

**EXAMEN DE LA GESTIÓN, ADMINISTRACIÓN
Y ACTIVIDADES DE LA SECRETARÍA DE LA
CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE
LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN (CLD)**

Preparado por

*Even Fontaine Ortiz
Guangting Tang*

Dependencia Común de Inspección

Ginebra, 2005



Naciones Unidas

JIU/REP/2005/5

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

**EXAMEN DE LA GESTIÓN, ADMINISTRACIÓN
Y ACTIVIDADES DE LA SECRETARÍA DE LA
CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE
LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN (CLD)**

Preparado por

*Even Fontaine Ortiz
Guangting Tang*

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra, 2005

De conformidad con el artículo 11.2 del Estatuto de la DCI, el presente informe ha recibido "forma definitiva tras la celebración de consultas entre los inspectores de modo que las recomendaciones sean sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia".

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
ACRÓNIMOS		v
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 3	1
II. CUESTIONES DE POLÍTICA	4 - 5	2
III. GOBERNANZA	6 - 9	3
IV. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE LA SECRETARÍA DE LA CLD.....	10 - 39	4
a) Diferencias en las evaluaciones de la actuación profesional	10 - 24	4
b) Opiniones divergentes respecto de las funciones y actividades previstas en los mandatos	25 - 31	9
c) Orientación estratégica: el camino por seguir.....	32 - 39	12
V. RELACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA Y EL MECANISMO MUNDIAL	40 - 45	15
VI. CUESTIONES FINANCIERAS Y PRESUPUESTARIAS.....	46 - 52	18
VII. OTRAS CUESTIONES DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN ...	53 - 64	20
a) Vínculos institucionales.....	53 - 56	20
b) Gestión de los recursos humanos.....	57 - 59	21
c) Tecnología de la información y las comunicaciones.....	60 - 61	22
d) Servicios administrativos comunes.....	62 - 64	23
VIII. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN.....	65 - 67	24
IX. LAS CONVENCIONES DE RÍO: ALGUNAS COMPARACIONES	68 - 70	25
<i>Anexos</i>		
I. Funciones de las secretarías de las Convenciones de Río.....		27
II. Acceso a los recursos de los presupuestos básicos con arreglo a las Convenciones de Río.....		29

ÍNDICE (*continuación*)

Párrafos *Página*

Anexos (continuación)

III.	Dotación de personal de las secretarías de las Convenciones de Río.....	30
IV.	Acceso a financiación voluntaria no destinada al presupuesto básico con arreglo a las Convenciones de Río.....	31
V.	Acceso a financiación para la preparación de informes nacionales con arreglo a las Convenciones de Río	32

ACRÓNIMOS

ALC	Estados de América Latina y el Caribe
CCT	Comité de Ciencia y Tecnología
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CGL	Comité de Gestión de Locales
CLD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COPSUBLA	Dependencia de Apoyo Sustantivo a la Conferencia de las Partes y sus Órganos Subsidiarios y Asesoramiento Jurídico
CP	Conferencia de las Partes
CRIC	Comité de Examen de la Aplicación de la Convención
DCI	Dependencia Común de Inspección
DCR	Dependencia de Coordinación Regional
ECO	Grupo de Estados de Europa Central y Oriental
EOO	Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GdE	Grupo de Expertos
GEM	Grupo de Enlace Mixto
IMIS	Sistema Integrado de Información de Gestión
MM	Mecanismo Mundial de la CLD
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU DI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
PAN	Programa de Acción Nacional
PAR	Programa de Acción Regional
PASR	Programa de Acción Subregional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PO N° 15	Programa operacional sobre manejo sostenible de la tierra
RPT	Redes de Programas Temáticos
TIC	Tecnología de la Información y las Comunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VNU	Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente informe se ha preparado en respuesta a la decisión que la Conferencia de las Partes (CP) de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD) adoptó en su sexto período de sesiones en el sentido de que en la CP 7 se efectuara un examen exhaustivo de las actividades de la secretaría y que el examen fuera llevado a cabo por la Dependencia Común de Inspección (DCI) (decisión 23/COP.6). En la CP 6 se propusieron directrices para formular el mandato del examen, las que luego fueron elaboradas en mayor detalle por la Mesa de la CP 6 y ulteriormente ampliadas por los inspectores, en consulta con la Mesa, a fin de que abarcara cuestiones de gestión y administración. La versión definitiva del mandato estuvo lista en octubre de 2004 y comprendía los siguientes temas generales:

- Actividades de la secretaría estipuladas en la Convención;
- Evolución de las funciones de la secretaría;
- La CLD en el contexto de las tres Convenciones de Río;
- Función de la secretaría en la movilización de recursos;
- Cuestiones concretas de planificación, programación y preparación de presupuestos.

2. En la preparación del presente informe, el equipo de inspectores adoptó un enfoque participativo alentando a todos los sectores a que expusieran sus opiniones por conducto de una serie de cuestionarios y entrevistas. Una vez terminado el examen técnico preliminar, se envió un cuestionario detallado a la secretaría de la CLD. A continuación, los inspectores sostuvieron entrevistas con funcionarios de la CLD, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Mecanismo Mundial de la CLD (MM), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). También se enviaron cuestionarios a las Partes en la Convención, las organizaciones de las Naciones Unidas asociadas a la CLD y a distintos funcionarios de categoría superior de la secretaría de la CLD, el MM y el FIDA. Esta consulta de base amplia arrojó una gran cantidad de información, así como muchas evaluaciones y opiniones diferentes. Las averiguaciones y conclusiones de los inspectores formaron la base del borrador inicial del informe, tras lo cual se dio a la secretaría de la CLD la oportunidad de hacer observaciones sobre él, antes de que se le diera forma final.

3. Los inspectores desean agradecer al personal de la secretaría de la CLD y del Mecanismo Mundial la plena cooperación que le brindaron en la preparación del informe, así como al personal pertinente del FIDA y a otros funcionarios que fueron entrevistados o que prestaron otro tipo de ayuda. Agradecen también la disposición demostrada por todos los interesados de compartir sus conocimientos y experiencia profesional, así como de comunicar sus evaluaciones de los muchos retos que siguen oponiéndose al logro de una aplicación efectiva de esta importante Convención.

II. CUESTIONES DE POLÍTICA

4. En el curso del examen, fue evidente para los inspectores que desde un principio habían faltado una comprensión y un reconocimiento comunes de la Convención en su verdadera y debida perspectiva. No es claro si la Convención tiene que ver con el medio ambiente, con el desarrollo o con ambos, ni si abarca problemas únicamente locales o de carácter mundial. Es posible que el propio nombre de la Convención llame a engaño, puesto que el problema fundamental de que trata es la degradación de los suelos, de la cual la desertificación es un elemento clave. Inevitablemente, el que no se reconozca o no quiera reconocerse la Convención en su perspectiva adecuada ha acarreado consecuencias negativas, entre ellas las siguientes:

- Marcadas diferencias de acceso a apoyo financiero entre la CLD y las demás Convenciones de Río;
- Falta de un compromiso financiero claro y estable de los países Partes desarrollados;
- Los programas y actividades de la CLD no se han incorporado en las respectivas iniciativas de apoyo al desarrollo de los asociados del desarrollo; y
- No se ha dado prioridad a la CLD en los países Partes afectados, que han tenido escaso éxito en cuanto a incorporar los objetivos de la CLD en los planes nacionales de desarrollo de índole general.

5. En muchos países desarrollados, la CLD es responsabilidad de los ministerios de cooperación o de relaciones exteriores, que rara vez consideran que la desertificación sea una cuestión prioritaria. En cambio, la CMNUCC y el CDB cuentan con el apoyo de los ministerios de medio ambiente y de agricultura, respectivamente, que suelen influir más en su favor. La CLD se enfrenta con otra desventaja en los países en desarrollo, puesto que generalmente la desertificación es responsabilidad de los ministerios del medio ambiente, que en esos países tienen relativamente menos predicamento que otros. Por otra parte, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, es posible que los funcionarios de enlace con la CLD no tengan la categoría necesaria en los ministerios u organismos de que se trata para promover eficazmente la Convención. Estas circunstancias institucionales se suman a las dificultades de la CLD para obtener reconocimiento y apoyo en los países desarrollados y en desarrollo.

Recomendación 1

La CP debería invitar: a) a los países Partes afectados a que incorporaran y asignaran prioridad a sus programas de acción nacional (PAN) en sus planes nacionales de desarrollo, y b) a los países Partes desarrollados a que incorporaran los objetivos de la CLD en sus programas y proyectos de desarrollo.

Recomendación 2

La CP podría invitar a todos los países Partes a que designaran a funcionarios de categoría superior de los ministerios pertinentes para que se encargaran de los asuntos relativos a la CLD.

Recomendación 3

La CP debería pedir al Secretario Ejecutivo que siguiera de cerca la aplicación de las recomendaciones anteriores y le informara sobre el particular en todos sus períodos de sesiones.

III. GOBERNANZA

6. La CP, organismo legislativo supremo de la CLD, celebró períodos de sesiones anualmente hasta 2001, tras lo cual empezó a celebrarlos cada dos años. En cada período de sesiones, la CP elige una mesa (Presidente, nueve Vicepresidentes y Presidentes de los órganos subsidiarios, que son el Comité de Ciencia y Tecnología (CCT) y el Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC)), de tal manera que cada región geográfica esté representada por los menos por dos miembros. La Mesa y los demás órganos subsidiarios continúan en funciones entre los períodos de sesiones de la CP, pero no tienen mandato legislativo, por lo cual parece producirse un vacío legislativo entre los períodos de sesiones de la CP¹. No existe ningún mecanismo que pueda orientar ni dar instrucciones a la secretaría de la CLD cuando surgen situaciones de emergencia, por lo cual ésta ha venido tropezando con problemas para resolver las diversas cuestiones que surgen en los lapsos entre los períodos de sesiones.

7. Está previsto que el Comité de Ciencia y Tecnología (CCT) cumpla una función importante en el suministro de información y asesoramiento a la CP sobre cuestiones científicas relativas a la lucha contra la desertificación y el alivio de los efectos de la sequía. El CCT celebra períodos de sesiones al mismo tiempo que la CP, lo que plantea problemas logísticos. Aún más grave es que la CP no pueda asimilar cabalmente en sus decisiones de política los resultados de las deliberaciones del CCT. Se preveía que el CCT estuviera integrado por representantes gubernamentales cualificados en las esferas pertinentes, pero no se ha previsto ningún procedimiento para lograr una combinación adecuada de conocimientos científicos y técnicos. La experiencia ha demostrado que el CCT no siempre cuenta con los científicos que necesita.

8. El CCT realiza sus actividades por conducto de grupos ad hoc, formados a partir de la lista de expertos y que se centran en ámbitos clave, entre ellos los de los puntos de referencia e indicadores, conocimientos tradicionales y sistemas de alerta temprana. Tras reconocer la necesidad de reactivar el CCT y aumentar su eficacia y eficiencia, en la CP 5 se decidió crear un Grupo de Expertos (GdE) compuesto de 25 personas que figuraran en la lista (decisión 17/COP.5). El GdE lleva a cabo su labor en cinco subgrupos, pero aún falta saber si se contará o no con la financiación necesaria.

9. El Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC) se estableció en 2002 con arreglo a un procedimiento revisado de presentación y examen de informes. Examina los informes de los países Partes y los observadores, así como la información y el asesoramiento que se recibe del CCT y el Mecanismo Mundial, e informa sobre el particular a la CP.

¹ Este vacío legislativo no puede llenarse de manera económica u oportuna recurriendo a la disposición sobre períodos extraordinarios de sesiones que figura en el artículo 4 del Reglamento de la CP.

Recomendación 4

La CP podría considerar la posibilidad de dar a la Mesa suficientes atribuciones legislativas que aumentaran su autoridad a fin de poder hacer frente a cualesquiera emergencias cuando la CP no esté celebrando períodos de sesiones, así como la de revisar en consecuencia el Reglamento de la CP.

Recomendación 5

La CP podría: a) programar los períodos de sesiones del CCT de manera que se celebraran antes de los períodos de sesiones de la CP y; b) pedir a todos los países Partes que designaran representantes ante el CCT a funcionarios poseedores de los conocimientos técnicos pertinentes, y que establecieran un procedimiento específico con ese fin.

IV. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE LA SECRETARÍA DE LA CLD

a) Diferencias en las evaluaciones de la actuación profesional

10. Las funciones de la secretaría se enumeran en el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención y se han refinado en diversas decisiones ulteriores de la CP. Con arreglo al mandato del presente examen, los inspectores estudiaron la eficacia y la eficiencia de la secretaría en el cumplimiento de las funciones y actividades estipuladas en su mandato. A fin de trazar un panorama más general, también solicitaron a las Partes en la Convención que expresaran su parecer en un cuestionario que se distribuyó a todos los países Partes y que originó 46 respuestas (14 países y un grupo regional) del grupo desarrollado y de 31 países del grupo en desarrollo². En las respuestas se observaron marcadas diferencias entre los dos grupos de países, así como entre los países de cada grupo, en sus evaluaciones de la forma en que la secretaría cumplía las funciones permanentes estipuladas en la Convención, así como respecto de las actividades específicas que se llevaban a cabo.

11. La secretaría, en estrecha colaboración con la Oficina de la Naciones Unidas en Ginebra (ONUG), presta diversos servicios en la organización de los períodos de sesiones de la CP y sus órganos subsidiarios. La dependencia pertinente de la secretaría, a saber la Dependencia de Apoyo Sustantivo a la CP y sus Órganos Subsidiarios y Asesoramiento Jurídico (COPSUBLA) tiene sólo un pequeño número de puestos (3 del cuadro orgánico y 2 de servicios generales) para prestar estos servicios, porque recurre al apoyo de personal temporario y de contratistas externos. Al aumentar la labor de la CP, ha aumentado también la documentación, ya que el número de páginas se ha duplicado con creces entre la primera CP y la sexta. Los inspectores consideran que COPSUBLA está trabajando con eficacia y eficiencia. Tiene especial mérito su práctica de analizar los procesos logísticos y de organización tras cada período de sesiones y de dejar constancia de la experiencia adquirida, a fin de mejorar los procedimientos que se aplican ulteriormente.

² A los fines de esta clasificación se ha utilizado la clasificación de países por grupos que emplea el Banco Mundial: el "grupo desarrollado" abarca las economías de altos ingresos; el "grupo en desarrollo" comprende las economías de ingresos bajos, ingresos bajos medios e ingresos bajos altos .

12. Estos servicios merecieron también un alto grado de aprobación de las Partes, ya que en más de la cuarta parte de las respuestas se indicó que su labor era excelente y en un 44% fue calificada de muy buena. En general, se encomiaron los arreglos logísticos, así como la motivación y profesionalidad de que hacía gala el personal de la secretaría, pese al intenso volumen de trabajo a que hacía frente. Esta opinión concuerda con la evaluación de los inspectores. Sin embargo, algunas Partes expresaron dudas acerca de algunos aspectos de la función de la secretaría en la prestación de servicios a la CP y el CRIC. Un pequeño número de Partes criticó concretamente la eficiencia y la eficacia en función de los gastos del CRIC en lo relativo a la duración, los calendarios y los ámbitos de interés de sus actividades. Hubo también quienes consideraron que en algunos casos la secretaría no actuaba con transparencia (por ejemplo, en la preparación de propuestas presupuestarias y documentos relacionados con las dependencias de coordinación regional (DCR) para la CP 6; y en la aplicación de determinados reglamentos y reglas de las Naciones Unidas); además, se cuestionó que la secretaría actuara con imparcialidad respecto de los distintos grupos regionales. Estas cuestiones parecen corresponder más a la Dirección Ejecutiva y Gestión que a COPSUBLA. Con todo, son preocupaciones importantes que, a juicio de los inspectores, parecen sugerir una pérdida de confianza en un pequeño número de países Partes.

13. La secretaría se ocupa de la reunión, la síntesis y el análisis preliminar de los informes que se reciben de los países Partes y de diversas organizaciones subregionales, intergubernamentales y de las Naciones Unidas. Después de la creación del CRIC el volumen de trabajo ha aumentado, por lo que se ha asignado a COPSUBLA la labor de prestar ayuda a las dependencias de facilitación regionales en la preparación y elaboración de informes. Esta dependencia efectúa los análisis preliminares, pero como le falta personal para ello, a estos efectos depende de la ayuda de consultores. Los inspectores juzgaron que podía mejorarse la calidad de esos análisis; además, consideran inaceptable que estas funciones básicas se confíen a consultores, en contravención de las reglas pertinentes de las Naciones Unidas³.

14. La mayoría de las Partes evaluó favorablemente las actividades de la secretaría en la recopilación de los informes: en más de una cuarta parte de las respuestas esta labor se consideró excelente y en aproximadamente un 37%, muy buena. Sin embargo, alrededor de un 20% de las Partes encuestadas consideraron que esas actividades eran tan sólo satisfactorias. La pauta de evaluación fue bastante pareja en ambos grupos de países, pero el grupo desarrollado formuló un número mayor de observaciones, lo que reveló mayores diferencias de opinión. Si bien algunas Partes de ese grupo reconocieron los esfuerzos desplegados para extraer el contenido clave de informes de muy distinto formato, así como la calidad de la recopilación, otras consideraron que el análisis debería ser más riguroso y que los puntos de vista deberían equilibrarse mejor. Los inspectores llegaron a la conclusión de que convendría aclarar esta función en el texto de la Convención, opinión que expresaron también algunos países Partes desarrollados. Los inspectores apoyan también la sugerencia de que, para evaluar los progresos que se alcancen en la aplicación de la Convención en los planos nacional, subregional y regional, se necesita un sistema de indicadores y puntos de referencia claros, así como evaluaciones periódicas (externas e internas, además de autoevaluaciones).

³ La Junta de Auditores ha examinado recientemente la cuestión del uso de consultores por la CLD (véanse el párrafo 59 y la nota de pie de página 29, *infra*).

15. Las Partes tienen la obligación de comunicar a la CP, por conducto de la secretaría, informes sobre las medidas que hayan adoptado en aplicación de la Convención (art. 26). Por su parte, la secretaría debe prestar ayuda a los países Partes afectados, a solicitud de éstos, para reunir y comunicar la información que deben presentar con arreglo a la Convención. Al parecer, entre las funciones que debe cumplir la secretaría, la de facilitar asistencia parece ser la que más controversias plantea. Las evaluaciones de las Partes (excelente/muy buena (35%), buena (30%), satisfactoria/menos que satisfactoria (35%)) se distribuyeron de manera bastante equilibrada en los dos grupos de países. En el grupo en desarrollo, las evaluaciones menos positivas parecieron reflejar insatisfacción ante la cuantía de la financiación, en tanto que en el grupo desarrollado, en su mayoría, parecieron obedecer a la opinión de que la secretaría excedía su mandato en las actividades que desarrollaba con arreglo a esta función, cuestión que se analiza en la sección siguiente.

16. La secretaría presta apoyo financiero, logístico y de asesoramiento a los países Partes afectados en la preparación de sus informes nacionales. Los inspectores consideran que la Dirección Ejecutiva y Gestión y las dependencias de facilitación regionales de la secretaría llevan a cabo estas tareas con la mayor eficacia posible, habida cuenta de lo limitado de su personal y de su acceso a financiación. La calidad de los informes nacionales fue una cuestión que se mencionó frecuentemente a los inspectores; si se examina una muestra de informes se confirmará que la calidad es muy variada. Sin embargo, la calidad de los informes nacionales no depende únicamente del apoyo que preste la secretaría, sino también de los esfuerzos de los gobiernos que los presentan y del acceso que tengan éstos a fuentes de financiación. Si bien puede ser difícil asignar cabalmente responsabilidades a este respecto, al parecer hay un nexo entre la calidad de los informes nacionales y los fondos que se ponen a disposición de los países Partes afectados para que los preparen, que en el caso de la CLD han sido muy limitados. En promedio, los países de África recibieron aproximadamente 11.000 dólares de los EE.UU. para la primera serie de informes, en 1999, en tanto que el promedio para todas las regiones en la serie de 2002 fue de algo más de 5.000 dólares por informe (véase el anexo V). Esta situación contrasta considerablemente con la de la CMNUCC, en cuyo caso cada una de las Partes no comprendidas en el anexo I puede recibir del FMAM hasta 405.000 dólares para preparar sus comunicaciones nacionales⁴. No hay ninguna seguridad de que, en virtud de los nuevos arreglos concertados con el FMAM, mejore la situación de la CLD, puesto que sigue habiendo dudas de que se vaya a disponer de fondos del FMAM para presentar los informes y preparar los programas de acción relacionados con la CLD⁵.

17. En general, las Partes evaluaron positivamente el apoyo de la secretaría a la presentación de informes nacionales: excelente/muy bueno (42%); bueno (35%); satisfactorio/menos que satisfactorio (23%). Si bien varios países de África encomiaron a la secretaría por haber mejorado las directrices de presentación de informes y por sus esfuerzos por obtener más financiación para la tercera serie de informes, algunos de ellos indicaron que seguían considerando que el monto de la financiación era insuficiente para llevar a cabo la tarea prevista. Algunos países desarrollados opinaron que la prestación de apoyo a los informes nacionales había pasado a ser una parte demasiado importante de la labor básica de la secretaría y que los

⁴ http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/2819.php.

⁵ ICCD/CRIC(3)/6, párr. 45.

propios países afectados no cumplían debidamente la responsabilidad que les cabía a este respecto.

18. La secretaría también presta un apoyo de tipo catalítico a los programas de acción y a diversas actividades interregionales, incluido apoyo para incorporar los PAN en los planes y estrategias de desarrollo, crear asociaciones de colaboración y estudiar posibles sinergias. En las cuatro regiones se ha prestado apoyo técnico, apoyo financiero o ambas cosas a una serie de actividades, todo lo cual se describió claramente en el informe que presentó la secretaría al CRIC 2⁶. Sin embargo, la labor de la secretaría de facilitar los procesos prioritarios de aplicación sigue sujeta a limitaciones debido al escaso acceso que tiene a la financiación voluntaria. Cabe hacer notar que algunos de los fondos fiduciarios de la CLD cuentan con muchos menos recursos que los de la CMNUCC y el CDB (anexos II y IV). Los inspectores asignan gran importancia a la función catalítica de la secretaría en su interacción con los países Partes afectados. Opinan que la secretaría debería tener acceso a niveles más altos de financiación voluntaria para así poder apoyar mejor la aplicación de la Convención.

19. En sus respuestas al cuestionario, las Partes expresaron algunas reservas respecto de las actividades de la secretaría en apoyo de la elaboración y puesta en marcha de programas de acción; el grupo de países Partes en desarrollo hizo hincapié en la escasez de recursos y muchos de los países del grupo desarrollado se preguntaron si era legítimo que la secretaría participara en actividades de ejecución. En general, la distribución de las valoraciones fue menos favorable: excelente/muy buenas, un 34%; buenas, un 27%; y satisfactorias/menos que satisfactorias, un 39%. En cuanto a las medidas de la secretaría para apoyar la incorporación de las cuestiones de desertificación en las estrategias nacionales de desarrollo, hubo una amplia gama de opiniones entre las Partes respecto de las responsabilidades que realmente debían recaer en la secretaría, pero también se registró cierto acuerdo en cuanto a la importancia del papel que cumplía la secretaría en promover la incorporación de los temas pertinentes a nivel nacional, actitud coincidente con el parecer de los inspectores.

20. En las respuestas al cuestionario se hicieron notar también algunos problemas que planteaba la asistencia de la secretaría a la sociedad civil, en particular en cuanto a la participación de diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) en la CP y en otras actividades. A este respecto, en aproximadamente el 15% de las respuestas se señaló que esta labor era menos que satisfactoria; además, diversos países de uno y otro grupo se refirieron a cierta falta de transparencia en el proceso de selección. Sin embargo, se informó a los inspectores de que en la selección de ONG influían considerablemente las condiciones que imponían los donantes al Fondo Especial de Participación. Los inspectores llegaron a la conclusión de que los criterios de selección debían revisarse teniendo en cuenta la evolución de los acontecimientos en la sociedad civil y sus organizaciones representativas, a fin de seguir garantizando una participación equilibrada de ONG de todas las regiones.

21. En las evaluaciones que hicieron las Partes de los informes preparados para la CP por la secretaría sobre la ejecución de las funciones que le asigna la Convención se observó una gran polarización. En casi la mitad de las respuestas, por lo general procedentes de países del grupo en desarrollo, esa ejecución se consideró excelente o muy buena. En cambio, el 22% de las

⁶ ICCD/CRIC(2)/2, sec. IV.

respuestas en que se consideró menos que satisfactoria procedía, en su mayoría, de países desarrollados. El análisis de los inspectores indicó que la divergencia podía obedecer, por lo menos en parte, a diferencias de interpretación de esas funciones: los países en desarrollo aplicaban un criterio más amplio, en tanto que los del grupo desarrollado analizaban la cuestión con un criterio más riguroso, en función de la presentación de información financiera y presupuestaria. Sin embargo, las respuestas revelaron una insatisfacción profunda y coherente en cuanto a la transparencia y la presentación a tiempo de los documentos presupuestarios y financieros, problema que la secretaría debería remediar cuanto antes (la cuestión se analiza nuevamente en la sección c), *infra*).

22. Los inspectores determinaron que la secretaría estaba llevando a cabo todas las actividades que le exigían sus funciones permanentes, opinión que compartía una amplia mayoría de las Partes. Algunas de ellas consideraron, sin embargo, que una lista de reuniones y tareas no constituía el Programa de Trabajo Conjunto que se había pedido a la secretaría y al Mecanismo Mundial. Otras subrayaron la insuficiencia de la movilización de recursos, que parecía ser responsabilidad más del Mecanismo Mundial que de la secretaría, lo que indicaba que algunas Partes no lo entendían así. Varios países Partes del grupo desarrollado expresaron dudas en cuanto a la labor de fijación de prioridades que llevaba adelante la secretaría, por considerar que se estaba asignando un volumen excesivo de trabajo y capacidad a prestar asistencia a los países Partes afectados, en desmedro de otras funciones.

23. En su primer estudio técnico previo al presente informe, los inspectores individualizaron varias tareas asignadas a la secretaría por la CP que, a su juicio, eran actividades adicionales, incluidas la colaboración con el FMAM (decisión 9/COP.4), las tareas relacionadas con el CRIC (decisiones 1 y 2/COP.5), y la iniciativa relativa a las dependencias de coordinación regional (decisión 6/COP.5). Los inspectores encomian a la secretaría por haber llevado adelante estas tareas adicionales sin rebasar los limitados recursos de que disponía.

24. En el mismo orden de cosas, se pidió a las Partes que indicaran qué funciones específicas se habían asignado a la secretaría con arreglo al párrafo 2 g) del artículo 23. Aproximadamente en el 40% de las respuestas se indicó que no se tenía conocimiento de actividades de ese tipo. En el resto de las respuestas, los ejemplos más citados fueron los siguientes:

- Facilitación de mejoras en el CCT y apoyo al GdE;
- Actividades relacionadas con el FMAM;
- Facilitación de las actividades CRIC;
- Estudio de viabilidad de las dependencias de coordinación regional.

Las opiniones de las Partes sobre el cometido de la secretaría en estas actividades adicionales, en los casos en que se expresaron, fueron dispares, en particular respecto del CCT y el FMAM. Con respecto a este último, se criticó que la secretaría aún no hubiera llegado a un acuerdo sobre el proyecto de memorando de entendimiento. No obstante, hubo un mayor consenso respecto de la facilitación del cometido del CRIC, reconociéndose tanto la considerable labor preparatoria de la secretaría como la utilidad de la información preparada para el proceso de aplicación.

Recomendación 6

Al preparar documentos para la CP, sobre todo relativos a propuestas de programas y presupuestos, el Secretario Ejecutivo debería atenerse rigurosamente a la orientación de la CP y adoptar procedimientos de planificación, programación y preparación de presupuestos basados en los resultados, incluso para ejecutar las actividades adicionales estipuladas en diversas decisiones de la CP.

Recomendación 7

El Secretario Ejecutivo debería velar por que la Secretaría centrara su labor catalítica en su interacción con los países Partes afectados, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 c) del artículo 23 de la Convención.

Recomendación 8

Se invita a los países Partes desarrollados a que velen por que: a) se preste a los países en desarrollo afectados suficiente apoyo técnico y financiero para que reúnan y comuniquen la información que debe presentarse conforme a la Convención con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 7 de su artículo 26; y b) se suministren a los fondos fiduciarios de la CLD niveles más altos de financiación voluntaria de manera que estén en mejor situación de apoyar la aplicación de la Convención.

Recomendación 9

El Secretario Ejecutivo, como cuestión prioritaria, debería proponer procedimientos revisados para la participación de las ONG en la CP y otras actividades, incluidos claros criterios de selección y un mecanismo que garantizara una participación equilibrada de las distintas regiones.

b) Opiniones divergentes respecto de las funciones y actividades previstas en los mandatos

25. Como se ha indicado en la sección anterior, las respuestas de las Partes al cuestionario revelaron opiniones encontradas en cuanto a si la secretaría había o no había estado ateniéndose rigurosamente a su mandato. La mayoría de los países del grupo en desarrollo consideraron que las actividades llevadas a cabo se encuadraban en el mandato en cuestión, en tanto que muchos países del grupo desarrollado (pero no todos) opinaron que la secretaría excedía su mandato al llevar adelante actividades de ejecución que constituían funciones operacionales.

26. Al igual que en todas las Convenciones de Río, las funciones de la secretaría de la CLD se establecen de forma muy general, con margen de interpretación (véase el anexo I). Las respuestas al cuestionario indican que, entre las propias Partes, hay opiniones muy divergentes sobre el alcance que deben tener las actividades correspondientes a ciertas funciones, sobre todo las que exigen que la secretaría interactúe con los países Partes afectados. Ello puede deberse a diferencias de interpretación de la función de "facilitación" de la secretaría. En rigor, la palabra "facilitar" significa "hacer fácil o posible la ejecución de algo o la consecución de un fin", o

"proporcionar o entregar"⁷. Por lo tanto, todo intento o medida de la secretaría para promover o hacer más fácil la aplicación de los objetivos de la CLD se encuadra en su mandato. Sin embargo, en la práctica, la ambigüedad y la disensión continúan rondando la función de facilitación de la secretaría.

27. Las funciones de la secretaría estipuladas en el artículo 23 de la Convención se han formulado con más detalle en diversas decisiones de la CP. El estudio sistemático de estas decisiones indica que, lejos de esclarecerse los límites de la función de la secretaría, se ha reforzado la incertidumbre existente a ese respecto. En el cuadro 1 *infra* figuran algunos ejemplos de decisiones de la CP 6: se pide a la secretaría que "facilite", "se mantenga en comunicación", "brinde apoyo", todos ellos términos de significado amplio que se pueden interpretar de diferente manera.

Cuadro 1

Actividades de la secretaría de la CLD solicitadas en determinadas decisiones de la CP 6

Decisión/título principal	Texto (Se destacan en <i>negrita</i> las partes pertinentes)	Observaciones de la DCI
<p>Decisión 1</p> <p><u>Nuevas medidas en el proceso de aplicación de la Convención</u></p>	<p><u>Promoción del sector privado y de las oportunidades económicas en las regiones y países de zonas áridas, semiáridas, y subhúmedas secas</u></p> <p>16. <i>Pide</i> a la secretaría que se mantenga en comunicación con las instituciones interesadas que estudien las posibles medidas que permitan un mayor acceso de los productos de las tierras secas a los mercados internacionales;</p> <p><u>Vigilancia y evaluación, incluido el mejoramiento del proceso de presentación de informes</u></p> <p>29. <i>Invita</i> a la secretaría a que, con el apoyo de las instituciones pertinentes, siga promoviendo el desarrollo de redes de programas temáticos (RPT), las prácticas óptimas para combatir la desertificación y, en particular, brinde mayor respaldo a actividades como la creación de redes de instituciones científicas, la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, la formación en universidades, las pasantías y</p>	<p>¿Cuál es el propósito exacto de la "comunicación"? El pedido no es claro ni inequívoco.</p> <p>Se invita a la secretaría a que brinde mayor apoyo a las actividades del proceso de elaboración de los PASR y los PAR. No se especifica el significado de "brinde mayor respaldo", pero podría abarcar tanto apoyo técnico y financiero como una participación directa en los programas de formación.</p>

⁷ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, Espasa Calpe, 2001.

Decisión/título principal	Texto <i>(Se destacan en negrita las partes pertinentes)</i>	Observaciones de la DCI
	las becas en el proceso de elaboración de los programas subregionales y regionales;	los programas de formación.
Decisión 3 <u>Examen general de las actividades de la secretaría y de los progresos realizados por los países Partes afectados en la aplicación de la Convención</u>	6. <i>Invita</i> también a la secretaría a que respalde la integración de las actividades del Comité de Ciencia y Tecnología de los instrumentos de programación de la Convención, como los programas de acción nacionales, subregionales y regionales, y a que mantenga un contacto activo con la comunidad científica internacional;	Prestación de apoyo a las actividades de programación (PAN, PASR y PAR). "Mantenga un contacto activo" hace pensar en una función proactiva de la secretaría, lo que podría abarcar actividades de índole operacional.
Decisión 4 <u>Aplicación de la Declaración sobre los compromisos para mejorar el cumplimiento de las obligaciones de la Convención</u>	6. <i>Invita</i> a la secretaría a que facilite la actualización de la guía para redactar los informes sobre la aplicación de la Convención, a fin de que los países Partes puedan integrar plenamente en sus informes las esferas temáticas especificadas en la Declaración sobre los compromisos encaminados a mejorar el cumplimiento de las obligaciones de la Convención, con miras a armonizar el sistema de presentación de informes con otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente;	En la práctica, ¿qué se entiende por "que facilite"?

28. Enfrentada a instrucciones redactadas en términos tan generales, la secretaría ha tendido a optar por un enfoque proactivo, dentro de los límites de los recursos de que dispone. Los inspectores consideran que ello es comprensible, ya que los funcionarios de la secretaría están profundamente comprometidos con los ideales de la Convención y totalmente dedicados a llevar adelante su aplicación. No obstante, como se ha señalado anteriormente, muchos países desarrollados tienen profundas reservas acerca de las actividades de la secretaría en la prestación de apoyo a programas de acción en los planos nacional, subregional y regional. Las respuestas al cuestionario indicaron que un tema particularmente controvertido era la prestación de apoyo a la aplicación de la Convención, en que la secretaría llevaba adelante actividades de índole análoga a los proyectos, rebasando la función típica de una secretaría. No obstante, se reconoció que no estaba claro cual era la función de la secretaría respecto de los PAN, los PASR y los PAR. Una sugerencia que se presentó -y que los inspectores apoyan- es que estas actividades programáticas se incorporen en la planificación de los trabajos, de forma que sean examinadas y aprobadas por la CP, con lo cual se obviarían las diferencias de interpretación. No obstante, cabe observar que, del examen que practicaron los propios inspectores, no se desprendió que hubiera pruebas claras de que la secretaría participara en la ejecución de proyectos.

29. Los ejemplos proporcionados por las respuestas al cuestionario en que se afirmaba que la secretaría rebasaba su mandato procedieron casi exclusivamente del grupo de países desarrollados. El caso más citado fue la creación de dependencias de coordinación regional (DCR), cuestión sobre la que ha habido controversias desde hace algún tiempo. Financiadas con contribuciones voluntarias, se han establecido DCR en tres regiones (África, Asia y América Latina y el Caribe). Algunos países desarrollados han criticado acerbamente la forma en que la secretaría abordó esta cuestión en la CP 6. No obstante, los inspectores desean hacer notar que las DCR fueron establecidas a petición de los países Partes de resultados de las correspondientes conferencias regionales. Otras cuestiones planteadas en el cuestionario tenían que ver con el número de reuniones en que participaba la secretaría que, a juicio de algunas Partes, era excesivo, habida cuenta de las limitaciones de recursos. Se consideró también que algunos cursos prácticos organizados por la secretaría en diversos países en desarrollo podrían haber sido organizados por otros organismos.

30. Como se ha señalado anteriormente, los inspectores asignan un valor considerable a la función catalítica de la secretaría en su interacción con los países Partes afectados. Al mismo tiempo, reconocen las dificultades existentes para establecer límites claros entre una función estrictamente catalítica y unas actividades que equivalen a desarrollar una función operacional de ejecución.

31. No hay ninguna duda en cuanto al vigor de las opiniones de los países del grupo desarrollado y del grupo en desarrollo sobre la interpretación que da actualmente la secretaría a la función y las responsabilidades que recaen en ella. Los inspectores consideran que, en cierta medida, ello obedece a diferencias políticas -algunas de ellas enraizadas en los orígenes mismos de la Convención- que sólo pueden resolver las propias Partes. Consideran también que la aplicación de la Convención corre el riesgo de paralizarse si subsisten estas diferencias. Lo que hace falta es un acuerdo entre las Partes sobre la función exacta de la secretaría en este momento de la existencia de la Convención, como se analiza más adelante.

c) Orientación estratégica: el camino por seguir

32. Los inspectores opinan que las diferencias entre las Partes respecto de las funciones y actividades de la secretaría deben resolverse con la mayor rapidez en el marco de procesos estructurados de planificación estratégica, con los que evidentemente no se cuenta en la actualidad. La necesidad de coordinar esfuerzos y preparar una estrategia coherente a largo plazo en todos los niveles quedó establecida en la Convención (párrafo 1 del artículo 4). Si bien en la Declaración de Bonn sobre los compromisos contraídos en virtud de la Convención para mejorar el cumplimiento de las obligaciones de la CLD se establecen objetivos concretos dentro de un marco cronológico a más largo plazo (2001-2010) (decisión 8/COP.4, anexo), existe la clara necesidad de conformarlos en un marco estratégico a largo plazo más detallado en el nivel de la secretaría.

33. La secretaría ha demostrado ser consciente de la necesidad de contar con horizontes de planificación definidos. Al presentar a la CP 2 una estrategia de mediano plazo para 1999-2000, se destacó también la necesidad de aplicar una perspectiva a largo plazo⁸. Sin embargo, para las

⁸ ICC/COP(2)/6, párrs. 59 a 62.

Partes ha sido difícil llegar a un acuerdo incluso respecto de un enfoque estratégico de mediano plazo para la secretaría⁹. De conformidad con la decisión 7/COP.2, la secretaría presentó una estrategia de mediano plazo para 2000-2001¹⁰, de la que la CP "tomó nota" (decisión 2/COP.3), además de pedir a la secretaría que estableciera prioridades, examinara sus actividades e informara sobre el particular a la CP 6. Si bien en el informe correspondiente presentado a la CP 6 se esbozan claramente las principales actividades y cometido del programa de trabajo de la secretaría¹¹, se trata fundamentalmente de un examen *ex post facto*; después de la CP 3 no se han preparado planes estratégicos de mediano plazo.

34. En los últimos años, las organizaciones de las Naciones Unidas han llevado a cabo variados esfuerzos para reformar sus sistemas de gestión y orientarlos en mayor medida al logro de resultados, en respuesta a las exigencias de los Estados Miembros de que los recursos se utilicen con mayor eficiencia y efectividad, y de que se mejore también la rendición de cuentas, a ese respecto. En la mayoría de las organizaciones se han establecido sistemas de gestión basada en los resultados que han entrañado amplias reformas del ciclo de planificación, programación, presupuestación, supervisión, evaluación y presentación de informes, así como la preparación de estrategias de recursos humanos y de gestión de la información.

35. En su reciente informe sobre la gestión basada en los resultados del sistema de las Naciones Unidas, la DCI ha determinado que el punto de partida de todo sistema de gestión basada en los resultados es la existencia en los sectores principales de la Organización, de un criterio común de responsabilidades claramente definidas, así como la formulación de objetivos claros y a largo plazo para la Organización¹². Los programas de la Organización, así como sus recursos, deben ajustarse debidamente a los objetivos de largo plazo, debe existir un sistema eficaz de supervisión de la actuación profesional y las conclusiones de las evaluaciones deben aplicarse sistemáticamente al ciclo de planificación y programación. Son éstos algunos de los factores críticos para lograr éxito que la DCI ha establecido como puntos de referencia para que las organizaciones midan su progreso en pos de una gestión basada en los resultados.

36. En el año 2000, la secretaría, conforme a lo solicitado en la decisión 3/COP.3, presentó propuestas para mejorar el proceso de presupuestación y presentación de informes, teniendo en cuenta la evolución de esta cuestión y las prácticas vigentes en otras organizaciones internacionales pertinentes¹³. Una de las propuestas fue que la CLD pasara a aplicar la presupuestación basada en los resultados, lo que habría de incluir la elaboración de un marco de objetivos, productos, resultados previstos e indicadores de la actuación profesional. Sin

⁹ Véase el compendio de contribuciones de las Partes en ICCD/COP(3)/6.

¹⁰ ICCD/COP(3)/6.

¹¹ ICCD/CRIC(2)/2.

¹² "La gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas: Reseña general, Parte I: Aplicación de la gestión basada en los resultados en las organizaciones de las Naciones Unidas; Parte II: Delegación de autoridad y rendición de cuentas en la gestión de los recursos humanos; Parte III: Gestión de la actuación profesional y los contratos" (JIU/REP/2004/5, 6, 7 y 8).

¹³ ICCD/COP(4)/2/Add.2.

embargo, en la CP 4 no se tomó decisión alguna respecto de estas propuestas; al parecer en esos momentos no había mayor interés al respecto entre las Partes. Los inspectores consideran que de esa forma se desperdició una oportunidad de aplicar la gestión basada en los resultados para resolver las cuestiones relativas a la secretaría que eran -y siguen siendo- motivo de controversia. Posteriormente, la secretaría ha celebrado consultas con la Sede de las Naciones Unidas y con la CMNUCC sobre la gestión basada en los resultados, pero no se han tomado nuevas medidas sobre el particular.

37. En lo que se refiere a la supervisión y la evaluación, la secretaría considera que estas funciones son llevadas a cabo por la CP sobre la base de informes de ejecución preparados por la secretaría, así como de informes de auditoría. No obstante, como se ha señalado anteriormente, algunas Partes consideran que los informes de la secretaría no son suficientemente transparentes, sobre todo en lo relativo a cuestiones presupuestarias y financieras. En el plano de la secretaría, la supervisión y evaluación se llevan a cabo por conducto de reuniones de gestión y de otro tipo, con el apoyo de instrumentos administrativos tales como informes mensuales de gestión financiera o planes periódicos relativos a viajes y servicios de consultores. La supervisión de las actividades se lleva a cabo en los planos de las dependencias y de la administración, pero no se ha estructurado en directrices. La evaluación de los resultados de los subsidios y los proyectos forma parte de los informes de los países beneficiarios, lo que equivale a una autoevaluación, pero la secretaría carece de recursos para llevar a cabo evaluaciones externas o *ex post facto* (véase también el párrafo 14, *supra*). Los inspectores consideran que en el contexto de una reorientación hacia la gestión basada en los resultados, sería necesario fortalecer las actividades de supervisión, evaluación y presentación de informes de la CLD a fin de ajustarlas a los puntos de referencia establecidos.

38. Los inspectores confían en que, al establecerse un sistema de gestión basada en los resultados, éste imponga su propia disciplina en las actividades de la secretaría, las que quedarían encuadradas claramente en el marco de los objetivos, los productos y los resultados previstos y se evaluarían con arreglo a indicadores de rendimiento. Probablemente pueda pasarse de lleno a una gestión basada en los resultados en el bienio 2008-2009. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, primeramente las Partes tendrían que ponerse de acuerdo respecto de las funciones y actividades específicas de la secretaría en estos momentos. Los inspectores consideran necesario que se establezca un Equipo Especial, en que participen todos los sectores interesados, con el mandato de formular un claro marco estratégico de largo plazo para la labor de la secretaría de la CLD.

39. El Equipo Especial podría terminar su labor en el primer semestre de 2006, tras lo cual el Secretario Ejecutivo debería preparar un plan de mediano plazo. A continuación, un grupo de expertos independientes haría un estudio técnico de puestos y funciones, como parte de una evaluación de las necesidades cuyo objeto sería determinar los recursos humanos y financieros necesarios para lograr los resultados previstos con arreglo al plan de mediano plazo. Los expertos independientes presentarían un informe sobre la evaluación de las necesidades en un plazo de tres meses y, sobre la base de sus conclusiones, el secretario ejecutivo formularía propuestas presupuestarias basadas en resultados, con arreglo al marco de referencia de la gestión de este tipo.

Recomendación 10

La CP debería hacer suyo el marco de referencia para la gestión basada en los resultados (véanse el párrafo 35 y la nota 12 de pie de página, *supra*).

Recomendación 11

La CP debería aprobar la creación de un equipo especial, en que participaran los principales sectores interesados de la CLD, que utilizará el marco de referencia de la gestión basada en los resultados para formular un marco estratégico a largo plazo para la CLD en que se establecieran las funciones y actividades exactas de la secretaría de la CLD y permitiera que el Secretario Ejecutivo preparara un plan de mediano plazo.

Recomendación 12

La CP debería pedir al Secretario Ejecutivo que contratara a una entidad de expertos independientes para que llevara a cabo un análisis técnico del volumen de trabajo, como parte de una evaluación de las necesidades de los recursos humanos y financieros necesarios para alcanzar los resultados previstos en el plan de mediano plazo.

Recomendación 13

La CP debería pedir al Secretario Ejecutivo que presentara propuestas presupuestarias basadas en los resultados, fundamentadas en las conclusiones de la evaluación de las necesidades, vinculadas a un plan de mediano plazo y encuadradas en el marco de referencia de la gestión basada en los resultados.

V. RELACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA Y EL MECANISMO MUNDIAL

40. Con el objeto de aumentar la efectividad y la eficacia de los mecanismos financieros existentes, se estableció, con arreglo a la Convención, un Mecanismo Mundial (MM) destinado a promover medidas para movilizar y canalizar hacia los países Partes en desarrollo afectados recursos financieros sustanciales (párrafo 4 del artículo 21). Fue éste un criterio singular para movilizar fondos, totalmente diferente del adoptado respecto de la CMNUCC y el CDB, para los cuales se previeron mecanismos que habrían de proporcionar recursos financieros a título de subvención o en condiciones de favor (párrafo 11 del artículo 11 de la CMNUCC; párrafo 1 del artículo 21 del CDB).

41. En la actualidad el FMAM administra los mecanismos financieros de aplicación de la CMNUCC y el CDB, así como del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes¹⁴. La aprobación por el FMAM, en mayo de 2003, de su Programa Operacional sobre manejo sostenible de la tierra (PO N° 15) a fin de dar carácter operacional a su nueva esfera de interés en el marco de la degradación de la tierra (principalmente desertificación y deforestación) ha dado acceso a la CLD a cierto grado de financiación procedente del FMAM.

¹⁴ "Instrumento Constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado", FMAM, mayo de 2004, párr. 6.

No obstante, la financiación inicial parece ser insuficiente en comparación con la demanda, por lo cual sigue siendo crítica la función del MM en la movilización de recursos para la CLD.

42. De conformidad con una solicitud hecha en la CP 5, en 2003 las políticas, modalidades operacionales y actividades del MM fueron objeto de una evaluación independiente cuyos resultados, conjuntamente con los de una evaluación realizada al mismo tiempo por el Banco Mundial, fueron examinados en la CP 6¹⁵. Estos estudios detallados se tradujeron en una serie de conclusiones y recomendaciones que cuentan con el pleno apoyo de los inspectores. Una conclusión de ambas evaluaciones fue que el MM se había ocupado de cuestiones que dificultaban las posibilidades de obtener financiación, por ejemplo, al incorporar los objetivos de la CLD en los marcos de política del desarrollo, rebasando así su mandato básico¹⁶. Los inspectores observan que en el Plan de Actividades del MM para 2003-2006 (presentado también a la CP 6) figuraba, como uno de sus tres pilares, el suministro de apoyo financiero tanto a la formulación de programas de acción como a la incorporación de objetivos en aquéllos. Además, el MM sigue indicando que esta última labor, además del fomento de las asociaciones de cooperación y del efecto multiplicador del suministro de recursos catalíticos, es uno de los conceptos estratégicos principales del cumplimiento de su mandato¹⁷. Los funcionarios directivos del MM consideran que la movilización de recursos no puede llevarse a cabo aisladamente de las actividades sustantivas. No obstante, preocupa a los inspectores que por lo menos algunas de estas actividades puedan rebasar el mandato del MM establecido en el artículo 1 de la Convención.

43. Otro motivo de preocupación mencionado en las evaluaciones independientes de 2003 fue la relación entre el MM y el FIDA, su organización anfitriona. Los arreglos institucionales de colaboración en apoyo del MM se establecieron en la decisión 25/COP.1 y se elaboraron en mayor detalle en un memorando de entendimiento suscrito por la CP y el FIDA en noviembre de 1999¹⁸. En virtud de esos arreglos, el presupuesto administrativo y de funcionamiento del MM es financiado por la CP y el MM funciona bajo la autoridad de la CP y debe rendir plenamente cuentas a ésta. Sin embargo, el Director Ejecutivo rinde cuentas directamente al Presidente del FIDA y la cadena de rendición de cuentas va del Director Ejecutivo a la CP por conducto del Presidente del FIDA. Con miras a fortalecer y aclarar la relación entre el MM y el FIDA, en 2004 se creó un Grupo Asesor del MM, formado por representantes de todos los sectores clave del FIDA (movilización de recursos, comunicaciones, apoyo técnico y de programas, administración)¹⁹.

44. El FIDA considera que su función con respecto al MM consiste en prestar apoyo para la movilización de recursos, velar por la aplicación del Plan de Actividades y ofrecer orientación estratégica. No obstante, a juicio de los inspectores, el MM parece ser más parte del FIDA que

¹⁵ ICCD/CRIC(2)/5, ICCD/COP(6)/MISC.1.

¹⁶ ICCD/CRIC(2)/5, párr. 52; ICCD/COP(6)/MISC.1, pág. 8.

¹⁷ ICCD/CRIC(3)/6, párrs. 19 a 23.

¹⁸ ICCD/COP(1)/11/Add.1; ICCD/COP(3)/10.

¹⁹ FIDA, *Boletín del Presidente*, 21 de enero de 2004.

órgano de la Convención, por lo que les preocupa que el FIDA desempeñe una función predominante en su funcionamiento. También les preocupa la falta de una clara línea de responsabilidad en lo que atañe al presupuesto básico de la CLD, que abarca las necesidades de recursos tanto de la secretaría como del MM. Con arreglo a las disposiciones vigentes, las propuestas presupuestarias del MM son examinadas y aprobadas primero por el Presidente del FIDA antes de remitirse al Secretario Ejecutivo para que lo examine al preparar el proyecto de presupuesto de la Convención²⁰. Si bien no tiene autoridad para modificar el proyecto de presupuesto del MM, el Secretario Ejecutivo es quien debe presentarlo a la CP. En lo que se refiere a la presentación de informes, el Director Ejecutivo del MM presenta a la CP, en nombre del Presidente del FIDA, un informe sobre las actividades, y no un informe completo de ejecución. Los inspectores consideran que es necesario aclarar y fortalecer las disposiciones presupuestarias y de presentación de informes.

45. De las respuestas al cuestionario enviado a las Partes se desprende claramente que continúan siendo motivo de preocupación los mecanismos de movilización de recursos. Una cuestión que plantearon primordialmente los países Partes desarrollados fue la necesidad de que se definiera con mucha más claridad la división de responsabilidades entre la secretaría y el MM a fin de evitar la actual superposición y duplicación de actividades, que ha originado rivalidad entre las dos entidades, una rendición de cuentas insuficiente en algunos ámbitos y falta de coherencia en las relaciones con los asociados externos. Los inspectores también han detectado conflictos institucionales entre el MM y la secretaría, sobre todo respecto de la movilización de recursos; a veces las decisiones de la CP parecen agudizar esta rivalidad. Por ejemplo, en su decisión 14/COP.6, relativa al estudio y evaluación de las redes, las instituciones, los organismos y los órganos existentes, la CP pidió al Mecanismo Mundial y a otros organismos de financiación que, en estrecha colaboración con la secretaría, movilizaran recursos adicionales para la iniciativa de que se trataba²¹. Colaborar significa "trabajar conjuntamente", por lo que es difícil desestimar la conclusión de que el MM y la secretaría, en este caso, han de trabajar conjuntamente en la movilización de fondos. La división de responsabilidades debería ser un ámbito de primera importancia para la labor del Grupo Especial cuya creación se ha recomendado anteriormente.

Recomendación 14

Debería pedirse al Grupo Especial que se ha de crear con arreglo a la recomendación 11 *supra* que:

- i) Estableciera una clara distinción entre las funciones, responsabilidades y actividades de la secretaría y del Mecanismo Global.**
- ii) Examinara las disposiciones administrativas actuales aplicables al MM que figuran en el memorando de entendimiento entre el FIDA y la CP, incluida la posibilidad de que se presenten a la CP, por separado, los documentos presupuestarios y los informes sobre la actuación profesional.**

²⁰ ICCD/COP(3)/10, sec. III A 4).

²¹ ICCD/COP(6)/11/Add.1.

VI. CUESTIONES FINANCIERAS Y PRESUPUESTARIAS

46. Con arreglo a la Convención, los países Partes desarrollados se comprometieron, entre otras cosas, a proporcionar recursos financieros sustanciales, y otras formas de apoyo, para ayudar a los países Partes en desarrollo afectados, en particular los de África, a elaborar y aplicar eficazmente sus propios planes y estrategias a largo plazo de lucha contra la desertificación y de mitigación de los efectos de la sequía (art. 6). Los mismos países se comprometieron también a promover la movilización de recursos suficientes, oportunos y previsibles, con inclusión de recursos nuevos y adicionales del FMAM (párrafo 2 b) del artículo 20). Los inspectores opinan que los recursos financieros puestos a disposición de la CLD hasta ahora no pueden considerarse sustanciales; tampoco pueden considerarse suficientes, oportunos ni previsibles.

47. En el informe de la DCI sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas se subraya la importancia de contar con recursos previsibles para lograr una gestión y una planificación de programas efectivas. Dado que para alcanzar los objetivos a largo plazo se requieren, por fuerza, varios ciclos presupuestarios, los administradores necesitan un nivel razonable de previsibilidad de recursos para fijar sus metas y asumir la responsabilidad de su consecución en un ejercicio financiero determinado²². Sin embargo, por estar los procesos presupuestarios altamente politizados, el grado de previsibilidad de recursos para planificar programas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es generalmente bajo, lo que hace aún más apremiante la necesidad de vincular los recursos con los resultados²³.

48. Al igual que en muchos programas del sistema de las Naciones Unidas, para financiar su labor sustantiva, la CLD depende de contribuciones voluntarias imprevisibles, en dólares de los Estados Unidos. La secretaría también se ve en la obligación de realizar las tareas adicionales que solicita la CP, sin recibir en todos los casos la financiación correspondiente, por lo que, si no logra obtener fondos voluntarios, debe absorber los gastos con cargo a su presupuesto básico. Los inspectores consideran que esta situación es inaceptable y sugieren que la CP, en sus procesos de adopción de decisiones, adopte y aplique procedimientos análogos a los previstos en el artículo 153 del Reglamento de la Asamblea General de las Naciones Unidas²⁴, más detallados que el propio artículo 15 de la CLD.

49. Hay incertidumbre incluso en el caso del propio presupuesto básico, financiado con cuotas en dólares, ya que un contribuyente importante considera que su cuota es una contribución voluntaria²⁵. Además, como el presupuesto se expresa en dólares, pero una proporción

²² JIU/REP/2004/6, párr. 44.

²³ *Ibíd.*, recuadro 14.

²⁴ En el artículo 153 se dispone que ninguna comisión recomendará a la aprobación de la Asamblea General resoluciones que entrañen gastos sin que vayan acompañadas de un presupuesto de gastos preparado por el Secretario General. La Asamblea General no votará resolución alguna que, a juicio del Secretario General, vaya a ocasionar gastos hasta que la Comisión de Asuntos Administrativos y de Presupuesto (Quinta Comisión) haya tenido ocasión de exponer las repercusiones de la propuesta en los cálculos presupuestarios de las Naciones Unidas.

²⁵ ICCD/COP(6)/11/Add.1, anexo de la decisión 23/COP.6, nota de pie de página 3.

importante de los gastos se expresa en euros, la situación financiera depende de los caprichos de las fluctuaciones monetarias. En el proyecto de presupuesto del Secretario Ejecutivo para 2004 y 2005 se incluyó un aumento del 30% para tener en cuenta la baja del dólar frente al euro. A ese respecto, la CP aprobó tan sólo un aumento nominal del 5% que, en términos reales, representó una reducción importante. La secretaría ha solicitado orientación a la Mesa de la CP 6 para hacer frente a este déficit, pero no la ha recibido. Aun después de congelarse algunos puestos vacantes y reducirse los presupuestos de viajes y servicios de consultores, se prevé para el bienio un déficit importante en la relación ingresos-gastos del presupuesto básico. No se puede negar que ello repercutirá en la ejecución de los programas.

50. Los inspectores consideran que para que la secretaría y el MM funcionen debidamente y sus operaciones se lleven a cabo eficazmente, es fundamental que la financiación de la Convención sea suficiente y previsible. Por tanto, es importante que se adopte un mecanismo para hacer frente a los problemas a que dan lugar las fluctuaciones cambiarias. La CLD no es la única entidad que hace frente a estos problemas o que trata de solucionarlos. Entre los diversos enfoques que podrían considerarse se cuentan los siguientes: volver a calcular los gastos que entrañan las propuestas presupuestarias a fin de contrarrestar las pérdidas causadas por las fluctuaciones cambiarias o la inflación (o compensar las ganancias); establecer una cuenta de reserva en que las pérdidas o ganancias cambiarias se compensen o retiren; comprar dólares anticipadamente; y establecer un sistema de fijación de cuotas en varias monedas o un sistema de fijación de cuotas en una sola moneda.

51. Algunas organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Europa aprueban sus presupuestos en una u otra moneda europea. Por ejemplo, el presupuesto de la OMPI se expresa en francos suizos²⁶ y el presupuesto ordinario de la ONUDI, en euros. Sin embargo, con anterioridad al bienio 2002-2003, la ONUDI utilizó un sistema en que la composición de los gastos formaba la base de las necesidades de recursos del presupuesto ordinario y, por ende, de un sistema de fijación de cuotas en dos monedas (un 18% en dólares de los EE.UU. y un 82% en chelines austríacos en el bienio 1998-1999 y en el bienio 2000-2001). A partir de 2002-2003, la ONUDI adoptó la preparación de presupuestos en euros y un sistema de cuotas para el presupuesto ordinario en una sola moneda. Sin embargo, se ha tropezado con algunos problemas, entre ellos el hecho de que sigue rigiendo la obligación de pagar las pensiones y algunos sueldos en dólares, y la necesidad de administrar el ciclo de los proyectos a la vez en dólares y en euros²⁷.

52. Entre los gastos del presupuesto de la CLD expresados en euros se cuentan los sueldos del personal del cuadro de servicios generales, la mayoría de los gastos administrativos generales, los suministros y equipos, los gastos de gestión de las instalaciones comunes y las facturas de los agentes de viajes (si bien las dietas se contabilizan en dólares). Los sueldos del cuadro orgánico se ajustan a las fluctuaciones del euro frente al dólar utilizando el factor del ajuste mensual por

²⁶ El caso de la OMPI no es típico de las organizaciones de las Naciones Unidas, ya que aproximadamente el 85% de su presupuesto procede de cargos pagados por usuarios del sector privado y el 15% restante de contribuciones de Estados miembros y de la venta de publicaciones.

²⁷ "Examen de la gestión y la administración de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)", JIU/REP/2003/1, anexo I.

lugar de destino. Los gastos en servicios de consultores y expertos se expresan tanto en euros como en dólares. De esta forma, si bien una proporción importante de los gastos se expresa en euros, sigue habiendo algunos gastos en dólares. De las dos opciones -a saber, un sistema de presupuestación y fijación de cuotas en más de una moneda que refleje la composición de los gastos en dólares y euros, por una parte, o una presupuestación en euros y la utilización de un sistema de fijación de cuotas en una sola moneda- los inspectores opinan que es preferible la segunda. A este respecto, tal vez la CP desee contratar a un experto independiente para que lleve a cabo un estudio de viabilidad de todas las opciones a que puede recurrir la CLD a fin de reducir al mínimo los efectos de las fluctuaciones monetarias.

Recomendación 15

En sus procesos de adopción de decisiones, la CP debería adoptar y aplicar procedimientos análogos a los estipulados en el artículo 153 del Reglamento de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Recomendación 16

La CP debería considerar la posibilidad de adoptar una presupuestación en euros y un sistema de fijación de cuotas en una sola moneda -el euro- a partir del bienio 2008-2009.

VII. OTRAS CUESTIONES DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN

a) Vínculos institucionales

53. El vínculo institucional entre la CLD y la ONUG parece estar desarrollándose satisfactoriamente. El suministro de servicios administrativos por la ONUG a la CLD, incluidas las escalas y modalidades de reembolso, la adopción de las medidas que necesita la CLD y los principales indicadores de actuación profesional para la UNOG, han quedado estipulados en un memorando de entendimiento preparado inicialmente para 2002 y que se renueva todos los años. Sin embargo, la renovación para 2004 ha quedado en suspenso en espera de que se resuelvan algunas cuestiones relacionadas con los gastos en tecnología de la información.

54. Con la puesta en marcha en Bonn del Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS), la secretaría de la CLD ha asumido un número mayor de funciones y responsabilidades financieras que antes cumplía la ONUG, entre ellas la responsabilidad de administrar sus gastos de apoyo a los programas. Sin embargo, no parecería económico traspasar otras funciones, ya que la concentración de determinados servicios, como el de Tesorería, en la ONUG, se traduce en importantes economías de escala. En materia de personal, la CLD no ha recibido una total delegación de autoridad (a diferencia de la CMNUCC), debido a que en Bonn, no hay ningún puesto de oficial de recursos humanos; la CP rechazó la propuesta de crear tal puesto.

55. Los arreglos administrativos se rigen por un documento de delegación de autoridad consistente en un memorando interno dirigido al Secretario Ejecutivo de la CLD en 1998 por el Secretario General Adjunto de Gestión de las Naciones Unidas. Si bien el memorando era aplicable a arreglos provisionales, sigue teniendo validez y ambas partes deben respetarlo. Tanto la CLD como la ONUG informaron a los inspectores de que ello estaba planteando algunas

anomalías, por ejemplo, respecto de la delegación de autoridad en materia de adquisiciones y la disposición de bienes, que habría que resolver.

56. Un requisito fundamental de todo sistema de gestión basada en los resultados es que los administradores sean plenamente responsables de los recursos financieros y humanos de que dispongan y que, además, respondan plenamente del logro de los productos correspondientes y de la obtención de los resultados previstos. Por consiguiente, los inspectores consideran que sería oportuno examinar y, de ser necesario, revisar, las atribuciones delegadas en el Secretario Ejecutivo de la CLD, a fin de incrementar al máximo esas responsabilidades. Debería prepararse una exposición detallada de todas las atribuciones que se delegan y de las obligaciones conexas de rendir cuentas, de preferencia en un solo documento, en reemplazo de instrumentos anteriores de delegación de autoridad que deberían anularse.

Recomendación 17

La CP debería pedir al Secretario General de las Naciones Unidas que delegara plena autoridad en el Secretario Ejecutivo de la CLD por conducto de una exposición detallada de todas las atribuciones delegadas en él y de las obligaciones conexas de rendir cuentas, exposición que reemplazara los instrumentos de delegación de autoridad anteriores, que quedarían nulos.

b) Gestión de los recursos humanos

57. Como la secretaría de la CLD está sujeta al Estatuto y al Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, en su mayor parte se siguen las políticas y prácticas de recursos humanos de las Naciones Unidas. Algunos funcionarios de la secretaría indicaron que se contaba con una estrategia de gestión de los recursos humanos, pero no hay ningún documento de estrategia que abarque oficialmente ese tipo de gestión. Ello no es de sorprender, tal vez, habida cuenta del pequeño tamaño de la secretaría y del hecho de que no haya ningún puesto de recursos humanos en Bonn. Sin embargo, en el contexto de la transición a la gestión basada en los resultados que recomiendan los inspectores, es necesario elaborar una estrategia general de gestión de los recursos humanos que verse, entre otras cosas, sobre la delegación de autoridad y la obligación de rendir cuentas dentro de la secretaría, así como la gestión de la actuación personal.

58. Los inspectores observaron que en la secretaría había desequilibrios de distribución geográfica y por género del cuadro orgánico y categorías superiores, así como una estructura en que predominaban los puestos más altos²⁸. Al 30 de junio de 2003, los funcionarios procedentes de África, por una parte, y del Grupo de Estados de Europa occidental y otros Estados, por la otra, representaban, en cada caso, el 30% de los puestos cubiertos del cuadro orgánico y categorías superiores. En cuanto al equilibrio entre los géneros, sólo el 25% de los puestos cubiertos de esa categoría estaban ocupados por mujeres, en tanto que en la categoría P-5 y categorías superiores, las mujeres sólo ocupaban un 18% de los puestos. Por consiguiente, la secretaría dista mucho de alcanzar la distribución entre los sexos del 50% a que se apuntaba en la resolución 52/96 de la Asamblea General, de diciembre de 1997. En el cuadro orgánico, el 43% de los puestos aprobados era de categoría P-5 y categorías superiores, y el 30% era de

²⁸ ICCD/COP(6)/2/Add.3, cuadros 20 y 21.

categoría P-5. Por lo menos en cierta medida -en particular en lo que se refiere a la estructura de puestos- esos desequilibrios obedecen al pequeño tamaño de la secretaría, pero debería procurarse corregirlos cada vez que surgiera la oportunidad de hacerlo.

59. Los inspectores también tomaron nota de las conclusiones y apoyaron plenamente las recomendaciones del auditor externo sobre la utilización de consultores por la secretaría de la CLD²⁹.

Recomendación 18

El Secretario Ejecutivo debería elaborar una estrategia de gestión de los recursos humanos como parte fundamental de la propuesta estrategia de gestión basada en los resultados.

Recomendación 19

El Secretario Ejecutivo debería:

- i) Estudiar el equilibrio entre los géneros en el cuadro orgánico y categorías superiores y, a medida que se presente la oportunidad de hacerlo en la secretaría, tratar de avanzar en pos del objetivo establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas.**
- ii) Estudiar la distribución geográfica del cuadro orgánico y categorías superiores y, a medida que se presente la oportunidad de hacerlo en la secretaría, tratar de alcanzar una distribución más equitativa.**

c) Tecnología de la información y las comunicaciones

60. La secretaría de la CLD recibe el apoyo de un pequeño equipo de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) que presta una amplia gama de servicios, por ejemplo en la red de computadoras, el sistema de correo electrónico, los servicios de la Web, la prestación de servicios a las conferencias y reuniones, la formación del personal y el servicio de ayuda técnica. Además de prestar los servicios en apoyo de los procesos administrativos de la secretaría, el equipo de TIC apoya la labor sustantiva de la CLD diseñando y elaborando diversas bases de datos y proporcionando otros tipos de programas informáticos (*software*), como el sistema de registro para conferencias, considerado muy valioso. La calidad de los servicios de TIC en el futuro puede resentirse debido a las actuales limitaciones presupuestarias que han restringido la actualización de los equipos y la tecnología pertinentes. No se cuenta con una política de reposición de equipo o programas informáticos; aún más, los fabricantes irán retirando paulatinamente el apoyo que prestan a los productos existentes a medida que entren nuevos productos en el mercado.

61. El sistema de gestión basado en los resultados propuesto por los inspectores en la recomendación 10 *supra* hace necesario crear un sistema de información de gestión que abarque

²⁹ "Report of the Board of Auditors to the Conference of the Parties on the financial statements of UNCCD for the biennium ended 31 December 2003", párrs. 80 a 97 (sin signatura).

todos los aspectos de la gestión basada en los resultados, incluida la gestión de la actuación profesional y el intercambio de conocimientos. Actualmente la secretaría utiliza el IMIS para preparar informes de contabilidad y finanzas, pero el sistema no cuenta con la capacidad adicional necesaria para apoyar la gestión basada en los resultados. En el contexto del paso a este tipo de gestión, los inspectores consideran necesario que se formule una estrategia general de TIC en que se indiquen las aplicaciones informáticas que deberán desarrollarse. Como la secretaría, con el nivel actual de recursos de que dispone, no tiene capacidad para elaborar los sistemas de que se trata, las Partes deberían considerar la posibilidad de establecer un fondo específico destinado a la TIC, de preferencia en el marco del presupuesto básico.

Recomendación 20

El Secretario Ejecutivo debería formular, para que fuera examinada y aprobada por la CP, una estrategia general de tecnología de la información y las comunicaciones que prestara apoyo a la propuesta estrategia de gestión basada en los resultados.

Recomendación 21

Una vez formulada y aprobada la estrategia de TIC, tal vez la CP desee establecer un fondo específico destinado a la TIC, de preferencia en el marco del presupuesto básico.

d) Servicios administrativos comunes

62. Los acuerdos de servicios comunes entre las entidades de las Naciones Unidas que se encuentran en Bonn comprenden la gestión de locales (administración de edificios, comunicaciones, viajes, servicios de comida, seguros, etc.); servicios de tecnología de la información; vigilancia y seguridad; otros servicios comunes de las Naciones Unidas (cuestiones relacionadas con el país anfitrión, enseñanza de idiomas, seguro médico, cuestiones relativas al fondo de pensiones, etc.); aspectos financieros de los servicios comunes; y adquisiciones. Estos servicios comunes, así como los arreglos de participación en los gastos conexos, se rigen por un memorando de entendimiento. La información recibida indica que los locales comunes son administrados debidamente por la Dependencia de Servicios Comunes, que depende del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas. Se cuenta con un órgano normativo -el Comité de Gestión de Locales- compuesto de representantes de las cuatro instituciones principales, que se reúne mensualmente. Las minutas de las últimas reuniones del Comité indican que en él se sostienen diálogos francos y constructivos. Sin embargo, el problema inmediato es que los organismos internacionales con sede en Bonn están por mudarse a nuevos locales concentrados en una ubicación única de la antigua zona parlamentaria. Se ha establecido un grupo especial para que se ocupe de esto; el grupo se reúne mensualmente y presenta informes a los jefes de los organismos, pero también informa al respecto al Comité. En los nuevos locales, todos los organismos deberán hacer frente a gastos de funcionamiento más altos -en particular de electricidad- en función del tamaño de las oficinas, el servicio de ascensores, el servicio de aire acondicionado, etc. También aumentarán considerablemente los gastos de seguridad, de resultados de la reciente evaluación de las disposiciones de seguridad existentes en Alemania como parte de las iniciativas para mejorar esos servicios en todo el sistema de las Naciones Unidas. Habida cuenta de las estrictas limitaciones presupuestarias a que ya hace frente la secretaría de la CLD, no parece haber mayores posibilidades de que este aumento de los gastos se pueda enjugar con cargo a los recursos existentes.

63. En el contexto del nuevo campus de las Naciones Unidas en Bonn, la Dependencia de Servicios Comunes ha individualizado una amplia gama de posibles servicios comunes futuros, incluida la adquisición en común de artículos básicos estándar (suministros y equipo de oficina), la gestión en común del mantenimiento de fotocopiadoras y máquinas de fax, la gestión en común de los inventarios y bienes, la gestión de los servicios comunes de transporte entre locales, de los servicios comunes de protocolo, de un acuerdo interinstitucional sobre servicios jurídicos, etc. No obstante, en los nuevos locales tal vez no sea fácil administrar un servicio común de comidas que produzca ingresos ya que, por consideraciones de seguridad, no podría estar abierto al público; no obstante, se ha previsto realizar un estudio de viabilidad al respecto. Los inspectores opinan que también podría ampliarse el ámbito de esas actividades en las esferas de formación, de una dependencia común de viajes y de los servicios de conferencias.

64. En lo que se refiere a los servicios conjuntos, la CLD y la CMNUCC ya administran conjuntamente una junta de fiscalización de bienes, un comité de contratos y un vínculo rápido entre el IMIS y el servidor de la ONUG; posiblemente habrá oportunidades de llevar a cabo otras actividades conjuntas en las esferas de la formación, la celebración de entrevistas, etc.

Recomendación 22

La CP debería pedir al Secretario Ejecutivo que preparara una estimación del aumento de los gastos de funcionamiento de los nuevos locales y recomendara la mejor forma de satisfacer esas nuevas necesidades.

Recomendación 23

El Secretario Ejecutivo debería seguir estudiando, con miras a reducir los gastos, las posibilidades de aumentar el ámbito de los servicios comunes y conjuntos con sus contrapartes de Bonn e informar sistemáticamente a la CP de los progresos que se realizaran a ese respecto.

VIII. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

65. En virtud de lo dispuesto en la Convención, la secretaría debe coordinar sus actividades con las secretarías de otros órganos y convenciones internacionales pertinentes. Como no es un organismo de ejecución, debe aprovechar de las ventajas comparativas de las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas, así como de otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en lo que se refiere a los procesos de aplicación de la Convención. La secretaría asigna particular importancia a su relación con las demás convenciones pertinentes, en particular la CMNUCC y el CDB, con los cuales se ha establecido un Grupo de Enlace Mixto (GEM). En 2004, el GEM preparó un documento sobre opciones para aumentar la cooperación entre las tres Convenciones de Río en que se intentaba individualizar cuestiones de cooperación que interesaban a las tres Convenciones³⁰. El documento fue presentado a las Partes en la CMNUCC en diciembre de 2004, pero lamentablemente no fue aprobado.

³⁰ FCCC/SBSTA/2004/INF.19, 2 de noviembre de 2004.

66. Se pidió a las Partes en la CLD que evaluaran las actividades de coordinación y cooperación de la secretaría, en particular con los acuerdos ambientales multilaterales; en general, las respuestas fueron favorables. Diversos países se refirieron positivamente a los talleres sobre sinergias cuya celebración había facilitado la secretaría, así como a las actividades de seguimiento correspondientes. Se consideró que la CLD se estaba poniendo a la cabeza en la promoción y aplicación de sinergias entre las convenciones. Se señaló que uno de los problemas con que se tropezaba era la frecuente falta de sinergias en los propios países afectados, especialmente en África. Varios países del grupo desarrollado hicieron notar que la secretaría había estado trabajando proactivamente en la búsqueda de sinergias, pero que tal vez hubiera rebasado el ámbito previsto al participar en el diseño y ejecución de proyectos experimentales sobre sinergias en los planos nacional y local.

67. En la lista de principales asociados institucionales que proporcionó la secretaría de la CLD a los inspectores figuraban 25 organizaciones que colaboraban con las Naciones Unidas. Se envió a éstas un breve cuestionario en que se les pedía su opinión sobre actividades de coordinación y cooperación con la CLD. Sólo cinco organismos respondieron cabalmente al cuestionario (la FAO, el FIDA, la UNESCO, la OMS y el PNUD), indicando que la CLD contaba con un pequeño número de asociados clave plenamente comprometidos con las Naciones Unidas, y a los que podía recurrir para impulsar los procesos de aplicación. Se señaló que el mayor obstáculo al aumento de la cooperación era la falta de fondos.

Recomendación 24

La CP debería dar instrucciones al Secretario Ejecutivo para que colaborara con el Grupo de Enlace Mixto a fin de fortalecer la cooperación en el proceso de aplicación de las Convenciones de Río e intensificar las sinergias correspondientes a fin de llegar a modalidades más concretas de cooperación sustantiva, y para que le informara sistemáticamente de los progresos que se alcanzaran.

Recomendación 25

La Secretaría debería procurar por todos los medios de cumplir una función catalítica entre las Partes interesadas y las diversas organizaciones asociadas a fin de incrementar la cooperación entre ellas en la aplicación de la Convención. A este respecto, debería formular un plan de acción concreto e informar sistemáticamente a la CP de los progresos que se alcanzaran.

IX. LAS CONVENCIONES DE RÍO: ALGUNAS COMPARACIONES

68. Con arreglo a su mandato, los inspectores debían hacer una comparación de las tres Convenciones de Río en lo que respectaba a su mandato, su acceso a los recursos y su dotación de personal. En los anexos I a V se brinda información, que no exige mayor explicación, sobre estas variables. Como puede apreciarse en el anexo I, con arreglo a las Convenciones, las tres secretarías tienen el mandato de cumplir funciones prácticamente idénticas y la principal diferencia es que, en lo que atañe al CDB, no se especifica que se deba prestar asistencia a los países Partes en desarrollo, a solicitud de éstos, para que proporcionen información.

69. En lo que se refiere a los presupuestos básicos, la CLD va muy a la zaga de las otras convenciones, ya que sus presupuestos aprobados, financiados con cuotas, correspondientes a 2002-2003 y 2004-2005 ascienden aproximadamente a la mitad de los de la CMNUCC y también son inferiores a los del CDB. También la contribución que recibe del país anfitrión al presupuesto básico es inferior a la de la CMNUCC (anexo II). Estas diferencias se recogen en el cuadro de dotación de personal (anexo III). La CLD también tiene menos acceso a financiación voluntaria que la CMNUCC (anexo IV), especialmente a la que se destina a los procesos nacionales de presentación de informes (anexo V).

70. Los inspectores han llegado a la conclusión de que, en recursos financieros y humanos, la CLD está por debajo de las otras dos Convenciones. Son de la firme opinión de que las Partes en la Convención deberían asignar más importancia a las actividades de la CLD para facilitar la aplicación de la Convención, así como proporcionarles una orientación de política oportuna y un apoyo financiero suficiente.

Anexo I

FUNCIONES DE LAS SECRETARÍAS DE LAS CONVENCIONES DE RÍO

CLD <i>(Párrafo 2 del artículo 23)</i>	CMNUCC <i>(Párrafo 2 del artículo 8)</i>	CDB <i>(Párrafo 1 del artículo 24)</i>
a) Organizar los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes y de los órganos subsidiarios establecidos en virtud de la Convención y prestarles los servicios necesarios.	a) Organizar los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes y de los órganos subsidiarios establecidos en virtud de la Convención y prestarles los servicios necesarios.	a) Organizar las reuniones de la Conferencia de las Partes previstas en el artículo 23, y prestar los servicios necesarios.
b) Reunir y transmitir los informes que se le presenten.	b) Reunir y transmitir los informes que se le presenten.	b) Desempeñar las funciones que se le asignen en los protocolos.
c) Prestar asistencia a los países Partes en desarrollo afectados, en particular los de África, si éstos así lo solicitan, para que reúnan y transmitan la información requerida con arreglo a las disposiciones de la Convención.	c) Prestar asistencia a las Partes, en particular a las Partes que son países en desarrollo, a solicitud de ellas, en la reunión y transmisión de la información necesaria de conformidad con las disposiciones de la Convención.	c) Preparar informes acerca de las actividades que desarrolle en desempeño de sus funciones en virtud del presente Convenio, para presentarlos a la Conferencia de las Partes.
d) Coordinar sus actividades con las secretarías de otros órganos y convenciones internacionales pertinentes.	d) Preparar informes sobre sus actividades y presentarlos a la Conferencia de las Partes.	d) Asegurar la coordinación necesaria con otros órganos internacionales pertinentes y, en particular, concertar los arreglos administrativos y contractuales que puedan ser necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones.
e) Hacer los arreglos administrativos y contractuales que requiera el desempeño eficaz de sus funciones, bajo la dirección general de la Conferencia de las Partes.	e) Asegurar la coordinación necesaria con las secretarías de los demás órganos internacionales pertinentes.	e) Desempeñar las demás funciones que determine la Conferencia de las Partes.

<p>f) Preparar informes sobre el desempeño de sus funciones en virtud de la Convención y presentarlos a la Conferencia de las Partes.</p>	<p>f) Hacer los arreglos administrativos y contractuales que sean necesarios para el cumplimiento eficaz de sus funciones, bajo la dirección general de la Conferencia de las Partes.</p>	
<p>g) Desempeñar las demás funciones de secretaría que determine la Conferencia de las Partes.</p>	<p>g) Desempeñar las demás funciones de secretaría especificadas en la Convención y en cualquiera de sus protocolos, y todas las demás funciones que determine la Conferencia de las Partes.</p>	

Anexo II

ACCESO A LOS RECURSOS DE LOS PRESUPUESTOS BÁSICOS
CON ARREGLO A LAS CONVENCIONES DE RÍO

	CLD	CMNUCC	CDB ¹
Presupuesto	<i>En miles de dólares de los EE.UU.</i>		
<i>Presupuesto aprobado por la CP para 2000-2001</i>	13.995,7	25.286,0	18.643,9 (2001-2002)
<i>Presupuesto aprobado por la CP para 2002-2003²</i>	16.234,2	32.837,1	21.956,8 (2003-2004)
<i>Presupuesto aprobado por la CP para 2004-2005²</i>	17.049,0	34.807,3	21.416,3 (2005-2006)
<i>(Presupuesto propuesto por el Secretario Ejecutivo)</i>	<i>(26.060,5)</i>	<i>(42.311,2)</i>	<i>(28.233,4) (2005-2006)</i>
Ingresos procedentes de cuotas³	<i>En miles de dólares de los EE.UU.</i>		
	Fondo Fiduciario para el presupuesto básico (UXA)	Fondo Fiduciario para el presupuesto básico (FCA)	Fondo Fiduciario para el presupuesto básico (BY)⁴
<i>Ingresos en 2000-2001</i>	13.104,6	23.524,4	15.361,4
<i>Ingresos en 2002-2003</i>	15.660,9	27.331,9	17.334,0
Ingresos procedentes de contribuciones voluntarias	<i>En miles de dólares de los EE.UU.</i>		
	Contribución voluntaria de Alemania al Fondo Fiduciario para el presupuesto básico (UXA)	Contribución voluntaria de Alemania al Fondo Fiduciario para el presupuesto básico (FCA)	
<i>Ingresos en 2000-2001</i>	976,5	1.389,3	
<i>Ingresos en 2002-2003</i>	988,0	1.483,8	
<i>Promesas de contribución para 2004-2005</i>	1.110,0	1.651,1	

Fuentes

CLD: Decisión 3/COP.3; decisión 4/COP.4; decisión 4/COP.5; decisión 23/COP.6; ICCD/COP(6)/2/Add.1 y 5; estados financieros comprobados, 2002-2003.

CMNUCC: Decisión 20/CP.5; decisión 38/CP.7; decisión 16/CP.9; FCCC/SBI/2002/10/Add.1; FCCC/SBI/2003/5; FCCC/SBI/2004/12/Add.2.

CDB: Decisión V/22, UNEP/CBD/COP/5/23; decisión VI/29, UNEP/CBD/COP/6/20; decisión VII/34, UNEP/CBD/COP/7/21; UNEP/CBD/COP/7/2; estados financieros del CDB.

¹ El ciclo presupuestario bienal del CDB no coincide con los de la CLD y la CMNUCC.

² Total de necesidades de recursos, es decir, antes de recibirse la contribución suplementaria del gobierno del país anfitrión.

³ Incluye los ingresos por intereses devengados y los ingresos varios.

⁴ Contribuciones voluntarias.

Anexo III

DOTACIÓN DE PERSONAL DE LAS SECRETARÍAS
DE LAS CONVENCIONES DE RÍO

	CLD	CMNUCC	CDB
	2004-2005	2004-2005	2005-2006
<i>i) Presupuesto básico aprobado</i>			
SSG	1	1	1
D-2	0	4	0
D-1	2	6	3
P-5	10	8	4
P-4	8	18	16
P-3	5	25	9
P-2	4	9	0
Total, cuadro orgánico y categorías superiores	30	71	33
Total, cuadro de servicios generales	13	39,5	26
TOTAL	43¹	110,5	59
<i>ii) Financiados con cargo a los gastos de apoyo a los programas</i>			
D-1	0	1	
P-5	2	1	
P-4 – P-2	1	8	
Total, cuadro orgánico y categorías superiores	3	10	3
Total, cuadro de servicios generales	10	20	5
TOTAL	13	30	8²

Fuentes

CLD: ICCD/COP(6)11/Add.1 y 3.

CMNUCC: FCCC/CP/2003/6/Add.1; FCCC/SBI/2003/5.

CDB: UNEP/CBD/COP/7/10; UNEP/CBD/COP/7/21.

¹ Cinco de los 43 puestos se financian con fondos de apoyo a los programas (1 P-5, 1 P-4 y 3 SG).

² 2003-2004.

Anexo IV

**ACCESO A FINANCIACIÓN VOLUNTARIA NO DESTINADA
AL PRESUPUESTO BÁSICO CON ARREGLO A LAS
CONVENCIONES DE RÍO¹**

	CLD	CMNUCC	CDB
En miles de dólares de los EE.UU.			
<i>a) Fondo para la participación</i>	Fondo Fiduciario para la participación de representantes de los Estados Partes en los períodos de sesiones de la CLD (UVA)	Fondo Fiduciario para la participación en el proceso de la CMNUCC (FER)	Fondo Fiduciario voluntario especial para facilitar la participación de las Partes en el proceso del Convenio (BZ)
Ingresos 2000-2001	1.429,3	2.995,8	2.199,0
Ingresos 2002-2003	1.642,5	2.034,6	1.555,9
<i>b) Fondo para actividades suplementarias</i>	Fondo Fiduciario para la financiación voluntaria de actividades de la Convención (UWA)	Fondo Fiduciario para actividades suplementarias (FRA)	Fondo Fiduciario voluntario especial para contribuciones voluntarias adicionales en apoyo de las actividades aprobadas (BE)
Ingresos 2000-2001	7.092,3	5.873,3	3.703,6
Ingresos 2002-2003	7.116,8	7.371,5	3.445,8
<i>c) Fondos aportados por el país anfitrión</i>	Fondo Fiduciario para actos y reuniones de la Convención organizados por la secretaría de la CLD (BMA) (Fondo de Bonn)	Fondo Fiduciario para la contribución anual especial del Gobierno de Alemania (FQA)	
Ingresos 2000-2001	923,6	3.286,7	
Ingresos 2002-2003	1.034,3	3.661,4	

Fuentes

CLD: ICCD/COP(6)/2/Add.3 y 5; Estados financieros comprobados, 2002-2003.

CMNUCC: FCCC/SBI/2002/10/Add.1; FCCC/SBI/2004/12/Add.2.

CDB: Estados financieros del CDB.

¹ Algunos fondos no se han incluido en el cuadro, por ejemplo, el Fondo Fiduciario de cooperación técnica de la CMNUCC (en 2000-2001 el FIDA hizo una contribución de 1,5 millones de dólares de los EE.UU. a la ejecución del proyecto relativo a un mecanismo de desarrollo limpio previsto en el Protocolo de Kyoto); una asignación provisional de la CMNUCC al Protocolo de Kyoto (5,5 millones de dólares de los EE.UU.); y el Fondo Fiduciario general del CDB para prestar apoyo a los países Partes en desarrollo sobre cuestiones de seguridad de la biotecnología (226.000 dólares de los EE.UU. en 2005-2006).

Anexo V

ACCESO A FINANCIACIÓN PARA LA PREPARACIÓN DE INFORMES NACIONALES CON ARREGLO A LAS CONVENCIONES DE RÍO

	Año/periodo	Región	Número de informes	Promedio por informe (dólares EE.UU.)
CLD				
Primera serie de informes	1999	África	42	11.325
	2000	Asia/ECO	37	4.173
	2000	ALC	30	8.984
	1999-2000	Todas las regiones	109	8.253
Segunda serie de informes	2002	África	48	6.098
	2002	Asia	44	4.738
	2002	ALC	33	5.485
	2002	Mediterráneo septentrional, ECO	17	3.548
	2002	Todas las regiones	142	5.229
CMNUCC				
Primera serie de informes ¹	Al 24 de septiembre de 2004	n.d.	101	310.198
CDB				
Tercera serie de informes ²	n.d.	Todas las regiones	n.d.	20.000

Acrónimos: ECO: Grupo de Estados de Europa Central y Oriental; ALC: Estados de América Latina y el Caribe; MN: Mediterráneo norte; EOO: Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados.

Fuentes

CLD: ICCD/COP(3)/5/Add.2 y 4; ICCD/COP(5)/2/Add.4; ICCD/COP(6)/2/Add.4.

CMNUCC: FCCC/SBI/2004/INF.11, anexos I y II.

CDB: UNEP/CBD/COP/7/17 y Add.3; datos de la secretaría del CDB.

¹ Las Partes no incluidas en el anexo I deben presentar su primera comunicación dentro de los tres primeros años siguientes a la entrada en vigor de la Convención para la Parte de que se trate, o del momento en que se disponga de los recursos financieros necesarios (salvo en el caso de los países menos desarrollados, que pueden cumplir este requisito a su propia discreción). Al 19 de mayo de 2005, se habían recibido 124 comunicaciones nacionales iniciales. La presentación de las segundas comunicaciones nacionales se encuentra en sus primeras etapas: hasta octubre de 2004, se habían asignado a 52 países 15.000 dólares de los EE.UU. en cada caso para que prepararan una autoevaluación; tres de ellos habían presentado su segunda comunicación nacional.

² Se invitó a las Partes a que presentaran sus primeros informes nacionales a más tardar el 1º de enero de 1998 (al 30 de septiembre de 2003 los habían presentado 133 de ellas); y a que presentaran sus segundos informes nacionales a más tardar el 15 de mayo de 2001 (al 31 de octubre de 2003, 104 Partes habían cumplido este requisito). El CDB ha informado a la DCI que, basándose en la experiencia de los informes nacionales primeros y segundos, la secretaría del FMAM y los organismos de ejecución habían informado de que el presupuesto para los terceros informes nacionales ascendería a unos 20.000 dólares de los EE.UU., monto que constituía una cifra indicativa media.