

**EVALUACIÓN DEL MECANISMO MUNDIAL DE LA  
CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE  
LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN**

*Preparado por*

*Even Fontaine Ortiz  
Tadanori Inomata*

**Dependencia Común de Inspección**

**Ginebra, 2009**



**Naciones Unidas**



JIU/REP/2009/4

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

**EVALUACIÓN DEL MECANISMO MUNDIAL DE LA  
CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE  
LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN**

*Preparado por*

*Even Fontaine Ortiz  
Tadanori Inomata*

**Dependencia Común de Inspección**



**Naciones Unidas  
Ginebra, 2009**



## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
SIGLAS Y ABREVIATURAS .....		v
I. INTRODUCCIÓN .....	1 - 11	1
II. LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN: EL MECANISMO MUNDIAL EN SU CONTEXTO INSTITUCIONAL .....	12 - 56	2
A. Antecedentes históricos .....	12 - 17	2
B. Función de la Convención .....	18 - 31	3
C. Mandatos que dimanar de la Convención .....	32 - 56	6
III. EVALUACIÓN DEL MECANISMO MUNDIAL.....	57 - 93	10
A. Evaluación de las actividades del Mecanismo Mundial .....	60 - 72	10
B. Supervisión de la movilización de recursos por el Mecanismo Mundial.....	73 - 86	12
C. Evaluación de la labor del Mecanismo Mundial sobre el terreno .....	87 - 93	16
IV. EL MECANISMO MUNDIAL EN LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN Y OTRAS ASOCIACIONES.....	94 - 130	18
A. El Comité de Ciencia y Tecnología (CCT).....	101 - 103	19
B. El Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC) ...	104 - 105	19
C. El Mecanismo Mundial y la secretaría permanente .....	106 - 111	20
D. El Mecanismo Mundial y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola.....	112 - 119	20
E. El Mecanismo Mundial y las asociaciones con otras organizaciones internacionales .....	120 - 128	22
F. Lecciones extraídas de la estructura de gestión y de las asociaciones .....	129 - 130	23
V. LAS CONVENCIONES DE RÍO: SINERGIAS Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS.....	131 - 147	24
A. Sinergias entre las convenciones de Río .....	131 - 133	24

**ÍNDICE** (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
V. (continuación)		
B. Mecanismos de movilización de recursos de las convenciones de Río .....	134 - 146	24
C. La función del Mecanismo Mundial en la promoción de sinergias entre las convenciones de Río .....	147	26
VI. OPCIONES INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA CONVENCIÓN Y CONSECUENCIAS PARA EL MECANISMO MUNDIAL .....	148 - 192	26
A. Elementos para una aplicación efectiva de la Convención.....	148 - 158	26
B. Distintas hipótesis para lograr una mayor coordinación y eficacia en la aplicación de la Convención.....	159 - 192	28
<i>Anexo.</i> Comparación entre los mandatos de la secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y del Mecanismo Mundial según están enunciados en la Convención .....		35

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

CACILM	Iniciativa de los países de Asia central sobre la ordenación de la tierra
CCT	Comité de Ciencia y Tecnología
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CP	Conferencia de las Partes
CLD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CRIC	Comité de Examen de la Aplicación de la Convención
DCI	Dependencia Común de Inspección
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
ICARDA	Centro Internacional de Investigaciones Agrícolas en Zonas Áridas
MM	Mecanismo Mundial (de la CLD)
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente



## I. INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con la decisión 3/COP.8 (párr. 27), la Conferencia de las Partes (CP) de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD) en su octavo período de sesiones pidió a la Dependencia Común de Inspección (DCI) que realizara una evaluación del Mecanismo Mundial (MM) con inclusión de recomendaciones para someterlas a la consideración de la CP en su noveno período de sesiones. La Asamblea General, en sus resoluciones 62/193 y 63/218 tomó nota de esta solicitud y declaró que esperaba con interés las conclusiones.

2. En consecuencia, la DCI realizó entre enero y julio de 2009 un examen titulado "Evaluación del Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación".

3. Los objetivos de esta evaluación son:

- a) Determinar y recomendar la manera de proceder para aumentar la coherencia y la complementariedad en los servicios que prestan a las Partes la secretaría de la CLD y el MM;
- b) Proporcionar nuevas directrices y recomendaciones para ayudar a la secretaría de la CLD y al MM a elaborar y aplicar un programa de trabajo conjunto basado en resultados que contenga indicadores de una cooperación satisfactoria a la luz de los esfuerzos que realizan actualmente en tal sentido la secretaría de la CLD y el MM;
- c) Realizar un seguimiento y una actualización de las recomendaciones pertinentes del informe anterior de la DCI<sup>1</sup> aprobadas en la decisión 3/COP.7, teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes del marco y plan estratégico decenal para mejorar la aplicación de la Convención (2008-2018) (la Estrategia).

4. Al realizar el examen, los Inspectores procedieron a un análisis holístico del Mecanismo Mundial y de su contexto institucional y operativo. Los Inspectores llegaron a la conclusión de que no era posible hacer un diagnóstico y evaluación convincentes sin tener en cuenta el contexto institucional del MM y proceder a una evaluación particularizada de su labor efectiva en relación con el mandato encomendado por la Convención y las decisiones sucesivas que incidieron directa o indirectamente en él. Por lo tanto, los Inspectores encararon el examen del MM desde la perspectiva de un análisis comparativo de los mandatos de instituciones y organismos básicos como la secretaría, los órganos subsidiarios de la Convención (por ejemplo el Comité de Ciencia y Tecnología (CCT) y el Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC)) y asociados pertinentes, como los miembros del Comité de Facilitación del MM. Los Inspectores decidieron elaborar sobre la base del examen una hoja de ruta que incluiría un diagnóstico del actual contexto institucional para la ejecución eficaz de la Estrategia, concebida como la visión a largo plazo de las Partes del futuro desarrollo y mejor posicionamiento de la Convención en la agenda internacional.

5. Cabe señalar desde ya que el presente examen apunta a evaluar el MM en su contexto para determinar no solo su valor añadido sino también si sus actividades corresponden a su mandato o suponen, en algunos casos, una duplicación con las de la secretaría permanente u otros programas y organizaciones pertinentes. Este enfoque analítico es similar al que se adoptó en la preparación del informe anterior de la DCI (véase la nota 1) en que se evaluaba la gestión de la secretaría permanente como parte de un contexto más general de gobernanza y se ajusta al mandato convenido con la CP, en que se invitaba a la DCI a hacer un seguimiento de las recomendaciones de su informe anterior, en particular las que se relacionaban con procesos, y evaluar la labor y el desempeño del MM teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de la Estrategia.

---

<sup>1</sup> JIU/REP/2005/5.

6. De conformidad con las normas internas, las directrices y los procedimientos de trabajo internos de la DCI, la metodología adoptada para preparar el presente informe incluía un examen preliminar, cuestionarios, entrevistas y un análisis a fondo. Se envió una detallada encuesta a través de la Web a todas las Partes en la Convención, así como a otros interesados pertinentes como los asociados en la ejecución y expertos independientes. Todos estos elementos se utilizaron para evaluar el efecto de las actividades del MM y la satisfacción de las Partes con: a) el logro de los objetivos de la CLD y b) la contribución concreta del MM a estos logros.

7. Los resultados de la encuesta complementan la información cualitativa y cuantitativa obtenida mediante entrevistas y el examen de documentos.

8. Se realizaron entrevistas con el MM, la secretaría permanente de la CLD y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), así como con diferentes categorías de interesados, como representantes de las Partes y organizaciones asociadas, miembros del Comité de Facilitación y representantes locales de organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales (ONG) que participaban en actividades del MM sobre el terreno, así como expertos independientes en la materia. Los Inspectores recabaron también las opiniones de las secretarías de dos convenciones relacionadas con la CLD, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), así como las del mecanismo financiero de que dispone actualmente la CLD, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Las entrevistas se realizaron en la sede de las organizaciones, en oficinas de enlace, sobre el terreno o por videoconferencia. Se pidió al MM y a la secretaría permanente, así como a otras organizaciones que habían sido entrevistadas que formularan sus comentarios sobre el proyecto de informe, comentarios que, cuando procedía, se tuvieron en cuenta en su versión final.

9. 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 sus conclusiones y recomendaciones fueran sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia.

**10. Los Inspectores desean subrayar que todas las recomendaciones formuladas en esta evaluación son válidas en cualquiera de las hipótesis propuestas al final del presente informe. Todas ellas tienen por objeto aumentar la coherencia general del marco institucional y promover mejoras en el desempeño de las instituciones y órganos subsidiarios de la Convención, independientemente de la estrategia general de política que adopte la Conferencia de las Partes, de hacerlo, como resultado de la presente evaluación.**

11. Los Inspectores desean expresar su agradecimiento a todos quienes los ayudaron en la preparación del presente informe, y en particular a quienes participaron en las entrevistas y se mostraron tan dispuestos a compartir sus conocimientos y experiencia.

## **II. LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN: EL MECANISMO MUNDIAL EN SU CONTEXTO INSTITUCIONAL**

### **A. Antecedentes históricos**

12. La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación fue el resultado de un prolongado proceso de negociación entre distintos grupos de intereses con opiniones contrapuestas sobre la cuestión de la desertificación y su efecto mundial.

13. No existía un consenso para definir la naturaleza exacta de la desertificación como problema ambiental o de desarrollo. Este antagonismo podía percibirse claramente en la preferencia manifestada

persistentemente por algunos países donantes en encararla mediante los programas de cooperación bilateral sobre desarrollo rural y agricultura ya establecidos y no mediante acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. Si se la entendía como parte de una cuestión de desarrollo más amplia, principalmente de carácter local, la desertificación debía encararse caso por caso como parte de los programas de cooperación dedicados a desarrollo, agricultura, seguridad alimentaria y otras cuestiones conexas. Desde esta perspectiva, una convención de lucha contra la desertificación sería redundante e innecesaria.

14. Desde entonces se ha avanzado mucho aunque no se ha llegado a un consenso pleno. Sin embargo, ha cobrado mayor aceptación la idea de que conviene disponer de estrategias de prevención y mitigación a título precautorio.

15. Las medidas para revertir la degradación y mitigarla son más fáciles de determinar, traducir en políticas concretas y convenir que las que apuntan a prevenir una posible degradación. En el párrafo 2 c) de su artículo 10, la Convención dispone que el objetivo de la prevención tendrá una función fundamental como institución de alerta temprana no solo para revertir sino también para prevenir la degradación de tierras.

16. A diferencia de la cuestión de la desertificación, tanto el tema de la biodiversidad como el del cambio climático concitaban un sólido consenso relacionado con su carácter ambiental y mundial, requisito *sine qua non* para acceder al FMAM. Esta posibilidad, que existía para las respectivas convenciones, se denegó para la CLD en primera instancia.

17. A fin de resolver la controvertida cuestión de la financiación para la aplicación de la CLD, se creó un mecanismo especial. El Mecanismo Mundial es producto de un proceso político y una transacción de último momento que no llegó a satisfacer plenamente las distintas posiciones de negociación expresadas por los grupos interesados y los grupos regionales. El MM, a pesar de no ser un fondo, se incluyó por lo tanto en el artículo 21 sobre los mecanismos financieros para prestar apoyo a la Convención.

## **B. Función de la Convención**

18. Un objetivo general de la Convención es catalizar el interés de la comunidad internacional en encarar adecuada y eficazmente el problema de la desertificación. En consecuencia, esta apunta además a contribuir a posicionar mejor la cuestión de la desertificación en la agenda internacional en el contexto de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra, y también de conformidad con los mandatos de otras cumbres mundiales, como el Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo, y los objetivos a largo plazo que dimanaban de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo.

### **1. Conceptualización: un nuevo punto de partida**

19. A este respecto es esencial definir las cuestiones que se encararán al aplicar la Convención y las que exceden de su ámbito previsto. La falta de una delimitación clara del propio concepto de desertificación y de una definición de lo que la Convención abarca exactamente ha generado un debate entre las Partes que consume tiempo y recursos y dificulta una acción más concentrada y coherente.

20. Las Partes deben aclarar y ponerse de acuerdo sobre los conceptos clave, de manera de orientar mejor la acción hacia un conjunto de objetivos claramente definidos y debidamente traducidos en metas mensurables de conformidad con las normas de una gestión eficaz basada en los resultados, como ya se recomendó en el informe anterior de la DCI, recomendación que fue recogida en la Estrategia.

**21. La CP debe conceptualizar claramente, mediante actualizaciones de ser necesario, el alcance previsto de la CLD y convenir en la interpretación de las cuestiones clave, de conformidad con el mandato de la Convención y con las posteriores decisiones al respecto.**

## **2. Posicionamiento de la desertificación en la agenda socioeconómica y política internacional**

22. El logro de un consenso sobre el alcance y los conceptos clave es un requisito previo para facilitar la función catalítica crucial que la Convención ha de desempeñar en el posicionamiento efectivo de la cuestión de la desertificación en la agenda socioeconómica y política internacional. Cabe además a la Convención una función esencial de divulgación de información y creación de conciencia sobre las dimensiones intersectoriales de la cuestión de la desertificación, cuyos efectos directos e indirectos a nivel mundial son expresamente relevantes para todas las Partes, más allá de las divisiones tradicionales entre los países desarrollados y los países en desarrollo y del error de suponer que hay "dos grupos de intereses" en relación con la Convención. En este sentido resulta fundamental poner de relieve las importantes relaciones entre la desertificación y cuestiones como el cambio climático, la biodiversidad, la reducción de la pobreza, la paz y la seguridad, las migraciones, la reducción de desastres, la crisis alimentaria, la salud pública y el género.

23. La lucha contra la desertificación debe replantearse como una estrategia que beneficia a todas las Partes al revertir su impacto directo inmediato en el plano local, evitando así el claro efecto multiplicador de su impacto indirecto en el plano mundial. La desertificación afecta igualmente a todas las Partes, ya sea directa o indirectamente y exige una respuesta coordinada, para asegurar un beneficio mundial que va mucho más allá de la cuestión de la desertificación en sí misma. Desde la perspectiva de la política, se debe considerar que todas las Partes resultan afectadas por la desertificación, como se define en el artículo 1 de la Convención.

24. La Convención asigna a la CP como tarea principal la de "promover su aplicación efectiva"<sup>2</sup>. Este concepto de promotores y no de ejecutores debería seguir siendo central para las instituciones de la Convención y para el Mecanismo Mundial. Igualmente, cabe a la CP un papel catalítico central en la tarea de posicionar la desertificación en la agenda política, social y económica mundial y de introducir enfoques innovadores que ofrezcan un marco mundial para la aplicación, trasladando su centro de atención, que ahora está en las cuestiones administrativas y presupuestarias, a una función estratégica sustantiva.

**25. La CP ha de desempeñar una función catalítica en el posicionamiento estratégico de la desertificación en la agenda política, social y económica internacional e introducir enfoques innovadores que ofrezcan un marco mundial propicio para la aplicación de la Convención.**

26. Desde un punto de vista institucional, el Comité de Examen de Aplicación de la Convención (CRIC) podría desempeñar una función más proactiva de apoyo a la CP para que esta se centre en posicionar mejor a la desertificación en la agenda política internacional. **Los Inspectores esperan que el CRIC tenga en cuenta el contenido de la presente evaluación cuando revise su funcionamiento como le ha pedido la CP.**

## **3. Fundamentación científica y alerta temprana sobre cuestiones de desertificación**

27. Otro elemento clave, del que depende considerablemente la posibilidad de posicionar mejor la desertificación, consiste en disponer de una base científica sólida y enfoques científicamente fundados para apoyar las estrategias de política. Es imposible definir exactamente objetivos y medidas como parte de una estrategia general coherente y basada en resultados si no se cuenta con esa base. La determinación de prioridades de política debe basarse en un sistema eficaz de alerta temprana que requiere una metodología bien fundada, un sistema eficaz de vigilancia y los conocimientos científicos necesarios para definir indicadores válidos. El Comité de Ciencia y Tecnología (CCT) debe desempeñar una función central en la tarea de proporcionar una evaluación científica actualizada y contribuir al establecimiento de

---

<sup>2</sup> Art. 22, párr. 2.

un sistema efectivo de alerta temprana y de conciencia al respecto. En el informe de 2005 de la DCI ya se recomendó reformar este órgano subsidiario y en la CP 8 se adoptó una decisión que determinó los cambios que se están poniendo en marcha en el funcionamiento del CCT y sus contactos con redes científicas externas, con el apoyo del proceso de examen institucional emprendido por el Secretario Ejecutivo de la CLD a este respecto.

**28. Los Inspectores esperan que la CP 9 ofrezca nuevas orientaciones concretas y prácticas para que el CCT prosiga eficientemente su reforma.**

**4. Determinación, movilización y encauzamiento de los recursos**

29. Para apoyar efectivamente a las Partes en la aplicación de las políticas y medidas dispuestas por la CP resulta fundamental determinar, movilizar y encauzar los recursos necesarios.

30. La razón de ser del MM en el momento de su creación fue esencialmente contribuir a determinar nuevas fuentes para apoyar los objetivos de la Convención y desempeñar una función de intermediación como mecanismo de financiamiento para ayudar a las Partes a acceder a esos recursos. Su función se definió como un medio de "aumentar la corriente de recursos para la aplicación de la CLD, y aumentar al mismo tiempo la eficacia y eficiencia de los mecanismos financieros existentes"<sup>3</sup>, evitando al mismo tiempo las duplicaciones y añadiendo valor a los mecanismos existentes. Por lo tanto, se esperaba que respondiera a nuevas oportunidades y que apuntara a promover una financiación de diversas fuentes encauzada por diversos canales.

**31. La CP debería:**

- a) **Conceptualizar claramente la desertificación y la degradación de tierras de conformidad con el propósito de la Convención y dentro de los límites de las cuestiones que se propone encarar;**
- b) **Centrarse en posicionar estratégicamente la desertificación en la agenda política, social y económica internacional y proporcionar un marco mundial propicio para la aplicación de la Convención, lo que supone, entre otras cosas:**
  - i) **Promover acciones concretas y definir datos científicamente fundados para crear en la comunidad internacional conciencia de las causas y consecuencias de la desertificación y de su vinculación con otros problemas fundamentales de alcance mundial;**
  - ii) **Asumir un perfil más destacado en cuestiones de promoción y de toma de conciencia a este respecto;**
  - iii) **Fortalecer su capacidad de alerta temprana para proporcionar a las autoridades nacionales y la comunidad internacional una base de información confiable que les permita adoptar medidas preventivas y correctivas concretas para combatir la desertificación.**

**Los mecanismos determinados para movilizar recursos en el marco de la CLD deben interactuar estrechamente con los órganos subsidiarios de esta, evitando duplicar su función de asesoramiento técnico y en materia de política y promoviendo la complementariedad. Estos mecanismos deben centrarse en su función financiera específica, desarrollando sus conocimientos financieros y**

---

<sup>3</sup> ICCD/COP(1)/11/Add.1, anexo de la decisión 25/COP.1, pág. 76.

**reforzando su función clave de proveedores de información sobre las fuentes disponibles de financiación para la Convención.**

### **C. Mandatos que dimanen de la Convención**

#### **1. La función singular de la CLD**

32. Los mandatos de la secretaría de la CLD y del MM deben complementarse y apoyarse mutuamente a fin de responder adecuadamente a las necesidades de las Partes en la Convención, afectadas o no por la desertificación.

33. De esta manera, la formulación de políticas relativas a la Convención y los consiguientes procesos de aplicación dejarían de verse a menudo entorpecidos por una dinámica de antagonismo cristalizada en torno a categorías de interesados pertenecientes a países "afectados" o "no afectados".

34. Las Partes deberían verse como grupos de intereses en pie de igualdad enfrentados a un problema mundial para el cual se requiere con urgencia una acción colectiva, deberían ver la cooperación entre los distintos órganos subsidiarios como un elemento necesario para evitar el desperdicio de los cada vez más escasos recursos y deberían ver la definición estratégica de programas de trabajo conjuntos como un elemento necesario para la aplicación efectiva de la CLD.

#### **2. El dilema de una estructura de apoyo dual**

35. La evaluación realizada por los Inspectores ha demostrado que, al evolucionar en el curso de los años, los mandatos respectivos de la secretaría de la CLD y el MM, en lugar de ser complementarios y sinérgicos, a menudo se han superpuesto y duplicado como resultado de distintos factores, en particular la falta de una delimitación de las fronteras y de una división del trabajo entre ambos<sup>4</sup>, la falta de una relación jerárquica establecida para imponer la coordinación en la definición y aplicación de los respectivos programas de trabajo y falta de mecanismos ordinarios que aseguren la coherencia y la integración y eviten la superposición y las duplicaciones.

36. En cuanto a la coordinación, aunque hay un intento de definir un programa de trabajo conjunto como dispone la Estrategia, todavía se está lejos de aprovechar eficazmente las enormes posibilidades de cooperación y coordinación que sin duda existen entre la secretaría y el MM. En su forma actual, el programa de trabajo conjunto no cumple plenamente las recomendaciones del informe anterior de la DCI, que hizo suyas la CP en la decisión 3/COP.8.

37. Ya en el informe anterior de la DCI se indicaba la necesidad de delinear mejor la división del trabajo y asegurar una diferenciación efectiva de las funciones realizadas por la secretaría de la CLD y el MM<sup>5</sup>. En la práctica, sin embargo, ambas instituciones desempeñan funciones similares sin consultarse previamente. Ambas intervienen a nivel local, aportan apoyo técnico y procuran obtener fondos para la ejecución de sus actividades, aparte de los consignados en el presupuesto básico. Esto genera confusión entre las Partes cuando tratan de determinar a qué institución deben remitir sus solicitudes de asistencia técnica.

38. En la evaluación se documentaron varios ejemplos de falta de coordinación y de competencia, que demuestran la urgente necesidad de definir mecanismos ordinarios que aseguren la coherencia y la integración. Por ejemplo, hubo un caso de utilización no autorizada del nombre del Secretario Ejecutivo

---

<sup>4</sup> Véase el anexo.

<sup>5</sup> JIU/REP/2005/5, recomendación 14.

en una publicación y otro caso en que el MM no notificó a la secretaría la cancelación de una reunión a la que habían viajado funcionarios en misión oficial. Lo que en el pasado pareció un problema de desconfianza entre personalidades ha resultado ser claramente una disfunción institucional, es decir, la existencia de dos entidades que sirven a los mismos interesados, en funciones similares y sin coordinación.

39. En general, la presente evaluación no se propone meramente evaluar si las actividades del MM tienen buenos resultados, sino también si están en el marco de su mandato y no exceden del ámbito que le ha sido asignado, duplicando o superponiéndose con funciones que son de la competencia de la secretaría de la CLD o sus órganos subsidiarios o que corresponden al mandato de otros asociados u organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otros miembros del Comité de Facilitación.

40. Al adoptar programas de trabajo de mediano plazo, como paso intermedio en el logro de los objetivos a largo plazo establecidos por la Estrategia, la CP allana el camino para la posible adopción, más adelante, de un protocolo de aplicación. Efectivamente, basándose en las respectivas funciones de asesoramiento en materia de políticas y técnico del CRIC y el CCT, la CP debería poder, al cabo de diez años, determinar con claridad medidas, instrumentos e indicadores para definir exactamente ese protocolo. Este sería un nuevo instrumento que permitiría a la Convención encarar sistemáticamente algunas cuestiones comprendidas en su mandato, teniendo también en cuenta el debate general sobre temas científicos y de política que se desarrolla en la comunidad internacional, incluidas las sinergias con otros acuerdos ambientales multilaterales, en particular las convenciones de Río.

41. Aunque la Estrategia ha propuesto una visión para la aplicación de la Convención en el curso de diez años, no ha establecido un protocolo específico para ello. Otras convenciones ambientales han establecido instrumentos específicos con este fin determinando protocolos de aplicación.

**42. Los Inspectores consideran que la CP podría adoptar un protocolo de aplicación de esa índole como objetivo a largo plazo, aprovechando las lecciones de diez años de experiencia en la aplicación de la Estrategia.**

### **3. El mandato del Mecanismo Mundial en relación con la Estrategia**

43. Los objetivos y la razón de ser del MM están en el texto de la Convención y en el texto más reciente de la Estrategia de 2007. No obstante, al definir los objetivos, ambos textos se quedan en el nivel de la política. No indican medidas concretas, hitos, metas e indicadores específicos, mensurables, alcanzables, orientados hacia resultados y con plazos establecidos<sup>6</sup> para medir el éxito y la ejecución de las actividades que debe realizar el MM a fin de cumplir un mandato relativamente amplio.

44. En el párrafo 4 del artículo 21 de la Convención se define al Mecanismo Mundial como "un" mecanismo de financiación para la CLD, mientras que en el párrafo 5 del artículo 21 se define más detalladamente ese mandato.

45. La Estrategia proporciona un marco que representa la visión a largo plazo de las Partes. Este marco, que incorpora muchas de las recomendaciones del informe anterior de la DCI y, es un documento esencial para el desarrollo actual y futuro de la Convención. Además, amplía el ámbito de trabajo del MM incluyendo la asistencia a los países de Europa central y oriental. En particular la Estrategia, que define cinco objetivos operacionales y los correspondientes resultados previstos, ha asignado al MM una responsabilidad fundamental respecto del objetivo operacional 5 y una función de apoyo respecto de los objetivos operacionales 1 y 2, como se observa en el cuadro 1 *infra*.

---

<sup>6</sup> Indicadores SMART por su sigla en inglés.

**Cuadro 1**

**División de responsabilidades entre la secretaría y el Mecanismo Mundial sobre la base de la Estrategia**

<b>División de responsabilidades</b>	<b>Secretaría de la CLD</b>	<b>Mecanismo Mundial</b>
<p><b>Objetivo operacional 1. Promoción, sensibilización y educación</b></p> <p>Influir activamente en los procesos y agentes pertinentes internacionales, nacionales y locales a fin de que se aborden adecuadamente las cuestiones relativas a la desertificación y la degradación de tierras y a la sequía.</p>	<b>Responsabilidad fundamental</b>	Función de apoyo
<p><b>Objetivo operacional 2. Marco de políticas</b></p> <p>Apoyar la creación de entornos propicios para promover soluciones de lucha contra la desertificación y la degradación de las tierras y mitigar los efectos de la sequía.</p>	<b>Responsabilidad fundamental</b>	Función de apoyo
<p><b>Objetivo operacional 3. Ciencia, tecnología y conocimientos</b></p> <p>Llegar a ser una autoridad mundial en materia de conocimientos científicos y técnicos sobre la desertificación y la degradación de las tierras y sobre la mitigación de los efectos de la sequía.</p>	<b>Responsabilidad fundamental</b>	
<p><b>Objetivo operacional 4. Fomento de la capacidad</b></p> <p>Determinar y satisfacer las necesidades del fomento de la capacidad para prevenir y revertir la desertificación y la degradación de las tierras y mitigar los efectos de la sequía.</p>	Función de apoyo	
<p><b>Objetivo operacional 5. Financiación y transferencia de tecnología</b></p> <p>Movilizar recursos financieros y tecnológicos nacionales, bilaterales y multilaterales y mejorar la elección de los beneficiarios y la coordinación de los recursos financieros y tecnológicos nacionales, bilaterales y multilaterales a fin de aumentar su impacto y su eficacia.</p>	Función de apoyo	<b>Responsabilidad fundamental</b>

46. Aunque sin duda ha dado un nuevo impulso a la Convención proporcionando una visión para los próximos diez años, la Estrategia no ha conseguido evitar las zonas grises existentes en la definición de las responsabilidades respectivas al delinear sus objetivos operacionales y en algunos casos puede haber aumentado la incertidumbre al confundir aún más las tareas asignadas al MM y a la secretaría.

47. A la secretaría se le han asignado funciones en todos los objetivos operacionales y al MM en tres de ellos. En el texto de la Estrategia se perdió la oportunidad de introducir indicadores específicos, mensurables, alcanzables, orientados hacia resultados y con plazos establecidos y de definir objetivos claros de gestión basada en los resultados así como de trazar una hoja de ruta sin ambigüedades en la interpretación de las diferentes responsabilidades en cuanto a la ejecución, que a su vez habría constituido la base para definir mejor la coordinación entre las distintas instituciones de la Convención.

48. Prosiguió la labor de elaboración de un enfoque de gestión basada en los resultados que se presentó en el séptimo período de sesiones del CRIC celebrado en Estambul. Aunque este encomiable esfuerzo representó una mejora al utilizar un enfoque de gestión basada en los resultados en el programa de trabajo, los indicadores propuestos siguen siendo demasiado vagos (aumento del número de) sin metas específicas cuantificables, o incluso están definidos en función del desempeño de otros actores sobre los que ni la secretaría ni el MM pueden influir realmente.

49. Por último, cabe mencionar la iniciativa del MM relativa al establecimiento de un inventario, de conformidad con el párrafo 5 b) del artículo 21 de la Convención. La base de datos del Motor de Información Financiera sobre Degradación de la Tierra (FIELD) ofrece información pertinente que utilizan no solo el MM sino también otras organizaciones, como se comprobó en las entrevistas realizadas por los Inspectores. Con una mayor actualización, mayor simplificación de su uso y una ampliación de los contactos, este instrumento podría ser aún más útil para tratar cuestiones de degradación de la tierra y ayudar a intervenir en los problemas identificados mediante una vigilancia sistemática basada en una cooperación eficaz entre los principales interesados en cuestiones de degradación y ordenación sostenible de la tierra.

50. La edición de FIELD de 2002 incorporó un nuevo inventario de actividades de lucha contra la sequía obtenido de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). Debería fortalecerse la colaboración entre el MM y la OCAH a fin de contribuir a medidas de prevención de desastres relacionadas con el posible efecto de las sequías. El MM podría participar en los llamamientos urgentes que realiza la OCAH en nombre del Secretario General, aportando su experiencia y compartiendo los recursos movilizados mediante estos llamamientos, cuando se relacionan con las sequías. Debería definirse una estrategia clara relativa a los límites del papel del MM en estas intervenciones.

#### **4. El mandato de la secretaría permanente**

51. Además de prestar servicios a la CP y sus órganos subsidiarios, según el párrafo 2 c) del artículo 23 de la CLD, la secretaría tiene el mandato de prestar asistencia a los países Partes en desarrollo afectados, en particular los de África, si estos así lo solicitan, para que reúnan y transmitan la información requerida con arreglo a las disposiciones de la Convención.

52. A fin de prestar apoyo a las Partes afectadas a cumplir los requisitos en materia de presentación de informes de la Convención, la secretaría necesita obtener apoyo financiero para ayudarlas a reunir y compilar los datos pertinentes, de conformidad con las normas de la CP en materia de presentación de informes (reunión de datos, análisis y redacción). Mientras tanto, el MM tiene el mandato de ayudar a los países a movilizar recursos y, para ello, también necesita disponer de información actualizada a nivel nacional. Esto supone esencialmente una labor similar a la asociada con el objetivo final de la secretaría, a saber, la reunión de datos y la evaluación de las necesidades de los países.

53. Por lo tanto, aunque el ciclo del proceso y los objetivos finales expresos del MM y de la secretaría son diferentes, los dos tienen un tipo de actividad específica en común en una etapa distinta del ciclo del proceso. De haber habido una mejor colaboración entre el MM y la secretaría, naturalmente habría contribuido a fortalecer sus respectivas ventajas comparativas y, en última instancia, a coordinar con eficiencia los recursos e intercambiar conocimientos, y habría contribuido también a reforzar la especialización en la movilización de recursos, que es una de las funciones del MM.

54. La secretaría carece de los recursos necesarios para prestar suficiente apoyo a la Convención, tanto desde el punto de vista financiero como desde el punto de vista técnico y científico. Por ejemplo, su Dependencia de Gestión de los Conocimientos, Ciencia y Tecnología tiene una dotación insuficiente de solo cuatro funcionarios, únicamente dos de los cuales se financian con el presupuesto básico.

55. La falta de coordinación en la prestación de servicios a las Partes ha hecho que la secretaría y el MM desarrollaran la mayor parte de sus programas cada uno por su cuenta, lo que ha determinado una constante diversificación de las funciones y les ha impedido obtener los mayores beneficios que naturalmente habrían resultado de una especialización de las funciones y un aprovechamiento de las complementariedades.

56. Las actividades de creación de capacidad y sensibilización no están claramente delimitadas y el MM está ejecutando actividades de esa índole mediante el desarrollo masivo de la iniciativa de diseño de estrategias de financiación integradas para combatir la desertificación. Además, no hay en absoluto consultas con la secretaría sobre los contenidos de los planes de capacitación, lo que significa que en la práctica no existe coordinación ni coherencia en el mensaje que se transmite a los países. La sensación de una estructura bicéfala que todo ello produce afecta negativamente la función de promoción de la Convención.

### III. EVALUACIÓN DEL MECANISMO MUNDIAL

57. La especificidad del MM, como institución de la Convención mencionada en el artículo 21 sobre mecanismos de financiación puede interpretarse de distintas maneras. Para algunos fue el fruto de una mera transacción política que llevó a crear una institución a la que no se asignaron ni los medios necesarios ni objetivos concretos para cumplir satisfactoriamente su mandato. Para otros, la definición imprecisa de los medios y objetivos del MM constituía por el contrario una especie de ambigüedad constructiva.

58. Frente a estas interpretaciones divergentes, los Inspectores creen que una evaluación objetiva del desempeño del MM en el cumplimiento de su mandato solo puede hacerse en el contexto global de la Convención a la que tiene que prestar servicios.

**59. Las recomendaciones formuladas en este capítulo y los siguientes apuntan específicamente a promover medidas que conduzcan a un mejor desempeño en la consecución de los objetivos de la Convención, mejorando las relaciones entre sus órganos subsidiarios, el MM y la secretaría permanente. Estas recomendaciones son y serán válidas independientemente de la hipótesis de política que adopte la CP, de hacerlo, como resultado del presente informe.**

#### A. Evaluación de las actividades del Mecanismo Mundial

60. El MM ha centrado el desarrollo de su estrategia de política en torno al objetivo 5, en particular el resultado 5.1: "Los países afectados elaboran marcos de inversión integrados para movilizar recursos nacionales, bilaterales y multilaterales, con miras a aumentar la eficacia y el impacto de las intervenciones".

61. En la práctica, el MM ha reformado su modalidad de trabajo para cumplir su mandato sobre movilización de recursos convirtiéndose en una especie de grupo de reflexión especializado que realiza investigación sustantiva sobre temas relacionados con el medio ambiente, no solo la desertificación sino también varias cuestiones generales como el cambio climático, la biodiversidad, la silvicultura, el comercio y el desarrollo sostenible. Además de carecer de mandato para esta misión, se trata de una función en que no puede competir con otras instituciones que tienen mejores instrumentos y mayor idoneidad.

62. Al analizar los perfiles de trabajo y la composición del personal del MM en relación con el tipo de actividades que realiza, se puede llegar a la conclusión de que los aspectos financieros constituyen solo parte, y no la más importante, de las competencias que ha desarrollado la institución. Efectivamente, la estructura de personal del MM es la de una organización dedicada a la investigación de temas sustantivos.

A este respecto cabe señalar que la estructura de personal actual del MM no corresponde a las funciones de su mandato básico. Una parte importante del equipo respalda las funciones básicas de movilización de fondos proporcionando asesoramiento técnico y especializado sobre cuestiones sustantivas en apoyo de las estrategias de movilización.

63. Trabajando en un vacío y con menos cooperación que la que necesita de otros asociados, el MM se ha convertido en una organización autosuficiente que es el perfil que corresponde a instituciones más grandes con un mandato mucho más amplio de movilización de recursos. Podía haber aumentado considerablemente su eficiencia al servicio de las Partes y la coherencia con el mandato de la Convención si hubiera fortalecido sus redes e intensificado el intercambio de información y la ejecución conjunta con otras organizaciones, en vez de apuntar sistemáticamente a incorporar conocimientos especializados y reducir al máximo la dependencia respecto de aportaciones externas.

64. Si bien la elaboración de proyectos requiere sin duda información sustantiva y técnica que ha de incorporarse a los documentos de los proyectos para apoyar la movilización de recursos, hay otros medios de reunir y coordinar esta información, como el establecimiento de redes y asociaciones. Todos los miembros del Comité de Facilitación, y en particular los organismos con sede en Roma, incluido el propio FIDA, podrían encargarse de elaborar los aspectos temáticos de los proyectos y reunir la información a nivel regional y de países, con lo que el MM podría centrarse más en su mandato específico que consiste en identificar nuevas fuentes de financiación y promover enfoques innovadores para la movilización de recursos.

65. Aunque no cabe duda de la calidad sustantiva de la labor que realizan el MM y su personal, la cuestión es determinar si ese tipo de labor sustantiva está dentro de su competencia o excede el mandato que le encomendó la Convención.

66. El desarrollo de estrategias de financiación integradas, una actividad básica del MM requiere la aportación de evaluaciones ambientales. El enfoque del MM debería apuntar a maximizar el efecto de sus propios conocimientos especializados estableciendo enlaces y coordinación con sus asociados, en particular los miembros del Comité de Facilitación y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el espíritu de "Una ONU" y de conformidad con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. **A juicio de los Inspectores, el MM no ha investigado suficientemente la labor ya realizada por otros asociados, en particular, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y sus evaluaciones del medio ambiente de los países.** Por lo tanto, la capacidad de intermediación en la movilización de recursos del MM carece de una base convincente de evaluaciones ambientales de carácter científico, que la capacidad interna no alcanza a remplazar. Además, al planificar y organizar su labor en materia de ordenación sostenible de tierras, el MM no ha establecido relaciones de trabajo operacionales y efectivas con asociados como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el PNUMA, con miras a aprovechar sus respectivas ventajas comparativas.

67. El establecimiento efectivo de relaciones con otros asociados debe ir también más allá de los contactos circunstanciales y convertirse en una interacción de largo plazo con objetivos específicos orientada a aprovechar los conocimientos actualizados que existen fuera de la institución. Por ejemplo, la secretaria de la CLD indicó que, para facilitar la capacidad de intermediación del MM, podría ser útil organizar a pedido suyo reuniones de intercambio de información sobre temas relacionados con el cambio climático y sobre distintos problemas y enfoques.

68. El MM debería utilizar más la capacidad de evaluación de que disponen otras organizaciones como el PNUMA y la secretaria permanente, además de su capacidad interna para evaluaciones ambientales. En el contexto del *aide mémoire* convenido con el PNUD y el PNUMA debería subrayarse claramente el papel de la secretaria, en vista de su mandato en materia de política, a fin de maximizar la colaboración con el PNUMA. El PNUMA y su división sobre coordinación con el FMAM elaboraron en 2002 un

documento de política titulado "Land use management and soil conservation of UNEP: strengthened function approach"<sup>7</sup> en que se pone de relieve la función del PNUMA con respecto a las dimensiones ambientales de la ordenación del uso de la tierra, en apoyo a la aplicación de la CLD y en apoyo de África a través de la Iniciativa Ambiental de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). El MM debería tener en cuenta que el Consejo de Administración del PNUMA recomendó que se utilizara el Programa de Ordenación de Ecosistemas de esa organización.

69. En cuanto a la función clave en relación con métodos innovadores de financiación, a pesar de que actualmente el sector privado está claramente interesado en cuestiones de responsabilidad social de las empresas y en mejorar su imagen ante la opinión pública apoyando causas importantes, este aspecto de la recaudación de fondos todavía no ha recibido suficiente atención en la estrategia general del MM. Sin duda sería interesante que la Convención fortaleciera sus relaciones con la comunidad de negocios, el sector privado y las fundaciones a fin de encontrar nuevas fuentes de recursos que movilizar.

70. Muy a menudo se observa que el MM apunta a los mismos donantes que otros mecanismos financieros existentes, lo cual ni aumenta la eficacia y eficiencia de esos mecanismos ni contribuye a obtener asesoramiento e información actualizados sobre posibles fuentes innovadoras para complementar la financiación existente.

71. Las entrevistas además parecen indicar que el programa de trabajo del MM obedece más a las intenciones de los donantes que a las solicitudes de las Partes interesadas. El presupuesto básico cubre sólo del 20 al 30% de las necesidades actuales del MM, que depende esencialmente de la utilización de fondos voluntarios, los cuales suelen destinarse según las prioridades específicas de los programas de los donantes de donde proceden los recursos. Muy pocos donantes están interesados en aportar fondos sin especificar un destino concreto.

72. El programa de trabajo del MM depende de la oferta de fondos y las contribuciones son impredecibles y no programables, debido a que el MM no ha tomado la iniciativa de definir un marco de operaciones claro y coherente. Todavía no se ha establecido efectivamente un enfoque basado en los resultados, aunque se espera que se presente un informe sobre la marcha de los trabajos a la CP 9, como parte de las actividades conjuntas que actualmente realizan el MM y la secretaría de la Conferencia sobre el terreno.

### **B. Supervisión de la movilización de recursos por el Mecanismo Mundial**

73. En la evaluación, los Inspectores analizaron los recursos movilizados por el MM en el curso de los años y evaluaron el nivel de satisfacción de los interesados con la utilización y los efectos de estos fondos sobre la base del *feedback* de los donantes y de los beneficiarios de las actividades del MM, así como de otros asociados e interesados.

74. Como se indicó anteriormente en el presente informe, en 2005 en el MM hubo un cambio de administración y del enfoque de las actividades que realizaba como parte de su estrategia. Entre los cambios que se introdujeron, abandonó el sistema de donaciones y financiación en pequeña escala y en 2007 se liquidaron todas las pequeñas donaciones pendientes. La dirección apunta a proyectos más amplios sobre la base del desarrollo sistemático en todo el mundo de la estrategia de financiación integrada en los países que tienen derecho a recibir fondos.

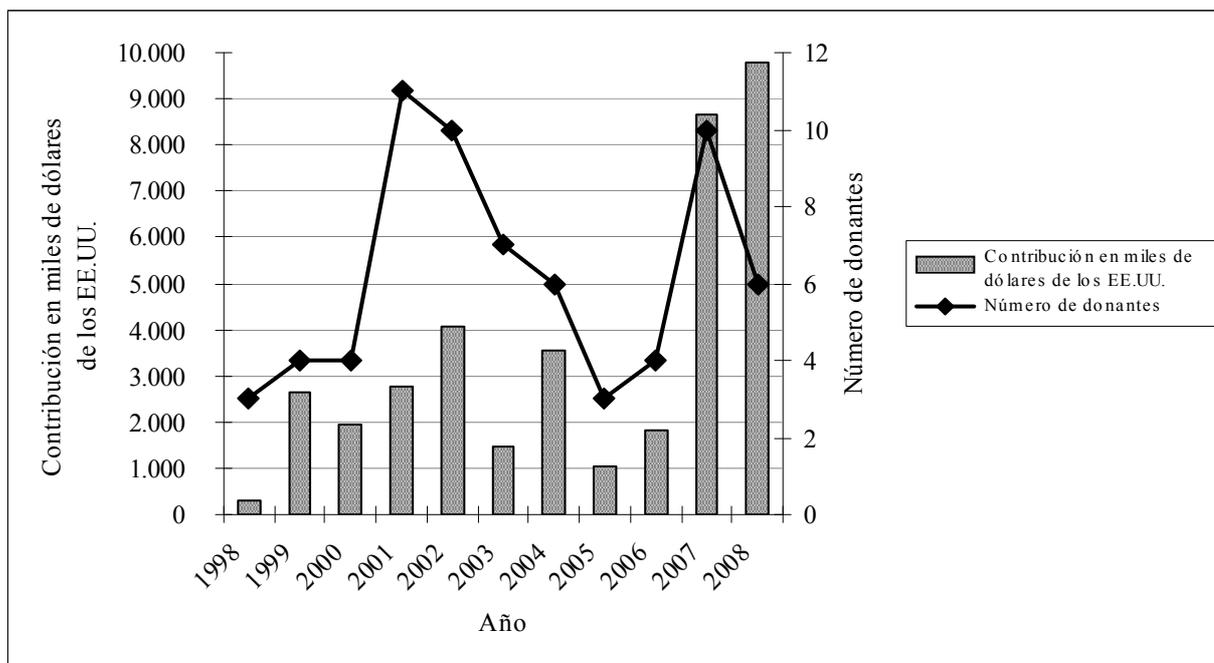
75. Las contribuciones de los donantes en el período comprendido entre 1998 y 2008 indican un cambio significativo en la cantidad de fondos aportados a partir de 2005 y coincidiendo con el cambio de administración y la eliminación progresiva de la financiación de proyectos con pequeñas donaciones,

---

<sup>7</sup> UNEP/GC.22/INF/25.

sistema que ya se abandonó completamente. En total, en el período 1998-2008 el MM recibió 38 millones de dólares de una variedad de donantes, de los cuales más de 20 millones de dólares se recibieron entre 2005 y 2008. El número de donantes ha disminuido pero ha aumentado la contribución media por donante, como se observa en el gráfico siguiente.

**Evolución de las contribuciones de los donantes al Mecanismo Mundial, 1998-2008**



76. Aunque la nueva administración del MM ha conseguido encontrar y obtener mayores contribuciones de sus donantes activos, no ha estudiado eficientemente ni integrado sistemáticamente otros medios de financiación aparte de la comunidad tradicional de donantes a la que ya recurren otras organizaciones intergubernamentales. Los contactos con fundaciones, el sector privado u otros donantes no tradicionales no se han considerado un elemento central de la estrategia de recaudación de fondos del MM, y se han limitado a gestiones a nivel nacional en casos concretos y solo en los países en que el MM ha desarrollado actividades, como talleres y seminarios sobre la estrategia de financiación integrada a los que invitó a representantes de ONG, organizaciones de la sociedad civil y fundaciones privadas para dialogar con funcionarios gubernamentales y donantes multilaterales.

77. Recientemente, el MM formalizó el lanzamiento de su Plataforma de Multi-Donantes en una primera reunión, celebrada en Praga en mayo de 2009, con la participación de donantes activos y potenciales y abierta a todos los organismos donantes bilaterales y multilaterales, actuales y potenciales que apoyan la labor del MM con el objeto de discutir con organismos donantes la posibilidad de aumentar la financiación para la aplicación de la CLD a nivel de los países y de lograr una mayor previsibilidad de la financiación de las operaciones del MM mediante un diálogo regular y estructurado.

78. Cabe observar que, por definición, la Plataforma de Multi-Donantes apunta también a los organismos donantes, y no incluye a donantes no tradicionales ni al sector privado. El MM parece insistir en una estrategia de recaudación de fondos que no integra un elemento básico de su mandato, consistente en incorporar nuevos enfoques de movilización de recursos, por ejemplo, recabar el patrocinio de empresas y establecer contactos con fundaciones y otras fuentes de financiación innovadora.

79. Financieramente, el MM cuenta con tres tipos de fondos:
- a) Cuenta administrativa del presupuesto básico: la primera cuenta de que dispone el MM se compone de los fondos consignados por la CP en el presupuesto básico de la Convención para atender a algunos de los gastos administrativos y operacionales del MM.
  - b) Cuenta de contribuciones voluntarias para gastos administrativos: la segunda es únicamente una cuenta administrativa especial con pequeñas sumas destinadas a financiar algunos gastos institucionales de apoyo del MM, como los honorarios de auditoría y gastos médicos después de terminado el servicio.
  - c) Cuenta de recursos especiales para financiar la Convención: la tercera cuenta consiste en sumas aportadas voluntariamente por donantes multilaterales y bilaterales. Estos fondos se desembolsan directamente para operaciones y para arreglos de cofinanciación de intervenciones del MM a nivel nacional y subregional. En esta cuenta se depositan todas las contribuciones voluntarias procedentes de la Plataforma de Multi-Donantes. Hasta ahora, no existe un fondo fiduciario ni un proceso de reposición de recursos para todo el programa de trabajo y el presupuesto del MM. El MM discute y negocia individualmente con los donantes todas las contribuciones voluntarias. Esta práctica podría cambiar después de la primera reunión de la Plataforma de Multi-Donantes celebrada en mayo de 2009, pero cuando se finalizó la presente evaluación todavía no se conocían detalles concretos del formato previsto.

#### **Presentación de informes y rendición de cuentas**

80. El MM presenta informes sobre sus actividades a la CP por conducto del FIDA, de conformidad con el memorando de entendimiento entre la CP y el Fondo. Se incluye información financiera como parte del informe presentado en nombre del Presidente del FIDA a la CP en sus períodos de sesiones ordinarios. El Presidente del Fondo aprueba la propuesta antes de que se presente a la CP por conducto del Secretario Ejecutivo de la CLD. Cabe señalar que en las disposiciones iniciales sobre la cooperación entre el MM y la secretaría de la CLD, se preveía que esta desempeñaría una función consultiva a través de su participación en el Grupo Asesor Técnico en virtud de la cual aconsejaría sobre la asignación de los fondos de la cuenta de recursos especiales para financiar la Convención. Sin embargo, ya no existe esta estructura de asesoramiento y no se ha establecido otro proceso consultivo previo ni otra estructura para reemplazar las consultas con la secretaría sobre el proyecto de presupuesto del MM antes de su aprobación por el Presidente del Fondo.

81. Aun cuando las contribuciones se reflejan plenamente en estos informes, **los Inspectores casi no encontraron información desglosada y transparente sobre el destino final de los fondos, particularmente en lo que respecta a la utilización de la tercera cuenta de recursos especiales para financiar la Convención en que se depositan las contribuciones voluntarias.** La utilización de contribuciones voluntarias para financiar gastos de apoyo a los programas no pudo verificarse, pese a los esfuerzos realizados para obtener información detallada y transparente al respecto. El MM afirma que la secretaría permanente no presentó un informe convincente sobre la utilización del 5% que retiene del 13% por concepto de gastos de apoyo a los programas imputado a la porción del presupuesto básico correspondiente al MM/FIDA. Por otra parte, tampoco pudo verificarse la utilización del 8% restante por el MM. Esta situación ilustra también la complejidad y las limitaciones que supone no disponer de un presupuesto consolidado con un proceso único. Además, no hay constancia de los gastos generales de administración correspondientes a los fondos que pasan por la tercera cuenta en el FIDA. No se informa de ellos en los estados financieros y tampoco se los menciona en los memorandos de entendimiento bilaterales que rigen estas contribuciones.

82. En cuanto a la evaluación de la utilización de los fondos y la presentación de informes a los donantes, la Plataforma de Multi-Donantes se basa en una relación particular con cada donante y en la presentación de informes por separado. La relación con cada donante es diferente y no hay un modelo común para informar sobre las actividades ni indicadores comunes del desempeño.

83. En algunos casos, los representantes de los donantes activos que asistieron a la reunión de la Plataforma de Multi-Donantes reconocieron que no habían definido indicadores o condiciones particulares para evaluar los efectos de sus contribuciones en el logro de objetivos específicos de la Convención. Los que habían aportado contribuciones al MM en general estaban satisfechos con la labor realizada y con la información que habían recibido sobre las actividades.

84. Otros representantes de donantes no activos expresaron inquietudes sobre las prácticas administrativas adoptadas por el MM y observaron una tendencia a quebrar la unidad de la CP dando la sensación de que existen grupos de intereses distintos en relación con la Convención. A su juicio, este enfoque era contraproducente porque creaba una percepción conflictiva de la Convención y de la consiguiente relación entre distintos grupos. Anteriormente, la falta de una colaboración proactiva entre la secretaría de la CLD y el MM se había atribuido a factores humanos concretos; sin embargo, este argumento ya no puede considerarse válido en vista de la persistencia de las disfunciones identificadas, pese a que se ha designado un nuevo Secretario Ejecutivo.

85. Las causas de la rivalidad de la actual doble dirección en lo que respecta a operaciones sobre el terreno e interacciones con las Partes y otras instituciones residen también en la falta de un oportuno intercambio de información de las dos entidades. El actual documento del presupuesto básico no cubre los recursos extrapresupuestarios para el MM y este no recibe información sobre los recursos disponibles en el Fondo Suplementario de la CLD. Esta situación ejemplifica el problema de "dos presupuestos para un proceso".

86. La CP y su Mesa nunca ejercieron realmente funciones de control y supervisión respecto de la totalidad de los recursos utilizados por el MM. Para el bienio 2008-2009 el MM recibió transferencias del presupuesto básico de la CLD por valor de 5,8 millones de dólares de los EE.UU., es decir un promedio de 2,9 millones de dólares anuales<sup>8</sup>. Las contribuciones voluntarias ascendieron a 9,3 millones de dólares: 5,2 millones de dólares del FIDA y unos 4,1 millones de otros donantes. La CP no ejerció control alguno sobre estas contribuciones extrapresupuestarias. En el pasado, el MM sugirió a los donantes la posibilidad de adoptar un proceso de reposición de fondos utilizando el nuevo procedimiento presupuestario basado en los resultados a fin de asegurar la previsibilidad de la financiación. Sin embargo, en el contexto de la Plataforma de Multi-Donantes, estos no aceptaron la idea de aportar contribuciones generales no destinadas a fines específicos sino a cubrir la porción de los recursos necesaria para financiar un servicio común para todos los donantes.

### **Recomendación 1**

**El MM y la secretaría de la CLD deberían presentar a la CP un informe que contuviera todo el programa de trabajo y la estimación de los costos totales correspondientes en el contexto del programa de trabajo bienal y el plan de mediano plazo de manera que la CP pudiera ejercer su gobernanza y supervisión respecto de la movilización, asignación y uso de contribuciones voluntarias y recursos básicos para todas las actividades de los órganos de la CLD, el MM y la secretaría.**

---

<sup>8</sup> Las cifras exactas se conocerán cuando termine el ejercicio financiero de 2009.

### C. Evaluación de la labor del Mecanismo Mundial sobre el terreno

87. Los Inspectores realizaron varias misiones al terreno y participaron como observadores en varias actividades regionales de capacitación organizadas por el MM para dar a conocer la metodología de la estrategia de financiación integrada.

88. El examen de la cartera de programas del MM en los países, basada en los documentos internos del MM contiene los dos tipos de proyectos que se describen a continuación en el cuadro 2.

**Cuadro 2**

#### Intervenciones del Mecanismo Mundial en los países, 1999-2009

Tipo de proyecto	África		Asia		América Latina y el Caribe		Europa central y oriental		Total de proyectos
	Número de proyectos	Porcentaje	Número de proyectos	Porcentaje	Número de proyectos	Porcentaje	Número de proyectos	Porcentaje	Número de proyectos
Asistencia financiera	125	54	65	28	42	18	-	-	232
Financiación*	36	31	28	24	49	43	2	2	115
<b>Total</b>	<b>161</b>	<b>46</b>	<b>93</b>	<b>27</b>	<b>91</b>	<b>26</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>347</b>

Fuente: Información basada en un documento interno del MM sobre intervenciones en los países.

\* Véase el desglose detallado en el cuadro 3.

**Cuadro 3**

#### Intervenciones del Mecanismo Mundial en los países con financiación directa, 1999-2009

Región	Número de proyectos	Financiación (dólares EE.UU.)
África	36	4.767.313
Asia	28	937.388
América Latina y el Caribe	49	1.715.440
Europa central y oriental	2	220.000
<b>Total</b>	<b>115</b>	<b>7.640.141</b>

89. En el período 1998-2008, la suma total aportada para las intervenciones en los países categorizadas como financiación ascendió a 7,6 millones de dólares en comparación con una recaudación total de 38 millones de dólares (según los datos del gráfico de la sección B *supra*).

90. El mandato que la DCI elaboró para su propia labor (presentado al CRIC 7) incluía establecer indicadores cuantificables de una cooperación satisfactoria entre el MM y sus asociados, lo que podría medirse a través de las inversiones para la ordenación sostenible de la tierra obtenidas mediante la intervención del MM. El MM indicó que en 2004 había obtenido inversiones de alrededor de 700 millones de dólares para la aplicación de la CLD (véase IFAD Annual Report 2004, pág. 73). A pedido de los Inspectores el MM les proporcionó datos sobre los recursos financieros movilizados para la ordenación sostenible de la tierra a través de sus intervenciones (2008-2009). Los Inspectores examinaron la Iniciativa de los países de Asia central (CACILM) sobre ordenación de la tierra y determinaron que efectivamente se había financiado en virtud de un acuerdo de asociación estratégica del MM para la ejecución del Programa Subregional de Acción de la CLD para los países de Asia central. Con el fin de comenzar la elaboración del Programa Subregional de Acción para combatir la desertificación de los países de Asia central en el contexto de la CLD (aprobado por cinco países de la

subregión el 3 de septiembre de 2003 en La Habana)<sup>9</sup>, varios donantes firmaron un memorando sobre una asociación estratégica en Ginebra en 2001 por iniciativa del MM. Los países de Asia central y los donantes multilaterales y bilaterales, como el Banco Asiático de Desarrollo, el FMAM, el FIDA, la FAO (la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), el GTZ (el Organismo Alemán de Cooperación Técnica) y el Centro Internacional de Investigaciones Agrícolas en Zonas Áridas (ICARDA), reconocieron que el MM había promovido la formación de una asociación estratégica para la aplicación de la CLD en los países de Asia central a fin de facilitar una respuesta coordinada, integrada y holística de los donantes para ayudar a esos países. El MM también proporcionó a los países un proceso que culminó en la elaboración del concepto de la CACILM<sup>10</sup>. El acuerdo fue acompañado de una contribución generadora inicial del MM por valor de 50.000 dólares y procuró en total recursos financieros por valor de unos 1.400 millones de dólares en el curso de diez años. Para la primera etapa del plan se prometieron contribuciones por valor de 155 millones de dólares, de los cuales se habían desembolsado 9,86 millones al 31 de marzo de 2008.

91. En el curso de la evaluación surgió un problema recurrente al tratar de determinar cuantitativamente la eficacia del MM para movilizar recursos. Si bien se pueden cuantificar fácilmente las contribuciones de donantes bilaterales para las actividades operacionales del MM, no ha sido fácil medir el efecto de esas actividades en la movilización de recursos. Los Inspectores observan que no se dispone de una metodología para atribuir los fondos movilizados a las actividades de intermediación del MM y para medir su efecto. Los Inspectores consideran que debería elaborarse lo antes posible una metodología de esa índole, acorde con los parámetros de la gestión basada en los resultados, a fin de definir un marco de evaluación confiable para medir los logros del MM y aumentar la transparencia en lo que respecta al impacto que efectivamente tienen las contribuciones de los donantes. En términos generales, las actividades de promoción que realiza el MM mediante la capacitación y los talleres en que participan múltiples interesados u otras actividades que responden a los objetivos operacionales 1, 2 y 5 de la Estrategia pueden dar lugar a acuerdos de asociación estratégica como la CACILM.

## **Recomendación 2**

**El Mecanismo Mundial debería elaborar indicadores cuantitativos del desempeño reuniendo datos e información sobre los recursos financieros movilizados como resultado de sus intervenciones en los distintos países y regiones de manera de demostrar su función de promoción y sus contribuciones a la concertación de acuerdos sobre iniciativas nacionales, subregionales y regionales relativas a programas y proyectos de ordenación sostenible de la tierra.**

92. Aunque agradecían la oportunidad de participar en actividades de capacitación sobre la estrategia de financiación integrada, algunos países dudaban del valor añadido que pudiera tener realmente esa iniciativa, que solían percibir como una nueva presentación de las mismas metodologías del MM con otro nombre.

93. La estrategia de financiación integrada es un elemento central de la actual estrategia de desarrollo del MM y su ulterior expansión es un elemento básico de la propuesta presentada a la Plataforma de Multi-Donantes como instrumento clave para hacer efectivo el apoyo del MM en el plano nacional. Esta estrategia fue elaborada internamente por el MM sin mayor participación de posibles asociados en la ejecución, en particular el FMAM o los miembros del Comité de Facilitación y los organismos de las

---

<sup>9</sup> Se puede consultar en <http://www.unccd.int/actionprogrammes/asia/subregional/2003/srapcd-eng.pdf>.

<sup>10</sup> Documento del Banco Asiático de Desarrollo titulado "Project development Facility Block B (PDF-B) Proposal to the Global Environment Facility for Central Asian Countries Initiative for Land Management", diciembre de 2004, págs. 3, 17 y 18.

Naciones Unidas con sede en Roma, lo cual en cierta medida pone en duda su solidez, su representatividad y la aceptación y el apoyo con que ha de contar en todo el sistema.

#### **IV. EL MECANISMO MUNDIAL EN LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACION Y OTRAS ASOCIACIONES**

94. La formulación de mandatos amplios y la asignación de funciones de vasto alcance a la secretaría y al MM sin aportar los medios necesarios ni designar claramente las cuestiones en que habría que centrar la atención han hecho invariablemente que se vaya más allá de las funciones asignadas y que haya duplicación y superposición de funciones.

95. Si la colaboración y la coordinación entre el MM y la secretaría hubiesen sido más proactivas, efectivas y eficientes, los recursos disponibles se podían haber utilizado al máximo, en beneficio de las Partes. Para ello habría bastado con unos sencillos planes de colaboración, formulados en torno a la especialización, la separación de funciones y una orientación más precisa. Se habría llegado a una situación sencilla pero eficiente si el Mecanismo se hubiese dedicado a desempeñar su función de intermediación y hubiese dejado que la secretaría permanente se dedicase a su mandato de política.

96. En la práctica, esta situación hizo que las Partes que tenían derecho a asistencia se formasen la impresión errónea, de que podían recibirla del MM o de la secretaría, según a quien la solicitaran, sin que hubiese una clara distinción de funciones ni un propósito claro en la intervención. Ha contribuido en gran medida a la idea, que se está imponiendo gradualmente, de una convención "bicéfala", en que el apoyo que se presta sigue teniendo carácter ad hoc y siendo irregular e imprevisible al faltar un programa general para la ejecución. Además, el MM no parece comunicar información suficiente a la secretaría acerca de sus actividades ni coordinarlas debidamente con ella ni con asociados en la ejecución, como el PNUD, el PNUMA, el Banco Mundial u otros bancos regionales, miembros del Comité de Facilitación u otros programas u organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas.

97. El objetivo del MM, definido en su mandato original, consiste en dar valor añadido a las entradas existentes y evitar la duplicación, creando al mismo tiempo soluciones innovadoras respecto de los recursos financieros y la transferencia de tecnología. La práctica evaluada por los Inspectores en el curso de su examen indica, por el contrario, una evolución hacia una interpretación distinta, en que el MM ha asumido cierto grado de autoorientación e iniciativa, sin supervisión suficiente, para formular su programa de trabajo y seleccionar a las Partes afectadas que va mucho más allá de las funciones previstas.

98. El hecho de que en casi 15 años no se haya establecido ni consolidado en la práctica una cooperación fluida entre el MM y la secretaría indica que hay que inducirla desde el exterior. Para ello, se podrían establecer nuevas estructuras institucionales con límites claros entre los dos órganos, reforzados por un programa de trabajo basado en resultados y que incluya indicadores específicos, mensurables, alcanzables, orientados hacia resultados y con plazos establecidos, en comparación con los cuales se pueda hacer un seguimiento efectivo de la aplicación de la Convención.

99. En vista de esta discrepancia cada vez mayor en cuanto a las tendencias y a la coordinación de las actividades entre el MM y la secretaría de la CLD y a fin de restablecer un entorno de trabajo que promueva las sinergias y asegure que se cumplan efectivamente los objetivos de la Convención y se utilicen los recursos de la mejor manera posible, los Inspectores creen que un cambio institucional redundará en beneficio de las Partes y ofrecerá un nuevo marco para la colaboración.

100. A fin de conceptualizar las posibles hipótesis para esa reestructuración institucional, como parte del análisis holístico del MM en su contexto institucional, a continuación se hace una breve reseña de los

órganos subsidiarios de la Convención para evaluar sus funciones actuales y, posiblemente, reforzarlas como parte de la hipótesis para la reestructuración institucional que se propone.

#### **A. El Comité de Ciencia y Tecnología (CCT)**

101. Como se indicaba en el análisis de situación preparado por el Grupo de trabajo intergubernamental entre períodos de sesiones como seguimiento de las recomendaciones de la Dependencia<sup>11</sup>, en la práctica el CCT ha hecho poco en comparación con las expectativas que había en cuanto a su potencial y ha dejado muy pocos resultados científicos sólidos. Los procedimientos de designación de los representantes ante el CCT, que con frecuencia asisten a otras reuniones como las de la CP o del CRIC, han hecho que su composición se caracterice por un perfil político más que técnico. Ello ha limitado claramente el alcance del debate sustantivo y no ha permitido que la producción científica de este órgano subsidiario sea muy avanzada.

102. La aprobación de la Estrategia en la CP 8 constituyó un importante punto de inflexión, pues se adoptaron importantes decisiones para allanar el camino a fin de reconfigurar la función del Comité en la CP 9, en particular la decisión 13/COP.8, en que se alienta a establecer consorcios científicos que trabajen conjuntamente con el CCT.

103. La decisión 13/COP.8 y lo que se está haciendo con miras a reconfigurar el CCT constituyen avances en la dirección que se sugería en el anterior informe de la Dependencia. Sin embargo, hay que dar una orientación más precisa a esos intentos y, en particular, mejorar la planificación de las reuniones de manera de asegurarse de que en los períodos de sesiones de la CP se reciban oportunamente los resultados de la labor científica. El hecho de que las reuniones sean concomitantes no constituye un entorno propicio para incorporar efectivamente las aportaciones del CCT en el proceso de formulación de la política por la CP.

#### **B. El Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC)**

104. En 2001 se estableció el Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC) como resultado de la decisión 1/COP.5. El mandato del Comité apuntaba a que aportase una contribución efectiva a una mejor aplicación de la Convención analizando información e indicando las limitaciones, los obstáculos, las buenas prácticas y los casos en que hubiese obtenido buenos resultados.

105. En la práctica no se han aprovechado al máximo las posibilidades que abre ese mandato, ya que el CRIC ha actuado más bien como intermediario en la transmisión de informes que como órgano que añada una utilidad concreta al proceso de presentación de informes. La encuesta hecha en Internet revela que no más del 13% de los participantes creían que el CCT y el CRIC habían estado a la altura de las expectativas creadas por sus mandatos. Los Inspectores consideran que hay que reconfigurar y reforzar la función del CRIC para que tenga un carácter más estratégico-normativo en la estructura general de gestión de la Convención.

#### **Recomendación 3**

**La CP debería asegurarse de que se establecieran parámetros efectivos para reforzar y reconfigurar las funciones del CCT y del CRIC a la luz de sus respectivos mandatos de proporcionarle evaluaciones científicas y de política.**

---

<sup>11</sup> Véase ICCD/COP(8)/INF.5, párrs. 14 y 15.

### **C. El Mecanismo Mundial y la secretaría permanente**

106. El artículo 1 del acuerdo de 1999 sobre cooperación entre la secretaría y el MM señala que se tomarán medidas a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y realzar la eficacia en la aplicación de la Convención.

107. En el artículo 6, relativo a las actividades de información pública, se recuerda también que incumbe a la secretaría de la CLD la responsabilidad primordial por la información pública acerca de la Convención y que la secretaría y el MM limitarán sus actividades de información a sus propias funciones especificadas en la Convención o en decisiones ulteriores de la CP.

108. El mandato conferido a las dos instituciones para realizar el mismo tipo de actividad, sin que haya una demarcación clara, ha abierto el camino a muchas interpretaciones, a menudo discrepantes. De su lectura se desprende claramente que se podían haber impuesto límites si los mandatos y las decisiones ulteriores de la CP hubiesen definido en forma más expresa y precisa los respectivos ámbitos de competencia.

109. La transparencia, que constituye un requisito previo para incrementar la cooperación y el intercambio mutuo de información, debería ser automática. Al concertar memorandos de entendimiento con otros asociados, como en el caso del *aide mémoire* firmado por el MM con el PNUD y el PNUMA, habría que informar a la secretaría antes de la firma y darle a conocer las disposiciones de los acuerdos que se negocien. Los Inspectores constataron que la secretaría permanente no tenía siquiera copia de esos acuerdos.

110. En el curso de la evaluación, los Inspectores, por conducto de la secretaría permanente, pidieron un dictamen de la Oficina de Asuntos Jurídicos en que se aclarara el fundamento legislativo por el cual el MM estaba autorizado para firmar acuerdos por sí mismo, sin participación de la secretaría permanente de la Convención. El acuerdo con el FIDA sobre la organización anfitriona hace referencia a la identidad separada del MM, pero en el contexto de la relación entre el FIDA y el Mecanismo. Se ha determinado también que algunos de los memorandos de entendimiento concertados por el MM no estaban firmados por el propio Director Ejecutivo sino por el Director de Programas Estratégicos en calidad de oficial encargado.

111. Los Inspectores no encontraron evidencia alguna de que el MM fuese legalmente independiente de la secretaría, que es el órgano designado para representar a la Convención, en particular en todos los acuerdos con otras organizaciones asociadas que se refieran al sistema de las Naciones Unidas. Los Inspectores recabaron una opinión jurídica de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas para que aclarara más esta cuestión y otras relativas a las posibles consecuencias para la Convención en caso de modificarse el actual entorno institucional. Lamentablemente, la respuesta no llegó a la Dependencia a tiempo para ser incluida en el presente informe.

### **D. El Mecanismo Mundial y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola**

112. En la decisión 24/COP.1 se seleccionó al FIDA como organización de acogida del Mecanismo Mundial. En el memorando de entendimiento entre la Conferencia de las Partes y el FIDA<sup>12</sup> se definen los procedimientos de presentación de informes y rendición de cuentas como parte de las disposiciones de acogida. El procedimiento por el cual el MM presenta informes a la CP en nombre del Presidente del FIDA ha dado lugar a una relación indirecta entre el MM y la CP, ya que el MM debe rendir cuentas al FIDA en primer lugar.

---

<sup>12</sup> ICCD/COP(3)/20/Add.1, decisión 10/COP.3.

113. A juicio del Presidente del FIDA, la relación entre ese Fondo y el MM tiene como base un intercambio equilibrado entre las dos instituciones que redundaba en beneficio de ambas. Agregó que el MM se beneficiaba de los servicios administrativos y el apoyo logístico que prestaba el FIDA, incluida la posibilidad de que este pusiera fondos a disposición de operaciones del MM siempre que hubiera compromisos confirmados de contribuciones de donantes a fin de evitar los efectos negativos que ocurrían cuando los desembolsos se demoraban o se hacían en fecha tardía. El Presidente del FIDA reconocía las sinergias entre los cometidos del FIDA y del MM y destacó que el hecho de que el Fondo fuera la organización anfitriona del MM añadía valor a sus operaciones. En las disposiciones vigentes, el FIDA no tenía función alguna de rendición de cuentas, supervisión o coordinación con respecto al MM, ya que estas eran prerrogativa de la CP.

114. Además de la función primaria que cabe al FIDA en su carácter de organización de acogida, se hizo más compleja la situación con el fin de compensar a las otras dos organizaciones interesadas en desempeñar esa función, el Banco Mundial y el PNUD, asignándoles otras funciones como parte del Comité de Facilitación y miembros del grupo encargado de seleccionar al Director Ejecutivo del MM.

115. Las Partes consultadas en el curso del presente examen coincidieron en que la CP estaba dedicando la mayor parte de su limitado tiempo a celebrar polémicas negociaciones acerca de propuestas presupuestarias y su ulterior asignación a la secretaría y al MM. Se destacó además que redundaría en beneficio de todos llegar a una solución constructiva para esta disonancia institucional crítica que restaba la eficacia a las reuniones de la CP al tener que dedicar tiempo y esfuerzo a una discusión contraproducente sobre asignaciones presupuestarias. De hecho, ello había significado que los representantes de países demostraran un interés considerablemente menor en asistir a las reuniones de la Conferencia, con lo que había disminuido la participación. La introducción de cambios en los procedimientos de rendición de cuentas y presentación de informes era básica para facilitar la integración en la CP de los procesos de presentación de informes administrativos y presupuestarios.

116. Podían establecerse otras sinergias entre el FIDA y el MM con miras a que este último aportara una contribución mucho más importante al proceso de movilización de recursos. Según un examen de la cartera del FIDA, del 60 al 70% de sus proyectos se refieren a la sequía o a la ordenación de la tierra. Queda también margen para una mayor cooperación en cuanto a la financiación de actividades de desarrollo agrícola. Se podía establecer un sistema de esta índole con otros asociados procediendo a exámenes sistemáticos de la cartera y a determinar proyectos relativos a la ordenación sostenible de la tierra y cuestiones críticas con respecto a las cuales el MM podía prestar apoyo en la tarea de encontrar y movilizar recursos.

117. Además del apoyo financiero y administrativo, los funcionarios del MM se acogen a los planes de seguro de salud y a las prerrogativas e inmunidades del FIDA. El FIDA autoriza el pago anticipado de un año de sueldo para los puestos financiados con cargo al presupuesto básico, lo que permite al MM hacer frente al problema que significa la demora en el pago de las cuotas por algunas de las Partes. El FIDA proporciona además espacio de oficina sin cargo alguno.

118. En cuanto a la colaboración entre el FIDA y el MM, vale la pena mencionar que este pidió a Unisféra<sup>13</sup> que realizara una evaluación externa de las oportunidades estratégicas que ofrecía. Sin embargo, esa evaluación fue solicitada después de que la CP encomendara una evaluación de la Dependencia Común de Inspección y podía haberse anticipado a la evaluación y las conclusiones de la Dependencia. Según el Director Ejecutivo del MM, la evaluación de Unisféra fue suspendida por solicitud del Mecanismo a fin de poder examinar nuevas cuestiones, especialmente en relación con el proceso de reposición de fondos y el correspondiente informe, antes de que estuviera terminada.

---

<sup>13</sup> Organización sin fines de lucro dedicada a la promoción del desarrollo sostenible y con sede en el Canadá.

119. En las respuestas a la encuesta hecha por la Dependencia en Internet en el contexto de la presente evaluación se encuentra un grado notablemente alto de consenso acerca de la posibilidad de introducir mejoras en las cuestiones administrativas en relación con las disposiciones institucionales vigentes del MM. Más del 75% de quienes respondieron coincidieron en que sería muy importante mejorar las disposiciones relativas a la administración y al sistema de acogida y más del 80% creía que había que mejorar los procedimientos de presentación de informes y rendición de cuentas introduciendo cambios en las modalidades actuales de administración del MM.

#### **Recomendación 4**

**La Conferencia de las Partes debería revisar las disposiciones vigentes que rigen los procedimientos de presentación de informes y rendición de cuentas del MM respecto de la Convención a fin de eliminar los efectos secundarios que han entrabado una colaboración efectiva y que han causado una separación cada vez mayor entre este mecanismo de financiación, por una parte, y la CP y su estructura de gestión y supervisión, por la otra.**

#### **E. El Mecanismo Mundial y las asociaciones con otras organizaciones internacionales**

120. El MM fue dotado de un consejo consultivo de organizaciones a las que se consideraba asociados fundamentales para la ejecución de su mandato. Se suponía, por lo tanto, que los miembros del Comité de Facilitación<sup>14</sup> tendrían una función clave, en calidad de asociados estratégicos, en la realización de las actividades del Mecanismo.

121. De las observaciones reunidas en entrevistas y en la encuesta hecha en Internet se desprende que la mayoría de los asociados tiene la impresión general de que el MM no aprovecha suficientemente su propio potencial, ni el de otros asociados, para establecer redes. Se consulta a los asociados cuando es necesario, como parte de la estrategia individual del MM, pero muy pocos de ellos tienen la impresión de ser asociados permanentes que han de participar en estrategias coordinadas. En algunos casos la asociación está configurada en términos tales que los representantes oficiales de las organizaciones entrevistadas no sabían que se estuviese colaborando con el MM.

122. Los Inspectores observaron también que no se habían aprovechado oportunamente las posibilidades de colaboración con organizaciones dedicadas a la agricultura y la alimentación, como la FAO y el Programa Mundial de Alimentos, que forman parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Roma y con las cuales el MM bien podía haber forjado una mayor asociación y formulado estrategias conjuntas en cuestiones interrelacionadas tales como la ordenación sostenible de la tierra, incluidas las causas profundas de la escasez de alimentos y los desastres relacionados con la tierra. Ello se ajustaría al espíritu del proceso "Unidos en la acción".

123. Los encuestados expresaron una opinión similar y más del 70% de ellos consideraba que el MM, animado del espíritu de la Declaración de París, debía lograr una mayor participación de sus asociados para la realización de sus actividades.

124. Además, se dijo expresamente que la realización de actividades en estrecha relación con otras organizaciones formaba parte de la decisión 25/COP.1, relativa a las disposiciones institucionales para la colaboración en apoyo del MM, y se mencionó expresamente la colaboración con la FAO, el FMAM, el PNUMA, el PMA, el PNUD, el Banco Mundial y las organizaciones regionales.

---

<sup>14</sup> Son miembros del Comité de Facilitación el Banco Africano de Desarrollo, el Centro Internacional de Investigaciones Agrícolas en Zonas Áridas, el Banco Mundial, el PNUD, la FAO, el PMA, el FMAM, la secretaría de la Convención y el FIDA.

125. En el curso de la evaluación, los Inspectores entrevistaron a representantes de las distintas organizaciones mencionadas en las disposiciones de colaboración y que formaban también parte del Comité de Facilitación y observaron que no había colaboración, intercambio de información ni actividades conjuntas en la medida en que cabía esperar según las disposiciones institucionales vigentes, incluso en los casos en que se habían firmado memorandos de entendimiento específicos.

126. Por ejemplo, el *aide mémoire* firmado por el MM, el PNUD y el PNUMA "para armonizar la respectiva programación de las tres instituciones a fin de lograr sinergias, determinar actividades conjuntas y complementarias, reducir las posibilidades de superposición y maximizar la eficiencia en la utilización de recursos en subregiones y países de interés común" podía haber constituido un útil marco para una cooperación eficaz sobre el terreno con esas organizaciones, de conformidad con los procesos de la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, si se hubiesen celebrado consultas previas con la secretaría y esta hubiese participado en una iniciativa tripartita de esa índole.

127. En el caso del PNUMA, la falta de contactos entre el MM y los funcionarios encargados de la evaluación ambiental hace que quepa preguntarse en qué términos asigna prioridad el MM a su función de intermediario de manera que resulte suficientemente convincente para los interesados y los donantes. Esta circunstancia entraba el desempeño del MM en un ámbito tal como el de la compensación de las emisiones de carbono, en el que debería contar con un avanzado marco científico, técnico, jurídico y financiero para la reducción de las emisiones de dióxido de carbono con secuestro del carbono. Cabe preguntarse cómo puede una entidad tan pequeña como el MM desarrollar su estructura operacional sin aprovechar la pericia del PNUMA mediante su colaboración con la secretaría de la CLD.

128. El MM no ha apoyado la mancomunación de recursos financieros para hacer frente a la desertificación en el contexto de la cooperación regional para la ordenación sostenible de la tierra y ha duplicado grandes iniciativas existentes en la región de Asia y el Pacífico o no ha aprovechado los nexos con esas iniciativas. El Mecanismo debería aprovechar la presencia de otras organizaciones internacionales, en particular el poder de convocatoria de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, y utilizar sus servicios en la organización de talleres y seminarios y en su función de intermediación en programas y proyectos de inversión.

#### **F. Lecciones extraídas de la estructura de gestión y de las asociaciones**

129. El mandato original conferido por la Convención, suficientemente amplio como para dar lugar a interpretaciones discrepantes, junto con algunas decisiones adoptadas ulteriormente y que han aumentado más aún las zonas grises con respecto a las respectivas funciones de las organizaciones, no dan un claro marco de referencia para una clara división de las funciones. Además, no se aprovechan suficientemente las posibilidades que abrían los acuerdos originales, como queda de manifiesto en el caso del memorando de entendimiento entre el MM y la secretaría.

130. Los Inspectores insisten en que hay que aclarar la situación y formular una definición clara de las funciones y los ámbitos de competencia para reducir la superposición, aprovechar mejor las oportunidades de colaboración y hacer más eficaz la labor mediante un enfoque colectivo basado en la especialización y en una orientación inequívoca e impartida por la CP. Más del 90% de los encuestados coincidieron en que era necesario mejorar las actuales modalidades de funcionamiento del MM para definir mejor su programa de trabajo y realizar mejor sus actividades.

## **Recomendación 5**

**La Conferencia de las Partes debería impartir orientación efectiva al Mecanismo Mundial en la determinación de un programa de trabajo que evite la duplicación y superposición con los mandatos de otras organizaciones o con otros órganos o instituciones subsidiarios de la Convención, de manera de promover una mayor cooperación, coordinación y eficacia haciendo participar a otras organizaciones emparentadas, en particular las que forman parte del Comité de Facilitación.**

## **V. LAS CONVENCIONES DE RÍO: SINERGIAS Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS**

### **A. Sinergias entre las convenciones de Río**

131. Las tres convenciones de Río no solo nacieron juntas, sino que se refieren claramente a cuestiones relacionadas entre sí, como pone de manifiesto la evolución del conocimiento científico a partir de 1992. En casi 20 años se han convalidado cuestiones que se habían aceptado únicamente a título provisional cuando fueron examinadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, lo que refuerza la convicción de que la acción coordinada para superar conjuntamente los problemas redundará en beneficio de todos, tanto desde el punto de vista de la eficiencia en la utilización de recursos como del de la efectividad de las medidas adoptadas.

132. En 2002 las secretarías de las tres convenciones de Río establecieron un Grupo de Enlace Mixto (GEM) con el propósito de promover la cooperación y establecer elementos de complementariedad y sinergia. El Grupo fue ampliado ulteriormente para incluir a la Convención de Ramsar relativa a los humedales. El GEM es un ejemplo de los elementos a los que se refería la decisión 17/25 (1993) del PNUMA de promover "la coordinación coherente del funcionamiento de los convenios relativos al medio ambiente, incluidas sus secretarías, con miras a mejorar la eficacia de la aplicación de esos convenios".

133. El grupo sigue en actividad y la reunión más reciente tuvo lugar en el contexto del 17º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible, celebrado recientemente en Nueva York en mayo de 2009, pero queda margen para estrechar mucho más el grado actual de cooperación, particularmente respecto de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos y de los nexos entre la biodiversidad y la desertificación. La encuesta hecha por Internet indicó también un alto grado de consenso en cuanto a la necesidad de estrechar más la colaboración sobre la base de las sinergias existentes (más del 70%). El Secretario Ejecutivo de la CLD se refirió a la necesidad de trabajar, al menos a título experimental, en la ejecución conjunta de programas nacionales de acción y programas nacionales de adaptación en algunos países, lo que demostraría una acción conjunta por parte de las convenciones de Río y atendería a los llamamientos de las partes en favor de mayores sinergias, especialmente a nivel nacional.

### **B. Mecanismos de movilización de recursos de las convenciones de Río**

134. El FMAM es la estructura institucional designada para funcionar como mecanismo financiero centralizado de la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB). La relación entre la CDB y el FMAM se rige por un memorando de entendimiento entre la Conferencia de las Partes en la CDB y el Consejo del FMAM aprobado en la CP 3 de la CDB (decisión III/8).

135. El FMAM obedece al propósito de facilitar recursos financieros para ejecutar proyectos de carácter mundial y que beneficien al medio ambiente. En un principio no estaba afiliado a la CLD porque había opiniones discrepantes acerca del carácter mundial de la desertificación. Esas opiniones deben oírse aún

en el debate en curso acerca de si la desertificación es una cuestión ambiental o una cuestión de desarrollo.

136. En la segunda Asamblea del FMAM, celebrada en Beijing en octubre de 2002, se designó a la degradación de la tierra, primordialmente la desertificación y la deforestación, cuestión de especial interés para el FMAM a fin de prestar apoyo a la ejecución de la CLD mediante su programa operacional sobre la ordenación sostenible de la tierra (PO N° 15). A pesar del tiempo crítico que se perdió para el proceso de aplicación de la CLD en razón de la tardanza en integrarla en el FMAM, muchos países sostienen que el PO N° 15 solo se refería marginalmente a la desertificación.

137. Además, la apertura de esta nueva ventanilla financiera para "cuestiones relacionadas con la tierra" introdujo un nuevo factor de confusión en los criterios para recibir asistencia en virtud del PO N° 15 al combinar los temas de la desertificación y la deforestación. Si se hubiese delimitado claramente la cuestión comprendida en la CLD no se habría ampliado la interpretación de los posibles problemas a los que se haría frente.

138. De hecho, los datos que se observan en el cuadro 4 confirman que la CLD sigue siendo la "hermana pobre" de las tres convenciones de Río. La financiación aportada a través del FMAM para la biodiversidad y el cambio climático equivale a más del doble de la correspondiente a la degradación de la tierra en el mismo período.

#### Cuadro 4

##### Apoyo del FMAM a las tres convenciones 2005-2008

(En dólares de los EE.UU.)

Cuestión de especial interés	Importe del proyecto	Honorarios del proyecto	Importe de las SPP <sup>a</sup>	Honorarios de las SPP
Biodiversidad	799.592.705	76.333.213	22.115.031	5.000
Cambio climático	799.145.346	77.381.703	22.761.673	73.887
Degradación de la tierra	355.915.844	35.361.528	13.601.041	69.000

Fuente: Secretaría del FMAM, mayo de 2009.

<sup>a</sup> Subvenciones para la preparación de proyectos.

139. Estos datos ponen de manifiesto que el FMAM, a pesar de ser un mecanismo financiero de la CLD, no presta el mismo apoyo para los proyectos de degradación de la tierra que para la biodiversidad y el cambio climático.

140. La degradación de la tierra puede quedar comprendida en el PO N° 15 que, por lo tanto, puede también incluir la deforestación y las zonas húmedas, además de la desertificación en las tierras áridas. Al parecer, esta demarcación amplia de la financiación en que puede participar la CLD ha contribuido a dar lugar al debate conceptual sobre el ámbito y el alcance de esta.

#### Otros mecanismos financieros para las convenciones de Río

141. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ha creado nuevos mecanismos financieros para atender a las necesidades de la Convención, primordialmente mediante mecanismos de mercado. En particular, el mecanismo para un desarrollo limpio ha dado lugar a un importante aumento de los recursos disponibles para alcanzar los objetivos de la CMNUCC. Se han

establecido también otros fondos, en particular el Fondo de Adaptación, a través del cual se espera encauzar un volumen importante de recursos.

142. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), en cambio, no ha creado instrumentos concretos para encauzar fondos extrapresupuestarios. Sin embargo, indica que en el año 2008 recibió más de 13 millones de dólares de los EE.UU. en contribuciones voluntarias, aportadas en su mayor parte por donantes bilaterales.

143. Tanto el MM como la secretaría de la CLD se han puesto en contacto en forma separada con la secretaría de la CMNUCC a fin de estudiar las posibilidades de establecer enlaces entre distintas cuestiones sobre la base del claro papel que cabe a la ordenación de la tierra en la adaptación. Sin embargo, las condiciones de esta colaboración no se ha determinado aún con precisión y las gestiones carentes de coordinación que han realizado el MM y la secretaría no ayudan a facilitar el proceso.

144. Se ha de entablar también una mayor colaboración con el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, que está estableciendo instrumentos de financiación que guardan estrecha relación con las cuestiones de la ordenación de la tierra.

145. Es evidente que las sinergias entre los distintos convenios y convenciones sobre el medio ambiente abren posibilidades de un diseño estratégico efectivo en la determinación y promoción de nuevas fuentes de financiación o de recursos para la aplicación de la CLD.

146. En la reunión más reciente del GEM se examinaron medios de establecer mejores metas e indicadores conjuntos para promover la prestación de informes armonizados sobre la aplicación conjunta. La definición de instrumentos aprobados de común acuerdo para cuestiones en que haya evidentes sinergias facilitaría la aplicación de estrategias integradas para alcanzar objetivos de las tres convenciones y, al mismo tiempo, aumentaría la eficacia y la eficiencia en la gestión de los recursos. Sin embargo, esa mayor coordinación tendrá que ser aprobada por los tres órganos rectores de las convenciones, cuyos miembros no siempre coinciden.

### **C. La función del Mecanismo Mundial en la promoción de sinergias entre las convenciones de Río**

147. A fin de mejorar los programas conjuntos entre las convenciones de Río en materia de degradación de la tierra, cambio climático y biodiversidad, se podría aprovechar la ventaja comparativa que ofrece el MM. De hecho, la CLD establece en su artículo 8, acerca de las relaciones con otras convenciones, que "las Partes fomentarán la ejecución de programas conjuntos, sobre todo en materia de investigación, capacitación, observación sistemática y reunión e intercambio de información, en la medida en que dichas actividades puedan contribuir a alcanzar los objetivos de los acuerdos de que se trate".

## **VI. OPCIONES INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA CONVENCIÓN Y CONSECUENCIAS PARA EL MECANISMO MUNDIAL**

### **A. Elementos para una aplicación efectiva de la Convención**

148. Como resultado de la presente evaluación, los Inspectores creen que, a fin de alinear la función del MM a las necesidades de la Convención, como establece el mandato conferido por la CP, es necesario tomar medidas que den lugar a una mayor transparencia, a procedimientos más claros para la presentación de informes y la rendición de cuentas y a una mayor coordinación y cooperación con otras instituciones y otros órganos subsidiarios de la Convención.

149. Distintos interesados hicieron una evaluación positiva de las actividades realizadas por el MM. Sin embargo, se ha expresado también críticas por el bajo nivel de consulta para recabar orientación de la CP. El MM parece formular su estrategia y su programa de trabajo por su propia cuenta, estableciendo relaciones especiales en casos concretos con algunas Partes y creando entonces la imagen de una convención dividida en dos grupos antagónicos. Ello redundaría en detrimento de la Convención y no contribuye a que haya una promoción estratégica y homogénea en favor de ella en el quehacer internacional.

150. Si bien se respetan los procedimientos para la presentación de informes establecidos en el memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA, y se aprovecha la definición amplia del mandato conferido por la CP, la relación entre el MM y los órganos rectores de la Convención consiste en la presentación *ex post* de informes y no en la coordinación y la consulta *ex ante*. A largo plazo, el protocolo de ejecución propuesto a la CP para su examen podría indicar procedimientos claros y establecer un marco expreso para la aplicación en que se asignen funciones definidas en términos inequívocos a las distintas instituciones y los distintos órganos subsidiarios de la Convención.

151. Al asumir el MM una identidad separada y presentar sus informes por conducto del FIDA ha ido desapareciendo gradualmente su relación directa con la CP, lo que ha dado lugar a su separación institucional del proceso de la Convención. El Mecanismo, al extender al máximo la interpretación de los mandatos ambiguos que le confiere la CP, ha adquirido un nivel de independencia en la adopción de decisiones que ha ido mucho más allá de lo que las Partes entendían al aprobar un simple mecanismo administrativo de acogida. Esta identidad administrativa separada ha ampliado progresivamente la brecha en cuanto a la comunicación y la coordinación sustantivas con los otros órganos e instituciones de la Convención, en particular con la secretaría.

152. Habría que construir puentes sustentados en una mejor gestión institucional sobre la base de una estructura que no dependiera de la buena voluntad para cooperar sino que estuviese definida en términos inequívocos en cuanto a la separación de funciones y a los procedimientos de coordinación. Habría además que complementar ese sistema con medidas de cumplimiento y supervisión efectivos. Según más del 50% de los encuestados, el grado de comunicación y las modalidades de trabajo entre el MM y la secretaría en la situación actual eran "deficientes" o "muy deficientes".

153. Como se recomendaba en el anterior informe de la Dependencia y se reafirmaba luego en la Estrategia, la aprobación sistemática de programas de trabajo basados en resultados constituye un instrumento necesario para aclarar las funciones y los productos de las distintas instituciones y los distintos órganos de la Convención, además de lo cual hay que aclarar las zonas grises en que tiene lugar la superposición de funciones.

154. La CP pidió (decisión 3/COP.8) que se establecieran programas de trabajo conjuntos a los fines de la coordinación y la cooperación entre la secretaría permanente y el MM y como medio de llevar efectivamente a la práctica la Estrategia. Los inspectores observan que, a pesar de que el bienio 2008-2009 está por terminar, no se ha terminado aún el programa conjunto de trabajo para ese período. Se está tratando de formular el programa de trabajo conjunto para 2010-2011, pero, por el momento, los dos órganos están redactando por separado las versiones anticipadas del proyecto, presupuestado, en lugar de formular *ex ante* un programa conjunto a partir del cual han de determinar sus respectivos programas individuales de trabajo. El tiempo dedicado a la preparación del programa de trabajo para 2008-2009 y para el programa siguiente, aún en examen, sumado a las numerosas opiniones discrepantes que se expresaron en el proceso de consultas en el grupo de trabajo especialmente establecido y hasta el nivel de dirección, revela una disfunción estructural. Queda por ver si ambas instituciones proporcionarán a la CP un instrumento integrado que le sirva para desempeñar funciones de dirección y gestión respecto de toda la asistencia que, a título de asesoramiento y para la formación de capacidad, prestan los órganos de la CLD en forma holística. Es necesario introducir importantes mejoras

en el programa conjunto de trabajo para el próximo bienio si se quiere convertirlo en un instrumento eficaz que incluya la coordinación y el elemento de complementariedad como condiciones básicas para la aplicación efectiva y coherente de la Estrategia.

155. Además, la secretaría permanente y el MM no tienen una estrategia común para la recaudación de fondos. El MM considera que la responsabilidad de obtener financiación suficiente para el presupuesto básico, el Fondo de Participación y los fondos complementarios de la CLD incumbe al Secretario Ejecutivo de la Convención. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas recomendó en su informe de auditoría reciente (marzo de 2009) que la secretaría preparase una estrategia documentada de recaudación de fondos a fin de asegurar la financiación necesaria.

156. Se recalcó además la necesidad urgente de que la secretaría, en consulta con el MM, formulase una estrategia común con respecto a la movilización de recursos para actividades de asistencia complementarias de las del Mecanismo. **A juicio de los Inspectores, debería haber una estrategia común para la recaudación de fondos que atendiera tanto a las necesidades de las partes afectadas como a las necesidades internas de las instituciones y los órganos subsidiarios de la Convención.** La encuesta reveló también que más del 85% de quienes respondieron consideran que, al introducir cambios en las modalidades administrativas y las actuales modalidades de trabajo, habría que asignar elevada prioridad a las cuestiones financieras y presupuestarias.

157. El hecho de que el MM aplique las normas y los procedimientos administrativos del FIDA en cuanto a la gestión y utilización de los recursos, así como en cuestiones relativas a la responsabilidad y a la personalidad jurídica, no ayuda a consolidar la presentación de informes conjuntos ni a formular un programa de trabajo conjunto.

158. El Presidente del FIDA indicó que esa institución había tomado nota de las hipótesis 1 y 2, descritas en la sección B del capítulo VI del presente documento. Recalcó, sin embargo, que la CP, si optaba por la hipótesis del "statu quo" debería establecer un mecanismo concreto para hacer cumplir las obligaciones de rendición de cuentas y supervisión del MM y de coordinación con otras entidades, en particular la secretaría permanente. Como el MM es una institución independiente de pleno derecho, el FIDA no tiene previsto asumir ninguna de esas funciones adicionales. A juicio del Presidente, el hecho de que el MM esté ubicado en la sede del FIDA no tiene necesariamente nada que ver con la puesta en práctica de ninguna de las hipótesis, ni la del "statu quo" ni la de la "fusión con la secretaría", habida cuenta de que la fusión puede llevarse a cabo, con o sin la reubicación material del MM. Así, pues, el FIDA está dispuesto a discutir las disposiciones vigentes, partiendo del supuesto de que, incluso en el caso de una fusión, no es necesario trasladar al MM.

## **B. Distintas hipótesis para lograr una mayor coordinación y eficacia en la aplicación de la Convención**

### **1. Fundamento de las disposiciones institucionales**

159. A fin de prestar asistencia a la CP, los Inspectores estudiaron las limitaciones que significaba la estructura actual de gestión de la Convención con respecto al MM y su valor añadido y enunciaron posibles medios de lograr que funcionara mejor, teniendo en cuenta las sinergias con otros órganos de la Convención. A este respecto, los Inspectores plantearon tres hipótesis respecto de las disposiciones institucionales, que se han de presentar a la CP para su examen. En las tres hipótesis, se presentan las ventajas y desventajas a la luz del mandato conferido por la Convención y, más recientemente, por la Estrategia.

160. Sigue siendo necesario que la visión expresada en la Estrategia esté acompañada de directrices detalladas acerca de la ejecución y de la articulación entre las instituciones y los órganos subsidiarios de

la Convención. Debería también haber un medio de seguir y medir efectivamente los progresos y el desempeño en su ejecución.

161. Algunas de las Partes dieron a entender que, tras el establecimiento del FMAM como mecanismo financiero de la CLD, la abolición del MM no causaría daño alguno a la Convención. Las mismas Partes sostuvieron además que, por el contrario, contribuiría a superar las ineficiencias actuales y a formar una imagen consolidada de la Convención.

162. Una hipótesis tan radical, si bien resolvería evidentemente todos los problemas en juego desde el punto de vista de la superposición y la falta de coordinación, no tendría en cuenta la larga trayectoria del MM en cuanto a la especialización y el desarrollo de los conocimientos y tendría menos en cuenta aún sus renovados esfuerzos por movilizar fondos en los últimos años.

163. Por lo tanto, por más que la CP quiera considerar la posibilidad de examinar esta hipótesis, que representa la opinión de un número importante de Partes y otros interesados, a juicio de los Inspectores esa opción desaprovecharía este instrumento singular y la experiencia acumulada en el curso de los años.

## **2. Hipótesis 1: el statu quo, pero mejorado**

164. Cabe recordar que la Conferencia de las Partes decidió que las disposiciones institucionales del MM y el FIDA se mantuvieran sin variaciones. Por otra parte, la CP expresó interés en hacer un seguimiento de la eficacia y el valor añadido de las disposiciones institucionales del MM y el FIDA con arreglo a las recomendaciones de la Dependencia<sup>15</sup>. Desde esa perspectiva, la opción del "statu quo", indicada a continuación, se ajustaría a la decisión de la Conferencia. La ventaja reside en su evidente sencillez, ya que no entraña cambios estructurales. Los inspectores han propuesto diversas mejoras en la dirección y gestión del MM en el entorno institucional existente. La desventaja, sin embargo, consiste en que una opción de esa índole no resolvería íntegramente el dilema de una estructura bicéfala, dividida entre el MM y la secretaría permanente. Este dilema se presenta con mayor claridad respecto del riesgo de que se dupliquen los servicios de asesoramiento prestados a las Partes, la asistencia en los planos regional y nacional (apoyo en la formulación de los planes de acción nacional) y las estructuras de cooperación entre múltiples países con participación de los centros de coordinación regional de la CLD o de las comisiones regionales. Además, habría que resolver el problema de las diferencias en la forma en que ambas instituciones interactúan con muchos mecanismos de financiación existentes en materia de sequía y degradación de la tierra, así como de biodiversidad y adaptación al cambio climático. Para que esta opción tenga buenos resultados es necesario que la comunicación y los contactos mutuos sean más estrechos y se distribuyan mejor las funciones, teniendo en cuenta los respectivos recursos, capacidad y ventajas comparativas.

165. No se debería mantener el statu quo sin resolver los graves problemas constatados en el curso de la presente evaluación. Dentro del entorno institucional existente habría que adoptar medidas estrictas para hallar soluciones duraderas a los siguientes problemas:

- a) Duplicación y superposición de mandatos y actividades en el marco de la Convención;
- b) Promoción de los elementos de complementariedad, las sinergias y los programas conjuntos de trabajo basados en los resultados;
- c) Mayor coordinación y cooperación;
- d) Una clara división del trabajo;

---

<sup>15</sup> ICCD/COP(8)/16/Add.1, decisión 3/COP.8, anexo, párr. 18 a) i) y ii).

- e) Duplicación y superposición de mandatos con otras organizaciones intergubernamentales, en particular con organismos de ejecución y otros mecanismos financieros;
- f) Promoción de las sinergias con otros acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y asociaciones más estrechas con organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil;
- g) Aclaración del procedimiento de presentación de informes a la CP (prestando especial atención a la necesidad de eliminar la presentación indirecta);
- h) Aclaración de la cadena de rendición de cuentas;
- i) Logro de la previsibilidad financiera a largo plazo.

166. Vale la pena observar que, a pesar de que la CP sabe desde hace mucho tiempo que existen estos problemas, se ha tratado de resolverlos en forma fragmentaria y sin un marco integrado y sistemático, lo cual, además de ser insatisfactorio, no ha tenido mayor efecto. Probablemente, el camino más viable consista en dar a conocer mejor la función y las metodologías del MM y, a esos efectos, definir claramente su programa de trabajo basado en los resultados y el alcance de los servicios que ofrece. Por otra parte, ni la Mesa ni la propia Conferencia de las Partes, nunca han ejercido plenamente la gestión de todos los recursos que utiliza el MM ni han ejercido autoridad respecto de todas las contribuciones extrapresupuestarias hechas en virtud de la CLD. Sobre la base de propuestas conjuntas presentadas por el MM y la secretaría permanente, la CP debería aprobar:

- a) Un plan estratégico general de las actividades del MM teniendo en cuenta los servicios de asesoramiento normativo que presta la secretaría permanente;
- b) Un presupuesto por programas y un presupuesto administrativo que comprendan tanto los recursos básicos como los extrapresupuestarios e incluyan las actividades sobre el terreno.

167. La CP debería establecer también un segmento especial dedicado al examen de los componentes que anteceden a fin de lograr una mejor gestión de las políticas y de administrar mejor los recursos previsibles para las operaciones del MM.

### **3. Hipótesis 2: fusión institucional de la secretaría permanente y el Mecanismo Mundial**

168. La fusión del Mecanismo Mundial y de la secretaría de la CLD es una posibilidad que ha venido reuniendo un apoyo considerable entre las Partes y los asociados pertinentes, según determinaron los Inspectores en el curso de su investigación, como medio de racionalizar la interacción y la cooperación entre los órganos subsidiarios y, al mismo tiempo, facilitar una mayor cooperación, coordinación y determinación de un programa de trabajo único, simplificar y aclarar los procedimientos de presentación de informes y rendición de cuentas y promover la eficiencia y la eficacia racionalizando la utilización de los recursos y evitando la duplicación.

169. La fusión se propone como parte de un plan institucional general en que se mantendrían las funciones asignadas actualmente al MM y a la secretaría de la CLD y se definiría y demarcaría claramente el apoyo recíproco entre las distintas divisiones de una secretaría única para evitar ambigüedades. Las funciones deberían repartirse entre tres divisiones distintas que se ocuparían, respectivamente, de la administración y la logística, la investigación y la promoción y la movilización de recursos. Estas divisiones tendrían carácter sustantivo y prestarían apoyo técnico al CCT y al CRIC, cuyas funciones respectivas habría que reforzar sobre la base de una mejor evaluación científica y un mejor asesoramiento de política.

### **División de Investigación, Ciencias, Innovación Tecnológica y Promoción**

170. Una División de Investigación, Ciencias, Innovación Tecnológica y Promoción se ocuparía de cuestiones clave de ciencia y tecnología a fin de establecer sistemas de alerta temprana y determinar las prioridades básicas para el mandato conferido por la Convención. Contribuiría también a mantener continuamente actualizada la base de conocimientos, que evoluciona con rapidez, en apoyo de la labor del CCT, ya sea a solicitud de este o sobre la base de sus conclusiones.

171. La División, con la orientación del CCT mantendría actualizados los inventarios, las bases de datos y las redes científicas relativos a las cuestiones de la degradación de la tierra y la desertificación y estrecharía la colaboración con dependencias de investigación de las otras convenciones de Río a fin de promover sinergias en la formulación de estrategias conjuntas basadas en la concatenación entre las distintas cuestiones, como el cambio climático y la biodiversidad.

172. La División haría de enlace entre la comunidad científica y el CCT en la preparación de futuras conferencias científicas e interactuaría con la División de Movilización de Recursos a fin de obtener financiación para las actividades del CCT.

173. El CCT y el CRIC aprovecharían la labor técnica y de investigación realizada por esta División y habría una fluida interacción. La División tomaría a su cargo asimismo las funciones de alerta temprana respecto de las cuestiones más importantes a los efectos de la Convención.

### **División de Movilización de Recursos**

174. La División de Movilización de Recursos tendría a su cargo el mandato básico del MM, definido en la Convención, de encontrar, movilizar y encauzar recursos para prestar asistencia a las Partes afectadas que tengan derecho a ella. Asumiría también otras funciones relacionadas con el funcionamiento de la Convención, su secretaría y sus órganos subsidiarios de manera de establecer una estrategia previsible de recaudación de fondos en apoyo de un programa de trabajo eficaz, integrado y previsible desde el punto de vista financiero.

175. Al haber en la secretaría un mecanismo único encargado de la movilización de recursos desaparecerían varios de los problemas constatados en el curso de la evaluación, en particular la confusión acerca de con quién hay que ponerse en contacto para financiar solicitudes de asistencia técnica. Esta División contribuiría también a reforzar la estrategia de recaudación de fondos y a mejorar el proceso presupuestario de la CP mediante la presentación de una propuesta consolidada que eliminaría la imagen de competencia entre dos órganos antagónicos y resolvería así el problema de la dualidad.

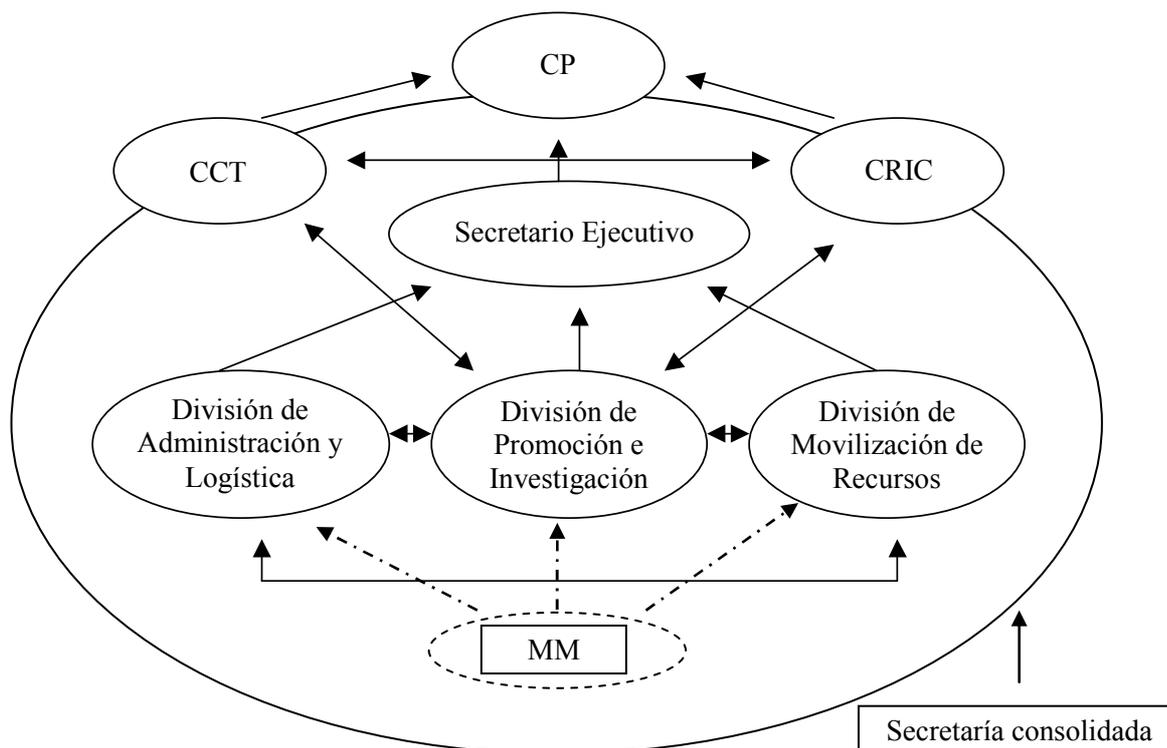
### **División de Administración y Logística**

176. La División de Administración y Logística atendería a las necesidades de administración de la Convención, entre ellas la gestión y planificación de conferencias y el apoyo logístico con arreglo a las normas habituales de las Naciones Unidas.

177. De esa manera, se aseguraría una división fiable de las funciones en un aspecto central del mandato de la secretaría y se prestaría a las partes más y mejores servicios.

178. Las tres divisiones estarían subordinadas a la CP por conducto del Secretario Ejecutivo con un solo procedimiento para la rendición de cuentas y la presentación de informes, lo cual resolvería el problema fundamental que se constató en el curso de la evaluación, una Convención única con dos cabezas. La estructura resultante se indica a continuación.

### Fusión de la secretaría de la CLD y el Mecanismo Mundial (hipótesis 2)



179. En la práctica, la fusión institucional puede llevarse a cabo según distintas modalidades que incluyan o no la reubicación del MM. Las modalidades de la reforma institucional van más allá de la presente evaluación ya que la Dependencia Común de Inspección, cuando evalúa el desempeño de una organización, no formula recomendaciones a nivel de microgestión. El objetivo que se ha de alcanzar es la coherencia institucional a fin de que la Convención arroje mejores resultados y, para ello, hay que asegurarse de que haya una coordinación efectiva entre sus instituciones y órganos subsidiarios.

180. A juicio de los Inspectores, el resultado final, con prescindencia de que la fusión tenga lugar meramente a nivel de organización o incluya la reubicación, culminará en una mayor coherencia interna en la formulación y prestación de servicios a las Partes a través de una secretaría unificada.

181. El resultado final que se espera del proceso de fusión es una mayor coherencia interna en la formulación y prestación integrada de los servicios de la secretaría. Es importante observar que no se trataría simplemente de trasladar al MM y cambiar su nombre por el de División de Movilización de Recursos, sino que el personal de la secretaría y del MM sería reasignado a las distintas divisiones según su especialización y sus funciones. La División cumpliría las funciones actualmente asignadas al MM, cuyo mandato sería salvaguardado y preservado cualquiera que fuese el tipo de fusión.

182. Se lograrían economías habida cuenta de que, en la situación actual, alrededor de una tercera parte de los funcionarios del MM se dedican específicamente a la movilización de recursos. Habría mayor eficacia al refundir los dos mecanismos y procedimientos administrativos, que presentarían sus informes y rendirían cuentas directamente a la CP, sin más intermediario.

183. En esta hipótesis, el Secretario Ejecutivo y el Director de la División de Movilización de Recursos serían seleccionados con arreglo a los procedimientos actuales y por un máximo de dos mandatos consecutivos de tres años, aplicando en ambos casos la regla de oro de la rotación regional.

184. Los Inspectores consideran que la fusión resolvería los problemas fundamentales que se constataron en el curso de la evaluación al instituir los cambios siguientes:

- a) Aclarar los mandatos y demarcar claramente la competencia;
- b) Volver a una Convención con una sola cabeza;
- c) Aclarar la cadena de presentación de informes y rendición de cuentas;
- d) Establecer un claro marco para la cooperación y la coordinación;
- e) Establecer una base institucional para un programa de trabajo unificado y basado en los resultados;
- f) Establecer una estrategia coherente, previsible y a largo plazo de recaudación de fondos para la Convención;
- g) Evitar la duplicación y superposición de funciones y, consecuentemente, economizar recursos;
- h) Reforzar a los órganos de asesoramiento científico y político de la Convención y contribuir a que la Convención quede mejor posicionada en el ámbito internacional.

185. Todos estos elementos rectificarían sin duda los problemas más graves que están en juego en la estructura actual de la Convención. Quedaría sin embargo por discutir si reportarían a la Convención los mismos beneficios sustantivos y administrativos que le ofrecen las disposiciones institucionales actuales para el MM.

#### **4. Hipótesis 3: el Mecanismo Mundial se convierte en un fondo contra la desertificación y la degradación de la tierra**

186. La cuestión de si el MM es o no un fondo estaba en las raíces mismas de su creación como solución de avenencia a la que se llegó a último minuto tras unas agotadoras negociaciones que se centraban justamente en si la Convención había o no de tener acceso a un fondo. Como ello no fue aceptado, se estableció el MM.

187. Desde entonces no se ha abandonado por completo la idea de un fondo para atender a las necesidades de la Convención y algunas de las Partes todavía la apoyan. La circunstancia de que el acceso al FMAM no ha satisfecho en forma suficiente las necesidades de la Convención ha contribuido también a que se respaldara esta opción. Hay que tener presente que, con sus propios recursos, la capacidad del MM para mantener a largo plazo su papel de intermediario será limitada.

188. Como se había convenido en la Estrategia, el FMAM ha tomado medidas para aumentar el apoyo que presta a la Convención. Ha venido trabajando en estrecha colaboración con la secretaría de la CLD a fin de estrechar la cooperación y ofrecer mayor financiación para cuestiones fundamentales comprendidas en el mandato de la Convención. El FMAM ha reducido de 66 a 22 meses el ciclo de los proyectos y está empeñado agilizar aún más los procedimientos, para lo cual promueve un enfoque programático y ha aumentado de 1 a 3 millones de dólares de los EE.UU. el límite para financiar proyectos de tamaño mediano. En atención a solicitudes de la CP, la Convención está representada en el grupo de trabajo técnico para la quinta reposición de los fondos del FMAM, que será alineada con la Estrategia.

189. A pesar de la evolución del papel del FMAM, algunas de las Partes consideran que habría que crear un fondo contra la desertificación en estrecha relación con el proceso en curso de establecimiento de

mecanismos de financiación en las otras convenciones de Río. La colaboración en el establecimiento de un fondo conjunto que tendría también en cuenta las sinergias entre las convenciones podría constituir una opción coherente con el proceso "Unidos en la acción".

190. Las ventajas de esta hipótesis se encontrarían en la claridad del funcionamiento y el mandato del MM, en el que se observarían las normas habituales de un fondo y que dispondría no solo de financiación inicial sino también de una masa crítica de recursos para promover inversiones a mediano y largo plazo.

191. El MM, al convertirse en un fondo, dejaría su función actual de intermediario y asumiría la de un mecanismo financiero, con capacidad para recibir y asignar fondos en apoyo de las necesidades de la Convención. Se convierta o no el MM en un fondo, de todas maneras el debate volverá a sus primeros años ya que no hay indicios de que hayan cambiado las posiciones acerca de esta cuestión respecto de la cual no hay consenso.

192. En un momento en que la comunidad de donantes quiere que se racionalice la estructura de ayuda y asistencia técnica, tal vez sea difícil defender la creación de un nuevo fondo contra la desertificación, tanto más cuanto que se estaría duplicando un fondo existente, como el FMAM. Se podría incrementar el apoyo del FMAM si se estrechase la cooperación, que no ha sido suficiente con la administración actual del MM. Si la colaboración hubiese sido más positiva y hubiese habido mayor participación y consulta, el desempeño de las respectivas entidades probablemente habría arrojado mejores resultados para las Partes.

**Recomendación 6:**

**Se invita a la Conferencia de las Partes a examinar los mecanismos institucionales descritos en las hipótesis 1 y 2 y a llegar en el curso de la CP 9 a una solución duradera de esta cuestión.**

Anexo

**COMPARACIÓN ENTRE LOS MANDATOS DE LA SECRETARÍA DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN Y DEL MECANISMO MUNDIAL SEGÚN ESTÁN ENUNCIADOS EN LA CONVENCIÓN**

<b>Secretaría de la Convención</b> <i>(párrafo 2 del artículo 23)</i>	<b>Mecanismo Mundial</b> <i>(párrafos 4 y 5 del artículo 21)</i>
a) <b>Organizar los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes y de los órganos subsidiarios</b> establecidos en virtud de la Convención y prestarles los servicios necesarios;	Por la presente se establece un Mecanismo Mundial destinado a <b>promover medidas para movilizar y canalizar hacia los países Partes en desarrollo afectados recursos financieros sustanciales, incluida la transferencia de tecnología</b> , sobre la base de donaciones y/o préstamos en condiciones favorables u otras condiciones análogas. Este Mecanismo Mundial funciona bajo la dirección y orientación de la Conferencia de las Partes y será responsable ante esta.
b) Reunir y transmitir los informes que se le presenten;	En su primer período ordinario de sesiones, la Conferencia de las Partes identificará la entidad que ha de ser la organización huésped del Mecanismo Mundial. La Conferencia de las Partes y la organización que esta identifique deberán convenir determinadas modalidades que aseguren, entre otras cosas, que el Mecanismo Mundial:
c) <b>Prestar asistencia a los países Partes en desarrollo afectados</b> , en particular los de África, si estos así lo solicitan, para que <b>reúnan y transmitan la información requerida</b> con arreglo a las disposiciones de la Convención;	a) Identifique <b>los programas pertinentes de cooperación bilateral y multilateral de que se dispone para la aplicación de la Convención y haga un inventario de ellos</b> ;
d) <b>Coordinar</b> sus actividades con las secretarías de <b>otros órganos y convenciones internacionales pertinentes</b> ;	b) Preste asesoramiento <b>a las Partes, a su solicitud, en lo que respecta a métodos innovadores de financiación</b> y fuentes de asistencia financiera y la manera de mejorar la coordinación de las actividades de cooperación a nivel nacional;
e) Hacer los <b>arreglos administrativos y contractuales</b> que requiera el desempeño eficaz de sus funciones, bajo la dirección general de la Conferencia de las Partes;	c) <b>Suministre a las Partes interesadas</b> y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes <b>información sobre las fuentes disponibles de fondos</b> y sobre las modalidades de financiación, para facilitar la coordinación entre dichas Partes; y
f) <b>Preparar informes sobre el desempeño de sus funciones</b> en virtud de la Convención y presentarlos a la Conferencia de las Partes;	d) Informe sobre sus actividades a la Conferencia de las Partes, a partir de su segundo período ordinario de sesiones.
g) Desempeñar las <b>demás funciones de secretaría</b> que determine la Conferencia de las Partes.	