultados del proyecto, valorada según los criterios de GEF (capítulo 3.3). Al final del informe (capítulo 4) se presentan las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas que se desprenden de toda la experiencia.

Toda la información de sustento (TdR, matriz de preguntas de evaluación, listas de documentos consultados y personas entrevistadas, cronograma, etc.) están presentados como anexos.

2. Descripción del proyecto y antecedentes

Inicio y duración del proyecto

El PIF fue aprobado el 27 de mayo de 2014 y en enero de 2016 fue la aprobación del CEO. La firma del PRODOC el 25 de enero de 2017 con fecha de terminación el 31 de enero de 2020, y posteriormente se aprueba una extensión de un año a enero de 2021. El taller de inicio del proyecto fue el 27 de julio, después de que en mayo fue contratado el Coordinador de la Unidad Coordinadora del Proyecto y posteriormente el resto del equipo, entre julio y agosto.

Problemas que aborda el proyecto⁴

1. Marco legal

⁴ Las fuentes principales de este apartado son el PRODOC y la Evaluación de Medio Término.

No obstante que México se encuentra entre los países megadiversos y tiene una importante riqueza de recursos genéticos, entre otras razones debido a la custodia y aprovechamiento sostenible de los mismos por parte de los pueblos originarios, ha existido un rezago en leyes, instrumentos y políticas públicas que permitan su conservación y regulen de manera apropiada el acceso a dichos recursos y la distribución equitativa de los beneficios que se derivan del mismo.

Desde antes de la adopción y la ratificación del Protocolo de Nagoya (en 2012), el marco jurídico existente en México incluía de manera dispersa y fragmentada aspectos relacionados con recursos genéticos tanto en leyes como en reglamentos individuales por sector (por ejemplo, LGEEPA, LGVS, LGDFS, LGDRS); con vacíos significativos en aspectos como el acceso a los recursos genéticos para la investigación científica⁵ y el acceso a y el uso de los recursos genéticos para fines comerciales, después de haber sido incluidos en colecciones de investigación. Así mismo, vacíos importantes en los procedimientos específicos de Consentimiento Fundamentado Previo (CFP) y Términos Mutuamente Convenidos (TMC), como base para acuerdos sobre acceso a recursos genéticos asociados a conocimientos tradicionales.

Los permisos de colecta científica son expedidos mediante la aplicación de la Norma Oficial misma que sólo establece reglamentos administrativos para las actividades relacionadas con la recopilación científica, la investigación o la enseñanza; sin considerar un posible cambio en los usos. Los vacíos en el marco jurídico propician que, mientras que por una parte proliferen actividades ilegales con fines comerciales, por la otra haya restricciones a la investigación científica. Esta situación que abarca los diferentes aspectos del acceso y el acuerdo de uso, generan incertidumbre e ingobernabilidad.

El rezago en el marco regulatorio tiene impactos en diferentes escenarios y escalas, como es la consecuencia de una extracción sin restricciones que amenaza la existencia misma de los recursos genéticos a la vez que altera significativamente los ecosistemas, y su funcionalidad, en los que se encuentran. La autorización de permisos de investigación debe enmarcarse en un marco regulatorio apropiado ya que de lo contrario se da pie a una pérdida continua de biodiversidad y deterioro ambiental. Por lo que se refiere a los aspectos económicos, la carencia de un marco regulatorio específico propicia la biopiratería y por lo tanto limita una remuneración justa a dueños de la tierra y custodios de los recursos genéticos -lo que han logrado mediante el conocimiento tradicional-, negando con ello la distribución equitativa de beneficios, ya que éstos se quedan solamente en las corporaciones que los utilizan, lo que implica una pérdida de millones de dólares para el país y que las comunidades no tengan oportunidad de mejorar su situación.

La falta de un marco jurídico integral ha estado acompañada de la ausencia de mecanismos eficaces para una gobernanza adecuada de los recursos genéticos con la consecuencia de riesgos permanentes de violación de las de por sí insuficientes regulaciones existentes sobre el uso de los recursos genéticos, y con ellos la potencial generación de conflictos sociales y el mantenimiento de la inseguridad jurídica.

Todo ello tiene serias implicaciones en la dimensión cultural, que van desde la pérdida paulatina de los conocimientos tradicionales, hasta la apropiación y explotación ilegal de los mismos y sus consecuencias en malestar social y el mantenimiento de la desigualdad en muchas formas (por ejemplo, pobreza, salud, educación, tenencia de la tierra).

⁵ Norma Oficial Mexicana NOM-126-SEMARNAT-2000, por la que se establecen las especificaciones para la realización de actividades de colecta científica de material biológico de especies de flora y fauna silvestres y otros recursos biológicos en el territorio nacional. Véase: Norma Oficial Mexicana NOM-126-SEMARNAT-2000 Gaceta Ecológica, núm. 58, 2001, pp. 54-60, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Distrito Federal, México.

Por lo tanto, el Protocolo de Nagoya representó una oportunidad para integrar un marco reglamentario que, al incluirlo junto con los demás tratados firmados por México, integrara y armonizara leyes y reglamentos nacionales, cubriendo los vacíos existentes entonces. Por eso, en primer lugar, el Proyecto buscó atender un marco nacional de instrumentos regulatorios dispersos, insuficientes e inadecuados para regular el acceso a los recursos genéticos y asegurar la participación justa y equitativa en los beneficios del mismo, así como proteger los conocimientos tradicionales conexos.

2. Capacidades interinstitucionales

Aunado a la ausencia de un marco jurídico integral y suficientemente amplio para regular de manera efectiva el acceso a los recursos genéticos y asegurar la participación justa y equitativa en los beneficios del mismo, así como proteger los conocimientos tradicionales asociados, en México ha existido una capacidad interinstitucional limitada para supervisar el uso de los recursos genéticos.

Conforme ha aumentado el interés por los recursos genéticos, a la par de la potencial proliferación de la ilegalidad en su aprovechamiento, se ha dado un aumento de las solicitudes para acceder a ellos, haciendo evidente la necesidad de contar con procedimientos administrativos eficientes, transparentes y expeditos para atenderlas. Por ello, se identificó la relevancia de contar con un mecanismo integrador, que articule las competencias de las distintas dependencias gubernamentales y se dé la correcta articulación entre las partes interesadas pertinentes.

En el país es SEMARNAT la institución encargada de regular el acceso a los recursos genéticos, aunque la SADER (antes SAGARPA) tiene también competencias al respecto de los recursos genéticos ligados a la alimentación y la agricultura, y el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) también tiene atribuciones en lo que concierne a los Conocimientos Tradicionales Asociados; pero ha sido muy incipiente la colaboración articulada con otras instituciones nacionales pertinentes; esto en relación a la implementación de mecanismos y procedimientos integrados, para, por ejemplo, solicitar, revisar, y la emisión de permisos de acceso a los recursos genéticos.

Por ello, en segunda instancia, el proyecto buscó atender el fortalecimiento de las capacidades interinstitucionales relativas a la implementación del Protocolo de Nagoya en el país.

3. Conocimiento por parte de las partes interesadas pertinentes, sobre proceso de acceso a los recursos genéticos y la distribución justa de beneficios derivados de su utilización

A las limitaciones del marco legal y la coordinación interinstitucional en México a la firma del Protocolo de Nagoya, se aunó la falta de información en general sobre los recursos genéticos del país, el marco jurídico vigente y la existencia misma del Protocolo de Nagoya y su contenido. Ello en un contexto de inercia marcado por las prácticas desleales, la poca conciencia de las pérdidas y compensaciones potenciales, y la insuficiencia en datos e investigaciones. Todo ello en conjunto contribuyendo a limitar un acceso legal, transparente y con distribución justa y equitativa de beneficios, y la utilización indebida de los recursos genéticos, obstaculizado el uso óptimo de las reglamentaciones vigentes de las Evaluaciones de Impacto Ambiental⁶ (EIA). Esto, aunado al desconocimiento de las autoridades nacionales relativo a las reglamentaciones internacionales⁷ y la ausencia de disposiciones jurídicas nacionales específicamente aplicables a los recursos genéticos y a su uso. Todo ello contribuyendo a mantener una situación de acceso y extracción inadecuados de los mismos. Además, esto ha ocurrido violando los derechos de los usuarios a recibir beneficios justos y equitativos derivados de la conservación de esos recursos genéticos y el conocimiento tradicional asociado. De ahí la importancia de que las autoridades nacionales con competencia al respecto auspiciaran una actualización del marco legal nacional correspondiente, que provea las condiciones de legitimidad para la actuación de las propias autoridades institucionales al respecto, y de las acciones que otros actores realicen, bajo ese marco regulatorio. A la vez que favorecer el empoderamiento de

⁶ Ver punto 52 del PRODOC.

⁷ Ver punto 53 del PRODOC.

comunidades indígenas y locales, habilitándolas con instrumentos eficaces para proteger los recursos genéticos de sus territorios.

En este contexto, no solo los recursos genéticos venían siendo objeto de acceso ilegal y apropiación indebida sin derrama de beneficios para el país y sus pueblos originarios y comunidades locales, sino también se ha visto afectado el conocimiento tradicional que éstos y éstas han mantenido.

En México hay ejemplos⁸ que han puesto de relieve la falta de protección de los recursos genéticos con conocimientos tradicionales asociados, situación que hay que considerar sujeta a la aplicación de las leyes consuetudinarias de los pueblos indígenas locales. Es decir, las comunidades deben decidir sobre las condiciones de acceso y utilización de los recursos genéticos asociados con sus conocimientos tradicionales, y deben contar con los mecanismos apropiados para regular las condiciones que deben adoptar quienes tratan de acceder a ellos. De lo contrario, los recursos genéticos pueden ser de dominio público y, por lo tanto, estar prácticamente inermes frente a la apropiación que hagan de ellos otros actores externos. Por lo tanto, ha sido importante que el Estado mexicano defina su posición en este contexto y proporcione los mecanismos necesarios para proteger los conocimientos tradicionales, especialmente porque será la norma jurídica para salvaguardar los derechos sobre los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos.

Para subsanar esta situación, el proyecto buscó también generar las condiciones que permitieran proteger el conocimiento tradicional y mejorar las capacidades de comunidades indígenas locales y el resto de las partes interesadas pertinentes en cuanto al acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa de los beneficios asociados.

Objetivos del proyecto

El objetivo principal del proyecto fue mejorar de manera participativa y eficazmente las capacidades de las autoridades nacionales (SRE, SEMARNAT, SAGARPA -hoy SADER-, CDI -hoy INPI-, SE) así como el marco legal y administrativo relativo a los recursos genéticos, el conocimiento tradicional asociado y la distribución de beneficios, de acuerdo con las condiciones institucionales para la implementación del Protocolo de Nagoya sobre el Acceso a los recursos genéticos y la Participación justa y equitativa en los Beneficios que se deriven de su utilización del convenio Sobre la Diversidad Biológica". El proyecto buscó promover la implementación de los mecanismos de coordinación institucional que ayuden a organizar el acceso y la utilización de los recursos genéticos y la protección del conocimiento tradicional asociado, mediante protocolos comunitarios bioculturales, regulando la participación de los beneficios que se deriven de su utilización. Las intervenciones del proyecto buscaron activar el potencial que los recursos genéticos de México y los conocimientos tradicionales asociados generar beneficios económicos a la nación y a las partes clave, incluidas las poblaciones locales en donde sea el caso, en forma de negocios, empleo, transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades.

De esta manera el proyecto buscó también contribuir a la meta final de desarrollo de salvaguardar la biodiversidad mundialmente significativa de México mediante el fortalecimiento del marco jurídico y las medidas administrativas respectivas, relativos al acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios, al tiempo que se construye la capacidad de las instituciones nacionales importantes para tales efectos.

Derivada de este objetivo, la estrategia del proyecto consiste en el involucramiento y la participación de diferentes grupos de partes interesadas, como medio para fortalecer sus capacidades (desde los

⁸ Ver puntos 55 y 56 del PRODOC.

propios funcionarios de las instituciones de gobierno, hasta los representantes de los pueblos indígenas, personas habitando en tierras comunales, comunidades, y propietarios de tierras, entre otros). Es decir, se identificó al Protocolo de Nagoya como el medio para ofrecer seguridad jurídica y transparencia a los proveedores y usuarios de recursos genéticos, lo que a su vez proporcionaría elementos para la creación de un marco jurídico que promueva y fomente el Consentimiento Fundamentado Previo (CFP) para el acceso a y la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados. Además, esto comprendería fortalecer las oportunidades de distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización sobre la base de los Términos Mutuamente Convenidos (TMC) para los acuerdos de utilización. Se esperaba que esto también favoreciera el desarrollo de incentivos para la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes en el país; que sirva para promover el desarrollo sostenible y contribuir con los esfuerzos de la comunidad internacional para detener la pérdida de biodiversidad y evitar la apropiación indebida de recursos genéticos y conocimientos tradicionales conexos.

Tanto el objetivo principal del Proyecto como su meta final de desarrollo deben alcanzarse mediante tres resultados: 1. Reformar o ajustar el marco legal y establecer medidas de políticas públicas o administrativas que regulen el acceso, la utilización de los RG y el conocimiento tradicional asociado, derivado de una distribución justa y equitativa de los beneficios; 2. El fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales en la materia; 3. Proteger el conocimiento tradicional y mejorar las capacidades de las comunidades indígenas y locales y otros participantes para generar conciencia social sobre la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados, así como la participación de beneficios resultado de su acceso y utilización.

Indicadores de Línea de Base

Tabla indicadores de referencia establecidos para el objetivo y los resultados

OBJETIVO: Mejorar en México, de manera participativa, las capacidades de las autoridades nacionales (SRE, SEMARNAT, SAGARPA, CDI, SE), así como el marco legal e institucional en relación a los recursos genéticos, los conocimientos tradicionales asociados y la distribución de beneficios según las condiciones institucionales para la implementación del Protocolo sobre el acceso a los recursos genéticos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización del Convenio sobre la diversidad biológica.	
Indicadores del PRODOC	Línea de Base
1. Estado de adopción y / o implementación de la política nacional de APB y el marco normativo e institucional relacionado al cumplimiento del Protocolo de Nagoya.	- No existe una política o marco nacional de ADB. Algunas leyes individuales abordan tipos específicos de acceso a los recursos genéticos que podrían integrarse en el marco nacional de APB.
2. Nivel de capacidad institucional y del personal para la implementación del marco nacional APB según lo indicado por un aumento en el desarrollo de capacidades del GEF-ADB	- 21 de 69 posibles = 30%. - Capacidades básicas a moderadas en las agencias de gobierno.
3. Estado de desarrollo e implementación de mecanismos de ADB para proteger los CT asociados a los RG.	- No existen mecanismos de protección establecidos para los CT. - 0 CT registrados en el catálogo de CT; 35 registros parciales.
Resultado 1: Ajustar el marco legal y establecer medidas de política pública que regulen la utilización del acceso a los GR y los TK asociados derivados de la distribución justa y equitativa de los beneficios.	
Indicadores del PRODOC	Línea de Base
4. % de análisis y diagnóstico del marco legal nacional de recursos genéticos y APB	10% del diagnóstico legal preliminar, sin análisis de brechas/capacidades.
5. % de avance de la propuesta de ley para enmendar el marco legal nacional de APB según el PN.	10% de puntos de discusión preliminar para una propuesta
6. # de legisladores claves capacitados en el acceso a recursos genéticos y distribución de los beneficios.	0
7. # de mecanismos financieros creados para el APB	0- No existe ningún mecanismo federal de financiación de ADB. 0- No existen programas de incentivos para el cumplimiento del APB.
8. % de avance de la Estrategia Nacional para la conservación y uso sostenible de los recursos genéticos, incluidos los conocimientos tradicionales asociados.	100%- ¿Estrategia nacional y plan de acción para el APB aprobado por el gobierno federal y publicado?
9. % de avance de la política nacional del APB.	100%- Política nacional de APB aprobada por el gobierno federal y publicada.
Resultado 2: Fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales.	

Indicadores del PRODOC	Línea de Base
10. Capacidades de las agencias nacionales implementadoras de APB, medido por la tarjeta de puntuación del desarrollo de capacidades.	- Tarjeta de puntuación de desarrollo de capacidad de APB: 21/ 69 - 3 áreas estratégicas a mejorar. - SA2: 10- Hay capacidad limitada para implementar el APB. - SA3: 5- Existe voluntad política pero conciencia limitada entre las partes interesadas. - SA4: 3 La información aún no está disponible.
11. Grado de adopción de conocimientos por parte de los funcionarios.	10%
12. Grado de aportación de los funcionarios con respecto al plan de aprendizaje para la institucionalización de la política del APB.	0%
13. Centro interinstitucional de intercambio de información sobre recursos genéticos (CIIRG) establecido con: a) Base de datos sobre permisos de acceso. b) Puntos de control para el APB c) Cámara de compensación nacional del APB.	0 RG centro de intercambio de información: a) Sin base de datos b) Sin puntos de control formales c) No existe APB-CT
14. % de cumplimiento de los tiempos de procesamiento para el acceso de permisos establecidos en el instrumento ADB.	0% de cumplimiento, no existen instrumentos; tiempos de tramitación de permisos de acceso: - Investigación- al menos 10 meses. - Uso comercial- al menos 10 meses.
Resultado 3: Proteger los conocimientos tradicionales y mejorar las capacidades de las comunidades indígenas y locales y otras partes interesadas para generar conciencia social sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados, así como la distribución de beneficios derivados de su acceso y utilización.	
Indicadores del PRODOC	Línea de Base
15. % de avance del desarrollo e implementación de mecanismos de ADB para proteger los CT asociados a los RG.	0% No existen mecanismos formales establecidos para la protección de CT.
16. Disponibilidad y accesibilidad de la información APB.	Sin catálogo formal de conocimientos tradicionales; Existe información y registros parciales para 35 grupos indígenas.
17. Nivel de atención de las comunidades indígenas y locales objetivo con respecto al catálogo de APB y CT y los protocolos comunitarios.	

Fuente: PRODOC

Principales socios o interesados clave

El proyecto se lleva a cabo en el marco de la Modalidad de Implementación Nacional (NIM, por sus siglas en inglés), a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) como Organismo Ejecutor (OE) siguiendo las normas y reglamentos que indica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dado su papel de Agencia Implementadora (AI).

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es el Organismo Ejecutor (Contraparte Nacional), responsable del cumplimiento de los resultados del proyecto.

El PNUD tiene el mandato de promover el desarrollo en los países y vincularlos con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a las personas a lograr una vida mejor. La oficina del PNUD es la entidad responsable de los resultados del proyecto y da cuenta de su gestión, incluidas las tareas de supervisión y evaluación, la consecución de los productos y el uso eficaz de los recursos.

Además de las principales partes interesadas ya mencionadas, otros socios involucrados en el Proyecto comprenden:

- Del Sector gubernamental (además de SEMARNAT, el organismo ejecutor de este proyecto), instituciones tales como: CONABIO, CONANP, IMPI, INPI y SADER/SNICS.
- Otras partes interesadas que no son organizaciones gubernamentales: Agencias de Desarrollo, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y otras organizaciones de la de la sociedad civil (como organizaciones comunitarias, comunidades locales/indígenas y grupos de productores); organizaciones del sector privado (usuarios de recursos genéticos y organizaciones con interés en los conocimientos tradicionales, como los académicos, los investigadores y la industria) entre otros.

Resultados Esperados

El objetivo del proyecto se pretende alcanzar mediante la implementación de tres Resultados interrelacionados del proyecto:

1. Resultado 1: Reforma o ajuste del marco legal y establecimiento de medidas de políticas públicas o administrativas que regulen el acceso, la utilización de los recursos genéticos y el conocimiento tradicional asociado derivando en una distribución justa y equitativa de los beneficios de su utilización.
2. Resultado 2: Fortalecimiento de capacidades en las instituciones nacionales.
3. Resultado 3: La protección del conocimiento tradicional y la mejora de las capacidades de las comunidades indígenas y locales y otras partes interesadas pertinentes para generar conciencia social sobre la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados, así como la participación de beneficios resultado de su acceso y utilización.

El área focal del proyecto es Biodiversidad, objetivo 3, programa 8: Implementación del Protocolo de Nagoya para el APB.

El Marco de Resultado del Proyecto nos determina un gran objetivo, tres resultados y 11 Resultados específicos, que podemos observar en la siguiente tabla:

Tabla Marco de Objetivos y Productos del Proyecto

OBJETIVO: Mejorar en México, de manera participativa, las capacidades de las autoridades nacionales (SEMARNAT, SAGARPA, CDI, SRE, SE), así como el marco legal e institucional en relación a los recursos genéticos, los conocimientos tradicionales asociados y la distribución de beneficios según las condiciones institucionales para la implementación del Protocolo sobre el acceso a los recursos genéticos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización del Convenio sobre la diversidad biológica.	
1	Resultado 1: Reforma o ajuste del marco legal y establecimiento de medidas de políticas públicas o administrativas que regulen el acceso, la utilización de los recursos genéticos y el conocimiento tradicional asociado derivando en una distribución justa y equitativa de los beneficios de su utilización.
	Resultado específico 1.1. Análisis y Diagnóstico del Marco Jurídico Nacional relativo al proceso de APB
	Resultado específico 1.2. Propuesta de ley que modifica el marco jurídico nacional del proceso de APB.
	Resultado específico 1.3. Concientización y capacitación de al menos 60 legisladores en posiciones relevantes, sobre el acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios derivados de su utilización.
	Resultado específico 1.4. Estrategia Nacional para la conservación y el uso sostenible de los recursos genéticos, incluidos los conocimientos tradicionales asociados.
2	Resultado 2: Fortalecimiento de capacidades en las instituciones nacionales
	Resultado específico 2.1. El Punto Focal para la implementación del PN y las Autoridades Nacionales han sido designados, capacitados y poseen la capacidad de implementación del PN.
	Resultado específico 2.2. Han sido creados los mecanismos inter-institucionales para facilitar el seguimiento del acceso a los recursos genéticos, la distribución de beneficios y el cumplimiento del PN.
3	Resultado 3: La protección del conocimiento tradicional y la mejora de las capacidades de las comunidades indígenas y locales y otras partes interesadas pertinentes para generar conciencia social sobre la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados, así como la participación de beneficios resultado de su acceso y utilización.
	Resultado específico 3.1. Directrices para la protección de los conocimientos tradicionales asociados con los RG.
	Resultado específico 3.2. Encuestas de evaluación de conocimientos, actitudes y prácticas (CAP).
	Resultado específico 3.3. Protocolos comunitarios Bioculturales para facilitar el APB.
	Resultado específico 3.4. Catálogo de conocimientos tradicionales.
	Resultado específico 3.5. Estrategia de comunicación y programa de sensibilización sobre APB.

Fuente: PRODOC

Específicamente lo que se esperaba de estos resultados es lo siguiente:

En cuanto al Resultado 1, se esperaba que, con las actividades específicas del Proyecto, México tenga el Marco Jurídico Nacional adecuado para el proceso de APB (acceso a los recursos genéticos y distribución equitativa de los beneficios derivados de su utilización) no solo para cumplir con los objetivos del PN, sino para evitar la utilización y apropiación indebidas de recursos genéticos en el país. Los resultados graduales que se esperaba obtener por medio de los resultados específicos 1.1, 1.2 y 1.3, comprenden el apoyo al proceso jurídico que garantice la adopción de un instrumento efectivo para promover el proceso de APB y la protección de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados, así como para garantizar la aplicación de un marco institucional para su implementación, con mecanismos de coordinación formalizados entre las instituciones competentes y la creación de un mecanismo financiero para la recaudación y redistribución de fondos hacia objetivos de conservación y uso sostenible.

El producto previsto como parte del cumplimiento del Resultado 1 incluye la redacción de un Proyecto de Ley que alinee el marco jurídico nacional para el APB con el Protocolo de Nagoya. En particular, al enfocarse en lo que México considera apropiado para la aplicación del artículo 8 del CDB en sinergia con otras disposiciones que complementan su aplicación nacional. En este tenor, son tres los aspectos que requieren especial atención: i) la investigación de recursos genéticos y la generación de medidas simplificadas sobre el acceso a recursos genéticos con propósitos de investigación no comercial, ii) la necesidad de un acceso expedito a los recursos genéticos, que comprenda una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de dichos recursos (en aquellos casos relacionados con emergencias presentes o inminentes, que amenacen o dañen la salud humana, animal o vegetal), y iii) la consideración de aquellos recursos genéticos de importancia para la alimentación y la agricultura, considerando su papel especial en materia de seguridad alimentaria. Tal Proyecto de Ley garantizaría prevenir la explotación de las poblaciones vulnerables y garantizaría una distribución equitativa de los beneficios a las comunidades que salvaguardan los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos. Además, debería expresarse en una forma lingüísticamente accesible, y sus directrices serían sensibles a las poblaciones vulnerables, como es el caso de los pueblos indígenas, particularmente el de las mujeres indígenas.

Con respecto al resultado específico 1.4 se esperaba que la Estrategia Nacional para la conservación y el uso sostenible de los recursos genéticos, incluidos los conocimientos tradicionales asociados, sea el marco de referencia de la acción del Estado mexicano en el mediano y largo plazos. Además, se esperaba adjuntarse al Proyecto de Ley, una propuesta de mecanismo federal de financiamiento de procesos de APB; así como un documento de análisis de viabilidad, que se ocupara de la condición que permitiera que cada mecanismo de financiación pueda tener un funcionamiento efectivo y apropiado.

En cuanto al resultado 2, se tenía previsto que el Proyecto condujera a construir mecanismos específicos y generar la capacidad institucional necesaria para proporcionar el debido acceso a los recursos genéticos en México. Esto se refiere al establecimiento de procedimientos sencillos y ágiles para poner en ejecución el marco jurídico e institucional ideado en el Resultado 1. Como parte esencial, se esperaba el desarrollo de capacidades y mecanismos para monitorear la utilización de los recursos genéticos en las diferentes etapas de aproximación a ellos: investigación, desarrollo, innovación, pre-comercialización y, o comercialización. Estos mecanismos debían incluir los procedimientos y la base regulatoria mínima para obtener inicialmente el CIP, negociar los TMC y establecer las bases para determinar la distribución de los beneficios.

Los logros graduales a obtener mediante la generación de los resultados específicos 2.1 y 2.2 se centran en la creación de capacidades institucionales, en particular: para aumentar la capacidad de los organismos nacionales nuevos y existentes con competencias para atender el proceso de APB

en al menos un 30% de los casos, sobre la base de la información recopilada a través de conocimientos, actitudes y prácticas (CAP); garantizar que el 80 % de las partes interesadas nacionales estén informadas sobre el marco reglamentario e institucional del proceso de APB mediante la realización de capacitación específica para al menos 100 representantes de las autoridades y organismos nacionales. Además, el Resultado 2 apoyaría el establecimiento del Centro de Información e Intercambio sobre Recursos Genéticos (GRIEC, por sus siglas en inglés) compilando una base de datos sobre recursos genéticos que incluiría colecciones ex situ de recursos genéticos de origen mexicano, así como proyectos de APB existentes y emergentes, usuarios y proveedores de recursos genéticos, y el establecimiento de un Centro Nacional de información sobre recursos genéticos (la "National ABS Clearing House", en inglés).

La capacitación y la creación de capacidades incluyen la elaboración de "manuales nacionales de buenas prácticas de conservación y uso sostenible de los recursos genéticos", incluidas directrices sencillas sobre los procedimientos aplicables. Los manuales tenían el propósito de facilitar la implementación del PN entre usuarios y proveedores. Para la implementación efectiva del PN, el proyecto apoyaría el fortalecimiento de las capacidades del centro de coordinación nacional (El Punto Focal Nacional para el PN en la SEMARNAT) y las autoridades nacionales (PROFEPA, CONANP, SADER, SE, IMPI, SRE, INPI, CONABIO) con competencia en la gestión de RG y el proceso de APB.

En cuanto al Resultado 3, los productos previstos del proyecto consistían en: fortalecer las capacidades de las comunidades indígenas y locales, sensibilizar a la sociedad civil y ayudar a crear conciencia social en la conservación de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales asociados, así como favorecer el acceso a la distribución de beneficios derivados de su utilización, teniendo en cuenta la doble función que pueden desempeñar los proveedores y usuarios de recursos genéticos. Esto implicaba concientizar a la sociedad civil y ser sensible a la importancia de la conservación y el uso sostenible de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos, involucrando a las personas de manera eficaz para que promuevan la conservación, el uso sostenible y el proceso de APB/ABS sobre esos recursos genéticos y conocimientos tradicionales.

Las actividades incrementales generadas como parte de los resultados específicos 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 y 3.5, incluyeron el desarrollo de materiales de comunicación, educación y sensibilización (por ejemplo, carteles, folletos, manuales, módulos de capacitación), producidos para informar a las partes interesadas, es decir, indígenas y comunidades locales, usuarios del sector público y privado, laboratorios farmacéuticos, laboratorios de cosméticos, empresas agroalimentarias, destiladores, herbolarios, proveedores, poblaciones locales y medios de comunicación, entre otro. Dichos materiales también debían ser utilizados para establecer una estrategia nacional de comunicación y sensibilización pública que permitan familiarizar a las partes interesadas con el proceso de APB, así como en la gestión de cadenas de valor y de los riesgos de la bio-prospección. Estos resultados incluyeron también elaborar un modelo para los acuerdos de APB como base para negociar una distribución justa y equitativa de los beneficios y la integración de un catálogo de Conocimientos Tradicionales asociados con RG. El proyecto también buscaba crear capacidades nacionales en los proveedores de recursos genéticos en su papel de también usuarios de los recursos, alentándolos a compartir los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales dentro de sus propias comunidades.

Para lograr esos resultados, el proyecto se apoyaría en las siguientes acciones:

- a) Un diagnóstico que considere a los 68 grupos indígenas reconocidos en el país y a las comunidades locales en condición similar; esto para identificar a aquellas comunidades indígenas y locales que quieran participar en el proceso, y que estén dispuestas, a desarrollar sus PCBs como herramienta para facilitar el proceso de APB. Es decir, que el diagnóstico abarca a personas que poseen recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados, y que son sujetos a ser considerados en el ámbito de protección del PN.

- b) Encuestas de evaluación sobre conocimientos, actitudes y prácticas (CAP) en las comunidades indígenas y locales, como medio para identificar el conocimiento y conciencia que posean sobre las cuestiones relativas al proceso de APB y a la protección de sus conocimientos tradicionales.
- c) Generar mecanismos de intercambio de información que garanticen el ejercicio del derecho a la Consulta y a los procesos de Consentimiento Informado Previo, por parte de los pueblos indígenas y locales.
- d) Desarrollar protocolos bioculturales comunitarios bioculturales para la protección de los conocimientos tradicionales asociados con los RG.
- e) Promover la difusión y adopción de directrices para la protección de los conocimientos tradicionales asociados con los recursos genéticos teniendo en cuenta las conclusiones de la "Consulta sobre mecanismos para proteger los conocimientos tradicionales, las expresiones culturales, y los recursos biológicos y genéticos de los pueblos indígenas" (Producida por la CDI, ahora INPI, previamente a la fase preparatoria de la propuesta para solicitar el aporte del GEF), entre otros documentos complementarios, generados por los organismos gubernamentales competentes y comunidades indígenas y locales.
- f) Identificar la situación actual de la biodiversidad en las comunidades indígenas y locales.
- g) Diseñar programas diferenciados de sensibilización y concientización en concordancia con el estado de la biodiversidad en todos los territorios en los que ésta tenga relevancia cultural y lingüística.
- h) Diseñar propuestas de protección de derechos comunitarios.

Se esperaba que todos los elementos y productos indicados en los párrafos anteriores, sean integrados bajo la forma de:

- a) Un Catálogo de Conocimientos Tradicionales generado a partir de metodologías participativas con las comunidades indígenas y locales. Como se indica en el PRODOC, ya existe información y registros parciales para 35 grupos indígenas en una base de datos académica⁹, se espera construir un catálogo oficial (gubernamental) al respecto, idealmente con 68 registros¹⁰. Una vez introducidos los registros (expedientes), el catálogo estaría sujeto al marco jurídico e institucional del proceso de APB establecido en el Resultado 1, garantizando así la protección de recursos contra la explotación indiscriminada. El proyecto promovía la idea de que, si los conocimientos tradicionales estaban registrados, se podían proteger (es decir, sin un registro de los mismos, no hay recurso legal para su defensa). La información esta resguardada por instancias como INPI, por lo que se requiere la gestión del Punto Focal Nacional para accederlos y procesarlos en el Catálogo.
- b) El desarrollo e implementación de un Programa de Sensibilización y Concientización sobre la Importancia de la Conservación y el Uso Sostenible de los Recursos Genéticos y los Conocimientos Tradicionales Asociados; este programa incluía la preparación de material de capacitación y difusión (folletos, trípticos, manuales, carteles, etc.) sobre la importancia de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y los conocimientos tradicionales asociados, respecto a los objetivos y el alcance del PN.

Para finalizar, a través de este, el Resultado 3, el proyecto fortalecería el marco administrativo de APB propuesto como parte del Resultado 1; esto en cumplimiento de los artículos 7 y 12 del PN (Sobre los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos) y mediante la inclusión de: i) la elaboración de protocolos comunitarios bioculturales referidos a la regulación del acceso a los conocimientos tradicionales asociados a los RG; II) requisitos mínimos para las condiciones mutuamente acordadas que aseguren la distribución justa y equitativa de los beneficios; y III)

⁹ La UNAM desarrolló un índice de CT: Flora Indígena Medicinal de México, la cual es parte de una base de datos en la Biblioteca Digital de Medicina Tradicional Mexicana: <http://www.medicinatradicionalmexicana.unam.mx/flora/index.php>.

¹⁰ Un registro por Pueblo Indígena según E. Boege (2009). OP. Cit..

cláusulas tipo contractuales para la distribución de beneficios derivados de la utilización de los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos.

3. Hallazgos

3.1. Formulación y diseño del proyecto

Análisis del Diseño y Marco de resultados (lógica / estrategia del proyecto; indicadores)

El objetivo principal del proyecto es mejorar de manera participativa y eficazmente las capacidades de las autoridades nacionales y el marco legal y administrativo relativo a los recursos genéticos, el conocimiento tradicional asociado y la distribución de beneficios, de acuerdo con las condiciones institucionales para la implementación del Protocolo de Nagoya sobre el Acceso a los recursos genéticos y la Participación justa y equitativa en los Beneficios que se deriven de su utilización del convenio Sobre la Diversidad Biológica.

La propuesta de cambio del proyecto responde a la implementación del Protocolo de Nagoya como oportunidad para integrar un marco reglamentario que, al incluirlo junto con los demás tratados firmados por México, integrará y armonizará leyes y reglamentos nacionales, cubriendo los vacíos existentes referidos a la gobernanza y proyección adecuada de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos, permitiendo con ello la distribución equitativa de beneficios.

Tanto el objetivo principal del Proyecto como su meta final de desarrollo deben alcanzarse mediante tres resultados:

1. Reformar o ajustar el marco legal y establecer medidas de políticas públicas o administrativas que regulen el acceso, la utilización de los RG y el conocimiento tradicional asociado, derivado de una distribución justa y equitativa de los beneficios.

El problema es que, no obstante que en el diseño del proyecto se maneja como un riesgo, no se anticipó adecuadamente la complejidad de la tarea de intervenir en lo que significa reformar el marco legal. Este proceso que involucra múltiples actores y que compite con muchas necesidades e intereses necesarios y urgentes por legislar significa un tiempo que supera en la mayoría de los países los tres años estimados del proyecto. A la lentitud natural de los procesos legislativos, se le suma que el proyecto se desarrolla a fines de un período presidencial y es retomado en otra administración con una visión diferente respecto al acceso a recursos genéticos. A ello se agrega que el confinamiento al que obligó la pandemia del SARS-Cov2, limitó la posibilidad de avanzar en este resultado.

El diseño de consistencia¹¹ del Resultado 1 también revela que tuvo algunas deficiencias en su consistencia: Consistencia con el Objetivo 90%, Consistencia con sus resultados específicos 75% y en su evaluación SMART arroja una expectativa potencial de cumplimiento de un 83,3% en situación óptima de gestión.

2. El fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales en la materia.

Para atender esta necesidad se capacitó a más de 650 oficiales del Gobierno Federal y las Cámaras de diputados y senadores, y ahora se impulsará un curso abierto en línea que puede significar un reimpulso de la promoción de Acceso y participación justa y equitativa de los beneficios (APB/ABS) con la visión de la actual administración.

¹¹ Ver anexo 8 puntos b), c) y d) y el punto siguiente Resultados del Análisis lógico de la estructura de Objetivos-Resultados-Indicadores-Metas.

Sin embargo, el personal de gobierno y del parlamento ha cambiado y se requiere más esfuerzos de sensibilización y capacitación a los funcionarios.

Aunque se ha mantenido, no sin intermitencias, un grupo intersecretarial para discutir, definir y establecer funciones y posiciones del estado mexicano (a través de las instituciones correspondientes) con respecto al proceso de APB han sido insuficientes los esfuerzos para lograr la coordinación interinstitucional en la medida en que se demanda.

El diseño de consistencia¹² del Resultado 2 también revela que tuvo algunas deficiencias en su consistencia: Consistencia con el Objetivo 82%, Consistencia con sus resultados específicos 83,3% y en su evaluación SMART arroja una expectativa potencial de cumplimiento de un 86% en situación óptima de gestión.

3. Proteger el conocimiento tradicional y mejorar las capacidades de las comunidades indígenas y locales y otros participantes para generar conciencia social sobre la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados, así como la participación de beneficios resultado de su acceso y utilización.

Los PCB son satisfactorios para las comunidades, pero se ve necesario acompañamiento para su plena socialización y utilización. Son considerados un buen ejemplo en ámbitos internacionales. No se elaboró el catálogo de conocimientos tradicionales por considerar las autoridades que se requiere de una discusión más profunda al respecto de la naturaleza, propósitos y utilidad de un catálogo de estas características.

A pesar de no lograrse el Catálogo de CT, se estima que el trabajo de los PCB es muy valioso (y mejorable como plantea la actual administración) en especial por la alta valoración de las mismas comunidades y puede significar el inicio de un proceso de fortalecimiento de las mismas comunidades y el desarrollo de un instrumento replicable y adaptable a las características de cada comunidad.

El diseño de consistencia¹³ del Resultado 3 también revela que tuvo algunas deficiencias en su consistencia: Consistencia con el Objetivo 78,3%, Consistencia con sus resultados específicos 75% y en su evaluación SMART arroja una expectativa potencial de cumplimiento de un 86,6% en situación óptima de gestión.

El Proyecto se diseñó bajo el Desenlace MANUD¹⁴ No. 6: Las tres ramas de Gobierno, el sector privado, la academia y la sociedad civil habrán mejorado su capacidad de controlar la degradación ambiental y utilizar recursos naturales sustentable y equitativamente al integrar la sustentabilidad ambiental, el desarrollo con bajas emisiones y la economía verde al proceso legislativo, la planeación y la toma de decisiones. Respondía también a las prioridades establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y al Documento del Programa para México 2014-2018 de PNUD (CPD). Actualmente es consistente con el CPD Extensión 2019 y CPD Extensión 2020 de PNUD. El proyecto también es consistente con la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, contribuyendo principalmente al ODS 10, 11, 13 y 15.

¹² Ver anexo 8 puntos b), c) y d) y el punto siguiente Resultados del Análisis lógico de la estructura de Objetivos-Resultados-Indicadores-Metas.

¹³ Ver anexo 8 puntos b), c) y d) y el punto siguiente Resultados del Análisis lógico de la estructura de Objetivos-Resultados-Indicadores-Metas.

¹⁴ Se diseñó en forma consistente con el Marco de la Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo, MANUD 2010 – 2014 pero también es perfectamente consistente con el MANUD 2014-2019.

Resultados del análisis lógico de estructura de Objetivos-Resultados-Indicadores-Metas¹⁵

El análisis del marco de resultados del proyecto, buscó dar respuesta a un análisis de gestión basada en resultado (GBR) considerando el Marco de Resultado Original, valiéndose de los siguientes instrumentos cualitativos:

a) Matriz de Evaluación SMART del Objetivo

Al realizar el análisis SMART del Objetivo con sus indicadores y metas encontramos que el objetivo tiene definido 3 indicadores con sus respectivas metas. El Objetivo está claramente definido, los indicadores cumplen en un alto porcentaje los criterios SMART y las metas fueron bien definidas. La meta 1 solamente presenta problemas por lo difícil que significa realizar cambios a nivel de la legislación en un corto período de tiempo y lo complejo que es ponerse una meta que es de orden político. Sin embargo, se estima que este cruce de consistencia en su definición fue una buena guía para el esfuerzo de las acciones del Proyecto.

La definición de indicadores y de metas para el Objetivo responde en gran medida a los estándares SMART, tal como se puede observar en el anexo 8 parte a), en el cual se estima una consistencia y por tanto el logro potencial de un 87%, lo que es muy bueno.

b) Matriz de Consistencia entre el Objetivo y sus Resultados¹⁶

La evaluación de Consistencia nos permite medir en qué grado se puede satisfacer el objetivo propuesto, si los Resultados se logran. En este caso las mediciones son de Grado de pertinencia, satisfacción del Objetivo y densidad. Esto permite obtener un análisis técnico conjunto. La puntuación es de 1 punto por cada variable medida, lo que da un máximo potencial de 3 por cada variable medida al existir tres resultados. En este caso la calificación total obtenida es de 7,5 (de un máximo de 9), es decir dada la definición de los resultados, en el mejor de los casos se lograría alcanzar un 83% de éxito.

Al realizar el análisis de Consistencia entre el Objetivo y los Resultados se detecta que un alto nivel de pertinencia (96,6%), sin embargo, el logro pleno de los componentes sólo permitiría satisfacer (cumplir) el 83% del objetivo. Esto sucede debido a que los resultados 2 y 3 contienen en su redacción elementos muy generales y el resultado 1 es más concreto y explícito. Por otra parte, en la medición de densidad se detecta la mayor debilidad de los 3 resultados por cuanto incluyen conceptos imprecisos y que no es claro el nivel de calidad con el cual se podrían satisfacer.

La medición de probabilidad de éxito del proyecto entregada por la Consistencia de Resultados sería finalmente de un 83%, lo que nos señala que existen algunas inconsistencias de diseño que juegan en contra de la eficacia y eficiencia de la gestión del proyecto.

La evaluación conjunta de la expresión superior de la Matriz de Objetivos, vale decir de la evaluación SMART del Objetivo y la Evaluación de Consistencia entre el objetivo y sus resultados se consideran como condición necesaria para el logro de la propuesta de cambio.

Para el cálculo de la evaluación conjunta del nivel superior de la matriz de objetivos, es decir la Probabilidad de Éxito del Proyecto del diseño original señalado en el PRODOC, dada la evaluación Smart de los indicadores del Objetivo y la consistencia entre Objetivo y Resultado, se consideran

¹⁵ Ver detalle cálculo, criterios y cuadro de análisis en el Anexo 8: Evaluación SMART y de Consistencia entre Objetivo-Resultado-Productos-Indicadores-Metas del Proyecto GEF ABS.

¹⁶ Ver Anexo 8 parte b).

ambas como condición necesaria para el logro de los objetivos, por lo que cualitativamente se estimó con una ponderación igual (50% cada una). Esto significa matemáticamente multiplicar el porcentaje de éxito posible de las dos evaluaciones: $0,87*0,5 + 0,83*0,5 = 0,85$.

Es decir, la probabilidad de éxito del Proyecto midiendo el resultado de consistencia a nivel de objetivo y sus resultados esperados (evaluaciones a) y b)), nos entrega una probabilidad de logro del 85% del Objetivo dado el diseño del PRODOC¹⁷.

c) Matriz de Consistencia entre Resultados y sus Resultados Específicos¹⁸

En el caso del Resultado 1, hay 4 resultados específicos. Los cuatro resultados específicos son necesarios y pertinentes para el logro del Resultado 1 aportan a la mejora de las condiciones requeridas en el Resultado 1 de reforma o ajuste del marco legal y establecimiento de políticas públicas o administrativas buscadas por el proyecto. En la variable Satisfacción del Resultado 1, los 4 Resultados específicos permiten desarrollar medidas habilitantes de política y regulación pero no aseguran la reforma o ajuste del marco legal y tampoco las medidas de política públicas o administrativas que regulen el acceso, la utilización de los recursos genéticos y el conocimiento tradicional asociado derivando en una distribución justa y equitativa de los beneficios de su utilización. En la variable Densidad, cada uno de los resultados específicos contiene una descripción explícita y específica sin embargo no es claro el nivel de calidad esperada en cada uno de ellos, constituyendo lo más débil de la consistencia para el resultado 1. Se logra una puntuación de 2.25 puntos de un máximo de 3 puntos, lo que en definitiva nos entrega una valoración de consistencia entre el Resultado 1 y sus 4 Resultados específicos de un 75%.

En el Resultado 2, su redacción y lo que se pretende lograr es más concreto y solo se ven problemas menores en pertinencia y satisfacción del Resultado, tal como se señala en el Anexo 8 c). Se logra una puntuación de 2.5 puntos de un máximo de 3 puntos, lo que en definitiva nos entrega una valoración de consistencia entre el Resultado 2 y sus 2 Resultados específicos de un 83.3%. Considerados los 3 Resultados con igual peso relativo, es decir igual importancia, se logra determinar entonces que la consistencia entre los Resultados y sus Resultados Específicos en forma global es de un 77,8%.

d) Matriz de Evaluación SMART de Indicadores y Metas respecto a Resultados

Esta evaluación SMART nos determina si los Indicadores y las Metas de los Productos definidos por el Proyecto tienen como características el ser a) Específicos, b) Medibles, c) Alcanzables, d) Realistas y e) Posibles de lograr en el Tiempo. El resultado por cada característica para cada producto es diferente y se puede ver en el anexo 8 d).

Las características en que se logran los mejores valores para el Resultado 1 son a) Específico y b) medibles, ambas con un 100% de posibilidades de logro. Las características de c) alcanzable un 91.7, d) Realista un 71.7% y e) Tiempo logra tan sólo un 53.3%. El promedio para el Resultado 1 es de un 83.3%.

En el caso del Resultado 2, también tenemos muy buena calificación para las características: a) Específico y b) medibles, ambas con un 100% de posibilidades de logro. Las características de c) Alcanzable y d) Realista logran un 80% y e) Tiempo logra un 70%. El promedio para el Resultado 2 es de un 86%.

¹⁷ Ver final del anexo 8 b).

¹⁸ Ver anexo 8 c).

En el caso del Resultado 3, también tenemos muy buena calificación para las características: a) Específico y c) alcanzables, ambas con un 100% de posibilidades de logro. Las características de b) Medible y Tiempo alcanzan un 83.3% y 66% la más baja que se considera la variable Realista para el logro de las metas. El promedio para el Resultado 3 es de un 86.6%, es decir el mejor de todos.

La valoración global de la evaluación de consistencia entre los Resultados y sus Resultados Específicos (análisis 8 c) y Smart de los indicadores y metas de los Resultados (Análisis 8 c) se calcula considerando el peso de recursos financieros del presupuesto destinado al logro de cada resultado. El peso relativo en el presupuesto dado por las transferencias directas (sin el costo administrativo) del aporte GEF es el siguiente: Resultado 1 un 24%, Resultado 2 un 46% y Resultado 3 un 30%. Esto significa matemáticamente multiplicar el porcentaje de éxito posible de la consistencia de los 3 resultados con los resultados obtenidos para cada una sería: $0,83*0,24 + 0,86*0,46 + 0,86*0,3 = 0,85$.

Al cruzar Probabilidad de Éxito del Proyecto dados en a) y b) con los de c) y d) obtendremos el resultado global de la consistencia a nivel de resultados. La consistencia integral asume que ambos niveles de mediciones son requisitos para el logro de los Resultados por lo que se ponderan en la misma forma (igual peso relativo) Esto significa matemáticamente sumar la multiplicación del porcentaje de éxito posible de c) y el de d) por 50% obteniéndose: $0,78*0,5 + 0,85*0,5 = 0,815$.

Por lo tanto, la probabilidad potencial máxima de éxito alcanzable del proyecto dado el diseño del PRODOC era de un 82%

Supuestos y Riesgos

Tabla supuestos y riesgos explícitos señalados en el PRODOC

Objetivo/Resultados	Supuestos y riesgos
<p>OBJETIVO: Mejorar en México, de manera participativa, las capacidades de las autoridades nacionales (SRE, SEMARNAT, SAGARPA, CDI, SE), así como el marco legal e institucional en relación a los recursos genéticos, los conocimientos tradicionales asociados y la distribución de beneficios según las condiciones institucionales para la implementación del Protocolo sobre el acceso a los recursos genéticos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización del Convenio sobre la diversidad biológica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de coordinación entre interesados relevantes no generados • Fondos insuficientes para continuar con el acceso necesario a regulaciones de RG después del final del proyecto • Agencias gubernamentales y comunidades indígenas/locales sin disposición para compartir información y datos
<p>Resultado 1: Ajustar el marco legal y establecer medidas de política pública que regulen la utilización del acceso a los RG y los CT asociados derivados de la distribución justa y equitativa de los beneficios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agencias gubernamentales sin disposición a compartir información y datos • Voluntad política para apoyar la Ley • Baja participación y retención • Fondos insuficientes para continuar con el acceso necesario a regulaciones de RG después del final del proyecto • Conflictos de interés y diferentes prioridades de los interesados • Voluntad política para apoyar la Política
<p>Resultado 2: Fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Baja participación y retención • Fondos insuficientes para continuar con el acceso necesario a regulaciones de RG después del final del proyecto

	<ul style="list-style-type: none"> • No se han generado mecanismos de coordinación entre los interesados relevantes • Baja participación y retención • Baja participación y retención, interés en brindar/utilizar la retroalimentación • Agencias gubernamentales sin disposición a compartir información y datos • No se han generado mecanismos de coordinación entre interesados relevantes • La Unidad de APB no se ha establecido con los recursos y capacidad adecuados
<p>Resultado 3: Proteger los conocimientos tradicionales y mejorar las capacidades de las comunidades indígenas y locales y otras partes interesadas para generar conciencia social sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados, así como la distribución de beneficios derivados de su acceso y utilización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Biopiratería • Comunidades indígenas y locales sin disposición a incluir CT en el catálogo • Conflictos de interés y diferentes prioridades de los interesados • Los interesados identificados no participan en las actividades del Proyecto

Fuente: PRODOC

Los supuestos considerados en el diseño del proyecto fueron correctos, excepto que se requería una mayor consideración sobre lo que significa efectivamente ajustar el marco legal, que no es solamente contar con voluntad política, sino que los tiempos legislativos son extensos. Por su parte, lograr contar con voluntad política implica un trabajo significativo de sensibilización, promoción de acuerdos e ingeniería política que se apoya en cursos y formación, pero requiere de una labor que supera la sola información y capacitación. El fortalecimiento de las capacidades institucionales a su vez implica promover una práctica diferente y esto significa también promover cambios en las culturas organizacionales que no se señalaron explícitamente como riesgos. La implementación del Proyecto también demostró que era necesario fortalecer la transición del cambio de administración y no solamente esperar que las nuevas autoridades comprendieran y asumieran el Proyecto tal como fue definido originalmente. El cambio de visión producto de un cambio de administración no fue previsto y tal vez era muy difícil de suponer, sin embargo, no se ha aprovechado esta nueva visión para potenciar el proyecto, sino que ha habido un entrapamiento de las actividades. Creemos que la Evaluación de Medio Término debió haber puesto más atención en este asunto y declararlo un problema de mayor importancia para que no se hubiese afectado el logro de los productos o se hubiese reformulado algunas metas e indicadores.

Lecciones de otros proyectos relevantes incorporadas al diseño del proyecto

Durante el diseño del proyecto y posteriormente en su implementación se tomó en consideración fundamentalmente al proyecto GIZ/CONABIO destacándose los siguientes aspectos:

- El análisis del Marco jurídico nacional para el APB realizado por el Proyecto GIZ/CONABIO debía ser una contribución que inclusive permitiría constituirse en aportes de contrapartida para el proyecto; sin embargo, el Proyecto GEF ABS inició su ejecución efectivamente cuando el Proyecto GIZ/CONABIO ya había concluido.
- En el trabajo referido al componente 1 en relación al ajuste del Marco legal y el establecimiento de política pública que regulen la utilización del acceso a los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, se tomaron en cuenta las conclusiones y recomendaciones del Proyecto GIZ/CONABIO, especialmente para el trabajo y discusión del Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI).

- También el mismo Proyecto generó una serie de experiencias piloto de campo a lo largo del país y una serie de materiales y publicaciones en el tema de APB que se tomaron en consideración para los Productos 2 y 3.

Socios y partes interesadas involucrados en la ejecución

La existencia previa de un Grupo de Trabajo Interinstitucional, representó la oportunidad de tener una plataforma de análisis, discusión y deliberación sobre APB/ABS y cómo implementar el Protocolo de Nagoya (PN), en un contexto de altas expectativas, pero, relativa hostilidad hacia este instrumento, después de la fallida adopción de una ley general de biodiversidad que dejó a sectores académicos, gubernamentales, de la sociedad civil y de la iniciativa privada confrontados por posiciones antagónicas. Paralelamente, varias dependencias participantes en el GTI han sido integrantes del Comité Directivo del Proyecto (CDP) lo que les permitió un conocimiento cercano del Proyecto, sus apuestas y sus desafíos. Con el cambio de administración, el GTI dejó de sesionar, pero retomó sus actividades el 5 de febrero de este año. En la anterior administración el GTI generó una propuesta de reglamento, para atender las solicitudes de acceso a recursos genéticos, que no se adoptó, pero que es sin duda un insumo que podrá servir como base para definir una versión acorde con la visión del actual gobierno.

Por otra parte, las diversas consultorías concitaron el involucramiento de expertas y expertos con conocimientos diversos y vínculos con los diferentes actores y partes interesadas pertinentes lo que permitió crear una vasta comunidad de aprendizaje que tuvo en el taller de arranque del Proyecto un muy valioso punto de partida. Posteriormente, en ejercicios para compartir enfoques y metodologías se pudo desarrollar una masa crítica bastante cohesionada y aunque no sin diferencias de visiones, sí compartiendo aspectos metodológicos que llevaron a dotar de cierta coherencia a los diferentes ejercicios.

Finalmente, las comunidades indígenas y locales que participaron mediante la elaboración de sus Protocolos Comunitarios Bioculturales fueron parte de la reflexión colectiva sobre cómo implementar el protocolo de Nagoya en el país, algunas de ellas después de una participación muy activa en la COP-13 del CBD, la octava COP-MOP del Protocolo de Cartagena (COP-MOP 8) y la segunda COP-MOP del Protocolo de Nagoya (COP-MOP 2), en 2016, en Cancún. El éxito en la elaboración de sus PCB llevó a algunas de ellas a participar en la COP-14, la novena COP-MOP del Protocolo de Cartagena (COP-MOP 9) y la tercera COP-MOP del Protocolo de Nagoya (COP-MOP 3), en Egipto en 2018, en donde presentaron sus protocolos, lo que colocó al país como un modelo en la generación de este tipo de instrumentos.

Es preciso mencionar que el PRODOC parte del supuesto de que, como forma de **cooperación Sur-Sur**, el proyecto se basaría en la experiencia, los resultados, las recomendaciones y las lecciones aprendidas del "Proyecto de Gobernanza de la Biodiversidad. Participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven del uso y manejo de la diversidad biológica", un proyecto con financiamiento de 6 millones de euros aportados por el Ministerio Federal de Economía, Desarrollo y Cooperación de Alemania (el BMZ) e implementado por la Agencia de Cooperación Internacionales alemana (la GIZ), a través de un Proyecto ejecutado por la CONABIO como contraparte nacional. El "Proyecto GIZ/CONABIO" fue una iniciativa de 5 años que comenzó en 2013 con el objetivo de apoyar los esfuerzos de México en el campo de la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso y la gestión de la diversidad biológica.

Se suponía que las experiencias y los resultados del "Proyecto GIZ/CONABIO" proporcionarían una base para el "Proyecto GEF ABS" al haber aportado los resultados de experiencias piloto de trabajo de campo en todo el país, así como la elaboración y publicación de una colección de materiales en

el tema, de utilidad para los dos proyectos. Se suponía también que dicho antecedente facilitaría la ejecución y resultados específicos del Proyecto y coadyuvaría a la formulación y propuesta de marcos y mecanismos jurídicos y administrativos para el proceso de APB/ABS.

La postergación en el inicio de la ejecución del Proyecto impidió la complementariedad esperada entre ambos. Uno empezó prácticamente cuando el otro estaba terminando, y no existe evidencia robusta de que, salvo contribuciones muy puntuales, efectivamente se haya dado la sinergia esperada o que insumos generados por el primero fueran relevantes para el segundo. Por esta razón, en la práctica no pueden encontrarse elementos de continuidad ni complementariedades significativas entre ambos proyectos. Sin menoscabo de que el primero abonó el terreno para una mayor disposición a conocer, comprender y debatir sobre la implementación del PN en el país.

Enfoque de reproducción

El diseño consideró un enfoque de reproducción apropiado a las características de cada uno de los tres grandes resultados:

- El Resultado 1 al afectar el marco jurídico contemplaba la generación del entorno legal para que se pudiera implementar el Protocolo de Nagoya y de esta forma se pudieran impulsar los cambios en la institucionalidad pública y promover la reproducción y la toma de conciencia en la comunidad nacional a todos los niveles (federal, regional y local).
- El Resultado 2 al promover la mejora de capacidades en los líderes técnicos y políticos, sin lugar a dudas provocaría las condiciones para ser implementado operativamente en la institucionalidad pública expresada en diversas dependencias gubernamentales y abonaría a la claridad para adecuar y crear mecanismos concretos para que se puedan hacer efectivos proyectos de APB, existentes y emergentes, con acuerdos justos de reparto de beneficios entre los usuarios y proveedores de recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados.
- El Resultado 3 tenía como base de actividades incrementales el desarrollo de materiales de comunicación y sensibilización y conciencia pública, el establecimiento de una campaña de comunicación a todos los sectores involucrados y la creación de un modelo en las comunidades, de Protocolos Comunitarios Bioculturales (PCB) que expresen las condiciones desde las comunidades para la negociación de repartición de beneficios de manera justa y equitativa, y un catálogo de Conocimientos Tradicionales asociados con los Recursos Genéticos.

En todos los Resultados han existido avances tal como se puede observar en los resultados más adelante, los cuales pueden constituirse en una interesante base para la multiplicación de las acciones enfocadas al objetivo y la sostenibilidad de las acciones del Proyecto.

Ventaja comparativa del PNUD

El PNUD apoyó al Comité Directivo del Proyecto mediante la realización de funciones de apoyo técnico, redes y facilitación de la supervisión en forma objetiva e independiente del proyecto. Asimismo, habilitó, orientó y retroalimentó al equipo de la Unidad de Coordinación del Proyecto con todo el bagaje de experiencias y buenas prácticas que ha adquirido como Agencia Implementadora en varios proyectos GEF. Además, la misma agencia implementó el proyecto regional y global.

Vínculos entre el proyecto y otras intervenciones

Diversos proyectos financiados por el GEF en los que el PNUD funge como Agencia Implementadora han tenido una estrecha relación mediante intercambio de experiencias y extracción de lecciones. Esto significa que el Proyecto ha trabajado en estrecha colaboración con una serie de iniciativas conexas, que comprenden: a) Fortalecimiento de la eficacia de la gestión y la resiliencia de las áreas protegidas para salvaguardar la biodiversidad amenazada por el cambio climático; b) Mejorar las capacidades nacionales para gestionar la presencia de Especies Exóticas Invasoras mediante la aplicación de una Estrategia Nacional sobre este tema. c) Fortalecer la gestión del sistema de Áreas Naturales Protegidas para conservar mejor las especies amenazadas y sus hábitats; y d) Transformar la gestión de los bosques bajos producción comunitaria ricos en biodiversidad mediante el fortalecimiento de capacidades nacionales para la generación de instrumentos basados en el mercado.

Asimismo, se trabajó coordinadamente con el Proyecto Global de ABS que está ejecutando PNUD. En materia de cooperación concreta en 2019 se capacitó a los países de la región de América Latina y el Caribe que forman parte del Proyecto Global de ABS en materia de Protocolos Comunitarios Bioculturales y estudios KAP; planificación de proyecto nacional y POA, y se colaboró en el desarrollo de la plataforma de intercambio de ABS de PNUD asimismo, con la comunidad de Capulálpam de Mendez. Oaxaca -que generó su PCB-, en conjunto con Natural Justice y la Iniciativa Global de ABS de GIZ, se llevó a cabo una capacitación entre comunidades de México y comunidades de Senegal en África. También se participó con la Iniciativa Ecuatorial de UNDP, el CDB y el proyecto de Participación Ciudadana, en la elaboración de la plataforma Ayni.

Arreglos de gestión

El proyecto se ejecuta de acuerdo a la modalidad de implementación nacional (NIM) del PNUD, según el acuerdo de asistencia básica estándar entre el PNUD y el Gobierno del MÉXICO, y es ejecutado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT¹⁹ que actúa como Organismo Ejecutor u Asociado en la Implementación, además es hogar del punto focal técnico de GEF. El Asociado en la Implementación es el responsable principal de la planificación y gestión general de las actividades del Proyecto, la presentación de informes, contabilidad, monitoreo y evaluación, la supervisión de otras partes responsables de la implementación y auditoría del uso de los recursos del Proyecto.

PNUD tiene el papel de Agencia Implementadora²⁰, teniendo la responsabilidad de cuidar la implementación de todo el proyecto ante el GEF.

¹⁹ Las Responsabilidades del Organismo Ejecutor son: a) Liderar la ejecución del proyecto con el apoyo de la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP); b) Participar conjuntamente con el PNUD, en la selección de la Coordinación del Proyecto; c) Designar un representante para que actúe como enlace permanente entre el PNUD, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Coordinador de Proyectos, y que participe en las reuniones del Comité Directivo del Proyecto, y otros órganos, según sea necesario, para asegurar que las aportaciones necesarias estén oportunamente disponibles para la ejecución del proyecto; d) Supervisar el plan de trabajo del proyecto y sus avances; e) Coordinar las actividades de todos los demás socios del proyecto, y proporcionar supervisión técnica general de los programas y resultados de los contratistas de proyectos y consultores a corto plazo (con el apoyo de la UCP); f) Aprobar los Términos de Referencia de las actividades del personal técnico y de las consultorías para la ejecución del proyecto; g) Proporcionar el nombre y describir las funciones de la persona o personas autorizadas para tratar con el PNUD los asuntos que atañen al proyecto; h) Participar en el proceso de selección de los consultores y aprobar todas las solicitudes de contratación y de pago; i) Demostrar la capacidad técnica para desarrollar el proyecto; j) Proporcionar el nombre y describir las funciones de la persona o personas autorizadas para firmar las asignaciones del presupuesto del proyecto y/o las revisiones sustantivas del propio proyecto.

²⁰ Las principales responsabilidades del PNUD como Agencia Implementadora, son: a) Designar a un oficial de programas encargado de proporcionar asesoramiento sustantivo y operativo y de dar seguimiento a las actividades y apoyar el desarrollo del proyecto; b) Asesorar la toma de decisiones de gestión del proyecto en, así como garantizar su control de

Como Proyecto GEF se define como un Proyecto Ordinario (FSP) solamente por un período de tres años²¹, dado el fundamento de continuidad del Proyecto GIZ/CONABIO expresado en el PRODOC.

La ejecución del proyecto se lleva a cabo bajo la orientación general de un Comité Directivo del Proyecto (CDP), el cual se encarga de tomar decisiones de gestión del proyecto por consenso, especialmente sobre los planes operativos, los informes anuales y los presupuestos del Proyecto. El CDP está co-presidido por la SEMARNAT y el PNUD y debe reunirse al menos tres veces al año para examinar el avance de los proyectos y aprobar los siguientes planes de trabajo y los presupuestos correspondientes. Otros miembros del CDP son los representantes de otras partes interesadas según se considere apropiado y necesario (la membresía del CDP fue revisada y recomendada para su aprobación en el Taller de Inicio del proyecto). Según se consideró necesario, se invitó a coordinadores de otros Proyectos financiados por el FMAM a participar en las sesiones para garantizar la coordinación adecuada de los proyectos y la inter-fertilización cruzada de experiencias.

El CDP se encarga de la supervisión general del proyecto, proporcionando orientación estratégica para su ejecución, velando por que a esto se proceda de conformidad con un marco coordinado de políticas y programas gubernamentales, y de conformidad con estrategias y objetivos establecidos en el Documento base de Proyecto (PRODOC). El CDP también aprueba y supervisa la contratación y el trabajo del personal en el marco de la Unidad de Coordinación de Proyectos. A fin de garantizar la óptima rendición de cuentas por parte del PNUD, las decisiones del CDP deben tomarse de conformidad con las normas que garanticen el desarrollo con los resultados esperados, la rentabilidad del uso de los recursos, la equidad, la integridad y la transparencia.

El Director Nacional del Proyecto o Punto Focal Nacional (PFN), es un miembro superior del personal de SEMARNAT, nombrado por la misma institución. El PFN es responsable de la supervisión del Proyecto y es quién asume la responsabilidad general y la rendición de cuentas de su ejecución.

La gestión y coordinación diarias del proyecto se encuentran bajo la supervisión de la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP), ubicada en las instalaciones de la SEMARNAT. La UCP es responsable de la gestión general del proyecto (por ejemplo, la preparación del PTA y los informes técnicos y financieros que se presentarán al CDP), asegurando que los avances, en relación con los objetivos y los hitos clave del proyecto se logren según lo previsto. La UCP informa al Director del Programa de Desarrollo Sostenible del PNUD y a la PFN de la SEMARNAT y procura la coordinación institucional entre las varias instituciones y organizaciones asociadas al proyecto, en contacto directo con el PFN. La UCP de este proyecto está compuesta por un Coordinador del Proyecto, una Administradora del Proyecto, una Especialista en Recursos Genéticos y un Asistente Administrativo.

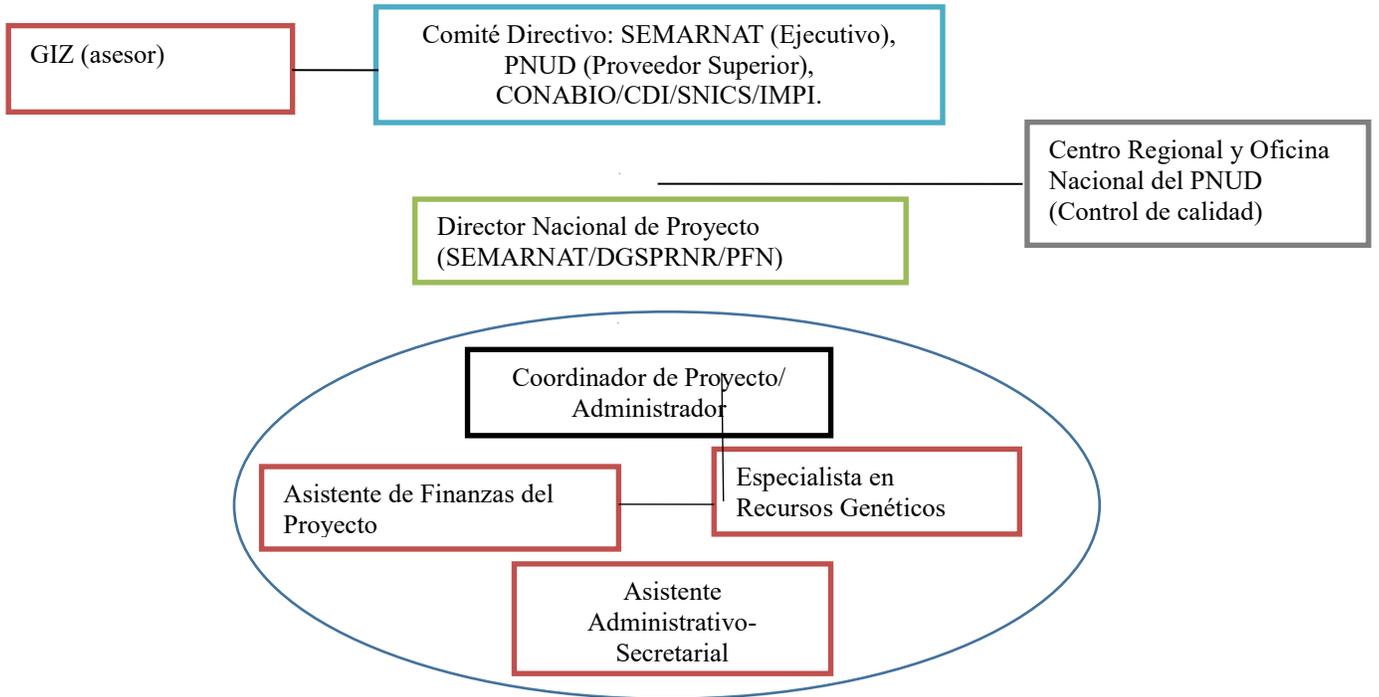
El Coordinador del Proyecto ha sido contratado por el PNUD y es responsable, bajo la supervisión del PFN, de la integración general de las actividades y del seguimiento de los estudios, investigaciones y actividades técnicas del proyecto. Colabora en la supervisión de la ejecución del

calidad; c) Formar parte del Comité Directivo del Proyecto y de otros Comités o Grupos considerados como parte de la estructura del proyecto; d) Administrar los recursos financieros acordados en el presupuesto/plan de trabajo y aprobados por la CDP; supervisar los gastos financieros con respecto a los presupuestos/planes de trabajo de los proyectos; y supervisar la provisión de auditorías financieras del proyecto; e) Supervisar el reclutamiento y contratación del personal del proyecto; la selección y contratación de contratistas y consultores del proyecto, y el nombramiento de auditores y evaluadores independientes; f) Co-organizar y ser participante en los eventos realizados en el marco del Proyecto; g) Utilizar redes de contacto nacionales e internacionales para apoyar la ejecución de las actividades del proyecto y establecer sinergias entre proyectos en áreas comunes y/o en otras áreas que serían de ayuda al discutir y analizar el proyecto; h) Proporcionar apoyo en el desarrollo e instrumentación de la estrategia de género del proyecto. i) Asegurar que todas las actividades del proyecto, incluidas las adquisiciones y los servicios financieros, se lleven a cabo con estricto cumplimiento de los procedimientos del PNUD y del GEF/FMAM.

²¹ Este tipo de Proyectos normalmente tiene una duración de 4 a 5 años.

proyecto, llevando a cabo la planificación operativa trimestral y proporcionando orientación sobre la implementación diaria.

Tabla estructura organizacional diseñada en el PRODOC.



3.2. Implementación del Proyecto²²

Gestión Adaptativa

Desde su entrada en vigor el Protocolo de Nagoya fue en México objeto de suspicacias entre diversos sectores incluyendo el gubernamental, por desconocimiento y prejuicios sobre los motivos que llevaron a su adopción en la comunidad internacional, en un contexto polarizado cuyos antecedentes estaban marcados por escandalosos casos de biopiratería e inexplicables patentes de recursos genéticos que eran ostensiblemente patrimonio biocultural y por lo tanto no objeto de propiedad intelectual en su sentido generalmente aceptado, como fue el caso de una de las bacterias del pozol (bebida de maíz tradicional en el sureste mexicano).

Además, en 2016 hubo en el país fuertes debates en torno a los recursos biológicos en general, dada la iniciativa de una ley general de biodiversidad que polarizó a amplios sectores académicos, de la sociedad civil, la iniciativa privada y del gobierno y en la cual se buscaba abordar lo relacionado con los recursos genéticos y la implementación del Protocolo de Nagoya. La iniciativa no pasó, pero quedó en el ambiente un clima de división y frustración generalizada en torno a los desafíos de adoptar en el país un marco legal integral y coherente con respecto a la biodiversidad.

Es en este escenario, que incluía campañas abiertas y estridentes en contra del Protocolo de Nagoya por parte de algunas organizaciones sociales, que el proyecto tenía el enorme reto de brindar información que permitiera comprender la naturaleza y alcances del Protocolo de Nagoya, removiendo prejuicios y suspicacias, a la vez que haciendo un esfuerzo por contribuir a la generación de las condiciones para una adopción del mismo con adaptación basada en las condiciones, enfoques y prioridades nacionales.

Por otra parte, había que trabajar en lograr que los funcionarios a cargo del Punto Focal del PN se familiarizaran con las características propias de los proyectos GEF y la relación correspondiente con el PNUD y la Unidad de Coordinación del Proyecto para su ejecución; circunstancia que se da por sabida, pero que no debe soslayarse dada la curva de aprendizaje que supone si no hay experiencia previa de parte de los funcionarios en este tipo de proyectos, lo que no fue una excepción en este caso. Situación que se reeditó con el cambio de administración.

Los ajustes y dificultades inherentes al arranque de todo proyecto de estas características hicieron que, no obstante que el proyecto se adoptó a principios de 2017, no fuera sino hasta el mes de mayo que se concretara la contratación del Coordinador de la Unidad de Coordinación del Proyecto y entonces se iniciara realmente con las actividades.

Una primera pertinente y oportuna medida fue la realización en julio de un taller de arranque²³ al que se convocó a una muy amplia representación de la Administración Pública Federal, así como personal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a diputados y senadores; también a miembros la iniciativa privada y de organizaciones de la sociedad civil. La idea entonces fue convocar a un amplio espectro de actores para generar un ambiente propicio a la comprensión del PN y un involucramiento amplio de las partes interesadas pertinentes. Esta iniciativa inicial contribuyó a que hasta unos meses

²² Tanto los hallazgos como el presente apartado y el de resultados del proyecto, son producto de la sistematización de la información, incluyendo conocimiento previo de la situación nacional, particularmente del sector ambiental, y el análisis que el equipo evaluador realizó en conjunto desde su bagaje teórico y la experiencia por las que fueron contratados. Los juicios que aquí se expresan son resultado de una concienzuda discusión entre los dos y reflejan un juicio experto, por lo que se hacen responsables de las afirmaciones que aquí aparecen. Ver sustento en las Tablas Matrices Resumen de Evaluación y calificación de resultados y un detalle mayor en el anexo 9 Matriz de Evaluación del Progreso en los resultados.

²³ Ver: <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/mexico-fortalece-sus-capacidades-para-la-implementacion-delprotocolo-de-nagoya?idiom=es> .

después del cambio de administración federal en diciembre de 2018 se lograra una marcha fluida del proyecto.

Otro aspecto en el que hubo que desarrollar capacidad de adaptación obedeció a la necesidad de responder a ciertos ajustes administrativos durante los primeros meses de inicio del Proyecto debidos a procesos internos del PNUD, lo que implicó también una curva de aprendizaje en la UCP y sus contrapartes administrativas del PNUD.

En el orden técnico, uno de los obstáculos enfrentados fue lo especializado de los temas asociados a los recursos genéticos, lo que dificultó al inicio encontrar consultores que pudieran asumir el trabajo solicitado en los términos que se tenía contemplados, dándose el caso de varias licitaciones que tuvieron que declararse desiertas por falta de propuestas. Esta situación llevó a redefinir los términos de referencia y a buscar mayor realismo para ajustarse a la disponibilidad de masa crítica en el país.

Una interesante medida compensatoria de esta circunstancia fueron los ejercicios de intercambio entre consultores con el fin de calibrar metodologías y generar la mayor complementariedad, coherencia y sinergia entre las mismas. Estos ejercicios son mencionados como una experiencia muy valiosa por parte de distintos consultores.

Al nivel de la implementación fue necesario hacer algunas adaptaciones. Es el caso de tener que cambiar algunas localidades planificadas de intervención debido a problemas de seguridad en el campo. O tener que integrar actores no considerados originalmente en el PRODOC, con el fin de garantizar permanencia de los temas y personas, ante el cambio de administración.

Tras la llegada de la nueva administración federal, en diciembre de 2018, no hubo cambios significativos en la SEMARNAT durante los primeros meses, no obstante que la responsable del Punto Focal Nacional dejó de laborar en dicha Secretaría a principios del 2019, debido a que los funcionarios a cargo continuaron, sobre todo la Q. A. Romana Alejandra Barrios Pérez, experta en el Protocolo de Nagoya y poseedora de todos los antecedentes del proyecto y de los detalles de su implementación hasta entonces. Muy desafortunada y lamentablemente ella fallece en el mes de mayo, dejando un irremplazable hueco de información y experiencia.

Una circunstancia significativa a la que se enfrentó el Proyecto fue que, junto con el cambio en la administración pública federal de un nuevo gobierno con profundas diferencias políticas y programáticas con el anterior, se renovaron las cámaras de Senadores y Diputados, haciendo que los avances en información, sensibilización e interés a funcionarios y legisladores que se habían logrado en los primeros meses del proyecto, tuvieran que reiniciarse ahora con los nuevos actores; labor que se realizó con mucho ahínco, pero sin poder tener el mismo alcance que se tuvo en el primer aliento.

También, dado el desgaste del Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI) en la obtención de un instrumento legal o algún otro producto después de 4 años de trabajo, se integró el grupo dentro del Comité Directivo del Proyecto, buscando involucrarlos a actividades de capacitación en 2019, con el fin de brindar incentivos a su trabajo y permanencia, y se adecuaron las actividades prevista dentro del PRODOC para la participación del GTI.

En julio de 2019, toma posesión de su cargo la nueva titular de la Dirección general del sector Primario y recursos naturales renovables y Punto Focal del PN en México. Cuya familiarización con el proyecto e involucramiento en el mismo supuso varios meses, sobre todo por el interés en analizar de qué manera el proyecto debería ser objeto de ajustes obedeciendo a la perspectiva y prioridades de la nueva administración, misma que tenía entonces dudas sobre la forma en que la anterior

administración lo había hecho, dadas las profundas diferencias políticas entre ambas administraciones.

A la curva de aprendizaje de las nuevas autoridades se sumó entonces la necesidad de revisar cómo se daría la apropiación del proyecto y qué curso darle para hacerlo compatible con el nuevo gobierno. Esta circunstancia, y la espera de los resultados de la Evaluación de Medio Término (EMT,) llevaron a una pausa en la ejecución del proyecto y, por lo tanto, una disminución significativa del ritmo de avance que se traía de los meses anteriores.

Una medida importante tomada tras la EMT fue extender un año más el Proyecto, lo que abrió la oportunidad de retomarlo, orientándolo conforme a las directrices definidas por el nuevo gobierno.

Posteriormente, en febrero de 2020 se da la renuncia del Coordinador y en marzo de la especialista en recursos genéticos de la UCP. Entonces se decidió ya no contratar a un(a) nuevo(a) coordinador(a), ya que tomaría un tiempo valioso y sería sólo por unos meses, lo que se consideró innecesario, con lo que la SEMARNAT tomó una responsabilidad importante de sacar adelante el proyecto. Quien sí fue sustituida fue la especialista en recursos genéticos, quien está trabajando muy de cerca con el equipo de la Dirección general del sector Primario y recursos naturales renovables.

En este punto de coordinación de la implementación entre SEMARNAT, la Unidad Coordinadora y la ejecución de las actividades del Proyecto (asuntos operativos), se evalúa con un 5 (S) Satisfactorio ya que si bien hubo problemas con la puesta en marcha y después con el cambio de administración, se logró tener un nivel importante de operación en el año 2018 y 2019, cumpliéndose durante esos años un ritmo de actividades y de logros muy meritorios²⁴. Posteriormente, en 2020 los problemas derivados de la pandemia limitaron la capacidad de ejecución. Es vital que en el cierre del Proyecto se tenga una buena hoja de ruta de cierre y salida que logren recuperar lo valioso de algunos productos y proyecten sostenibilidad en la implementación del PN en México.

Acuerdos de asociación (con partes interesadas relevantes involucradas en el país)

Desde el inicio se buscó un involucramiento amplio de todas las partes interesadas relevantes²⁵, como se logró en el taller de arranque del proyecto, al que se invitó se invitó a la SCJN y a las cámaras de diputados y senadores y a diferentes actores de la iniciativa privada y la sociedad civil.

Al Comité Directivo del Proyecto se invitó, además de a diversas dependencias gubernamentales y para gubernamentales, como la CONABIO, a la Asociación Mexicana de Jardines Botánicos (AMJB) y a la Cámara Nacional de la Industria de Productos Cosméticos (CANIPEC).

A lo largo del proyecto se ha trabajado con diversos actores y partes interesadas pertinentes, además de diversas dependencias del mismo gobierno federal y el Congreso, de la academia, organizaciones de la sociedad civil y comunidades indígenas y locales, y sus organizaciones en algunos casos.

Cronología y cambios importantes desde el inicio de la ejecución del proyecto.

El PIF fue aprobado el 27 de mayo de 2014 y en enero de 2016 fue la aprobación del CEO. La firma del PRODOC el 25 de enero de 2017 con fecha de terminación el 31 de enero de 2020.

²⁴ Ver análisis de Eficiencia en tabla se ve que los años 2018 y 2019 se logró un nivel de operación respecto a la planificación del PRODOC de un 91,61% y un 110,61% respectivamente. En términos de actividades y logros se puede observar los Reportes PIR de ambos años, las Tablas Matrices Resumen de Evaluación y calificación de resultados y un detalle mayor en el anexo 9 Matriz de Evaluación del Progreso en los resultados que justifican lo señalado.

²⁵ Ver Informe anual 2017 y también <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/mexico-fortalece-sus-capacidades-para-la-implementacion-del-protocolo-de-nagoya?idiom=es> .

El taller de inicio del proyecto fue el 27 de julio, después de que en mayo-junio había sido contratado el Coordinador de la Unidad Coordinadora del Proyecto y posteriormente el resto del equipo, hasta estar completo a finales de agosto. Hay que considerar entonces que el proyecto tuvo un rezago inicial de por lo menos cinco meses. Después de lo cual y no sin ajustes para empatar los procesos administrativos con los procedimientos del PNUD, el proyecto tuvo hasta diciembre de 2019 un desarrollo bastante fluido.

En diciembre de 2018, ocurrió el cambio de administración federal con la llegada del nuevo gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador. En febrero de 2019 renunció a su cargo la responsable del Punto Focal del PN y es sustituida en julio del mismo año.

En mayo fallece Alejandra Barrios quien participó desde el diseño del proyecto y tuvo bajo su responsabilidad darle el seguimiento desde la SEMARNAT. Esto se da en un contexto en el que no había cabeza en la dirección del sector primario, Punto Focal del PN.

La Evaluación de Medio Término se realizó entre junio y octubre de 2019, tras la cual se aprueba la extensión de proyecto un año más, para finalizar en enero de 2021, habiendo algunos retrasos en la administración de dinero una vez aprobada la extensión.

En febrero de 2020 se da la renuncia del Coordinador y la especialista en recursos genéticos de la UCP. En mayo es contratada la nueva especialista.

Comentarios de las actividades de M&E utilizadas para el manejo adaptativo

El diseño del monitoreo y la evaluación en los informes, los documentos que se generaron, etc., responden a las normas del PNUD. Sin embargo, es claro que los problemas de la dificultad para alcanzar las metas y sus indicadores de los resultados no se destacaron suficientemente en los informes de seguimiento, la EMT y en los PIR.

Por su parte PNUD señala en los PIR 2019 y 2020 su preocupación con los resultados alcanzados y en este último hace una valoración moderadamente insatisfactoria y alerta sobre la necesidad de que la nueva administración de gobierno tome decisiones que agilicen el logro de los resultados del proyecto; sin embargo, no se plantea en ningún momento el ejercicio de un cambio en las metas e indicadores del proyecto.

A su vez, la EMT como una actividad trascendental de M&E del proyecto no destacó como un gran problema las diferencias de visión sobre el PN y cómo podrían afectar los resultados del proyecto señalando: *"Si bien el proyecto ha enfrentado algunas limitaciones generales, en su mayoría relacionadas con el cambio de 2018 en la administración en todo el Gobierno Federal, el proyecto está en camino de alcanzar los resultados que indica su objetivo general. Sin embargo, el lograr esos resultados solo podrá alcanzarse con una mayor proactividad al respecto, especialmente parte de la administración actual en la contraparte nacional, es decir, SEMARNAT, la institución que actúa como el punto focal nacional"*²⁶. Es decir, la EMT ve que los problemas son menores y por tanto la calificación general de progreso de los resultados del proyecto GEF es de S (satisfactorio) por lo tanto no se logra prever la magnitud del problema y tampoco se señala una necesidad de cambio en los indicadores y las metas. Indudablemente que la Pandemia generó un efecto complejo en el proyecto impredecible, sin embargo agudizó la realidad de que varias metas e indicadores eran imposible de cumplirse inclusive con la prórroga de un año de la realización de las actividades del proyecto.

²⁶ Párrafo 79, página 46 EMT GEF ABS 2019.

La declaración de la administración del proyecto sólo señala dificultades en la operación y algunas nuevas actividades a realizar pero tampoco se señala como un problema serio la posibilidad de no alcanzar los resultados ni siquiera en el PIR 2020.

Recursos Financieros.

Los recursos aportados por el GEF de acuerdo a la planificación original del PRODOC se pueden ver en la siguiente tabla:

Tabla Recursos GEF por componente del Proyecto GEF ABS (US\$)

Recursos GEF	Año 1	Año 2	Año 3	Total	%
Resultado 1: Ajustar el marco jurídico y establecer medidas de políticas públicas que regulen el acceso a la utilización de RG y CT asociados resultantes de la repartición justa y equitativa de beneficios.	195,492	139,786	153,608	488,886	21.41%
Resultado 2: Fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales	380,470	339,839	218,846	939,155	41.13%
Resultado 3: Proteger los conocimientos tradicionales y mejorar las capacidades de las comunidades indígenas y locales y otros interesados de generar conciencia social acerca de la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, RG y CT asociados, así como sobre la repartición de beneficios resultantes de su acceso y utilización.	245,535	182,905	197,905	626,345	27.43%
Plan de Monitoreo y Evaluación	32,100	44,300	43,600	120,000	5.26%
Gestión del Proyecto	36,239	36,240	36,240	108,719	4.76%
Total	889,836	743,070	650,199	2,283,105	100%
%	38.97%	32.55%	28.48%	100,00%	

Fuente: PRODOC y cálculos de la EF

Tal como se puede observar, los recursos planificados suponían un inicio rápido destinándose al primer año casi el 39% descendiendo en el segundo año con un desembolso levemente menor al 33% y el tercer y último año sobre el 28%. Por resultados se esperaba un desembolso de un 21.45% para el primer resultado, un 41.13% para el segundo resultado, marcando un énfasis claro en el trabajo de fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales y al resultado 3 se le destinaba un 27.43% de los recursos.

Los recursos del GEF constituían en el diseño original un 20.35%²⁷, sin embargo, el 66.17% (US\$ 7,425,742) se esperaba que se aportaran por el Proyecto GIZ-CONABIO que no se pudieron acreditar debido a que el proyecto GEF ABS se inició finalmente cuando ese proyecto ya había terminado.

La contrapartida fue definida claramente si era en especie o efectivo en el PRODOC, sin embargo, fue en su gran mayoría en especie. La valorización de la contrapartida no se ha efectuado y no se tiene claridad de lo alcanzado al respecto pues no se han realizado las gestiones formales a la fecha.

Las fuentes de financiamiento y cofinanciamiento de los Recursos estimados en el PRODOC para el proyecto se pueden ver en la siguiente tabla:

²⁷ Los recursos GEF comprometidos fueron de US\$ 2,283,105 de un total de US\$ 11,221,684.

Tabla Recursos Proyecto GEF ABS (US\$)

Instituciones	PRODOC US\$	PRODOC en especie ²⁸ US\$	Desembolsos y Contrapartida 02 Nov. 2020	% Desembolsos respecto de lo comprometido	% Desembolso respecto del total aportado
Financiamiento GEF	2,283,105	---	1,763,740.36	77.25%	77.25%
PNUD	230,000	20,000	---	---	---
GIZ-CONABIO Project	7,425,742	---	---	---	---
CONANP	---	45,000	---	---	---
DGSPNR	---	198,172	---	---	---
DGGFS	---	47,000	---	---	---
DGVS	---	116,738	---	---	---
PROFEPA	---	16,970	---	---	---
CONABIO	---	79,482	---	---	---
SFNA	---	110,688	---	---	---
UCPAST	---	91,615	---	---	---
UCAI	---	46,244	---	---	---
SNICS	---	171,545	---	---	---
IMPI	---	188,178	---	---	---
CDI	---	151,205	---	---	---
TOTAL	9,938,847	1,282,837	1,763,740.36		
Total Proyecto	11,221,684		1,763,740.36	15.72%	15.72%

Fuente: PRODOC y MTR

La evaluación de medio término señaló solamente "Si bien el esquema (cantidades o aportaciones) propuesto parece razonable, el equipo de la EMT no tiene medios para verificar cómo se ha llevado a cabo dicho cofinanciamiento".

La presente evaluación estima que existe una cantidad importante de recursos que se pueden acreditar que son precisamente en especie de las distintas instituciones mencionadas, sin embargo es urgente que la administración del proyecto se haga cargo de realizar las gestiones formales al respecto. Este problema se evalúa como una debilidad en la gestión y la coordinación del proyecto.

Seguimiento y Evaluación (S&E)

Los mecanismos de seguimiento de la ejecución del PPP responden a los sistemas utilizados por el PNUD y contemplan:

- Reuniones de Junta de Proyecto
- Informe anual (PIR)
- Manejo administrativo y financiero en el sistema ATLAS
- Plataformas de Monitoreo de la Oficina País²⁹.

²⁸ No ha habido rectificaciones formales al presupuesto que cambiaran los montos totales o los aportes de las instituciones en efectivo o en especie. Los recursos comprometidos por GIZ no se concretaron efectivamente sin embargo no hay declaración formal en el proyecto a la fecha que rectifique y justifique que no se haya dispuesto de esos recursos. En rigor nunca estuvieron disponibles puesto que el presente proyecto inició sus operaciones cuando el Proyecto GIZ ya había terminado, por lo que estos recursos de contrapartida no pueden considerarse, ni hubo un reemplazo institucional para hacerse cargo de estos recursos de contrapartida.

²⁹ Se realizaron los Quality Assurance del proyecto y fueron registrados en su plataforma de Intranet.

Se han desarrollado los POA y el Comité Directivo del Proyecto (CDP) se reunió al menos 2 veces al año tomando acuerdos ejecutivos que orientaron la acción.

El proyecto ha cumplido con la presentación de los informes anuales 2018, 2019 y 2020 y también de los Project Implementation Review (PIR) correspondientes. En dichos documentos es posible encontrar una descripción detallada del desarrollo del proyecto, las circunstancias enfrentadas y la forma de encararlas, así como los avances del mismo. También se da cuenta de las medidas que se han tomado para realizar los ajustes necesarios debidos a la marcha del proceso y las vicisitudes de su contexto. La explicación de los "overall assesement" de los PIR son una buena muestra de un buen proceso de seguimiento y evaluación sobre la marcha de un proyecto.

Asimismo, la realización en tiempo y forma de la evaluación medio término dio pie a la solicitud de la SEMARNAT de ampliar el proyecto a un año más, para poder recuperar el ritmo y tratar de dar cumplimiento a lo propuesto y los resultados esperados.

Por lo tanto, al nivel de la calidad general del SyE se califica con 6, Altamente Satisfactorio (S), la cual se deriva de un excelente diseño de entrada de S&E calificado con 6 de altamente Satisfactorio y de una Ejecución del Plan de S&E que se califica con un 5 Satisfactorio pues debió asegurar una mejor transición de la dirección al nuevo equipo de dirección del actual gobierno, de tal manera de disminuir la inactividad producida en la ejecución de la operación.

Coordinación de ejecución / ejecución del PNUD y del Asociado en la Implementación, y asuntos operativos

Al inicio del proyecto existió un alto grado de especialización en SEMARNAT: Alejandra Barrios y Sergio Hernández fueron dos funcionarios con mucho conocimiento del tema, lo que permitió mucha discusión técnica y revisión a fondo de Términos de Referencia. Eso facilitó el funcionamiento ágil de la coordinación entre PNUD y SEMARNAT, dando bastante margen de maniobra a la UCP, no sin un trabajo muy cercano con el Punto Focal.

Con el cambio de gobierno y la pausa impuesta hasta que las nuevas autoridades se sintieran cómodas con la conducción del proceso, se dieron ciertas tensiones que derivaron en la renuncia y salida del Coordinador del proyecto. Como es normal en estos proyectos, en los que tanto PNUD como el gobierno nacional tienen sus propias atribuciones y ámbitos de competencia, teniendo que asegurar una relación de colaboración virtuosa, las desavenencias fueron manejadas de manera positiva y la relación se ha mantenido a favor de una ejecución exitosa del proyecto.

En este punto de coordinación de la ejecución del PNUD y del Socio Implementador, y asuntos operativos, **se evalúa con un 4 (MS) Moderadamente Satisfactorio** ya que hubo problemas con la puesta en marcha, se enfrentaron cambios en la coordinación del proyecto y durante este año, en el marco de la pandemia, se tuvieron problemas para la ejecución del proyecto. Lo más complejo ha sido que desde el cambio de administración, el proceso de transición se ha extendido y PNUD y SEMARNAT no le han podido dar suficiente orientación estratégica, continuidad y sentido a la gestión operativa, lo cual se refleja en el bajo nivel de actividad por una parte. Por otra parte, el PIR 2020 señala claramente que la nueva administración ha preferido tomarse un tiempo de análisis de los productos del proyecto antes de actuar. Lo anterior ha sido confirmado por representantes de todos los involucrados en el proyecto inclusive de la misma administración actual. PNUD abrió la posibilidad de que el remanente de recursos financieros se ocupe en temas del proyecto mediante una administración delegada, sin embargo la presente evaluación sólo ha podido observar en la última reunión del Comité Directivo algunas ideas pero ningún plan detallado que dé cuenta de una concreta estrategia de salida, lo que a nuestro juicio no es garantía de que se hayan resuelto efectivamente los problemas de gestión operativa.

3.3. Resultados del Proyecto

Resultados generales

El proyecto respondió a un contexto de desconocimiento generalizado, prejuicios, animadversión e, incluso, cierta hostilidad hacia el Protocolo de Nagoya; después de desgastante discusión pública en torno a una iniciativa de Ley General de Biodiversidad (2016), en la que de alguna manera estuvo presente el debate sobre los recursos genéticos y el acuerdo internacional de marras, poniendo en evidencia las suspicacias que el acceso a recursos genéticos provoca, en un país donde la cuestión indígena es muy sensible y polémica, y enfrentando a diversos sectores políticos, académicos y sociales.

Experiencias previas de biopiratería y patentes espurias habían mantenido en alerta a comunidades, organizaciones sociales, académicos y, más recientemente, funcionarios gubernamentales a favor de darle su debido lugar al patrimonio biocultural de los pueblos originarios y las comunidades locales, lo que, desde la falta de información, abonó a las suspicacias hacia el PN. Pero a la vez, otros sectores seriamente preocupados por regular y transparentar el acceso a los recursos genéticos - para asegurar un aprovechamiento que genere beneficios al país y a las comunidades, sin menoscabo de la debida protección- pugnaban por una adopción expedita del mismo. Desafortunadamente, aunque ambas posiciones tienen mucho en común, eso marcó diferencias que no facilitaban la discusión, el análisis y las deliberaciones para la implementación del Protocolo de Nagoya, en un clima marcado por la desinformación y los malentendidos. Este es pues el escenario en el que da inicio la ejecución del proyecto.

Por eso fue de una enorme relevancia el objetivo del proyecto de mejorar de manera participativa y eficazmente las capacidades de las autoridades y el marco legal y administrativo relativo a los recursos genéticos, el conocimiento tradicional asociado y la distribución de beneficios, para la implementación del Protocolo de Nagoya, buscando promover la coordinación institucional para el acceso y la utilización de los recursos genéticos y la protección del conocimiento tradicional asociado, mediante protocolos comunitarios, y regulando la participación de los beneficios que se deriven de su utilización.

Haber informado ampliamente entre actores clave y partes interesadas pertinentes sobre los propósitos y las características del Protocolo de Nagoya, incluyendo la sensibilización a legisladores; propiciar el análisis del contexto legal existente para generar una propuesta de legislación y reglamentación adecuada para la implementación del PN y promover la elaboración de protocolos comunitarios bioculturales en diversas regiones del país, entre otras acciones y procesos, son en sí mismos un resultado relevante del proyecto, en el sentido de poner la cuestión sobre la mesa y generar el análisis, el diálogo y la discusión en torno al PN, abonado a una mayor comprensión y disposición para su implementación.

Ahora bien, no existieron condiciones propicias en el país para que se dieran los cambios legislativos que se esperaba sucedieran como consecuencia de los esfuerzos realizados por el proyecto. La temporalidad del proyecto -últimos dos años de la anterior administración federal y el cambio a un nuevo gobierno con diferencias antagónicas con el anterior en cuestiones que afectan al tema de los recursos genéticos- no dio oportunidad a que los procesos iniciados maduraran hasta llegar a concretarse en los cambios deseados.

En lo específico³⁰, el proyecto logró realizar un porcentaje considerable de las actividades previstas y generar casi todos los productos esperados. Para el caso del Resultado (outcome) 1, se realizó un análisis y diagnóstico del Marco Jurídico Nacional relativo al proceso de APB/ABS, se elaboró una propuesta de ley para modificar el marco jurídico nacional adecuándolo a los requerimientos de la implementación del PN y se realizó una amplia labor de concientización y capacitación sobre el acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios derivados de su utilización entre más de 60 legisladores en posiciones relevantes. También se elaboró un documento base para una Estrategia Nacional para la conservación y el uso sostenible de los recursos genéticos, incluidos los conocimientos tradicionales asociados. Estos dos documentos (la propuesta de ley y el documento base para la estrategia) son insumos importantes para la discusión y la deliberación en distintos ámbitos con el fin de comprender mejor los propósitos del Protocolo de Nagoya y definir cómo puede implementarse en México, atendiendo a las preocupaciones, necesidades y prioridades nacionales. Con respecto al resultado (outcome) 2, en ambas administraciones el Punto Focal para la implementación del PN y las autoridades nacionales fueron designadas, capacitadas y poseen la capacidad de implementación del PN y aunque no han sido creados formalmente los mecanismos inter-institucionales para facilitar el seguimiento del acceso a los recursos genéticos, la distribución de beneficios y el cumplimiento del PN, el grupo intersecretarial está avanzando en la definición de criterios jurídicos y de política para ello. Hay que considerar que el cambio de administración marcó, además de la sustitución de funcionarios y la consecuente pérdida de masa crítica, un impasse en la ejecución del proyecto y un cambio de perspectiva que ha requerido discusiones y deliberaciones, y por lo tanto ralentizando varios procesos. Al respecto de este último punto, los productos generados por el proyecto en el resultado 1 deberían ser insumo para dichas reflexiones conjuntas.

Finalmente, con respecto al resultado (outcome) 3, se avanzó a una escala piloto, poniendo las bases para la protección del conocimiento tradicional y la mejora de las capacidades de las comunidades indígenas y locales, y otras partes interesadas pertinentes, generando conciencia social sobre la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados, así como la participación de beneficios resultado de su acceso y utilización. Como en el Resultado 1, en éste, algunos de los productos esperados constituían resultados específicos acumulativos. Sobre las directrices para la protección de los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos, mientras que sí se realizó la evaluación de conocimientos, actitudes y prácticas (CAP). Se elaboraron 21 Protocolos Comunitarios Bioculturales (de # previstos). No así el Catálogo de conocimientos tradicionales, debido a una diferencia de criterios por parte de las nuevas autoridades sobre la pertinencia y utilidad de este catálogo, considerando que sería más atinado generar una discusión amplia sobre el sentido de un catálogo de esta naturaleza, antes de proceder a elaborarlo.

Como puede observarse, no obstante las dificultades y los problemas para cumplir con los resultados y sus productos, lo más significativo es que se demostró, que no sólo era pertinente, adecuada y necesaria la propuesta de cambio que sustenta el Proyecto, sino que sirve de ejemplo a futuras iniciativas que son necesarias para darle continuidad a la aplicación del PN adecuada a las necesidades e intereses de México.

La evaluación de los resultados, como se indicó, se hizo en coherencia con su estructura de objetivos del Proyecto, poniendo atención a todo el alcance de la cadena de gestión basada en los resultados (GBR), desde aportes, resultados, rendimientos, posibles impactos y la relevancia.

El método y escala de calificación responde a la Guía de Evaluación de Proyectos Ejecutados por el PNUD:

- Códigos de color Verde: completo, el indicador muestra un logro de éxito mayor al 80%;

³⁰ Para más detalles ver más abajo Matrices de Evaluación: Calificación de Logro de Objetivo y Resultados.

- Códigos de color Amarillo: el indicador muestra una finalización prevista al término de la operación y logro superior al 60%.
- Códigos de color Rojo: el indicador muestra escasos logros; poco probable que se complete al cierre de la operación.

La valoración es cualitativa, mediante una calificación que describe un nivel de logro en una escala de 6 puntos (ver anexo 8).

En el siguiente punto se muestran las matrices de evaluación y calificación de cada uno de los resultados. Tal como se podrá observar, la calificación resultante a nivel global o de resumen de los tres resultados, es de un nivel de logro de 4 (Moderadamente Satisfactorio) de una escala de un máximo de 6, estimándose el resultado logrado de un 68%. El cálculo a nivel global de la sostenibilidad probable de todo el proyecto es de un 68%, por lo tanto, se ubica en el rango en que presenta algunas deficiencias en el conjunto de eficiencia, efectividad, ejecución y seguimiento y monitoreo.

Las matrices de evaluación y calificación de resultados se basan en la información que se encuentra en el anexo 9, matriz de evaluación del progreso en los resultados.

Matrices de Evaluación: Calificación de Logro de Objetivo y Resultados
Tablas Matrices Resumen de Evaluación y calificación de resultados

Código de color para la Evaluación de los Indicadores **Verde= Logrado** **Amarillo= Parcialmente logrado** **Rojo= No logrado**

a) Matriz de evaluación y calificación del Objetivo del Proyecto

Objetivo: Mejorar en México, de manera participativa, las capacidades de las autoridades nacionales (SRE, SEMARNAT, SAGARPA, CDI, SE), así como el marco legal e institucional en relación con los recursos genéticos, conocimientos tradicionales asociados y repartición de beneficios, de acuerdo con las condiciones institucionales para la implementación del "Protocolo de Nagoya para el Acceso a Recursos Genéticos y el Reparto Justo y Equitativo de los Beneficios Resultantes de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica" (PN).				
Indicador PRODOC	Meta PRODOC	Valoración de logros por EF	Sostenibilidad	Relevancia
1. Estado de adopción y/o implementación de una Política Nacional de APB y marco jurídico institucional cumplido en el Protocolo de Nagoya	Política Nacional de APB aprobada, y marcos jurídicos e institucionales operantes a nivel nacional (Ley y Estrategia)	3 (MI) Moderadamente Insatisfactorio La definición de una política todavía está en discusión en el seno del GTI, se debe dar los pasos necesarios para que se defina la política a la brevedad, lo que permita generar una propuesta de ley factible de ser aprobada al tener mayoría el partido gobernante, utilizando la propuesta que se generó en el proyecto como insumo para la discusión. Existe un borrador de Reglamento formulado por el GTI en 2017 que fue presentado al área jurídica de la SEMARNAT para su revisión. Se deberá avanzar para que cuanto antes se adopte al menos un reglamento que permita atender y dar seguimiento a solicitudes de acceso a los recursos genéticos. Esta meta claramente era y es muy ambiciosa y se podía ver tempranamente, sin embargo no se cuestionó mayormente y no se modificó finalmente. La evaluación toma en cuenta los logros de concretar una propuesta sin embargo al no ser apoyada por la actual administración y tampoco se cuenta con una versión acorde a las nuevas autoridades la meta no se ve alcanzable al fin del proyecto. No existen datos concretos que aseguren que la actual administración logre una concreta una política (ley y Estrategia) de APB. Si bien el indicador se estima demasiado exigente tampoco hubo una revisión de la Meta en ningún PIR.	2 Algo Improbable Probable (AI) Se estima que hay riesgos significativos para la sostenibilidad. La necesidad de que la actual administración logre definir una propuesta es muy alta pero no se observa que pueda lograrse en menos de un año, lo que posteriormente significa otro período de tiempo no menor en iniciar el proceso legislativo y las posteriores adaptaciones institucionales para recién poder estar operantes a nivel nacional.	2. Relevante (R) Nacional, Muy alta
2. Nivel de capacidad institucional y de personal para la implementación del marco nacional de APB según se indica por un incremento en el cuadro de mando de Capacidades del FMAM APB	44 de un posible 69 = 63% Capacidades institucionales y de personal mejoradas, indicado por un incremento de al menos 30% sobre el resultado base del Cuadro de Mando de Capacidades en APB del FMAM	5 (S) Satisfactorio El proyecto logro una masiva capacitación y mejora de capacidades de un altísimo número de funcionarios (600) sin embargo muchos de ellos dejaron sus funciones con el cambio de administración. El curso abierto en línea, puede significar un reimpulso de la promoción de ABS con la visión de la actual administración.	3: Algo Probable (AP): Hay riesgos moderados para la sostenibilidad.	2. Relevante (R) Nacional, Muy alta
3. Estatus del desarrollo e implementación de mecanismos de APB para proteger CT relacionados con RG	Lineamientos para la protección de CT relacionados con RG 61 CT registrados en el Catálogo de CT	5 (S) Satisfactorio Los PCB son satisfactorios para las comunidades, pero se ve necesario acompañamiento para su plena socialización y utilización. Son considerados un buen ejemplo en ámbitos internacionales. No se elaboró el catálogo de conocimientos tradicionales por considerar las autoridades que se requiere de una discusión más profunda al respecto de la naturaleza, propósitos y utilidad de un catálogo de estas características. A pesar de no lograrse los CT, se estima que el trabajo de los PCB es muy valioso (y mejorable como plantea la actual administración) en especial por la alta valoración de las mismas comunidades y puede significar el inicio de un proceso de fortalecimiento de las mismas comunidades y el desarrollo de un instrumento replicable y adaptable a las características de cada comunidad.	3: Algo Probable (AP): Hay riesgos moderados para la sostenibilidad.	2. Relevante (R) Nacional y Local

b) Matriz de evaluación y calificación del Resultado 1 del Proyecto

Resultado 1. Ajustar el marco jurídico y establecer medidas de políticas públicas que regulen el acceso a la utilización de RG y CT asociados resultantes de la repartición justa y equitativa de beneficios.				
Indicador PRODOC	Meta PRODOC	Valoración de logros conseguidos en EF ³¹	Sostenibilidad ³²	Relevancia ³³
4. % de Análisis y Diagnóstico del Marco Jurídico Nacional para Recursos Genéticos y APB	100% Análisis y Estudio Diagnóstico	4 (MS) Moderadamente Satisfactorio Se realizó el diagnóstico. El actual gobierno no ha llegado a definir una política para APB/ABS que lleve a analizar la pertinencia de la propuesta de ley y en su caso hacerle los ajustes necesarios para iniciar el proceso de cabildeo en el Congreso. La actual administración ha planteado revisar integralmente los principios y fundamentos que también dan sustento al diagnóstico, sin embargo el diagnóstico no ha sido descalificado y no es claro el avance en una alternativa.	2: Algo Improbable (AI): Hay riesgos significativos para la sostenibilidad.	2. Relevante (R) Nacional, Muy Alta.
5. % de Avance de la Iniciativa de Ley para enmendar el marco jurídico nacional de APB según el PN	100% - Iniciativa de ley en el Congreso	4 (MS) Moderadamente Satisfactorio La propuesta de ley no es de satisfacción de la actual administración y tampoco se ha avanzado en una alternativa ni en acuerdos entre los principales actores pertinentes.	2: Algo Improbable (AI): Hay riesgos significativos para la sostenibilidad.	2. Relevante (R) Nacional, Muy Alta.
6. # de Legisladores Clave entrenados en el acceso a RG y la repartición de beneficios	Al menos 60	5 (S) Satisfactorio Si bien se rebasó la meta, el cambio de legislatura a finales de 2018 hace necesario volver a realizar las capacitaciones y talleres con los senadores y diputados, lo que se vio interrumpido por el COVID19. Se realizaron reuniones informativas y de sensibilización con de la nueva legislatura. En la Cámara de Diputados se tuvo una reunión el 20/09/2019 con la Comisión de Ciencia y Tecnología e Innovación, y en el senado se tuvo una reunión el 27/09/2019 con miembros de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático con acuerdos interrumpidos por el COVID19.	2: Algo Improbable (AI): Hay riesgos significativos para la sostenibilidad. Este tema es muy relevante sin embargo requiere de un proceso y planificación de trabajo a varios años plazo. En este tema el proyecto fue muy ambicioso y debería haberse articulado con instituciones que son especialistas en el tema financiero como el BID y han desarrollado productos financieros verdes en muchos países en Latinoamérica y el caribe.	2. Relevante (R) Nacional, Muy Alta.
7. # de mecanismos financieros creados para el APB	1 Mecanismo federal de financiamiento de APB para la conservación de RG y CT diseñado e implementado 3 - Programas de incentivos a la participación de usuarios en el APB desarrollados e implementados en colaboración con al menos 3 sectores comerciales mayores (p.ej. agrícola, forestal,	2 (I) Insatisfactorio No existe un avance sustantivo y tampoco se diseñaron alternativas de logro que permitieran sentar bases para un desarrollo futuro en el tema. Contar con un mecanismo financiero para el APB es un requisito indispensable para impulsar masivamente los beneficios del PN. Si bien es cierto institucionalizar estos mecanismos es complejo, se debería haber disminuido la meta a la creación y eventual creación de un piloto limitado sin embargo no hubo ajustes en las metas y la experiencia en el Ejido Charape- la joya no ha sido promovida como experiencia o buena práctica sino más bien queda aislada.	2: Algo Improbable (AI): Hay riesgos significativos para la sostenibilidad.	2. Relevante (R) Nacional, Muy Alta.

³¹ Calificaciones asignadas con la escala de 6 puntos de valoración del progreso en el logro de resultados: 6 Altamente Satisfactorio (AS), 5 Satisfactorio (S), 4 Moderadamente Satisfactorio (MS), 3 Moderadamente Insatisfactorio (MI), 2 Insatisfactorio (I), 1 Altamente Insatisfactorio (AI).

³² Escala de 1 a 4 en donde el máximo es 4 (Probable), posteriormente viene 3 (Algo Probable), 2 (Algo Improbable) y finalmente 1 (Improbable)

³³ La calificación es binaria: 2 relevante o 1 no relevante.

	marino, farmacéutico, etc.).			
8. % de Avance de la Estrategia Nacional para la conservación y el uso sustentable de RG, incluyendo los CT asociados	100% - Estrategia Nacional y Plan de Acción para el APB aprobados por el gobierno federal y publicados	4 (MS) Moderadamente Satisfactorio Prácticamente se concluyó la elaboración de un documento base para una Estrategia Nacional de Recursos Genéticos y Protección de los Conocimientos Tradicionales, pero pidió al consultor cambiarla por la definición de una línea base y un diagnóstico. Está pendiente un taller con los consultores para tener retroalimentación de las diferentes instituciones involucradas en la implementación del PN, debido al COVID19 se pospuso y se piensa hacer a distancia. También se elaboró una Propuesta de Estrategia Nacional para la Biodiversidad Agrícola en México, lo que se puede constituir en un avance sustantivo para el logro de este indicador.	3: Algo Probable (AP): Hay riesgos moderados para la sostenibilidad.	2. Relevante (R) Nacional, Muy alta
9. % de Avance de la Política Nacional de APB	100% - Política Nacional de APB aprobada por el gobierno federal y publicada	3 (MI) Moderadamente Insatisfactorio En concreto hay un estancamiento en el logro de este indicador. La estrategia Nacional de Recursos Genéticos y Protección de los Conocimientos Tradicionales sumado a los protocolos Bioculturales desarrollados pueden constituirse en algunas bases de la construcción de la Política Nacional de ABS sin embargo se requiere que la actual administración política desarrolle su visión en el tema e impulse una política nacional.	2: Algo Improbable (AI): Hay riesgos significativos para la sostenibilidad.	2. Relevante (R) Nacional, Muy Alta.
Juicio Global de la calificación del Resultado 1 en base a logro de los metas y las actividades realizadas				
RESUMEN: Cualitativamente se obtiene un Resultado 1 logrado en un 56% con una sostenibilidad probable promedio de 2 (Algo Improbable) que nos entrega un 54% de probabilidad de sostenibilidad en un ámbito muy relevante para las necesidades del País.				

Este resultado contiene 6 Indicadores con sus respectivas metas. Las Metas eran poco realistas sin embargo ninguna fue modificada. El nivel de logros es bajo para un resultado que consideraba poco más del 24% del presupuesto del financiamiento GEF. El aporte de contrapartida estimado era bastante considerable pero no fue logrado, lo que puede haber influido también en los magros avances de este resultado.

El Resultado 1. Ajustar el marco jurídico y establecer medidas de políticas públicas que regulen el acceso a la utilización de RG y CT asociados resultantes de la repartición justa y equitativa de beneficios, obtiene una calificación global de 3 (Moderadamente Insatisfactorio).

c) Matriz de evaluación y calificación del Resultado 2 del Proyecto

Resultado 2. Múltiples beneficios ambientales globales (conservación de la biodiversidad, reducida degradación de la tierra, reducidas emisiones de cAPBono y mayor reserva de cAPBono) son entregadas en paisajes de producción en la zona forestal húmeda de hoja ancha (Región 1) y el agroecosistema forestal seco del sur y suroeste (Región 2)				
Indicador PRODOC	Meta PRODOC	Valoración de logros conseguidos en MTR ³⁴	Sostenibilidad ³⁵	Relevancia ³⁶
10. Capacidades de las agencias nacionales de implementación de APB, medido por el Cuadro de Mando de Desarrollo de Capacidades en APB	Cuadro de Mando de Desarrollo de Capacidades en APB: 44/69 3 Áreas Estratégicas mejoradas: SA2: 19 Unidades de APB establecidas con capacidad para implementar la política y los programas SA3: 9 – Los interesados están conscientes e involucrados en el APB SA4: 5 Marco de APB establecido para sistematizar y movilizar información	5 (S) Satisfactorio Más de 600 funcionarios del Gobierno Nacional capacitados en ABS. Todavía estas capacidades se ven limitadas a poder ofrecer solamente asesoría respecto al tema de APB y PN; esto debido a la falta de un marco normativo, lo que impide a las dependencias implementar mecanismos oficiales.	3: Algo Probable (AP): Hay riesgos moderados para la sostenibilidad. El trabajo de capacitación y de prácticas en las áreas fue muy bien desarrollado sin embargo producto del cambio de administración muchos funcionarios tuvieron que dejar su labor y se requiere capacitar y mejorar las capacidades de los actuales funcionarios.	2. Relevante (R) Nacional, Muy Alta.
11. Grado de adopción del conocimiento por parte de los oficiales	80% de los oficiales demuestra poseer conocimientos en APB	5 (S) Satisfactorio En el Grupo de trabajo Interinstitucional participan alrededor de 30 funcionarios de cerca de 20 dependencias e instituciones nacionales y en este espacio se debaten y deliberan asuntos relacionados con APB/ABS	3: Algo Probable (AP): Hay riesgos moderados para la sostenibilidad.	2. Relevante (R) Nacional, Muy Alta.
12. Grado de insumos por parte de los oficiales en relación al Plan de Aprendizaje para la institucionalización de la Política de APB	80% de los oficiales han brindado insumos para mejorar el programa de construcción de capacidades en APB	4 (MS) Moderadamente Satisfactorio Tal como se señala en el PIR 2020 "El cambio de funcionarios en la nueva administración federal no permitió tener un seguimiento del grado de aportación de los funcionarios sobre el Plan de Aprendizaje para la institucionalización de la Política de ABS" El Grupo de Trabajo Interinstitucional sesiona de manera regular pero no ha logrado ir más allá de definir ciertos criterios jurídicos y de política para poder definir una posición clara de México al respecto de la implementación del PN	3: Algo Probable (AP): Hay riesgos moderados para la sostenibilidad.	2. Relevante (R) Nacional, Muy Alta.
13. Centro de Intercambio de Información sobre Recursos Genéticos (CIIRG) inter institucional establecido con: a. Base de datos de permisos de acceso	1 Centro de Intercambio de Información sobre RG a. Base de datos inter institucional establecida por medio de	3 (MI) Moderadamente Insatisfactorio Por decisiones asociados a la política de austeridad no se instaló el Centro de Intercambio de Información sobre Recursos Genéticos mientras que por razones técnicas no se ha migrado la información a la base de datos	2: Algo Improbable (AI): Hay riesgos significativos para la sostenibilidad.	2. Relevante (R) Nacional, Muy Alta.

³⁴ Calificaciones asignadas con la escala de 6 puntos de valoración del progreso en el logro de resultados: 6 Altamente Satisfactorio (AS), 5 Satisfactorio (S), 4 Moderadamente Satisfactorio (MS), 3 Moderadamente Insatisfactorio (MI), 2 Insatisfactorio (I), 1 Altamente Insatisfactorio (AI) .

³⁵ Escala de 1 a 4 en donde el máximo es 4 (Probable), posteriormente viene 3 (Algo Probable), 2 (Algo Improbable) y finalmente 1 (Improbable).

³⁶ La calificación es binaria: 2 relevante o 1 no relevante.

Informe Evaluación Final

Proyecto "Fortalecimiento de capacidades para la implementación del Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización del Convenio de Diversidad Biológica"

<p>b. Puntos de verificación de APB c. Centro de Coordinación Nacional de APB</p>	<p>plataforma con base web b. Puntos de verificación de APB disponibles en el Centro de Intercambio de Información sobre RG en línea c. Sitio web de CC APB en línea con información actualizada</p>			
<p>14. % de cumplimiento con los tiempos de proceso de Permisos de Acceso establecidos por el Instrumento de APB</p>	<p>80% de cumplimiento con el Instrumento establecido: Tiempos de Procesamiento de Permisos de Acceso (una vez que la solicitud/documentación estén completas): • Investigación: 25 días hábiles • Uso comercial: 180 días hábiles</p>	<p>2 (I) Insatisfactorio Dado que no existe un marco normativo ni siquiera en proceso de aprobarse, no se puede proceder a implementar los mecanismos de procesamiento de permisos de accesos.</p>	<p>2: Algo Improbable (AI): Hay riesgos significativos para la sostenibilidad.</p>	<p>2. Relevante (R) Nacional, Muy Alta.</p>

Juicio Global de la calificación del Resultado 2 en base a logro de los metas y las actividades realizadas

Cualitativamente se obtiene para el Resultado 2 un nivel de logro de un 63%, es decir se califica con un 4 (MS) Moderadamente Satisfactorio. La sostenibilidad probable promedio de 3 (Algo probable) que nos entrega un 65% de probabilidad de sostenibilidad en un ámbito muy relevante para las necesidades del País, es decir 2 (Relevante).

Proyecto "Fortalecimiento de capacidades para la implementación del Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización del Convenio de Diversidad Biológica"

Resultado 3. Proteger los conocimientos tradicionales y mejorar las capacidades de las comunidades indígenas y locales y otros interesados de generar conciencia social acerca de la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, RG y CT asociados, así como sobre la repartición de beneficios resultantes de su acceso y utilización.				
Indicador PRODOC	Meta PRODOC	Valoración de logros conseguidos en MTR³⁷	Sostenibilidad³⁸	Relevancia³⁹
15. % de Avance de desarrollo e implementación de mecanismos de APB para proteger los CT asociados a RG	<ul style="list-style-type: none"> 100% - Lineamientos para la protección de CT asociados a RG Protocolos comunitarios para facilitar el APB formalmente adoptados por 12 Regiones Bioculturales 	<p>6 (AS) Altamente Satisfactorio</p> <p>La actual administración es crítica de las experiencias de los PCB tanto en su forma y logros sin embargo destaca que se pueden sacar lecciones interesantes para su mejora y posterior multiplicación.</p>	3: Algo Probable (AP): Hay riesgos moderados para la sostenibilidad.	2. Relevante (R) Regional y local Muy Alta.
16. Disponibilidad y accesibilidad de información sobre APB	<ul style="list-style-type: none"> Catálogo de CT establecido con 68 registros de CT, y sistemas institucionalizados para almacenar y actualizar la información sobre RG y CT; mecanismo puesto en práctica por medio de 7 pilotajes (GIZ) 80% de las regiones bioculturales; Programa de concientización en relación con el APB y los CT implementado en 17 regiones bioculturales 	<p>3 (MI) Moderadamente Insatisfactorio</p> <p>El indicador es poco preciso como se verá en el análisis de consistencia de indicadores pues la definición de criterios para la inserción en cadenas sostenibles de valor es muy poco preciso.</p> <p>El Punto Focal actual consideró que era necesario un análisis profundo y debate sobre la razón de ser y pertinencia de este catálogo, para lo cual se decidió contratar las consultorías: "Diagnóstico sobre los elementos que ponen en riesgo los Conocimientos Tradicionales Asociados (CTA) a recursos genéticos en México" y "Documento: Las perspectivas de las comunidades sobre los recursos genéticos y el conocimiento tradicional asociado".</p>	3: Algo Probable (AP): Hay riesgos moderados para la sostenibilidad.	2. Relevante (R) Regional y local Muy Alta.
17. Nivel de conciencia de las comunidades meta indígenas y locales con respecto al APB y los CT, el catálogo de CT y los protocolos comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> 80% de las regiones bioculturales; Programa de concientización en relación con el APB y los CT implementado en 17 regiones bioculturales 	<p>5 (S) Satisfactorio</p> <p>24 protocolos Bioculturales Comunitarios para Pueblos Indígenas y Comunidad Local. Quedó pendiente un taller para intercambiar experiencias con las comunidades como parte del programa de sensibilización, pero esta actividad se canceló por el COVID 19.</p>	3: Algo Probable (AP): Hay riesgos moderados para la sostenibilidad.	2. Relevante (R) Regional y local Muy Alta.
Juicio Global de la calificación del Resultado 2 en base a logro de los metas y las actividades realizadas				
RESUMEN: Cualitativamente se obtiene para el Resultado 3 un nivel de logro de un 78%, es decir se califica con un 5 (S) Satisfactorio. La sostenibilidad probable promedio de 3 (Algo probable) que nos entrega un 75% de probabilidad de sostenibilidad en un ámbito muy relevante para las necesidades a nivel regional y local en el País, es decir 2 (Relevante).				

³⁷ Calificaciones asignadas con la escala de 6 puntos de valoración del progreso en el logro de resultados: 6 Altamente Satisfactorio (AS), 5 Satisfactorio (S), 4 Moderadamente Satisfactorio (MS), 3 Moderadamente Insatisfactorio (MI), 2 Insatisfactorio (I), 1 Altamente Insatisfactorio (AI).

³⁸ Escala de 1 a 4 en donde el máximo es 4 (Probable), posteriormente viene 3 (Algo Probable), 2 (Algo Improbable) y finalmente 1 (Improbable)

³⁹ La calificación es binaria: 2 relevante o 1 no relevante.

Matriz de evaluación y calificación global de ejecución de Resultados Proyecto

Medición Global	Juicio Global de la calificación del aporte al Objetivo en base a logro de los Resultados	Calificación	Sostenibilidad	Relevancia
<p><u>CALIFICACIÓN PROMEDIO de los 3 Resultados que se presentan a continuación y aportan al cumplimiento del Objetivo del Proyecto GEF ABS.</u></p> <p>El Promedio es simple, es decir se considera el mismo peso relativo de la asignación presupuestaria del GEF, vale decir, un 24% para el Resultado 1, un 46% para el Resultado 2 y un 30% para el resultado 3 como aporte al cumplimiento del objetivo. $(0,24*0,56+0,46*0,63+0,3*0,78)=0,6582 = 66\%$</p>	<p>Cualitativamente se obtiene un Resultado logrado global de un 66% con una sostenibilidad probable estimada en un 65% en un ámbito muy relevante para el País.</p>	<p>4 (MS) Moderadamente Satisfactorio</p>	<p>3: Algo Probable (AP): Hay riesgos moderados para la sostenibilidad.</p>	<p>2. Relevante (R) Nacional y Regional</p>

Relevancia e Integración

Sin duda, el diseño del proyecto fue acertado al identificar la ingente necesidad nacional de generar capacidades para atender el compromiso adquirido por el país con la firma y ratificación del PN, pero también para generar una política nacional integral, coherente y comprensiva relativa a los recursos genéticos del país, los conocimientos tradicionales asociados y los derechos correspondientes; para lo cual contar con un marco legal adecuado y con las bases para el despliegue de las políticas públicas y medidas administrativas correspondientes a su implementación es fundamental. Y como consecuencia de ello, capacitar a funcionarios de las diversas dependencias responsables de esa implementación y contar con una estrategia nacional que articulase los diversos aspectos involucrados, completaban una cadena de condiciones para habilitar al país debidamente. Incluyendo también una propuesta de mecanismo federal de financiamiento de procesos de APB/ABS; así como un documento de análisis de viabilidad para un funcionamiento efectivo y apropiado del mismo.

En la misma lógica de conjuntar elementos que le dieran viabilidad a dicha habilitación, el diseño previó también propiciar el desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales, empezando por los funcionarios del Punto Focal del PN y el resto de las autoridades nacionales, mediante mecanismos interinstitucionales adecuados para proporcionar el debido acceso a los recursos genéticos en México. Incluyendo el establecimiento de un Centro de Información e Intercambio sobre Recursos Genéticos (GRIEC, por sus siglas en inglés) compilando una base de datos sobre recursos genéticos que incluya colecciones ex situ de recursos genéticos de origen mexicano, así como proyectos de ABS existentes y emergentes, usuarios y proveedores de recursos genéticos, y el establecimiento de un Centro Nacional de información sobre recursos genéticos (la "National ABS Clearing House", en inglés).

Finalmente, y continuando con la lógica comprensiva a integral del diseño, se incluyó el desarrollo de las bases y las capacidades para la protección del conocimiento tradicional asociado a los recursos genéticos y el empoderamiento de las comunidades indígenas y locales para hacer valer sus derechos con respecto a éstos y asegurar una distribución justa y equitativa de los beneficios del acceso a los mismos. Mediante un análisis de capacidades, actitudes y prácticas con respecto a los recursos genéticos entre diversos actores clave y partes interesadas pertinentes, la generación de directrices para la protección del conocimiento tradicional y la elaboración de una metodología y casos piloto de protocolos comunitarios bioculturales como un instrumento de las comunidades para proteger sus conocimientos tradicionales, hacer valer sus derechos y asegurarles beneficios con respecto al acceso de recursos genéticos. Complementando esta cadena de resultados se previó la elaboración de un catálogo nacional de conocimientos tradicionales. Para finalizar se previó asegurara la debida comunicación y concientización sobre todos estos esfuerzos, para asegurar que quinees debieran tener la información la tuvieran y pudieran hacer uso de ella.

Todo este abordaje estuvo en sintonía con una de las principales áreas de conservación de los Planes Estratégicos del CDB: la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y con las Metas de Aichi adoptadas en la 10a Conferencia de las Partes del CDB, al contribuir significativamente a la Meta 16: "Para 2015 el Protocolo de Nagoya sobre El Acceso a los Recursos Genéticos y la Participación Justa y Equitativa de los Beneficios Derivado de su utilización ha sido puesto en uso pleno y se halla en funcionamiento, de conformidad con la legislación nacional respectiva".

Asimismo, el proyecto está inserto en las iniciativas del GEF/FMAM, específicamente al área focal sobre diversidad biológica (BD), en la cual halla acomodo la evaluación de los proyectos financiados por el GEF sobre procesos de APB/ABS y el PN. Además, el proyecto complementa la cartera existente del Programa para el País del PNUD y contribuye directamente al cumplimiento del propósito general del Marco de Cooperación al Desarrollo de la ONU (UNDAF, en inglés) para 2010-2014 en sus metas de fortalecimiento de la Sostenibilidad Ambiental y de la Gestión de Riesgos. Con relación a esto, el proyecto ha trabajado en estrecha colaboración con una serie de iniciativas conexas, incluidos varios

proyectos del PNUD financiados por el GEF, que comprenden: a) Fortalecimiento de la eficacia de la gestión y la resiliencia de las áreas protegidas para salvaguardar la biodiversidad amenazada por el cambio climático; b) Mejorar las capacidades nacionales para gestionar la presencia de Especies Exóticas Invasoras mediante la aplicación de una Estrategia Nacional sobre este tema. c) Fortalecer la gestión del sistema de Áreas Naturales Protegidas para conservar mejor las especies amenazadas y sus hábitats; d) Transformar la gestión de los bosques bajos producción comunitaria ricos en biodiversidad mediante el fortalecimiento de capacidades nacionales para la generación de instrumentos basados en el mercado. Todos estos proyectos han tenido intervenciones pertinentes a nivel local (incluidas las intervenciones de comunidades indígenas) y han producido algunas lecciones aprendidas que han nutrido la gestión del "Proyecto GEF ABS", específicamente hacia el enriquecimiento de su Resultado 3 (que se refiere al desarrollo de Protocolos Comunitarios Bioculturales y un catálogo de conocimientos tradicionales asociados)⁴⁰.

Finalmente, a nivel nacional, el proyecto se enmarca en las prioridades nacionales, específicamente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que se encontraba en ejecución al momento de desarrollarse la fase de definición del apoyo financiero al Proyecto (PND 2013-2018) y en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT 2013 - 2018), de SEMARNAT, que incluyó dos líneas de acción directamente relacionadas con lo relativo a este proyecto: "4.3.7. Promover el uso sostenible de recursos biológicos y los conocimientos tradicionales asociados, y la distribución justa y equitativa de los beneficios" y "4.6.1. Promover el desarrollo del marco reglamentario para implementar nuevos protocolos en el CDB."

Ahora bien, en el diseño del proyecto se consideró que serían suficientes tres años para lograr el objetivo de mejorar en México las capacidades de las autoridades nacionales, así como los marcos legal y administrativo en relación a los recursos genéticos, el conocimiento tradicional asociado y la participación de beneficios, según las condiciones institucionales para la implementación del PN, dado que el gobierno de entonces estaba dando continuidad a un interés desde administraciones anteriores por adoptarlo e implementarlo, sin prever que, en caso de postergarse su ejecución, podría coincidir con el cambio de gobierno y verse afectado de alguna manera por las vicisitudes inherentes. Y eso fue lo que sucedió. Tampoco se previó, pero era imposible hacerlo, que el clima en el país tras el fallido intento de sacar una ley general de biodiversidad en 2016 sería tan poco propicio para lograr cambios en la legislación acordes con la implementación del PN.

Posteriormente, tras el cambio de gobierno ha habido tres titulares de las SEMARNAT y dos directoras del sector primario, con un interregno de varios meses entre una y otra, lo que necesariamente afecta el curso normal de la ejecución de un proyecto de esta naturaleza. Además, se dio el muy lamentable fallecimiento de Alejandra Barrios con toda la pérdida de experiencia e información que ello significó para el proyecto.

A lo que debe sumarse que el actual gobierno quiso revisar con mucho cuidado lo realizado por el anterior y tiene diferencias de fondo con éste en ciertos temas sensibles en lo que al "debido acceso" a los recursos genéticos, los derechos de las comunidades indígenas y la soberanía nacional se refiere. Finalmente, en este tramo final la pandemia del COVID19 y el consecuente confinamiento vino a trastornar las posibilidades de retomar el ritmo de ejecución del proyecto, con lo que se perdió la oportunidad de reponer el tiempo que la extensión de un año posibilitaba. A todo ello hay que agregar que la renuncia del coordinador de la UCP por desavenencias con el Punto Focal e incompatibilidad de visiones sobre el proyecto y formas de trabajo se sumó a las dificultades para retomar el ritmo y recuperar el tiempo.

Dado el contexto en el que se dio la ejecución del proyecto, es decir un hándicap en cuanto a condiciones habilitadoras, y las vicisitudes por las que ha pasado, algunos de los esfuerzos dejaron de tener el efecto deseado, por ejemplo, la sensibilización a funcionarios y legisladores que se realizó

⁴⁰ EMT.

antes del cambio de administración (no obstante lo cual se hizo también con funcionarios y legisladores actuales, aunque no con el alcance anterior).

La relevancia de los resultados del proyecto debe verse a la luz de estas circunstancias. Ya que prácticamente todas las actividades previstas se realizaron en tiempo y forma y solamente en la recta final ya no se generaron algunos de los productos, como la propuesta de un mecanismo federal de financiamiento de procesos de APB/ABS, el establecimiento de un Centro de Información e Intercambio sobre Recursos Genéticos y de un Centro Nacional de información sobre recursos genéticos. Incluso por decisión expresa, como es el caso del catálogo de los conocimientos tradicionales, o, lográndose estos, no fueron considerados por las actuales autoridades como pertinentes para los fines para los que fueron elaborados, como es el caso de la propuesta de ley y la estrategia nacional de acceso y distribución de beneficios. Otros están en proceso y se espera poder concluirlos a tiempo, como es la estrategia de comunicación.

Lo que hay que destacar es que el proyecto contribuyó a que se mantuviera, desde por lo menos 2017, un grupo interinstitucional de trabajo sobre recursos genéticos en donde se estuvo analizando la naturaleza, implicaciones y mecanismos de la implementación del PN. Ahí se trabajó y generó una propuesta de reglamentación que supliera en la medida de lo posible los vacíos e inconsistencias legales que limitan la implementación del PN en condiciones de transparencia y certidumbre. Esta propuesta de reglamento, si bien no es un producto expreso del proyecto, de alguna manera éste contribuyó a su elaboración. Los trabajos de este grupo intersecretarial se retomaron a principios de este año y está siendo un espacio para definir criterios legales y de política para atender las solicitudes de acceso de manera adecuada. A propósito de este espacio hay que señalar también que al interior del actual gobierno hay diferencias y con ellos una intensa discusión, especialmente entre los sectores ambiental y agropecuario.

Con respecto al resultado 3, es de destacar la elaboración de los 21 Protocolos comunitarios bioculturales mismos cuya elaboración, además de ser el resultado del trabajo al interior de las comunidades -varias de las cuales están satisfechas y orgullosas de tenerlos y a los que se les reconoce una importante utilidad y valor-, debe verse como un proceso de aprendizaje colectivo que le da al país una importante experiencia de la cual extraer lecciones y buenas prácticas -como fue la inclusión de mujeres y jóvenes en su elaboración o la revitalización de la gobernanza al interior de las comunidades- para ampliar la escala y con ello el alcance de estos instrumentos. Contar con estos protocolos le dio a México un importante lugar al respecto de la generación de estos instrumentos, con invitaciones a compartir la experiencia en algunos foros internacionales, a los que fueron incluso miembros de comunidades indígenas y locales que cuentan con su PCB. Además, dados estos trabajos y otros avances, el proyecto fue invitado a capacitar a personal de PNUD en Panamá en temas relativos a la implementación del PN.

Finalmente, hay que mencionar que el mismo proceso de revisión de lo realizado antes de su llegada por parte de las autoridades actuales, motivada por su preocupación de asegurar una interpretación y aplicación del PN conforme a la visión del nuevo gobierno y la discusión que se ha dado al interior del grupo interinstitucional -aunque tuvo como consecuencia el rezago en productos concretos y resultados específicos- coloca al país en una posición mucho más robusta para resolver las formas concretas como se implementará el PN en el país, que es a final de cuentas lo que persiguió este proyecto.

Se califica, por tanto, en términos de relevancia con un 2; es decir, la gestión del Proyecto es Relevante de acuerdo al estándar de calificaciones para el tema de Naciones Unidas.

Efectividad y Eficiencia

Efectividad:

En el análisis de la evaluación SMART y de consistencia en el diseño del Objetivo y sus metas e indicadores de producto del Marco de Resultados del Proyecto el nivel de logro potencial estimado se ubicaba en el 87%⁴¹; pero al considerar la consistencia entre Objetivo y sus Resultados cuya evaluación es de un 83%⁴², nos entrega globalmente a nivel de efectividad, un potencial de logro de un 85%⁴³.

Específicamente para estimar efectividad realizamos la comparación de la evaluación realizada en el anexo 8 y los resultados obtenidos en el punto 3.2 que nos muestran las Matrices de Evaluación y Calificación de Resultados. El nivel de resultados obtenido a nivel global que se puede ver en la última Tabla de las Matrices de Evaluación y nos entrega un 66% de cumplimiento y con una sostenibilidad probable de un 65%, en un ámbito muy relevante para el país a nivel nacional y local. Al comparar el logro alcanzado de un 65% de lo potencial que es un 85%, nos entrega que el Proyecto ha tenido un nivel de efectividad de un 78% (65 dividido por 85).

Por lo tanto, el nivel de **efectividad final** alcanzado de un 78% de efectividad, **se califica como satisfactorio, S calificación de un 5**, dado que el rendimiento del proyecto se encuentra alcanzando más de las tres cuartas partes de su potencial esperado. La calificación no es más alta por los problemas de diseño del Marco de Resultados del Proyecto y en especial debido a que los impases producidos por el cambio de administración y la pandemia del Covid 19. También se podría haber tenido un mejor logro si se hubiera negociado tempranamente los objetivos, indicadores y metas del marco de resultados, en especial de los problemas del marco de política del Resultado 1.

Eficiencia:

La medición de eficiencia es muy relativa y tiene que ver con el momento en que se realiza la misma. Si se observa en la siguiente tabla sobre el Movimiento financiero anual de los recursos GEF, el primer año del proyecto considerado fue el año 2017, el nivel de actividad es muy bajo con un porcentaje de ejecución de tan sólo un 21.87% respecto a lo esperado en el primer año del PRODOC. El proceso de ejecución subió posteriormente en todos los años siendo cercano al presupuesto original y recuperando mínimamente la sub ejecución inicial del año 2017: el % de ejecución respecto al presupuesto del PRODOC fue el año 2018 de 91.61% y el año 2019 fue 110.61%. A fines del año 2019 restaba por ejecutar casi exactamente un 30%, lo cual era perfectamente posible de realizar en la extensión de un año si uno observa los niveles de ejecución del 2018 y 2019. Los problemas de indefiniciones operativas por el cambio de administración y el Covid 19 afectaron la ejecución llevándola al nivel del primer año de ejecución con tan sólo un 7.41% al 2 de noviembre del 2020.

Tabla Movimiento financiero anual de los recursos GEF (US\$)

Año	2017	2018	2019	2020	Total
Presupuesto según PRODOC	889,836	743,070	650,199	0	2,283,105
Ejecutado (Gasto efectivo)	194,604.30	680,743.69	719,164.66	169,227.70	1,763,740.35
% Ejecución respecto al Presupuesto Anual del PRODOC	21.87%	91.61%	110.61%	-----	77.25%
Ejecución Acumulada	194,604.30	875,347.99	1,594,512.65	1,763,740.35	1,763,740.35

⁴¹ Ver Anexo 8 a) Matriz de Evaluación SMART del Objetivo.

⁴² Ver Anexo 8 b) Matriz de Consistencia entre el Objetivo y sus Componentes.

⁴³ Ver Resultado de consistencia a nivel de objetivo y sus resultados esperados, la probabilidad de Éxito del Proyecto después de la tabla de Matriz de Consistencia entre el Objetivo y sus Componentes Anexo 8 b).

% Ejecución respecto al Presupuesto Total del PRODOC	8.52%	29.82%	31.50%	7.41%	77.25%
% Ejecución Acumulado	8.52%	38.34%	69.84%	77.25%	

Fuente: Antecedentes financieros de la Coordinación del proyecto y cálculos EF

Desde el punto de vista de la ejecución financiera, el proyecto demostró ser eficiente considerando los problemas al inicio y al final del mismo.

La tabla siguiente nos muestra el movimiento financiero por componente presupuestado en el PRODOC y el ejecutado finalmente por el proyecto. Se observa que el nivel de ejecución por Resultado es bastante dispar respecto al presupuesto original, destacándose una gran subejecución en el resultado 2 que logra tan sólo un 28.58% de lo presupuestado y una sobre ejecución en el Resultado 3 que logra un 144.81% de lo presupuestado en el PRODOC. El Resultado 1 se encuentra en un 71.15% lo que es consistente con el nivel de gastos globales efectuados que es poco más de un 77%. El Plan de Monitoreo se encuentra levemente sobre el presupuesto y la Gestión del Proyecto está levemente por debajo totalizando un 98.37%. Estos dos últimos ítems de gastos superaran el presupuesto pero los montos son pequeños no afectando sustancialmente la gestión Financiera del Proyecto.

Las tablas financieras, nos muestran un nivel de eficiencia presupuestaria media, que podría haber sido mejor en especial en el caso del manejo presupuestario por componente.

Tabla Movimiento financiero por Resultado de los recursos GEF (US\$)

Año	Presupuesto PRODOC por Componente	% Presupuesto PRODOC por Componente	Ejecutado por componente	% ejecutado por Componente	Relación Ejecutado respecto PRODOC
RESULTADO 1: Ajustar el marco jurídico y establecer medidas de políticas públicas que regulen el acceso a la utilización de RG y CT asociados resultantes de la repartición justa y equitativa de beneficios.	488,886	21.41%	347,837.72	19.72%	71.15%
RESULTADO 2: Fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales	939,155	41.13%	268,433.30	15.22%	28.58%
RESULTADO 3: Proteger los conocimientos tradicionales y mejorar las capacidades de las comunidades indígenas y locales y otros interesados de generar conciencia social acerca de la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, RG y CT asociados, así como sobre la repartición de beneficios resultantes de su acceso y utilización.	626,345	27.43%	907,003.20	51.42%	144.81%
Plan de Monitoreo & Evaluación	120,000	5.26%	133,517.62	7.57%	111.26%
GESTIÓN DEL PROYECTO: Gastos operativos y actividades técnicas.	108,719	4.76%	106,948.51	6.06%	98.37%
Total	2,283,105	100%	1,763,740.35	100.00%	77.25%

Fuente: Antecedentes financieros de la Coordinación del proyecto y cálculos EF

Se puede observar en el anexo 9 el detalle de los logros y se puede comparar con las metas ofrecidas por el proyecto a nivel de resultado. Los hechos demuestran un grado de eficiencia moderadamente satisfactorio, en que hay avances interesantes y faltaron logros importantes por alcanzar en especial en lo que respecta al Resultado 1, aunque en lo que respecta del Resultado 2 y 3 los resultados son satisfactorios.

Se ha decidido poner nota 4 (MS) Moderadamente Satisfactorio, dado que el nivel de logro del Proyecto no fue completo, se tuvo deficiencias en el resultado 1 fundamentalmente y el manejo presupuestario por componente está muy alejado del presupuesto del PRODOC en los Resultados 2 y 3.

- **Implicación Nacional**

Independientemente de la implementación del Protocolo de Nagoya en México, el país necesita con urgencia una política clara con respecto al acceso a los recursos genéticos y la distribución justa y equitativa de los beneficios, en un marco efectivo de protección del conocimiento tradicional y de los derechos de los dueños y poseedores del territorio donde esos recursos se encuentran. Muchos de los cuales están disponibles por el conocimiento ancestral que se tiene sobre ellos y porque las comunidades han hecho aprovechamientos sustentables evitando su extinción, en caso donde la demanda ha sido creciente sin ningún beneficio para los pobladores locales (como es el caso del chilcuague). Para ello es importante que exista un marco claro que otorgue certidumbre y transparencia a los procesos de acceso, asegurando que los conocimientos tradicionales sean protegidos y los derechos sean tutelados; en un contexto en el que se vea garantizada la soberanía nacional.

Aunado a ello, está el compromiso que México adquirió con la comunidad internacional cuando firmó y ratificó el Protocolo de Nagoya, instrumento que bien utilizado no solamente puede servir significativamente a los fines descritos antes, sino que garantiza la reciprocidad debida con la comunidad internacional cuando el país accede a recursos genéticos de otros países.

Ahora bien, se trata de un asunto con diferentes aristas que son polémicas y pueden fácilmente ser objeto de discusiones interminables cuando se confrontan paradigmas ligados a proyectos de nación. El Proyecto se vio envuelto en medio de esta confrontación, sobre todo en torno a la forma cómo se consideran los recursos genéticos -patrimonio biocultural para la actual administración-, cómo se interpreta abrir la oferta de estos recursos y cómo eso se vincula con la protección del conocimiento tradicional y la justa y equitativa distribución de beneficios. Pero el debate se da también al interior del actual gobierno entre las perspectivas ambiental y agropecuaria, por ejemplo, en lo concerniente a los recursos genéticos agroalimentarios, en temas como competencias y atribuciones. El problema de prolongar la discusión sin llegar a una posición de política nacional, que permita generar un marco regulatorio robusto que de manera transparente de certidumbre y proteja el conocimiento tradicional y garantice derechos, es que se está premiando la ilegalidad mientras que se castiga la legalidad.

La confrontación descrita llevó al actual Punto Focal a hacer una pausa hasta no haber revisado lo realizado anteriormente, y definir entonces cómo se le quiere dar continuidad al proyecto, de manera coherente con la orientación que el actual gobierno quiere darle al acceso a los recursos genéticos vistos como patrimonio bicultural de los pueblos. Pero la definición y avance en las actividades del proyecto se vio también impactada por el confinamiento impuesto por el COVID19.

Estas circunstancias requieren de un esfuerzo por asegurar un cierre del proyecto y el establecimiento de medidas que permitan darle continuidad a los pasos que se requieren todavía para la implementación del PN en el país.

- **Integración**

Desde sus inicios el Proyecto buscó integrar al mayor espectro posible de partes interesadas pertinentes, desde el taller de inicio en julio de 2017, al que se invitó, además de funcionarios de diversas dependencias gubernamentales, a representantes de los poderes legislativo y judicial, organizaciones de la sociedad civil y de la iniciativa privada, para generar un diálogo abierto y plural hacia definiciones de política y esquemas incluyentes que abonaran a un clima de comunicación y respeto para la construcción de consensos en torno al acceso a los recursos genéticos en beneficio del país, sus comunidades y sus empresas y a la creación de condiciones para una distribución efectiva de beneficio, que sea justa y equitativa. La conformación del CDP buscó también integrar una representación amplia de perspectivas y voces.

Por otra parte, el trabajo con las comunidades para la elaboración de sus Protocolos Comunitarios Bioculturales tuvo un enfoque participativo en el que se integraran diversos miembros de las comunidades, especialmente mujeres y jóvenes. El proceso de elaboración en algunas comunidades permitió, además del empoderamiento y mayor involucramiento y participación de las mujeres y jóvenes, así como reavivar los procesos comunitarios de deliberación y toma de decisiones al recobrar los procesos asamblearios, recobrar la valoración de la importancia y riqueza de su territorio, en lo general, y de sus recursos genéticos en particular.

- **Sostenibilidad**

La evaluación y calificación de la sostenibilidad del Proyecto, busca la identificación de la probabilidad de la sostenibilidad de sus resultados como beneficios continuos hacia el objetivo después que finalizan sus actividades.

Es complejo proyectar la sostenibilidad en un escenario en el cual el entorno y las políticas a nivel nacional que promuevan el PN no son claros; sin embargo, es importante que tanto la experiencia como el conocimiento adquirido trasciendan puedan fluir con las nuevas miradas y aproximaciones teóricas y operativas, construyendo un marco de acción estratégico, legal y operativo que le permita continuar ampliando la conciencia de la importancia del tema a nivel país. Para esto ha sido importante que el proyecto marcara un camino y mostrara la validez de la propuesta de cambio y mostrar en forma tangible, mediante la práctica de la capacitación de al menos 650 funcionarios y se lograra la realización de 24 protocolos Bioculturales Comunitarios para Pueblos Indígenas y Comunidades Locales.

A continuación, se detalla el análisis de sostenibilidad y la valoración de los cuatro aspectos que se indican en el manual de evaluación final de proyectos GEF:

a) Riesgos financieros:

La sostenibilidad en términos financieros del objetivo y sus resultados se encuentra muy débil y no hay seguridad en la elaboración de instrumentos financieros o mecanismos institucionales que permitan darle viabilidad financiera a las actividades promovidas por el Proyecto.

Por lo tanto, la sostenibilidad financiera es **Moderadamente Improbable, es decir se califica con un 2 (MI)** y requiere de acciones a incorporar en la estrategia de salida y cierre del proyecto.

b) Riesgos socio-políticos:

Si se consideran los problemas que buscó atender el proyecto, y que de alguna manera siguen presentes: Marco legal, Capacidades interinstitucionales y Conocimiento por parte de las partes interesadas pertinentes, sobre proceso de acceso a los recursos genéticos y la distribución justa de beneficios derivados de su utilización, de no adoptarse cuanto antes una política nacional clara que dé certidumbre a funcionarios públicos y a las partes interesadas pertinentes sobre el acceso a los recursos genéticos y una distribución justa y equitativa de beneficios, en el marco de una protección efectiva al conocimiento tradicional y los derechos de las comunidades, no solamente no se está ofreciendo un marco de legalidad que, mediante procedimientos claros, transparentes y fiscalizados, asegure un acceso a los recursos genéticos acordes con los intereses nacionales honrando los compromisos internacionales, sino que se crea un entorno que favorece las prácticas ilegales de biopiratería y se deja abierta la puerta a interpretaciones sesgadas impelidas por desconocimiento y, o intereses mezquinos que lleven a patentes espurias y otro tipo de prácticas de apropiación de conocimientos tradicionales. Ello limita una remuneración justa a dueños de la tierra y custodios de los recursos genéticos -lo que han logrado mediante el conocimiento tradicional-, negando con ello la distribución equitativa de beneficios, ya que éstos se quedan solamente en las corporaciones que los utilizan, lo que implica una pérdida significativa de ingresos para el país y que las comunidades no tengan oportunidad de mejorar su situación.

Este escenario, no solamente puede impedir que el país y sus comunidades reciban beneficios significativos monetarios y no monetarios, sino que vulnera el estado de derecho y es potencialmente fuente de confrontaciones y divisiones al interior de comunidades y entre éstas y las autoridades. Asimismo, se cierra la puerta a una fuente de inversión legítima y necesaria para el país y se inhibe la investigación y la innovación, lo que es sin duda un escenario en el que nadie se beneficia.

Por lo tanto, se estima que el riesgo socio político con la probabilidad de sostenibilidad de los resultados del proyecto en este ámbito sea **Algo Probable, con una calificación de un 3 (AP)**.

c) Marco institucional y riesgos de gobernanza:

En este mismo sentido, dados los problemas que buscó atender el proyecto: Marco legal, Capacidades interinstitucionales y Conocimiento por parte de las partes interesadas pertinentes, sobre proceso de acceso a los recursos genéticos y la distribución justa de beneficios derivados de su utilización, es claro que las dependencias gubernamentales requieren de un encuadre legal y administrativo que defina con claridad competencias y atribuciones, defina procedimientos administrativos y atienda con la efectividad debida las solicitudes de acceso y otros trámites relativos. A la falta de un marco jurídico integral lo acompaña la ausencia de mecanismos eficaces para una gobernanza adecuada de los recursos genéticos con la consecuencia de riesgos permanentes de violación de las de por sí insuficientes regulaciones existentes sobre el uso de los recursos genéticos, y con ello la potencial generación de conflictos sociales y el mantenimiento de la inseguridad jurídica.

Todo ello tiene serias implicaciones en la dimensión cultural, que van desde la pérdida paulatina de los conocimientos tradicionales, hasta la apropiación y explotación ilegal de los mismos y sus consecuencias en malestar social y el mantenimiento de la desigualdad en muchas formas (por ejemplo, pobreza, salud, educación, tenencia de la tierra).

La gobernanza en torno a los recursos genéticos, dada su demanda y potencial fuente de beneficios, depende de un adecuado marco legal que otorgue certidumbre a funcionarios públicos y a las partes interesadas pertinentes sobre el acceso a los mismos y una distribución justa y equitativa de beneficios, en el marco de una protección efectiva del conocimiento tradicional.

Desde ahí, es más fácil asesorar, acompañar y empoderar a las comunidades y a la sociedad en general, para hacer de un acceso adecuado a los recursos genéticos una práctica culturalmente adecuada. También se pueden crear las condiciones propicias para la inversión legítima y se estimulan la investigación y la innovación.

Que se prolongue la ausencia de un marco legal es por tanto una pérdida social muy importante. La autoridad gubernamental actual tiene claridad al respecto, sin embargo, en el Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI) después de 4 años de trabajo, persisten planteamientos y visiones bastante disímiles. Las entrevistas a diversos representantes del GTI no permiten detectar que en el corto plazo se pongan de acuerdo y se logre una estrategia consensuada para promover el PN.

Se estima, por tanto, una probabilidad de sostenibilidad del marco institucional y de gobernanza de los resultados del proyecto en este **ámbito sea Algo Probable, con una calificación de un 3 (AP)**.

d) Riesgos ambientales:

La falta de un marco adecuado para un acceso a los recursos genéticos que asegure distribución justa y equitativa de beneficios y proteja el conocimiento tradicional y otros derechos, tiene impactos en diferentes escenarios y escalas, como es la consecuencia de una extracción sin restricciones que amenaza la existencia misma de los recursos genéticos a la vez que altera significativamente los ecosistemas, y su funcionalidad, en los que se encuentran. La autorización de permisos de investigación, y en general de acceso a recursos genéticos, debe enmarcarse en un marco regulatorio apropiado ya que de lo contrario se da pie a una pérdida continua de biodiversidad y deterioro ambiental.

Se estima que, por tanto, una probabilidad de sostenibilidad frente a los riesgos ambientales de los resultados del proyecto en este **ámbito sea Algo Probable, con una calificación de un 3 (AP)**.

- **Impacto**

La calificación de Impacto de Naciones Unidas sólo considera tres alternativas: 3 es Significativo (S), 2 es mínimo (M) y finalmente 1 es Insignificante (I). Aunque existe un impacto muy interesante dado por la discusión a nivel de la institucionalidad pública y de un número importante de comunidades indígenas que crearon sus Protocolos Comunitarios Bioculturales los cuales se pueden mejorar y multiplicar como una senda de trabajo que puede seguir promoviendo e impulsando la autoridad vigente, el logro a la fecha poco significativo por lo tanto, el impacto global de las acciones del proyecto es a la fecha de tan sólo 2, es decir mínimo (M). No existe evidencia que permita señalar que el proyecto ha logrado incidencia en el ámbito de la reducción del estrés ambiental y tampoco de que existan avances que permitan el cambio de tensión y estado ambiental. Por lo tanto, en estos dos ámbitos se califica con tan sólo 2, es decir también se estima mínimo (M) el impacto.

4. Conclusiones, Recomendaciones y Lecciones

Acciones de mejora para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del proyecto

- El ciclo de generación natural de los proyectos GEF implica que su diseño se realice varios años antes de que finalmente se concrete la firma y los acuerdos de las instituciones. Por lo tanto, al momento de su inicio, algunos supuestos no son realistas y el contexto también ha cambiado en especial en países en Latinoamérica en que sus gobiernos duran máximo 6 años. Esto significa

que es esencial que durante la primera reunión de inicio del proyecto se realice una intensa revisión del Marco de Objetivos y metas del proyecto de tal manera de realizar las adecuaciones desde el inicio y no se produzcan problemas posteriores que significan problemas de eficacia y eficiencia que tratan de corregirse posteriormente en la evaluación de mitad del período perdiéndose por lo menos dos años si es que la EMT se realiza a tiempo.

- Verificar tempranamente que los Indicadores cumplan con el estándar SMART y que las metas deben ser concretas y realistas. También es necesario asegurar que los indicadores y metas sean consistentes en términos verticales, es decir el cumplimiento de los componentes y productos debiese permitir el 100% de cumplimiento del Objetivo del proyecto.
- Realizar el análisis o revisión de la teoría del cambio máximo a tres meses de iniciado el proyecto de tal manera de poder realizar todos los ajustes al diseño en la etapa de instalación del proyecto.
- Elaborar con mayor nivel de detalle los fundamentos, marco de acción, metas e indicadores, tipo de participación y roles de las instituciones convocadas, etc., en el PRODOC, permite disminuir en parte los problemas de gestión y seguimiento del mismo de los proyectos.
- En el caso de proyectos que en su PRODOC no tienen dentro de sus ejes de trabajo principales o componentes el tema de género, incorporar indicadores y metas que señalen el nivel de logro esperado dentro de su accionar. Esto es válido para todos los proyectos y si no fue contemplado en el PRODOC debe realizarse la modificación en la primera reunión de revisión e inicio del proyecto.
- Es importante verificar también desde etapa temprana si se cuenta con los socios definidos en el PRODOC y si ellos aportaran los recursos, conocimientos y contrapartida supuesta en el diseño.
- En otro orden de ideas, es importante considerar que dados el cambio climático y la inminencia de pandemias como las que se está viviendo en el mundo, el deterioro ambiental crea escenarios de incertidumbre mucho más agudos que en el pasado, por lo que los supuestos y la anticipación de riesgos han de ser mucho más rigurosos de manera que en la teoría de cambio y los modelos de intervención elegidos se prevean circunstancias que pueden alterar significativamente el curso de los acontecimientos y por lo tanto anticipar planes de contingencia.

Por lo tanto, se recomienda al inicio del proyecto la realización de al menos los siguientes análisis del PRODOC, de tal manera de verificar la vigencia del mismo, en la primera reunión de la junta de proyecto o pasados máximo los tres primeros meses de iniciado.

1. Revisión de Teoría del cambio del Proyecto.
 2. Revisión y análisis de Consistencia del Marco de Objetivos (Resultados, productos, indicadores y metas) en su lógica vertical y horizontal.
 3. Revisión del standard SMART de los Indicadores de todo el Proyecto.
 4. Revisión de la incorporación de los componentes transversales (Género, Participación, Derechos Humanos) en el proyecto. Asegurarse que ellos no sólo estén considerados, sino que también se definan objetivos, indicadores y metas, con su correspondiente presupuesto de ser posible.
 5. Diagnóstico de los Socios estratégicos y sus aportes en la operación, gobernanza y los aportes de contrapartida.
- Se recomienda iniciar el proceso de seguimiento a los resultados y productos desde los inicios del proyecto, generando una sistematización base de la experiencia de tal manera de poder construir posteriormente el Plan de Construcción y socialización de conocimiento del proyecto. Esto significa delinear los estudios de caso, las experiencias replicables y los hallazgos con alto potencial de disseminación y propagación de conocimiento. De esta manera, puede que el diseño del proyecto no haya visualizado y por lo tanto no esté reflejado en el presupuesto, la oportunidad de realizar sistematización de experiencias exitosas o lecciones aprendidas que tengan alto impacto.
 - Planificar la Evaluación de Medio Término desde antes de que se cumpla la mitad del período del proyecto. Dado que los procesos de selección en muchos casos demoran varios meses, es

recomendable tomar medidas para que no se atrase y se pierda la oportunidad de que este trabajo sirva para realizar cambios con la debida antelación. De otra forma se corre el peligro que las evaluaciones de medio término y final sean realizadas con muy poca diferencia de tiempo, lo cual no tiene sentido práctico.

- Los resultados de la EMT debieran permitir tomar decisiones sobre las metas e incluso los resultados que son necesarios de replantearse. Este replanteamiento debe quedar explícito como acuerdo del Comité Directivo y solicitados formalmente al PNUD-GEF.
- Es altamente recomendable que a partir de las recomendaciones de la EMT y a la vista de la medición de la operación, se realice el plan de cierre del proyecto. Se recomienda realizarlo con la planificación a 18 meses o a dos años si es posible, de tal manera que se pueda realizar el proceso de socialización, maduración y discusión de los productos generados por el proyecto.
- Realizar el Plan de Comunicación del Proyecto enfocado en la sensibilización de otros actores y en la teoría de cambio de tal manera que sirva para la sostenibilidad de los productos del proyecto y mejorar el impacto del mismo.
- Construir un plan y estrategia de sostenibilidad que asegure el traspaso de los productos y resultados del proyecto con al menos 18 meses antes del cierre del proyecto, a las partes interesadas pertinentes inclusive midiendo si empiezan a utilizar y reproducir las experiencias, buenas prácticas y productos del trabajo del Proyecto.
- Realizar la evaluación final al menos dos a tres meses antes de la finalización del Proyecto de tal manera de que la evaluación también permita adoptar algunas medidas antes del cierre, en especial referidas a la sostenibilidad y gestión del conocimiento del proyecto.

Acciones para reforzar y dar seguimiento a los beneficios del proyecto hacia el cierre del mismo

Se ha insistido en lo importante que es que exista un marco claro que otorgue certidumbre y transparencia a los procesos de acceso a los recursos genéticos, asegurando que los conocimientos tradicionales sean protegidos y los derechos sean tutelados; en un contexto en el que se vea garantizada la soberanía nacional. También es importante crear un entorno favorable a la investigación y a la innovación, que fomente la inversión y la creación de negocios en esquemas ganar-ganar entre empresas y comunidades. Aunado a ello, está el compromiso que México adquirió con la comunidad internacional cuando firmó y ratificó el Protocolo de Nagoya, instrumento que bien utilizado no solamente puede servir significativamente a los fines descritos antes, sino que garantiza la reciprocidad debida con la comunidad internacional cuando el país accede a recursos genéticos de otros países.

Por ello es importante arribar cuanto antes a una posición de política nacional en materia de acceso a recursos genéticos, que permita generar un marco regulatorio robusto. El proyecto debe poder contribuir en su etapa de cierre a la definición de esta política nacional que derive en una reglamentación que permita avanzar en darles certidumbre a los funcionarios responsables, a los oferentes y a los demandantes del acceso, y a las partes interesadas pertinentes en general. Considerando que quizá todavía no hay condiciones para ajustar el marco legal adecuándolo a las necesidades de una implementación virtuosa del PN, sí es posible arribar a un reglamento que puedan adoptar las dependencias del poder ejecutivo. Si bien prevalecen diferencias al interior del grupo interinstitucional de trabajo, los avances en la definición de criterios pueden llevar a que en el corto plazo se logren los consensos mínimos para ello. No es recomendable prolongar las discusiones y debe aprovecharse la oportunidad que da el haber llegado a definir criterios jurídicos en el seno del Grupo de Trabajo Interinstitucional. Para ello quizá sea pertinente la contratación de una facilitación de las deliberaciones al interior del GTI que facilite destrabar las diferencias y llegar a consensos.

Los PCB son una oportunidad invaluable como instrumentos efectivos de los pueblos indígenas, comunidades locales y afroamericanos para el establecimiento de reglas y condiciones para el acceso a sus recursos genéticos con conocimiento tradicional asociado, basados en el derecho

consuetudinario e internacional, en ausencia de un marco legal nacional en la materia. No debe perderse de vista el esfuerzo realizado por las comunidades que cuentan con él, y es importante, además de reconocerlo y convalidarlo con ellas, asegurar un acompañamiento para, en aquellos casos que el resultado haya dejado que desear, llevarlo a un resultado satisfactorio, y ayudarles a todas las que cuenten con su PCB a hacer del documento un instrumento pertinente y útil. Es menester considerar que el proceso de elaboración en algunas comunidades permitió, además del empoderamiento y mayor involucramiento y participación de las mujeres y jóvenes, así como reavivar los procesos comunitarios de deliberación y toma de decisiones, al recobrar los procesos asamblearios, recobrar la valoración de la importancia y riqueza de su territorio, en lo general, y de sus recursos genéticos en particular.

La experiencia acumulada en estos ejercicios, tanto en lo metodológico como en lo social y cultural permite desplegar una estrategia de largo alcance para propiciar que el conjunto de comunidades indígenas y locales en cuyos territorios existan recursos genéticos puedan identificarlos como un patrimonio biocultural que, junto con los conocimientos tradicionales asociados, debe ser protegido, pero del cual pueden obtener beneficios monetarios y no monetarios de importante cuantía; lo que puede redundar en mejores condiciones para un buen vivir.

Otro aspecto en el que el proyecto puede contribuir entonces es a darle viabilidad y celeridad a la reflexión que el Punto Focal quiere propiciar entre las comunidades indígenas y locales acerca de los Protocolos Comunitarios Bioculturales y la conveniencia de elaborar un catálogo de conocimientos tradicionales. A la vez que se garantiza que se les dé a las comunidades que ya cuentan con su PCB un acompañamiento para hacer de él un instrumento que les sea verdaderamente de provecho, asegurando la debida protección de su conocimiento tradicional y la tutela de derechos para asegurar una distribución justa y equitativa de beneficios en caso de que decidan que haya acceso a los recursos genéticos de su territorio. Este ejercicio sentará las bases para definir, resultado de la experiencia y las lecciones extraídas durante el proyecto, el enfoque metodológico, social y cultural adecuado con el cual promover de manera generalizada la elaboración de PCB en todos los sitios del país donde haya recursos genéticos que proteger y de los cuales se puedan obtener beneficios que coadyuven a la vida buena de las comunidades. Permitirá, asimismo, mayor claridad sobre la información que es pertinente y conveniente proporcionar de manera abierta en función de una política clara de acceso a recursos genéticos.

De acuerdo con la extensión territorial, biodiversidad y multiculturalidad de México, se podría recomendar el desarrollo de más protocolos comunitarios bioculturales en pueblos indígenas, comunidades locales y afromexicanas; para que hubiera una representación nacional de las mismas, con instrumentos legales comunitarios y se coadyuve a la implementación del Protocolo de Nagoya en México. Para su selección se podrían considerar los siguientes criterios: la representación de las regiones bioculturales prioritarias, los pueblos indígenas con mayor representación en México, áreas naturales protegidas con población indígena, representación de ecosistemas y paisajes, solicitudes de interés de las propias comunidades, entre otros.

Por otra parte, todavía es necesario ampliar los esfuerzos por diseminar información sobre el Protocolo de Nagoya para despejar dudas, malentendidos y prejuicios que limitan un debate constructivo en aras de una política nacional en materia de recursos genéticos que sea en beneficio del país y de sus comunidades, asegurado la distribución equitativa y justa de beneficios a la vez que se protege el conocimiento tradicional y el conjunto de derechos de las comunidades. Además de ampliar la información se requiere seguir capacitando a funcionarios y partes interesadas pertinentes. Consolidar y difundir el curso masivo abierto en línea (MOOC) debe ser una prioridad.

Todo ello, acompañando de una estrategia de comunicación que llegue, con los mensajes adecuados y los canales pertinentes, a los públicos que deben estar al tanto del Protocolo de Nagoya y de todo lo relacionado con el acceso legal a los recursos genéticos y la distribución de beneficios en un marco de protección efectiva del conocimiento tradicional y otros derechos, a la vez que se estimula, de manera regulada, la investigación y la innovación, dando pie al fomento de la inversión y la creación de negocios que generen derrama de beneficios en marcos de sostenibilidad ambiental y social. Existen las bases para ello con los productos que en materia de comunicación ha generado del Proyecto, es importante asegurar que se puedan utilizar de manera efectiva y complementar con otros insumos.

Buenas y malas prácticas para abordar cuestiones relacionadas con la relevancia, el rendimiento y el éxito

El taller de arranque con una amplia convocatoria entre actores clave y partes interesadas pertinentes fue un primer paso importante por su relevancia, al que se invitó a representantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y miembros de las cámaras de diputados y senadores, hubiese sido útil realizar un taller similar una vez iniciado el nuevo gobierno.

Los talleres entre consultores también resultan ser una práctica muy positiva ya que permite alinear los esfuerzos y calibrar metodologías.

Es menester prever que el inicio de la ejecución del proyecto puede postergarse y por lo tanto pueden darse cambios de gobierno con posiciones radicalmente distintas con respecto a los temas que aborda el proyecto, generando un impasse con duración que puede afectar seriamente la consecución de los resultados esperados.

Es muy conveniente que antes de su inicio las autoridades nacionales sean capacitadas sobre las implicaciones administrativas de este tipo de proyectos, cómo deben ejercerse los recursos, lo del dinero etiquetado y demás, para evitar malentendidos en cuanto a la disponibilidad y discrecionalidad en el uso de los mismos.

1. Resultado 1: Ajustar el marco jurídico y establecer medidas de políticas públicas que regulen el acceso a la utilización de RG y CT asociados resultantes de la repartición justa y equitativa de beneficios.

- **Lección aprendida clave:**

Debe preverse que los cambios legislativos llevan mucho tiempo y están sujetos a vicisitudes que es difícil anticipar. Máxime si hay posibilidades de que haya cambio de administración nacional y, o legislatura cuando el proyecto está en ejecución.

- **Buenas prácticas:**

La capacitación y la asesoría directa a equipos técnicos vinculados a parlamentarios y a los mismos parlamentarios en los beneficios del PN permitieron darle visibilidad al tema y abrir la posibilidad de incidir en la legislación.

2. Resultado 2: Fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales

- **Lección aprendida clave:**

Más allá de la capacitación de funcionarios gubernamentales, entre los que fácilmente hay rotación, es necesario institucionalizar los procesos mediante la adopción de instrumentos establecidos que pauten la operación independientemente de las personas a cargo.

- **Buenas prácticas:**

El apoyo y la vinculación permanente del Proyecto al Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI) que involucra a una gran variedad de funcionarios de diversas reparticiones públicas ha permitido generar una reflexión y sensibilización profunda sobre la importancia del PN. Aunque no hay resultados muy visibles, la permanencia en la discusión sobre el tema del GTI durante más de 4 años es un indicador de que el tema es relevante para ellos y eventualmente en el futuro podrán impulsar como equipo acciones concretas en torno al tema.

3. Resultado 3: Proteger los conocimientos tradicionales y mejorar las capacidades de las comunidades indígenas y locales y otros interesados de generar conciencia social acerca de la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, RG y CT asociados, así como sobre la repartición de beneficios resultantes de su acceso y utilización.

- **Lección aprendida clave:**

El empoderamiento de las comunidades y actores locales en general supone procesos de largo plazo que incluyen acompañamiento en un marco de pertinencia cultural que no pueden soslayarse.

Cada comunidad tiene sus propias dinámicas de trabajo y de participación. La garantía de que los PCB sean un instrumento real se sustenta en respetar profundamente sus tiempos, liderazgos y dinámicas propias de participación.

- **Buenas prácticas:**

El uso de la información y trabajos previos de diagnóstico de comunidades por el Proyecto GIZ/CONABIO permitió una reducción de tiempo y selección de comunidades en las cuales se podría tener éxitos concretos.

El trabajo de realización de los PCB se realizó en dos etapas, en una primera instancia con un pequeño grupo del cual se extrajeron aprendizajes para posteriormente impulsar un trabajo más masivo de creación de PCB.

La Promoción de los Protocolos Comunitarios Bioculturales mediante el financiamiento de visitas y estadias de líderes y técnicos de unas comunidades que cuentan con experiencia de la realización de PCB que asesoran o transfieren su experiencia a otras comunidades.

La promoción de la realización de los PCB por toda la comunidad, creando grupos de reflexión y análisis específicos de mujeres, jóvenes y niños que discuten su aporte desde su condición.

El respetar los tiempos de cada comunidad para la realización de sus PCB, de tal manera de asegurar la validez de los resultados a partir de sus prácticas culturales.