



Convención de Lucha contra la Desertificación

Distr. general
29 de julio de 2011
Español
Español, francés y inglés
solamente

Conferencia de las Partes

Décimo período de sesiones

Changwon, la República de Corea, 10–21 octubre 2011

Punto 8 (b) del programa provisional

Seguimiento de la evaluación del Mecanismo Mundial por la Dependencia Común de Inspección

Evaluación de los mecanismos existentes y posibles de presentación de informes, rendición de cuentas y de índole institucional en relación con el Mecanismo Mundial

Informe de los consultores a la Mesa de la Conferencia de las Partes en su noveno período de sesiones sobre la evaluación del Mecanismo Mundial

Resumen

Las partes pueden recordar que el párrafo 9 de la decisión 6/COP.9 solicitó que “la Mesa de la Conferencia de las Partes 9, junto con el Director Ejecutivo del MM y el Secretario Ejecutivo, y teniendo en cuenta las opiniones de otras entidades pertinentes interesadas, como los países anfitriones y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, lleve a cabo y supervise una evaluación de las disposiciones existentes y potenciales del MM en materia institucional, de presentación de informes y de rendición de cuentas y sus consecuencias jurídicas y financieras, incluida la posibilidad de seleccionar una nueva institución/organización para dar acogida al MM, teniendo en cuenta las hipótesis presentadas en la evaluación del MM realizada por la DCI (documento JIU/REP/2009/4), y la necesidad de evitar la duplicación y la superposición entre la labor de la secretaría y el MM, y se le solicita además a la Mesa de la CP que presente a la CP 10 un informe sobre esta evaluación para que lo examine y adopte una decisión sobre la cuestión de las disposiciones del MM en materia institucional, de presentación de informes y de rendición de cuentas”.

En la ocasión de esta primera reunión entre período de sesiones (febrero de 2010), la Mesa de la CP decidió buscar el apoyo de asistencia externa para la presentación de las contribuciones elegidas que servirían de ayuda en la entrega de su mandato bajo la decisión 6/COP.9.

En la ocasión de su cuarta reunión entre período de sesiones (febrero de 2011), la Mesa de la CP revisó el informe del asesor y reconoció de conformidad con sus previas deliberaciones sobre este asunto, que el informe se traducirá también al francés y al español y se publicará tal como se reciba.

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LA
DESERTIFICACIÓN

MESA DEL NOVENO PERÍODO DE SESIONES DE LA CONFERENCIA DE
LAS PARTES

Evaluación del Mecanismo Mundial

Seguimiento de la sexta Decisión de la Novena Conferencia
de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas de
Lucha contra la Desertificación

Autores: Rachel Schutte y Priyalal Kurukulasuriya

Proyecto de texto final

20 de febrero de 2011

Este informe ha sido sometido a la Mesa de la novena Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en el transcurso de su proceso entre períodos de sesiones, en seguimiento de la sexta decisión, relativa al informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la evaluación de las medidas de presentación de informes, rendición de cuentas y disposiciones institucionales en relación con el Mecanismo Mundial. Específicamente, en el párrafo 9 de la sexta Decisión se pide “a la Mesa de la CP 9 que, conjuntamente con el Director Gerente del MM y con el Secretario Ejecutivo, y teniendo en cuenta las opiniones de otras entidades interesadas pertinentes, como los países anfitriones y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, emprenda y supervise una evaluación de las medidas existentes y potenciales en materia de presentación de informes, rendición de cuentas y disposiciones institucionales en relación con el MM y sus implicaciones jurídicas y financieras, y en particular la posibilidad de identificar una nueva institución/organización que aloje el MM, teniendo en cuenta los escenarios expuestos en la evaluación de la DCI respecto del MM (documento JIU/REP/2009/4) y la necesidad de evitar la duplicación y superposición de tareas de la secretaría y del MM, y se pide además a la Mesa de la CP que presente a la CP 10 un informe sobre dicha evaluación con el fin de someterlo a consideración y adoptar una decisión acerca de las medidas en materia de presentación de informes, rendición de cuentas y disposiciones institucionales referentes al MM”. (Decisión 6/COP.9).

Índice

	<i>Página</i>
Lista de cuadros, de recuadros y de figuras.....	4
Lista de abreviaturas.....	5
Resumen Ejecutivo.....	7
I. Introducción	17
A. Presentación del informe de conformidad con el mandato	17
B. Estructura del informe	17
C. Enfoque conceptual y metodología.....	18
II. Examen analítico de las disposiciones y prácticas existentes, con objeto de identificar las causas fundamentales de los problemas señalados	19
A. Mecanismo actualmente adoptado por el MM para la presentación de informes	19
B. Disposiciones contables existentes en relación con el MM	45
C. Mecanismos institucionales existentes en relación con el MM	78
III. Disposiciones alternativas, y posibilidades de que éstas permitan afrontar las causas subyacentes de los problemas identificados	88
A. Propuesta 1: Mejora del status quo	91
B. Segunda propuesta: Introducción de un mecanismo administrativo/institucional para facilitar una efectiva aplicación de la Convención (Equipo Directivo Superior)	104
C. Tercera propuesta: Revisión del memorando de entendimiento y asimilación del personal y de las cuentas, sin reubicación física del MM	116
D. Propuesta 4: Rescisión del memorando de entendimiento y plena integración del MM, con reubicación física en Bonn.....	126
E. Conversión en un fondo de lucha contra la desertificación	135
F. Análisis comparativo de las propuestas	136
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	143
A. Conclusiones concretas y evaluaciones basadas en evidencias acerca de los cauces de rendición de cuentas y de presentación de informes para prestar un mejor servicio a las Partes	143
B. Conclusiones concretas y evaluaciones basadas en evidencias con respecto a un mecanismo institucional coherente que concuerde con el mandato encomendado por la CP.....	143
C. Recomendaciones	144
V. Anexos	144
VI. Referencias y notas	145

Lista de cuadros

Cuadro 1	Documentos básicos del FIDA pertinentes en relación con el MM	24
Cuadro 2	Decisiones de la CP de interés en relación con el Comité de Facilitación del MM.....	26
Cuadro 3	Descripción general de las funciones conjuntas/compartidas por el MM y la Secretaría.....	34
Cuadro 4	Respuestas a los cuestionarios; parte 1 (presentación de informes, gobernanza y supervisión).....	39
Cuadro 5	Informes presupuestarios del MM (en dólares): cifras y fuentes.....	43
Cuadro 6	Puestos de personal del MM a fecha de septiembre de 2010	44
Cuadro 7	Decisiones de la CP sobre el MM: Respuestas del MM y de la Secretaría	65
Cuadro 8	Respuestas a los cuestionarios, parte 2 (Rendición de cuentas y mandato).....	77
Cuadro 9	Gastos de funcionamiento anuales del MM y de la Secretaría (promedio correspondiente a 2009, en dólares, respecto de la totalidad de las cuentas)	84
Cuadro 10	Respuestas a los cuestionarios, parte 3 (Disposiciones institucionales)	87
Cuadro 11	Propuesta 1 (status quo): Ventajas y desventajas, implicaciones financieras y jurídicas	98
Cuadro 12	Segunda propuesta (Equipo Directivo Superior): Ventajas y desventajas, implicaciones financieras y jurídicas.....	110
Cuadro 13	Propuesta 3 (Revisión del memorando de entendimiento, sin reubicación física): Ventajas y desventajas, implicaciones financieras y jurídicas	122
Cuadro 14	Propuesta 4 (Rescisión del memorando de entendimiento, con reubicación física en Bonn): Ventajas y desventajas, implicaciones financieras y jurídicas	129
Cuadro 15	Respuestas a los cuestionarios, parte 4 (Posibles mecanismos institucionales)	134

Lista de recuadros

Recuadro 1	Unidos en la acción	20
Recuadro 2	La cuestión de la revisión del memorando de entendimiento acordado con el FIDA	28
Recuadro 3	Descripción general de los resultados de evaluaciones anteriores: gobernanza y supervisión	29
Recuadro 4	Evaluaciones anteriores y evaluaciones del MM	33
Recuadro 5	Descripción general de los resultados de evaluaciones anteriores: Datos e información proporcionados por el MM	45
Recuadro 6	Comparación entre las asignaciones de recursos destinados a la estrategia de financiación integrada y a los planes de acción nacional	53
Recuadro 7	Promoción, sensibilización y educación: identidad institucional e imagen pública de la Convención (objetivo operacional 1 de la Estrategia).....	59

Recuadro 8	Actividades de movilización de recursos de la secretaría y del MM (objetivo operacional 5).....	60
Recuadro 9	Cooperación con el FMAM (objetivo operacional 5).....	61
Recuadro 10	Cooperación en torno al proceso PRAIS (objetivo operacional 4).....	63
Recuadro 11	Mecanismo de coordinación regional (MCR)/dependencias de coordinación regional (DCR).....	63
Recuadro 12	Duplicación de recursos humanos.....	64
Recuadro 13	Descripción general de los resultados de evaluaciones anteriores: mandato del MM.....	76
Recuadro 14	Descripción general de los resultados de evaluaciones anteriores: la dualidad institucional.....	86
Recuadro 15	Resumen de los resultados de evaluaciones anteriores: Mecanismos institucionales.....	115
Recuadro 16	Ejemplo de asimilación institucional entre las secretarías de los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo.....	125

Lista de figuras

Figura 1	Mecanismos actuales de presentación de informes y rendición de cuentas del Mecanismo Mundial.....	21
Figura 2	Organigrama del FIDA en enero de 2010	22
Figura 3	Decisión de la CP sobre el MM, en términos de CP/año.....	33
Figura 4	Descripción general de las cuentas del MM.....	42
Figura 5	Asignaciones presupuestarias para 2010–2011 en función de los objetivos operacionales (euros).....	59
Figura 6	Organigrama de la segunda propuesta: Introducción de un Equipo Directivo Superior.....	105

Lista de abreviaturas

CAPB	Cuenta administrativa del presupuesto básico (MM)
CCT	Comité de Ciencia y Tecnología
CCVGA	Cuenta de contribuciones voluntarias para gastos administrativos (MM)
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CLD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
CLD	Convención de Lucha contra la Desertificación
CP	Conferencia de las Partes
CREFC	Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD (MM)
CRIC	Comité de Examen de la Aplicación de la Convención
D	puesto de Director (Naciones Unidas)

DCI	Dependencia Común de Inspección
DDTS	desertificación, degradación de la tierra y sequía
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
G	puesto de la categoría de servicios generales (Naciones Unidas)
GECC	Medio Ambiente Mundial y Cambio Climático (FIDA)
MCR	Mecanismo de coordinación regional
MM	Mecanismo Mundial
OAJ	Oficina de Asuntos Jurídicos (Naciones Unidas)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
P	puesto del cuadro orgánico (Naciones Unidas)
PAN	planes de acción nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAIS	sistema de examen del desempeño y evaluación de la aplicación
TAOIT	Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo

Resumen Ejecutivo

1. La Conferencia de las Partes (CP) en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), integrada por representantes acreditados de las partes contratantes, constituye la voluntad de las Partes en la Convención. Como órgano integrado por representantes de Estados soberanos, está también facultado para actuar a nivel externo adoptando disposiciones de trabajo con organizaciones internacionales y Estados. La secretaría tiene una condición jurídica dimanante del acuerdo de anfitrión concertado por ella con las Naciones Unidas, y es una institución y órgano subsidiario de la Convención.¹ Por otra parte, el Mecanismo Mundial (MM), alojado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en virtud de una decisión de la CP de la CLD y de un memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA, en Roma, es un órgano subsidiario de la Convención y, como confirmó el dictamen jurídico emitido por la Oficina de Asuntos Jurídicos (OAJ) de las Naciones Unidas, carece de condición jurídica o autoridad por sí propio, tanto por delegación como por otros conductos.²

2. **La evidencia obtenida de esta y de hasta cinco evaluaciones previas parece indicar que el MM actúa con independencia de los órganos de la Convención y, en particular de la Secretaría, e incluso sin contacto alguno con ellos.³ El origen de esas prácticas parece ser de naturaleza institucional, que se remonta a ciertas incoherencias jurídicas y directivas basadas en las disposiciones de alojamiento, o memorando de entendimiento, establecidas entre la CP y el FIDA en 1999 (Decisión 10/COP.3).** Numerosas prácticas establecidas en virtud del memorando de entendimiento durante más de diez años de funcionamiento del MM contrastan manifiestamente con los requisitos de la Convención, su reglamento interno y su Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada, así como numerosas decisiones subsiguientes de la CP. Análogamente, las prácticas actuales y disposiciones institucionales de la Convención se contradicen con la línea de actuación "Unidos en la acción" de las Naciones Unidas y con el Reglamento y Reglamentación Financiera de las Naciones Unidas, en virtud de los cuales, por ejemplo, los asuntos financieros deben estar sujetos a una estrecha supervisión, escrutinio y dirección del órgano autorizado, en este caso la Conferencia de las Partes de la UNCCD.⁴ La necesidad de que la CP introduzca medidas correctivas está incorporada al artículo 27 de la Convención, que estipula que "examinará y adoptará procedimientos y mecanismos institucionales para resolver las cuestiones que puedan plantearse en relación

¹ Establecido en el artículo 23, "secretaría permanente", de la Parte IV, "Instituciones", de la Convención; la condición jurídica dimana de la Resolución 47/188 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 23 de diciembre de 1994, A/RES/49/234; Resolución 241/27 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 12 de septiembre de 1994, A/AC.241/27. Véase también la respuesta de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas en los anexos I y II al documento ICCD/COP(9)/9/Add.2.

² Podría darse una excepción si el MM recibiera expresamente autoridad en ese sentido por delegación del Presidente del FIDA. Sin embargo, las consultas al FIDA han revelado que no existe tal delegación expresa de autoridad de su Presidente al MM o a su Director Gerente. El Mecanismo Mundial fue establecido en virtud de la sección 3 ("Medidas de apoyo") de la Parte III del artículo 21 ("Mecanismos financieros") de la Convención.

³ Efectuaron evaluaciones en relación con los órganos de la Convención la DCI en 2009 y 2005; Unisfera en 2009; el CRIC en 2003; y el Banco Mundial en 2003.

⁴ Véase la sección II.B.1.d; véase también el informe "Unidos en la acción" del Secretario General de las Naciones Unidas, que recomienda refundir todas las actividades programáticas de las Naciones Unidas a nivel de país bajo una dirección única, con un programa único, un presupuesto único y, en su caso, una oficina única.

con la aplicación de la Convención”. Abunda la evidencia de que la actual dicotomía institucional ha alterado seriamente la eficacia y efectividad de la aplicación de la Convención, y ha dañado su imagen pública.⁵

3. **Pese a que, mediante sucesivas decisiones de la CP, se ha instado al MM a cooperar estrechamente con la Secretaría, estos órganos subsidiarios no han establecido todavía relaciones sistémicas o institucionales más allá de los requisitos mínimos establecidos en virtud de las obligaciones de presentación conjunta de informes.** El programa de trabajo conjunto ha permitido identificar y abordar algunas áreas de trabajo coincidentes. Sin embargo, la coordinación de tales esfuerzos sigue siendo particularizada, está sujeta a limitaciones y orienta sus resultados al proceso y al cumplimiento de los requisitos de presentación de informes, siendo así que los resultados se centran en los procesos, circunstancia que redundará en una persistente duplicación de tareas. Una circunstancia que agrava estas tendencias y erosiona la apreciación pública de unidad de la Convención son, por ejemplo, la creación por el MM de su propia identidad visual e imagen pública, de su propio ideario programático (la Estrategia Marco Integrada) y de sus propias actividades de movilización de recursos con independencia de la secretaría y de la Convención en su conjunto. **El MM considera que, en su opinión, está habilitado y autorizado para actuar a nivel (sub)regional, nacional y local con independencia de la Secretaría, en tanto que la secretaría ha de orientar sus actividades al ámbito mundial.**⁶ No parece existir fundamento jurídico alguno que sustente este punto de vista, como tampoco la opinión del MM de que no está incluida en su mandato la movilización de recursos en el sentido de obtener fondos para otros órganos subsidiarios o para cumplir los procedimientos requeridos por la Convención.

4. **A ese respecto, hay que señalar que el artículo 23 de la Convención establece la secretaría Permanente, a la que encomienda funciones de apoyo a los períodos de sesiones de la CP y de todos los órganos subsidiarios de la Convención, entre ellos el MM.** Además, el artículo 34.2 del reglamento de la CP estipula que “el jefe de la secretaría Permanente estará encargado de proporcionar el personal y los servicios que necesiten la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios, dentro del límite de los recursos disponibles. El jefe de la secretaría Permanente será responsable de la gestión y dirección del personal y de los servicios así como de la prestación de apoyo y asesoramiento adecuados a la Presidencia y la Mesa de la Conferencia de las Partes y de sus órganos subsidiarios”. (Decisión 1/COP.1).¹ **Las interpretaciones incoherentes del papel desempeñado por el MM en la movilización de recursos, definida en términos de recaudación de fondos, han resultado ser también un obstáculo** para la coordinación en numerosas áreas de trabajo entre los órganos de la Convención.

⁵ Esta conclusión se evidenció también en las entrevistas mantenidas con importantes partes interesadas, una de las cuales llegó a calificar al MM de "organización desaprensiva". En otro orden de cosas puede consultarse, por ejemplo, el Earth Negotiation Bulletin (A BRIEF ANALYSIS OF COP 9, en <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb04229e.pdf>), o el informe sobre la CP 9 del Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (<http://www.iisd.ca/desert/cop9/>), donde se describe la impresión generalizada de una Conferencia de las Partes de la UNCCD eclipsada por obstáculos políticos e institucionales derivados de las desavenencias entre la secretaría y el Mecanismo Mundial, comenzando con una cita de Abraham Lincoln: "un hogar dividido contra sí mismo no es sostenible".

⁶ Los programas "propios" del MM, financiados con cargo a sus cuentas extrapresupuestarias, abarcan, a nivel internacional, la movilización de recursos y la concertación de relaciones financieras supuestamente vinculantes en el sentido jurídico con instituciones financieras internacionales y gobiernos donantes y, a nivel nacional, la creación de capacidad, el asesoramiento técnico y financiero y el apoyo tecnológico a los Gobiernos.

5. Además, **el MM no consulta con ningún otro órgano subsidiario de la Convención acerca del desarrollo y realización del grueso de su programa de trabajo financiado con cargo a contribuciones extrapresupuestarias o voluntarias en dos de sus tres cuentas, ni rinde informe sobre esas dos cuentas** o sobre su utilización a la CP o al Comité de Examen de la Aplicación de la Convención, como se indica en el informe.⁷ El MM constituye un caso singular de órgano subsidiario de la red de acuerdos medioambientales multilaterales que ha proseguido sus actividades con independencia de los restantes órganos de la Convención sin revelar íntegramente a la CP, durante más de un decenio, información acerca de los recursos financieros que ha movilizado ni sobre la manera en que los ha utilizado, en particular para sus propias operaciones.⁸ Sólo ahora, diez años después de la puesta en marcha del MM, se ha pedido a éste que prepare información para presentarla a la CP 10 en 2011, con arreglo a una decisión de la CP 9 referente a los fondos voluntarios movilizados por el MM y al destino de tales fondos.⁹

6. De cara al futuro, lo que aquí se dirime es la capacidad del MM para rendir cuentas ante la CP en cumplimiento de su mandato, conforme a lo estipulado en la Convención, así como la eficacia de sus informes y disposiciones institucionales para facilitar ese cometido y el papel por él desempeñado en el programa de trabajo colectivo de la Convención en su conjunto. La evidencia al respecto, íntegramente expuesta en el texto principal del informe, conduce a la conclusión de que **el MM está actuando a título independiente, sin una adecuada supervisión de la CP, del CRIC o del FIDA, y sin mantener la cooperación y colaboración requeridas con la secretaría y con otros órganos de la Convención.**

7. El origen de muchos de estos problemas es atribuible al discordante acuerdo institucional introducido a raíz del memorando de entendimiento con el FIDA, que ha repercutido seriamente en la situación actual.¹⁰ Aunque algunas de las decisiones adoptadas en la CP 9 han sentado las bases de una mayor transparencia y cooperación al incrementar el número de funciones compartidas entre el MM y la Secretaría, la persistente ausencia de una coordinación más sistémica y de mecanismos eficaces de rendición de cuentas arroja serias dudas acerca de su probable eficacia. Así pues, se exponen en este informe varias opciones, basadas en los tres escenarios presentados en el informe 2009 de la DCI, con objeto de subsanar esa anomalía y de señalar posibles maneras de adoptar un acuerdo institucional mediante la introducción de un mecanismo institucional y/o la revisión del actual memorando de entendimiento, con lo que se establecería una toma de decisiones

⁷ Se trata de la Cuenta de contribuciones voluntarias para gastos administrativos y la Cuenta de recursos especiales para financiar la Convención; véase la sección II.A.3.

⁸ Con la excepción de su primera Cuenta administrativa del presupuesto básico, sobre la que el MM informa regularmente a la CP y de la cual ha aportado estados contables sometidos a auditoría, el MM no ha informado nunca en detalle a la CP de los fondos por él recibidos ni de la utilización de su segunda y tercera cuentas: la Cuenta de contribuciones voluntarias para gastos administrativos y la Cuenta de recursos especiales para financiar la Convención, administradas por el FIDA y auditadas anualmente por PricewaterhouseCoopers International Limited. Esas auditorías indican que el MM, en nombre de la Convención, ha estado movilizando grandes cantidades de dinero por un promedio de hasta 23 millones de dólares anuales desde 2006, y ha hecho uso de esos fondos sin someterse a la requerida supervisión de la CP y sin emprender la necesaria cooperación y colaboración con la secretaría y otros órganos de la Convención.

⁹ En la Decisión 9/COP.9 se pedía al Director General del MM que "[informase] a la CP 10 sobre la situación de los fondos extrapresupuestarios del Mecanismo Mundial", pese a lo cual la CP no solicitó acceder a los informes de auditoría del MM recabó ni información adicional específicamente referida a la segunda y tercera cuentas del MM.

¹⁰ Se hace referencia aquí a las implicaciones jurídicas del actual memorando de entendimiento, que han afectado a la obligación del MM de presentar informes y rendir cuentas ante la CP, así como a las responsabilidades del FIDA respecto del MM. Véanse el recuadro 2 y la sección II.C.1.

colectiva, una plena responsabilización ante la CP y una estrecha supervisión por la CP de las actividades de todos los órganos subsidiarios, incluidos los del MM, conforme a lo dispuesto en la Convención.

8. La segunda sección del presente informe contiene un resumen de las evidencias en que se basan las conclusiones precedentes, obtenidas gracias a un estudio de informes de evaluación sucesivos y de documentos de la Convención, y en particular de decisiones de la CP y diversas entrevistas con importantes partes interesadas, como los inspectores de la DCI que prepararon el informe de 2009, el vicepresidente del FIDA y su personal superior, consistente en el asesor jurídico superior del FIDA, el Director Gerente y personal de nivel superior del MM, el Secretario Ejecutivo y personal de nivel superior de la Secretaría, el asesor jurídico superior y su personal de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, y representantes de alto nivel de los Gobiernos de Alemania e Italia.

9. A fin de abordar estos problemas, se analizaron los tres escenarios expuestos en el informe de 2009 de la DCI, y se presentaron a la consideración de la mesa las propuestas siguientes, como se indica en la sección tercera del informe. Tales propuestas están fundamentadas en los imperativos que se indican a continuación. Como se señala en el informe de 2009 de la DCI, todos los órganos de la Convención deben atenerse a la política "Unidos en la acción", conforme solicitó la Asamblea General de las Naciones Unidas¹¹ bajo la dirección y orientación de la CP, y a tal fin:

- Ofrecer una imagen unida de la Convención en las relaciones con sus Partes, con la comunidad internacional y con las partes interesadas;
- Reforzar el liderazgo en el ámbito de la Convención, estableciendo una única jerarquía de gestión (presentación de informes y rendición de cuentas a la CP), asegurándose de que cada órgano subsidiario actúa en el marco de su mandato respectivo;
- Delimitar las funciones y responsabilidades de la Secretaría, del MM y de otros órganos subsidiarios;
- Optimizar la recaudación de fondos con destino al programa de trabajo de la Convención en su conjunto, y no de manera fragmentaria;
- Adoptar colectivamente las decisiones generales de gestión al más alto nivel institucional, con objeto de conseguir la cohesión en el desarrollo y cumplimiento de un programa de trabajo unificado.

10. En la sección tercera del presente informe se exponen en detalle diversas propuestas que la Mesa podría considerar cuando prepare su informe a la CP 10, tal como se indica más adelante. Tales propuestas concuerdan con el requisito del artículo 27 de la Convención, que encomienda a la CP "[examinar] y [adoptar] procedimientos y mecanismos institucionales" para la resolución de tales cuestiones.

11. En la primera propuesta se abordan diversas medidas para reforzar el status quo entre la secretaría y el MM, sin introducir "procedimientos o mecanismos institucionales" para resolver las cuestiones de gobernanza. Se sugiere, en particular, clarificar las funciones y el mandato del MM con respecto a la recaudación de fondos; formalizar el Equipo de Tareas del programa de trabajo conjunto; cerciorarse de que el programa de trabajo

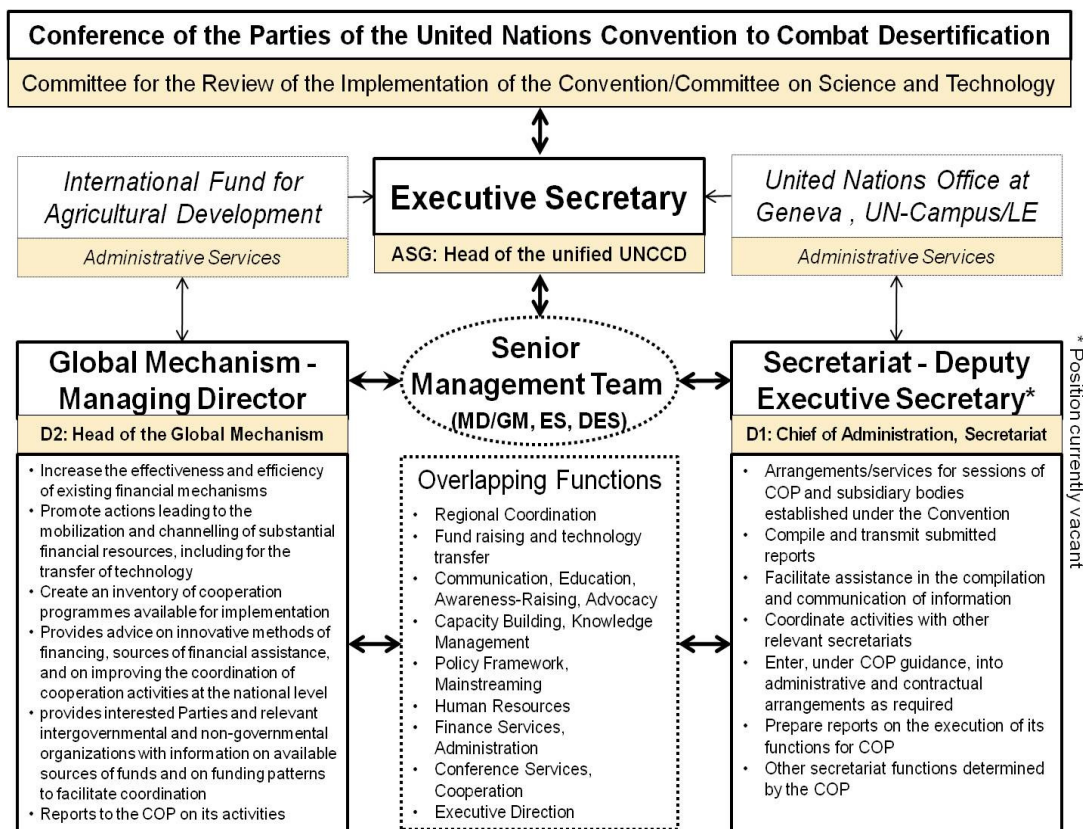
¹¹ Informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y el medio ambiente (documento A/61/583 de la Asamblea General), y la correspondiente Resolución 62/277 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Coherencia en todo el sistema (documento A/Res./62/277 de la Asamblea General).

conjunto aborda todas las áreas de trabajo comunes y se centra en los resultados; refundir los requisitos de presentación de informes de los órganos subsidiarios; y pedir la actuación y representación conjunta en las actividades de promoción y de divulgación. En particular, podría ser necesario establecer nuevamente un órgano consultivo para el MM, posiblemente mediante el CRIC y en comunicación directa con el Presidente del FIDA, con objeto de reexaminar el memorando de entendimiento y eliminar de él las contradicciones e incoherencias inherentes, como se detalla en la propuesta siguiente. Sin embargo, esa propuesta se considera poco enérgica y de improbable eficacia, dado que el MM tiene la firme opinión de estar facultado, en virtud de la Convención y del memorando de entendimiento entre la Conferencia de las Partes y el FIDA, a actuar como entidad independiente. Constituye, probablemente, una nueva versión de los esfuerzos realizados hasta ahora por la CP por promover la cooperación entre la secretaría y el MM, que lamentablemente no parecen haber surtido los efectos deseados. Las ventajas e inconvenientes de la primera propuesta figuran en el cuadro 11.

12. Las propuestas segunda a cuarta definen mecanismos procedimentales e institucionales para resolver las cuestiones de gobernanza, presentación de informes y rendición de cuentas en relación con el MM. Todas las propuestas están basadas en los tres escenarios presentados por la Dependencia Común de Inspección (DCI) en su informe de 2009 a la CP.

13. La **segunda propuesta**, sustentada en las medidas contenidas en la primera, introduce diversos procedimientos y mecanismos institucionales que podrían ser considerados por la CP en el marco del artículo 27 de la Convención, y conlleva la creación de un Equipo Directivo Superior integrado por el Secretario Ejecutivo (jefe), el Director Gerente del MM y el Jefe de Administración de la secretaría (posiblemente, el Secretario Ejecutivo Adjunto) con el fin de adoptar decisiones colectivas sobre aspectos de políticas básicas relativos a la aplicación de la Convención, y en particular los de desarrollo de programas, presupuestos y movilización de recursos, comunicaciones y administración, dentro de sus respectivas áreas de competencia y mandatos. Con ello, la secretaría y el MM rendirían informe conjuntamente a la CP por conducto del Secretario Ejecutivo, mientras que el CRIC seguiría examinando y ofreciendo asesoramiento sobre los informes a él sometidos, y el Comité de Ciencia y Tecnología (CCT) seguiría entablando consultas con el Secretario Ejecutivo, con la secretaría y con el MM sobre cuestiones pertinentes a su mandato. Para ser efectivo, este mecanismo institucional conllevaría también la revisión o renegociación del memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA a fin de reflejar la nueva relación, eliminando las relaciones indirectas de rendición de cuentas y presentación de informes por el MM, mediante el Presidente del FIDA. Sin embargo, no hará necesario enmendar la Convención. Los mecanismos necesarios podrán ser adoptados con arreglo a una decisión de la CP adoptada en virtud de los poderes otorgados por el artículo 27. Según esa propuesta, el MM seguiría operando en las oficinas del FIDA, en Roma.

14. En el cuadro 12 se indican las ventajas e inconvenientes de la segunda propuesta. Se expone a continuación un proyecto de organigrama que reflejaría estas propuestas.



15. La **tercera propuesta**, basada en la segunda, que pide el establecimiento de un Equipo Directivo Superior, conllevaría además la asimilación del personal de recursos humanos y financieros del MM al de la Secretaría. De ese modo, todos los miembros del personal serían tratados como personal de la Convención y las cuentas del MM estarían administradas, al igual que las de la Secretaría, por la ONUG u otro órgano convenido. El MM seguiría estando ubicado en Roma, en las instalaciones del FIDA, como oficina de la secretaría fuera de la sede.

16. El apoyo del FIDA al MM aquí contemplado se limitaría, pues, a la provisión de espacios de oficina, equipo e instalaciones, por consiguiente sin ninguna otra obligación. Esta propuesta constituiría un paso importante más hacia la resolución de los problemas de gobernanza, liderazgo, duplicación de tareas, rendición de cuentas, presentación de informes a la CP y ausencia de cohesión y de coordinación entre el MM y la Secretaría. Podría considerarse como una disposición transitoria que permitiría al MM y a la secretaría disponer de tiempo para una plena integración en los términos de la cuarta propuesta.

17. Conviene señalar que el actual memorando de entendimiento será probablemente renegociado en cualquier caso a petición del FIDA a raíz de los últimos acontecimientos, particularmente la decisión del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT) en lo referente al cese impuesto a un miembro del personal del MM. En ese caso, el TAOIT manifestaba que "*las decisiones administrativas adoptadas por el Director Gerente en relación con el personal del Mecanismo Mundial son, de acuerdo con la ley, decisiones del Fondo*". Esa decisión está siendo apelada por el FIDA en la Corte Internacional de Justicia. Atendiendo a esas consideraciones, más tarde o más temprano es probable que la CP considere seriamente las ventajas que entrañaría la permanencia del MM en las instalaciones del FIDA, en Roma, separado por consiguiente de la Secretaría,

recibiendo como única prestación del FIDA el espacio de oficinas (por el que, en cualquier caso, la CP paga una contribución) y la gestión financiera de sus tres cuentas.

18. Las ventajas e inconvenientes de la tercera propuesta figuran en el cuadro 13.

19. Por último, la **cuarta propuesta** tiene por objeto integrar plenamente al MM en el marco de la Convención con la secretaría y otros órganos subsidiarios de la Convención, *reubicando el MM en Bonn* con arreglo a un calendario que especificaría la CP. En virtud de esta propuesta, se rescindiría de hecho el actual memorando de entendimiento con el FIDA.

20. Las ventajas e inconvenientes de la tercera propuesta figuran en el cuadro 14.

Implicaciones jurídicas y financieras

21. Ninguna de estas propuestas implica la introducción de enmiendas en la Convención. Los cambios propuestos, en particular la introducción de un equipo de gestión de nivel superior y la revisión o revocación del memorando de entendimiento con el FIDA, podrían hacerse efectivos mediante las apropiadas decisiones de la CP, previa consulta con las partes interesadas, entre ellas el MM, el FIDA, la secretaría y, posiblemente, los Gobiernos de Italia y Alemania. Los requisitos jurídicos para la revisión del memorando de entendimiento están descritos en la sección II.C.2; su revocación se examina en la sección III.D.2.b. La CP, como voz autorizada de los Estados Partes soberanos en la Convención, y específicamente en los términos del artículo 27, tiene autoridad jurídica para adoptar decisiones conducentes a la aplicación de estas propuestas, y en particular la reubicación del MM en la sede de la secretaría de la Convención, en Bonn, y el establecimiento de procedimientos y procesos para su eficaz funcionamiento, en colaboración con la secretaría y otros órganos de la Convención. Por consiguiente, no hay impedimentos jurídicos para la adopción de tales cambios institucionales.

22. Como se indica con mayor detalle en el informe, las propuestas no contemplan la creación de nuevos puestos. La partida única de costos administrativos vinculada a la tercera propuesta y los costos de reubicación vinculados a la cuarta propuesta quedarían probablemente bastante compensados por el 13% de costos de apoyo a los programas, de los cuales el FIDA recibe actualmente un 8%, y por los ahorros obtenidos gracias a la mejora de la eficacia institucional y a la economía de escala. En consecuencia, ninguna de estas tres propuestas conlleva un aumento apreciable de costos para las Partes, sino que podría redundar en un ahorro duradero para la Convención.

Conclusiones

Conclusiones concretas y evaluaciones basadas en evidencias sobre los cauces de rendición de cuentas y presentación de informes para mejorar el servicio a las Partes

23. La inexistencia de un mecanismo de rendición de cuentas del MM ante la CP, como ha evidenciado el carácter incompleto del proceso de de notificación y la consiguiente ausencia de supervisión por la CP (y el FIDA), juntamente con la falta de cooperación con la secretaría u otros órganos subsidiarios de la Convención, ha ocasionado deficiencias en la aplicación efectiva de la Convención. En particular, la utilización ineficaz de los recursos y una deficiente cooperación en áreas de trabajo cruciales para la Convención, como la alineación de los planes de acción nacionales, el PRAIS, la cooperación regional, la sensibilización y la comunicación, entre otras. Ello ha suscitado la urgente necesidad de que la CP aborde estas cuestiones

-liderazgo, coordinación, responsabilidad, comunicación, presentación de informes y gestión- en un contexto institucional claramente definido.

24. Las actuaciones del MM con miras a la movilización de recursos y al desarrollo y aplicación de programas se llevan a cabo sin consultar con la secretaría y al margen del grueso de las actividades programáticas de la secretaría de la Convención. Esa situación apenas ha cambiado desde la introducción de la Estrategia decenal, el Programa de Trabajo y otros requisitos que incorporan los métodos de gestión y de presupuestación basadas en resultados durante la CP 8 y la CP 9.

25. La evidencia indica claramente que la razón principal de que el MM adopte tal actitud unilateral es la dualidad institucional y el resultante aislamiento del MM respecto de la Convención. Así lo evidencian las circunstancias siguientes:

- La ausencia de consultas, cooperación y colaboración con la Secretaría, por ejemplo en materia de alineación de los PAN, relaciones con los donantes, el PRAIS, y colaboración con el FMAM
- La ausencia de información sobre los recursos financieros movilizados con origen en países y organismos donantes y sobre el destino dado a tales fondos durante casi un decenio
- La ausencia de información comunicada a las Partes o a la CP con respecto a las demandas judiciales que afectan al FIDA en relación con el MM y su acuerdo institucional
- Lo dispuesto en el memorando de entendimiento concertado entre la CP y el FIDA, como organismo que aloja el MM, que establecía que el MM debe rendir cuentas (mediante la presentación de informes) esencialmente al Presidente del FIDA, y sólo indirectamente a la CP

26. Los mecanismos y prácticas institucionales actuales no parecen atenerse a las obligaciones del MM estipuladas en la Convención. Por ejemplo:

- Más de 25 decisiones de la CP, incluido el Plan Estratégico Decenal, que piden expresa e inequívocamente al MM que colabore con la secretaría en las vertientes programática, presupuestaria, de comunicación y administrativa. Este aspecto sigue sin materializarse.
- El apartado 5 del artículo 21 circunscribe el mandato del MM a la realización de inventarios de los recursos financieros disponibles; asesora a las Partes sobre métodos y fuentes de financiación innovadores y mejora la coordinación a nivel nacional; y aporta información sobre las fuentes de los fondos, etc. a las partes interesadas. Las actividades actuales del MM parecen rebasar los límites de las funciones a él encomendadas por la Convención.
- El apartado 5 del artículo 21 establece, de manera clara e inequívoca, que el MM "funcionará bajo la dirección y orientación de la Conferencia de las Partes y será responsable ante ésta". Manifiestamente, la realidad es distinta, debido en gran medida a las implicaciones del memorando de entendimiento con el FIDA.
- El MM se acoge a las palabras "entre otras cosas" del párrafo introductorio del apartado 5) del artículo 21 para ampliar su mandato. Las normas de interpretación, tanto en derecho internacional como nacional, establecen universalmente que expresiones tales como "incluye" y "entre otras cosas" deben ser interpretadas en sentido estricto, en el contexto y dentro de los límites de las funciones subsiguientemente enumeradas u otras similares.

Conclusiones concretas y evaluaciones basadas en evidencias respecto a un mecanismo institucional coherente que concuerde con el mandato encomendado por la CP

27. El memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA acerca del alojamiento físico del MM (decisión 10/COP.3) contiene inconstancias y contradicciones graves, como la que indica que el MM, pese a poseer identidad propia, "será una parte orgánica de la estructura de éste directamente subordinada al Presidente del Fondo", indicando sin embargo en otro lugar que el MM "funcionará bajo la autoridad de la Conferencia y rendirá plenamente cuentas a ésta". Al mismo tiempo, estipula también que "la cadena de responsabilidades irá directamente del Director Gerente al Presidente del Fondo y a la Conferencia de las Partes" y que el Director Gerente "será responsable de preparar el programa de trabajo y el presupuesto del Mecanismo Mundial, incluida la propuesta relativa a la dotación de personal, que examinará y aprobará el Presidente del Fondo antes de transmitirlos al Secretario Ejecutivo", con objeto de considerarlo durante la preparación de las estimaciones presupuestarias.

28. El memorando de entendimiento ocupa un primer plano en el caso que es actualmente objeto de apelación ante la Corte Internacional de Justicia: la conclusión del Tribunal Administrativo de la OIT de que "el Mecanismo Mundial ha de asimilarse a las diversas dependencias administrativas del Fondo a todos los efectos administrativos" y de que "el efecto de esto es que las decisiones administrativas adoptadas por el Director Gerente en relación con el personal del Mecanismo Mundial son, de acuerdo con la ley, decisiones del Fondo". En su memoria presentada a la CIJ, el FIDA ha negado que ejerza facultades directivas del MM o de su personal, incluido su Director Gerente, y no puede ser responsabilizado de las actuaciones del MM.

29. En lo que respecta a la CP, el resultado neto de las incoherencias y contradicciones inherentes al memorando de entendimiento y a las conclusiones del Tribunal Administrativo de la OIT y la impugnación del FIDA ante la CIJ estriba en lo siguiente:

- el reconocimiento de que el memorando de entendimiento está esencialmente viciado, y ha creado una línea paralela de exigencia de responsabilidades del MM que ha dado lugar a un distanciamiento de éste respecto de la CP y la secretaría en las áreas programática, de movilización de recursos y presupuestaria; y
- el memorando de entendimiento debe ser nuevamente abordado, reexaminado y revisado o renegociado con objeto de reflejar las disposiciones institucionales que la CP podría adoptar en los términos del artículo 27 de la Convención, para resolver las cuestiones suscitadas por la conducta del MM en lo referente a la aplicación de la Convención
- el artículo 27 dota a la CP de una base jurídica en el marco de la Convención para abordar, mediante una decisión de la CP, las mencionadas cuestiones relativas a la aplicación de la Convención, suscitadas por las líneas de autoridad paralelas adoptadas por el MM y la Secretaría.

Recomendaciones

1. Que la Mesa informe a la CP de que las evidencias aducidas en este y en los seis informes de evaluación precedentes han dejado suficientemente establecida la existencia de problemas graves y continuados que afectan a una eficaz aplicación de la Convención.²

2. Que, en tales circunstancias, el artículo 27 de la Convención encomienda a la CP que considere y adopte "*procedimientos y mecanismos institucionales*" para la resolución de tales problemas.
3. Que la Mesa considere las cuatro (4) propuestas expuestas en el presente informe, basadas en los tres escenarios señalados en el informe de 2009 de la DCI, para la resolución de las cuestiones de gobernanza, responsabilización y notificación suscitadas por las estructuras paralelas del MM y de la Secretaría.
4. Que la Mesa considere, en su examen de las cuatro propuestas señaladas en este informe, los aspectos siguientes.

30. La primera propuesta -fortalecimiento del status quo-, analizada en detalle en el informe como dimanante del mandato, debe ser contemplada tomando en consideración la dificultad que ha tenido la CP para, mediante sus decisiones, conseguir el establecimiento de consultas y la cooperación entre el MM y la Secretaría. Tales dificultades podrían ser atribuibles en parte a la circunstancia de estar alojado, que han permitido al MM a actuar como un órgano subsidiario especializado de la Convención enteramente independiente sin obligación de consultar o colaborar con la Secretaría, o de someterse enteramente a la supervisión de la CP, y con libertad para movilizar y canalizar de manera independiente recursos financieros hacia los países partes en desarrollo afectados como juzgue conveniente. Los problemas de gobernanza se derivan de la ausencia de un mecanismo sistémico e institucional que obligue a una toma de decisiones coherente y colectiva entre el MM y la Secretaría, siguiendo las directrices de la CP.

31. Que las propuestas 2, 3 y 4 tienen por objeto permitir a la CP introducir, como se estipula en el artículo 27, "*procedimientos y mecanismos institucionales*" apropiados para resolver los problemas de gobernanza sin dislocar la actividad de los órganos de la Convención.

32. La segunda propuesta permite la continuación del status quo, aunque establece un Equipo Directivo Superior (EDS) integrado por el Secretario Ejecutivo, el Director Gerente del MM y el Jefe de Administración de la Secretaría, que, mediante un mandato adjunto a la correspondiente decisión de la CP, estarían facultados por la CP para considerar y adoptar, en el marco de la Convención y de las directivas de la CP, decisiones de política interna en materia programática, presupuestaria, de comunicación y de gestión. La secretaría y el MM tendrían así libertad para desarrollar y desempeñar sus actividades en el marco de tales decisiones de política interna colectivas. Con ello se daría fin, de hecho, a la toma unilateral de decisiones del MM y se fomentaría la cohesión del proceso decisorio de la Convención.

33. La tercera propuesta combina el mecanismo institucional del Equipo Directivo Superior con la asimilación del personal y de la contabilidad del MM al de la Secretaría, con objeto de someter a todo el personal de la Convención y sus cuentas (incluido el MM) a las reglamentaciones financieras y de personal de las Naciones Unidas. En los términos de esa propuesta, el MM seguiría permaneciendo en Roma en tanto en cuanto la CP tenga la convicción de que esa ubicación reporta más ventajas que la reubicación del MM en Bonn. En cualquier caso, la propuesta puede considerarse como una etapa transitoria, que permitiría al personal del MM contratado por el FIDA seguir prestando servicio hasta la finalización de tales contratos, en cuyo momento el Director Gerente del MM, con la aprobación del Secretario Ejecutivo, podría ofrecer nuevos contratos como miembros del personal de la Secretaría. Estas medidas obligarían a introducir los consiguientes cambios en el memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA, ya que el personal del MM no seguiría siendo nombrado por el Presidente del FIDA. Considerando las alegaciones expuestas en la memoria del FIDA a la CIJ, en el sentido de que el FIDA no tiene absolutamente ningún control directivo sobre el personal del MM, el FIDA se avendría casi con toda seguridad a la revisión del memorando de entendimiento para reflejar las afirmaciones del propio FIDA ante la CIJ. La cuarta propuesta permitiría reubicar el MM en Bonn, así como el otorgamiento de inmunidades y privilegios de

las Naciones Unidas por el Gobierno de Alemania, que, según el representante de ese Gobierno, entrevistado a tal efecto, no plantearía dificultades.

34. La adopción de esa decisión, basada en la Convención o en el derecho internacional, no tendría consecuencias jurídicas invalidantes. Las consecuencias financieras han sido examinadas en el informe, habiéndose concluido que se cifrarán, en su mayor parte, en una partida única de costos de reubicación, que en principio estaría compensada por el mantenimiento íntegro del 3% de los costos de apoyo a los programas y de los beneficios a medio y largo plazo que para la Convención representaría el funcionamiento coherente y colectivo de esos órganos subsidiarios con arreglo a las directrices de la CP.

I. Introducción

A. Presentación del informe de conformidad con el mandato

35. El presente PROYECTO DE TEXTO FINAL ha sido preparado con arreglo al mandato, y presentado a la Mesa de la novena Conferencia de las Partes (CP 9) de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD) en el curso de sus actividades entre periodos de sesiones, en seguimiento de la sexta decisión de la CP 9 sobre evaluación de los mecanismos de presentación de informes, rendición de cuentas y de índole institucional del Mecanismo Mundial (MM). El presente proyecto de texto es presentado con fecha 13 de febrero, en virtud de una prórroga mutuamente convenida el 9 de febrero de 2011, y después de haber recibido comentarios de los miembros de la Mesa de la CP 9 de la CLD y de otras partes pertinentes no más tarde del 21 de enero de 2011, de conformidad con la "hoja de ruta" de la Mesa y con el mandato encomendado.

36. Se han analizado los comentarios recibidos con respecto a los proyectos de texto anteriores, presentados a la Mesa en 2010 los días 17 de diciembre, 17 de noviembre y 29 de septiembre, así como las aportaciones recibidas durante la tercera reunión de la Mesa entre periodos de sesiones, celebrada del 15 al 16 de septiembre en Bonn, y posteriormente, en la presente versión del informe. Se señala que éste es el último informe, con carácter final, presentado a la Mesa en nombre de los consultores que prestan asesoramiento a la Mesa de la CP 9 en sus actividades entre periodos de sesiones conforme al mandato encomendado.

37. Se han hecho también importantes esfuerzos por reunir un acervo sólido de evidencias que fundamenten las conclusiones del informe, ampliamente documentadas mediante citas y declaraciones de los interesados en las notas anexas. Aunque se ha hecho todo lo posible por reducir al mínimo la repetición, la propia naturaleza de los resultados esperados recogidos en el mandato, que enuncian no menos de 40 resultados específicos en nueve áreas de actividad, hace que sea inevitable una cierta reiteración de los aspectos principales. Hay que señalar también que el informe versa sobre aspectos institucionales de gobernanza, presentación de informes y rendición de cuentas incluidos en el mandato, sin entrar a evaluar el desempeño de las actividades del MM, de la secretaría o de otros órganos de la convención.

B. Estructura del informe

38. Tras la presentación de los proyectos de texto inicial, primero y segundo, y tras haber recibido comentarios y sugerencias al respecto de miembros de la Mesa y otras partes interesadas, el presente PROYECTO DE INFORME FINAL, que recoge esos comentarios y sugerencias, ha sido estructurado de modo que responda a cada uno de los resultados esperados que figuran en el mandato, conforme se propone en el proyecto de esquema

general presentado a la Mesa el 30 de julio de 2010. Tras la introducción, la sección 2 contiene un examen analítico de los mecanismos y prácticas existentes presentando, al mismo tiempo, la evidencia y documentación auxiliar reunida con objeto de identificar las causas subyacentes de las cuestiones identificadas. En la sección 3 se exponen en detalle varias propuestas de mecanismos alternativos, así como su posible utilidad para abordar las causas subyacentes de las cuestiones identificadas y las implicaciones jurídicas y financieras que se derivarían de su aplicación. En la sección 4 se resumen las conclusiones y recomendaciones resultantes de la evaluación.

C. Enfoque conceptual y metodología

39. Para poder preparar el informe en términos de los resultados esperados que figuran en el mandato era necesario analizar las cuestiones básicas en torno a los mandatos y responsabilidades de presentación de informes, gobernanza y rendición de cuentas, así como los mecanismos institucionales de los órganos subsidiarios de la Convención. El material de referencia en que se ha basado principalmente el análisis ha sido un examen de los documentos más importantes de la Convención (CLD) y de las evidencias obtenidas acerca de los mecanismos y prácticas actuales, desde la perspectiva de los principios del derecho internacional y de las normas de las Naciones Unidas.

40. Se ha obtenido información de estudios internos, entrevistas y respuestas a diversos cuestionarios, y de un estudio de los documentos pertinentes de la Convención (informes de la CP y otros órganos de la Convención, decisiones, etc.) y otros tipos de material apropiados. Se han recabado las opiniones de las principales partes interesadas y obtenido documentos útiles mediante entrevistas y reuniones personales, correspondencia por correo electrónico y telefónica, y mediante respuestas a cuestionarios. Los principales interesados consultados fueron los inspectores de la DCI y los autores del informe de 2009, el Vicepresidente y personal de nivel superior del FIDA (Asesor Jurídico, Departamentos de Finanzas y Administración, etc.), el Director Gerente y personal de nivel superior del MM, el Secretario Ejecutivo y personal de nivel superior de la Secretaría, el Asesor Jurídico Superior y personal de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, y representantes de alto nivel de los Gobiernos de Alemania e Italia.

41. Pudo obtenerse información sobre los respectivos mandatos y responsabilidades de los órganos de la Convención gracias a un examen de las disposiciones de la Convención y de las correspondientes decisiones de la CP³. Se obtuvieron y examinaron diversos documentos relacionados no sólo con la gobernanza de la CP, sino también con el sistema de gobernanza del FIDA, así como documentos jurídicos sobre procesos judiciales de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT)⁴. Para preparar el presente informe, se compararon también los resultados de las evaluaciones de 2005 y 2009 de la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas, así como informes de varias evaluaciones anteriores del MM y de la Secretaría, muchas de las cuales concernían a aspectos de gobernanza, supervisión y rendición de cuentas⁵. A ese respecto, los principios contenidos en el derecho internacional público y en las normas de las Naciones Unidas abarcan: el Reglamento Financiero y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas; la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados; y el "programa único de las Naciones Unidas", también conocido como "Unidos en la acción", con arreglo a las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas (A/61/583, A/Res./62/277). Siempre que ha sido posible, se han añadido referencias con el fin de ofrecer evidencias, ejemplos y estimaciones en relación con las conclusiones del informe.

Nota de los autores

Los autores desean expresar su agradecimiento al Secretario Ejecutivo de la Convención y al Director Gerente del MM, así como a sus respectivos miembros del personal, que analizaron diversas cuestiones con gran transparencia y franqueza y en un ambiente de confianza y cordialidad. Fueron también muy importantes las opiniones transmitidas a los autores sobre las cuestiones institucionales de fondo y otras causas de los problemas que aquejan a la Convención y a sus órganos subsidiarios, y sobre las ventajas e inconvenientes de los escenarios alternativos y sus posibles implicaciones, desde sus correspondientes perspectivas. Además, los autores desean dar las gracias al autor de las evaluaciones de la DCI y a sus colegas por sus aportaciones, y por arrojar luz sobre numerosos aspectos de su informe. Expresamos también nuestro agradecimiento al Vicepresidente del FIDA y a su personal, que nos ayudaron a poner en claro varias cuestiones referentes a las relaciones entre la CP, el FIDA y el MM, y a los Oficiales jurídicos superiores de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, que aportaron inestimables consejos y orientaciones sobre los problemas jurídicos que afronta esta evaluación. Expresamos también nuestro reconocimiento a los representantes de los Gobiernos de Italia y Alemania, que se reunieron con nosotros para darnos sus opiniones a título oficioso. Por último, deseamos dar las gracias a la Junta y al personal administrativo de la secretaría de la CLD y del MM, que facilitaron considerablemente nuestra tarea.

II. Examen analítico de las disposiciones y prácticas existentes, con objeto de identificar las causas fundamentales de los problemas señalados

42. La sección 2 contiene una descripción general de las prácticas actualmente seguidas por el Mecanismo Mundial y otros órganos de la Convención, particularmente en los aspectos de presentación de informes, rendición de cuentas/gobernanza, y mecanismos institucionales. Esos aspectos están íntimamente relacionados, por lo que se ha procurado exponer la evidencia y la documentación obtenida de la manera más concisa posible, con objeto de dar cumplimiento a los resultados esperados, conforme se especifica en el mandato.

A. Mecanismo actualmente adoptado por el MM para la presentación de informes

43. Esta sección contiene una descripción general de los mecanismos actualmente utilizados por el MM para la presentación de informes, con el fin de analizar y examinar la gobernanza y supervisión de las actividades del MM por la CP y por el FIDA, de conformidad con las decisiones pertinentes de la CP. Se examina asimismo el papel actualmente desempeñado por la Secretaría, la Junta y la CP sobre ese particular, así como los datos e información proporcionados por el MM a la CP sobre los recursos financieros movilizados, y se analiza la conformidad del sistema de presentación de informes con el mandato estipulado por la Convención y con las decisiones pertinentes de la CP.

Recuadro 1. Unidos en la acción

El informe "Unidos en la acción" del Secretario General de las Naciones Unidas recomienda consolidar todas las actividades programáticas de las Naciones Unidas a nivel nacional bajo un líder único, con un programa único, un presupuesto único y, en su caso, una oficina única. En él se recomienda también "desarrollar un mecanismo más potente y más efectivo para la gobernanza y la recaudación de fondos. Tales mecanismos deberán incorporar un criterio claro para la rendición de cuentas y una supervisión cabal del desempeño y de los resultados. Para que los cambios sean duraderos, deberá ser transparente, inclusiva y decisiva (y los órganos supervisores deberán) estar facultados para adoptar decisiones (párrafo 54). Gracias a esa consolidación, a la determinación de prioridades y a la eliminación de duplicaciones, el sistema de desarrollo así configurado mejorará el desempeño y la relación eficacia/costo. Mejorará también la función de rendición de cuentas y la eficacia a nivel directivo, sin por ello crear una voluminosa burocracia centralizada. A nivel nacional, creará además el marco necesario para el programa único de las Naciones Unidas. (párrafo 62). Esos mismos principios inspiran los esfuerzos de los organismos y órganos de las Naciones Unidas por mejorar la colaboración, la eficacia y el cumplimiento de los programas en el seno de las instituciones y recíprocamente entre ellas.

1. Funciones de gobernanza y supervisión del MM ejercidas por el FIDA**RESUMEN**

El acuerdo de alojamiento concertado por el FIDA y la CP -como confirman las decisiones de la CP correspondientes, y en particular la decisión que establece el memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA (Decisión 10/COP.3)- establecía un cauce indirecto para la presentación de informes del Director Gerente del MM a la CP, concretamente mediante el Presidente del FIDA en primera instancia, como se indica en la sección siguiente⁶. Además de las obligaciones del MM de rendir informe a la CP, con arreglo al memorando de entendimiento y a las prácticas del FIDA, el MM debe también presentar informes al Consejo de Gobernadores del FIDA y a la Junta Ejecutiva, y está sujeto a las decisiones señaladas en los Boletines del Presidente del FIDA. Por ejemplo, cierta decisión de la Junta Ejecutiva en 2006 **autorizaba al MM a desembolsar "directamente" los fondos existentes en su Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD, con lo que no era ya necesario utilizarlos para el desarrollo de planes de acción nacional, ni contar con las aportaciones del Grupo de asesoramiento técnico del MM.** La legitimidad de esa decisión es cuestionable, ya que el MM no obtuvo la aprobación de la CP ni informó a de su decisión la CP. No parece que la Junta Ejecutiva del FIDA tenga autoridad para tomar esa decisión y otorgar semejantes derechos al MM, dado que tal autoridad no ha sido delegada en el FIDA según el memorando de entendimiento concertado por él con la CP (Decisión 10/COP.3). El Comité de Facilitación del MM **cuestionó también la reorientación de la estrategia del MM, considerando que podría constituir una desviación respecto del mandato básico del MM de movilización de recursos,** y respecto del apoyo prestado a las Partes para el cumplimiento de sus obligaciones estipuladas por la Convención. Sin embargo, desde 2005–2006 no parecen haberse adoptado decisiones internas ni por el Consejo de Gobernadores, ni por la Junta Directiva, ni por el Presidente del FIDA con respecto al MM, y tanto el Grupo de asesoramiento técnico, de carácter semioficial, como el Grupo Asesor del MM establecidos por el FIDA para asesorar y orientar al MM han sido disueltos. El Comité de Facilitación, como único órgano asesor del MM establecido por la CP, no desempeña actualmente un papel activo, y se reunió por última vez durante la CP 9 en 2009; tampoco está claro el papel que desempeñará en el futuro dadas las circunstancias, y en particular si responderá a las peticiones de la CP, todavía pendientes.

Por consiguiente, ni el FIDA ni el Comité de Facilitación están ejerciendo función alguna de supervisión o gobernanza respecto de las actividades del MM, entre ellas la utilización y desembolso de fondos de sus tres cuentas⁷. Ello concuerda con los resultados del informe de la DCI, que concluía que "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"⁸. Además, el FIDA ha señalado que sus entregas de fondos serán una fuente de financiación "impredecible" para el MM en el futuro y que, debido a ciertos problemas jurídicos, está considerando la posibilidad de revisar el memorando de entendimiento con la CP, que establecía el acuerdo de alojamiento del MM.

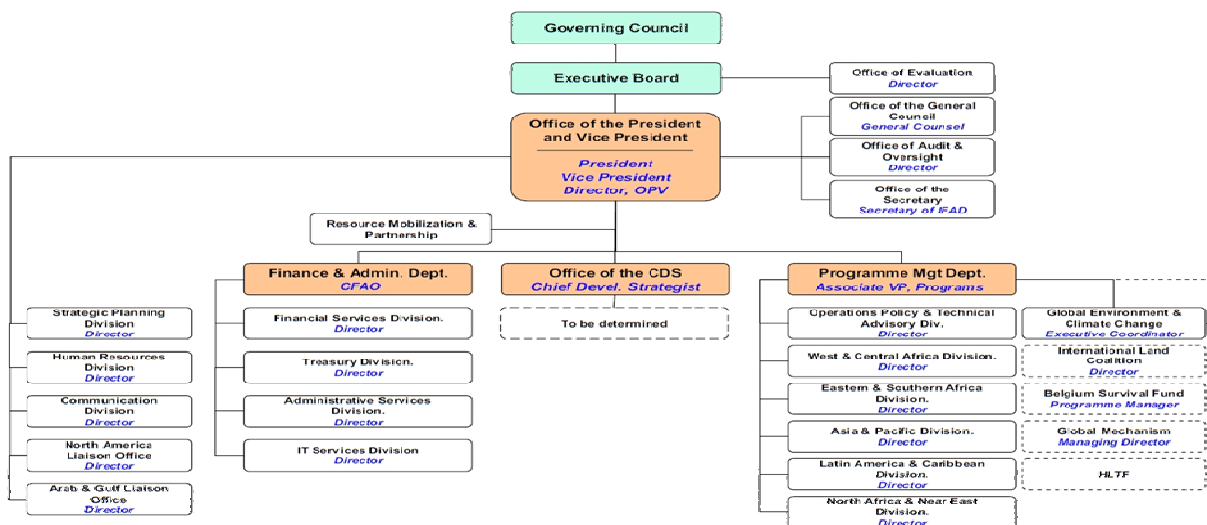
44. El organigrama que figura a continuación describe en líneas generales las funciones de gobernanza y supervisión del MM ejercidas por el FIDA, el CRIC y la CP en virtud del acuerdo sobre alojamiento actualmente vigente. En él pueden apreciarse los distintos niveles de presentación de informes y rendición de cuentas del MM por conducto del Presidente del FIDA en primera instancia, y también por conducto del CRIC a la CP, lo cual repercute en su función de supervisión del MM, así como en la rendición de cuentas del MM a la CP.⁹

Figura 1
Mecanismos actuales de presentación de informes y rendición de cuentas del Mecanismo Mundial



45. Además, aunque la supervisión y gobernanza de facto del MM por el FIDA podrían circunscribirse a los aspectos administrativos, desde el punto de vista orgánico el MM está ubicado en el Departamento de Administración de Programas del FIDA, y no en su Departamento de Finanzas y Administración, como puede verse en la figura¹⁰.

Figura 2
Organigrama del FIDA en enero de 2010



a. Consejo de Gobernadores del FIDA

46. Desde que el mecanismo mundial (MM) empezó a operar en el FIDA en 1998/1999, ha presentado informes de situación al Consejo de Gobernadores del FIDA, máxima autoridad decisora de esa organización, en cada uno de sus periodos de sesiones anuales¹¹. Tales informes versan sobre la administración del presupuesto por el MM y los elementos esenciales de sus actividades realizadas en colaboración con el FIDA¹². Según los informes publicados, el Consejo de Gobernadores del FIDA se limita a tomar nota de los informes de situación presentados por el MM, y no parece haber adoptado resolución o decisión alguna en relación con el MM¹³.

b. Junta Ejecutiva del FIDA

47. Además, la Junta Ejecutiva del FIDA, responsable de la supervisión de las operaciones generales del FIDA y de la aprobación de su programa de trabajo, tomó nota también del informe de situación del MM, que aprobó seguidamente para presentarlo al Consejo de Gobernadores¹⁴. Ocasionalmente, la Junta Ejecutiva formula comentarios sobre el procedimiento, por ejemplo indicando que "acogía con satisfacción el interés del informe por los aspectos complementarios entre la modalidad de apoyo a los países del MM y el Marco estratégico y modelo de funcionamiento del FIDA"¹⁵. Además, la Junta Ejecutiva aprobó la entrega de fondos del FIDA al MM, función que ejerce por conducto del Presidente del FIDA; la ocasión más reciente fue aprobada en agosto de 2009, en cumplimiento del compromiso inicial del FIDA de entregar 10 millones de dólares al MM. Durante la reunión de 2010 de la Junta Ejecutiva no se entregaron otros fondos, y la dirección del FIDA ha confirmado que el FIDA no entregará más fondos al MM, y que los fondos del FIDA serán, por consiguiente, "impredecibles", aunque los proyectos serán financiados con criterios competitivos; señaló asimismo que la ubicación física del MM no influye en sus merecimientos para recibir fondos¹⁶.

48. La Junta Directiva del FIDA informa también sobre los procedimientos financieros y administrativos del FIDA que conciernen al MM, además de las disposiciones sobre el

desembolso de fondos de la Cuenta de Recursos Especiales del MM para la Financiación de la CLD, tal como estableció en 1999 el Boletín del Presidente del FIDA, y según se especifica en la sección siguiente¹⁷. Según el informe de 2006, "el Mecanismo informó [a la Junta Ejecutiva del] FIDA que era intención de la Conferencia de las Partes que los fondos depositados en la tercera cuenta dejaran de utilizarse solamente para donaciones"¹⁸.

49. Tras la petición del GM, la Junta Directiva del FIDA autorizó en 2006 al MM a desembolsar los fondos acreditados en su tercera cuenta, la más voluminosa (la Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD), "directamente" para el desempeño de las operaciones del MM y para su funcionamiento y actividades¹⁹. En consecuencia, esos fondos no debían ser ya utilizados por el MM sólo para el desembolso de pequeñas cantidades vinculadas al desarrollo de planes de acción nacional, y no eran ya necesarias las aportaciones del Grupo de asesoramiento técnico del MM, que había sido establecido con ese fin, por lo que fue disuelto de facto. Con todo, pese a la "reorientación" estratégica del MM, la CP sigue interesándose por el papel que desempeña el MM en la financiación de los PAN. Además, cabe también cuestionar la autoridad de la Junta Directiva del FIDA para otorgar al MM tales derechos, ya que aquélla no tiene formalmente asignado o reconocida función alguna al respecto en el memorando de entendimiento concertado entre el CP y el FIDA (Decisión 10/COP.3); tampoco la CP respaldó explícitamente la petición del MM. Además, la legitimidad de la petición del MM de modificar el concepto y el procedimiento de desembolso de su tercera cuenta sigue siendo cuestionable, ya que la CP no dio explícitamente su aprobación al MM para esa petición²⁰. Desde 2006 la Junta Directiva del FIDA no ha adoptado decisiones ulteriores.

c. *Boletines del Presidente del FIDA*

50. En varios Boletines del Presidente del FIDA se establecieron especificaciones sobre la gestión financiera del MM, confirmando así las reglas y procedimientos que rigen las tres cuentas del MM, y en particular el destino dado a la tercera cuenta del MM (Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD) y la administración por el FIDA del personal del MM para la "asistencia financiera a los gobiernos y órganos regionales/subregionales para la preparación de programas de acción"²¹. Sin embargo, al menos un Boletín del Presidente, fechado en 2004, parece haber rebasado los límites de los procedimientos de gobernanza al decidir, sin la aprobación de la CP, que los recursos financieros del MM serían destinados a actividades conjuntas de comunicación, poniendo en marcha una estrategia conjunta MM/FIDA de movilización de recursos, y decidiendo que todos los documentos importantes sobre políticas y programas del MM fueran examinados por el FIDA antes de su finalización, y que el plan de trabajo anual y las propuestas presupuestarias del MM fueran elaboradas mediante el proceso de presupuestación estratégica y asignación de recursos del FIDA²². En ese mismo Boletín del Presidente de 2004 se establecía también un Grupo Asesor del MM integrado por múltiples órganos y responsable de todos los aspectos de colaboración entre el FIDA y el MM. El último Boletín del Presidente fue publicado en 2005, y en él se anunciaba el nombramiento del nuevo Director Gerente del MM; desde entonces, según documentos de la Junta de Gobernadores del FIDA y consultas internas, parece ser que la supervisión y gobernanza de facto del FIDA respecto del MM se ha limitado a asuntos administrativos²³. Ello fue confirmado por el Vicepresidente y otros directivos del FIDA, que han afirmado con claridad e inequívocamente que actualmente el FIDA no ejerce función supervisora u orientadora alguna con respecto al MM, sino que se limita a prestar servicios consultivos en relación con la supervisión fiscal, en cumplimiento de los requisitos indicados por los auditores externos.

51. En el cuadro siguiente, en el que se enumeran los documentos básicos del FIDA pertinentes en relación con el MM, puede verse que tres de esas decisiones (en negrilla)

tenían manifiestamente implicaciones desde el punto de vista de la gobernanza y de la supervisión del MM; la última de ellas fue publicada en 2006.

Cuadro 1
Documentos básicos del FIDA pertinentes en relación con el MM

<i>DOC Ref.</i>	<i>Título</i>	<i>Fecha</i>	<i>Enlace</i>
EB 2009/98/R. 59	Informe sobre las actividades del Mecanismo Mundial	nov-09	http://www.ifad.org/gbdocs/eb/98/e/EB-2009-98-R-59.pdf
EB 2009/97/R. 36	Propuesta de donación con arreglo a la modalidad de donaciones a nivel mundial y regional al Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en apoyo del Programa para el diseño de estrategias integradas de financiación con miras a la aplicación de la CLD en determinados países de Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe - Fase II	ago-09	http://www.ifad.org/gbdocs/eb/97/e/EB-2009-97-R-36.pdf
EB 2008/95/R. 54	Informe sobre las actividades del Mecanismo Mundial	nov-08	http://www.ifad.org/gbdocs/eb/95/e/EB-2008-95-R-54.pdf
EB 2006/89/R. 56	Procedimientos de gestión de la Cuenta Recursos Especiales para la Financiación de la CLD	nov-06	http://www.ifad.org/gbdocs/eb/89/e/EB-2006-89-R-56.pdf
PB/2005/0 1	Nombramiento del nuevo Director Gerente del Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación	ene-05	Interno; véase el anexo
PB/04/01	El Mecanismo Mundial	ene-04	Interno; véase el anexo
EB 2001/72/R. 10	Provisión de financiación anticipada al Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación	abr-01	http://www.ifad.org/gbdocs/eb/72/e/EB-2001-72-R-10.pdf
EB 98/64/R.31	Memorandum of Understanding between the Conference of the Parties of the UNCCD and the International Fund for Agricultural Development regarding the modalities and administrative operations of the Global Mechanism	sep-98	http://www.ifad.org/gbdocs/eb/64/e/eb64-r31.pdf
EB 99/66/INF. 10	Memorandum of Understanding between the Conference of the Parties of the UNCCD and the International Fund for Agricultural Development regarding the modalities and administrative operations of the Global Mechanism	abr-98	http://www.ifad.org/gbdocs/eb/66/e/EB-99-66-INF-10.pdf
PB N°	Cuentas del Mecanismo Mundial	oct-99	Interno; véase el

<i>DOC Ref.</i>	<i>Título</i>	<i>Fecha</i>	<i>Enlace</i>
99/10			anexo
PB N° 97/09	Selection of IFAD to House the Global Mechanism of the CCD	oct-97	Interno; véase el anexo

d. *Grupo de asesoramiento técnico del MM*

52. El Grupo de asesoramiento técnico fue establecido en 1999 mediante el Boletín del Presidente del FIDA con el fin de asesorar al Director Gerente del MM en la determinación de prioridades para las propuestas de entrega de fondos recibidos con destino a la tercera cuenta del MM, a saber, la Cuenta de recursos especiales para financiar la Convención, originalmente contemplada para el desarrollo de programas de acción de conformidad con el artículo 9 de la Convención²⁴. El Grupo estaba integrado por miembros del personal y representantes del MM, del FIDA, de la FAO y de la secretaría de la CLD, aunque fue disuelto cuando, en 2006, la Junta Ejecutiva del FIDA autorizó al MM a desembolsar fondos de la Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD sin necesidad de supervisión, como se explicitaba en la sección II.A.1.b²⁵.

e. *Grupo Asesor del MM*

53. En 2004, también mediante un Boletín del Presidente del FIDA y en un intento de intensificar y clarificar la relación entre el MM y el FIDA, se creó un segundo Grupo Asesor del MM encabezado por el Presidente adjunto del FIDA, para abordar la colaboración en todos sus aspectos y para asesorar e informar al Presidente del FIDA en relación con el MM²⁶. El grupo tuvo corta vida y ya no existe, ya que ha sido sustituido por otros mecanismos consultivos por decisión del nuevo Presidente del FIDA, aunque ninguno de ellos se ocupa específicamente del MM²⁷.

f. *Comité de Facilitación del MM*

54. El Comité de Facilitación (Comité de Facilitación) es el único mecanismo consultivo en relación con el MM, y fue constituido en virtud de una decisión de la primera CP de la CLD en 1997, estando integrado por tres miembros fundadores: el FIDA, el Banco Mundial y el PNUD, a los que la CP solicitó que "asesoraran y apoyaran al MM en el desarrollo de su estrategia operacional y su programa de trabajo y presupuesto"²⁸. Además de las tres instituciones fundadoras, se ha incluido a la secretaría de la CLD y a otros miembros en reuniones anteriores del Comité de Facilitación, aunque no parecen haberse establecido especificaciones oficiales con respecto a los criterios para la pertenencia a ese órgano²⁹. Normalmente, se reúne como mínimo una vez al año y, según los informes de las reuniones de 2009 del Comité de Facilitación, el Comité de Facilitación "fue concebido como órgano consultivo orientado por la demanda para el Mecanismo Mundial, con el fin de dar asesoramiento sobre las operaciones de éste y promover arreglos institucionales de colaboración entre el Mecanismo Mundial e instituciones con conocimientos especializados en materia técnica y financiera pertinentes". Asimismo, tomó nota de que los últimos informes públicamente disponibles de las reuniones del Comité de Facilitación datan de octubre de 2005, lo cual denota un desajuste en la transparencia del Comité de Facilitación como órgano consultivo³⁰.

55. En 2006, el MM informó al Comité de Facilitación de las modificaciones introducidas en los procedimientos de asignación de las cuentas del MM, tras la decisión de la Junta Ejecutiva del FIDA de autorizar al MM a supervisar plenamente el desembolso de fondos de su Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD paralelamente a la decisión del MM de no dar continuidad a su Programa de Pequeños Subsidios en favor

de esquemas de inversión como el indicado en la Estrategia consolidada y enfoque mejorado³¹. Seguidamente, el Comité de Facilitación habría debatido si esa reorientación de la estrategia era realmente una desviación respecto del mandato básico del MM para la movilización de recursos, tal como se define en el texto de la Convención, y si las actividades del MM "apoyan directa y efectivamente a los países partes en el cumplimiento de sus obligaciones estipuladas por la Convención"³². Un debate posterior mantenido en el Comité de Facilitación puso de relieve la incertidumbre de sus miembros con respecto a la utilidad del Comité para el MM como mecanismo para mejorar la cooperación entre los institutos integrantes³³.

56. En sucesivas decisiones de la CP se ha intentado definir más detalladamente el mandato y alcance de las actividades del Comité de Facilitación respecto del MM, como como puede verse en el cuadro 2 infra, por ejemplo solicitando a sus miembros que designen puntos focales para mantener enlace con el MM; pedir al MM que intensifique el diálogo con todos los miembros del Comité de Facilitación; y recomendar que el Director Gerente del MM informe a la CP de las actividades, decisiones y resultados del Comité de Facilitación. En repetidas ocasiones se ha pedido al MM que, en cooperación con los miembros del Comité de Facilitación, "facilite fondos" para las operaciones de los PAN, siga de cerca las actividades subsiguientes, "movilice fondos", "promueva" o "agilice" la movilización de recursos para la realización de los PAN, y prepare un documento sobre las opciones de financiación³⁴. Tales decisiones suscitan nuevos interrogantes sobre el mandato y cometidos del MM, como se explica en las secciones siguientes, en particular las secciones II.A.2.e y II.A.2.f y II.B.3.

57. Los reajustes del MM sugeridos en el Plan Estratégico Decenal deberían inducir al Comité de Facilitación a revisar su mandato y adoptar un programa de trabajo conjunto, y a sus miembros a desarrollar plataformas de financiación para armonizar sus actividades con el plan estratégico de la CLD, informando de ello a la CP y al CRIC³⁵. Sin embargo, al celebrarse la novena CP tales peticiones no habían sido todavía atendidas, y fueron reiteradas en una decisión ulterior que será presentada a la CP³⁶. Además, no parece que el Comité de Facilitación esté ejerciendo actualmente funciones de supervisión u orientación del MM, y en la práctica ha estado inactivo desde su última reunión, celebrada durante la CP 9, en septiembre de 2009. Tal inactividad se debe, en parte, a un presupuesto insuficiente (según el MM) y, en parte, como confirmó el FIDA, que preside actualmente el Comité de Facilitación, a la preferencia de los miembros del Comité de Facilitación por aguardar hasta que finalice la actual evaluación y se adopten las consiguientes Decisiones de la CP.³⁷ El Departamento de Administración de Programas del FIDA, en el cual reside orgánicamente el MM, confirmó que el FIDA tiene previsto celebrar una reunión del Comité de Facilitación paralelamente a la reunión del CRIC en Bonn, prevista para febrero de 2011.³⁸ Por consiguiente, no está claro cuál será el papel que desempeñe el Comité de Facilitación en el futuro dadas las circunstancias, y concretamente en qué manera dará respuesta a las diversas peticiones de la CP todavía no atendidas, ni cómo cumplirá su obligación de presentar informes a la CP o al CRIC.³⁹

Cuadro 2

Decisiones de la CP de interés en relación con el Comité de Facilitación del MM

<i>Decisión de la CP</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Texto</i>
25/CO P.1	3	Insta a las tres instituciones concernidas al "establecimiento de un comité de apoyo, y les pide que apliquen efectivamente y perfeccionen esas disposiciones, e informen al respecto a la Conferencia de las Partes en su segundo período de sesiones"

<i>Decisión de la CP</i>	<i>Párrafo</i>	<i>Texto</i>
25/CO P.1	anexo IV, 16	Las tres instituciones prestarán asesoramiento y ayudarán al Mecanismo Mundial a preparar su estrategia operacional, su programa de trabajo y su presupuesto por conducto del comité de apoyo (véase <i>supra</i>).
18/CO P.2	8	Invita al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al Banco Mundial y, según corresponda, a los otros miembros del Comité de Facilitación, a que designen coordinadores para emprender actividades de enlace con Mecanismo Mundial
9/COP. 3	6	Subraya que el Mecanismo Mundial deberá fortalecer el diálogo a nivel normativo y operacional con todos los miembros del Comité de Apoyo "con objeto de crear mayor conciencia sobre la Convención y facilitar la determinación de las posibilidades y la definición de mecanismos para la asociación de los sectores público y privado en su aplicación"
9/COP. 3	20	Recomienda al Director Gerente del Mecanismo Mundial que informe a la Conferencia de las Partes sobre las actividades realizadas por el Comité de Apoyo, las decisiones adoptadas y los resultados obtenidos en su aplicación
9/COP. 3	21	Invita al Comité de Apoyo a que estudie la posibilidad de invitar a un representante de las organizaciones no gubernamentales a asistir a sus reuniones y a que informe a la Conferencia de las Partes en su cuarto período de sesiones sobre la decisión adoptada a ese respecto
3/COP. 5	anexo, 32	El Mecanismo Mundial, en cooperación con los miembros de su Comité de Facilitación, debería procurar equiparar cuanto antes la oferta y la demanda mediante la facilitación de fondos para las operaciones de los planes de acción nacionales ; y debería confiársele la vigilancia de las actividades de seguimiento de este proceso de consulta a fin de facilitar el desembolso oportuno de la asistencia prometida. También se debería robustecer su papel de apoyo a los programas subregionales y regionales .
1/COP. 6	2	Exhorta al mecanismo mundial (MM) a que, junto con los miembros de su Comité de Facilitación, promueva la movilización de recursos destinados a la ejecución de los PAN como cuestión de primera prioridad, según se señaló en la Declaración sobre los compromisos para mejorar el cumplimiento de las obligaciones de la Convención (decisión 8/COP.4), sin descuidar el apoyo a los programas de acción subregionales y regionales
5/ CP.6	10	Invita además a los miembros del Comité de Apoyo, así como al Director Gerente del MM, a tomar las medidas necesarias destinadas a aplicar eficazmente su Plan de Actividades y mejorar la coordinación entre los miembros del Comité de Apoyo
1/COP. 7	12	Insta al Mecanismo Mundial (MM) a que, junto con los miembros de su Comité de Facilitación, aceleren la movilización de recursos para la aplicación de los PAN y la ordenación sostenible de las tierras;
4/COP. 7	3	Pide al Mecanismo Mundial (MM) que prepare un documento sobre posibles instrumentos , instituciones y procesos de financiación internacional y nacional para financiar estos objetivos, comenzando con PAN y siguiendo con la posible consideración en el futuro de programas de acción subregionales y regionales, en colaboración con los miembros del Comité de Facilitación, y que informe a la Conferencia de las Partes (CP) en su octavo período de sesiones
4/COP. 7	8	Invita a las organizaciones y organismos multilaterales, en particular al FMAM, a que simplifiquen sus procedimientos de acceso a la financiación a

Decisión de la CP	Párrafo	Texto
7		fin de facilitar la ejecución de los PAN e invita al MM y a los miembros de su Comité de Facilitación a que movilicen fondos y faciliten información sobre los puntos de entrada en los procesos y modalidades de la financiación multilateral para la ejecución de los PAN
9/COP.7	1 c)	Examen [por el CRIC] de la información disponible sobre la movilización y el uso de los recursos financieros y otro tipo de apoyo de los organismos y las instituciones multilaterales, a fin de mejorar su eficacia y eficiencia con miras a la consecución de los objetivos de la Convención, incluida información sobre las actividades del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Mecanismo Mundial y su Comité de Facilitación
6/COP.9	4	Reitera la invitación al Comité de Facilitación , atendiendo a lo dispuesto en la Estrategia, a que revise su mandato y adopte un programa de trabajo conjunto, alineado con el plan estratégico, y también la invitación a los distintos miembros del Comité de Facilitación a que elaboren plataformas de financiación coherentes y complementarias para adaptar sus actividades al plan estratégico de la CLD e informen de ello de manera coordinada al Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC) y a la CP

Recuadro 2. La cuestión de la revisión del memorando de entendimiento acordado con el FIDA

En la sección del informe relativa a los mecanismos institucionales existentes (sección II.C) se describe más ampliamente el actual debate que está teniendo lugar en el FIDA con respecto a la necesidad de revisar el memorando de entendimiento (Decisión 10/COP.3) relativo al alojamiento del MM, en consulta con la CP. Las principales cuestiones giran en torno al uso de expresiones como, por ejemplo, que el MM constituye "una parte orgánica de la estructura del Fondo", o las incoherencias y contradicciones del texto del memorando de entendimiento que han inducido al personal de alto nivel del FIDA a contemplar la necesidad de revisarlo para eximir expresamente al fondo de responsabilidad alguna por las actuaciones del MM⁴⁰. La cuestión empieza a ser apremiante, debido a los acontecimientos recientes y a una causa judicial pendiente, que han puesto también en tela de juicio el actual memorando de entendimiento, especialmente en lo referente al nombramiento y administración del personal del MM, con lo que el FIDA se ha visto obligado a reconsiderar sus funciones y su posición con respecto al MM⁴¹. Probablemente esta medida **tendrá sólo como consecuencia una drástica limitación de las responsabilidades del FIDA respecto al MM** en cuanto a la disponibilidad de espacios de oficina y, posiblemente, en cuanto a la gestión de las tres cuentas del MM⁴².

2. Gobernanza y supervisión del MM en virtud de las decisiones de la CP, y funciones desempeñadas por la Junta, la Mesa y la Secretaría

RESUMEN

Tras varias evaluaciones sucesivas de la CP acerca de las funciones de rendición de cuentas del MM y varias evaluaciones externas del MM -muchas de las cuales han llegado a conclusiones similares-, la CP autorizó al CRIC a examinar periódicamente las actividades del MM. Sin embargo, **el CRIC no tiene actualmente, de facto, ninguna**

función asesora o de autoridad respecto al MM, aunque es responsable de la elaboración de los proyectos de decisión de la CP. Parece, pues, que el CRIC podría desempeñar un papel mucho más efectivo en la supervisión del MM. Esas posibilidades están **limitadas por dos factores: los informes del MM al CRIC, que han carecido de carácter sustancial y han versado sobre las actividades futuras y la situación de los informes a la CP, y la escasa capacidad del CRIC para desempeñar una función de supervisión activa** a nivel práctico y directivo.

Además, la CP ha adoptado aproximadamente 40 decisiones que incrementan las responsabilidades o definen más claramente las actualmente existentes y las obligaciones de presentación de informes del MM; más de la mitad de ellas piden al MM y a la secretaría que desempeñen conjuntamente diversas actividades y funciones. No obstante, como se indica en la evaluación de la DCI, **ello ha traído aparejada una cierta vaguedad en cuanto al cometido del MM respecto a su mandato de movilización de recursos**, especialmente cuando ha sido definido en términos generales como de recaudación de fondos para la aplicación de la Convención. Otras decisiones de la CP han **introducido una mayor complejidad y desdibujado la delimitación de responsabilidades entre el MM y la Secretaría**, ya que muchas decisiones de la CP no especifican cuál de los dos órganos es esencialmente responsable de su cumplimiento. Por último, **en las evaluaciones y en sucesivas CP se ha instado simplemente a adoptar decisiones colectivas y a la cooperación y cohesión entre la secretaría y el MM, sin definir ninguna disposición institucional**, por ejemplo en forma de un mecanismo sistémico o institucionalizado y dirigido por la CP, para asegurarse del cumplimiento conjunto o ejercer la observancia. Conviene señalar que el artículo 27 de la Convención estipula que la CP "examinará y adoptará procedimientos y mecanismos institucionales" para "resolver las cuestiones que puedan plantearse en relación con la aplicación de la Convención", como las de gobernanza, presentación de informes y rendición de cuentas en relación con el MM, y que son objeto de la presente evaluación⁴³. La reciente introducción de nuevas obligaciones de presentación de informes del MM al CRIC mediante el programa de trabajo conjunto, y la utilización de una metodología de GBR, podrían ayudar a mejorar y optimizar las actividades de presentación de informes; sin embargo, están todavía por ver los resultados de esas actividades. **Ni la metodología de GBR ni el programa de trabajo conjunto resolverán probablemente los problemas básicos: la actual falta de colaboración y de planificación estratégica entre los órganos subsidiarios, resultante de unos mecanismos institucionales deficientes.**

Recuadro 3. Descripción general de los resultados de evaluaciones anteriores: gobernanza y supervisión

"La CP se reúne sólo una vez cada dos años, y podría haberse excedido en sus funciones de impartición de orientaciones estratégicas generales al embarcarse en demasiadas directrices pormenorizadas". (Banco Mundial, 2003, p.31–32)

"La estructura de gobernanza del MM, en la que intervienen la CP, ante la cual el MM debe rendir cuentas, el FIDA, encargado de la supervisión entre Conferencias de las Partes, y el Comité de Facilitación, que ejerce una función asesora, no ha tenido ni los resultados estratégicos ni la eficacia que habrían sido de esperar". (Banco Mundial, 2003, p.11).

"La gobernanza del MM no está lo suficientemente clara como para poder impartir unas directrices estratégicas y operacionales nítidas y coherentes al MM". (Banco Mundial, 2003, p.10)

a. *Exámenes del MM por la CP*

58. Según el mandato básico del MM, establecido en el artículo 21, párrafo 4, de la Convención, "el Mecanismo Mundial funcionará bajo la dirección y orientación de la Conferencia de las Partes y será responsable ante ésta". La función general de supervisión de la CP ha sido ejercida mediante numerosas decisiones de ésta que delegaban determinadas funciones en el MM y que ocasionalmente le pedían informes específicos de seguimiento sobre el particular, como se indica más adelante. El párrafo 7 de la Convención confiere también a la CP un margen de maniobra considerable con respecto a su examen: "las políticas, modalidades de funcionamiento y actividades del Mecanismo Mundial responsable ante ella... sobre la base de este examen, estudiará y adoptará las medidas pertinentes"⁴⁴. Desde la ratificación de la Convención, la CP ha efectuado exámenes en su tercero, cuarto, sexto, octavo y noveno períodos de sesiones, que han dado lugar a decenas de decisiones orientativas de las actividades del MM, aunque sin materializarse en mecanismos institucionales que aseguren la observancia⁴⁵. Además, **la responsabilidad suprema de la CP con respecto a la introducción de mecanismos institucionales y administrativos para resolver cuestiones suscitadas en relación con el cumplimiento de la Convención fue establecida en virtud del artículo 27 de la Convención**, que señala que "La Conferencia de las Partes examinará y adoptará procedimientos y mecanismos institucionales para resolver las cuestiones que puedan plantearse en relación con la aplicación de la Convención".

59. Debido posiblemente a la falta de tiempo para debatir a fondo el tema durante la CP ante el número creciente de informes entregados a ella por el MM, **la responsabilidad de examinar en detalle los informes sobre las actividades y funciones del MM fue finalmente transferida al CRIC**. Como se indica más adelante, esa disposición no resolvió los problemas de gobernanza, rendición de cuentas y presentación de informes en relación con el MM.

b. *El cometido de la Mesa de la CP*

60. La Mesa de la CP fue formalmente establecida por la Convención (artículo 22, párrafo 6). Sin embargo, su estructura y funciones, determinadas por el Reglamento de la Convención, se circunscriben a aspectos tales como el examen de las credenciales, la consiguiente recomendación a la CP y el asesoramiento al Secretario General de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la selección del Secretario Ejecutivo⁴⁶. Dado que no se han delegado otras responsabilidades, la Mesa de la CP no parece haber recibido mandato oficial alguno para el asesoramiento o supervisión de los órganos subsidiarios de la Convención⁴⁷. Oficiosamente, la Mesa de la CP puede desempeñar un importante papel en la supervisión de las actividades de los órganos subsidiarios de la Convención y en su cumplimiento de las peticiones de la CP. A título de ejemplo, durante la CP 9 se encargó a la Mesa que emprendiera y supervisara la actual evaluación de los mecanismos de presentación de informes, rendición de cuentas e institucionales con respecto al MM y de sus implicaciones jurídicas y financieras, y que presentara a la CP 10 un informe para someterlo a su consideración y decisión (Decisión 6/COP.9, párrafo 9). Sin embargo, no se ha adoptado ninguna disposición que otorgue a la Mesa el tiempo suficiente o los recursos necesarios para supervisar periódicamente los órganos subsidiarios de la Convención, incluidos el MM y la Secretaría, por lo que la Mesa de la CP no constituirá probablemente un mecanismo eficaz de supervisión en el futuro, a menos que se adopten las medidas necesarias.

c. *El cometido del CRIC (Mesa)*

61. El Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC) no es un órgano de la Convención, aunque fue establecido como órgano subsidiario en 2001 durante la CP 5 con el fin de ayudar a examinar periódicamente el cumplimiento de la Convención⁴⁸. Además de esa responsabilidad de la Mesa de la CP 9, sujeta a unos plazos definidos, durante la quinta CP se encomendaron al CRIC en términos generales las funciones y responsabilidades de examinar periódicamente las políticas, modalidades de trabajo y actividades del MM para la elaboración de proyectos de decisión destinados a la CP durante los periodos de sesiones de ésta⁴⁹. En las CP siguientes, y concretamente en la CP 9, se pidió también "[examinar] la información disponible sobre la movilización y el uso de los recursos financieros y otro tipo de apoyo... incluida información sobre las actividades del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Mecanismo Mundial y su Comité de Apoyo", cometido que fue posteriormente ampliado para incluir también al FMAM⁵⁰. El mandato del CRIC fue definido una vez más en el contexto de la Estrategia decenal (Decisión 3/COP.8), con el fin de incluir el examen del cumplimiento de la estrategia; y a raíz de la CP 9 se asignó al CRIC un nuevo mandato que incluía entre sus funciones un examen del desempeño de las instituciones y órganos subsidiarios de la Convención⁵¹.

62. A semejanza de otros órganos subsidiarios, el CRIC informa a la CP de sus actividades en todos los aspectos; sin embargo, puede someter también a la CP recomendaciones y proyectos de decisión, reforzando de ese modo su función supervisora⁵². Otras funciones encomendadas al CRIC parecen ser también similares o idénticas a las de la secretaría y el MM, en particular la de recomendar métodos que mejoren la comunicación de la información, particularmente con respecto a los informes presentados a la CP, y la de fomentar el intercambio de experiencias y de información, encomendadas todas ellas a la Secretaría⁵³. Se encomendó también al CRIC la responsabilidad de recomendar métodos que promovieran los conocimientos prácticos y la transferencia de tecnología, al igual que al MM⁵⁴. Sin embargo, con arreglo a su mandato, el cometido del CRIC consiste claramente en supervisar esas áreas de trabajo de la secretaría y del MM en su cumplimiento de las decisiones respectivas de la CP.

63. Considerando su función supervisora y su capacidad para presentar recomendaciones y proyectos de decisión a la CP, el CRIC es actualmente el órgano subsidiario de la Convención más apropiado para efectuar labores de seguimiento periódico y evaluación del MM⁵⁵. Sin embargo, diversos obstáculos han impedido al CRIC desempeñar eficazmente su cometido. Esencialmente, el cometido del CRIC se limitaba a la elaboración de proyectos de decisión sin asumir funciones de asesoramiento del MM, ya que parece carecer de autoridad sobre el MM en cuanto a la observancia de las Decisiones de la CP. La CP pide al MM o a la secretaría que presenten informes al CRIC para su examen, mientras que la Mesa del CRIC podría solicitar también información actualizada, como ya ha hecho en relación con el programa de trabajo conjunto, o la elaboración de mecanismos de cooperación regional, además de otros informes ad hoc solicitados a discreción del Presidente. Sin embargo, los informes del MM (y de la Secretaría) al CRIC carecían de elementos sustanciales y versaban sobre las actividades futuras y sobre la situación de los informes a la CP, y no sobre los resultados obtenidos o los progresos efectivamente conseguidos; así sucedió con la información comunicada sobre la colaboración entre el MM y la Secretaría, o sobre la movilización y utilización de los recursos financieros, y concretamente de los fondos recibidos en sus tres cuentas, que han sido muy limitados o inexistentes⁵⁶. El MM señaló también en numerosas ocasiones que considera el mecanismo de presentación de informes al CRIC como "oficioso". La ausencia de información detallada comunicada al CRIC entre periodos de sesiones de la CP subraya también la conclusión de que el MM y la secretaría cooperan principalmente para cumplir sus respectivas obligaciones de presentación de informes con escasa antelación a los periodos de sesiones. Otro obstáculo que podría ser esgrimido para justificar la escasez de

informes detallados del MM es la circunstancia de que no se han desarrollado todavía métodos normalizados que permitan cuantificar e informar sobre el impacto de las actividades del MM⁵⁷.

64. Si se le encomendara solicitar aportaciones sustanciales e informes finales al MM y a la Secretaría, y hacer cumplir las decisiones de la CP, el CRIC podría desempeñar un papel mucho más influyente. En concreto, podría asesorar sobre la preparación de planes de trabajo y presupuestos integrales para la Convención, e introducir reformas institucionales con miras a un intercambio sistemático de información a nivel práctico entre el MM y la Secretaría. En la práctica, sin embargo, no parece que el CRIC esté actualmente en condiciones de desempeñar esas funciones de supervisión, que requieren tiempo y continuidad, ya que se reúne sólo una o dos veces al año durante escasos días cada vez. Por consiguiente, las propuestas de la sección III del presente informe tienen por objeto introducir una función de supervisión eficaz y continua a nivel directivo e institucional.

d. *Evaluaciones externas y evaluaciones del MM*

65. Además de los exámenes del MM realizados por la CP en 1999 y 2000, durante sus primeros años de funcionamiento, como estipula la Convención, la primera evaluación externa del Mecanismo Mundial fue puesta en marcha por la CP en 2002 y finalizada en 2003, y fue seguida de un examen completo del MM a cargo del CRIC y de la CP⁵⁸. Posteriormente, la Dependencia Común de Inspección (DCI) efectuó otras dos evaluaciones: en 2005, sobre la CLD en su conjunto, y la más reciente, específicamente sobre el MM, en 2009⁵⁹. En 2008/2009 se encargó a la División de Auditoría Interna de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que realizarse una auditoría de la "gestión financiera de la CLD", aunque en el informe no se hacía referencia al MM y sólo se examinaban las prácticas de gestión de la Secretaría⁶⁰. Además, en 2003 el FIDA encargó dos evaluaciones independientes del MM al Fondo de Donaciones para el Desarrollo del Banco Mundial, y en 2009 al Unisféra International Centre, paralelamente a las solicitadas por la CP⁶¹. **La actual evaluación externa, que viene a ser la sexta, fue solicitada por la novena CP mediante la Decisión 6, en el marco del seguimiento de la evaluación del MM efectuada por la DCI en 2009, con objeto de clarificar los mecanismos de presentación de informes, rendición de cuentas y de índole institucional en relación con el MM.**

66. **En muchas de esas evaluaciones se ha llegado a conclusiones similares** con respecto a: falta de transparencia de los informes del MM (especialmente acerca de sus cuentas y de su presupuesto), interpretación de su mandato y dificultad de cuantificar e informar sobre su impacto, grado de "independencia respecto de otros órganos de la Convención", falta de supervisión, sumada a una ausencia de medidas que aseguren la observancia, ausencia de mecanismos institucionalizados para la cooperación y el intercambio de información, papel desempeñado por la CP en la ampliación o interpretación del mandato del MM y de las responsabilidades compartidas con la Secretaría, y ausencia de medidas que aseguren la observancia.⁶² Hay que señalar que, aunque los exámenes del MM han impulsado la introducción de mejoras en la relación de trabajo entre los órganos de la Convención (especialmente la secretaría y el MM) y en la orientación de las actividades del MM, como subrayan numerosas Decisiones de la CP, **muchas de las recomendaciones propuestas no han sido abordadas o aplicadas, y hasta la fecha no se han introducido mecanismos institucionales o procedimentales completos, conforme estipula el artículo 27⁶³**. Además, tales evaluaciones podrían también forzar en exceso las relaciones entre los órganos de la Convención y las Partes, especialmente si las mejoras o las reformas no llegan a materializarse⁶⁴.

Recuadro 4. Evaluaciones anteriores y evaluaciones del MM

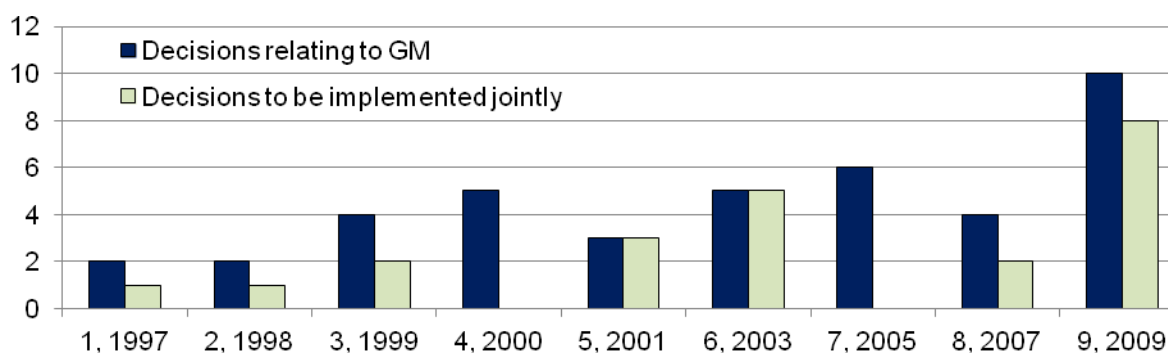
1. Evaluación del Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (JIU/REP/2009/4)
2. Examen de la gestión, administración y actividades de la secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (JIU/REP/2005/5, ICCD/COP(7)/4)
3. Examen de la aplicación de la Convención y de sus acuerdos institucionales, de conformidad con los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 22 y el artículo 26 de la Convención: (ICCD/CRIC(2)/5, 2003)
4. Independent Evaluación of the Global Mechanism: Final Report a the World Bank Development Grant Facility (ICCD/COP(6)/MISC.1, 2003)
5. Evaluación of Strategic Opportunities for the Global Mechanism of the UNCCD at IFAD (Unisféra Internacional Centre, 2009)⁶⁵

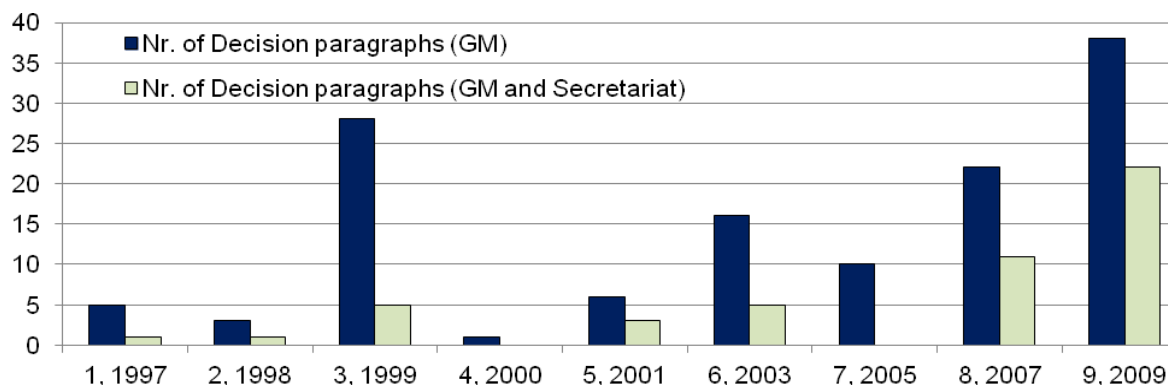
e. Supervisión de las decisiones de la CP en relación con el MM

67. De resultados de los diferentes exámenes y evaluaciones externas realizados, la CP ha adoptado no menos de 40 Decisiones, en las cuales son casi 130 los párrafos que determinan las funciones y actividades del Mecanismo Mundial⁶⁶. Muchas de esas decisiones solicitaban al MM que informara a la CP de aspectos tales como el apoyo recibido, las opciones de financiación para los planes de acción nacional, o los datos de información sobre los recursos movilizados y los fondos extrapresupuestarios⁶⁷. Aduciendo como ejemplo las dos últimas CP, el MM asegura haber respondido a la mayoría de las peticiones de la CP, principalmente mediante su estrategia de financiación integrada y sus más recientes actividades con la secretaría para la alineación de los planes de acción nacionales (PAN) y el proceso PRAIS, y en particular la cooperación sobre los mecanismos de coordinación regional, como puede verse en el cuadro 7. Sin embargo, muchas de las peticiones importantes, entre ellas las introducidas mediante la Decisión 6/COP.9, como la revisión del mandato del Comité de Facilitación y del programa de trabajo conjunto, o la información completa sobre el presupuesto, están hasta la fecha todavía pendientes, y deberán ser presentadas en la CP 10 en 2011.

Figura 3

Decisión de la CP sobre el MM, en términos de CP/año





f. *Decisiones de la CP que solicitan una aplicación conjunta por el MM y la Secretaría.*

68. La CP ha introducido no menos de 22 decisiones, que ocupan más de 50 párrafos, en las que piden al MM y a la secretaría que realicen conjuntamente diversas actividades y funciones, como puede verse en el cuadro 3 infra. Así, se introdujeron por primera vez obligaciones de presentación conjunta de informes durante la tercera CP, en la que se pidió al MM y a la secretaría que prepararan una guía para la actuación conjunta. En esa misma CP se pidió al Director Gerente del MM que cooperara con el Secretario Ejecutivo; sin embargo, debido en gran parte a la situación institucional creada por esa misma decisión, **los informes han sido selectivos, y la cooperación entre ambos órganos ha quedado a discreción de éstos, y circunscrita en gran medida al cumplimiento de las peticiones específicas de la CP⁶⁸**. El número de decisiones de la CP que pedían al MM que cooperara con la secretaría en el cumplimiento de sus obligaciones, muchas de las cuales incluían la obligación de presentar informes, aumentó sustancialmente durante la novena CP, probablemente como consecuencia del informe de evaluación de la DCI, y en un intento por subsanar la deficiente cohesión entre ambos órganos⁶⁹. Sin embargo, **la mayoría de las Decisiones de la CP que pedían la realización conjunta de actividades del MM y de la secretaría no especifican cuál de esos dos órganos es el principal responsable de su ejecución**, y, por ende, ha de rendir cuentas a la CP, como puede verse en el cuadro 3, infra. Ello se ha traducido en **una mayor complejidad y en una confusión entre las responsabilidades del MM y de la Secretaría, y podría tensar aún más las relaciones entre la secretaría y el MM, ya que no hay establecidos unos mecanismos sistémicos de cooperación o de observancia**. Además, pese a que la cuestión de la cooperación ha sido suscitada repetidamente por la CP pidiendo a ambos órganos una y otra vez que "[eviten] las duplicaciones y [hagan] más eficaz la aplicación", **no se han introducido medidas institucionales o de procedimiento para asegurar la actuación conjunta⁷⁰**. En la sección II.B.2.c se analizan más en detalle las opiniones de la secretaría y del MM sobre sus actuales esfuerzos de colaboración, y se identifican las deficiencias y las actividades duplicadas.

Cuadro 3

Descripción general de las funciones conjuntas/compartidas por el MM y la Secretaría

Área de trabajo	Responsable ⁷¹	Responsabilidad (texto de la decisión de la CP)	Decisión
Defensa activa, alianzas, presentación de informes	Secretario ejecutivo y DG/MM (sin delimitación)	Preparar una guía para ayudar a las Partes que son países en desarrollo afectados a realizar procesos de consulta para concertar acuerdos de asociación basados en la experiencia adquirida ; ayudar efectivamente a las Partes que son países africanos afectados, cuando así lo soliciten, a facilitar la	5/COP.3, párrafos 28, 29, 30

Área de trabajo	Responsable ⁷¹	Responsabilidad (texto de la decisión de la CP)	Decisión
		realización de procesos de consulta para negociar y concertar acuerdos de asociación basados en los programas de acción; informar en cada período de sesiones sobre el papel que hayan desempeñado en la facilitación de esos procesos y los resultados obtenidos	
Fortalecimiento de la capacidad	DG/MM, en coordinación con la Secretaría	Organizar durante el año 2000 cursos prácticos regionales y/o subregionales en África, Asia y América Latina y el Caribe sobre los procedimientos para acceder a los mecanismos financieros existentes	9/COP.3, párrafos 11, 12
Defensa activa, alianzas	PNUD + MM y Secretaría (sin delimitación)	Organizar reuniones de consulta para establecer los acuerdos de asociación necesarios para financiar las operaciones propuestas en los planes de acción nacionales	3/COP.5, párrafo 31
FMAM	Secretario ejecutivo y DG/MM (sin delimitación)	Cooperar diligentemente en la labor de la secretaría del FMAM; facilitar los intercambios Sur-Sur sobre puntos de referencia e indicadores, incluido el fortalecimiento de la capacidad	9/COP.5, párrafo 3
Fortalecimiento de la capacidad, indicadores	secretaría y MM (sin delimitación)	Facilitar los intercambios Sur-Sur sobre puntos de referencia e indicadores, incluido el fortalecimiento de la capacidad	11/COP.5, párrafo 3
Programa de trabajo conjunto, estrategia de sensibilización	secretaría y MM (sin delimitación)	Establecer y poner en marcha un programa bienal de trabajo conjunto en el marco de su programa de actividades, con el apoyo requerido y una estrategia común de sensibilización e información, e informar a la CP 7	3/COP.6, párrafo 4
Programa de trabajo conjunto	MM y secretaría (sin delimitación)	Adoptar un programa de trabajo conjunto con el objetivo de lograr el mayor impacto posible de sus recursos y actividades, evitando las duplicaciones, etc. a medida que se vayan ejecutando los programas de acción	5/COP.6, párrafo 6
Memorando de entendimiento del FMAM	Secretario Ejecutivo, Director Gerente del MM	Acuerdo del Secretario Ejecutivo, en colaboración con el Director Gerente del Mecanismo Mundial, sobre un Memorando de Entendimiento con el FMAM	5/COP.6, párrafo 6
PAN	MM y secretaría (sin delimitación)	MM y secretaría en apoyo de la elaboración de planes de acción nacional	8/COP.6, párrafo 4
Recaudación de fondos	MM, secretaría (sin delimitación)	El MM, en estrecha colaboración con la Secretaría, con el fin de movilizar recursos adicionales para esa iniciativa	14/COP.6, párrafo 4
Programa de trabajo conjunto, cooperación	(Secretario Ejecutivo) secretaría y MM (sin delimitación)	Aplicar la Estrategia a fin de asegurar la coherencia y la complementariedad en la prestación de servicios, e intensificar su coordinación y cooperación, presentar un programa de trabajo conjunto a las CRIC 7/CP 9, reforzar la coordinación y la cooperación ; presentar conjuntamente un programa de trabajo/plan de trabajo bienal (con mecanismos para la rendición de cuentas y la eficiencia), establecer un mecanismo para el diálogo regional y para	3/COP.8, 24-26, 28, anexo, 21-22

Área de trabajo	Responsable ⁷¹	Responsabilidad (texto de la decisión de la CP)	Decisión
		facilitar la coordinación	
Coordinación regional	secretaría y MM	Colaborar con las Partes en torno a propuestas de coordinación regional , y reexaminar los mecanismos existentes, para someterlos a consideración antes de la CP 9	3/COP.8, 30–32
Recaudación de fondos	Secretario Ejecutivo y MM (sin delimitación)	Señalar a la atención de los donantes la importancia del apoyo financiero a la presentación de informes nacionales	7/COP.8, párrafo 6
Movilización de recursos, cooperación	secretaría y MM (sin delimitación)	Intensificar su cooperación para avanzar hacia la consecución del objetivo estratégico 4 de la Estrategia (movilizar recursos en apoyo de la aplicación), aumentar la eficiencia en función de los costos y la coherencia mejorando la coordinación de sus actividades	1/COP.9, párrafo 18, 19
Asistencia financiera para el MII	MM, en estrecha colaboración con la Secretaría	Prestar asistencia financiera a los países Partes afectados para la elaboración de marcos de inversión integrados (la secretaría facilitará asistencia técnica para los programa de acción)	2/COP.9, párrafo 4, 5
Cooperación regional, PAN, programa de trabajo conjunto, asistencia técnica, fortalecimiento de la capacidad	Secretario ejecutivo y DG/MM (sin delimitación)	Reforzar los mecanismos de coordinación regional , facilitar la cooperación y los programas de acción a nivel regional y subregional; prestar asistencia técnica para los planes de acción nacional, con arreglo a los recursos disponibles; apoyar los mecanismos de coordinación regional, proporcionar o reubicar a miembros del personal (el Secretario Ejecutivo dotará un puesto por región, ubicando conjuntamente al personal del MM) a cargo de la novena reunión del CRIC, con arreglo a los recursos disponibles del presupuesto básico; asegurarse de que las actividades no duplican las de la Sede; colaborar activamente en el programa de trabajo conjunto para mejorar la cooperación y prestar un apoyo efectivo a los países Partes afectados, contribuir a la cooperación en las regiones (fortalecimiento de la capacidad, transferencia de tecnología, etc.)	3/COP.9, párrafos 1 a 4
Recaudación de fondos, comunicación	secretaría y MM (sin delimitación)	Buscar activamente fuentes innovadoras de financiación para la aplicación de la estrategia de comunicación	4/COP.9, párrafo 8
Presentación de informes (CP y CRIC), programas de trabajo regionales, recaudación de fondos	secretaría y MM (sin delimitación) (excepciones: preparación por el MM de programas de trabajo regionales; Secretaría, estrategia común de recaudación de fondos)	Elaborar un informe que contenga todo el programa de trabajo, junto con una estimación del costo total (para el bienio y a medio plazo) respecto de la gobernanza/supervisión de la CP; preparación por el MM y presentación a la CP, en consulta con la Secretaría, programas de trabajo regionales detallados; presentación por la secretaría a la CP, en colaboración con el MM, de una estrategia común para la recaudación de fondos , elaboración por el MM, en consulta con la Secretaría, de criterios y directrices con respecto a la asignación de los recursos financieros... con carácter complementario a las actividades del MM; evaluación actual de la Mesa de la CP 9; preparación conjunta y presentación de información actualizada sobre los progresos alcanzados por el CRIC entre periodos de sesiones	6/COP.9, párrafos 1, 2, 3, 7, 9, 10

Área de trabajo	Responsable ⁷¹	Responsabilidad (texto de la decisión de la CP)	Decisión
Recaudación de fondos, cooperación	secretaría y MM (sin delimitación)	Mejorar los métodos coordinados con el fin de explorar oportunidades que permitan acceder a fondos destinados a la DDTS (el Secretario Ejecutivo recabará recursos financieros en consonancia con las actividades de recaudación de fondos de la Secretaría)	8/COP.9, párrafo 8, 10
Indicadores, presentación de informes, fortalecimiento de la capacidad	Secretaría, conjuntamente con el MM (separación de indicadores para los informes de la secretaría y del MM; véase el párrafo 8)	Desarrollo de propuestas para perfeccionar un conjunto de indicadores de desempeño e impacto y de metodologías sobre el particular; informe sobre la eficacia de los indicadores respecto de los objetivos estratégicos 1, 2 y 3 (conjuntamente con el PNUMA y con el FMAM), preparación de herramientas para la presentación de informes, y facilitación/fortalecimiento de la capacidad de monitoreo; Obligaciones generales de presentación de informes por las instituciones y órganos subsidiarios de la Convención (CRIC: informe bienal sobre el desempeño, planes de trabajo cuatrienales, síntesis de informes de la Secretaría, análisis del MM de los flujos financieros; CP y CRIC: informes de desempeño del MM y de la secretaría basados en la GBR, prácticas más eficaces e información adicional para mejorar el seguimiento por el CRIC; la secretaría facilitará iniciativas de fortalecimiento de la capacidad , etc.	13/COP.9, párrafos 2, 4, 6, 7, 8, 21, 22, 23
Fortalecimiento de la capacidad, comunicación, recaudación de fondos	secretaría y MM (sin delimitación)	Incorporación de los indicadores de impacto en su iniciativa de fortalecimiento de la capacidad en todos los órdenes, comunicación de información con arreglo a la presente decisión, y búsqueda de asistencia de donantes (FMAM)	14/COP.9, párrafo 9

g. *Introducción del Marco y Plan Estratégico Decenal*

69. El Marco y Plan Estratégico decenal para mejorar la aplicación de la Convención ("la Estrategia"), adoptado en 2008 en virtud de la Decisión 3/COP.8 para el periodo 2008–2018, encomendaba al Secretario Ejecutivo y al MM, en el marco de sus mandatos respectivos, aplicar la Estrategia con el fin de asegurar la coherencia y complementariedad en la prestación de los servicios, mejorar su coordinación y cooperación, y desarrollar indicadores de eficacia de la cooperación con arreglo a su programa de trabajo conjunto basado en la GBR. Sin embargo, como se indica a lo largo del informe, pese a la introducción de la Estrategia, subsisten numerosas dificultades, debido a la escasa cooperación entre los órganos subsidiarios de la Convención y a la ausencia de información completa y de mecanismos de rendición de cuentas del MM ante la CP. Esta conclusión fue también confirmada en las entrevistas realizadas y en las comunicaciones por correo electrónico entre el Director Gerente del MM y el Secretario Ejecutivo, así como por el personal de apoyo, todos los cuales explicaron las dificultades que entraña la obtención del apoyo del MM para llevar a efecto diversas directivas de la CP, como se detalla en la sección II.B.⁷² Ello se debe a que, en opinión de la dirección del MM, éste es una entidad independiente facultada por la Convención para movilizar y canalizar recursos financieros a los países en desarrollo afectados sin necesidad de consultar con la secretaría o con cualquier otro órgano subsidiario. Esa situación ha tenido numerosas implicaciones con respecto al funcionamiento de la Convención en su conjunto, como se indica en la sección II.B. La estructura institucional y administrativa del MM, su acuerdo de alojamiento en el FIDA y su ubicación en Roma, físicamente separado de la Secretaría, han contribuido a esa opinión y agravado los problemas actuales, como se expone en la sección II.C.

70. Además, el Plan Estratégico Decenal no aporta ningún mecanismo sistémico o institucional que obligue al MM a colaborar con la secretaría para el cumplimiento de las directrices de la CP. Esta carencia parece ser el principal impedimento que se opone a una aplicación efectiva de la Estrategia y de la Convención en su conjunto, o a cualquier decisión de la CP que encargue al MM y a la secretaría entablar consultas y cooperar recíprocamente. Además, no todas las responsabilidades encomendadas al MM y a la secretaría están suficientemente delimitadas. La Estrategia fue un primer paso para la clarificación de los cometidos y responsabilidades respectivos del MM y de la Secretaría, y asignaba ambos órganos una responsabilidad compartida respecto de los objetivos operacionales relativos a la promoción, la sensibilización y educación, el marco de políticas, y la financiación y transferencia de tecnología⁷³. Sin embargo, introducía ambigüedades, y no clarificaba los cometidos respectivos en lo referente a la movilización de recursos desde el punto de vista de la recaudación de fondos, además de las relaciones con el FMAM, el marco de políticas, el fortalecimiento de la capacidad y la cooperación regional, por mencionar sólo algunos aspectos. El MM se ha referido en varias ocasiones a una distribución geográfica de responsabilidades a nivel subregional y nacional (en el caso del MM) y a nivel mundial (en el caso de la Secretaría); sin embargo, esa división no es práctica, ni se apoya en las decisiones de la CP, ni en las disposiciones de la Convención.

h. Reciente introducción de la metodología de GBR y del programa de trabajo conjunto

71. La utilización de las normas y principios de gestión basada en los resultados (GBR) y presupuestación basada en los resultados (PBR) para la presentación de informes fue sugerida en el informe de evaluación de 2005 de la DCI, e incorporada como objetivo de la Estrategia decenal introducida en 2008⁷⁴. Además, en sustitución de los informes individuales preparados paralelamente por cada órgano subsidiario, como era habitual, en 2009 la CP 9 introdujo la obligación de presentar conjuntamente los informes para el MM y la Secretaría, incluido todo el programa de trabajo y una la estimación de los costos totales (bienal y a medio plazo) con arreglo a los principios de la GBR, además de desarrollar obligatoriamente un programa de trabajo conjunto, que había sido introducido durante la CP 8⁷⁵. El programa y presupuesto consolidado (2010–2011) presentado en la CP 9 utilizaba por primera vez el formato de GBR y de PBR, que obligaba a normalizar la estructura de los informes del MM y de la Secretaría⁷⁶. Esta medida permite mejorar la transparencia entre los órganos de la Convención y el grado de detalle del material aportado, especialmente en lo que se refiere a las finanzas de la Convención⁷⁷. Sin embargo, el MM y la secretaría únicamente tienen la obligación de presentar informes con arreglo a la GBR cada uno o dos años, en preparación de la CP y de las reuniones del CRIC. Tal parece ser el modus operandi actual, según los correos electrónicos recibidos y las reuniones mantenidas con personal tanto del MM como de la Secretaría.

72. La introducción del programa de trabajo conjunto de la secretaría y del MM - también con arreglo a los principios de GBR/PBR- ha obligado a una cooperación más estrecha, aunque de corta duración y circunstancial, entre el MM y la Secretaría. Sin embargo, el programa de trabajo conjunto representa un requisito mínimo para poner de manifiesto la cooperación, y debe considerarse como una herramienta para emprender la colaboración e informar sobre los resultados, y no como un objetivo en sí mismo capaz de eliminar la duplicación, como se detalla en la sección II.B.3.d. Por ejemplo, la metodología GBR y la introducción del programa de trabajo conjunto no han servido todavía para que el MM revele la totalidad de los datos presupuestarios, como se indica en la sección siguiente⁷⁸. Además, ambos órganos han declarado que se trata de una tarea laboriosa y costosa. Por ejemplo, en el proyecto de informe preparado para el CRIC 9, el MM informó de que el cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes a la CP y al CRIC representaba un costo estimado de 1.756.103 dólares sólo respecto de 2010, concepto en el que se incluía la preparación del programa de trabajo conjunto y las actividades de

comunicación conjuntas⁷⁹. A efectos comparativos, el MM no notificó ningún tipo de gasto en relación con el proceso PRAIS, y tan sólo 387.877 dólares en concepto de actividades directamente relacionadas con los PAN⁸⁰.

73. Además, se pidió tanto al MM como a la secretaría que informaran a la reunión del CRIC entre periodos de sesiones de la CP, y se creó un equipo de tareas informativo, de carácter práctico, con objeto de cumplir esos requisitos de presentación de informes⁸¹. Aunque constituyen un paso en la dirección correcta, esos esfuerzos siguen siendo ad hoc, y han hecho frecuentemente necesaria la intervención del Director Gerente del MM y del Secretario Ejecutivo, en ausencia de unos cometidos y funciones claramente definidos para ambos órganos⁸². Por consiguiente, pese a la introducción de la metodología de GBR y del programa de trabajo conjunto, el entorno institucional actual no obliga ni a la secretaría ni al MM a una colaboración o cooperación continuas, excepto para el cumplimiento de las obligaciones de presentación conjunta de informes, que hace necesaria la cooperación ad hoc. Aunque sucesivas CP han tratado de promover la toma de decisiones colectiva, la cooperación y la cohesión entre la secretaría y el MM, el objetivo no ha sido alcanzado. Todas las evidencias disponibles parecen indicar que ello podría deberse a la ausencia de un mecanismo sistémico o institucionalizado, dirigido por la CP, que haga posible la colaboración y la cooperación.

Cuadro 4

Respuestas a los cuestionarios; parte 1 (presentación de informes, gobernanza y supervisión)

<i>Organización</i>	<i>CLD</i>	<i>MM</i>	<i>FIDA</i>	
Nombre	Luc Gnacadja	Christian Mersmann	R.Cooke / K. Cleaver	
Título	Secretario Ejecutivo	Director Gerente	Director/ Vice-presidente adjunto	
1.	¿Es la actual estructura de gobernanza del Mecanismo Mundial ineficaz o inefectiva?	Sí	No	Sí
2.	¿Ejerce el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola la gobernanza y supervisión de facto sobre el Mecanismo Mundial y sus actividades o presupuesto?	No	Sí	No
3.	¿Ejerce la Conferencia de las Partes la gobernanza y supervisión de facto del Mecanismo Mundial y de sus actividades o presupuesto?	No sabe	Sí	No
4.	¿Cómo valora la información y los datos proporcionados por el Mecanismo Mundial a las recientes Conferencias de las Partes, y en particular sobre la movilización de recursos financieros?	Deficientes	Satisfactorios	Deficientes
5.	¿Hay coherencia institucional en la prestación de servicios para el cumplimiento de la Convención y la Estrategia decenal?	No sabe	No	No sabe
6.	¿Cuál es la eficacia y la efectividad de las herramientas de que dispone la Convención para la movilización de recursos?	Deficientes	Satisfactorias	Deficientes
7.	¿Son compatibles las actuales herramientas de movilización de recursos del Mecanismo Mundial (es	No sabe	Sí	No sabe

<i>Organización</i>	<i>CLD</i>	<i>MM</i>	<i>FIDA</i>
decir, la IFS) con las herramientas programáticas de la CLD (es decir, los planes de acción nacional)?			
8. ¿Aspira la Estrategia decenal a mejorar la cohesión institucional y la coordinación y cooperación entre la secretaría y el Mecanismo Mundial?	Sí	Sí	No sabe
9. ¿Ha agravado la Estrategia Decenal la disfunción institucional?	No sabe	No	No
10. ¿Es posible una estrategia conjunta de recaudación de fondos entre la secretaría y el Mecanismo Mundial con arreglo al mandato de ambas entidades?	Sí	Sí	No sabe (es posible, aunque sin buenos resultados)

3. Datos e información proporcionados a la CP sobre los recursos financieros movilizados

RESUMEN

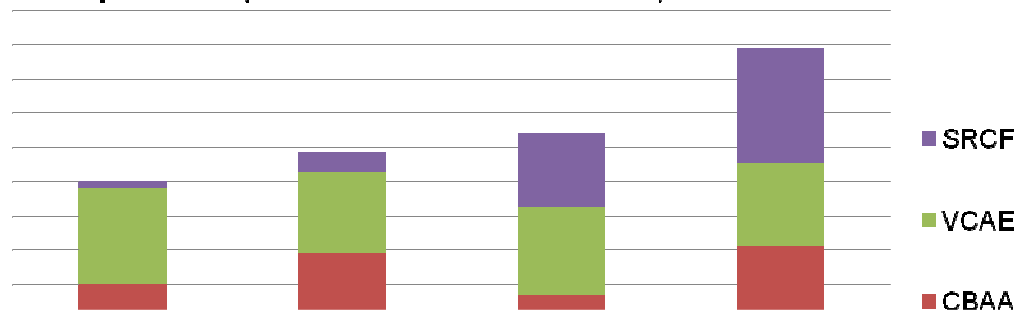
En la sección siguiente se expone un posible ejemplo de ausencia de supervisión de las actividades del MM por la CP, así como de la ausencia de un mecanismo de rendición de cuentas del MM ante la CP en lo que se refiere a la transparencia de la información compartida sobre la movilización de recursos, que constituye el mandato básico del MM. La evidencia indica que, **desde su creación, el MM no ha informado íntegramente a la CP de sus finanzas o de la contratación de sus empleados, ni ha sido objeto de auditorías conforme a las Naciones Unidas**, lo cual suscita dudas sobre la rendición de cuentas del MM ante la CP en cumplimiento de lo estipulado en la Convención y en su memorando de entendimiento sobre el alojamiento de esa entidad.

a. Informes del MM a la CP y al FIDA/auditorías en relación con sus tres cuentas

74. En la figura 4 infra se ofrecen datos sobre las tres cuentas del MM, obtenidos de los informes de auditoría elaborados por PricewaterhouseCoopers (PWC). Como se especifica en el memorando de entendimiento (Decisión 10/COP.3), el MM posee tres cuentas: la Cuenta administrativa del presupuesto básico (CAPB), una Cuenta de recursos especiales para financiar la Convención (CREFC), y una Cuenta de contribuciones voluntarias para gastos administrativos (CCVGA). Sólo en una ocasión ha informado el MM en detalle a la CP 9, y únicamente sobre su primera cuenta, mediante una copia del informe de auditoría de PWC respecto de 2007–2008⁸³. Sin embargo, aparentemente el MM no ha informado en detalle a la CP o al CRIC de un volumen considerable de recursos financieros movilizados durante los diez últimos años, en particular acerca de la utilización de los fondos recibidos en la segunda y tercera cuentas (Cuenta de contribuciones voluntarias para gastos administrativos y Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD), y especialmente sobre sus activos totales⁸⁴. Por consiguiente, el MM sólo ha informado a la CP en detalle de no más de entre un 5 y un 7% de sus activos totales, y de entre un 25 y un 35% aproximadamente de sus gastos totales anteriores.⁸⁵ Como se ha confirmado en reuniones con el MM, la mayor parte del 65 a 75% restante del presupuesto del MM se recibe principalmente en virtud de acuerdos bilaterales con donantes, y es destinada por el MM a sus gastos operacionales respecto del programa de marcos de inversión integrados/estrategias de financiación integradas⁸⁶. El proyecto de informe que será presentado al CRIC 9 en 2011 indica también que más de un 50% de los gastos operacionales del MM en 2010 están destinados a servicios de consultoría y actividades conexas (estimados en 3,9 millones de dólares), y otro 25 por ciento al cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes a la CP y al CRIC, y a la cooperación con la secretaría (estimado en 1,8 millones de dólares)⁸⁷.

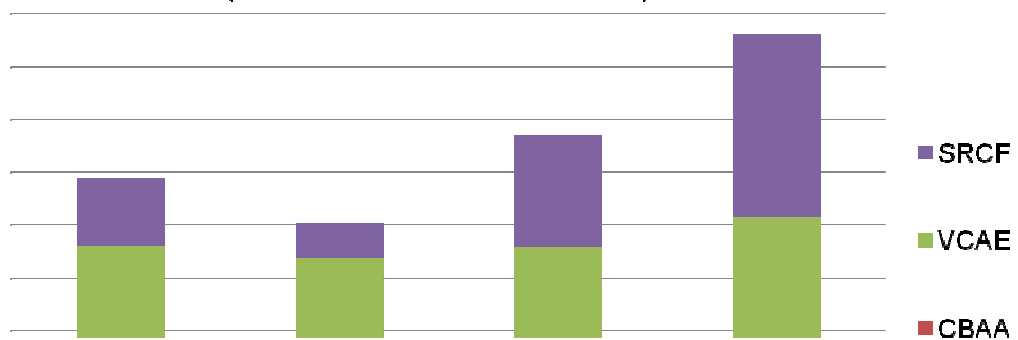
Figura 4
Descripción general de las cuentas del MM

GM Expenditure (PWC Audit of three accounts)



Gastos del MM**	2006	2007	2008	2009
CAPB	2.007.696	2.919.031	1.686.733	3.113.290
CCVGA	2.810.743	2.337.136	2.591.083	2.428.266
CREFC	189.700	599.066	2.165.551	3.368.114
TOTAL (dólares EE.UU.)	5.008.139	5.855.233	6.443.367	8,909,670

GM Total Assets (PWC Audit of three accounts)



Activos del MM*	2006	2007	2008	2009
CAPB	2.643.696	1.059.314	1.319.831	1.489.252
CCVGA	10.439.522	10.781.543	11.544.025	14.270.933
CREFC	6.344.110	3.324.896	10.570.796	17.279.951
TOTAL (dólares EE.UU.)	19,427,328	15,165,753	23,434,652	33,040,136

CAPB = Cuenta administrativa del presupuesto básico
 CCVGA = Cuenta de contribuciones voluntarias para gastos administrativos
 CREFC = Cuenta de recursos especiales para financiar la Convención

CBAA = Core Budget Administrative Account
 VCAE = Voluntary Contributions Administrative Expenses Account
 SRCF = Special Resources for CCD Finance Account

* Datos obtenidos de las auditorías contables del MM efectuadas por PriceWaterHouseCoopers respecto de 2007, 2008 y 2009.

b. *Incoherencias en los informes presupuestarios*

75. Si se comparan los informes presupuestarios del MM -a la CP, al FIDA y a PricewaterhouseCoopers para la auditoría anual-, se aprecian varias incoherencias, agravadas por la ausencia de pormenores en los informes del MM sobre la utilización de sus fondos en las tres cuentas presupuestarias, especialmente en concepto de cantidades recibidas (activos). A título ilustrativo, se representan en el cuadro 5 los datos obtenidos acerca de los informes del MM. Por ejemplo, el MM informó al CRIC de un presupuesto estimado en 18,8 millones de dólares para 2010–2011, de 22,1 millones de dólares a la CP 9 y de 16,9 millones de dólares al FIDA⁸⁸. Sin embargo, téngase presente que la comparación entre las cifras informadas notificadas por el MM a la CP y al FIDA (y para las auditorías) es complicada, debido a la diferencia entre las normas contables y los ciclos de auditoría; por ejemplo, los informes al FIDA y a PWC son anuales y en dólares, mientras que las cifras notificadas a la CP y al CRIC son bianuales y en euros. Se han constatado también incoherencias de menor importancia en los informes a la CP; en la CP 9, por ejemplo, el MM informó de un presupuesto total de 15.568.100 euros respecto de 2010–2011, pero de 14.666.209 euros en su proyecto de programa de trabajo bienal con determinación de costos (COP(9)/5/Add.2), que representa una discrepancia de casi 1 millón de euros (específicamente, 901.891). Además, en discordancia con el reglamento financiero de la Convención y a diferencia de otros órganos de la Convención, el MM nunca ha sido objeto de auditorías normalizadas conforme a las normas contables de las Naciones Unidas⁸⁹. Tales auditorías implican la presentación de unas cuentas generales consolidadas, detalles de los gastos y contribuciones recibidas, información sobre todas las posibles responsabilidades financieras, como las causas judiciales ante la CIJ y el TAOIT, y recomendaciones financieras de los auditores, todo ello públicamente disponible. Obsérvese también que la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas recibió el encargo de auditar la "gestión financiera de la CLD" en 2009, aunque no se ocupó del MM, cosa que sí hizo con la Secretaría, el CCT y el CRIC⁹⁰.

76. En el cuadro siguiente pueden verse diversas cifras presupuestarias notificadas por el MM a la CP, al FIDA y a los auditores de PriceWaterHouse (PWC) durante los tres últimos bienios, en dólares. El MM sólo ha proporcionado datos sobre sus activos totales a los auditores de PWC; por lo demás, sólo ha informado de sus gastos a la CP y al FIDA. Los datos sobre los gastos del MM fueron presentados a la CP desglosados en fondos "básicos" y "extrapresupuestarios", y no siempre eran coherentes con las cifras proporcionadas al FIDA (algunas de las incoherencias se debían a que, desde la CP 9, el informe a la CP estaba expresado en euros, y al FIDA en dólares). Específicamente, los fondos extrapresupuestarios recibidos por el MM figurarían con un valor más alto en los datos proporcionados a la CP que en las auditorías anuales de PWC respecto del periodo presupuestario 2008–2009. No se han recibido todavía los datos más recientes, correspondientes al periodo 2010–2011.

Cuadro 5

Informes presupuestarios del MM (en dólares): cifras y fuentes

<i>Informes presupuestarios del MM (en dólares)</i>	<i>2006–2007</i>	<i>2008–2009</i>	<i>2010–2011</i>	<i>TOTAL</i>
A la CP* (total notificado)	11.185.112	20.966.000	22.133.000	54.284.112
Al FIDA** (2011 no disponible)	N.A.	24.080.596	16.868.989	40.949.585
Auditoría***, gastos totales	10.863.372	15.353.037	N.A.	26.216.409
Auditoría***, activos totales	34.593.081	56.474.788	N.A.	91.067.869
De los cuales...				
Básico (notificado a la CP*)	3.886.000	5.098.000	N.A.	8.984.000

<i>Informes presupuestarios del MM (en dólares)</i>	<i>2006–2007</i>	<i>2008–2009</i>	<i>2010–2011</i>	<i>TOTAL</i>
CAPB (notificado para la auditoría***)	4.926.727	4.800.023	N.A.	9.726.750
Extrapresupuestarios (CP*)	7.299.112	15.868.000	N.A.	23.167.112
CCVGA + FERC (auditoría***)	5.936.645	10.553.014	N.A.	16.489.659

CAPB = Cuenta administrativa del presupuesto básico (MM)
 CREFC = Cuenta de recursos especiales para financiar la Convención (MM)
 CCVGA = Cuenta de contribuciones voluntarias para gastos administrativos (MM)
 * Decisión 9/COP9 , COP(9)/5/Add.2, cuadro 7, documentos públicos;
 ** Memorando interno del MM al Presidente del FIDA, documentos internos recibidos del FIDA;
 *** Auditorías contables de PricewaterhouseCoopers (anuales) al MM correspondientes a 2006–2009, recibidas del MM (no encontradas o no disponibles para el público).

c. *Nombramientos de miembros del personal del MM sin la aprobación de la CP*

77. Otro ejemplo de la aparente falta de supervisión de la CP sobre el presupuesto y las operaciones del MM son los nombramientos de miembros del personal del MM financiados con cargo a partidas no incluidas en el presupuesto básico, como puede verse en el cuadro 6 infra. Actualmente, el MM tiene contratados no menos de diez (10) miembros del personal del cuadro orgánico que no figuraban en la propuesta de presupuesto del MM para el bienio 2010–2011, que están siendo financiados con cargo a "recursos extrapresupuestarios" o a contribuciones voluntarias, sin la aprobación explícita de la CP⁹¹. Esta práctica, además de la circunstancia de que el personal del MM es designado y administrado por el FIDA, parece apartarse del Reglamento de la CP; específicamente, del párrafo 2 de su artículo 3, que estipula que "el jefe de la secretaría Permanente estará encargado de proporcionar el personal y los servicios que necesiten la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios, dentro del límite de los recursos disponibles. El jefe de la secretaría Permanente será responsable de la gestión y dirección del personal y de los servicios así como de la prestación de apoyo y asesoramiento adecuados a la Presidencia y la Mesa de la Conferencia de las Partes y de sus órganos subsidiarios" (Decisión 1/COP.1)⁹². El artículo 23 de la Convención establece la Secretaría, a la que encomienda las funciones de apoyo a los periodos de sesiones de la CP y de todos los órganos subsidiarios de la Convención, entre ellos el MM. Hay que señalar, sin embargo, que los ciclos presupuestarios bienales y cuatrienales de la CP obligan a una cierta flexibilidad en los plazos de los órganos de la Convención por lo que se refiere a los nombramientos de personal.

Cuadro 6

Puestos de personal del MM a fecha de septiembre de 2010⁹³

<i>Personal del MM, 2010–2011</i>	<i>Solicitado por el MM */**</i>	<i>Aprobados por la CP ***</i>	<i>Nombrados por el MM ****</i>	<i>No aprobados por la CP</i>
Categoría D (p. básico)	2	2	2	0
Categoría P (p. básico)	7	7	7	0
Categoría P (extrapresupuestarios)	5	0	10	10

<i>Personal del MM, 2010–2011</i>	<i>Solicitado por el MM */**</i>	<i>Aprobados por la CP ***</i>	<i>Nombrados por el MM ****</i>	<i>No aprobados por la CP</i>
Categoría G (p. básico)	5 / 0**	5	5	0
Categoría G (extrapresupuest arios)	1	0	0	0
TOTAL	20 / 15**	14	24	10

* COP(9)/5/Add.2, cuadro 5 (5 miembros del personal de la categoría G solicitados con cargo al presupuesto básico); ** ICCD/COP(9)/5, párrafo 23, cuadro 3 (0 miembros del personal de la categoría G solicitados con cargo al presupuesto básico); ***Decisión 9/COP.9, párrafo 5, cuadro 2; **** Mandato del MM.

NOTA: Personal actual del MM: 2 D (1 D2, 1 D1), 17 P (3 P5, 4 P4, 6 P3, 2 P2, 2 P1), 5 G (4 G5, 1 G4), 14, sin incluir los consultores.⁹⁴

Recuadro 5. Descripción general de los resultados de evaluaciones anteriores: Datos e información proporcionados por el MM

“Los inspectores observaron escasa transparencia en el desglose de la información sobre el uso final de esos fondos, particularmente con respecto a la utilización de la tercera Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD en términos de contribuciones voluntarias” (DCI, 2009, p. 14).

“El actual documento de presupuesto básico no incluye los recursos extrapresupuestarios del MM, en tanto que el MM no está informado de los recursos disponibles en el Fondo Suplementario de la CLD. Esta situación ejemplifica el caso de los "dos presupuestos para un solo proceso". (DCI, 2009, p. 15)

“La CP y su Mesa nunca han ejercido de hecho gobernanza ni supervisión respecto de la totalidad de los recursos utilizados por el MM”. (DCI, 2009, p. 15)

B. Disposiciones contables existentes en relación con el MM

78. La sección siguiente contiene una descripción general de las disposiciones contables existentes en relación con el MM, con arreglo a lo especificado en la Convención y en posteriores decisiones de la CP, y singularmente en el memorando de entendimiento concertado entre el FIDA y la CP. Incluye un breve análisis de los actuales esfuerzos del MM por cumplir su mandato, en comparación con las herramientas programáticas de la CLD establecidas por la Convención, así como las responsabilidades de rendición de cuentas del MM a las Partes en lo referente al cumplimiento de su mandato, y diferentes opiniones con respecto a la definición del concepto de de movilización de recursos. Contiene también ejemplos de duplicación de tareas entre los órganos subsidiarios de la Convención, y una descripción de los esfuerzos que se están realizando actualmente en el marco del programa de trabajo conjunto.

1. Evaluación de las actuales responsabilidades de rendición de cuentas a la CP

RESUMEN

En esta sección se describen más detalladamente las causas a que responden la falta de supervisión y el carácter incompleto de los informes del MM, así como sus efectos sobre la capacidad del MM de rendir cuentas a la CP y a las Partes. Inicialmente, los informes debían constituir el medio principal para la rendición de cuentas del MM ante la CP. **Sin embargo, el memorando de entendimiento sobre el alojamiento del MM introducía un cauce indirecto para la presentación de informes y, por consiguiente, para la rendición de cuentas a la CP, mientras que posteriores decisiones del FIDA reafirmaron al MM en su postura de independencia respecto de la CP y otros órganos subsidiarios de la Convención, y muy en particular respecto de la Secretaría.** Consecuencia de ello ha sido una continuada falta de colaboración y transparencia entre los órganos de la Convención, y una ausencia de datos e información detallada del MM a la CP y al CRIC, como se ha visto en numerosas ocasiones. Por consiguiente, **ni el FIDA ni la CP o el CRIC han tenido ocasión de ejercer una supervisión y gobernanza activas respecto del presupuesto y operaciones del MM. Además, las prácticas actuales y el propio memorando de entendimiento parecen contradecir varios documentos básicos de la Convención, jurídicamente vinculantes,** incluidos el propio texto de la Convención, el Reglamento Financiero de la CLD y el Reglamento Interno de la CP, así como los mandatos de la CP y del MM. Las propuestas descritas en la sección 3 del presente informe tienen por objeto resolver estos problemas referentes a la gobernanza del MM y a su capacidad de rendir cuentas ante la CP.

a. La presentación de informes como medio principal para rendir cuentas ante la CP

79. El párrafo 4 del artículo 21 de la Convención estipula claramente que el MM "funcionará bajo la dirección y orientación de la Conferencia de las Partes y será responsable ante ésta". Posteriormente se introdujo la presentación de informes, como medio principal para la rendición de cuentas del MM a la CP, de conformidad con la Convención y con diversas decisiones de la CP (artículo 21, párrafo 5)⁹⁵. Es importante señalar aquí que el texto de la Convención tiene precedencia jurídica frente a todas las Decisiones posteriores de la CP, incluido el acuerdo de alojamiento concertado por el FIDA y la CP, que debe ser interpretado de manera coherente con la Convención. El texto de la Convención obliga también a la CP y a la organización anfitriona, el FIDA, a asegurarse de que el MM "informe sobre sus actividades a la Conferencia de las Partes"⁹⁶. Aunque en el texto de la Convención no se especifica en detalle, posteriores Decisiones de la CP piden una "plena rendición de cuentas y presentación de informes a la Conferencia de las Partes" por el MM en los términos del memorando de entendimiento y en relación con la infraestructura de administración del MM, que abarca la contabilidad financiera⁹⁷. Además, la presentación de informes se efectuará con arreglo a los principios de transparencia, neutralidad y universalidad⁹⁸. Sin embargo, como se evidencia en el presente informe, el MM se habría sustraído a su obligación de presentar informes y, por consiguiente, de rendir cuentas a la CP y al CRIC, lo cual ha acarreado otros problemas de gobernanza. Cabe señalar, por ejemplo:

- Presentación incompleta de datos presupuestarios a la CP; véase la sección II.A.3
- Integración deficiente del programa y presupuesto respecto a la totalidad de los órganos de la Convención⁹⁹.

- Ausencia de información sobre los procedimientos de gestión contable y otras decisiones rectoras aprobadas por el FIDA; sección II.A.1
- Nombramiento de miembros del personal sin la aprobación de la CP o sin notificar a ésta, como se indica en la sección II.A.3.c
- Concertación de acuerdos institucionales por el MM sin autoridad jurídica - directa o delegada- para ello¹⁰⁰, y
- Falta de información a la CP sobre las cuestiones jurídicas dimanantes de las causas judiciales interpuestas ante el TAOIT y la CIJ, como se describe en detalle en la sección II.C

80. **En ausencia de la información del MM necesaria en relación con estas y otras cuestiones, ni la CP ni el CRIC han tenido ocasión de desempeñar sus mandatos respectivos mediante el ejercicio de la gobernanza o de la supervisión de las actividades del MM, ni han podido supervisar la función del MM como movilizador de recursos financieros, ni la conveniencia de la utilización de éstos para la aplicación de la Convención¹⁰¹.**

b. Argumentos del MM respecto al ejercicio limitado de las funciones de presentación de informes y rendición de cuentas a la CP o al CRIC

81. Las evidencias expuestas en el presente informe indican que el MM no ha presentado información adecuada para que la CP supervise sus actividades. Acudiendo al ejemplo de la ausencia de datos contables, el MM indicó, con respecto a la ausencia de informes a la CP 8 en su propuesta de programa y presupuesto para 2008–2009, que "no comprende los recursos operacionales necesarios que habrán de sufragarse con cargo a las contribuciones voluntarias, como ha venido haciéndose desde hace tiempo [es decir, no proporcionando esa información]"¹⁰². Según el MM, nunca informó de esas tres cuentas porque la CP nunca le pidió explícitamente que lo hiciera hasta 2009. Ello parece contravenir directamente lo dispuesto en el texto de la Convención, que indica que el MM deberá "[informar] sobre sus actividades a la Conferencia de las Partes" (artículo 21, 5 d))¹⁰³. El MM indicó también que considera que la metodología de gestión basada en los resultados (GBR) para la presentación de informes incluirá en lo sucesivo el presupuesto íntegro del MM. Sin embargo, como se señala en la sección II.A.2.h, la GBR ha sido ya recientemente introducida, y no exime de la obligación de informar del presupuesto de todos los órganos subsidiarios a la CP, sino que tiene por objeto mejorar la transparencia y la planificación estratégica (véase la sección II.A.2.h). El MM argumenta también que el auditor externo que realiza sus auditorías anuales, PricewaterhouseCoopers, publica los resultados de su auditoría.¹⁰⁴ Sin embargo, tras una extensa búsqueda, no ha sido posible encontrar esos informes en ningún sitio web disponible para el público, ni en el del MM, ni en el del FIDA, ni en el de la CLD. A este respecto, la Decisión 6/COP.9 de la CP indica expresamente que el MM deberá presentar al CRIC una recopilación de datos e información sobre los recursos financieros movilizados y la tecnología transferida, incluidas sus intervenciones a nivel nacional y las cantidades movilizadas con destino a iniciativas de nivel nacional y regional¹⁰⁵. Sin embargo, el más reciente proyecto de informe al CRIC 9, de 25 de octubre de 2010, incluye sólo asignaciones presupuestarias para 2010, y no indica los gastos pasados o futuros, los activos actuales, las fuentes de los fondos recibidos o los recursos financieros movilizados y la tecnología transferida¹⁰⁶. [Para febrero de 2011 está prevista una reunión del CRIC].

c. *Introducción de cauces indirectos para la presentación de informes y la rendición de cuentas por efecto del memorando de entendimiento sobre alojamiento*

82. Con independencia de las disposiciones de la Convención sobre los cauces directos para la rendición de cuentas (artículo 21 5) d)), se introdujo un cauce indirecto para la rendición de cuentas del MM a la CP por conducto del Presidente del FIDA en primera instancia, en virtud del memorando de entendimiento concertado por la CP y el FIDA que establecía las condiciones de alojamiento. Específicamente, se señala en el memorando de entendimiento que "el Mecanismo Mundial presentará informes a la Conferencia de las Partes, por conducto del director de la organización que lo acoja", y que el Director Gerente del MM "rendirá cuentas directamente al Presidente del FIDA". Esas disposiciones son paralelas a la obligatoriedad de que "los informes del Mecanismo Mundial a la Conferencia de las Partes [abarquen] sus actividades e [incluyan] también, en forma resumida, información sobre el apoyo que reciba"¹⁰⁷. Esas disposiciones del memorando de entendimiento contradicen manifiestamente las obligaciones señaladas en la Convención, como han confirmado varias Decisiones, entre ellas la que establecía los términos del acuerdo de alojamiento, que indicaba que "este Mecanismo Mundial funcionará bajo la dirección y orientación de la Conferencia de las Partes y será responsable ante ésta"¹⁰⁸.

83. Aunque el MM es claramente responsable de rendir cuentas a la CP, el cauce indirecto de presentación de informes del MM ofrece también al Presidente del FIDA la oportunidad de conseguir que la CP reciba todos los informes necesarios¹⁰⁹. Sin embargo, la dirección del FIDA ha indicado en numerosas ocasiones que no tiene intención de intervenir para que el MM rinda cuentas ante la CP, ni de desempeñar otras funciones que las de alojar a aquél, con las responsabilidades administrativas y logísticas que ello conlleva. Según declaraciones tanto del MM como de representantes del FIDA, la supervisión de facto del MM por el FIDA parece circunscribirse a los aspectos administrativos. La decisión del FIDA de otorgar al MM íntegramente las funciones de supervisión del presupuesto confirma esa postura, al igual que la actual ausencia de mecanismos institucionales que contemplen la supervisión del MM en el seno del FIDA¹¹⁰. No se han constatado todavía resultados de las recientes medidas introducidas en la CP 9 de 2009 -entre ellas la incluida en la Decisión 9, que pedía la representación directa del MM en todas las CP para la presentación de informes-. La evidencia actualmente disponible indica que serán necesarias reformas institucionales de mayor alcance para conseguir los resultados deseados, en cumplimiento del artículo 27 de la Convención. En particular, una revisión del memorando de entendimiento que establece las condiciones del alojamiento del MM concertado por la CP y el FIDA.

84. **En resumen, todas las evidencias disponibles indican que ni el FIDA ni la CP o el CRIC han ejercido de hecho funciones activas de supervisión y gobernanza respecto del presupuesto y operaciones del MM. En lo que se refiere a la CP y al CRIC, ello parece deberse en gran medida al carácter incompleto de la información proporcionada por el MM, especialmente en lo referente a su gestión contable y prácticas de contratación, así como a las cuestiones jurídicas que suscita el actual memorando de entendimiento.**

d. *Incompatibilidad de las actuales prácticas de presentación de informes/rendición de cuentas, en virtud del acuerdo sobre alojamiento, con la Convención y el Reglamento Financiero de las Naciones Unidas*

85. Según el artículo 22 de la Convención, uno de los mandatos básicos de la CP consiste en "[aprobar] un programa y un presupuesto para sus actividades, incluidas las de sus órganos subsidiarios, y [adoptar] las disposiciones necesarias para su financiación" (artículo 2 g)). En ese mismo párrafo se faculta también a la CP para "[acordar] y [aprobar], por consenso, su reglamento y reglamento financiero, así como los de los órganos

subsidiarios" (apartado e) del párrafo 2). Cabría esperar que las tres cuentas del MM se rigieran por el Reglamento Financiero de la CLD, establecido por la primera CP, estuvieran por consiguiente sujetas a las auditorías de las Naciones Unidas, y presentaran periódicamente informes a la CP. Sin embargo, **el memorando de entendimiento que establecía el MM determinó que sólo la cuenta del presupuesto básico del MM (CAPB) se regiría por el Reglamento Financiero de la CLD**, especificando asimismo con respecto a las tres cuentas que "el Fondo ... administrará las mencionadas cuentas de conformidad con sus normas y procedimientos"¹¹¹. Por consiguiente, **la legalidad de tales disposiciones es muy cuestionable, ya que éstas sustraerían la segunda y tercera cuentas del MM (la Cuenta de contribuciones voluntarias para gastos administrativos y la Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD) de las auditorías de las Naciones Unidas y del Reglamento Financiero de la Convención**¹¹². Además, esas disposiciones, con independencia de su validez, no eximen al MM de su obligación de informar de las tres cuentas a la CP, conforme establece la Convención en los mandatos definidos tanto para la CP como para el MM¹¹³. Incluso en los Boletines del Presidente del FIDA se confirmaba una obligación mínima de presentar informes del MM de presentar informes a la CP sobre su segunda y tercera cuentas¹¹⁴. El propio Reglamento Financiero del FIDA estipula la publicación de las cuentas anuales en estados contables resumidos y su distribución entre todos los Miembros, con información detallada sobre ingresos y gastos, utilización de asignaciones presupuestarias, operaciones y posición financiera¹¹⁵.

86. **Se cuestiona así la compatibilidad entre, por una parte, el actual Memorando de entendimiento y las prácticas de presentación de informes mantenidas por el MM y, por otra parte, las disposiciones de la Convención sobre rendición de cuentas y presentación de informes**, y su Reglamento Financiero. Además, el Reglamento Financiero de las Naciones Unidas estipula que los asuntos financieros deben estar bajo la estrecha supervisión, escrutinio y dirección del órgano autorizado, en este caso la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la CP, y que la auditoría interna debe realizar auditorías internas independientes. Estas obligaciones no parecen haber sido cumplidas¹¹⁶.

87. Cabe señalar también que, según la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados,¹¹⁷ la Convención "deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin", mientras que no se podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento (artículo 27)¹¹⁸. En consecuencia, aunque el MM informa al FIDA sobre su contabilidad financiera, tiene la obligación preeminente de informar íntegramente a la CP en cumplimiento de las disposiciones de la Convención en materia de contabilidad. La actividad contable de tres de las cuentas del MM es objeto de un informe anual al Presidente del FIDA mediante un memorando interno administrativo del Director Gerente del MM, con la aprobación del Presidente Adjunto del FIDA y del Director de la División de Servicios Financieros. Las tres cuentas del MM son auditadas con arreglo a las reglas y procedimientos del FIDA mediante contratación externa, del mismo modo que la primera cuenta sobre el presupuesto básico, que es la única de la que informa el MM a la CP¹¹⁹.

88. En resumen, las prácticas actuales de presentación de informes (y de contratación de personal) del MM, y el memorando de entendimiento que refuerza tales prácticas, son contrarios a:

- El **mandato básico del MM** de "[funcionar] bajo la dirección y orientación de la Conferencia de las Partes y [ser] responsable ante ésta" y de "[informar] sobre sus actividades a la Conferencia de las Partes", contenidos en (Convención, artículo 21, párrafos 4 y 5)

- El **mandato básico de la CP** de "[aprobar] un programa y un presupuesto para sus actividades, incluidas las de sus órganos subsidiarios" (Convención, artículo 22, apartado g) del párrafo 2)
- El **artículo 22 de la Convención**, que confiere a la CP autoridad para "[acordar] y [aprobar], por consenso, su reglamento y reglamento financiero, así como los de los órganos subsidiarios" (apartado e) del párrafo 2)
- El **Reglamento Financiero de la CLD**, establecido por la primera CP, donde indica que "regirá la administración financiera de la CP, sus órganos subsidiarios y la secretaría de la Convención" (Decisión 2/COP.1)
- El **Reglamento de la CP**, que estipula que "el jefe de la secretaría Permanente estará encargado de proporcionar el personal y los servicios que necesiten la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios... El jefe de la secretaría Permanente será responsable de la gestión y dirección del personal y de los servicios así como de la prestación de apoyo y asesoramiento adecuados a la Presidencia y la Mesa de la Conferencia de las Partes y de sus órganos subsidiarios" (Decisión 1/COP.1)

2. **Análisis de los medios actuales para la movilización de recursos (es decir, la estrategia de financiación integrada) y la evaluación de su impacto, y de su compatibilidad con los medios programáticos de la CLD (es decir, los planes de acción nacional)¹²⁰**

RESUMEN

Una de las principales funciones del MM, contemplada en su mandato básico de movilizar y canalizar recursos para la aplicación de la Convención, consiste en apoyar el proceso de alineación de los PAN. Esta responsabilidad, que es clara, adolece de ambigüedad debido a la reorientación estratégica del MM hacia la elaboración y aplicación de su estrategia de financiación integrada. Según parece, **la mayor importancia dada a la estrategia de financiación integrada ha hecho que el MM desvíe su apoyo a los planes de acción nacional, en lugar de desarrollar un medio que apoye y complemente plenamente el proceso de alineación de los PAN.** Este cambio de orientación se debió a la decisión unilateral del MM de que los planes de acción nacional no son efectivos. El MM ha tratado también de fundamentar esa posición en el reciente reconocimiento por la CP del papel que desempeñan los marcos de inversión integrados (MII) y la Estrategia revisada del MM. Sin embargo, **las razones de esa falta de coordinación de que adolecen actualmente esos dos medios parecen estar vinculadas, una vez más, en el actual mecanismo institucional que ha permitido al MM actuar con independencia de los demás órganos subsidiarios.** Por ejemplo, la Junta Ejecutiva del FIDA aprobó la petición de independencia financiera del MM, que dio lugar al cese del apoyo financiero dedicado por el MM al desarrollo de los PAN, sin contar con la aprobación explícita de la CP o con sus conocimientos especializados en la materia. Además, el desarrollo del nuevo enfoque estratégico del MM, orientado a la estrategia de financiación integrada, fue independiente de la CP, del CRIC o de otros órganos subsidiarios, y cuestiona la necesidad o justificación de un segundo medio "integrado", desarrollado al margen del proceso de la Convención. Hasta la fecha, **el MM no ha podido demostrar convincentemente que su orientación a la estrategia de financiación integrada apoye el proceso de alineación de los PAN, pese a ser éste esencial para la aplicación de la Convención.** Esta disparidad es aún mayor debido a la enorme incoherencia de los volúmenes de financiación disponibles en apoyo del proceso de alineación de los PAN, en contraposición al enfoque del MM, orientado a la estrategia de financiación integrada.

a. *El apoyo a los planes de acción nacional, dimanante de la Convención*

89. El desarrollo de planes de acción nacional (PAN), aun no siendo una medida obligatoria, dimana del texto de la Convención, que define como planteamiento y finalidad básicos de aquéllos "determinar cuáles son los factores que contribuyen a la desertificación y las medidas prácticas necesarias para luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía" (sección I, artículos 9, 10). **El apoyo a los planes de acción nacional ha sido una de las principales funciones delegadas en el MM en no menos de 11 Decisiones de la CP desde su creación, como parte integrante de su mandato básico de movilizar y canalizar recursos para la aplicación de la Convención** (artículo 21, párrafo 4)¹²¹. Específicamente, la CP incluyó la financiación para la elaboración y aplicación de los planes de acción nacional, así como para la preparación de informes¹²². Esa función básica fue reconfirmada en el marco de la Estrategia decenal durante la CP 8, y nuevamente en la CP 9, que a su vez instó al MM "a que siga ayudando a los países Partes afectados a elaborar marcos de inversión integrados para la movilización de recursos en función de las necesidades expresadas en los programas de acción de la CLD", especificando al mismo tiempo que ello debía hacerse **"conjuntamente con el proceso de examen y alineación... con vistas a favorecer la movilización de recursos para la aplicación coordinada de los programas de acción"**¹²³. La ambigüedad entre el apoyo coherente de la CP al proceso de alineación de los PAN y el reciente reconocimiento de los marcos de inversión integrados (MII) ha **fundamentado la opinión del MM de haber estado justificado en su reorientación estratégica, que sustrae su apoyo al desarrollo de los planes de acción nacional para inclinarse por la elaboración de estrategias de financiación integrada**. Esta falta de "entendimiento común o compartido" de su enfoque ha sido también señalada por el MM como un obstáculo a su labor.

b. *Reorientación del enfoque del MM para centrarse en la estrategia de financiación integrada, y no en los planes de acción nacional*

90. Con la llegada del nuevo Director Gerente en 2005, el MM elaboró una nueva estrategia operacional o estrategia consolidada y enfoque mejorado, introducida en la cuarta CRIC y en la séptima CP ese mismo año, en la que se subrayaba la importancia que revestía la alineación de los planes de acción nacional con los marcos nacionales de desarrollo, de más amplio alcance¹²⁴. Esa estrategia situaba el desarrollo de las estrategias de financiación integrada en primer plano de la labor de movilización de recursos del MM, como medio para desarrollar más integralmente "un entorno favorable a las inversiones y la financiación de la ordenación sostenible de las tierras"; desde entonces, el concepto de estrategia de financiación integrada se ha convertido en una "marca de fábrica" del MM¹²⁵. En particular, un planteamiento "integrado" de las prioridades de la CLD y de la gestión sostenible de la tierra en los programas nacionales de desarrollo, con el fin de orientar la atención a "un entorno normativo propicio, en las reformas legislativas, las cuestiones relativas a la gestión de los asuntos públicos y la creación de instituciones para apoyar a los países afectados mediante orientación normativa sobre la movilización de recursos"¹²⁶. Aunque el MM señaló también en la estrategia consolidada y enfoque mejorado que "aumentará su apoyo al análisis y síntesis de los procesos de aplicación de la Convención, la aplicación de instrumentos como los PAN", observó también la necesidad de una "consolidación de procesos existentes como los PAN"¹²⁷. Esta idea está basada en **la conclusión del MM de que los planes de acción nacional "han resultado ser menos eficaces con respecto a la orientación estratégica"**¹²⁸.

91. Además, la mayor atención otorgada a la estrategia de financiación integrada ha hecho que el MM desvíe su apoyo de los planes de acción nacional, en lugar de desarrollar un medio que apoye complementemente y sin reservas el proceso de alineación de los PAN. Esa actitud parece deberse, una vez más, al mecanismo institucional que ha permitido al MM actuar con independencia de los demás órganos subsidiarios. Por

ejemplo, hasta la introducción de la estrategia consolidada y enfoque mejorado, el MM había estado mucho más dedicado a la asignación de fondos de pequeña cuantía en apoyo de la elaboración de los PAN, con arreglo al artículo 9 de la Convención, imputados a la tercera cuenta del MM, es decir, a la Cuenta de recursos especiales para financiar la Convención (CREFC)¹²⁹. Sin embargo, tras la aprobación de la estrategia consolidada y enfoque mejorado del MM por la CP 7, el MM informó a la Junta Ejecutiva del FIDA de "que era intención de la Conferencia de las Partes que los fondos depositados en la tercera cuenta dejaran de utilizarse solamente para donaciones, y que pudieran desembolsarse directamente... sujeto a la aprobación de los donantes que hubieran contribuido a la tercera cuenta"¹³⁰. El MM pidió también que el FIDA lo autorizara a "utilizar los fondos restantes de las donaciones recibidas del FIDA... y depositados en la tercera cuenta para su desembolso directo... con arreglo a la nueva estrategia unificada y enfoque mejorado"¹³¹. **Esas peticiones, que en último término otorgaban independencia financiera al MM y fueron causa de la interrupción de su apoyo financiero al desarrollo de los PAN, fueron aprobadas por la Junta Ejecutiva del FIDA, sin la aprobación explícita o el conocimiento de la CP**¹³². En consecuencia, el MM ha tenido pleno control de los recursos y fondos que moviliza en su tercera y cuarta cuentas, una parte importante de los cuales sufraga los costos operacionales asociados a la aplicación de la estrategia de financiación integrada¹³³. Sin embargo, la dirección del MM se reafirma en que la "reorientación del MM hacia la estrategia de financiación integrada" está plenamente justificada por la elevada demanda de los países, la adopción por la CP de la nueva estrategia del MM para 2005 (estrategia consolidada y enfoque mejorado); la Estrategia decenal, el reconocimiento de otros procesos internacionales y respuestas de donantes"¹³⁴. Hasta ahora, parece haberse supuesto que el enfoque del MM hacia la estrategia de financiación integrada ha apoyado el proceso de alineación de los PAN, lo cual está siendo cuestionado, como se expone en la sección siguiente.

c. *Falta de coordinación entre la estrategia de financiación integrada del MM y el proceso de alineación de los PAN*

92. Aunque en numerosas decisiones de la CP se ha pedido al MM y a la secretaría que colaboren para centrarse en los planes de acción nacional, **el desarrollo por el MM de su nuevo enfoque estratégico orientado a la estrategia de financiación integrada fue independiente de la CP, del CRIC o de otros órganos subsidiarios, y en la práctica creó un segundo medio de "integración", desarrollado al margen del proceso de la Convención**¹³⁵. Se ha señalado también que la estrategia de financiación integrada constituye de hecho un medio para la aplicación y abarca todos los elementos integrantes de una plataforma de interacción y recaudación de fondos con los países Partes. Otra razón para la ausencia de **claridad en cuanto al papel desempeñado por el MM respecto del proceso de alineación de los PAN** podría ser la radical diferencia en cuanto a la **interpretación por el MM de su cometido con respecto a la movilización de recursos**, como se indica más ampliamente en la sección II.B.3.a siguiente. Por ejemplo, según la Decisión 7/COP.8, el Secretario Ejecutivo y el MM deben señalar a la atención de los donantes la importancia del apoyo financiero a la presentación de informes nacionales, particularmente del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Sin embargo, si se exceptúa la puesta en práctica de la estrategia de financiación integrada a nivel nacional, **no hay constancia de ninguna medida o iniciativa del MM para movilizar recursos destinados a los procesos de alineación de los PAN desde 2006**. Se ha señalado también que la secretaría emprendió singularmente consultas con el FMAM para asegurar fondos destinados al proceso de alineación de los PAN, que desembocaron en la asignación de fondos para países del FMAM-5, además de unos 300.000 dólares para contribuir a ese proceso, sin participación del MM¹³⁶.

93. Hay también falta de coordinación en cuanto a las posibilidades de compaginar la estrategia de financiación integrada con el proceso de alineación de los PAN organizando

cursos prácticos concurrentes. Esa posibilidad sólo se ha materializado en dos ocasiones, en que los cursos prácticos sobre los PAN y sobre la estrategia de financiación integrada se celebraron simultáneamente; sin embargo, se han organizado recientemente no menos de ocho cursos prácticos en todo el mundo sobre la estrategia de financiación integrada sin la cooperación de la Secretaría¹³⁷. Además, no hay coherencia entre el MM y la secretaría en cuanto al intercambio de información sobre las actividades relacionadas con la estrategia de financiación integrada y con los PAN. El MM y la secretaría coinciden, en general, en que recientemente ha mejorado la comunicación en relación con las posibilidades de que la estrategia de financiación integrada contribuya al proceso de alineación de los PAN; sin embargo, en la mayoría de las actividades no se ha pasado de la fase conceptual, sin que haya indicaciones de una cooperación continuada. En resumen, aunque insiste en que los planes de acción nacional ocupan el lugar central de la estrategia de financiación integrada, **hasta la fecha el MM no ha podido explicar en qué manera la estrategia de financiación integrada apoya el proceso de alineación de los PAN**, en cumplimiento de varias Decisiones de la CP, o en el marco del proceso PRAIS. En la sección II.B.3 se ofrecen más ejemplos de falta de coordinación entre los órganos de la Convención.

Recuadro 6. Comparación entre las asignaciones de recursos destinados a la estrategia de financiación integrada y a los planes de acción nacional

La secretaría ha organizado o prevé organizar como mínimo cuatro cursos prácticos sobre la alineación de los PAN, con un costo estimado de 35.000 dólares para cada curso, en promedio (32.000 dólares en América Latina y el Caribe, 38.500 dólares en África, y 36.500 dólares en Praga). Se espera, pues, que la secretaría desembolse un total estimado de 140.000 dólares para ese proceso. En comparación, el MM ha destinado, sólo en 2010, hasta 3,0 millones de dólares a actividades relacionadas con la estrategia de financiación integrada, de los cuales aproximadamente 1,7 millones estuvieron o están siendo destinados a la preparación de cursos prácticos y misiones en relación con la estrategia de financiación integrada¹³⁸. La integración de esos esfuerzos ayudaría probablemente a reducir costos, ya que se apoyarían recíprocamente y mejoraría la prestación de servicios a las Partes.

3. Rendición de cuentas del MM a las Partes en relación con el cumplimiento de su mandato

RESUMEN

En la sección siguiente se ofrece una descripción general de los esfuerzos que actualmente realiza el MM por cumplir su mandato, y en concreto la promoción de actuaciones encaminadas a movilizar y canalizar recursos financieros sustanciales que necesitan los países Partes afectados para mejorar la aplicación de la Convención. Las principales cuestiones en torno a si el MM cumple o no su mandato dependen de cómo se defina el concepto de movilización de recursos en términos de recaudación de fondos. Si se entiende que la movilización de recursos es únicamente la prestación de apoyo para elaborar estrategias de financiación y de inversión integradas, entonces el MM ha cumplido con éxito, aunque todavía no se ha evidenciado del todo el efecto de esas estrategias sobre la aplicación de la Convención. Sin embargo, **si el mandato del MM incluye también la recaudación de fondos para la aplicación de la Convención a todos los niveles, entonces es evidente que no está cumpliendo íntegramente su mandato**. Esta última conclusión parece ser la correcta, ya que ni la Convención ni las Decisiones posteriores de la CP han limitado el compromiso del MM de movilizar determinados 'tipos' de recursos, suponiendo que tales fondos estén destinados a la aplicación de la Convención en su conjunto. Aunque recientes Decisiones de la CP han reconocido el papel que desempeña el MM desde el punto de vista de su estrategia de financiación integrada,

han reforzado también las funciones de "recaudación de fondos" para cofinanciar iniciativas en apoyo del proceso de alineación de los PAN. Por consiguiente, **el respaldo de la CP a las iniciativas de EFI/MII no exime al MM de su obligación de apoyar la aplicación de la Convención en su conjunto mediante sus actividades de movilización de recursos. Se entiende que esa obligación incluye el apoyo al proceso de alineación de los PAN mediante sus actividades de movilización de recursos. Parece haber una diferencia de opiniones en el MM con respecto a este punto, magnificada por la falta de claridad de las Decisiones de la CP acerca del papel que desempeña el MM en la recaudación de fondos para la aplicación de la Convención en su conjunto. Además, el actual mecanismo institucional que ha distanciado al MM de los órganos de la Convención ha sido utilizado por el propio MM para justificar su postura en relación con el alcance limitado de sus objetivos de movilización de recursos, que, como se ha señalado, es contraria al mandato encomendado por la Convención.** Con todo, las actividades realizadas por los demás órganos de la Convención en cumplimiento de sus mandatos están inextricablemente vinculadas a la función del Mecanismo Mundial de movilizar recursos financieros, por lo que hacen necesaria una actuación colectiva y coordinada. En cambio, **la diferencia de opiniones sobre la movilización de recursos ha dado lugar a una duplicación de las actividades de recaudación de fondos del MM y de la Secretaría, y posiblemente ha dificultado la aplicación de la Convención.**

Con respecto a la cooperación del MM con la Secretaría, numerosos ejemplos indican que deja todavía mucho que desear. Pese a los esfuerzos de la CP por fomentar la colaboración definiendo unas responsabilidades compartidas, gran número de decisiones de la CP no especifican cuál es el órgano subsidiario responsable de aplicar las respectivas decisiones, lo cual crea una mayor ambigüedad. El MM adelantó la opinión de que las responsabilidades de la secretaría se limitan a las actividades mundiales, mientras que el MM tiene responsabilidades exclusivas a nivel nacional y regional. Sin embargo, **ni la Convención ni las Decisiones de la CP reconocen tal división de responsabilidades en términos geográficos, por lo que una diferenciación de ese tipo, que carece de fundamento, difícilmente mejorará las relaciones de trabajo**¹³⁹. Además, la Estrategia, el programa de trabajo conjunto y la metodología de GBR no han mejorado *de facto*, hasta la fecha, las relaciones de trabajo entre el MM y la Secretaría. Faltan mecanismos de cooperación sistémicos o institucionalizados que permitan reducir la duplicación de tareas y la utilización ineficaz de recursos. Se ofrecen a continuación algunos ejemplos en los aspectos de promoción, sensibilización y educación (objetivo operacional 1 de la Estrategia), movilización de recursos, cooperación con el FMAM y con el proceso PRAIS, coordinación regional y recursos humanos.

a. *Definiciones diferenciadas del concepto de "movilización de recursos"*

94. Se entiende por lo general que el concepto de "movilización de recursos" abarca, en sentido amplio, recursos materiales (una financiación y un apoyo financiero adecuados), liderazgo y organización¹⁴⁰. En el contexto de la Convención, sin embargo, el mandato básico de movilización de recursos del MM consiste específicamente en "promover medidas para movilizar y canalizar hacia los países Partes en desarrollo afectados recursos financieros sustanciales" (artículo 21, párrafo 4). Sin embargo, la Convención no hace distinciones en cuanto al destino de los recursos financieros que el MM tiene la responsabilidad de movilizar y canalizar, a condición de que sean sustanciales, "incluida la transferencia de tecnología", y beneficien a los países Partes en desarrollo afectados. En otras palabras, **la Convención no especifica los "tipos" de recursos que se deben movilizar, dando por supuesto que tales fondos están destinados a la aplicación de la Convención en su conjunto. Según parece, la opinión del MM acerca de su papel en la movilización de recursos, que define en términos únicamente de recaudación de fondos para la aplicación de su programa de estrategia de financiación integrada, ha**

sido en la práctica un obstáculo para su rendición de cuentas a las Partes en relación con el cumplimiento de su mandato.

95. En la actualidad, el MM no reconoce sus funciones de movilización de recursos para la financiación de actividades administrativas en apoyo del proceso de alineación de los PAN, como se indica en la sección II.B.2.c. Tampoco ha convenido en movilizar recursos para la secretaría u otros órganos subsidiarios, con independencia de que los recursos respondan a fines operacionales o administrativos, en particular para el desarrollo de planes de acción o reuniones de la Convención, o para la prestación de apoyo a los puntos focales¹⁴¹. Como se indica en la sección II.B.2, aunque los planes de acción nacional dimanen de la Convención, el MM ha reorientado gradualmente sus esfuerzos hacia el desarrollo de la estrategia de financiación integrada, que ocupa un primer plano en su estrategia (estrategia consolidada y enfoque mejorado). Sin embargo, **las responsabilidades simultáneas del MM de movilización de recursos para la provisión de fondos operacionales, administrativos y sustantivos destinados a la aplicación de la Convención no parecen ser mutuamente exclusivas, por lo que debería entenderse que son parte integrante del mandato básico del MM. La rendición de cuentas del MM a las Partes sobre la mejora de la aplicación de la Convención en su conjunto, particularmente mediante la prestación de apoyo financiero con fines administrativos, como el destinado al proceso de armonización de los PAN, parece, por consiguiente ser claramente acorde con la Convención.**

96. La dirección del MM ha expresado repetidamente su preocupación por la posibilidad de que un cambio del status quo actual tenga como consecuencia una "ampliación" del mandato del MM, hasta el punto de incluir la movilización de recursos para la recaudación de fondos con fines operacionales o administrativos, lo cual afectaría negativamente a la totalidad de sus servicios¹⁴². El MM señala que su mandato según la Convención es de "facilitación", y no de movilización propiamente dicha de recursos financieros, disposición que considera equívoca y, a menudo, falsamente interpretada¹⁴³. También en este caso, el MM hace referencia a la reorientación de su estrategia, señalando que esa "facilitación" tiene lugar principalmente a nivel nacional mediante la elaboración de una estrategia de financiación integrada, para la cual el MM ha cosechado un gran éxito en la movilización de recursos. Considera que tales actividades están en plena armonía con la Estrategia y cumplen las decisiones de la CP¹⁴⁴. El MM ha indicado que sus donantes podrían no estar dispuestos a aportar fondos para otra cosa que no sean los productos actuales del MM, es decir, la estrategia de financiación integrada. Aunque la mayoría de los fondos movilizados para la elaboración de la estrategia de financiación integrada están efectivamente destinados a gastos operacionales del MM, según los informes presupuestarios el MM y sus donantes no parecen considerar tales fondos como administrativos u "operacionales". Por ejemplo, el MM ha expresado su insatisfacción con respecto a un 5 por ciento del 13 por ciento total del presupuesto básico de la CLD que recibe como suma asignada a la secretaría en concepto de gastos de apoyo a los programas (gastos operacionales)¹⁴⁵. Aunque decisiones anteriores de la CP conferían claramente al MM un cometido de recaudación de fondos con fines administrativos u operacionales, decisiones más recientes podrían haber desdibujado ese concepto, como se explica más adelante¹⁴⁶.

b. *Interpretación del mandato básico del MM según la CP*

97. La introducción de **Decisiones de la CP ha acrecentado ocasionalmente la ambigüedad con respecto al papel que desempeña el MM en la aplicación de la Convención, por ejemplo en relación con su responsabilidad de movilización de recursos para la recaudación de fondos**¹⁴⁷. Esa ambigüedad suele tener su origen en las Decisiones de la CP que han ampliado de hecho las funciones del MM u ofrecido interpretaciones contradictorias de su mandato. Por ejemplo, **la CP ha confirmado en varias ocasiones el papel básico del MM en la movilización de recursos en términos de recaudación de**

fondos, por ejemplo "ampliando la base de financiación para la aplicación y concediendo, al mismo tiempo, mayor importancia a la identificación de fuentes de cofinanciación destinadas a los proyectos del FMAM y a la facilitación de fondos, más que a proporcionar asesoramiento técnico", y "[fomentando] la oferta de la financiación bilateral y multilateral y la creación de asociaciones", recalcando simultáneamente su apoyo a la formulación de políticas atendiendo a la demanda y a los procesos de alineación de los PAN¹⁴⁸. Análogamente, durante la CP 9 se pidió al MM que "[centrase] más sus medidas en el apoyo a la movilización de recursos para la aplicación de la Convención", al mismo tiempo que se le instaba a "[seguir] ayudando a los países Partes afectados a elaborar marcos de inversión integrados para la movilización de recursos en función de las necesidades expresadas en los programas de acción de la CLD de dichos países"¹⁴⁹.

98. Ciertamente, el mandato del MM parece encuadrarse claramente en la movilización de recursos financieros con objeto de canalizarlos hacia actividades en países Partes en desarrollo afectados¹⁵⁰. Por ejemplo, la CP respaldó inicialmente la metodología de estrategia de financiación integrada del MM, aunque de manera indirecta, mediante la aprobación de la estrategia consolidada y enfoque mejorado, pese a que la misma decisión que aprobaba ésta invitaba al MM a **cumplir su mandato con objeto de movilizar fondos multilaterales para la aplicación de los PAN**¹⁵¹. Sin embargo, en ese mismo año se dejaron de entregar los fondos de ayuda de pequeña cuantía que el MM había suministrado a los puntos focales para la elaboración de los PAN, con el fin de centrarse en las funciones de integración del MM mediante el desarrollo de la estrategia de financiación integrada. Además, la estrategia decenal, sin dejar de reconocer el desarrollo del MII, subraya también el papel del MM en la exploración de nuevas fuentes de financiación y en la facilitación del acceso a las tecnologías¹⁵². Sin embargo, la Estrategia revisada presentada a la CP 9 manifiesta específicamente un renovado interés por "la utilización de la estrategia de financiación integrada como medio para alcanzar los marcos integrados de inversión solicitados por la Estrategia"¹⁵³. **Así pues, la renuencia del MM a apoyar la aplicación de la Convención en todos sus aspectos se ve favorecida por la falta de claridad de las decisiones de la CP con respecto a las funciones del MM de recaudación de fondos para la aplicación de la Convención**, y en particular para atender a las necesidades de recursos administrativos (alineación de los PAN) y operacionales. Tales incoherencias **afectarán probablemente de manera negativa a las relaciones con los donantes, incluidos el FIDA y el FMAM, y difuminarán las responsabilidades que el MM comparte con la Secretaría**, como se expone más adelante y se ilustra en el recuadro 8.

c. *Colaboración entre el MM y la secretaría para el cumplimiento de sus mandatos*

99. El primer mecanismo institucional concertado por la secretaría y el MM data de 1999 ("Arreglos para la cooperación entre la secretaría y el Mecanismo Mundial"); no fue aprobado por la CP, y evidencia la ya larga trayectoria de los esfuerzos realizados por mejorar la cooperación¹⁵⁴. Además, no menos de 22 decisiones de la CP han pedido al MM y a la secretaría que colaboren en diversos aspectos, en muchos casos estipulando la obligación de presentar informes (conjuntos); durante la CP más reciente, la novena, celebrada en 2009, aumentó considerablemente el número de esas decisiones¹⁵⁵. Éstas abarcan cuestiones tales como promoción/comunicación, concertación de alianzas, fortalecimiento de la capacidad, relaciones con el FMAM y con los donantes, indicadores de desempeño/impacto, asistencia técnica, recaudación de fondos y movilización de recursos, cooperación regional y mecanismos de cooperación regional; como puede verse en el cuadro 3¹⁵⁶. Por ejemplo, la CP 9 "pide a la secretaría..... que facilite la prestación de la asistencia técnica correspondiente a los países Partes afectados en relación con el examen, la alineación y/o la revisión de los programas de acción en todos los niveles", mientras que el mandato básico del MM se refiere a la "movilización y canalización de recursos financieros importantes, también para la transferencia de tecnología"¹⁵⁷. Se

encontrarán ejemplos similares en las decisiones de la CP sobre comunicación y sensibilización, fortalecimiento de la capacidad o cooperación regional, entre otras.

100. **En muchas de esas decisiones no se especifica cuál de los órganos subsidiarios tiene la responsabilidad principal respecto al cumplimiento de la decisión respectiva;** como se indica en la sección II.A.2.g. **La Estrategia decenal introdujo también ambigüedades, ya que no delimitaba claramente todas las cuestiones que la CP delegaba en la secretaría y el MM,** como se explica en la sección II.A.2.g. **La efectividad de la Estrategia, del programa de trabajo conjunto y de la GBR ha sido muy limitada hasta la fecha a los efectos de mejorar las relaciones de trabajo de facto entre el MM y la Secretaría,** como se detalla en la sección II.A.2.h y en la sección siguiente. Además, la estructura actual de la secretaría y del MM, que **carece de mecanismos de cooperación sistémicos o institucionalizados para lograr una supervisión a fondo y una gobernanza activa ha dado lugar a la duplicación de tareas y, por consiguiente, a una utilización ineficaz de los recursos disponibles**¹⁵⁸. En la sección siguiente se describen los esfuerzos realizados por la secretaría y por el MM a petición de la CP, por ejemplo mediante el programa de trabajo conjunto, para mejorar la cooperación. Seguidamente, se establece una comparación con numerosos ejemplos de falta de cooperación y coordinación entre los órganos subsidiarios.

d. *El programa de trabajo conjunto y su efectividad*

101. El programa de trabajo conjunto fue oficialmente introducido por la secretaría y el MM en el octavo CRIC, en agosto de 2009, con objeto de mejorar la cooperación y de establecer coordinación entre ambos órganos. En el más reciente proyecto de programa de trabajo conjunto, correspondiente al bienio 2010–2011, se abordan las necesidades de cooperación con arreglo a las áreas de responsabilidad compartidas que se identifican en la Estrategia, en términos de objetivos operacionales¹⁵⁹. **Una novedad positiva es la creación de un equipo de tareas sobre el programa de trabajo conjunto,** establecido tras la CP 9 con el fin de elaborar más a fondo el programa de trabajo conjunto¹⁶⁰. El Equipo de Tareas es una iniciativa administrativa, oficiosa y ad hoc, no reconocida formalmente por la CP; está integrado por un mínimo de tres miembros de la secretaría y otros tres del MM situados en puestos intermedios o directivos, y se reúne tras cada CP para elaborar en detalle el programa de trabajo conjunto¹⁶¹. Las respuestas recibidas de ambos órganos indican que la utilización de un equipo de tareas resultó ser un método de cooperación laborioso en comparación con los resultados obtenidos, frecuentemente sujeto a desacuerdos, y desconocido para la mayoría de las autoridades de ambos órganos, y en particular para la esfera directiva¹⁶². Además, parece ser que el MM y la secretaría sólo cooperan en cumplimiento de los requisitos de presentación de informes de la CP y del CRIC en el período inmediatamente anterior a sus períodos de sesiones¹⁶³.

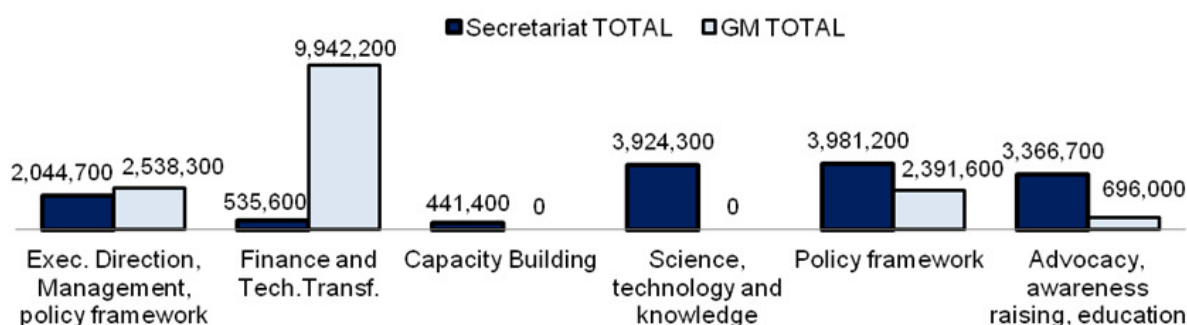
102. La secretaría y el MM han circunscrito en gran medida sus esfuerzos conjuntos y la presentación de sus informes sobre el programa de trabajo conjunto a los cinco objetivos operacionales identificados en la Estrategia decenal, sin especificar si representan o no la totalidad de sus respectivas áreas de trabajo¹⁶⁴. La modalidad de trabajo actual ha puesto de relieve la necesidad de **relaciones institucionales o mecanismos de cooperación sistémicos, y de una planificación y coordinación estratégicas generales entre la secretaría y el MM**¹⁶⁵. **La cooperación parece ser ad hoc y limitarse a la elaboración del informe sobre el programa de trabajo conjunto, habiéndose aportado muchas menos evidencias sobre su aplicación hasta la fecha, transcurrida ya la mitad del período bienal (2010–2011).** Por ejemplo, de las actividades de la programa de trabajo conjunto se informa al CRIC y a la Mesa de la CP, pero sólo se requiere una evaluación anual conjunta sobre el estado de la aplicación. Además, esos informes parecen ser muy limitados en los aspectos esenciales, y estar centrados en las actividades futuras, y no en los progresos realmente conseguidos¹⁶⁶. Las iniciativas subsiguientes sobre los ámbitos de

trabajo abarcados por el programa de trabajo conjunto, y en particular cuestiones tales como la coordinación regional, la financiación y transferencia de tecnología o los cursos prácticos sobre la alineación de los PAN, parecen haberse estancado, y no se han confirmado fechas de reuniones futuras¹⁶⁷. De siete áreas principales y veinte subproyectos abarcados por el programa de trabajo conjunto, sólo habían finalizado dos proyectos relacionados con la comunicación, mientras que a fecha de enero de 2010 habían comenzado otros cuatro. Aunque el MM ha señalado su satisfacción con el programa de trabajo conjunto, la secretaría aduce que **representa un requisito de cooperación mínimo. Ciertamente, el programa de trabajo conjunto debería estar considerado como un medio para emprender la colaboración, y no como una meta en sí misma capaz de eliminar la duplicación de tareas.** Aunque el primer programa de trabajo conjunto fue puesto en marcha oficiosamente ya en 2007, **no ha resultado ser suficiente para resolver diversas cuestiones referentes a la falta de cooperación.** Además, parece ser que la mayoría de las peticiones al MM y a la secretaría durante la CP 9, algunas de las cuales figuran en el informe sobre el programa de trabajo conjunto, no serán atendidas antes de las próximas reuniones del CRIC, o incluso antes de la CP. A juzgar por las evidencias expuestas en el presente informe, está por ver **si las cuestiones que se indican más adelante quedarán resueltas antes de esa fecha en presencia de los mecanismos institucionales actuales**¹⁶⁸.

103. En resumen, **el programa de trabajo conjunto, y especialmente el Equipo de Tareas, aunque constituyen un paso positivo en el fortalecimiento de la cooperación entre la secretaría y el MM, representa el mínimo absoluto para promover la cooperación.** Pese a que se han identificado algunas áreas de trabajo coincidentes, gracias al programa de trabajo conjunto, los progresos en la coordinación de sus esfuerzos siguen siendo limitados, y dan lugar a una persistente duplicación de esfuerzos, como puede verse a continuación en la figura 5¹⁶⁹. Otros aspectos no están incluidos en el programa de trabajo conjunto, o sólo lo están mínimamente; por ejemplo, la recaudación de fondos común en cooperación con el FMAM, la cooperación regional, el fortalecimiento de la capacidad, la financiación y la asistencia técnica/transferencia de tecnología, la gestión de los conocimientos y las actividades analíticas, etc¹⁷⁰. Además, hasta la fecha se han encontrado pocas evidencias de que la relación entre el MM y la secretaría de la Convención haya mejorado de manera considerable y sostenible como consecuencia del programa de trabajo conjunto. Es más, el programa de trabajo conjunto no ha permitido rectificar la circunstancia de que el MM no consulta ni colabora periódicamente con la secretaría para desarrollar y realizar buena parte de su programa de trabajo financiado con cargo a contribuciones voluntarias destinadas a dos de sus cuentas, gran parte de lo cual se superpone con las actividades de la Secretaría. No obstante, el Equipo de Tareas sobre el programa de trabajo conjunto pudo sentar las bases de una colaboración real y continua entre el MM y la Secretaría, en el marco de una estructura más formalizada, descrita en la propuesta de la sección III.

104. En el cuadro siguiente se describen los recursos que asignan simultáneamente el MM y la secretaría a diversas áreas de trabajo básicas con arreglo a los objetivos operacionales, buena parte de las cuales no están siendo eficazmente coordinadas. Los informes presentados a la CP 9 indican que tanto la secretaría como el MM asignan a los objetivos operacionales categorías tales como: dirección ejecutiva, gestión, marco de políticas; finanzas y transferencia de tecnología; marco de políticas y promoción, sensibilización, educación.

Figura 5
Asignaciones presupuestarias para 2010–2011 en función de los objetivos operacionales (euros)



Referencia: Decisión 9/COP.9, cuadro 1, Decisión 9/COP.9, anexo I - Programas de trabajo; COP(9)/5/Add.2.

e. *Ejemplos de duplicación de tareas por falta de coordinación*

105. Son numerosos los ejemplos de superposición, duplicación y falta de coordinación entre las actividades del MM y de la Secretaría, como evidencia el estudio de numerosos documentos presentados a la CP, y en particular diversas evaluaciones independientes, la correspondencia mantenida entre la secretaría y el MM, y entrevistas personales¹⁷¹. El MM ha justificado especialmente esa duplicación de tareas atribuyéndola al hecho de que la secretaría no ha limitado sus actividades al ámbito mundial, atribuyéndose autoridad exclusiva para actuar a nivel nacional y regional¹⁷². La falsa premisa en que está basada esta opinión ha sido abordada en la sección II.B.3. En consecuencia, se ha dejado perpetuar disposiciones institucionales y prácticas indefendibles mientras proseguía la duplicación de tareas como consecuencia de la falta de cooperación, como puede verse en los ejemplos expuestos en los recuadros siguientes. Además, la falta de colaboración en torno a la estrategia de financiación integrada en el marco del proceso de alineación de los PAN será abordada en detalle en la sección II.B.2.

Recuadro 7. Promoción, sensibilización y educación: identidad institucional e imagen pública de la Convención (objetivo operacional 1 de la Estrategia)

La importancia de una identidad institucional única es esencial para el primer objetivo operacional de la Convención, que contempla la promoción, la sensibilización y la educación como medio para influir activamente en los procesos y agentes pertinentes.¹⁷³ Sin embargo, **tanto la secretaría como el MM han desarrollado esas actividades siguiendo caminos independientes**. Por ejemplo, desde su creación en 1998/1999, **el MM ha seguido desarrollando y ampliando su propia identidad e imagen pública paralelamente a la de la Secretaría**. Las actividades del MM como ente con personalidad propia se manifiestan en sus numerosos medios de comunicación (sitio web, logotipo, publicaciones y material de promoción, tarjetas de presentación de su personal, direcciones de correo electrónico distintas para el MM, etc.), y favorecen la dualidad institucional que es objeto del presente estudio. La descripción pública del MM como ente con personalidad propia parece estar siendo difundida con independencia de la Convención: por ejemplo, en numerosas publicaciones se utiliza sólo el logotipo del MM sin el de la CLD aunque, ocasionalmente, el logotipo de las Naciones Unidas figura junto al del MM.¹⁷⁴ **Esa tendencia se refleja también en los productos y medios de comunicación de la Secretaría**. Por ejemplo, el sitio web de la secretaría no contiene ninguna presentación del

MM y hace muy pocas referencias a él, a excepción de un enlace que remite al logotipo del MM y que está situado entre otros logotipos promocionales, al final de su página web. A efectos comparativos, tanto el CRIC como el CCT, que son igualmente órganos subsidiarios de la Convención, tienen sus propias secciones, que figuran mediante un enlace en el menú de navegación del sitio web de la Secretaría.

Esa dualidad es contraria al espíritu y a la letra de la Convención, y contraviene la política Unidos en la acción de las Naciones Unidas y el Plan Estratégico Decenal. Por otra parte, la tercera CP de 1999 indicó explícitamente que "recomienda que el Mecanismo Mundial desarrolle... una estrategia de información y de comunicación".¹⁷⁵ Según el MM, esa decisión fue adoptada en el momento de la creación del MM para que éste tuviera un perfil específico en el marco de la Convención como órgano subsidiario diferente de la secretaría en sus funciones y mandato.¹⁷⁶ Desde entonces, sin embargo, **la Estrategia confirió a la secretaría un papel preeminente en el cumplimiento del primer objetivo operacional de "promoción, sensibilización y educación", que debe interpretarse en el sentido de identidad institucional e imagen pública, mientras que al MM se encomendaron funciones de apoyo**¹⁷⁷. El programa de trabajo conjunto entre la secretaría y el MM parece haber intentado subsanar esa dualidad de las actividades de sensibilización. Posiblemente como resultado de ello, la mayoría de las actividades identificadas en el programa de trabajo conjunto hacen referencia y están limitadas, en gran medida, a los medios de comunicación conjunta, las publicaciones y las **actividades, muy necesarias, destinadas a mejorar la coherencia de la imagen pública o institucional de la Convención en su conjunto**¹⁷⁸. **Sin embargo, los resultados en esa dirección parecen haber sido muy limitados hasta la fecha**, a mitad del bienio, y se han plasmado sólo en dos o tres boletines conjuntos, sin abordar la Estrategia de comunicación de la Convención en su totalidad.¹⁷⁹ Específicamente, esas actividades, identificadas en el programa de trabajo conjunto, siguen estando limitadas en su alcance y **no abordan en su totalidad los esfuerzos, muy necesarios, por mejorar la coherencia de la imagen pública o institucional de la Convención en su conjunto**. Por consiguiente, se constata una duplicación de tareas en la labor actual de la secretaría y del MM desde el punto de vista del primer objetivo operacional de la Estrategia, lo cual ha redundado probablemente en una utilización ineficaz y en un mal aprovechamiento de los recursos. Según los programas de trabajo de 2010–2011 notificados a la CP 9, la secretaría asignará la cifra estimada de 3,4 millones de euros, y el Mecanismo Mundial, 696.000 euros en concepto de gastos de sensibilización.¹⁸⁰ Si las actividades estuvieran plenamente integradas, ambos órganos podrían lograr una mayor efectividad y eficacia en esa vertiente de su trabajo. Además, **la dualidad de los esfuerzos de sensibilización y comunicación ha suscitado en el público la idea de una "Convención dividida"**¹⁸¹.

Recuadro 8. Actividades de movilización de recursos de la secretaría y del MM (objetivo operacional 5)

La CP ha especificado para la secretaría funciones similares de movilización de recursos, potencialmente competitivas, especialmente durante la CP 9. Por ejemplo, la CP 9 "pide a la secretaría que refuerce sus funciones de movilización de recursos para el desempeño de sus actividades" (Decisión 1, párrafo 17); "invita al Secretario Ejecutivo a... solicitar recursos financieros para su aplicación, en consonancia con las actividades de recaudación de fondos de la secretaría" (Decisión 8, párrafo 8); "invita a la secretaría y al Mecanismo Mundial a que fortalezcan y coordinen sus enfoques para estudiar las posibilidades de obtener financiación por conducto del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y otros mecanismos de financiación para las iniciativas pertinentes en el ámbito de la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía" (Decisión 8, párrafo 10). Aunque **la movilización de recursos y la recaudación de fondos** no forman parte de los mandatos tradicionales de la secretaría estipulados por la Convención, **las actividades**

desempeñadas con arreglo a su mandato abarcan gran número de funciones superpuestas e inseparablemente vinculadas a la función de movilización de recursos financieros del Mecanismo Mundial¹⁸². Por esa razón, es esencial una actuación colectiva y coordinada entre la secretaría y el MM. Con todo, **la duplicación de actividades de movilización de recursos y recaudación de fondos del MM y de la secretaría sigue siendo prevalente**, y ambos órganos recaban y reciben fondos de donantes bilaterales y de otros organismos financiadores, con independencia el uno del otro. Por ejemplo, durante el periodo 2008–2010 tanto la secretaría como el MM recibieron fondos de los mismos donantes bilaterales, sin que se tenga conocimiento de que hayan coordinado sus actividades; los donantes fueron Canadá, Dinamarca, la Comisión Europea y la Unión Europea, Finlandia, Italia, Noruega, España, Suecia y Suiza¹⁸³. El MM ha aducido que sus actividades responden a diferentes conceptos presupuestarios de los organismos donantes, lo cual limita la competencia directa con la Secretaría, aunque no ha especificado a qué conceptos presupuestarios se refiere. Por su parte, la CP ha respondido que no se plantea la secretaría en términos de conceptos presupuestarios, cosa que corresponde a los organismos donantes una vez recibida la petición de financiación. **La CP 9 intentó abordar ese problema solicitando a la secretaría y al MM que presentaran a la CP una estrategia común para la recaudación de fondos**, señalando en particular los "requisitos internos" para la coordinación entre las instituciones y los órganos subsidiarios.¹⁸⁴ A raíz de ello, la CP 9 pidió que la secretaría "determinara, en colaboración con el MM, una **estrategia común de recaudación de fondos** en relación con la movilización de recursos para las actividades complementarias a las actividades del MM... y los requisitos internos de las instituciones y los órganos subsidiarios de la Convención, teniendo en cuenta los respectivos mandatos de la secretaría y del MM establecidos en la Convención" (Decisión 6, párrafo 7). En una decisión ulterior de la CP 9 se pedía que el MM y la secretaría "[apoyaran] financieramente a los países Parte afectados... para desarrollar marcos de inversión integrados en conjunto con el proceso de revisión y alineación"¹⁸⁵. Según un proyecto de informe del MM y de la secretaría presentado al CRIC en febrero de 2010, **prácticamente no se ha avanzado en el desarrollo de una estrategia común de recaudación de fondos**, y no es de esperar que esa tarea dé comienzo antes de la CP 10.¹⁸⁶ Ello se debe, muy probablemente, a la diferencia de opiniones entre la secretaría y el MM sobre la movilización de recursos desde el punto de vista de la recaudación de fondos, parcialmente reforzada por las ambiguas decisiones de la CP, indicadas en la sección II.B.3.b.

Recuadro 9. Cooperación con el FMAM (objetivo operacional 5)

En varias decisiones de la CP se ha reconocido la necesidad de que la Convención colabore con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y establezca las funciones del MM y de la secretaría a ese respecto. En 2003, el FMAM fue designado mecanismo financiero de la Convención en respuesta a una decisión de la Segunda Asamblea del FMAM, celebrada en octubre de 2002.¹⁸⁷ **El mayor peso de las funciones del FMAM respecto de la CLD a raíz de la decisión adoptada por el órgano rector del FMAM en 2010 podría ejercer una presión considerable sobre el MM**, tanto desde una perspectiva histórica, ya que el MM fue creado para compensar la falta de acceso de la Convención a fondos del FMAM, como en consideración a la posible duplicación de funciones o a la competencia entre la secretaría y el MM en sus relaciones con el FMAM. Ello tendrá probablemente implicaciones importantes para las actividades futuras del MM en términos de movilización de recursos, y para sus relaciones con la secretaría y otros órganos de la Convención.¹⁸⁸ **El papel del MM en relación con el FMAM** ha quedado establecido en la Convención, que indica que deberá "aumentar la eficacia y eficiencia de los mecanismos financieros existentes", incluido el FMAM, por ejemplo potenciando la financiación conjunta de la gestión sostenible de la tierra y la inversión en proyectos

financiados por el FMAM. Por ello, desde 2001 la CP ha pedido al MM que colabore con el FMAM en numerosas ocasiones, las más recientes de las cuales tuvieron lugar en el marco de la Estrategia decenal y durante la CP 9, en que se pidió una vez más al MM que desarrollara una estrategia para traducir en actividades prácticas sus relaciones con el FMAM.¹⁸⁹

El MM produjo recientemente un documento interno titulado "Strategy for Enhancing the Complementarity of the Global Mechanism with the Global Environment Facility", que al parecer ha sido elaborado sin participación directa de la Secretaría.¹⁹⁰ En su estrategia sobre el FMAM, el MM tiene previsto incrementar sus "actuaciones catalíticas" con objeto de incrementar el volumen de fondos de cofinanciación con el FMAM, y constata "el papel que desempeña el MM en la movilización de fondos cofinanciados para proyectos del FMAM".¹⁹¹ Sin embargo, **a semejanza de lo que sucede con la prestación de apoyo del MM a los planes de acción nacional y al proceso PRAIS, el MM no especifica ningún plan por el que se comprometa a la recaudación de fondos o a la movilización de recursos para cofinanciar proyectos del FMAM**, a excepción del pequeño margen que se ha concedido a sí mismo para el desarrollo de la estrategia de financiación integrada y de otras actividades relacionadas con la integración de la gestión sostenible de la tierra.¹⁹² Esa pauta de comportamiento es manifiesta en la respuesta del MM a las expectativas similares depositadas por distintos países Partes, la secretaría de la CLD y el FIDA, en el sentido de que el MM participe directamente en la movilización y canalización de recursos, especialmente de fuentes innovadoras, no sólo para integrar las prioridades de gestión sostenible de la tierra mediante la estrategia de financiación integrada. Fuera del ámbito del proceso PRAIS, cofinanciado por el FMAM y dirigido por la Secretaría, el MM asegura estar participando de manera cada vez más directa en la ejecución de proyectos FMAM como asesor con respecto a la cofinanciación con el PNUD, la FAO y el Banco Mundial, entre otros.¹⁹³ El MM ha señalado también su cooperación con el FIDA en lo referente al FMAM, aunque reconoce que su compromiso de facto era limitado, como manifestaron tanto el MM como la dependencia de Medio Ambiente Mundial y Cambio Climático (GECC) del FIDA.¹⁹⁴ Además, **esos esfuerzos no favorecen la impresión de que el MM y la secretaría cooperan de manera unificada con el FMAM en pro de la aplicación de la Convención.**

En resumen, **la cooperación entre el MM y la secretaría para la coordinación de los proyectos relacionados con el FMAM ha sido, hasta la fecha, limitada.**¹⁹⁵ Pese al papel que podría desempeñar el MM en la coordinación con el FMAM, **el memorando de entendimiento concertado por éste con la CP no especificaba una función específica para el MM, sino que asignaba un papel preeminente a la Secretaría.**¹⁹⁶ Además, la CP 9 pidió al FMAM que informara a la Mesa de la CP y al Secretario Ejecutivo de sus asignaciones de recursos, aunque no mencionó al MM, pese a al papel que podía desempeñar al respecto.¹⁹⁷ Como indican las Partes, **el MM ha diferenciado una vez más entre su compromiso con el FMAM y con la secretaría en base a criterios geográficos**, indicando que sólo participa en la estructura de gobernanza del FMAM para cofinanciar proyectos de este último en los países a nivel subregional, mientras que la secretaría cubre todas las reuniones internacionales relacionadas con el FMAM y la correspondiente movilización de recursos.¹⁹⁸ Sin embargo, **no parece haberse adoptado decisión alguna de la CP en apoyo de esa distinción**, cuyo sentido podría ser difícil de mantener en ausencia de una cooperación estrecha y continua. Una vez más, el MM ha subrayado el papel de la secretaría en la movilización de recursos a nivel "internacional", indicando que "es de esperar que esa función internacional de la secretaría se vea efectivamente reforzada cuando asuma sus funciones el miembro del personal designado para la movilización de recursos de la Secretaría, como se anunció durante la reciente reunión de la Mesa de la CP".¹⁹⁹

Recuadro 10. Cooperación en torno al proceso PRAIS (objetivo operacional 4)

El MM ha mencionado el proyecto "Sistema de examen del desempeño y evaluación de la aplicación" (PRAIS), cofinanciado por el FMAM, como ejemplo satisfactorio de los métodos administrativos de recaudación de fondos de la secretaría para "financiar obligaciones directas de los países Partes con arreglo a la Convención".²⁰⁰ Sin embargo, la CP ha pedido también al MM que apoye a la secretaría mediante la obtención conjunta de fondos para la presentación de informes.²⁰¹ Pese a esa petición, **el apoyo del MM al proceso PRAIS se ha limitado a prestaciones en especie, sin intervenir, hasta la fecha, en la movilización de recursos adicionales destinados a su aplicación.** No obstante, el MM asegura que "ha sido un ejemplo satisfactorio de cofinanciación de un proyecto FMAM... al que han contribuido la secretaría y el MM", y se refiere al proceso PRAIS como a "un ejemplo notable del impacto crecientemente positivo de la cooperación y del proceso de aprendizaje entre la secretaría y el MM".²⁰² Sin embargo, evidencias obtenidas indican que ha habido numerosos casos de desacuerdo y de dificultades para coordinar los esfuerzos de la secretaría y del MM en su apoyo al proceso PRAIS.²⁰³ Ello podría deberse a las decisiones de la CP que han asignado responsabilidades de recaudación de fondos, de cofinanciación y de cooperación con el FMAM tanto a la secretaría como al MM, lo que ha dado lugar a una confusión con respecto al mandato y a una situación competitiva. La situación se ve agravada por el desacuerdo sobre el mandato del MM de obtener fondos para sufragar los costos "administrativos" de la Convención.

Recuadro 11. Mecanismo de coordinación regional (MCR)/dependencias de coordinación regional (DCR)

La CP pidió "al Secretario Ejecutivo (SE) y al Director Gerente del MM fortalecer la eficacia y eficiencia de los MCRs a fin de facilitar la aplicación de la Convención".²⁰⁴ La coordinación a nivel regional constituye un ejemplo reciente de una cooperación más satisfactoria entre el MM y la Secretaría, aunque se ha indicado que se trata de actividades laboriosas, y no exentas de limitaciones. Según la Secretaría, las dependencias de coordinación regional (DCR) están destinadas a la aplicación y prestación de servicios relacionados con el proceso de alineación de los PAN, y cuentan para ello con uno o dos miembros del personal de la Secretaría. Recientemente, el MM ha acordado aportar otro miembro del personal, cosa que ya ha hecho en dos ocasiones. Sin embargo, la secretaría señaló que parece haber vacilaciones en el MM en cuanto a la integración de funciones, incluso a nivel de la DCR, lo cual **ha dado lugar a una dualidad de estructuras de presentación de informes y rendición de cuentas a nivel regional.**²⁰⁵ Específicamente, los miembros del personal del MM y de la secretaría destacado en las DCR informan y responden ante dos órganos distintos: los primeros ante el MM, y los segundos ante la Secretaría. Esa situación **creará probablemente dificultades a nivel operacional y directivo, y fallos de comunicación, especialmente a la hora de definir la dirección estratégica, y no hace más que reforzar la dualidad institucional de la Convención. Además, los progresos a ese respecto parecen ser limitados, pese a las afirmaciones de que los mecanismos de cooperación regional están "cobrando forma".**²⁰⁶ Según el informe de seguimiento recientemente redactado para el CRIC sobre la Decisión 6/COP.9, "en los actuales programas y planes de trabajo del MM y la secretaría, el apoyo a la coordinación regional se expresa en términos generales. A medida que vayan avanzando los mecanismos de coordinación regionales podrán ir determinándose en mayor detalle las tareas conexas del MM y la secretaría, en particular las de las dependencias de coordinación regionales".²⁰⁷

Recuadro 12. Duplicación de recursos humanos

Las cuestiones relativas a la dotación de personal subrayan la duplicación de funciones generada por la situación institucional actual, y permiten apreciar claramente el impacto financiero creado por dos estructuras de personal diferenciadas que se superponen manifiestamente en sus funciones, pese a estar financiadas por las mismas Partes. Algunas actuaciones descoordinadas que han dado lugar al malgasto de recursos han sido, por ejemplo, la asistencia de cerca de 10 miembros del personal del MM y de la secretaría a la reunión de la Mesa celebrada en Buenos Aires en 2009. Además del personal del cuadro orgánico contratado por el MM sin la aprobación de la CP, como se indica en la sección II.A.3.c, el MM emplea a consultores por largos períodos sin informar a la CP. Ese gasto es imputado al considerable volumen de fondos obtenido por el MM de los donantes para la aplicación de la Convención. La evidencia disponible parece indicar que el MM sólo ha informado de la contratación de consultores por largos períodos después de que el informe de la DCI en 2009 revelara serias deficiencias a ese respecto. El MM reasignó también dos de esos consultores a las DCR.

Además de las cuestiones de gobernanza relacionadas con la contratación de personal ajeno a la supervisión de la CP, un cierto grado de despilfarro e ineficacia es inherente a un sistema que permite la duplicación de personal dedicado a las mismas funciones en dos órganos de una misma institución. Un examen de las descripciones de empleo del personal de la secretaría y del MM evidencia una notable superposición de funciones, que redundan en una utilización ineficaz y un malgasto de los recursos financieros, muy limitados, disponibles para la aplicación de la Convención. Por ejemplo, la secretaría emplea a no menos de 9 miembros del personal en actividades de coordinación regional para África, Asia, América Latina y el Caribe, así como para el norte del Mediterráneo y Europa central y oriental. Análogamente, el MM emplea actualmente a no menos de 17 miembros del personal como asesores regionales y oficiales/coordinadores de programa para las regiones de Asia Central, Asia y el Pacífico, África occidental y central, norte de África, este y sur de África, o África, América Latina y el Caribe, Mesoamérica, América del Sur y la región de los Andes; ocho de los 17 miembros del personal del MM están ubicados con carácter permanente en sus respectivas regiones.²⁰⁸ Sin embargo, sólo un miembro del personal, tanto de la secretaría como del MM, ha reconocido recientemente haber emprendido actividades conjuntas en relación con los MCR/DCR. Se han señalado también otros ejemplos en materia de comunicación, gestión de conocimientos y administración del presupuesto. Así pues, no se ponen los medios para conseguir una gobernanza adecuada exigiendo al MM que informe de sus necesidades de personal y que obtenga la aprobación previa de la CP para efectuar contrataciones, ni se adoptan medidas que mejoren la eficacia y efectividad de la totalidad del personal del MM y de la Secretaría. Estos temas serán examinados en el Capítulo III.

106. En el cuadro siguiente se exponen algunos comentarios representativos recibidos del MM y de la secretaría en respuesta a la pregunta de si han podido cumplir las peticiones expresadas en diversas Decisiones de la CP y, de ser así, en qué manera lo han hecho. Las numerosas contradicciones entre las opiniones y puntos de vista del MM y de la secretaría indican que subsisten deficiencias sustanciales de colaboración y de coordinación, así como en la definición de las funciones y responsabilidades respectivas de ambos órganos. Por ejemplo, parece haber un desacuerdo manifiesto en aspectos tales como la estrategia de financiación integrada o la alineación de los PAN y en la coordinación de los cursos prácticos correspondientes, en la movilización de recursos y en la recaudación de fondos (conjuntamente), en la colaboración con el FMAM y en el PRAIS, y en la Estrategia de comunicación. Se ha observado también una cierta competencia entre ambos órganos a nivel nacional. En otras áreas de trabajo comunes, los progresos han sido reconocidos por

ambos órganos de la Convención, por ejemplo en lo referente a la coordinación regional y a los mecanismos de cooperación regional; sin embargo, se ha apreciado insatisfacción en lo tocante a la presentación de informes y a la comunicación a nivel práctico de las DCR. Ambos órganos se mostraron también satisfechos, hasta cierto punto, en torno a varias obligaciones de presentación de informes, entre ellas el programa de trabajo conjunto. Sin embargo, los informes constituyen un medio de comunicación para exponer en detalle los resultados, y, por consiguiente, para rendir cuentas a la CP, y difícilmente un fin en sí mismos. Incluso en la presentación de informes, se ha apreciado un desacuerdo con respecto a la aplicación coherente de la metodología GBR por ambos órganos. Además, cabe dudar de que el programa de trabajo conjunto haya influido de alguna manera o afectado a las áreas de trabajo anteriormente indicadas y que carecen de coordinación. Esas áreas de actividad, que han dado lugar, por consiguiente, a la duplicación de tareas, están descritas en los estudios específicos que se indican en la sección II.B.3.e, concretamente en los recuadros 7 a 12.

Cuadro 7

Decisiones de la CP sobre el MM: Respuestas del MM y de la Secretaría²⁰⁹

<i>Mandato: Decisión/CP/párrafo</i>	<i>¿Cumplida? Respuesta del MM</i>	<i>¿Cumplida? Respuesta de la secretaría</i>
<p>Decisión 1/COP.8 (aplicación)/8 El MM deberá desempeñar un papel más activo en la movilización de recursos y en el mantenimiento de un equilibrio geográfico, y utilizar más a fondo del proceso de formulación de políticas basadas en la demanda para facilitar las respuestas de los países Partes desarrollados con miras a la aplicación regional y a los planes de acción nacional</p>	<p>El MM ha hecho un esfuerzo concertado por mantener un equilibrio geográfico y por llegar a un mayor número de países, con sujeción a sus recursos disponibles. Una de esas iniciativas del MM ha consistido en adoptar un planteamiento subregional para prestar asesoramiento y para difundir información sobre las estrategias e instrumentos de financiación. En el último bienio hemos llegado, por ese medio, a un número considerable de países, por ejemplo mediante cursos prácticos subregionales sobre el diseño de estrategias de financiación integradas.²¹⁰ El MM ha celebrado cursos prácticos de ámbito subregional y nacional sobre el diseño de estrategias de financiación integradas, que abarcan más de 100 países. Los cursos prácticos sobre diseño de estrategias de financiación integradas y alineación de los PAN celebrados en Burkina Faso, Brno y Praga son algunos ejemplos de plena cooperación entre la secretaría y el MM. Tal es el caso también del curso práctico nacional celebrado recientemente en Sri Lanka. El MM colabora con la secretaría en las DCR. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, los ministros han decidido formular una estrategia de financiación integrada de ámbito regional basada en prioridades de políticas regionales.</p>	<p>Según el informe de la DCI, la intervención del MM en la financiación de los PAN ha sido selectiva, impulsada por el propio MM y ajena a las peticiones de las Partes. La secretaría ha pedido insistentemente al MM que integre sus cursos prácticos sobre la estrategia de financiación integrada en el proceso de alineación de los PAN, ya que aquélla podría ser útil para otros fines básicos. Sin embargo, pese a argumentar que la estrategia de financiación integrada es el elemento central del PAN, el MM se opuso a la propuesta de la secretaría de organizar los cursos prácticos simultáneamente. Además, el MM describe la estrategia de financiación integrada como un concepto práctico, aunque contiene todos los elementos de una plataforma para la interacción y recaudación de fondos en relación con las Partes. Lamentablemente, pues, ambos procesos siguieron una dinámica paralela, con lo que incrementaron la carga que ello conlleva para las Partes y amplificaron exponencialmente las exigencias financieras. Así, hasta el momento, y excepto en dos casos en que ambos cursos prácticos se celebraron simultáneamente, la secretaría no dispone de información fiable sobre el número o el lugar de celebración de los cursos prácticos organizados sobre la estrategia de financiación integrada.²¹¹</p>
<p>Decisión 3/COP.8/3 (Plan Estratégico Decenal)</p>	<p>El plan cuatrienal del MM fue adoptado por la CP 9</p>	<p>Abordada</p>

Mandato: Decisión/CP/párrafo	¿Cumplida? Respuesta del MM	¿Cumplida? Respuesta de la secretaría
<p>Todos los órganos deberán desarrollar un programa de trabajo multianual (cuatrienal) basado en la GBR, e informar de él al CRIC, para su adopción por la CP</p>		
<p>Decisión 3/COP.8/ 17–19, 38 El MM revisará su actual plan de trabajo para que concuerde con la Estrategia, y preparará un proyecto de plan de trabajo multianual (cuatrienal), complementado con un programa de trabajo bienal con determinación de costos, presentado a la secretaría para que sea integrado en un plan de trabajo multianual completo y en un presupuesto integrado</p>	<p>Todas las peticiones, formuladas por la CP 9, fueron subsiguientemente adoptadas. Obsérvese que el MM ha armonizado íntegramente su metodología de GBR con la Estrategia decenal, ya que el objetivo operacional 5 es íntegramente coherente con la <i>Estrategia consolidada y enfoque mejorado</i> del MM. Adoptada por la CP en 2005. El MM respondió decididamente a las peticiones de equilibrio geográfico y de difusión entre un mayor número de países. Con sujeción al volumen de recursos disponibles, se decidió adoptar un planteamiento subregional, por lo que se ha colaborado con las Partes para centrarse en los países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo, y para promover la cooperación Sur-Sur a nivel subregional y el establecimiento de plataformas subregionales</p>	<p>Está siendo abordada</p>
<p>Decisión 3/COP.8/ 24–26, 28 El Secretario Ejecutivo y el MM deberán aplicar la Estrategia, asegurarse la coherencia y la complementariedad de la prestación de servicios, reforzar la coordinación y la cooperación, y presentar al CRIC 7 o a la CP 9 un proyecto de programa de trabajo conjunto (con indicadores de cooperación satisfactoria)</p>	<p>Se está actuando al respecto; véanse los documentos sobre la GBR, el programa de trabajo y presupuesto del MM y el programa de trabajo conjunto presentados a la CP 9 (por conducto del CRIC), así como los documentos enviados a la Mesa y a la Evaluación</p>	<p>Manifiestamente, la preparación de un programa de trabajo conjunto ha ayudado a identificar actividades complementarias con arreglo a los mandatos recibidos de la Estrategia y evitado la duplicación de funciones, aunque no ha afrontado el problema de la competencia entre ambas instituciones, particularmente a nivel nacional. Este aspecto es particularmente pertinente en relación con el proceso de alineación de los PAN.</p>
<p>Decisión 3/COP.8/ 30–32 La secretaría y el MM deberán colaborar con las Partes en torno a las propuestas de coordinación regional, y examinar los mecanismos existentes para someterlos a</p>	<p>Cooperación activa con la secretaría durante el último bienio en relación con ese tema, en el marco de las actividades conjuntas. Preparación conjunta de estudios y de mandatos para la consulta de propuestas, que fueron remitidas a la CP 9.</p>	<p>Las aportaciones del MM a las consultas con diversas Partes sobre los mecanismos de cooperación regional fue muy escasa, ya que el MM sostiene que no dispone de mecanismos de coordinación a nivel regional.</p>

<i>Mandato: Decisión/CP/párrafo</i>	<i>¿Cumplida? Respuesta del MM</i>	<i>¿Cumplida? Respuesta de la secretaría</i>
consideración antes de la CP 9	Aplicada cotidianamente en todos los países con programas del MM, y como parte integrante del programa de trabajo conjunto.	Exceptuando la aplicación de la estrategia de financiación integrada a nivel nacional, no tenemos noticia de actividad alguna del MM con el fin de movilizar recursos para los procesos de alineación de los PAN. De hecho, desde el comienzo del proceso la secretaría ha emprendido consultas con el FMAM para conseguir fondos destinados al proceso de alineación de los PAN. En consecuencia, la alineación de los PAN es actualmente una de las actividades potenciadoras que serán financiadas con cargo a las asignaciones nacionales del FMAM-5. Además, la secretaría obtuvo también 300.000 dólares para contribuir a ese proceso.
Decisión 3/COP.8/45 El MM deberá ayudar a las Partes a movilizar recursos con el fin de alinear sus planes de acción nacional con la Estrategia	Aplicada cotidianamente en todos los países con programas del MM, y como parte integrante del programa de trabajo conjunto.	Exceptuando la aplicación de la estrategia de financiación integrada a nivel nacional, no tenemos noticia de actividad alguna del MM con el fin de movilizar recursos para los procesos de alineación de los PAN. De hecho, desde el comienzo del proceso la secretaría ha emprendido consultas con el FMAM para conseguir fondos destinados al proceso de alineación de los PAN. En consecuencia, la alineación de los PAN es actualmente una de las actividades potenciadoras que serán financiadas con cargo a las asignaciones nacionales del FMAM-5. Además, la secretaría obtuvo también 300.000 dólares para contribuir a ese proceso.
Decisión 3/COP.8/ anexo, 17 El MM es fundamentalmente responsable del objetivo estratégico 4 (movilizar recursos en apoyo de la aplicación, e incrementar el volumen y diversidad de los fondos disponibles) y del objetivo operacional 5 (mejorar su capacidad para movilizar recursos nuevos y existentes, y facilitar el acceso a la tecnología), y desempeña funciones de apoyo en relación con los objetivos 1 y 2 (promoción, educación, sensibilización y marco de políticas)	Hay que señalar que los objetivos están orientados a las Partes y que el papel del MM es facilitador en lo que se refiere a las finanzas. En respuesta, el esquema conceptual del MM contiene sólo los logros esperados en lo referente a los objetivos operacionales indicados en el párrafo 17, con preponderancia del número 5. Las actividades básicas del MM y la totalidad de los programas nacionales están firmemente basados en esta decisión: más de un 80% de los fondos operacionales del MM (básicos y voluntarios) están destinados a ella. En la práctica cotidiana, la contribución al objetivo estratégico 4 se coordina mediante la estrategia de financiación integrada. El programa de trabajo conjunto abarca también actividades conjuntas con la secretaría sobre aspectos de políticas del objetivo estratégico 4, así como la articulación de los correspondientes indicadores de impacto. La expresión práctica del papel de apoyo que desempeña el MM en relación con los objetivos estratégicos 1 y 2 es la labor conjunta del MM con la secretaría descrita en el programa de trabajo conjunto, más determinadas actividades financieras realizadas por el MM en apoyo de sus objetivos.	Es un hecho
Decisión 3/COP.8/ anexo, 18 Alineación del MM: a) sin modificación de las disposiciones acordadas	a) Las recomendaciones aquí expuestas son las que presentó en 2005 la DCI a la CP en relación con la Secretaría, y no la más reciente sobre el MM, formulada en 2009.	Podría plantearse un problema en cuanto al cumplimiento de las recomendaciones de la DCI, ya que el MM ha indicado que no es necesario mantener contactos con aquella a ese respecto. Esa actitud podría

Mandato: Decisión/CP/párrafo	¿Cumplida? Respuesta del MM	¿Cumplida? Respuesta de la secretaría
<p>con el FIDA o la CP para vigilar su efectividad (recomendaciones de la DCI); b) adopción de un plan estratégico cuatrienal y de un programa de trabajo bienal coherente con el plan estratégico, revisión de la Estrategia consolidada y mejora de la metodología (estrategia consolidada y enfoque mejorado) utilizada para priorizar las funciones de movilización de recursos financieros con destino a inversiones programáticas; desarrollo de una estrategia para operacionalizar el papel complementario al que desempeña el FMAM; el Comité de Facilitación revisará su mandato, adoptará un programa de trabajo conjunto e informará a la CP y al CRIC</p>	<p>La CP (DCI) emprendió una evaluación que abarcaba en parte el mecanismo institucional, a raíz de lo cual la Mesa emprendió otra (en curso). b) Esas nuevas funciones fueron decididas como línea a seguir por el MM en el periodo 2008–2018, por lo que el MM ha reajustado sus planteamientos basándose firmemente en esta decisión de la CP.²¹² Una de las diferencias abrumadoras entre las modalidades aquí indicadas y las señaladas en el párrafo 5 del artículo 21 o en el anexo a la Decisión 21 de la CP 1 radica en que la CP respalda un planteamiento programático de la financiación de la gestión sostenible de la tierra, solicitando al MM que ayude a los países Partes a desarrollar marcos integrados de inversión para potenciar los recursos nacionales, bilaterales y multilaterales. Ésa es, de hecho, la finalidad perseguida por la estrategia de financiación integrada del MM, diseñada con el objetivo explícito de apoyar a los países para establecer el MII.²¹³ El papel complementario al FMAM ha sido también descrito en el documento enviado a la Evaluación Se ha propuesto la revisión del mandato de Comité de Facilitación, con el fin de que éste adopte una decisión.</p>	<p>retrasar los informes que hayan de presentarse a la DCI.</p>
<p>Decisión 3/COP.8/ anexo, 21–22 La secretaría y el MM deberán reforzar la coordinación y la cooperación: presentarán un programa de trabajo bienal conjunto e informarán a la CP (metodología común, división de actividades, transparencia en la rendición de cuentas, utilización de los fondos), y la Mesa supervisará la aplicación</p>	<p>De hecho, el programa de trabajo conjunto fue presentado, incluyendo las actividades conjuntas en los respectivos programas de trabajo bienales del MM y de la Secretaría, a efectos de presupuestación.</p>	<p>El único mandato claro que las Partes han establecido y cuyo cumplimiento vigilan para evitar la duplicación de tareas y mejorar la efectividad es el programa de trabajo conjunto (que sigue siendo una expresión mínima del potencial de cooperación existente para la Secretaría)</p>
<p>6/COP.8/ 7 (Colaboración con el FMAM) - El MM deberá mejorar la asistencia a los países Partes en desarrollo afectados y a otros países Partes que</p>	<p>Un aspecto básico de la estrategia de financiación integrada estriba en el apoyo a los países con el fin de identificar y obtener fondos cofinanciados por donantes, como se indica en la documentación enviada a la Evaluación. Obsérvese que, en todos los países que cuentan con programas, el MM</p>	<p>Tampoco en este caso tenemos noticia de actividades específicas de las MM para asegurarse la cofinanciación de los proyectos del FMAM en lo referente a la presentación de informes y a la alineación de los PAN.</p>

<i>Mandato: Decisión/CP/párrafo</i>	<i>¿Cumplida? Respuesta del MM</i>	<i>¿Cumplida? Respuesta de la secretaría</i>
reúnan las condiciones para ello, identificando y obteniendo fondos cofinanciados por donantes , necesarios para acceder a la financiación de proyectos del FMAM	opera con la cartera del FMAM y con los organismos ejecutores, entre ellos TerrAfrica.	
7/COP.8/6, 7 (Aplicación) El Secretario Ejecutivo, en colaboración con el MM, señalará a la atención de los donantes la importancia del apoyo financiero para la presentación de informes a nivel nacional, particularmente del FMAM	Siempre que ha sido consultado, el MM ha dado su opinión a los donantes y ha participado en los debates en el marco de la plataforma de múltiples donantes	Véase también el recuadro anterior. Las actividades de recaudación de fondos para el proyecto PRAIS fueron realizadas íntegramente por la Secretaría, y los fondos obtenidos del FMAM (2,8 millones de dólares), de la CE (750.000 dólares) y de otros donantes (400.000 dólares) fueron obtenidos exclusivamente por la Secretaría. El MM contribuye sólo en especie al proyecto PRAIS, y recientemente se nos ha pedido el reembolso de cierta cantidad al MM por una actividad realizada en el marco de ese proyecto. [De hecho, según la Decisión 7/COP.8, el Secretario Ejecutivo y el MM deben señalar a la atención de los donantes la importancia del apoyo financiero a la presentación de informes nacionales, particularmente del FMAM. Sin embargo, si se exceptúa la aplicación de la estrategia de financiación integrada a nivel nacional, no hay ninguna medida o iniciativa conocida del MM encaminada a movilizar recursos para los procesos de alineación de los PAN. De hecho, la secretaría ha emprendido consultas con el FMAM desde el comienzo de este proceso con objeto de obtener fondos para el proceso de alineación de los PAN. En consecuencia, la alineación de los PAN figura actualmente entre las actividades potenciadoras que serán financiadas en el marco de las asignaciones nacionales del FMAM-5. Además, la secretaría ha conseguido también por sí sola 300.000 dólares adicionales para contribuir a ese proceso]
1/COP.9/ 2, 3, 4 (Aplicación) Se pide a todos los órganos que elaboren por separado un plan de trabajo multianual (2012–2015) basado en la GBR , que la secretaría	En curso - Han comenzado ya las consultas mantenidas con la secretaría en preparación de esa actividad, con miras a armonizar la programación y la planificación	Es un hecho, aunque podrían surgir dificultades, ya que el MM no ha utilizado constantemente la misma metodología/formato de GBR que la Secretaría.

Mandato: Decisión/CP/párrafo	¿Cumplida? Respuesta del MM	¿Cumplida? Respuesta de la secretaría
integrará en un plan englobador		
<p>1/COP.9/ 12, 13 El MM deberá centrar sus actividades y seguir ayudando a los países Partes afectados a desarrollar marcos de inversión integrados para la movilización de recursos</p>	<p>La estrategia de financiación integrada del MM está orientada exclusivamente a esa petición. Mediante la estrategia de financiación integrada, se presta apoyo a los países para el establecimiento de marcos integrados de inversión, que agrupan inversiones para la gestión sostenible de la tierra. La estrategia de financiación integrada se apoya en los PAN, siempre que ello es posible, como base para sus políticas. Esa posibilidad dependerá en gran medida de los países, algunos de los cuales han integrado plenamente sus planes de acción nacional en otros programas más amplios.</p>	<p>Este cometido está siendo desempeñado por el MM en el marco de la aplicación de la estrategia de financiación integrada a nivel nacional.</p>
<p>1/COP.9/ 17 La secretaría fortalecerá sus funciones de movilización de recursos para la realización de sus actividades</p>	<p>Esta decisión está orientada a la secretaría. Obsérvese que en la Decisión 6/COP 9 se hace también referencia a una estrategia conjunta para la recaudación de fondos</p>	<p>La recaudación de fondos por la secretaría está basada en un mandato explícito referente a los diferentes fondos fiduciarios que maneja, distinguiendo entre los fondos destinados a la participación de los países facultados para ello y las actividades de apoyo. Con todo, subsiste desde hace tiempo un malentendido entre el MM y la secretaría sobre la naturaleza de las actividades encaminadas a la obtención de los fondos necesarios. La secretaría sostiene que el MM debe apoyar una iniciativa única de recaudación de fondos, en lugar de fomentar una situación en que su mandato no le permita apoyar a la secretaría en sus actividades de recaudación de fondos.</p>
<p>1/COP.9/ 18, 19 El MM y la secretaría deberán intensificar la cooperación en torno al objetivo estratégico 4, y mejorar la coordinación de sus actividades (relación costo/eficacia)</p>	<p>El programa de trabajo conjunto, en el que el MM y la secretaría desarrollan aspectos de políticas</p>	<p>Esta cooperación todavía no se ha materializado, al menos según nuestra información.</p>
<p>2/COP.9 / 4, 5 (Alineación de los programas de acción con la Estrategia) La secretaría facilitará asistencia técnica, y el MM apoyará financieramente a los países Partes afectados</p>	<p>El MM, la secretaría y la República Checa organizaron, en junio de 201, un curso práctico sobre la alineación de los PAN y la financiación de la CLD para la región de la CEE. El material referente a la alineación de los PAN fue preparado conjuntamente por el MM y la Secretaría, y finalizó la aplicación de la iniciativa regional sobre movilización de recursos financieros para la CEE. A finales de julio de 2010, en</p>	<p>Véanse los comentarios expuestos en los cuadros precedentes. Otro de los aspectos a señalar es la falta de coordinación en torno a las herramientas programáticas básicas de la CLD (es decir, la alineación de los PAN) y a la obligación de presentar informes (PRAIS). Tales ejemplos permiten hacerse una idea fiable no sólo de la incidencia financiera, sino también de la</p>

Mandato: Decisión/CP/párrafo	¿Cumplida? Respuesta del MM	¿Cumplida? Respuesta de la secretaría
<p>3/COP.9 / 1, 2, 3, 4 (Coordinación regional) El MM y la secretaría fortalecerán los mecanismos de coordinación regional, ayudarán a la coordinación regional con arreglo a los recursos disponibles, apoyarán los mecanismos de coordinación regional (aportando o reubicando miembros del personal), colaborarán activamente en el programa de trabajo conjunto para mejorar la cooperación, y prestarán un apoyo efectivo a los países Partes afectados</p>	<p>colaboración con la DCR de Bangkok, se organizó también en Sri Lanka un curso práctico nacional sobre el diseño de estrategias de financiación integradas, y en particular sobre la alineación de los PAN. La secretaría y el MM acordaron asimismo organizar conjuntamente, antes del CRIC, tres cursos prácticos sobre la alineación de los PAN (en Tanzania/África, Belarús/Europa oriental y Nicaragua/América Latina, respectivamente), así como un curso práctico subregional en Mesoamérica. Obsérvese que la alineación de los PAN forma parte integrante de una estrategia de financiación integrada.²¹⁴</p> <p>En cuanto a la facilitación de la coordinación regional por los países Partes, conforme solicita la Decisión 6/COP, el MM y la secretaría han aportado miembros del personal a las DCR en África y América Latina (es decir, países del anexo 1 y del anexo 3, respectivamente). Aunque ambas DCR deben afrontar enormes problemas, el personal colabora con camaradería. Se han mantenido varias consultas internas sobre las DCR entre personal patrocinado por la secretaría y por el MM en ambas DCR. En África, el personal de la DCR está cooperando con la presidencia regional de África y con la comisión de la Unión Africana con el fin de celebrar una reunión en 2010 para elegir un comité de asesores sobre la aplicación de la Convención. El MM, mediante la DCR de América Latina y el Caribe ubicada en México, interactúa de manera activa y periódica con la presidencia del GRULAC, actualmente ejercida por Uruguay, respecto de varias cuestiones, entre ellas la presentación de informes y el desarrollo de programas de trabajo regionales.</p>	<p>magnitud de los efectos negativos sobre la calidad del servicio que se debe prestar a las Partes.</p> <p>[Obsérvese que los mecanismos de cooperación regional y la coordinación regional figuran entre las funciones de coordinación regional y de las dependencias de coordinación regional desde enero de 2010]</p> <p>La evaluación de la DCI y la insistencia de la secretaría en que el MM aplique la decisión de la CP sobre la dotación de personal de la unidad de coordinación regional han hecho posible que se reconociera finalmente su responsabilidad a nivel regional. Nunca antes había reconocido el MM una función estructurada a nivel regional, por lo que se oponía a apoyar a la unidad de coordinación regional basándose en esas razones. Se observará que el MM sigue siendo renuente a informar de manera clara y estructurada sobre este asunto, y las referencias a la dotación de personal siguen careciendo de la transparencia requerida.</p>
<p>4/COP.9/ 8 (Estrategia de comunicación) El MM y la secretaría se esforzarán por encontrar fuentes de financiación innovadoras para la aplicación de la estrategia de comunicación</p>	<p>Incluido en el programa de trabajo conjunto; se han emprendido ya actividades. Véase el informe de situación enviado a la Mesa. El MM ha establecido un programa estratégico completo acerca de todos esos temas antes de la decisión.</p>	<p>Las fuentes de financiación innovadoras están vinculadas al mandato del MM. Por ello, la secretaría espera que el MM suplemente sus propios esfuerzos de recaudación de fondos para financiar la Estrategia de comunicación acudiendo a esas fuentes innovadoras.</p>

<i>Mandato: Decisión/CP/párrafo</i>	<i>¿Cumplida? Respuesta del MM</i>	<i>¿Cumplida? Respuesta de la secretaría</i>
<p>6/COP.9/ 1 (Evaluación del MM por la DCI) El MM y la secretaría presentarán un informe describiendo el programa de trabajo en su totalidad y una estimación del costo total</p>	<p>Se han emprendido consultas sobre los programas de trabajo bienales con determinación de costos del MM y de la secretaría, preparados en consonancia con la Estrategia decenal a tenor de sus mandatos y funciones respectivos, como se indica en el modelo del anexo III a la Decisión 9/COP.9. Estamos colaborando para presentar una propuesta de programa de trabajo y presupuesto en su totalidad.</p>	<p>En curso</p>
<p>6/COP.9/ 2 (Evaluación del MM por la DCI) El MM preparará, en consulta con la secretaría y con las Partes y con arreglo a los recursos disponibles, y someterá a la consideración de la CP en sus periodos de sesiones programas de trabajo regionales detallados</p>	<p>El MM y la Secretaría, mediante las DCR, han emprendido consultas con las Partes para el desarrollo de programa de trabajo regionales. Los proyectos de texto preliminares serán debatidos por las Partes en las reuniones regionales que se celebren en relación con el CRIC 9</p>	<p>Es un hecho</p>
<p>6/COP.9/ 3 (Evaluación del MM por la DCI) El MM preparará, en consulta con la Secretaría, criterios y directrices para la asignación de recursos financieros provenientes de fondos del MM</p>	<p>En el proyecto de documento ICCD/CRIC 9/14, el MM ha expuesto los criterios y directrices por los que se guían las actividades actuales del MM.</p>	<p>Los criterios y directrices a que se refiere el MM en el presente epígrafe hacen referencia a la sección del Documento 14 que no fue preparada conjuntamente con la Secretaría. Se refieren, concretamente, a la sección III, sobre la "Situación de la aplicación de las actividades relacionadas con el mandato del Mecanismo Mundial", que fue elaborada únicamente por el MM.</p>
<p>6/COP.9/ 4 (Evaluación de la DCI) El Comité de Facilitación revisará su mandato y adoptará un programa de trabajo conjunto</p>	<p>Se ha presentado al Comité de Facilitación una propuesta de mandato revisado</p>	
<p>6/COP.9/ 5 (Evaluación de la DCI) El MM aplicará los indicadores del desempeño y de impacto, y asegurará la transparencia del sistema de presentación de informes sobre los fondos que moviliza</p>	<p>El MM se ocupa actualmente de la realización y seguimiento de su programa basándose en indicadores del desempeño de la GBR, e informa sobre los indicadores PRAIS. Hemos informado de los desembolsos (estimaciones no sujetas a auditorías) que figuran en el documento, y de las distribuciones regionales. En ese documento, el MM informa también brevemente de los últimos resultados durante obtenidos este bienio (ICCD/CRIC 9/14)</p>	
<p>6/COP.9/ 6 (Evaluación de las DCI)</p>	<p>El MM está exponiendo los avances realizados hasta la fecha en lo referente a la</p>	

Mandato: Decisión/CP/párrafo	¿Cumplida? Respuesta del MM	¿Cumplida? Respuesta de la secretaría
El MM preparará y presentará al CRIC, en sus periodos entre reuniones, y a la CP una recopilación de datos e información sobre los recursos financieros movilizadas y la tecnología transferida	recopilación y validación de esa información, mediante un proceso integral de desarrollo de una metodología para la determinación de impactos. Ha expuesto su hipótesis de trabajo inicial. El MM ha informado ya detalladamente a la CP de sus intervenciones a nivel nacional durante el último bienio, y le presentará un informe del desempeño de los programas basado en los resultados.	
6/COP.9/ 7 (Evaluación de la DCI) En colaboración con el MM, la secretaría establecerá y presentará a la CP una estrategia común para la recaudación de fondos en el marco de la movilización de recursos para actividades complementarias a las actividades del MM	La estrategia común de recaudación de fondos será definida al mismo tiempo que los programas y planes de trabajo correspondientes al próximo bienio. Se han entablado conversaciones iniciales a nivel interno sobre los elementos conceptuales de esa estrategia.	Como ya se ha indicado, subsisten diferencias importantes entre la secretaría y el MM sobre la naturaleza y finalidad de la recaudación de fondos, ya que el MM mantiene que su mandato no le permite coincidir en ello con la Secretaría. Para la secretaría, esa idea carece de fundamento y es contraproducente.
6/COP.9/ 8 (Evaluación de la DCI) El Director Gerente del MM presentará su informe a la CP en cada periodo de sesiones para que lo analicen las Partes, y estará a disposición de éstas para atender a sus preocupaciones	Así ha actuado el MM hasta 2003, en que se adoptó la práctica de presentar informes al CRIC. El Director Gerente del MM esta dispuesto a informar a la CP y a pronunciarse ante ella	
6/COP.9/ 10 (Evaluación de la DCI) El Secretario Ejecutivo y el Director Gerente prepararán y presentarán conjuntamente al CRIC en su periodo entre reuniones información actualizada sobre los progresos conseguidos en relación con los párrafos 1 a 3 y 5 a 8	ICCD /CRIC 9/14 (proyecto de documento), presentado a la Evaluación	El Documento 14 contiene una sección sobre la presentación conjunta de informes y otra sobre la presentación de informes del MM, con arreglo a la letra y al espíritu de la decisión correspondiente.
8/COP.9/ 8, 10 (Relaciones con otras convenciones/organizaciones) El Secretario Ejecutivo (la secretaría y el MM) consolidarán	Véase la decisión 6 sobre la Estrategia común de movilización de recursos Incluido en el actual programa de trabajo conjunto. La cooperación entre la secretaría y el MM está basada en la Estrategia del MM sobre el FMAM, en virtud de la cual el MM participa en la estructura de	Véase la sección sobre el PRAIS, en relación con la financiación con éxito por el FMAM de la presentación de informes a nivel nacional. Además, la decisión del FMAM sobre la financiación de las actividades potenciadoras describe fielmente la eficacia de la secretaría en el

<i>Mandato: Decisión/CP/párrafo</i>	<i>¿Cumplida? Respuesta del MM</i>	<i>¿Cumplida? Respuesta de la secretaría</i>
<p>metodologías coordinadas para explorar oportunidades que permitan obtener fondos para la DDTS (el Secretario Ejecutivo recabará recursos financieros en consonancia con las actividades de recaudación de fondos de la Secretaría)</p>	<p>gobernanza del FMAM para cofinanciar proyectos del FMAM a nivel nacional y subregional. Estrecha cooperación con PNUD, PNUMA, Banco Mundial, FAO, NEPAD, la alianza TerrAfrica, etc. La secretaría cubre todas las reuniones internacionales sobre el FMAM (Asambleas, reuniones del Consejo, etc.).</p>	<p>cumplimiento de su mandato.</p>
<p>9/COP.9/20 (Programa y presupuesto 2010–2011) Se pedía al Secretario Ejecutivo que facilitara la participación del Mecanismo Mundial en reuniones (con el Gobierno anfitrión de las CP)</p>	<p>Suponemos que, cuando proceda, el Secretario Ejecutivo incluirá la participación del MM en los acuerdos con el país anfitrión.</p>	<p>Está siendo aplicada por la secretaría, pero conllevará un una carga adicional para el eventual país anfitrión, ya que elevará los costos adicionales directos en concepto de participación.</p>
<p>9/COP.9 / 25, 26 (Programa y presupuesto 2010–2011) El Director Gerente del MM informará la CP 10 de la situación con respecto a los fondos extrapresupuestarios del MM (el Secretario Ejecutivo perfeccionará la aplicación de la presupuestación basada en resultados)</p>	<p>Así será, sin duda, en el caso de la CP 10. El informe conjunto al CRIC 9 sobre la aplicación de la Decisión 6 contiene todos los datos pormenorizados correspondientes a 2010. El MM y la secretaría colaboran en el desarrollo de los programas de trabajo y presupuestos basados en la GBR, con objeto de que haya coherencia en el formato y en la metodología, y a nivel interno. Las áreas de colaboración figuran en el programa de trabajo conjunto desarrollado y aplicado conjuntamente por el MM y por la Secretaría. Haciendo uso de esta posibilidad del programa de trabajo conjunto se evitan o se podrían evitar de manera efectiva la duplicación de tareas y la superposición de funciones.</p>	
<p>10/COP.9/ 8, 9 (Colaboración con el FMAM) El MM finalizará la definición de la estrategia del FMAM con objeto de operacionalizar sus funciones complementarias (solicitadas en la Estrategia); el Secretario Ejecutivo se asegurará de que el programa de trabajo conjunto bienal dedica la atención adecuada a las</p>	<p>Ha sido finalizada y enviada a la Evaluación</p>	<p>La secretaría ha intensificado su cooperación con el FMAM, en particular convocando una sesión de reflexión conjunta para comienzos de enero de 2011. En colaboración con el PNUMA y la FAO, la secretaría está preparando también un proyecto mundial para ayudar a los países en el proceso de presentación de informes de 2012, que recibirá apoyo de fondos del FMAM-5. El MM no ha prestado ninguna asistencia para esos procesos.</p>

<i>Mandato: Decisión/CP/párrafo</i>	<i>¿Cumplida? Respuesta del MM</i>	<i>¿Cumplida? Respuesta de la secretaría</i>
actividades de enlace con el FMAM		
<p>13/COP.9 / 2, 4 (Comunicación y presentación de informes) El MM y la secretaría perfeccionarán los indicadores de desempeño y de impacto y las correspondientes metodologías (informe a las CP 10 y 11), y prepararán herramientas de trabajo para la presentación de informes</p>	Forma parte de las actividades de presentación de informes PRAIS a nivel nacional y del programa de trabajo conjunto	Medidas adoptadas a petición de la CP, cuyo informe todavía no está preparado.
<p>13/COP.9/ adjuntos 6, 7, 8 Todas las instituciones y órganos subsidiarios presentarán un informe de desempeño, actualizarán el plan de trabajo cuatrienal, armonizarán las herramientas para la presentación de informes, e informarán sobre las prácticas más eficaces</p>	Las actividades han comenzado con un primer debate, que tuvo lugar en Bonn del 21 al 23 de octubre de 2010, y que continuará hasta junio de 2011, en que los documentos deberán ser sometidos a la ONUG para su tramitación.	Medidas adoptadas con arreglo a la solicitud de la CP.
<p>13/COP.9 / adjunto 21, 22, 23 El MM aportará análisis de flujos financieros, y la secretaría preparará síntesis y facilitará, conjuntamente con el MM, una iniciativa para el fortalecimiento de la capacidad</p>	Esta actividad está en marcha en el marco del programa de trabajo conjunto, con arreglo al PRAIS y en los términos de la OCDE	En un principio, no pudimos llegar a un entendimiento acerca de las herramientas de trabajo que se crearían a tal efecto, debido a que el MM proponía utilizar FIELD como plataforma independiente para analizar la información financiera contenida en los informes nacionales. Se están adoptando las medidas solicitadas por la CP. El ejercicio no ha finalizado todavía.
<p>17/COP.9/ 9 (Programa de trabajo del CRIC) En el marco del programa de trabajo conjunto, el MM y la secretaría incluyen los indicadores de impacto en una iniciativa integral de fortalecimiento de la capacidad para ayudar a los países Partes afectados y tratar de obtener asistencia (financiera)</p>	El MM comprobó la Decisión y no encontró en ella ningún párrafo 9, ni referencia alguna a iniciativas de fortalecimiento de la capacidad. Se ruegan aclaraciones sobre la Decisión a que se hace referencia.	Medidas todavía no adoptadas.
	[NOTA de los autores: Una rectificación posterior indicó que se trataba de la Decisión 17, párrafo 9]	

Recuadro 13. Descripción general de los resultados de evaluaciones anteriores: mandato del MM

“En la práctica, el MM ha introducido una cierta **reestructuración de su modalidad de trabajo** con objeto de cumplir su mandato de movilización de recursos, para lo cual se ha convertido en una especie de **laboratorio de ideas especializado que realiza investigaciones sustantivas** sobre temas relativos al medio ambiente" (DCI, 2009, p.10)

“La **falta de coordinación en respuesta a las necesidades de las Partes** ha conducido a una situación en que tanto la secretaría como el MM desarrollan la mayor parte de sus programa de trabajo por sí mismos, lo cual se traduce en una **constante diversificación de funciones**, y pone en peligro la mejora de los resultados que se obtendrían de manera natural si se especializaran las funciones en términos complementarios" (DCI, 2009)

“El MM **no ha logrado el objetivo primordial de movilizar y diversificar los recursos**. En cambio, ha preferido centrarse en la reestructuración de la demanda mediante un enfoque basado en fomentar el reconocimiento de la importancia de la CLD" (CRIC, 2003, p. 16)

“En apoyo de las actividades de movilización de recursos, **el MM ha abordado cuestiones que reducen las posibilidades de financiación** (por ejemplo, integración de los objetivos de la CLD en marcos de políticas de desarrollo), **pese a que no forman parte de su mandato básico**" (Banco Mundial, 2003, p. 8)

“El MM ha conseguido movilizar recursos para los procesos de administración y planificación, aunque **no ha conseguido todavía movilizar una cantidad sustancial de fondos con fines de inversión**" (Banco Mundial, 2003, pag. 7)

“El MM **ha sido objeto de muchas definiciones, y ha recibido numerosas orientaciones de la CP sobre su mandato, en algunos casos contradictorias**" (CRIC, 2003, p. 2)

“Al pedir al MM que respondiera a las demandas de las Partes afectadas, **la Conferencia de las Partes ha fomentado en muchos casos la multiplicación de actividades del MM, pero no ha conseguido que hubiera suficientes fondos y recursos disponibles** para financiar esa ampliación del mandato del MM" (CRIC, 2003, p.16)

“Aunque la CP ha definido con claridad el mandato general del MM en el texto de la Convención, **algunas de sus decisiones posteriores han suscitado confusión** sobre la manera en que el MM debería llevarlo a efecto" (Banco Mundial, 2003, p.15)

“**La CP ha transmitido al MM un mensaje confuso mediante gran número de directrices** pormenorizadas, subrayando la obligación del MM de responder enteramente a la demanda y, al mismo tiempo, pidiéndole que determine prioridades. Ello ha dificultado la determinación de prioridades y los esfuerzos por influir en los principales flujos financieros" (Banco Mundial, 2003, p. 7)

“Aunque el MM puede responder enteramente a la demanda cuando proporciona la información solicitada, **no tiene capacidad para responder a todas las demandas** de financiación de grandes proyectos relacionados con la desertificación" (Banco Mundial, 2003, p.7)

Cuadro 8

Respuestas a los cuestionarios, parte 2 (Rendición de cuentas y mandato)

<i>Organización</i>	<i>CLD</i>	<i>MM</i>	<i>FIDA</i>	
Nombre	Luc Gnacadja	Christian Mersmann	R.Cooke / K. Cleaver	
Título	Secretario Ejecutivo	Director Gerente	Director/ Vice-presidente Adjunto	
11.	¿Son confusos o incoherentes los mandatos y las responsabilidades respectivas de la secretaria y del Mecanismo Mundial?	Sí	No	Sí
12.	¿Hay superposición de funciones, competición o duplicación de tareas entre la secretaría y el Mecanismo Mundial?	Sí	No	Sí
13.	¿Cómo valora la cooperación y coordinación de las actividades del Mecanismo Mundial y de la Secretaría?	Escasas	Suficientes	Escasas
14.	¿Cumple la secretaría su mandato?	Sí		
15.	¿Se excede la secretaría de las funciones de su mandato?	No		
16.	¿Cumple su mandato el Mecanismo Mundial?	No sabe	Sí	No sabe
17.	¿Se excede el Mecanismo Mundial en las funciones de su mandato?	Sí	No	No sabe
18.	¿Es deficiente la rendición de cuentas del Mecanismo Mundial a la Conferencia de las Partes en relación con el cumplimiento de su mandato?	Sí	No	Sí
19.	¿Se ha responsabilizado el Mecanismo Mundial ante las Partes en la Convención con respecto al cumplimiento de las decisiones de la Conferencia de las Partes?	No sabe	Sí	No sabe
20.	¿Es deficiente la rendición de cuentas de la secretaría a la Conferencia de las Partes en relación con el cumplimiento de su mandato?	No		No sabe
21.	¿Hay falta de transparencia o de comunicación entre la secretaría y el Mecanismo Mundial?	Sí	Sí	No sabe (debería suponerse)
22.	¿Se ha responsabilizado la secretaría ante las Partes en la Convención con respecto al cumplimiento de las decisiones de la Conferencia de las Partes?	Sí		No sabe
23.	¿Se subsanarían las deficiencias actuales si se introdujera la obligación de rendir cuentas y de presentar informes, individualmente o por separado, para la secretaría y el Mecanismo Mundial ante la CP?		No	Sí

C. Mecanismos institucionales existentes en relación con el MM

RESUMEN

Las deficiencias inherentes al memorando de entendimiento de 1999, debidas a afirmaciones tales como que el MM es una "una parte orgánica de la estructura del Fondo", y las incoherencias y contradicciones del texto del memorando de entendimiento, han movido al FIDA a contemplar su revisión, en consulta con la CP.²¹⁵ La iniciativa empieza a ser apremiante, debido a los recientes acontecimientos y a dos causas jurídicas que afectan al FIDA, que han puesto en cuestión la idoneidad del actual memorando de entendimiento, especialmente en lo referente al nombramiento y administración del personal del MM, obligando así al FIDA a reconsiderar su papel y su situación respecto de el MM, y desembocará probablemente en una petición del FIDA para que se revise el memorando de entendimiento. Por otra parte, las obligaciones del FIDA respecto al MM parecen estar, de hecho, limitadas a: la aportación de espacio para oficinas, equipo y medios materiales; la gestión financiera, el control y la auditoría de las tres cuentas del MM; y el nombramiento y administración del personal del MM. No se otorga ya al MM financiación anticipada con una antelación de hasta un año. En total, **el FIDA estima que proporciona al MM, como apoyo en especie, un total de aproximadamente 350.000 euros anuales (medio millón de dólares de los Estados Unidos)** por los servicios anteriormente indicados. Además, el FIDA no entregará ya más fondos al MM, que tendrá que competir por esos recursos con otros solicitantes en el marco de la reglamentación del FIDA. **El Vicepresidente del FIDA señaló que los recursos financieros aportados por ese organismo al MM serían, por consiguiente, "impredecibles" en el futuro.** Así pues, las actuales desventajas de la dualidad institucional, y en particular las consideraciones expuestas en secciones anteriores en relación con la presentación de informes, la rendición de cuentas y la gobernanza, parecen ser superiores a las ventajas. **Con ello se ponen en cuestión las disposiciones actuales en relación con el alojamiento del MM, así como el valor añadido que supuestamente representa su ubicación en el FIDA, en Roma, y, por consiguiente, separado de la sede de la Convención en Bonn.** La adopción de unos mecanismos institucionales alternativos es, por consiguiente, un elemento básico en las propuestas examinadas en la sección III.

106. En la sección siguiente se examinan las ventajas comparativas de las disposiciones institucionales definidas en el actual Memorando de entendimiento entre el FIDA y el MM, y la consiguiente prestación de servicios administrativos y de apoyo logístico. Se ofrece un resumen de varias opiniones sobre las ventajas y desventajas de las actuales disposiciones y sobre la "dualidad institucional" que de ellas se deriva.

1. Evaluaciones sobre las disposiciones para el alojamiento del MM según el actual memorando de entendimiento

a. *Disposiciones institucionales para el alojamiento del MM en el FIDA*

107. El MM está "alojado" [en inglés, "housed"], y no "acogido" ["hosted"] en el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en virtud de una decisión de la CP de la CLD, que concertó un memorando de entendimiento con el FIDA en Roma²¹⁶. La utilización del término "house" en la Convención indica la intención de sus autores de establecer una relación menos formal entre la "organización que da alojamiento" (el FIDA) y el MM, limitada a la aportación por el FIDA de ciertas facilidades²¹⁷. El MM es un órgano subsidiario de la Convención sin condición o autoridad jurídicos propios, delegados o de otra índole²¹⁸. La Secretaría, acogida por las Naciones Unidas -de las que recibe su condición jurídica con arreglo a los principios del derecho internacional- es el órgano subsidiario principal de la

Convención, radicado en Bonn, y signatario del memorando de entendimiento en nombre de la CP²¹⁹. Ningún otro órgano subsidiario de la Convención gozará de la condición jurídica que posee la secretaría en virtud de sus relaciones con las Naciones Unidas. Conviene señalar que las secretarías de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas y del Convenio sobre la Diversidad Biológica mantienen con las Naciones Unidas la misma relación jurídica que la secretaría de la CLD.

b. *Cuestiones jurídicas actualmente suscitadas por el memorando de entendimiento: las causas judiciales ante el CIJ y el TAOIT*

108. En febrero de 2010, el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (TAOIT) emitió un fallo contrario al FIDA y favorable a un exmiembro del personal del MM cuyo contrato fue rescindido por el Director Gerente del MM en 2006 y que fue posteriormente compensado con más de 450.000 dólares por daños materiales. En su decisión, el Tribunal declaró que "el Mecanismo Mundial debe asimilarse, a todos los efectos administrativos, a las distintas dependencias administrativas del Fondo" y que "las decisiones administrativas adoptadas por el Director Gerente en relación con el personal del Mecanismo Mundial son, por ley, decisiones del Fondo"²²⁰. Las consideraciones sobre los nombramientos y la administración del personal del MM por el FIDA están basadas en el memorando de entendimiento, que en su cláusula VI estipula que el MM gozará plenamente de acceso a "infraestructura administrativa existente para las oficinas del Fondo, comprendidos el pertinente espacio de oficinas y los servicios de gestión de personal, finanzas, comunicaciones e información" (Decisión 10/COP.3)²²¹.

109. El FIDA ha recurrido la decisión del TAOIT ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), que pidió a las Partes en la CLD que presentaran declaraciones no más tarde del 29 de octubre de 2010²²². Aunque en mayo de 2010 el Asesor jurídico del FIDA envió una carta al Director Gerente del MM pidiéndole que informara a la CP de la causa pendiente para instarla a actuar, **el Director Gerente no satisfizo la petición de informar a las Partes en la Convención**. Por consiguiente, todo indica que ningún Miembro de la CP ha presentado ante la CIJ comentario alguno defendiendo su postura. **Según un comunicado de prensa de la CIJ, el Consejero Jurídico General del FIDA pidió que se prorrogara hasta el 11 de marzo de 2011 el plazo para la presentación de comentarios por escrito, petición que fue otorgada por el Presidente de la CIJ**²²³.

110. En su argumentación, el FIDA ha reafirmado que no es en modo alguno responsable de las actuaciones del MM o de su personal, y que únicamente le presta apoyo administrativo, en particular gestionando sus tres cuentas, proporcionando apoyo logístico y medios materiales, a cambio de lo cual el MM efectúa una contribución con cargo a su presupuesto básico. El recurso del FIDA a esa decisión está actualmente en manos de la CIJ, y será visto a comienzos de 2011²²⁴. Si el recurso del FIDA no prospera, la Organización deberá desembolsar una compensación cercana a medio millón de dólares en concepto de daños materiales causados por el MM. No está claro si en tal situación el FIDA pediría al MM o la CP el reembolso de esa cantidad y, en tal caso, con qué fundamento. Por otra parte, si el recurso prospera, eximirá al FIDA de toda responsabilidad respecto de las actuaciones futuras del MM y de su personal. En tal situación, cabe preguntarse sobre qué órganos recaerá la responsabilidad; sin embargo, dado que el MM es un órgano subsidiario de la Convención, existe la posibilidad de que la CP sea considerada responsable de las actuaciones del MM. Ello daría lugar a una grave anomalía, ya que la CP no tiene plena capacidad de supervisión del personal del MM, dado que, en virtud del actual memorando de entendimiento con el FIDA, se trata de personal del FIDA gestionado por el Presidente de éste. **La única posibilidad de que la CP ejerciera su control sobre el MM y su personal consistiría en rescindir o enmendar el memorando de entendimiento con el FIDA y hacer que el personal del MM sea designado por el Secretario Ejecutivo, del mismo modo que otros miembros del personal de la Convención son nombrados y**

administrados por la Secretaría. Con independencia del fallo judicial, el FIDA ha indicado la necesidad de revisar el actual acuerdo sobre el alojamiento del MM, como se explica en la sección siguiente.

c. *Respuesta del FIDA*

111. El Consejero Jurídico General del FIDA señaló que el actual memorando de entendimiento adolece de fallos estructurales y jurídicos, ya que contiene numerosas incoherencias y contradicciones, y debe ser reexaminado conjuntamente con la CP de la CLD para, con independencia del resultado de la evaluación, definir para el FIDA, en términos claros e inequívocos, unas funciones limitadas respecto del MM. El FIDA opina también que las causas judiciales ante el TAOIT y la CIJ tendrán probablemente implicaciones graves para el FIDA en cuanto a su responsabilidad por las actuaciones del MM, en los términos del memorando de entendimiento. Por ejemplo, el Consejero Jurídico General del FIDA indicó que, a la vista del recurso interpuesto ante la CIJ, el FIDA está considerando urgentemente modificar las disposiciones sobre el personal acordadas con el MM en virtud del actual memorando de entendimiento, con objeto de quedar exento de responsabilidades futuras en relación con el personal del MM. Para ello sería necesario enmendar o renegociar el memorando de entendimiento y las correspondientes decisiones de la CP, y reexaminar las actuales decisiones rectoras del FIDA referentes al MM²²⁵. El FIDA adujo las razones siguientes para reexaminar y revisar el actual memorando de entendimiento:

a) Existencia de un pasivo contingente como consecuencia de disposiciones confusas adoptadas con el MM; por ejemplo, el FIDA debe reservar aproximadamente 500.000 dólares en una cuenta de depósitos en garantía ante la eventualidad de indemnizaciones y para cubrir los honorarios de los expertos externos que representen jurídicamente al FIDA ante la CIJ;

b) Las limitaciones presupuestarias y gastos no desembolsados adelantados por el FIDA debido a la limitación o tardanza de los recursos aprobados por la CP para el MM;

c) El grado de aplicabilidad de las reglamentaciones del FIDA en materia de finanzas y de compras;

d) La aplicabilidad de las políticas de investigación y anticorrupción del FIDA y, en su caso, las medidas disciplinarias pertinentes;

e) Las prácticas de contratación y de promoción, así como la situación contractual de los miembros del personal del MM.

112. Por ello, parece muy probable que la revisión del memorando de entendimiento permita deslindar las actividades del MM y eximir expresamente al Fondo de responsabilidad jurídica por las actuaciones de aquél. Dado que el memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA es el instrumento del que dimanen las obligaciones del FIDA con respecto al MM, encaja perfectamente en el derecho internacional la revisión o renegociación por ambos órganos del memorando de entendimiento con objeto de sentar las bases de una nueva relación. **La consecuencia de esa iniciativa será probablemente una estricta limitación de las responsabilidades del FIDA respecto del MM, que quedará circunscrita a la aportación de espacio de oficinas y, posiblemente, a la gestión de las tres cuentas del MM.** Se analizan a continuación las posibles consecuencias jurídicas y financieras de una tal revisión.

2. Ventajas comparativas de la prestación de servicios administrativos y apoyo logístico por el FIDA, y de los compromisos financieros actuales y futuros del FIDA en relación con el MM

113. Las obligaciones del FIDA respecto del MM parecen estar, de hecho, limitadas a:

- Aportación de espacio de oficinas, equipo y medios materiales (sección II.C.2.a)
- Gestión financiera, control y auditoría de las tres cuentas del MM (sección II.C.2.b)
- Adelanto de fondos al MM con una antelación de hasta un año (sección II.C.2.c)
- Nombramiento y administración del personal del MM (sección II.C.2.d)
- Contribuciones en especie (sección II.C.2.e)

a. Aportación de espacio de oficinas, equipo y medios materiales

114. El FIDA proporciona al MM diversos medios materiales en sus oficinas de Roma, Italia. Solamente el personal del FIDA asciende a más de 500 personas, que representan más de diez veces el personal del MM²²⁶. **Actualmente, el MM cuenta en total 38 miembros del personal**, de los cuales 24 pertenecen a las Naciones Unidas (dos directores, 17 puestos permanentes y 5 puestos de servicios generales), además de un mínimo de 14 consultores, de los cuales entre seis y ocho no están físicamente ubicados en las oficinas del MM en el FIDA, en Roma²²⁷. El costo de esos medios para el MM, es decir, el espacio de oficinas y el equipo (computadoras, impresoras, teléfonos, despachos, mesas, etc., aunque no los gastos de mantenimiento) ha sido estimado por el FIDA en torno a 700.000 a 800.000 dólares anuales. A cambio de esos servicios, el FIDA recibe un 8 por ciento del *presupuesto básico* anual total del MM recibido de la CP (con cargo a la partida de gastos de apoyo a los programas), que representa en promedio unos 2,5 millones de dólares anuales²²⁸. Esa cifra representa aproximadamente entre 250.000 y 350.000 dólares anuales (escasamente 200.000 euros), entregados al FIDA por la CP de la CLD. En términos efectivos, la contribución anual en especie del FIDA al MM asciende a aproximadamente medio millón de dólares (350.000 euros)²²⁹.

115. A efectos comparativos, el personal de la secretaría asciende a 56 empleados, de los que 47 están alojados en el campus de las Naciones Unidas de Bonn, Alemania, y otros nueve en otros lugares. La secretaría de la CLD no desembolsa cantidad alguna por el uso de esas instalaciones, conforme al acuerdo de sede concertado en 1998 entre la CLD y el Gobierno de Alemania²³⁰. Para los gastos de funcionamiento, la secretaría asigna la cifra estimada de 250.000 euros anuales para los servicios básicos correspondientes a aproximadamente 6.000 metros cuadrados de espacio de oficinas/conferencias y espacios comunes, que abarcan actividades de formación, teléfonos, servicios comunes e información²³¹. Además, en 2009 los servicios de tecnología de información prestados a la secretaría por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG) totalizaron 24.000 dólares.

b. Gestión financiera, control y auditoría de las tres cuentas del MM

116. El FIDA asume también la gestión financiera, el control y la auditoría de las tres cuentas del MM, en cuya función se incluye el análisis de los informes del MM para verificar la exactitud de las cifras y de las afirmaciones contenidas en los informes sobre los compromisos del FIDA²³². Aunque presta esos servicios de manera gratuita, suelen estar conceptuados como apoyo en especie del FIDA. Se exceptúan los costos de la auditoría externa de las tres cuentas del MM, que éste sufraga con cargo al presupuesto básico suministrado por la CP. El costo de las auditorías de PricewaterhouseCoopers de las tres cuentas asciende en total a entre 13.000 y 15.300 euros anuales²³³. A efectos comparativos,

los servicios prestados a la secretaría por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG) por la gestión de las cuentas totalizaron 118.600 dólares en 2009 (85.600 euros), incluida la asistencia administrativa. Sin embargo, ese servicio financiero prestado por PWC parece ser contrario al requisito de que las finanzas de la Convención sean gestionadas con arreglo al Reglamento Financiero de las Naciones Unidas, como se señala en las Secciones II.A.3 y II.B.1.d.

c. *Adelanto de fondos al MM con hasta un año de anticipación*

117. Otro servicio frecuentemente mencionado, de los prestados por el FIDA al MM desde 2001, es el anticipo de fondos en hasta un año para cubrir las asignaciones anuales del presupuesto básico del MM en concepto de fondos operacionales, es decir, sueldos del personal que no han sido aún transferidos, y que serán recuperados cuando se reciban los fondos de la CP²³⁴. El MM ha señalado que esa situación ha sido enteramente rectificadas, y que el FIDA y el MM coinciden en las disposiciones presupuestarias con carácter anual en caso de insuficiencia del presupuesto básico. Señaló también que, aunque **la financiación anticipada no ha sido necesaria en los últimos años**, el FIDA garantiza de hecho la financiación en el sentido de dar su conformidad a los contratos bienales de duración fija para el personal del presupuesto básico, en base a la decisión presupuestaria de la CP respectiva²³⁵. Sin embargo, según consultas mantenidas con la División de Servicios Financieros, el FIDA no ha necesitado adelantar fondos al MM en los últimos años, situación que está siendo actualmente estudiada por el FIDA²³⁶.

d. *Nombramiento y administración del personal del MM*

118. Según el Informe de 2009 del MM sobre las actividades del Mecanismo Mundial a la Junta Ejecutiva del FIDA, "la División de Recursos Humanos del FIDA ha apoyado al Mecanismo Mundial de distintos modos. Ha velado por la emisión puntual y precisa de unos 80 contratos de consultoría; también ha apoyado al personal contratado a plazo fijo del Mecanismo Mundial en cuestiones relacionadas con la contratación, las adscripciones, la remuneración, las prestaciones y la evaluación del desempeño, así como en otras esferas como los métodos de trabajo opcionales y las prestaciones de seguridad social... El FIDA ha prestado asesoramiento al Mecanismo Mundial para velar por que todas las políticas y procedimientos establecidos en materia de recursos humanos se cumplan de conformidad con el Manual de procedimientos de recursos humanos del FIDA... (y) el Mecanismo Mundial ha realizado varios módulos de capacitación por conducto del FIDA"²³⁷. El MM reconoce también el "asesoramiento jurídico sustantivo" proporcionado por la oficina del Consejero Jurídico General del FIDA, "por ejemplo sobre cuestiones relacionadas con los recursos humanos"²³⁸. Sin embargo, subsiste también la cuestión de responsabilidad del FIDA por los daños materiales causados por las actuaciones del MM, que equivalen como mínimo a 450.000–500.000 dólares, según fallo del TAOIT, actualmente recurrido ante la CIJ, y que suscita la cuestión de la responsabilidad jurídica por las actuaciones del MM.

119. Otro servicio de personal prestado por el FIDA es la ampliación de los privilegios e inmunidades del personal del MM mediante la lista del FIDA entregada al Gobierno de Italia. Sin embargo, este asunto está siendo también examinado por el FIDA, debido a las implicaciones de la demanda interpuesta ante el Tribunal Administrativo de la OIT, como se explica en la sección precedente.

e. *Contribución en especie del FIDA al MM*

120. Además de su **contribución en especie, en forma de instalaciones, por un total estimado de 250–350.000 dólares anuales**, el FIDA señaló que no retiene porcentaje alguno de ninguno de los fondos recibidos por el MM con destino a sus segunda y tercera cuentas, que representan aproximadamente un 80% del presupuesto anual total del MM.

Aunque el FIDA no cobra al MM por la gestión de sus contribuciones voluntarias, el MM asume y contabiliza una contribución en especie teórica del FIDA que representa un 13% de los costos de apoyo a los programas por la gestión de sus fondos extrapresupuestarios, y que estima en una cifra situada entre 1,3 y 1,6 millones de dólares anuales. Por ejemplo, el presupuesto por programas del MM para 2010–2011, que asciende a 14 millones de euros, representaba, según se estimó, aproximadamente 1,3 millones de dólares como apoyo en especie aportado por el FIDA²³⁹. Sin embargo, el FIDA ha señalado que no suele cobrar esos gastos por servicios vinculados a los gastos de apoyo a los programas²⁴⁰. Por consiguiente, esa estimación no estaba incluida en el apoyo en especie proporcionado por el FIDA al MM. Además, desde el comienzo de sus operaciones y con arreglo al ofrecimiento de alojamiento presentado a la CP, el FIDA **ha proporcionado 10 millones de dólares como fondo único al MM, que ha sido plenamente exonerado** (véase la sección II.A.1).

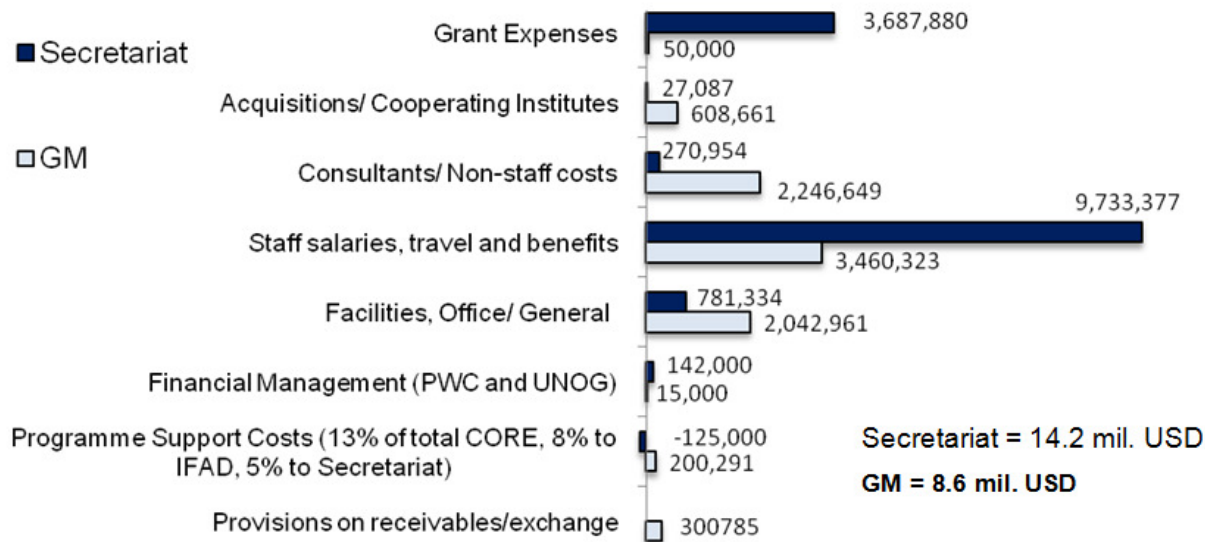
3. Costos actuales e implicaciones financieras de la dualidad institucional

121. En el cuadro siguiente se exponen los gastos anuales de funcionamiento actualmente contraídos en la situación de dualidad institucional, que revisten especial interés si se comparan con la figura 5, relativa a las asignaciones presupuestarias de 2010–2011 en función de los objetivos operacionales (euros) y con la sección sección II.B.3.e, que contiene ejemplos de duplicación de tareas. Por ejemplo, los informes presentados a la CP 9 indicaban que tanto la secretaría como el MM asignan fondos a las categorías definidas por los objetivos operacionales en términos de dirección ejecutiva, gestión, marco de políticas; finanzas y transferencia de tecnología; marco de políticas y promoción, sensibilización, educación. **Ello se traduce en unos gastos tanto del presupuesto básico como extrapresupuestarios de hasta 25,5 millones de euros por actividades potencialmente repetitivas durante el bienio 2010–2011, cantidad que equivale a bastante más de los gastos de funcionamiento anuales totales del MM y de la secretaría en 2009 (superiores a 17 millones de euros)**²⁴¹. Además, en el proyecto de informe preparado para la CRIC 9, el MM comunicó unos costos que ascendían a un total de 1,8 millones de dólares por el cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes a la CP y al CRIC sólo en 2010, incluidas las actividades relativas al programa de trabajo conjunto y las actividades conjuntas de comunicación²⁴². A efectos comparativos, el MM no informó de gasto alguno en relación con el proceso PRAIS, y notificó únicamente 387.877 dólares en concepto de actividades relacionadas con los PAN, mientras que asignaba hasta tres millones de dólares por actividades relacionadas con la estrategia de financiación integrada sólo en 2010, de los cuales aproximadamente 1,7 millones de dólares correspondían a la preparación de cursos prácticos y misiones relacionados con la estrategia de financiación integrada²⁴³.

Cuadro 9

Gastos de funcionamiento anuales del MM y de la Secretaría

(promedio correspondiente a 2009, en dólares, respecto de la totalidad de las cuentas)



4. Evaluación de las ventajas y desventajas resultantes de la dualidad institucional

a. La dualidad institucional

122. En los comienzos de los años 90, la negociación de la Convención de lucha contra la desertificación suscitó gran número de desacuerdos fundamentales sobre el tema de la desertificación y su impacto mundial, y sobre la naturaleza misma de la desertificación, o bien como un asunto que debe ser abordado mediante un acuerdo multilateral sobre el medio ambiente o, si se trata de un problema de desarrollo, mediante el establecimiento de programas de cooperación bilaterales de desarrollo rural y agricultura. Paralelamente, se suscitó la cuestión de las actividades de financiación en el marco de la Convención, en una época en que el FMAM no se hallaba en su situación actual en lo referente a la degradación de la tierra. Como consecuencia de varias soluciones negociadas en el último momento en torno al establecimiento del Mecanismo Mundial no como mecanismo "de financiación", sino como órgano de la Convención que rinde informe a la Conferencia de las Partes para "aumentar la eficacia y eficiencia de los mecanismos financieros existentes... y promover actuaciones que conduzcan a la movilización de recursos financieros sustanciales... hacia los países Partes en desarrollo afectados", y tras la elaboración en detalle de sus funciones en la Decisión 25/ COP 1 y las disposiciones del memorando de entendimiento subsiguiente con el FIDA, que era la organización seleccionada por la CP para "alojar" al MM, se han introducido varias incoherencias sistémicas, superposiciones de funciones y complejidades en relación con la aplicación de la Convención. **Todo ello ha creado una impresión generalizada acerca de la Convención, acertadamente descrita en el informe de 2009 de la DCI sobre la evaluación del MM como el "dilema de una estructura de apoyo dual".**

b. *Ventajas de la dualidad institucional*

123. Algunas ventajas de la dualidad institucional ya indicadas son la gestión de los fondos del MM por el FIDA, un clima empresarial en lo referente a la recaudación de fondos y, particularmente, mayores oportunidades de especializarse en la movilización de recursos, gracias a la proximidad del MM con el FIDA y a sus contactos con éste, además de la ventaja, desde el punto de vista logístico, de estar ubicado en las oficinas del FIDA en Roma, y de la eficaz gestión por el FIDA de las cuentas del MM y de sus recursos humanos.

124. Otra de las ventajas para el MM fueron los fondos recibidos del FIDA por un total de 10 millones de dólares. **Sin embargo, el FIDA confirmó que, habiendo expirado recientemente su compromiso inicial de 10 millones de dólares para con el MM, éste debería ahora competir con otros solicitantes para la recaudación de fondos del FIDA con arreglo a los procedimientos ordinarios, con lo que los fondos del FIDA destinados al MM serían, en lo sucesivo, "impredecibles"**. En el futuro, los fondos entregados al MM estarán supeditados a la política de subvenciones del FIDA y basados en un proceso competitivo, "con independencia de dónde esté ubicado el MM", que otorga fondos a las propuestas más efectivas y eficaces que contribuyan a la reducción de la pobreza rural. Para ello, será necesario que las propuestas del MM no sólo se ajusten a las normas técnicas y a la calidad exigida, sino que tengan también como principal objetivo la "contribución a la reducción de la pobreza rural".

125. La naturaleza y el alcance de las relaciones entre el MM y el FIDA fueron objeto de amplios comentarios en entrevistas mantenidas con el Vicepresidente del FIDA y con personal de nivel superior, particularmente con respecto a la calidad técnica de las propuestas de proyecto presentadas por el MM al FIDA para la recaudación de fondos. Durante las entrevistas se señaló con el Vicepresidente del FIDA y el personal del fondo, se señaló que **el FIDA había podido asegurarse de la exactitud de las afirmaciones del MM en documentos oficiales relativos a sus funciones de movilización de recursos en relación con el FIDA, por ejemplo los obtenidos del FMAM, situación que, de proseguir, podría afectar seriamente a la credibilidad del MM y poner en peligro sus relaciones de trabajo con el Fondo**. Este tema está estrechamente relacionado con la ausencia de una metodología convenida, como se señalaba en el informe de 2009 de la DCI, que tenía por objeto cuantificar y determinar la procedencia de los fondos movilizados gracias a las actividades mediadoras del MM. Según se afirma, esa metodología está actualmente en preparación, en respuesta a varias decisiones de la CP 9. Representantes del FIDA reafirmaron el compromiso del fondo en apoyo del MM, con independencia de su ubicación y de las disposiciones para su alojamiento, siempre y cuando aquél esté en condiciones de cumplir los requisitos del Fondo respecto a la calidad técnica de las propuestas de proyecto a él presentadas y a la finalidad de los proyectos en cumplimiento de las prioridades del FIDA.

126. En esa línea, se señaló también que el objeto de las actividades del FIDA es la agricultura y el desarrollo rural, la desertificación y la degradación de la tierra -las principales áreas de actividad de la CLD- y no, *per se*, las áreas en que se centra. Aunque los vínculos entre, por una parte, la desertificación, la sequía y la degradación de la tierra y, por otra, la reducción de la pobreza rural son muy estrechos, no está claro que pueda considerarse que los proyectos del MM están lo suficientemente orientados a esa área principal de la política de subsidios del FIDA como para tener derecho a fondos en el futuro. Por ejemplo, el MM no obtuvo del FIDA ningún fondo en 2010. En términos programáticos, los vínculos más estrechos entre ambas organizaciones conciernen a la cartera de proyectos del FIDA sobre las tierras secas y a ciertas actividades de su Dependencia de Medio Ambiente Mundial y Cambio Climático. Se apunta también al estrechamiento de los vínculos entre los objetivos de las Convenciones de Lucha contra la

Desertificación y sobre el Cambio Climático en aspectos relativos a la degradación de la tierra en los que, se indicó según se indicó, había que seguir trabajando.

c. *Desventajas de la dualidad institucional*

127. Las desventajas que conlleva la dualidad institucional de la Convención fueron objeto de buena parte de las cinco evaluaciones del MM realizadas en los diez últimos años. Algunas de ellas son la ausencia de la metodología "Unidos en la acción", la confusión entre los mandatos y las responsabilidades del MM y de la Secretaría, la limitada comunicación entre ambos órganos, la falta de transparencia y de rendición de cuentas, y la introducción de complejidades en la función institucional de presentación de informes, que ha dado lugar al malgasto de recursos y a ineficacias. Generalmente, se ha considerado que esos problemas estaban relacionados con los aspectos de gobernanza, rendición de cuentas, presentación de informes, liderazgo, etc. resultantes de la dualidad de la estructura de apoyo de la Convención y de la tendencia a seguir "caminos separados", que se ha ido consolidando durante el último decenio en ausencia de un mecanismo sistémico e institucional obligatorio definido por la CP que asegurase la unidad de fines y la actuación coordinada de la secretaría y el MM. **El resultado de ello parece haber sido la impresión generalizada en la comunidad internacional, particularmente entre instituciones financieras importantes, Gobiernos y otras partes interesadas, de que los órganos de la Convención son disfuncionales y no trabajan unidos** en lo que se refiere a las consultas necesarias para alcanzar las metas y objetivos de la Convención²⁴⁴. El problema ha alcanzado tales proporciones que, según se afirma, afecta al grado de representación gubernamental en las reuniones de la Convención, específicamente en la CP, y, lo que es más importante, al acceso a los recursos financieros para la aplicación de la Convención en su conjunto. La complejidad de los mecanismos institucionales actuales, y sus efectos sobre las funciones de presentación de informes, rendición de cuentas y gobernanza del MM ante la CP han sido expuestas en detalle en las secciones anteriores.

128. La suma de todos esos factores cuestiona el actual mecanismo de alojamiento del MM, así como las ventajas, si las hubiere, que pudiera conllevar la ubicación del MM en el FIDA, en Roma, y, por consiguiente, separado de la sede de la Convención en Bonn. Además, refuerza los argumentos a favor de la introducción de reformas institucionales y de mecanismos sistémicos contemplados en el artículo 27 de la Convención, con objeto de introducir las mejoras necesarias en las funciones de gobernanza, presentación de informes y rendición de cuentas.

Recuadro 14. Descripción general de los resultados de evaluaciones anteriores: la dualidad institucional

“La personalidad del MM como entidad propia, y la utilización del FIDA como medio para la presentación de informes han contribuido progresivamente a **debilitar su relación directa con la CP**, que, **desde el punto de vista institucional, ha alejado al MM** del proceso de la Convención. Apurando al máximo la interpretación de los vagos mandatos definidos por la CP, el MM ha adquirido un grado de independencia y de autonomía decisora que ha ido más allá de lo que se esperaba de una disposición de acogida meramente administrativa cuando fue aprobada por las Partes. **Esa separación administrativa lo ha ido distanciando, en términos de comunicación y coordinación propiamente dichas, de los demás órganos e instituciones de la Convención, y en particular de la Secretaría**". (JIU/REP/2009/4, p.26)

“Al actuar en el vacío y con un menor grado de cooperación del que necesitan sus aliados, **el MM se ha configurado como una organización autosuficiente**" (DCI, 2009, pág. 10)

“El MM ha ido configurando y ejerciendo una interpretación diferente de sus obligaciones, **adquiriendo un nivel de autonomía en cuanto a su línea a seguir y a sus**

iniciativas, sin una supervisión suficiente, en la definición de su programa de trabajo y en la selección de las Partes afectadas a las que dedicar sus actividades, que va mucho más allá de las funciones que de él cabe esperar". (DCI, 2009, pág. 18)

"El MM no es una institución autónoma, sino un proceso mediador establecido en el marco jurídico de la CLD". (Banco Mundial, 2003, pág. 6)

Cuadro 10

Respuestas a los cuestionarios, parte 3 (Disposiciones institucionales)

<i>Organización</i>	<i>CLD</i>	<i>MM</i>	<i>FIDA</i>
Nombre	Luc Gnacadja	Christian Mersmann	R.Cooke / K. Cleaver
Título	Secretario Ejecutivo	Director Gerente	Director/ Vice-presidente Adjunto
24. ¿Hace la secretaría un uso eficaz de los recursos de la Convención?	Sí		No sabe
25. ¿Hace el Mecanismo Mundial un uso eficaz de los recursos de la Convención?	No sabe	Sí	No sabe
26. ¿Da lugar la dualidad institucional al malgasto de recursos?	Sí	No	Sí
27. ¿Son suficientes los servicios o el apoyo ofrecidos por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola al Mecanismo Mundial?	No sabe	Sí	Sí
28. ¿Debería ayudar el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola a mejorar las aportaciones del Mecanismo Mundial al proceso de movilización de recursos?	No sabe	Sí	No
29. ¿Han evaluado la secretaría y/o el Mecanismo Mundial las actuales disposiciones de acogida (memorando de entendimiento) concertadas entre el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y la Conferencia de las Partes?	No	Sí	No sabe
30. ¿Conlleva algún perjuicio o desventaja la situación de dualidad institucional de la Convención por el hecho de que el Mecanismo Mundial esté ubicado en Roma y la secretaría en Bonn?	Sí	No	Sí
31. ¿Considera que es posible mejorar el status quo entre la secretaría y el Mecanismo Mundial dentro del marco institucional actual?	No	Sí	Sí

III. Disposiciones alternativas, y posibilidades de que éstas permitan afrontar las causas subyacentes de los problemas identificados

RESUMEN

Las cuestiones de gobernanza, rendición de cuentas y presentación de informes del MM, establecidas en el mandato como principales aspectos a abordar en la evaluación actual, conciernen y afectan, todas ellas, a la aplicación de la Convención. En la sección II del presente informe se han ofrecido evidencias que establecen que la disonancia institucional entre el MM y la secretaría está afectando seriamente a su aplicación en la práctica. **El artículo 27 de la Convención estipula que la CP, en circunstancias en que se susciten cuestiones con respecto a la aplicación de la Convención, "examinará y adoptará procedimientos y mecanismos institucionales" para la resolución de tales cuestiones.** Como ayuda en ese proceso, tal como se señala en el mandato, se han elaborado en la sección III del presente informe propuestas de mecanismos que podrían mejorar el status quo y, más urgentemente, los "procedimientos y medidas institucionales" que la Mesa desee examinar en la preparación del presente informe a la CP 10. Han sido contemplados como medios que permitirían resolver los problemas de gobernanza, rendición de cuentas y presentación de informes en relación con el MM, y afianzar la cooperación y coordinación entre la secretaría y el MM y otros órganos subsidiarios, así como la coherencia en la toma de decisiones. Las propuestas 2 a 4 describen también posibles maneras de introducir reformas institucionales en el marco de la política "Unidos en la acción" de las Naciones Unidas. Todas las propuestas están basadas en los tres escenarios expuestos por la Dependencia Común de Inspección (DCI) en su informe de 2009 a la CP.²⁴⁵ Aunque la DCI contempló también la posibilidad de abolir el MM, esa posibilidad no fue incluida en el informe, debido a la pérdida de recursos especializados, conocimientos y capacidad de movilización de recursos que ello entrañaría para la Convención.

129. **La primera propuesta es poco más que la continuación de las sucesivas iniciativas emprendidas por la CP durante más de un decenio para promover la cooperación y la colaboración entre el MM y la Secretaría.** Considerando el gran número de decisiones de la CP adoptadas en el último decenio, que han introducido distintos procedimientos de presentación de informes y han tratado sin éxito de conseguir la cooperación y colaboración institucional, como evidencian varios informes de evaluación (indicados en la sección II.A.2.f y en el cuadro 7), **la Mesa podría tal vez considerar si otra decisión en ese mismo sentido, como sugiere la primera propuesta, contribuiría de algún modo a la resolución de los problemas de gobernanza, rendición de cuentas y presentación de informes relacionados con el MM, que afectan negativamente a la aplicación de la Convención.**

130. **Las propuestas 2 a 4 definen una progresión, y pueden considerarse como fases de un proceso de integración que conduciría a una coherencia institucional plena, en el marco del artículo 27 de la Convención.** Paso a paso, permiten aplicar un plan, impulsado por la CP, para mejorar la gobernanza y la supervisión, la rendición de cuentas, la presentación de informes y los mecanismos institucionales de la Convención, con objeto de facilitar la aplicación de ésta en su conjunto.

131. La **primera propuesta** contempla diversas medidas para reforzar el status quo entre la secretaría y el MM, sin introducir cambios institucionales. Algunas de las medidas sugeridas son: aclaración de las funciones y mandato del MM desde el punto de vista de la recaudación de fondos; formalización del Equipo de Tareas sobre el programa de trabajo

conjunto; mecanismos para que el programa de trabajo conjunto aborde todos los aspectos de trabajo comunes y se centre en los resultados; consolidación de la obligación de presentar informes de los órganos subsidiarios; y actividades conjuntas de promoción/divulgación y representación. Ello implica, en particular, la posibilidad de restablecer un órgano consultivo para el MM, posiblemente mediante el CRIC, así como una línea de comunicación directa con el Presidente del FIDA, con objeto de revisar el memorando de entendimiento para eliminar las contradicciones e incoherencias a él inherentes, como se expone en la propuesta siguiente.

132. Además, la demanda interpuesta ante la Corte Internacional de Justicia, que cuestiona los elementos básicos de las relaciones entre el MM y el FIDA, además de la presencia del FMAM como "mecanismo financiero" principal de la CLD, han concitado circunstancias nuevas que obligan a la CP a adoptar medidas de amplio alcance. Una de ellas sería la introducción de mecanismos y reformas institucionales, y la revisión o renegociación del memorando de entendimiento, como sugieren las propuestas 2 a 4²⁴⁶.

133. La **segunda propuesta** introduce diversos procedimientos y mecanismos institucionales, de conformidad con el artículo 27 de la Convención, para resolver los problemas de aplicación mediante la consolidación de la dirección de los órganos de la Convención, con el fin de afrontar los problemas de gobernanza, liderazgo, presentación de informes y rendición de cuentas del MM. Específicamente, **conlleva la creación por la CP, mediante una de sus Decisiones, de un Equipo Directivo Superior integrado por el Secretario Ejecutivo (jefe), el Director Gerente del MM y el Jefe de Administración de la secretaría (posiblemente, el Secretario Ejecutivo Adjunto), con el fin de adoptar conjuntamente decisiones en aspectos de políticas básicos relativos a la aplicación de la Convención**, y en particular el desarrollo y aplicación de los programas, el presupuesto y la movilización de recursos, las comunicaciones y la administración.

134. Conviene señalar que el Secretario Ejecutivo sigue siendo el jefe de la Secretaría, y el Jefe de Administración de la secretaría seguiría actuando bajo la dirección y supervisión generales del Secretario Ejecutivo. La inclusión del Jefe de Administración de la secretaría en el eventual Equipo Directivo Superior tiene por objeto solamente permitir al Secretario Ejecutivo centrarse en los aspectos más generales de desarrollo y aplicación de los programas, de coordinación entre los distintos órganos de la Convención, y de coherencia en la toma de decisiones para la aplicación de la Convención en su conjunto.

135. Ese mecanismo institucional conllevaría también la revisión o renegociación del memorando de entendimiento concertado por el CP y el FIDA a fin de reflejar la nueva relación, eliminando las funciones indirectas de rendición de cuentas y de presentación de informes del MM por conducto del Presidente del FIDA. Sin embargo, la propuesta no llega hasta el punto de abordar todos los problemas de gobernanza y rendición de cuentas del MM ni todas las incoherencias en el actual memorando de entendimiento, que serán objeto de la propuesta siguiente²⁴⁷.

136. En la **tercera propuesta** se intenta abordar las cuestiones problemáticas suscitadas en relación con los actuales mecanismos institucionales de los órganos de la Convención, en el marco del acuerdo de alojamiento del MM concertado por la CP y el FIDA (el memorando de entendimiento definido en la Decisión 10/COP.3), y las prácticas a que ello ha dado lugar. **La novedad de esta propuesta estriba en la asimilación del personal del MM al de la Secretaría, de modo que todos los miembros del personal sean tratados como personal de la Convención sujeto a un único régimen de gestión bajo la CP, y al Reglamento Financiero y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas. En consecuencia, las cuentas del MM serían gestionadas, como las de la Secretaría, por la ONUG.** Como se recordará, el FIDA, en su memoria a la CIJ, ha indicado claramente que no tiene encomendadas funciones de gestión del personal del MM y que no es responsable en modo alguno de las actuaciones del MM.

137. Los restantes elementos de esta propuesta, basada en la precedente, son los siguientes:

- **Establecimiento de un Equipo Directivo Superior**, como se indica en la segunda propuesta, apoyándose en las medidas introducidas en la propuesta 1
- **Revisión o renegociación del memorando de entendimiento** entre la CP y el FIDA a fin de reflejar la nueva relación (el recurso pendiente ante la CIJ ha precipitado una crisis en torno a la responsabilidad del FIDA por las actuaciones del personal del MM, sobre la base de lo dispuesto en el actual memorando de entendimiento, que ha impulsado al FIDA a considerar seriamente su revocación o renegociación (como se expone en la sección II.C.1)
- **El MM seguiría estando ubicado en Roma, alojado físicamente por el FIDA**, como oficina de la secretaría fuera de la sede, en tanto la CP considere que las ventajas que conlleva esa situación son importantes
- **En consonancia, el apoyo del FIDA al MM se limitará** a la aportación de espacio de oficinas, equipo e instalaciones, eximiéndolo de otras obligaciones relacionadas con el nombramiento y administración del personal y con la gestión financiera de las cuentas del MM (sección II.C.2)²⁴⁸.

138. Esta propuesta constituiría un avance importante para resolver los problemas de gobernanza, liderazgo, duplicación de tareas, rendición de cuentas, y presentación de informes a la CP, y de falta de cohesión y coordinación entre el MM y la Secretaría. Puede considerarse como una medida de transición que permitiría al MM y a la secretaría disponer de tiempo para integrarse plenamente en una misma ubicación, con arreglo a la cuarta propuesta.

139. **La cuarta propuesta tiene por objeto integrar plenamente el MM en el marco de la Convención**, conjuntamente con la secretaría y otros órganos subsidiarios de la Convención, **reubicándolo en Bonn con arreglo a unos plazos que determinará la CP**. La disposición transitoria contenida en la tercera propuesta podría, pues, permitir al personal del MM actualmente contratado por el FIDA finalizar sus contratos, de manera que tras expirar sus nombramientos (de dos años) el Secretario Ejecutivo pudiera ofrecerles otros nuevos como miembros del personal de las Naciones Unidas trabajando para el MM y sujetos a las funciones administrativas de la secretaría de la CLD/ONUG. En la práctica, esta propuesta rescindiría el memorando de entendimiento con el FIDA, como se especifica en las disposiciones finales de la Decisión 10/COP.3 y en la sección VII del memorando de entendimiento. La propuesta analiza también las posibilidades y ventajas de establecer un acuerdo de cooperación entre el MM y el Banco Mundial, el PNUD u otra organización.

140. En las secciones siguientes se expone cada una de estas propuestas, junto con sus consecuencias jurídicas y financieras y sus ventajas y desventajas.

A. Propuesta 1: Mejora del status quo

RESUMEN

En el marco institucional actual sería posible introducir varias medidas encaminadas a mejorar el status quo entre el MM y la Secretaría. Entre ellas:

- Especificación de las funciones y mandato del MM desde el punto de vista de la recaudación de fondos
- Formalización del Equipo de Tareas sobre el programa de trabajo conjunto
- Medidas para conseguir que el programa de trabajo conjunto aborde todas las áreas de trabajo comunes y se centre en los resultados
- Consolidación de las obligaciones de presentación de informes de los órganos subsidiarios
- Obligatoriedad de actividades conjuntas de promoción/divulgación y representación
- Restablecimiento de un órgano consultivo para el MM, posiblemente mediante el CRIC
- Restablecimiento de la comunicación directa con el Presidente del FIDA

Sin embargo, como ya se ha indicado, esta propuesta se considera poco efectiva, ya que perpetuaría la disonancia institucional y, por consiguiente, no abordaría muchas de las cuestiones básicas relacionadas con la gobernanza, la presentación de informes y la rendición de cuentas.

141. La **primera propuesta** está basada en el primer escenario propuesto por la Dependencia Común de Inspección en su evaluación de 2009 del MM (JIU/REP/2009/4), consistente en una mejora del status quo. Aquel escenario contemplaba una mejora del actual status quo mediante el desarrollo de mecanismos que hagan efectiva la rendición de cuentas y supervisión del MM y la coordinación con la Secretaría²⁴⁹. La DCI observó que un tal escenario debía traducirse en soluciones duraderas mediante **una división clara de las funciones, promoviendo complementariedades y sinergias, eliminando la presentación de informes por vía indirecta, y asegurándose la predecibilidad financiera a largo plazo**²⁵⁰. Ello concuerda con la necesidad de poner en claro las funciones y responsabilidades respectivas del MM y su mandato en términos de recaudación de fondos, mejorando los resultados obtenidos mediante el programa de trabajo conjunto gracias a una formalización del Equipo de Tareas y a las medidas adoptadas para que el programa de trabajo conjunto sea completo desde el punto de vista de las actividades y esté orientado a los resultados. Aunque sería posible consolidar las obligaciones de presentación de informes del MM y de la Secretaría, la eliminación de la vía indirecta para la presentación de informes obligaría a modificar el memorando de entendimiento.

1. Mecanismos concretos para conseguir la rendición de cuentas del MM ante la CP en todos los órdenes y para lograr la supervisión (propuesta 1)

142. A fin de facilitar la rendición de cuentas del MM ante la CP, así como la supervisión del MM por la CP, podrían adoptarse ciertas medidas que reforzaran el actual status quo. Sin embargo, se señala que una aplicación efectiva de muchas de estas sugerencias obligaría a introducir unos "procedimientos y mecanismos institucionales " de más amplio alcance y a revisar la estructura institucional actual del MM, conforme se especifica en las

propuestas 2 a 4 siguientes. En esta sección se examinan los posibles puntos débiles de esta propuesta.

a. *Especificación de las funciones y mandato del MM en lo referente a la recaudación de fondos*

143. El desacuerdo que suscitan las opiniones divergentes con respecto al mandato del MM en la vertiente de recaudación de fondos sigue siendo un impedimento para la Estrategia y el programa de trabajo de los órganos de la Convención, como se examina en la sección II.B.3.a, y para la elaboración de una estrategia común de recaudación de fondos, como se describe en la sección III.A.3.d. Así pues, la CP podría adoptar medidas para poner en claro las funciones y responsabilidades del MM, con arreglo a su mandato establecido mediante la Convención, consistentes en "canalizar y movilizar recursos", y el papel que aquél desempeña respecto de la secretaría y otros órganos de la Convención desde el punto de vista de la recaudación de fondos y de la transferencia de tecnología, y en particular con respecto a los costos administrativos y operacionales de la Convención (por ejemplo, en apoyo de los procesos de alineación de los PAN y del PRAIS).

b. *Consolidación de las obligaciones de presentación de informes de los órganos subsidiarios*

144. El medio predominantemente utilizado para conseguir la observancia y la rendición de cuentas ante la CP sigue siendo la presentación de informes, que se ha traducido en una multiplicidad de obligaciones que dificultan todavía más la supervisión por la CP y el CRIC. Por consiguiente, como se sugirió en la CP 9, las medidas propuestas se verían reforzadas si se consolidaran las funciones de presentación de informes y las partidas presupuestarias, que serían presentados a la CP y al CRIC o al órgano consultivo. Cada órgano de la Convención no informaría ya por separado a la CP en cumplimiento de distintas obligaciones, sino que **la implantación de un programa de trabajo consolidado y optimizado (cuantificado en costos) mediante métodos normalizados de GBR y PBR podría obligar a todos los órganos a coordinarse en las primeras fases del proceso de presentación de informes**, lo cual beneficiaría a la aplicación de la Convención en su conjunto. Para facilitar esa tarea, como se pidió durante la CP 9, el MM y la totalidad de los órganos de la Convención deberán tener la obligación de informar íntegramente y con regularidad de todas sus cuentas (detallando los ingresos presupuestarios y las asignaciones y gastos, tanto del bienio anterior como del actual) y de presentar informes sujetos a auditoría, además de unos planes de trabajo con cuantificación de costos para el bienio siguiente. La CP podría también exigir al MM que presentara periódicamente al CRIC o al órgano asesor consultivo y a la secretaría, por conducto del Jefe de Administración y mediante prácticas de contratación del personal, todos los mencionados datos contables y presupuestarios respecto de sus tres cuentas. Con ello, y con la publicación de esos datos, se ayudaría a mejorar la transparencia y se optimizaría la presentación de informes. Por último, la CP podría considerar también la posibilidad de pedir a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) que realizara una auditoría interna del MM, en el contexto de la Conferencia en su conjunto²⁵¹.

145. Sin embargo, como se ha expuesto en detalle en la sección anterior, las obligaciones actuales de presentación de informes, especialmente en relación con la gestión de las cuentas y del personal del MM, son incompatibles con la Convención y con diversas disposiciones jurídicas conexas, como se especifica en la sección II.B.1.d. Para abordar estas cuestiones sería necesario revisar el actual memorando de entendimiento con el FIDA, lo cual permitiría también introducir obligaciones y cauces únicos de presentación de informes y de rendición de cuentas para el MM, como se indica en las propuestas 2 y 3.

c. *Restablecimiento de un órgano consultivo para el MM, posiblemente mediante el CRIC*

146. Los antiguos órganos consultivos del MM no desarrollan ya actividad, como se ha indicado en la sección II.A.1; entre ellos, el Comité de Facilitación del MM. La CP y el CRIC podrían **consultar con los miembros del Comité de Facilitación sobre la situación actual de éste y su disposición a seguir ejerciendo** como órgano consultivo del MM. Alternativamente, la CP podría **facultar más ampliamente al CRIC** en su función asesora, como se describe en la sección II.A.2. Sin embargo, encomendar al CRIC el seguimiento de la gestión cotidiana de las instituciones de la Convención no es ni práctico ni factible, y excede por varias razones de la capacidad de la CP o del CRIC, que deben hacer frente a gran número de cuestiones urgentes en un plazo muy breve durante sus infrecuentes reuniones.

147. Sea cual sea el órgano que se seleccione para ejercer como Mesa asesora del MM, su mandato deberá incluir un **proceso de selección de sus integrantes, unas funciones claras de asesoramiento respecto a las actividades del MM, incluida la utilización de sus tres cuentas, y la obligación de presentar informes directamente** a la CP. Además, deberá estar facultado para solicitar toda la información necesaria a los órganos subsidiarios de la Convención, y en particular a la secretaría y al MM, y para formular recomendaciones (y proyectos de decisión) al Director Gerente, al Secretario Ejecutivo y a la CP respecto de todas las áreas de trabajo del MM. Con el fin de conseguir la transparencia y comunicación de ese posible órgano consultivo, todos los documentos de las reuniones deberían ser puestos a disposición del Secretario Ejecutivo y estar públicamente accesibles. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que **la aplicación de esas medidas carecerá probablemente de éxito si no se mejora el ejercicio de las funciones de gestión y supervisión mediante un mecanismo institucional y un cauce único para la presentación de informes y la rendición de cuentas**, que en este último caso obligaría a revisar el actual memorando de entendimiento. Además, un eventual órgano consultivo del MM podría ser también responsable de proponer el Director Gerente del MM, que sería nombrado por el Secretario Ejecutivo, función que actualmente desempeña el administrador del PNUD conjuntamente con el Presidente del FIDA²⁵². Sin embargo, esas disposiciones obligarían también a enmendar el actual memorando de entendimiento, como se sugiere en las propuestas siguientes.

d. *Restablecimiento de la comunicación directa con el Presidente del FIDA*

148. El memorando de entendimiento entre el FIDA y la CP, que establece las disposiciones de alojamiento y de carácter institucional del MM, pidió que "el Fondo y la secretaría de la Convención [cooperaran] e [intercambiaran] regularmente opiniones y experiencias con el fin de mejorar la efectividad del Mecanismo Mundial en la prestación de asistencia a las Partes para la aplicación de la Convención... con objeto de evitar duplicaciones y aumentar la eficacia"²⁵³. Esa **vía directa de comunicación, especialmente entre el Presidente del FIDA y el Secretario Ejecutivo o el CRIC, podría ayudar a mejorar la transparencia de los esfuerzos de supervisión y gestión**. La CP podría también pedir **al Presidente del FIDA que informara a la CP, y recabara previamente su consejo, en relación con las decisiones o recomendaciones adoptadas por sus órganos rectores o su esfera directiva** y que pudieran afectar o influir (directa o indirectamente) en las actividades del MM, como se señala en la sección II.A.1. Ese tipo de comunicación sería también esencial en la eventualidad de que se revisara el memorando de entendimiento, como se explica en la sección II.C.1.

2. **Mecanismos concretos para asegurarse la coordinación general con otras entidades, y en particular con la secretaría permanente (propuesta 1)**

149. Con objeto de afianzar el actual status quo entre el MM y la Secretaría, podrían adoptarse diversas medidas que introdujeran unos mecanismos de cooperación obligatorios, en virtud de los cuales el MM y la secretaría deberían colaborar periódica e intensamente en la formulación, realización y evaluación de su trabajo. Sin embargo, como se evidencia en el informe, sucesivas Decisiones de la CP han tratado ya de lograr ese grado de cooperación, consulta y colaboración entre el MM y la Secretaría, con un éxito limitado. (Véase el cuadro 7 de la página 65 y los ejemplos de los recuadros 7 a 12. Véase también la sección II.A.1). Las medidas expuestas a continuación se beneficiarían, por consiguiente, de las extensas reformas institucionales o sistémicas introducidas en las propuestas 2 a 4.

a. *Formalización del Equipo de Tareas sobre el programa de trabajo conjunto*

150. Desde la conclusión en 2003 de la primera evaluación de la Convención, la CP formuló varias peticiones para que los órganos de la Convención mejoraran sus esfuerzos de coordinación²⁵⁴. Durante la CP 8 se alcanzó probablemente un punto de inflexión, cuando la Decisión 3/COP.8 introdujo la Estrategia decenal y, con ella, obligaciones específicas de cooperación entre el MM y la Secretaría. Éstas están basadas en el desarrollo de un programa de trabajo conjunto y de un "Equipo de Tareas" ad hoc, que fue establecido a finales de 2007 en virtud de un acuerdo entre miembros del personal de la secretaría y del MM (tres representantes de cada órgano), con objeto de facilitar la interacción y los acuerdos en torno al programa de trabajo conjunto. Aunque los resultados del programa de trabajo conjunto siguen siendo limitados, como se indica en la sección II.B.3.d, **el reconocimiento, formalización e institucionalización del Equipo de Tareas del programa de trabajo conjunto como órgano coordinador de la Convención podría ayudar a fomentar una colaboración más regular entre la secretaría y el MM**. En particular, se establecerían **puntos focales permanentes respecto de cada una de las áreas de trabajo conjuntas en divisiones funcionalmente análogas, tanto de la secretaría como del MM**, como se indica en el cuadro 3 y se analiza más en detalle en las Secciones II.A.2.f, II.A.2.h, II.B.3.c, y II.B.3.d. Esos puntos focales podrían ser responsables de elaborar y aplicar el programa de trabajo conjunto, y de todas las áreas en que fuera necesaria la coordinación, mediante reuniones de coordinación planificadas (con periodicidad mensual o bimensual), conferencias telefónicas o videoconferencias en todos los niveles de actividad, etc. Sin embargo, sin la supervisión y participación de las esferas directivas de ambos órganos, por ejemplo mediante un Equipo Directivo Superior, como se indica en la segunda propuesta, la efectividad del Equipo de Tareas sería probablemente muy limitada.

b. *Medidas para conseguir que el programa de trabajo conjunto aborde todas las áreas de trabajo comunes y se centre en los resultados.*

151. **Es necesario abordar y clarificar de manera permanente las responsabilidades respectivas respecto de las áreas de trabajo comunes y superpuestas, en el marco del programa de trabajo conjunto, incluidas aquellas que no han sido abordadas en la Estrategia**. Entre ellas podrían figurar la fortalecimiento de la capacidad, la cooperación regional y la integración (que se inscribe, en muchos respectos, en el marco de políticas), y la consolidación de la identidad orgánica y de la imagen pública de la Convención en su conjunto, como se explica más adelante, así como en otras áreas de actividad especificadas en las secciones II.B.3.c-e. Es importante tener presente que con ello se podría **disuadir al MM y a la secretaría de dividir arbitrariamente las áreas de trabajo comunes basándose exclusivamente en divisorias geográficas**, estrategia que no ha resultado eficaz, como se indica en las Secciones II.A.2.g y II.B.3.c, entre otras. Además, **debería alentarse a la secretaría y al MM a informar sobre la realización del programa de**

trabajo conjunto, basándose en los resultados directos e indirectos efectivamente conseguidos y manteniendo la cooperación y coordinación permanentes, posiblemente bajo la iniciativa del Equipo de Tareas (y del Equipo Directivo Superior). Así, el programa de trabajo conjunto estaría considerado sólo como un medio para la coordinación y no como una meta en sí mismo, como se indica en las Secciones II.A.2.h y II.B.3.d.

c. *Obligación de realizar actividades conjuntas de promoción/divulgación y representación*

152. Cabe señalar que, con la adopción en 2007 del plan estratégico decenal (Decisión 3/COP.8), se ha pedido al MM que apoye a la secretaría para intensificar sus actividades de "promoción, sensibilización y educación" (objetivo operacional 1). Sin embargo, en muchos aspectos esa petición no ha sido plenamente atendida todavía, como se indica en el recuadro 7. Por consiguiente, tanto el MM como la secretaría podrían tener la obligación de considerar esos aspectos de imagen e información pública en el cumplimiento de sus obligaciones estipuladas por la CP, y de conformidad con la metodología Unidos en la acción de las Naciones Unidas. Por ejemplo, todos los órganos de la Convención podrían utilizar las mismas plataformas y medios de comunicación, y en particular un único sitio web/Intranet (sistema de gestión de contenidos) con espacios por separado para cada órgano subsidiario y material de divulgación compartido, por ejemplo en forma de publicaciones conjuntas, así como unas reglas comunes sobre la utilización y ubicación de ambos logotipos. Para ello sería también necesario contar con mecanismos adicionales que permitieran compartir la información entre los órganos subsidiarios de la Convención mediante la celebración de reuniones, y mediante la obligación de presentar periódicamente informes internos y la utilización de plataformas conjuntas para la comunicación interna, por ejemplo en forma de Intranet integrada, direcciones de correo electrónico comunes, un calendario conjunto o un servidor de archivos administrativos para la compartición de datos (por ejemplo, Outlook Sharepoint), etc. Podría pedirse también al MM y a la secretaría que coordinaran la representación de la Convención en todos los actos, conferencias internacionales y reuniones sobre el particular, además de preparar conjuntamente material para todas las reuniones de las CP/CRIC/CCT, de conformidad con la Decisión 9/COP.9). Ello ayudaría a **disipar la impresión generalizada de que los órganos de la Convención son disfuncionales y no trabajan unidos**, lo cual afecta al compromiso de las Partes y a la posibilidad de obtener recursos financieros para la aplicación de la Convención en su conjunto.

3. **Ventajas y desventajas de la propuesta 1: Mejora del status quo**

153. En la sección siguiente se describen las ventajas y desventajas de la primera propuesta, consistente en mejorar el status quo, que, conjuntamente con las consecuencias jurídicas y financieras de su aplicación, quedan resumidas en el cuadro 11.

a. *Rendición de cuentas y supervisión con carácter general, y coordinación con otros órganos*

154. **Las probabilidades de que mejore la relación de facto entre los órganos de la Convención y la rendición de cuentas del MM a las Partes son muy limitadas mientras no se aborde con ánimo disuasorio la "independencia" asumida por el MM**, que se considera a sí mismo "un órgano independiente establecido por la Convención", postura ésta que **se mantiene y se materializa gracias a la estructura institucional actual**. Se considera, pues, que esta propuesta es poco efectiva, ya que perpetuaría la disonancia institucional que conlleva el funcionamiento en dos órganos diferentes, como se indica en la sección III.A.4, donde se exponen las implicaciones financieras y jurídicas de la propuesta. Además, el recurso interpuesto ante la CIJ, que pone en cuestión los cimientos de las relaciones entre el MM y el FIDA, junto con la circunstancia de que el FMAM parece ser el principal, por no decir, en términos prácticos, el único "mecanismo financiero" de la CLD, han conducido a una nueva situación que obliga a la CP adoptar medidas.

b. *El actual incumplimiento del artículo 27 y de la metodología "Unidos en la acción" de las Naciones Unidas*

155. El artículo 27 de la Convención estipula que la CP deberá establecer unos "procedimientos y mecanismos institucionales" que permitan una aplicación efectiva de la Convención, integrando para ello las funciones de la secretaría y del MM en el marco de sus respectivos mandatos establecidos en la Convención, y realineando las relaciones entre ambos órganos de esa misma Convención. Además, **la mejora del status quo no responde a los requisitos impuestos por la metodología "Unidos en la acción" de las Naciones Unidas**, que pide a los organismos y órganos de las Naciones Unidas reducir la fragmentación sistémica, en consonancia con las reformas en el conjunto de las Naciones Unidas²⁵⁵. Los principales elementos del concepto de "Unidos en la acción" son: programa único, líder y equipo únicos, marco presupuestario único y oficina única. Se espera de todos los organismos y órganos de las Naciones Unidas que apliquen ese paradigma de gestión, que prescribe además la integración del desarrollo y puesta en práctica de los programas y de su efectividad y eficacia, como se expone en el recuadro 1. Sin embargo, en las circunstancias actuales, **incluso aunque se consiguiera mejorar el status quo actual entre el MM y los restantes órganos de la Convención, no por ello se abordarían las cuestiones pendientes en torno a los mecanismos institucionales y a los consiguientes cauces de presentación de informes y rendición de cuentas**, como se indica en la sección II del presente informe.

156. Por su carácter de acuerdo medioambiental multilateral de las Naciones Unidas, la CLD debe ser contemplada como un todo orgánico, y su aplicación sólo podrá ser efectiva con la participación de todas las instituciones y órganos establecidos por la Convención y bajo la autoridad de ésta, actuando de manera concertada, conforme a sus respectivos mandatos, para promover el cumplimiento de las metas comunes de la Convención bajo la única autoridad del órgano supremo de la Convención: la CP. Para que la CLD se adapte a la metodología "Unidos en la acción", deberá reconocer las funciones de la secretaría en lo que se refiere a la administración de la Convención, del Mecanismo Mundial en materia de movilización de recursos financieros "*para la aplicación de la Convención*", del CRIC respecto al análisis de la información y la identificación de estorbos y obstáculos para una aplicación efectiva, y del Comité de Ciencia y Tecnología (CCT) en la provisión de información y asesoramiento sobre aspectos científicos y tecnológicos relativos a la Convención.

c. *Evaluación de las sinergias que podrían establecerse entre el FIDA y el MM para mejorar la aportación del MM al proceso de movilización de recursos*

157. El fundamento jurídico de las relaciones entre el MM y el FIDA, así como varias incidencias recientes que han afectado en aspectos esenciales a su relación, han sido abordados en secciones anteriores de este informe, y concretamente en la sección II.A.1 y en la sección II.C. Estos aspectos tienen implicaciones de calado respecto a la establecimiento de sinergias entre el MM y el FIDA en el futuro, y **probablemente no coadyuvarán a una mayor eficacia del MM en la movilización de recursos**. Por ejemplo, ahora que ha cesado el compromiso del FIDA de aportar 10 millones de dólares en fondos de ayuda al MM, **"la financiación del FIDA será en el futuro una fuente de financiación impredecible para el MM"**, en opinión del Vicepresidente del FIDA (véase la sección II.C.4). En segundo lugar, **el FIDA contempla actualmente la adopción de medidas con objeto de renegociar el memorando de entendimiento del MM con la CP** para eximir expresamente al fondo de responsabilidad por las actuaciones del MM, a raíz de la decisión del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, actualmente recurrida ante la Corte Internacional de Justicia (véase la sección II.C.1.b)²⁵⁶. La consecuencia de ello será una **limitación de las obligaciones del FIDA con respecto al MM** en lo que se refiere a la prestación de espacio de oficinas (véase la sección II.C.2).

158. Por último, la reciente **designación del FMAM como mecanismo de financiación de la CLD altera también el carácter fundamental de las funciones del MM**, considerando que la razón de ser de la creación del MM fue la ausencia de un mecanismo financiero como el FMAM en la fecha en que se concertó la CLD. En consecuencia, es inevitable concluir que **las posibilidades de establecer sinergias entre el FIDA y el MM con objeto de mejorar la aportación del MM al proceso de movilización de recursos parecen exiguas**. Además, como se puede ver en el cuadro 15, el FIDA coincide unánimemente en que la fusión institucional con la Secretaría, y no una mejora del status quo, es el escenario más probable para mejorar la situación actual.

d. *Evaluación de las posibilidades de recaudación de fondos conjuntamente entre la secretaría y el MM, como solicitó la CP*

159. Varias decisiones de la CP 9 han introducido cambios específicamente orientados a la actuación colectiva y a la cohesión programática; en particular, la CP pidió a la secretaría y al MM que formularan una **estrategia común de recaudación de fondos** (Decisión 6/COP, párrafo 7). Sin embargo, según información obtenida tanto de la secretaría como del MM, incluida la versión más reciente del programa de trabajo conjunto hecha pública por la Mesa en noviembre de 2010 y en febrero de 2011, **no se ha avanzado en esa dirección**, ya que las consultas conjuntas parecen haber sido aplazadas hasta 2011. El MM y la secretaría comparten ya buen número de donantes bilaterales (véase el recuadro 8); así pues, esta idea parece factible y necesaria, pero es improbable que tenga éxito a menos que se clarifique el mandato del MM con respecto a la recaudación de fondos para la aplicación de la Convención en su conjunto, como se expone en las Secciones III.A.1.a, y II.B.3.a.

4. **Implicaciones financieras y jurídicas de la propuesta 1: Mejora del status quo**

160. Las implicaciones financieras directas de la mejora del status quo se circunscriben en gran medida al posible aumento de costos en viajes y comunicaciones necesario para mejorar las relaciones entre los órganos de la Secretaría. Sin embargo, un uso más eficaz de las sinergias, por ejemplo utilizando los mismos medios de comunicación, debería limitar la duplicación de tareas y, por consiguiente, un ahorro a medio plazo para la Convención. Si, como se prevé, no se consiguiera mejorar el status quo, todo gasto adicional efectuado inicialmente había sido en vano. Además, la multiplicidad de obligaciones de presentación de informes ante la CP/CRIC y el FIDA seguiría consumiendo un volumen considerable de recursos. Por ejemplo, la secretaría y el MM informaron haber desembolsado 25,5 millones de euros en el bienio 2010–2011 en concepto de actividades posiblemente repetitivas (considerando la dualidad del gasto en objetivos operacionales; véanse la sección II.B.3.e y la figura 5)²⁵⁷. Además, el MM informó de gastos por un importe estimado de 1,8 millones de dólares para el cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes a la CP y al CRIC sólo en 2010, incluidas las actividades relacionadas con el programa de trabajo conjunto y las actividades de comunicación conjuntas²⁵⁸. La posibilidad de ahorrar en esos aspectos a medio y corto plazo es real, especialmente si se introduce una reforma institucional, como se indica en las propuestas siguientes. Ello no afectaría a las implicaciones financieras del alojamiento en el FIDA, ni en particular a los gastos de apoyo a los programas o al cumplimiento de sus obligaciones de entregar fondos al MM. Además, si se consiguiera la actuación conjunta en actividades de divulgación y de recaudación de fondos, podría mejorar a largo plazo la situación política y financiera de la Convención.

161. Las principales implicaciones jurídicas que conlleva la continuación del status quo giran en torno al recurso interpuesto ante la CIJ (que tiene su origen en el cese impuesto a un miembro del personal del MM). Como se indica en el informe, el FIDA ha recurrido la decisión del Tribunal Administrativo de la OIT (basada en las disposiciones del memorando de entendimiento) cuando indica que "el Mecanismo Mundial ha de asimilarse a las diversas dependencias administrativas del Fondo a todos los efectos administrativos" y

que el "el efecto de esto es que las decisiones administrativas adoptadas por el Director Gerente en relación con el personal del Mecanismo Mundial son, de acuerdo con la ley, decisiones del Fondo". La incompatibilidad de las disposiciones del memorando de entendimiento con las de la Convención plantea cuestiones jurídicas en los aspectos siguientes: vías indirectas de presentación de informes y rendición de cuentas por conducto del Presidente del FIDA; consideración del personal del MM como personal del FIDA, incluido el Director Gerente, que es designado por el Presidente del FIDA; y administración de las cuentas del MM por el FIDA.

Las implicaciones financieras y jurídicas de la propuesta 1 (es decir, la mejora del status quo) están descritas sucintamente en las últimas hileras del cuadro 11 siguiente.

Cuadro 11

Propuesta 1 (status quo): Ventajas y desventajas, implicaciones financieras y jurídicas

	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Podría ayudar a restablecer un órgano consultivo para el MM (Comité de Facilitación), posiblemente en cooperación con el CRIC ▪ Podría mejorar la supervisión al conferir unos poderes más amplios al órgano consultivo para solicitar información, formular recomendaciones (y proyectos de decisión) en todas las vertientes de trabajo, asesorar al MM, particularmente con respecto a la utilización de sus tres cuentas, e informar directamente a la CP ▪ Restablecería la comunicación directa con el Presidente del FIDA (a los efectos de la revisión del memorando de entendimiento, y no de la gobernanza), mejoraría la transparencia (no sugerido por el FIDA) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No facilitaría/garantizaría la supervisión por la CP del presupuesto o de las cuentas del MM ni de los fondos obtenidos, de la contratación de personal o de las actividades (el FIDA sigue supervisando y administrando el presupuesto y el personal del MM) ▪ El Presidente del FIDA (y no la CP) aprobaría el programa de trabajo y presupuesto del MM ▪ No asignaría papel alguno a la CP en el nombramiento del jefe de un órgano subsidiario clave de la Convención (el Director Gerente del MM, nombrado por el Presidente del FIDA a propuesta del administrador del PNUD) ▪ La vigilancia/gestión periódica de los órganos de la Convención excedería probablemente de la capacidad de la CP o del CRIC/Comité de Facilitación, o de otros órganos asesores ▪ Es improbable que tenga éxito si no se mejora la observancia de las actividades directivas y la supervisión mediante un mecanismo institucional, y estableciendo un cauce único para la presentación de informes y la rendición de cuentas

	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Presentación de informes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La consolidación y optimización (cuantificación de costos) del programa de trabajo y presupuesto mediante métodos normalizados de GBR y PBR podrían obligar a todos los órganos a mantener coordinación en las primeras fases del proceso de presentación de informes ▪ Mejora de la transparencia, ya que serían obligatorios los informes íntegros y las auditorías respecto de todas las cuentas con carácter periódico (detallando los ingresos presupuestarios y las asignaciones/gastos respecto del bienio anterior y del actual); publicación de los datos ▪ Mejora de la comunicación, ya que el MM estaría obligado a informar de su presupuesto al CRIC/órgano asesor y a la secretaría por conducto del Jefe de Administración ▪ Podrían mejorarse las funciones facilitadoras del Equipo de Tareas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentación de informes a la CP por vía indirecta y mediante un mecanismo complejo: el Director Gerente del MM informa a la CP en nombre del Presidente del FIDA (en virtud del actual memorando de entendimiento, Decisión 10/COP.3) ▪ En el desempeño de sus responsabilidades, el DG/MM informa directamente al Presidente del FIDA ▪ Multiplicidad de obligaciones de presentación de informes: el MM debe informar a la CP y al CRIC, además de al Presidente del FIDA, a la Junta Ejecutiva y al Consejo de Gobernadores, anualmente ▪ La comparación entre la presentación de informes del MM a la CP y al FIDA (y para las auditorías) es complicada, ya que los informes anuales al FIDA o las auditorías están expresados en dólares de los Estados Unidos, y los informes bianuales a la CP o al CRIC están expresados en euros

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
<p>Rendición de cuentas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Podría ayudar a especificar las funciones y el mandato del MM respecto a la recaudación de fondos, con lo que ayudaría a clarificar el desempeño de esa tarea por el MM y su rendición de cuentas ante las Partes ▪ Podría disuadir al MM y a la secretaría de delimitar arbitrariamente las áreas de trabajo común en términos de divisorias geográficas ▪ La imagen de la Convención podría mejorar si se obligara al MM y a la secretaría a trabajar conjuntamente en actividades de promoción/divulgación y representación ▪ Podría facilitarse la cooperación y la adopción conjunta de decisiones si se formalizara el Equipo de Tareas sobre el programa de trabajo conjunto ▪ Podría mejorar la delimitación de responsabilidades si el programa de trabajo conjunto coordinara todas las áreas de trabajo comunes y superpuestas y se centrara en los resultados (y no sólo en la presentación de informes) ▪ Acceso programático al FIDA, dado que el MM está ubicado en el Departamento de Administración de Programas del FIDA y mantiene vínculos con la Dependencia de Medio Ambiente Mundial y Cambio Climático del FIDA ▪ Movilización de fondos, integración de la gestión sostenible de la tierra en la cartera del FIDA y de otras instituciones financieras, como el Banco Mundial 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La rendición de cuentas del MM ante la CP es dudosa (contratación de personal sin supervisión de la CP, falta de información a la CP sobre los casos elevados a la CIJ y al TAOIT) ▪ Sucesivas resoluciones de la CP pidiendo al MM y a la secretaría que mantuvieran consultas, cooperaran y colaboraran entre sí no han mejorado apreciablemente las relaciones ▪ La cooperación entre el MM y la secretaría sigue estando basada en el programa de trabajo conjunto y en la aplicación conjunta de las decisiones de la CP, que no ha dado resultado en la resolución de los problemas abordados ▪ Vía indirecta de rendición de cuentas ante la CP, por conducto del Presidente del FIDA (establecido en virtud del actual memorando de entendimiento, Decisión 10/COP.3) ▪ Inexistencia de un órgano del FIDA que supervise y oriente las actividades del MM (el Comité de Facilitación no está actualmente en funcionamiento) ▪ El MM se considera a sí mismo independiente de la Secretaría, e independiente de la supervisión de la CP mediante unos cauces indirectos para la presentación de informes por conducto del Presidente del FIDA, que ha negado toda facultad supervisora o de gestión del MM ▪ Delimitación de responsabilidades entre el MM y la secretaría en términos geográficos, sin autorización para ello ▪ Falta de cohesión institucional, de cooperación, coordinación y colaboración entre el MM y la secretaría con respecto al desarrollo y aplicación de la Convención (planes de acción nacional frente a estrategia de financiación integrada, PRAIS frente a FIELD, etc.) ▪ Confusión/complejidad permanentes con respecto a los mandatos y responsabilidades del MM y de la secretaría (movilización de recursos frente a recaudación de fondos, fortalecimiento de la capacidad, marco de políticas, cooperación regional, promoción, etc.) ▪ Vaguedad con respecto al papel del MM en la movilización de recursos para la recaudación de fondos (que se traduce en un desacuerdo con respecto a las funciones respecto del FMAM, el FIDA, la Secretaría, la obtención común de fondos, etc.) ▪ El MM moviliza recursos no para la Convención en su conjunto, sino para sus propios productos (estrategia de financiación integrada) ▪ Falta de comunicación, transparencia e intercambio de información a todos los niveles ▪ Idea generalizada de que los órganos de la Convención son disfuncionales y no actúan conjuntamente²⁵⁹, lo cual repercute en el compromiso de las Partes (representación en las reuniones de la Convención) y en el acceso a los recursos financieros para la aplicación de la Convención en su conjunto

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
<p>Mecanismos institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conveniencia logística, ya que el MM permanece en Roma, alojado por el FIDA (en virtud del memorando de entendimiento, Decisión 10/COP.3) ▪ Se asegura que el talante emprendedor del FIDA facilita las oportunidades de especializarse en la movilización de recursos (sin embargo, el Vicepresidente y otras autoridades del FIDA opinaban (según una entrevista mantenida con ellos) que ese aspecto no constituye ya una ventaja importante para el MM) ▪ El MM tiene pleno acceso a la "infraestructura administrativa existente para las oficinas del Fondo, comprendidos el pertinente espacio de oficinas y los servicios de gestión de personal, finanzas, comunicaciones e información" ▪ Como organización, el MM está ubicado en el Departamento de Administración de Programas del FIDA, y mantiene vínculos con la cartera de proyectos del FIDA sobre las tierras secas y con la Dependencia de Medio Ambiente Mundial y Cambio Climático 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perpetuación de la incoherencia institucional entre los órganos de la Convención, alienación del MM ▪ No se adopta el planteamiento de "Unidos en la acción" (por ejemplo, la movilización de recursos por el MM no está destinada a la aplicación de la Convención en su conjunto), sino pensando en sus propios productos ▪ El MM y su personal se atienen al Reglamento Financiero, normas y procedimientos del FIDA (no concuerda o se contradice con varios documentos básicos de la Convención, entre ellos el propio texto de la Convención, el Reglamento Financiero de la CLD o el Reglamento Interno de la CP y los mandatos tanto de la CP como del MM) ▪ El FIDA está autorizado por la CP a tratar al personal del MM como personal del FIDA (aunque recibe sus sueldos de la CP con cargo al presupuesto básico), lo cual suscita en la CP problemas de rendición de cuentas, presentación de informes y gobernanza ▪ Idealmente, el MM debería estar asesorado y supervisado por el Departamento de Finanzas y Administración, en consonancia con el mandato del MM y con las funciones administrativas del FIDA

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
<p>Implicaciones financieras</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El FIDA aporta en especie al MM un total estimado de 350.000 euros anuales (en concepto de espacio de oficinas, equipo, servicios administrativos e instalaciones, menos el 8% del presupuesto básico del MM) ▪ El FIDA entrega al MM fondos con una antelación de hasta un año (ello no ha sido necesario en los últimos ejercicios, y está siendo revisado por el FIDA) ▪ El FIDA y PWC ejercen la gestión financiera, el control y la auditoría de las tres cuentas del MM por unos honorarios anuales de 13 a 15.500 euros (las cuentas de la secretaría son gestionadas por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG)) ▪ El FIDA gestiona la administración del personal del MM (actualmente en proceso de estudio por el FIDA; el FIDA niega ejercer control alguno o tener responsabilidad alguna respecto al personal del MM; véanse las causas judiciales) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los fondos/cuentas del MM son administrados y auditados por el FIDA, pero desembolsados y gestionados por el MM (el MM cubre los gastos de auditoría anual de sus tres cuentas, por un importe de 14.000 euros anuales en promedio) ▪ De la financiación básica total proporcionada por el CP al MM, un 8% en concepto de gastos de apoyo a los programas está destinado al FIDA para cubrir gastos operacionales (cifra estimada en 200.000 dólares anuales; la secretaría recibe un 5% (125.000 dólares); ▪ La secretaría recibe un 5% del presupuesto básico del MM, con la oposición del MM, ya que los servicios prestados en contrapartida son limitados (la secretaría no desembolsa actualmente ninguna cantidad en concepto de instalaciones, que están cubiertas por el Acuerdo de Sede con Alemania) ▪ El FIDA ha cumplido sus obligaciones de entregar subsidios al MM, y los fondos del FIDA constituirán una fuente de financiación impredecible para el MM en el futuro (según el Vicepresidente del FIDA) ▪ Malgasto de recursos e ineficacia en actividades duplicadas con la Secretaría,²⁶⁰ y por la multiplicidad de obligaciones de presentación de informes a la CP/CRIC y al FIDA (hasta 25.500.000 euros destinados a actividades posiblemente repetitivas, debido a la dualidad del gasto en objetivos operacionales) ▪ El MM informó de gastos por un importe estimado de 1,8 millones de dólares para el cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes a la CP y al CRIC sólo en 2010, en particular para actividades relacionadas con el programa de trabajo conjunto y actividades conjuntas de comunicación²⁶¹ ▪ Mayor volumen de gasto en concepto de viajes y, posiblemente, de comunicación para mejorar las relaciones entre los órganos de la Secretaría

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
<p>Implicaciones jurídicas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ No obliga a modificar el memorando de entendimiento (aunque ello sería muy aconsejable, y tal es el deseo del FIDA) ▪ No obliga a modificar la Convención 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ambigüedad jurídica: el FIDA tiene como cometido "adoptar con la entidad que haya identificado como organización huésped del Mecanismo Mundial, las disposiciones apropiadas para el funcionamiento administrativo de dicho Mecanismo", aunque en el memorando de entendimiento se hace referencia al MM como una "parte orgánica de la estructura del Fondo directamente subordinada al Presidente del Fondo", con lo que da a entender que se trata de funciones de acogida ▪ Está en cuestión la responsabilidad del FIDA con respecto a las actuaciones del MM (según el Tribunal Administrativo de la OIT, el personal del MM lo es también del FIDA, y el FIDA es responsable de las actuaciones del Director Gerente del MM; el recurso actualmente interpuesto ante la Corte Internacional de Justicia podría desembocar en un examen de la condición jurídica del personal del MM en relación con el FIDA) ▪ El personal del MM es nombrado por el FIDA y está sujeto a sus reglamentos y procedimientos, por lo que tiene acceso al Tribunal Administrativo de la OIT, mientras que el personal de las Naciones Unidas tiene acceso al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas ▪ El MM debe respetar el Reglamento Financiero, las normas y los procedimientos del FIDA respecto de sus tres cuentas, administradas y gestionadas por el Fondo, respecto de las auditorías externas realizadas por PWC (no concuerda con la situación en que se encuentran los demás órganos subsidiarios; las cuentas de la secretaría son gestionadas por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG)) ▪ Los mecanismos institucionales actuales del MM no se ajustan al Reglamento o al Reglamento Financiero de la CLD (los presupuestos del MM no son auditados conforme a las normas de las Naciones Unidas), lo cual da lugar a incoherencias jurídicas entre los órganos de la Convención

B. Segunda propuesta: Introducción de un mecanismo administrativo/institucional para facilitar una efectiva aplicación de la Convención (Equipo Directivo Superior)

RESUMEN

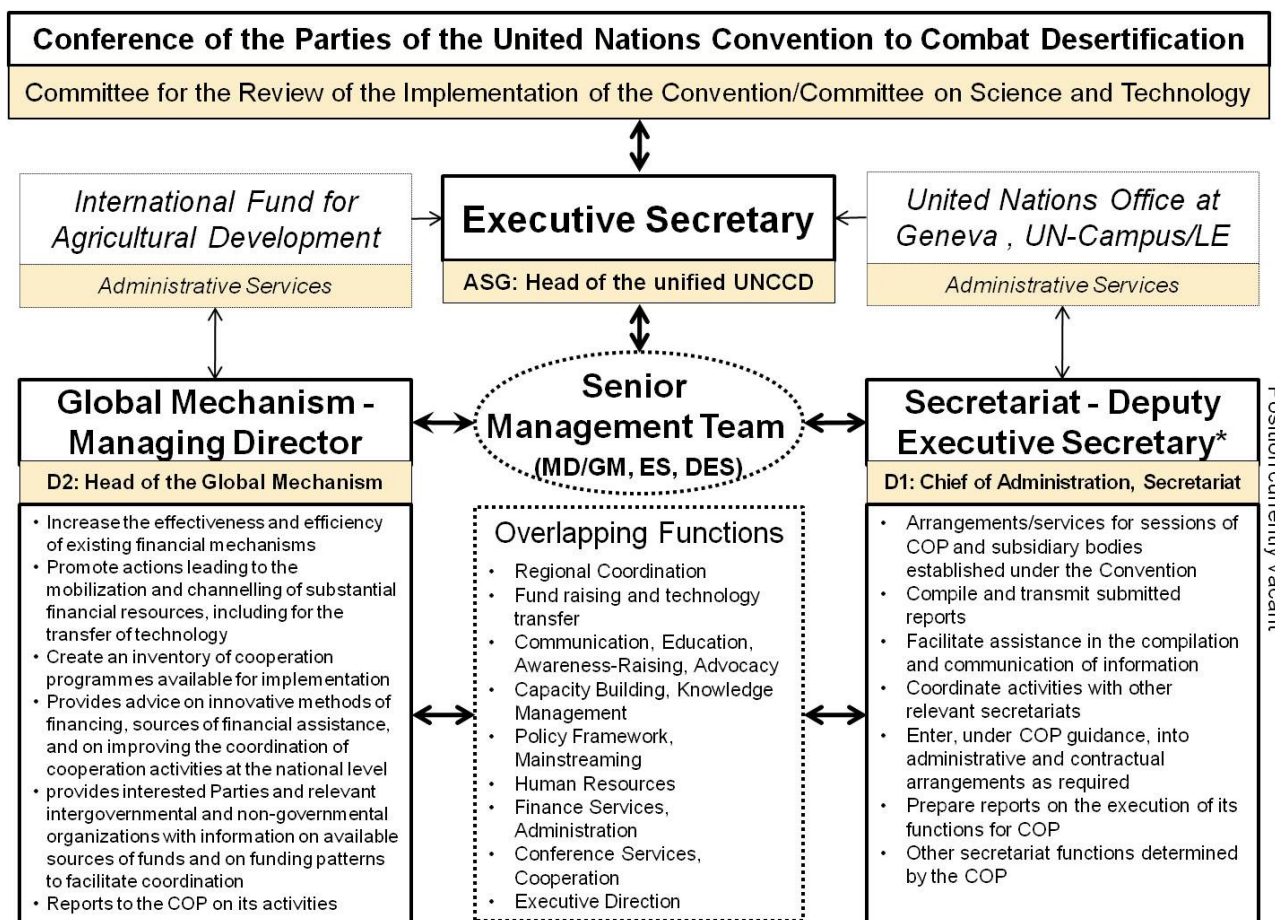
La **segunda propuesta** introduce un mecanismo administrativo/institucional esencial, de conformidad con el artículo 27 de la Convención, para resolver los problemas de la aplicación mediante una mejora de la gestión de los órganos de la Convención para abordar las cuestiones de gobernanza, liderazgo, presentación de informes y rendición de cuentas del MM. Específicamente, ello conlleva la creación de un **Equipo Directivo Superior** integrado por el Secretario Ejecutivo (jefe), el Director Gerente del MM y el Jefe de Administración de la secretaría (posiblemente, el Secretario Ejecutivo Adjunto) con objeto de adoptar colectivamente decisiones sobre aspectos de políticas básicas relativos a la aplicación de la Convención, incluidos los aspectos de desarrollo y ejecución de los programas, presupuesto y movilización de recursos, y administración. **Ese mecanismo institucional daría lugar también a la revisión o renegociación del memorando de entendimiento** entre la CP y el FIDA, a fin de reflejar la nueva relación eliminando las vías indirectas de rendición de cuentas y presentación de informes del MM por conducto del Presidente del FIDA. Sin embargo, la propuesta no llega hasta el punto de abordar todos los problemas e incoherencias suscitados por el actual memorando de entendimiento, que son objeto de las propuestas 3 y 4.²⁶²

Se insta a la Mesa a considerar esta propuesta como una primera medida de utilidad para afrontar los problemas de gobernanza, rendición de cuentas, presentación de informes y efectividad que inhiben una efectiva aplicación de la Convención.

162. La **segunda propuesta** representa un paso intermedio entre el status quo y la "fusión" institucional, introducidas como escenarios 1 y 2 por la DCI en su informe de 2009. Contempla un mecanismo administrativo o institucional circunscrito a la esfera directiva.²⁶³ Conviene señalar también que la estructura institucional descrita en esta propuesta está plenamente respaldada por el autor del informe de 2009 de la DCI, quien en una entrevista confirmó que tal era efectivamente el resultado al que tendería el segundo escenario elaborado en su informe de evaluación de 2009. Esta propuesta está basada en la primera, aunque es también un intento de cumplir los requisitos señalados en el segundo escenario de la DCI y en las disposiciones de la Convención (artículo 27), que obligan a la CP a adoptar "*procedimientos y mecanismos institucionales*" para la resolución de las cuestiones relativas a la aplicación de la Convención. Para ello, se plantea una clarificación de los mandatos y una delimitación clara de las competencias a nivel de actividades ordinarias, con objeto de evitar la duplicación de tareas; se introduce una única jefatura para los órganos subsidiarios de la Convención, con objeto de que la Convención ocupe una posición más conveniente en el ámbito internacional; se introduce un marco explícito de cooperación y coordinación y se sientan las bases institucionales de un programa de trabajo unificado basado en la GBR; se facilita una estrategia de recaudación de fondos para la Convención; y, mediante una revisión del memorando de entendimiento, se explicitan los cauces para la presentación de informes y la rendición de cuentas.

163. La figura siguiente (organigrama) representa el mecanismo institucional que aquí se propone mediante la introducción de un equipo directivo superior en relación con los órganos de la Convención. Se señalan también los respectivos mandatos de la secretaría y del MM, conforme han sido definidos en la Convención, y las áreas de trabajo superpuestas como consecuencia de diversas decisiones de la CP.

Figura 6
Organigrama de la segunda propuesta: Introducción de un Equipo Directivo Superior



1. Introducción de un Equipo Directivo Superior (segunda propuesta)

164. Sucesivas evaluaciones han evidenciado la necesidad de reforzar la arquitectura institucional de la Convención. Ello implica, en particular, la descripción pormenorizada de unas directrices claras respecto a la aplicación de la Convención en su conjunto mediante un sistema de adopción colectiva de decisiones en el que participen tanto la secretaría como el MM, junto con un sistema que monitorice y cuantifique de manera efectiva los progresos y el desempeño durante su puesta en práctica. Un sistema de esas características evitaría la duplicación y superposición de actividades en el marco de la Convención, promovería las complementariedades y las sinergias, mejoraría la coordinación, y esclarecería los cauces de rendición de cuentas y presentación de informes, coadyuvando de ese modo a la estabilidad financiera para la aplicación de la Convención en su conjunto.

165. El mecanismo administrativo e institucional propuesto en este escenario, consistente en la introducción de un Equipo Directivo Superior, implicaría que la CP adoptase una decisión en virtud de la cual:

- **Crearía un mecanismo sistémico e institucional a nivel directivo**, de conformidad con el artículo 27 de la Convención, a fin de que la secretaría y el MM adoptaran decisiones colectivas sobre los temas anteriormente indicados, bajo la orientación y dirección de la CP, y mediante la **creación de**

un Equipo Directivo Superior, facultando a éste para adoptar decisiones colectivas y cohesivas conforme a la política Unidos en la acción.

- **Encomendaría al Secretario Ejecutivo que, actuando bajo la autoridad de la CP, informara directamente** de todos los asuntos relativos a la aplicación de la Convención en su conjunto, descargando con ello al Presidente del FIDA de esa responsabilidad (conllevaría una enmienda del memorando de entendimiento)
- **Se reforzarían los cauces directos para la rendición de cuentas del MM a la CP** en todas las vertientes abarcadas por su mandato; por ejemplo, mediante la Decisión 6/COP.9, párrafo 8, que pide una representación directa del MM en todas las CP
- **Se clarificarían las respectivas funciones dimanantes del mandato de la secretaría y del MM**, particularmente en las vertientes de movilización de recursos, funciones normativas, fortalecimiento de la capacidad y apoyo tecnológico, y comunicación/sensibilización
- Se permitiría a cada órgano actuar con plena independencia en su respectiva área de competencia, con arreglo a su mandato y en el marco de sus decisiones colectivas
- Se adoptarían medidas para monitorizar el cumplimiento de esta decisión mediante la CP o el CRIC

a. Introducción de una vía de gestión institucional claramente definida

166. El Equipo Directivo Superior se encargaría de adoptar decisiones colectivas sobre políticas en el marco de las cuales los distintos órganos de la Convención realizarían actividades encaminadas al desarrollo y aplicación del programa de trabajo de la Convención en su conjunto, bajo la orientación y dirección de la CP. Su actividad se centraría en elaborar propuestas de políticas para presentarlas a la CP con miras a la aplicación colectiva de la Convención en su conjunto (programas de trabajo regionales, estrategia de recaudación de fondos, estrategia de comunicación, etc.), preparar el programa de trabajo de la Convención en su conjunto (plan de trabajo cuatrienal); y preparar el presupuesto de la Convención en su conjunto (programa de trabajo bienal con determinación de costos).

167. Como se indica en este informe, en el ámbito de la gestión interna el Equipo Directivo Superior adoptaría decisiones colectivas acerca de las funciones superpuestas, en particular: movilización de recursos, con el fin de que los contactos con donantes e instituciones financieras se atengan a la política "Unidos en la acción"; una estrategia de comunicación conjunta, que confiera libertad de comunicación a cada órgano de la Convención dentro de un marco acordado; despliegue de recursos humanos para mejorar la efectividad y la eficacia de la Convención en su conjunto y la administración financiera de los recursos de la Convención. Además, la secretaría y el MM podrían rendir informe a la CP por conducto del Secretario Ejecutivo, e instituir un proceso de presentación de informes consolidados sobre los documentos más importantes de la Convención (por ejemplo, informes conjuntos sobre el plan de trabajo cuatrienal, plan de trabajo bienal con cuantificación de costos, un único presupuesto consolidado, o informes conjuntos sobre el desempeño). El CRIC seguiría revisando y asesorando acerca de los informes así consolidados que le presentara el Secretario Ejecutivo antes de someterlos a la CP, y el CCT seguiría consultando con el nuevo Secretario Ejecutivo, con la secretaría y con el MM sobre cuestiones pertinentes a su mandato.

b. *Adopción de decisiones conjuntas, y división de funciones y responsabilidades*

168. El Equipo Directivo Superior adoptaría decisiones colectivas orientadas a una supervisión y gestión efectivas de la labor del MM y de la Secretaría, con miras a la aplicación de la Convención en su conjunto. La CP podría también encomendar al Equipo Directivo Superior que adoptara decisiones sobre cuestiones de políticas básicas en materia de aplicación, administración de recursos humanos o presupuestos, y en particular decisiones estratégicas sobre la movilización y asignación de recursos, sujetas al examen del CRIC y a la subsiguiente aprobación de la CP. El Equipo Directivo Superior debería también esforzarse por clarificar, desde el punto de vista de las actividades ordinarias, las funciones y responsabilidades respectivas del MM y de la secretaría establecidas mediante decisiones compartidas de la CP, con especial atención a las áreas de trabajo superpuestas, como se propone en el recuadro central del organigrama de la figura 6. Sin embargo, **el MM y la secretaría seguirían teniendo autoridad para actuar dentro de los límites de sus respectivos mandatos conforme establece la Convención**, en el marco de las decisiones de políticas colectivas adoptadas por el Equipo Directivo Superior. Ambos seguirían siendo directamente responsables ante la CP, en cumplimiento de sus mandatos respectivos. Por ejemplo, en materia de movilización de recursos el MM seguiría informando a la CP por conducto del Secretario Ejecutivo, de conformidad con el artículo 21 de la Convención y con la Decisión 6/COP.9. Los instrumentos principales para la consecución de ese objetivo son la gestión basada en resultados y la presupuestación basadas en resultados (GBR/PBR), un plan estratégico general que conjugue el mandato de movilización de recursos del MM con la definición de políticas, y unos servicios normativos y consultivos prestados por la Secretaría, así como un único presupuesto por programas y presupuesto administrativo que abarquen tanto los recursos del presupuesto básico como los extrapresupuestarios.

c. *Cauce único para la rendición de cuentas y la presentación de informes ante la CP*

169. De adoptarse esta disposición, la secretaría y el MM podrían informar a la CP por conducto del Secretario Ejecutivo, con objeto de instituir un proceso consolidado de presentación de informes sobre los principales documentos de la Convención (por ejemplo, un plan de trabajo cuatrienal, un plan de trabajo bienal con determinación de costos, un presupuesto consolidado, e informes conjuntos sobre el desempeño). El Secretario Ejecutivo podría presentar también informes compareciendo personalmente en cada período de sesiones de la CP, además del Director Gerente del MM, que informaría sobre el programa de trabajo y presupuesto de la Convención en su conjunto, con arreglo a una metodología de GBR y PBR. Sin embargo, como se señala en la sección anterior, el MM seguiría siendo directamente responsable ante la CP e informaría directamente de todas las áreas de actividad incluidas en su mandato básico, aunque los informes serían transmitidos por conducto del Secretario Ejecutivo.

170. Si hubiera desacuerdo sobre aspectos relativos a áreas de trabajo compartidas, el Secretario Ejecutivo adoptaría decisiones a nivel directivo, como última instancia, sobre la coordinación de las actividades del MM y de la Secretaría, y representaría a la Convención en caso necesario²⁶⁴. El CRIC seguiría examinando tales informes consolidados, que le presentaría el Secretario Ejecutivo, y prestando asesoramiento al respecto, antes de someterlos a la CP. El CCT seguiría consultando con el Secretario Ejecutivo, con la secretaría y con el MM sobre cuestiones pertinentes a su mandato. Se podría resolver también la carencia de funciones de asesoramiento de la secretaría al MM, que ejercía formalmente como miembro del Grupo de asesoramiento técnico del MM antes de que éste fuera disuelto en 2006 (véase la sección II.A.1.d). Que fue efectivamente disuelto en 2006 tras una decisión del FIDA que permitía al MM desembolsar por sí propio recursos de la tercera cuenta (CREFC).²⁶⁵

171. A fin de potenciar el establecimiento de un Equipo Directivo Superior por la CP, se efectuarían las consiguientes revisiones al actual memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA con objeto de establecer un cauce único para la rendición de cuentas y la presentación de informes. Con ello, se descargaría al Presidente del FIDA de sus funciones de presentación de informes en nombre del MM ante la CP, con lo que esa responsabilidad pasaría directamente al Director Gerente del MM y al Secretario Ejecutivo.

2. Ventajas y desventajas comparativas de un cauce único para la rendición de cuentas y presentación de informes ante la CP mediante la introducción de un Equipo Directivo Superior

172. En el cuadro 12 se indican las ventajas de esta propuesta, y en particular la introducción de un cauce único para la rendición de cuentas y la presentación de informes. Al considerar esta propuesta convendría tener en cuenta los importantes aspectos siguientes.

173. Las preocupaciones mundiales en materia de desertificación han experimentado un cambio considerable desde la negociación de la CLD en los años 90, y actualmente se considera que forman parte integrante de las preocupaciones sobre el medio ambiente mundial, con estrechos vínculos con el cambio climático, la biodiversidad, la seguridad alimentaria, el desplazamiento de refugiados y la paz y la seguridad. Las estructuras institucionales establecidas por la CP desde un comienzo han resultado inadecuadas para responder a los más complejos problemas que afronta en la actualidad.

174. **La introducción de un cauce único para la rendición de cuentas y la presentación de informes de todos los órganos de la Convención mediante un Equipo Directivo Superior, como sugiere la segunda propuesta, concuerda con las normas establecidas para las Naciones Unidas y sus distintos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, y con la política "Unidos en la acción", así como con las recomendaciones de la Evaluación de 2009 de la DCI.** Conviene señalar también que, en todos los demás acuerdos medioambientales multilaterales, es el Secretario Ejecutivo quien actúa en nombre de la Convención y quien presenta "informes del Secretario Ejecutivo" a la CP.

175. **La introducción de una vía directa para la presentación de informes y la eliminación de las funciones del FIDA podrían mejorar la opinión de las Partes acerca de la capacidad del MM y de la secretaría para rendir cuentas ante la CP.** Como se recordará, al contrario que en las demás normas directivas establecidas entre acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, la Decisión 25/COP.1 de la CLD de 1997 sobre los mecanismos de colaboración institucionales en apoyo del Mecanismo Mundial estipula que el MM presentará informes a la CP, por conducto del director de la organización que lo acoga. Las razones de esta medida excepcional tienen su origen en las circunstancias que concurrían cuando se negoció la Convención. El resultado neto de esas disposiciones, como se explica detalladamente en el informe, fue dar vía libre al MM para seguir su propio camino y desencadenar la actual crisis de dualidad estructural.

176. **La propuesta ayudaría también a resolver las incoherencias expuestas por el FIDA con respecto a las actuales disposiciones de alojamiento del MM.** Adoptando esta propuesta podrían abordarse las cuestiones planteadas por el FIDA, especialmente si el CP revisara su decisión COP25/1 y el correspondiente de memorando de entendimiento (Decisión 10/COP.3), y adoptara decisiones en favor de la política Unidos en la acción, de una actuación integrada y cohesiva entre los órganos de la Convención, y de un cauce único para la rendición de cuentas y la presentación de informes ante la CP mediante el establecimiento de un Equipo Directivo Superior. Por razones sobradamente explicadas en el informe, como el recurso interpuesto ante la CIJ, el cese del apoyo financiero por importe

de 10 millones de dólares y la obligación para el MM de licitar si desea obtener fondos del FIDA, las relaciones entre el FIDA y el MM no son ya lo que eran en 1999.

177. **La propuesta introduce una reforma basada en un mecanismo sistémico suficiente para abordar la disonancia institucional entre la secretaría y el MM.** Las decisiones de la CP 9 han tratado de invertir esa tendencia al alejamiento del MM respecto de la Convención, hasta el momento sin resultado. Sin embargo, después de diez años de evaluaciones sucesivas que no se han traducido en una reforma institucional apreciable, el éxito de tales medidas no es probablemente sostenible. La disonancia institucional entre la secretaría y el MM ha quedado evidenciada en sucesivas evaluaciones, y sigue afectando de manera fundamental a la aplicación efectiva de la Convención y a su imagen internacional. Por ello, no parece que sea ya viable soslayar la necesaria reforma institucional adoptando medidas parciales y ad hoc, basadas exclusivamente en la buena voluntad y el criterio de los miembros de la cúpula directiva.

178. **La introducción de un Equipo Directivo Superior podría coadyuvar a interrumpir el ciclo continuo de evaluaciones sin un fin definido,** que ha permitido que esta situación se perpetúe con todas sus consecuencias. Tras el informe de 2009 de la DCI - el sexto de una serie de evaluaciones a lo largo de un decenio-, es manifiestamente evidente que ha llegado el momento de institucionalizar una arquitectura sistémica en el marco de la Convención para introducir los cambios de funcionamiento necesarios con el fin de conseguir unas funciones adecuadas de gobernanza, rendición de cuentas y presentación de informes entre la secretaría y el MM, integrándolas con los cometidos del CCT y del CRIC.

3. Implicaciones jurídicas y financieras de la segunda propuesta: establecimiento de un Equipo Directivo Superior

179. La evidencia obtenida indica que la naturaleza bifronte de la estructura orgánica de la Convención parece ser la causa principal de muchos de los problemas actuales en materia de gobernanza, rendición de cuentas y presentación de informes del MM y de la Secretaría. La rectificación de esa anomalía es la finalidad principal de la arquitectura institucional sugerida en el presente informe, así como en el informe de 1999 de la DCI.

180. A finales de los años 90, las circunstancias que indujeron a concertar un memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA dieron como resultado un acuerdo esencialmente defectuoso, a juzgar por sus numerosas incoherencias y contradicciones, como confirmó el Asesor jurídico del FIDA (véase la sección II.C.1 y la propuesta siguiente), y no refleja la realidad actual de las relaciones entre el FIDA y el MM. Este asunto ha sido ampliamente abordado en la sección II.B.1.c). Por las razones anteriormente indicadas, sería conveniente que la CP revisara las disposiciones sobre el alojamiento del MM y adoptara las decisiones apropiadas con respecto a los cauces de rendición de cuentas y presentación de informes del MM atendiendo a la situación actual, y en particular al nuevo cometido del FMAM como mecanismo financiero principal de la CLD.

181. La nueva estructura orgánica no implicaría la creación de puestos de trabajo; simplemente, reorganizaría los puestos existentes mediante una reformulación de los contratos. Aunque sería posible mantener los mismos puestos en la nueva estructura propuesta, es probable que el puesto de "jefe de la secretaría" tuviera que ser reclasificado, si la CP lo considerase apropiado, como D2, como lo es ya el Director Gerente del MM. En tal caso, sería necesario obtener fondos adicionales del presupuesto básico para cubrir la diferencia entre los honorarios correspondientes a las categorías D2 y D1, por una cuantía estimada de entre 8.000 y 10.000 dólares anuales. Alternativamente, ambos puestos podrían ser igualados como puestos D1, con lo que se obtendría un ahorro de la misma cuantía.

182. En el cuadro 12 se exponen las ventajas y desventajas de la segunda propuesta, consistente en la introducción de un Equipo Directivo Superior, junto con las consecuencias

jurídicas y financieras que su aplicación conllevaría. Para poner fin a la actual arquitectura institucional bifronte de la Convención es esencial revisar el memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA, con objeto de retornar a los orígenes jurídicos y a la letra y el espíritu de la Convención, como se describe en detalle en el cuadro siguiente. Las implicaciones financieras son, en términos generales, las mismas que las descritas en la propuesta 1, en la sección III.A.4.

Cuadro 12

Segunda propuesta (Equipo Directivo Superior): Ventajas y desventajas, implicaciones financieras y jurídicas

	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Traslada la responsabilidad de la cooperación y coordinación efectivas a la cúpula directiva ▪ Podría descargar a la CP o al CRIC de la necesidad de supervisar funciones de coordinación a un nivel inferior entre los órganos subsidiarios, que quedarían encomendadas al Equipo Directivo Superior ▪ Facilitaría la aplicación institucional mínima de una única política de la Convención, gracias a la coherencia institucional (Equipo Directivo Superior) ▪ Cumple parcialmente las obligaciones estipuladas en el artículo 27 de la Convención ▪ Clarifica las líneas de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se limita a potenciar la iniciativa de la esfera directiva de conseguir una cooperación más sistemática entre ambos órganos ▪ No facilitaría/garantizaría la supervisión por la CP o la plena transparencia del presupuesto o de la contabilidad del MM ni de los fondos obtenidos, de la contratación del personal o de las actividades realizadas (el FIDA seguiría supervisando y gestionando los presupuestos y el personal del MM) ▪ El Presidente del FIDA (y no la CP) seguirían siendo responsables de aprobar el programa de trabajo y presupuesto del MM, y de informar a la CP (conforme al memorando de entendimiento) ▪ La CP no intervendría en el nombramiento del jefe de un órgano subsidiario clave de la Convención (el Director Gerente del MM, designado por el Presidente del FIDA a propuesta del administrador del PNUD) ▪ Podría no dar resultado si no se revisa el memorando de entendimiento con el fin de introducir una única vía de presentación de informes y rendición de cuentas y de afrontar las cuestiones precedentes

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
<p>Presentación de informes</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplificación de los cauces de presentación de informes, y preparación de planes de trabajo y presupuesto integrados y cohesivos bajo la dirección del Equipo Directivo Superior ▪ Clarificaría los cauces para la presentación de informes, manteniendo los cometidos respectivos del MM y de la secretaría (siempre y cuando el memorando de entendimiento fuera enmendado en consonancia) ▪ Eximiría al MM de la responsabilidad de informar por conducto del Presidente del FIDA (siempre y cuando se enmendara en consonancia el memorando de entendimiento) ▪ El MM, por conducto del Secretario Ejecutivo (y del Equipo Directivo Superior) informaría a la CP y al CRIC sin duplicidades. Implica la necesidad de que ambos órganos cooperen de manera coherente, y no sólo en los preparativos para el cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes. Mejoraría la comparabilidad y la transparencia, gracias a la normalización de la función de presentación de informes del MM y de la secretaría a la CP (y de los procedimientos administrativos) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presupone, aunque no garantiza, que ambos órganos cooperarán de manera coherente, y no sólo en los preparativos para el cumplimiento de la obligación de presentar informes ▪ No eliminaría la multiplicidad de obligaciones del MM de presentar informe a la Junta Ejecutiva del FIDA y al Consejo de Gobernadores todos los años (a menos que se revisara el memorando de entendimiento) ▪ El Director Gerente del MM seguiría estando obligado a presentar informes por conducto del Presidente del FIDA (cauce indirecto de presentación de informes, con arreglo al memorando de entendimiento) ▪ Es difícil comparar las actividades de presentación de informes del MM a la CP con las correspondientes al FIDA (y a los auditores), debido a que los informes presentados al FIDA o a las auditorías están expresados en dólares de los Estados Unidos, mientras que los informes bianuales a la CP y al CRIC están expresados en euros ▪ Facilita la normalización de las funciones de presentación de informes entre el MM y la secretaría (en euros o en dólares, con periodicidad bianual, anual, etc.), de conformidad con las decisiones de la CP 9

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
<p>Rendición de cuentas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los cauces directos de rendición de cuentas del MM (como parte integrante del Equipo Directivo Superior) a la CP responsabilizarían de la rendición de cuentas ante la CP al Director Gerente y al Jefe de Administración de la Secretaría, y al Secretario Ejecutivo en última instancia ▪ Caudes directos para la rendición de cuentas del MM (como parte integrante del Equipo Directivo Superior) a la CP (exime al MM de la obligación de presentar informes/rendir cuentas por conducto del FIDA y responsabiliza de ello al Director Gerente y al jefe administrativo de la Secretaría, así como el Secretario Ejecutivo en última instancia) ▪ Introduce un mecanismo de observancia en caso de incumplimiento/no cooperación de los órganos subsidiarios ▪ Introduce la creación de un órgano interno que supervise y aporte orientaciones a las actividades del MM (el Comité de Facilitación no está en funcionamiento actualmente) ▪ El Equipo Directivo Superior se encargaría de coordinar los servicios prestados a las Partes por el MM y la secretaría y de clarificar/perfeccionar los mandatos y responsabilidades del MM y de la Secretaría ▪ Podría mejorar la cohesión institucional y la cooperación entre el MM y la Secretaría; mejoraría la comunicación, la transparencia y el intercambio de información a todos los niveles con miras al desarrollo y aplicación de la Convención (la cooperación entre el MM y la secretaría no estaría basada únicamente en el programa de trabajo conjunto y en el plan estratégico decenal) ▪ Podría ayudar a clarificar los respectivos mandatos y responsabilidades del MM y de la Secretaría, en cooperación con el Equipo de Tareas sobre el programa de trabajo conjunto, mediante un proceso continuado y a nivel práctico ▪ Mantendría el cauce directo de rendición de cuentas del MM a la CP en ciertas áreas de actividad, con arreglo a su respectivo mandato ▪ El Equipo Directivo Superior supervisaría y orientaría las actividades del MM (¿Comité de Facilitación?) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Obligaría a revisar el memorando de entendimiento en lo concerniente a los cauces indirectos de rendición de cuentas (presentación de informes) a la CP (según el memorando de entendimiento, el MM debe presentar informe a la CP por conducto del Presidente del FIDA) ▪ El Director Gerente del MM sería nombrado, y el personal del MM administrado, por el FIDA; las cuentas del MM serían gestionadas por el FIDA ▪ El Presidente del FIDA (y no la CP) aprobaría el programa de trabajo y presupuesto, etc. del MM ▪ Podría no ser útil para disipar la impresión de las Partes y de los interesados de que las instituciones de la Convención actúan de manera desunida y sin coordinación²⁶⁶

	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Mecanismos institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Requisito mínimo para aplicar la política "Unidos en la acción" ▪ No sería necesario reubicar físicamente o reorganizar en términos administrativos los órganos de la Convención ▪ El MM seguiría acogido al acuerdo de alojamiento en el FIDA (con pleno acceso a la "infraestructura administrativa existente para las oficinas del Fondo, comprendidos el pertinente espacio de oficinas y los servicios de gestión de personal, finanzas, comunicaciones e información" = aportación de espacio de oficinas, servicios administrativos y medios materiales) ▪ El MM mantendría su relación actual con el FIDA, eliminando las ambigüedades del actual memorando de entendimiento en lo referente a los cauces indirectos de presentación de informes y de rendición de cuentas (a condición de que se introduzcan enmiendas) ▪ Refuerza el papel del Secretario Ejecutivo como primera autoridad de la Convención 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilita, aunque no asegura, la optimización de las sinergias entre las funciones del personal de la secretaría y del MM ▪ El MM y su personal seguirían ateniéndose al Reglamento Financiero, normas y procedimientos del FIDA (no concuerda o se contradice con varios documentos básicos de la Convención, incluido el propio texto de la Convención, el Reglamento Financiero de la CLD, las reglas o procedimientos de la CP y los mandatos tanto de la CP como del MM) ▪ El FIDA sigue otorgando al personal del MM el mismo trato que al del FIDA (aun cuando sus sueldos los desembolsa la CP con cargo al presupuesto básico), lo cual suscita problemas de rendición de cuentas, presentación de informes y gobernanza para la CP

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
<p>Implicaciones financieras</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Posibilidad de utilizar o de mejorar la utilización de los recursos movilizados para la aplicación de la Convención en su conjunto, que conllevaría posiblemente un ahorro respecto de los objetivos operacionales para los que trabajan ambos órganos (por ejemplo, asignaciones de recursos a la estrategia de financiación integrada y a los planes de acción nacional (recuadro 6), promoción y sensibilización, cooperación regional, etc., y obligaciones de presentación de informes tanto al CP o a la CRIC como al FIDA, lo cual representa un máximo de 25.500.000 euros en actividades posiblemente repetitivas²⁶⁷) ▪ Los fondos/cuentas del MM son de responsabilidad del FIDA, que los somete a auditoría, y son desembolsados y gestionados por el MM (que paga las auditorías anuales de tres cuentas por un importe estimado de 13.000 a 15.500 euros anuales) ▪ Aumento de los gastos de viaje y, posiblemente, de comunicación para mejorar las relaciones entre los órganos de la secretaría (quedaría compensado por la mejora de la eficacia en las actividades de comunicación de la Convención) ▪ El Equipo Directivo Superior se aseguraría de que los contactos con donantes e instituciones financieras para solicitar recursos se efectuaran de manera coordinada ▪ El FIDA seguiría prestando apoyo en especie al MM en una cuantía estimada de 350.000 euros anuales (para espacio de oficinas, servicios administrativos y medios materiales) y asumiría la gestión financiera, el control y auditoría de las tres cuentas del MM, y el nombramiento y administración del personal del MM 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se crearían nuevos puestos; sería necesario cubrir los puestos vacantes y, posiblemente, reclasificar -si la CP así lo decidiera- el puesto de Secretario Ejecutivo Adjunto, actualmente vacante con la categoría D1 (Director de primer nivel), como "Jefe de Administración de la Secretaría", de categoría D2, la misma que tiene ya el actual Director Gerente del MM, lo cual representaría un aumento de entre 8.000 y 10.000 dólares anuales en sueldos ▪ El FIDA recibiría un 8 por ciento como gastos de apoyo a los programas del presupuesto básico total anual entregado al MM por la CP (estimado en 200.000 euros anuales; la secretaría se quedaría con un 5 por ciento y no desembolsaría ninguna cantidad por las instalaciones, con arreglo al Acuerdo de Sede con Alemania) ▪ Los fondos del FIDA serán en el futuro una fuente de financiación impredecible para el MM (según el Vicepresidente del FIDA) ▪ Podría no aminorar el costo que representa la pérdida de credibilidad y confianza internacional en las instituciones de la Convención

Ventajas	Desventajas
<p>Implicaciones jurídicas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Las propuestas no implican la enmienda de la Convención ▪ Las propuestas no necesariamente implican una enmienda del memorando de entendimiento (aunque se recomienda sin ambages) para resolver los problemas que plantea la vía indirecta de presentación de informes y rendición de cuentas ▪ Los cambios propuestos podrían adoptarse mediante Decisiones apropiadas de la CP 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ambigüedad jurídica: por una parte, el FIDA tiene que "adoptar con la entidad que haya identificado como organización huésped del Mecanismo Mundial, las disposiciones apropiadas para el funcionamiento administrativo de dicho Mecanismo" mientras que, por otra parte, el memorando de entendimiento se refiere al MM como a una "parte orgánica de la estructura del Fondo directamente subordinada al Presidente del Fondo" ▪ No exime al FIDA de responsabilidad por las actuaciones del MM (en la actualidad el FIDA está contemplando la posibilidad de renegociar el memorando de entendimiento para eximirse de responsabilidad jurídica respecto de las actuaciones del MM)²⁶⁸ ▪ El personal del MM es nombrado por el FIDA, y está sujeto a las reglas y procedimientos del Fondo, incluido el acceso al Tribunal Administrativo de la OIT, mientras que el personal de las Naciones Unidas tiene acceso al Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas ▪ Los mecanismos institucionales actuales del MM no se ajustan al Reglamento ni al Reglamento Financiero de la CLD (los presupuestos del MM no son auditados conforme a las normas de las Naciones Unidas), lo cual da lugar a incoherencias jurídicas entre los órganos de la Convención ▪ Falta de claridad, y actividades repetitivas de presentación de informes y rendición de cuentas si NO se enmienda el memorando de entendimiento

Recuadro 15. Resumen de los resultados de evaluaciones anteriores: Mecanismos institucionales

“El hecho de que en casi 15 años no haya cristalizado en la práctica una cooperación armoniosa entre el MM y la secretaría indica que es **necesario inducirla desde el exterior**. Ello podría conseguirse definiendo **nuevas configuraciones institucionales y estableciendo unos límites claros** entre ambos órganos". (DCI, 2009, p.18)

“Recomendación 5: La CP debería orientar de manera efectiva al MM para **definir un programa de trabajo que evite la duplicación y superposición de actividades** con las encomendadas por mandato a otras organizaciones, o a otros órganos subsidiarios o instituciones de la Convención". (DCI, 2009, p.23)

“Es necesario tender puentes basados en una **mejor gobernanza institucional** y en una estructura que **no dependa de la buena voluntad para entablar cooperación**, sino que esté definida en términos inequívocos mediante la **delimitación de funciones y de los procedimientos de coordinación**. Un sistema así debería ir acompañado de unas **medidas efectivas de seguimiento y observancia**". (DCI, 2009, p.26)

“La **modificación de los cauces de un rendición de cuentas y presentación de informes es un prerrequisito para facilitar la integración de los procesos administrativos y presupuestarios de presentación de informes** a la CP... (Recomendación 4: La CP debería reexaminar los actuales mecanismos que rigen los cauces de presentación de informes y rendición de cuentas del MM a la Convención, con

objeto de eliminar los efectos secundarios que han dificultado la consecución de una colaboración eficaz y que han originado un proceso de creciente enajenación respecto de ese mecanismo financiero en relación con la CP y su estructura de gobernanza y supervisión". (DCI, 2009, p.21)

C. Tercera propuesta: Revisión del memorando de entendimiento y asimilación del personal y de las cuentas, sin reubicación física del MM

RESUMEN

La **tercera propuesta asimila al personal del MM con el de la Secretaría, creando de ese modo una dotación de personal de la CLD unificada** y abordando los problemas que suscita el actual acuerdo de alojamiento del MM (memorando de entendimiento) concertado por la CP y el FIDA, sin necesidad de reubicar físicamente el MM. Abarca los elementos principales siguientes:

- Establecimiento de un Equipo Directivo Superior conforme a la segunda propuesta, con el apoyo de las medidas introducidas en la primera propuesta
- Asimilación del personal del MM al de la Secretaría, y gestión consolidada de las cuentas (sujeta a un único régimen de gestión en el marco de la CP y al Reglamento del Personal y Reglamento Financiero de las Naciones Unidas, al igual que todos los demás órganos subsidiarios de la CLD)
- El MM permanecería en Roma, alojado físicamente en el FIDA, y se clarificaría y limitaría el apoyo del FIDA en términos de espacio de oficinas, equipo e instalaciones, eximiéndolo de otras obligaciones relativas al nombramiento y administración del personal del MM y a la gestión financiera de sus cuentas)
- Consiguiente revisión del memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA

Esta propuesta podría constituir una medida de transición para conseguir la plena integración de la secretaría con el MM mediante su ubicación conjunta, como se señala en la cuarta propuesta (sección III.D).

183. El segundo escenario propuesto en el informe de 2009 de la DCI contemplaba diversas medidas encaminadas a fusionar institucionalmente el MM con la Secretaría, con o sin reubicación física, en las áreas funcionales de administración y logística, investigación y promoción, y movilización de recursos. Aunque la propuesta siguiente no especifica la reubicación del personal del MM en la secretaría de Bonn, sí contempla la asimilación de su personal y de sus cuentas en la estructura institucional de la secretaría a efectos administrativos y de gestión, sin necesidad de reubicar físicamente el MM. Cabe señalar que la mayoría de los requisitos propuestos en el segundo escenario de la DCI han sido incorporados a la Segunda propuesta, en virtud de la cual se introduce el Equipo Directivo Superior, como se indica en la sección III.B.1.

1. Revisión del memorando de entendimiento, sin reubicación física (propuesta 3)

184. La **tercera propuesta está basada en la segunda**, y tiene por objeto abordar los aspectos problemáticos suscitados con respecto al mecanismo institucional por el que se rige el MM en virtud del memorando de entendimiento concertado por la CP y el FIDA, así como las prácticas resultantes. Abarca los elementos siguientes:

- Establecimiento de un Equipo Directivo Superior en los términos de la segunda propuesta (sección III.B), con el apoyo de las medidas introducidas en la primera propuesta (sección III.A)
- Mejora de la rendición de cuentas, **asimilando el personal del MM** al de la Secretaría, con lo que todos los miembros del personal recibirían un trato igual al del personal de la Convención bajo un régimen de gestión único en el marco de la CP, y sujetos al Reglamento del Personal y Reglamento Financiero de las Naciones Unidas y de la CLD
- **Nombramiento del Director Gerente del MM por el Secretario Ejecutivo** a propuesta de la Mesa; véase la sección III.C.2.c
- **Revisión o renegociación del memorando de entendimiento** entre la CP y el FIDA para reflejar una nueva relación (obsérvese que el recurso interpuesto ante la CIJ ha desencadenado una crisis en el FIDA debido a la responsabilidad que podría tener que asumir con respecto a las actuaciones del personal del MM en base a las disposiciones del actual memorando de entendimiento, situación que ha motivado al FIDA a considerar seriamente su rescisión o renegociación (como se indica en la sección II.C.1)
- **El MM permanecería en Roma**, alojado físicamente en el FIDA con arreglo a un memorando de entendimiento revisado que reflejase con exactitud los nuevos mecanismos institucionales, en calidad de oficina de la secretaría fuera de la sede, en la medida en que la CP considerase que las ventajas que esa nueva situación entrañaría fueran importantes
- **El apoyo del FIDA al MM se limitaría** en consecuencia a la prestación de espacio de oficinas, equipo e instalaciones, y lo eximiría de cualquier otra obligación relativa al nombramiento y administración del personal del MM y a la gestión financiera de sus cuentas (véase la sección II.C.2)²⁶⁹.

185. Esta propuesta constituiría un paso importante para la resolución de la disonancia institucional, que ha dado lugar a problemas de gobernanza, liderazgo, duplicación, rendición de cuentas y presentación de informes a la CP, y de falta de espíritu corporativo y coordinación entre el MM y la Secretaría. Puede considerarse como una disposición transitoria que daría tiempo al MM y a la secretaría para integrarse plenamente en una ubicación única, como señala la cuarta propuesta.

2. Medidas necesarias para la aplicación de la propuesta 3: Revisión del memorando de entendimiento, sin reubicación física

a. Necesidad de reexaminar y revisar las disposiciones que rigen el alojamiento (memorando de entendimiento) del MM

186. Las disposiciones del memorando de entendimiento de 1999 entre la CP y el FIDA (Decisión 10/COP.3) que habría que revisar serían, entre otras:

- La autoridad conferida por la CP al FIDA para otorgar **al personal del MM el mismo trato que al personal del FIDA** (aun cuando aquél es remunerado por la CP con cargo al presupuesto básico) suscita para la CP problemas de rendición de cuentas, presentación de informes y gobernanza
- **Los fondos movilizados por el MM no están sujetos a la supervisión de la CP.** Son de responsabilidad del FIDA, auditados por éste, y desembolsados y gestionados por el MM sin supervisión del FIDA ni de la CP
- **El Presidente del FIDA (y no la CP) aprueba el programa de trabajo y**

presupuesto del MM

- El Director Gerente del MM **informa a la CP en nombre del Presidente del FIDA**
- **El Director Gerente del MM es nombrado por el Presidente del FIDA** a propuesta del administrador del PNUD (la CP no desempeña papel alguno)
- En el desempeño de sus responsabilidades, el DG/MM **rinde informe directamente al Presidente del FIDA**
- El MM está considerado como una "**parte orgánica de la estructura del Fondo** directamente subordinada al Presidente del Fondo" (en consecuencia, el **Tribunal Administrativo de la OIT** ha considerado que el personal del MM lo es también del FIDA, y que éste es responsable de las actuaciones del Director Gerente del MM)

187. La CP podría abordar también las consecuencias de las Decisiones 10/COP.3, 24/COP.1, 25/COP.1, 18/COP.2, 19/COP.2, relativas a la aplicación del memorando de entendimiento, y solicitar la revocación de todas las decisiones anteriores de los órganos rectores del FIDA (específicamente, EB 2006/89/R.56, PB/04/01, EB 98/64/R.31, EB 99/66/INF.10, PB N° 99/10, y PB N° 97/09 (véanse el cuadro 1 y la sección II.B.1.c).

b. Autoridad de la CP para revisar el memorando de entendimiento conjuntamente con el FIDA

188. La CP tiene autoridad jurídica para revisar el memorando de entendimiento ("mediante el consentimiento mutuo por escrito de la Conferencia y el Fondo" (Artículo 7, D del memorando de entendimiento). Un memorando de entendimiento revisado podría contener las disposiciones siguientes en lo referente a una nueva relación de cooperación entre la Convención y el FIDA:

- El FIDA cooperaría con la Convención, y en particular con el MM, en lo referente a la movilización de recursos financieros y a la cooperación programática, en particular integrando el programa de trabajo de la Convención en su cartera de gestión sostenible de la tierra
- Establecimiento de cauces directos de presentación de informes y rendición de cuentas, eliminando las disposiciones del memorando de entendimiento que introducen la presentación de informes y rendición de cuentas al Presidente del FIDA en primera instancia
- En tanto el MM siga alojado en el FIDA, y en tanto la CP no adopte disposiciones alternativas, el FIDA seguirá proporcionando al MM:
- Apoyo logístico y administrativo, incluido el espacio de oficinas
- Privilegios e inmunidades otorgados al personal del MM por el Gobierno de Italia

La CP 10 podría adoptar una Decisión que incluyera las medidas precedentes mediante las disposiciones siguientes:

- Autorización al Secretario Ejecutivo, conforme a las directrices de la Mesa, para revisar el memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA, con objeto de reflejar las disposiciones precedentes y otras realidades derivadas de las nuevas relaciones entre ambos
- El nombramiento del Director Gerente del MM se efectuaría, a propuesta de la Mesa de la CP, por el Secretario Ejecutivo

- El personal del MM se convertiría en personal de la secretaría y estaría sujeto al Reglamento del Personal de las Naciones Unidas; las cuentas del MM estarían administradas por la ONUG de conformidad con el Reglamento del Personal y el Reglamento Financiero de las Naciones Unidas, y el MM seguiría estando remunerado por la CP
- El MM debería rendir cuentas e informar directamente a la CP, con arreglo a su mandato; todas las cuestiones relativas a la aplicación de la Convención en su conjunto serían notificadas por conducto del Equipo Directivo Superior

189. Además, la CP 11 o la CP 12 podrían adoptar una Decisión con respecto a la reubicación del MM en Bonn, tras examinar los aspectos financiero y funcional del nuevo mecanismo de gestión, como ya se ha indicado (ello implicaría la autorización, en una futura CP, de un nuevo acuerdo para el alojamiento del MM junto con la Secretaría).

c. *Asimilación del personal y de la administración de las cuentas del MM en la secretaría de la Convención*

190. Con el fin de mejorar la rendición de cuentas, el personal del MM quedaría asimilado al de la secretaría mediante procedimientos administrativos simples, con el resultado de que todo el personal recibiría el mismo trato que el personal de la Convención y estaría sujeto a un régimen de gestión único en el marco de la CP, y al Reglamento del Personal y Reglamento Financiero de las Naciones Unidas. Ello implicaría también que las cuentas del MM estarían gestionadas, como las de la Secretaría, en los términos del actual contrato de servicio con la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG). El FIDA sostiene que, pese a la redacción del memorando de entendimiento, ni gestiona ni supervisa las actividades o fondos del MM, sino que únicamente entrega al personal las cartas de nombramiento tras su selección por el MM. El FIDA administra también y asume la responsabilidad de las tres cuentas del MM, además de proporcionar otras instalaciones y servicios (por ejemplo, alojamiento y medios materiales), remunerados por el MM con cargo a los fondos básicos proporcionados por la CP.

191. Para asimilar el personal y la administración de las cuentas del MM en la secretaría de la Convención serían necesarios los procedimientos administrativos siguientes (con un mínimo de seis meses de tiempo para los preparativos):

- Los contratos/cartas de nombramiento del personal del MM tendrían que ser revisados y reformulados en conformidad con los del personal de la CLD, con la anuencia del miembro del personal
- Los nombramientos actuales (por un máximo de dos años) podrían también seguir vigentes hasta su expiración, antes de ser reformulados como nombramientos de personal de la CLD (para evitar las repercusiones jurídicas que conllevaría la rescisión de los contratos del FIDA a mitad de mandato)
- El nombramiento del Director Gerente del MM estaría a cargo del Secretario Ejecutivo, a propuesta de la Mesa de la CP
- El nombramiento del personal del MM estaría a cargo del Secretario Ejecutivo, a propuesta del MM y en consulta con el aquél
- Para facilitar el pago de las nóminas y la administración del personal, la gestión de las cuentas del MM quedaría transferida del FIDA al actual contrato de servicio concertado con la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG), sin necesidad de revisarlo, sino únicamente de incorporar tres nuevas cuentas (los gastos por los servicios se calculan respecto de cada transacción contable)

- Las cuentas del MM estarían gestionadas por el personal autorizado de ese organismo, y los desembolsos serían efectuados por el mismo personal del MM mediante el sistema IMIS²⁷⁰
- Las nóminas del personal del MM podrían ser desembolsadas por el personal autorizado del Mecanismo con cargo a sus propias cuentas
- Las cuentas del MM estarían sujetas a las Normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas con arreglo a los reglamentos y reglamentos financieros de la CLD y de las Naciones Unidas

3. Ventajas y desventajas, e implicaciones jurídicas y financieras de la propuesta 3: Revisión del memorando de entendimiento, sin reubicación física

192. Considerando la necesidad de revisar el memorando de entendimiento concertado entre el FIDA y la CP en relación con el MM, esta propuesta contempla la limitación de los servicios administrativos prestados al MM para la dotación de espacio de oficinas e instalaciones conexas, administrando además las cuentas financieras del MM mediante la ONUG y considerando al personal del MM como personal de la Secretaría. Para ello sería necesario un ajuste administrativo, y no presupuestario, ya que el personal del MM aprobado por la CP es remunerado con cargo al presupuesto básico consignado por la CP con arreglo a las disposiciones presupuestarias vigentes²⁷¹. Además, limitaría las disposiciones de un nuevo acuerdo de "alojamiento" con el FIDA (mediante un memorando de entendimiento revisado, concertado con la CP) respecto a la dotación de espacio de oficinas e instalaciones conexas.

a. Implicaciones financieras

193. Los sueldos del personal del MM son abonados actualmente con cargo al presupuesto básico elaborado por la secretaría bajo la autoridad de la CP. En la actualidad, y ateniéndose al texto del memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA, el personal del MM lo es también del FIDA sólo en términos conceptuales. Así pues, la aplicación de esta propuesta no conllevaría ninguna carga financiera adicional. Sin embargo, la carga de trabajo de la secretaría (y del MM) podría aumentar durante un periodo comprendido entre seis meses y un año, y obligaría a adoptar las disposiciones administrativas necesarias para gestionar los recursos humanos y las cuentas del MM. Para facilitar esa tarea, lo más apropiado sería contratar a uno o dos miembros del personal o consultores por un periodo de aproximadamente seis meses con contrato de corta duración. Tales funciones podrían ser también compensadas o desempeñadas por el actual personal administrativo y de recursos humanos del MM. Conviene señalar también que un 8% del presupuesto básico del MM, aportado por la secretaría bajo la autoridad de la CP, está actualmente destinado al FIDA para costear parcialmente los servicios de alojamiento del MM a cargo del FIDA, en sus locales de Roma. Una vez que la secretaría o la ONUG hubieran asumido las funciones administrativas actualmente desempeñadas por el FIDA, ese 8% en concepto de gastos de apoyo a los programas estaría muy probablemente destinado a la Secretaría, con objeto de cubrir como mínimo algunos de los costos adicionales derivados del mantenimiento del personal y de las cuentas del MM. Sin embargo, este extremo debería ser acordado con el FIDA, que podría introducir ajustes en las remuneraciones con objeto de reflejar responsabilidades limitadas respecto del MM una vez revisado el memorando de entendimiento.

194. Por consiguiente, no es probable que la aplicación de esta propuesta incremente el presupuesto básico, considerando que un 8% del presupuesto básico actualmente entregado al FIDA estaría destinado a la secretaría (asunto a negociar con el FIDA).

b. *Implicaciones jurídicas*

195. La interpretación de la Convención es la única prerrogativa de la CP como órgano supremo de la Convención y representante de la voluntad de las Partes. Durante la entrevista mantenida con asesores jurídicos de alto nivel de las Naciones Unidas, éstos se reafirmaron en su postura, indicando que la interpretación de la Convención y la adopción de medidas apropiadas para una efectiva aplicación de la Convención es prerrogativa de la CP. No parece haber impedimento jurídico alguno ni en la Convención ni en el derecho internacional para que la CP adopte una decisión que adscriba al personal del MM como parte integrante de la Secretaría, con financiación permanente con cargo al presupuesto básico, o para que consolide las cuentas de la Convención. Más bien al contrario, una medida de esas características resolvería numerosas cuestiones derivadas de la "dualidad institucional" de los órganos de la Convención, como se analiza en la sección II.C.4.

196. Como se recordará, el memorando de entendimiento estipula que el Director Gerente del MM será nombrado por el Presidente del FIDA, y es sólo un acuerdo entre la CP y el FIDA que puede ser rescindido o renegociado. Con arreglo al derecho internacional, un memorando de entendimiento no es un acuerdo jurídico, sino la constancia de un entendimiento. Análogamente, el personal del MM lo es también del FIDA sólo en virtud del compromiso adoptado por el FIDA mediante ese memorando de entendimiento.

197. La adscripción del personal del MM a la secretaría de la CLD no modificaría las funciones y obligaciones del MM estipuladas por la Convención, ni las responsabilidades del Director Gerente del MM respecto a la gestión de su personal. Análogamente, el nombramiento del DG/MM por el Presidente del FIDA dimana exclusivamente de las disposiciones del memorando de entendimiento, por lo que la CP tiene plena autoridad jurídica para modificar la modalidad de nombramiento del MM con objeto de que sea coherente con lo dispuesto en de la Convención.

198. Sin embargo, incluso aunque el personal del MM pasara a formar parte de la Secretaría, si la CP así lo decidiera por razones de eficacia funcional, el MM podría perfectamente operar desde las instalaciones del FIDA en Roma siempre y cuando el FIDA conviniera con la CP, mediante un nuevo memorando de entendimiento, en aportar espacio de oficinas y otras instalaciones para que el MM siguiera operando desde sus oficinas de Roma en términos económicamente razonables y de eficacia funcional. Tal acuerdo sería similar al que establece la ubicación de miembros del personal de la secretaría en la Oficina de Enlace de la CLD situada en las oficinas de las Naciones Unidas, en Nueva York.

199. Una de las cuestiones fundamentales que la CP podría considerar conveniente abordar durante ese proceso son las ventajas de la permanencia del MM en Roma. Ello presupone que la aportación del FIDA se limita principalmente al alojamiento, instalaciones y logística (que la CP costea íntegra o parcialmente), mientras que la afirmación del MM de que trabaja en un "entorno empresarial" ha sido objetada por el Vicepresidente y autoridades del FIDA. Por razones más ampliamente explicadas en este informe, no puede decirse que las relaciones entre el FIDA y el MM favorezcan la consecución de beneficios mutuos para ambas entidades. Además, los aspectos de logística práctica que, según el MM, representan una de las ventajas de estar ubicado en Roma, deben ser comparados con las ventajas logísticas que, en la práctica, depararía la ubicación en Bonn para facilitar una más estrecha cooperación y colaboración con la Secretaría, con la que comparte gran número de responsabilidades y funciones.

200. En el cuadro siguiente se describen las posibles ventajas y desventajas de la tercera propuesta, y se resumen las implicaciones jurídicas y financieras previsibles.

Cuadro 13

Propuesta 3 (Revisión del memorando de entendimiento, sin reubicación física): Ventajas y desventajas, implicaciones financieras y jurídicas

	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La CP sería la única responsable de la gobernanza y supervisión del MM y de los órganos subsidiarios de la Convención (el FIDA no asumiría ya responsabilidades administrativas y de gestión presupuestaria del MM; los cauces para la presentación de informes y rendición de cuentas del MM no pasarían ya por el Presidente del FIDA, con lo que podrían disminuir las funciones de supervisión y gobernanza del FIDA respecto del MM) ▪ Mejoraría la supervisión de la CP respecto del presupuesto/cuentas del MM y de los fondos obtenidos, de la contratación del personal y de las actividades ▪ Mediante la Mesa de la CP, otorgaría a ésta la función de proponer el candidato a Director Gerente del MM (que anteriormente habría sido responsabilidad del FIDA, según el actual memorando de entendimiento) ▪ El Director Gerente del MM, a propuesta de la Mesa, sería nombrado por el Secretario Ejecutivo y rendiría cuentas directamente a la CP ▪ Facilitaría una mayor coherencia institucional, ya que introduciría mecanismos institucionales conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención y a la iniciativa "Unidos en la acción" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Haría necesaria una iniciativa más decidida de la cúpula directiva para conseguir una cooperación más sistemática entre ambos órganos e impulsar las reformas ▪ El FIDA quedaría exento de toda función rectora respecto del MM, lo cual podría aminorar su receptividad a las peticiones, etc. del MM (aunque el Vicepresidente y autoridades del FIDA afirmaron que ello no sucedería, incluso aunque el MM cambiase de ubicación)²⁷²
Presentación de informes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilitaría la presentación conjunta de informes, gracias a una mayor transparencia institucional y a unos procedimientos compartidos ▪ Podría acentuar entre el personal del MM la noción de que deben rendir cuentas a la Convención ▪ Eliminaría la responsabilidad del MM de informar al Presidente del FIDA, a la Junta Ejecutiva y al Consejo de Gobernadores 	
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Podría ayudar a disipar la impresión de las Partes y de los interesados de que las instituciones de la Convención actúan de manera desunida y descoordinada. Por el hecho de ser personal de la CLD, y no del FIDA, mejoraría las funciones de rendición de cuentas ante la Convención ▪ Mejoraría la transparencia, gracias a la consolidación del personal y de las cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistencia de un órgano externo que supervise y oriente las actividades del MM (el Comité de Facilitación no está actualmente en funcionamiento), en caso necesario

	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Mecanismos institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Responde a la política "Unidos en la acción" (mejora la cohesión y la cooperación institucionales entre el MM y la secretaría en lo concerniente al desarrollo y aplicación de la Convención) ▪ Normalización de las disposiciones administrativas y financieras de los órganos subsidiarios de la Convención, del MM y de su personal con objeto de atenerse a las CLD, normas, procedimientos y reglamentos financieros de la CLD y de las Naciones Unidas ▪ Una vez trasladadas las cuentas, el MM seguiría gestionando las asignaciones presupuestarias como de ordinario ▪ Maximiza las sinergias entre las funciones del personal de la secretaría y del MM, y permite el intercambio de miembros del personal (durante periodos cortos o largos) ▪ No hace necesario reubicar físicamente el MM (conserva los beneficios derivados de las disposiciones de alojamiento en el FIDA (estimados en 350.000 dólares anuales), que se circunscribirían a la dotación de espacio de oficinas, servicios administrativos e instalaciones) ▪ Introduce un mecanismo institucional en consonancia con el artículo 27 de la Convención 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conllevaría una reorganización administrativa con objeto de que el personal del MM sea gestionado como personal de la CLD (Secretaría) (uno o dos miembros del personal de recursos humanos/administración durante un periodo de máximo de 6 meses: haría necesario reexaminar y normalizar las condiciones de contratación del personal del MM, y el desembolso de salarios/nóminas mediante la Secretaría) ▪ Haría necesaria una reorganización administrativa de los órganos de la Convención con objeto de consolidar las cuentas del MM (aunque por separado) con las de la CLD mediante la ONUG (aumento de las transacciones individuales; en caso contrario, la transición podría efectuarse a nivel interno) ▪ Haría necesario impartir formación al personal administrativo del MM para gestionar los presupuestos mediante el sistema IMIS (proceso de fácil aplicación) ▪ Inconvenientes derivados de la sustitución del sistema SAP por IMIS para la administración de las cuentas (para, posiblemente, retornar a SAP a partir de 2014); intereses devengados no conceptuados en el sistema IMIS ▪ Necesidad de que la CP 10 adopte medidas inmediatas con objeto de disponer de tiempo suficiente para transferir/trasladar las cuentas y la administración del personal (la transición debería comenzar como mínimo seis meses antes de finalizar el bienio 2010–2011, es decir, en el verano de 2011 o de 2013)

	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Implicaciones financieras	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejor utilización de los recursos movilizados para la aplicación de la Convención en su conjunto, que podría reportar un ahorro (se utilizarían más eficazmente hasta 25.500.000 euros para la consecución conjunta de objetivos operacionales)²⁷³ ▪ El FIDA sigue proporcionando apoyo en especie al MM en una cuantía estimada de 350.000 euros anuales (en concepto de espacio de oficinas y de instalaciones solamente) ▪ Los fondos/cuentas del MM serían auditados, desembolsados y gestionados por la ONUG (el MM paga las auditorías anuales respecto de tres cuentas, por un total estimado de entre 13.000 y 15.500 euros al año) ▪ Del presupuesto básico anual total del MM asignado por la CP, un 8 por ciento permanecería en el presupuesto consolidado en concepto de gastos de apoyo a los programas (según las estimaciones, 200.000 dólares anuales); ▪ Podría ayudar a reducir la pérdida de credibilidad internacional y de confianza en las instituciones de la Convención 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejoraría (a corto plazo) la carga de trabajo de la secretaría, introduciendo los ajustes necesarios para administrar el personal del MM (durante un período estimado de seis meses y con la incorporación, para la fase de transición, de uno o dos miembros del personal de los servicios generales, que podría provenir del personal actual del MM) ▪ Los fondos del FIDA serán impredecibles ▪ En la revisión del memorando de entendimiento podrían incluirse los gastos de alojamiento del MM (dotación de espacio de oficinas, etc.), aunque éstos podrían quedar también cubiertos mediante el actual 8% destinado a gastos de apoyo a los programas

	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Implicaciones jurídicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las propuestas no conllevan una enmienda de la Convención ▪ Los cambios propuestos (renegociación/revisión del memorando de entendimiento concertado entre la CP y el FIDA) podrían hacerse efectivos mediante Decisiones de la CP ▪ Las propuestas no conllevan enmiendas del memorando de entendimiento con el Gobierno de Alemania ▪ Subsana la ambigüedad jurídica a que se presta el actual memorando de entendimiento ▪ Eximiría al FIDA de responsabilidad respecto al MM (ayudando a resolver el dilema jurídico del FIDA, ya que excluiría la renegociación del memorando de entendimiento para que el FIDA pudiese eximirse de obligaciones jurídicas respecto a las actuaciones futuras del MM) ▪ En virtud de su acuerdo con el Gobierno de Italia, el FIDA podría ser a seguir otorgando inmunidades y privilegios al personal del MM ▪ El MM se ajustaría al Reglamento y Reglamento Financiero de la CLD (los presupuestos del MM serían auditados conforme a las normas de las Naciones Unidas, etc.) ▪ La gestión de las cuentas y del personal quedaría contemplada en el actual contrato de servicio con la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG), con un aumento de los costos únicamente por cada transacción financiera 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Obligaría a revisar el actual memorando de entendimiento (con el asesoramiento jurídico del FIDA y del Consejo Jurídico de la Secretaría), con la aprobación de la CP y del FIDA ▪ Podría ser necesario renegociar las inmunidades y privilegios del personal del MM otorgados por el Gobierno de Italia ▪ El personal del MM podrían negarse a rescindir sus contratos con el FIDA o su condición de personal del Fondo, lo cual tendría consecuencias jurídicas para el FIDA similares a las derivadas de la decisión del Tribunal Administrativo de la OIT (podría obligar a rehacer los contratos como personal de la CLD) al expirar los contratos con el FIDA (número máximo de años) ▪ Podría acarrear la pérdida de personal cualificado del MM en beneficio del FIDA

Recuadro 16. Ejemplo de asimilación institucional entre las secretarías de los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo

Las propuestas aquí indicadas para resolver los problemas de gobernanza, mejora de la sinergia, rendición de cuentas y presentación de informes están inspiradas en la decisión conjunta de las Conferencias de las Partes en los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo, adoptada en Bali el 24 de febrero de 2010. Fue una decisión englobadora, en virtud de la cual se establecía una función directiva conjunta como medio para mejorar la coordinación y la cooperación entre los tres convenios y para reforzar su aplicación, promoviendo unas directrices de políticas coherentes y mejorando la eficacia en la prestación de apoyo a las Partes, con objeto de reducir su carga administrativa y de maximizar la utilización efectiva y eficaz de los recursos a todos los niveles. Se anticipaba también a la política "Unidos en la acción" de las Naciones Unidas. La Decisión creó un mecanismo de actuación conjunta, tanto en las actividades como en las funciones directivas, los servicios, la sincronización de los ciclos presupuestarios, las auditorías y los mecanismos de examen. Atendiendo a la importancia de esa Decisión, se ha incorporado su texto en forma de anexo al presente informe.²⁷⁴

Conviene señalar que el hecho de que las Conferencias de las Partes de tres acuerdos

multilaterales importantes sobre el medio ambiente estén dispuestas a actuar con visión y a crear una función directiva conjunta para los tres Convenios debería constituir ya un buen ejemplo a imitar, e iluminaría la vía a seguir por la CLD de la CP para resolver este problema, ya antiguo, de coordinación y cooperación entre dos órganos de una sola Convención: la CLD.

D. Propuesta 4: Rescisión del memorando de entendimiento y plena integración del MM, con reubicación física en Bonn

RESUMEN

La **cuarta propuesta** contempla la plena integración del MM en el marco de la Convención, conjuntamente con su secretaría y otros órganos subsidiarios de aquélla, mediante su reubicación en Bonn, con arreglo a los plazos que estipulara la CP. El mecanismo de transición descrito en la tercera propuesta permitiría así al personal del MM actualmente contratado por el FIDA finalizar sus periodos de contrato, de tal modo que al término de sus mandatos (de dos años) el Secretario Ejecutivo pudiera ofrecerles nuevas cartas de nombramiento como personal de las Naciones Unidas para el MM, administrados por la secretaría de la CLD/ONUG. Esta propuesta rescindiría de hecho el actual memorando de entendimiento con el FIDA, como se especifica en las disposiciones finales de la Decisión 10/COP.3, sección VII. En el marco de esta propuesta, se abordan también las posibilidades y ventajas que representaría la concertación de un acuerdo de cooperación con el Banco Mundial, el PNUD u otras organizaciones en relación con el MM.

201. **Esta propuesta (propuesta 4) consta de los mismos elementos que la tercera (sección III.C), sólo que incorporando la reubicación del MM en la sede de Bonn.** Como ya se ha señalado, la CP tiene la prerrogativa exclusiva de decidir si desea ubicar el MM en un lugar que permita aplicar la Convención de manera coordinada, colectiva y cohesiva. La Convención estipula expresamente que el MM operará bajo su autoridad y orientación y rendirá cuentas ante ella, y faculta a la CP para identificar la organización que lo "aloje". En consecuencia, la CP adoptaría una decisión que reubicara al MM en la sede de la Convención, en Bonn, y establecería unos procedimientos y procesos que aseguraran su funcionamiento efectivo en colaboración con la secretaría y otros órganos de la Convención. Esta disposición está en consonancia con el escenario 2 propuesto por la DCI en su informe de 2009, referente a la posibilidad de reubicar el MM.

202. Esta medida tendría las siguientes consecuencias:

- Rescisión del memorando de entendimiento con el FIDA, con arreglo a un plazo especificado
- Decisión expresa de que la secretaría de la Convención, que tiene personalidad jurídica propia, sea el órgano seleccionado con arreglo a la Convención para "alojar" el MM
- Especificación de las disposiciones que debería adoptar la secretaría para que el MM operara de manera efectiva y eficaz, prestando en particular apoyo logístico y administrativo con arreglo a unos plazos determinados
- Subsistiría la asignación de los fondos necesarios para los gastos operacionales del MM, como hasta ahora, mediante la asignación de un presupuesto básico destinado a las cuentas del MM, actualmente gestionadas mediante la ONUG

- Un desembolso único cubriría los costos de reubicación (estimados en un máximo de 200.000 euros para siete miembros del personal del cuadro orgánico y dos de categoría de Director, incluidas las personas a cargo, una cantidad fijada para cubrir los gastos de traslado y viaje, y una posible prima por asignación de 30 días de dietas, con 15 días para las personas a cargo)²⁷⁵
- Ampliación de los privilegios e inmunidades para incluir al personal del MM como personal de la Secretaría, previa consulta con el Gobierno de Alemania

1. Ventajas y desventajas de la propuesta 4: Rescisión del memorando de entendimiento, con reubicación física

a. Ventajas de la propuesta 4

203. Además de las ventajas señaladas respecto de las propuestas 1 a 3, la reubicación en la sede de la CLD reportaría otras ventajas, aparejadas a la ubicación de la secretaría y del MM en unas mismas instalaciones. En particular:

- Facilitaría la plena aplicación de la política "Unidos en la acción", de conformidad con el artículo 27 de la Convención, y una más estrecha interacción con otros órganos de la Convención
- Economía de escala en términos de eficacia de gestión y a nivel institucional, gracias a la unificación y a la aplicación de la Convención en su conjunto, que podría reportar ahorros a largo plazo²⁷⁶.
- Una mayor utilización de la economía de escala para una gestión más eficaz de los recursos financieros y humanos (administración consolidada de las finanzas y de los recursos humanos); una utilización más eficaz de los recursos humanos, y un ahorro en el costo de las transacciones (comunicación, tecnología de información, recursos humanos, etc.); debería hacerse todo lo posible por absorber como mínimo al personal permanente del MM en virtud de este acuerdo
- Un mayor aprovechamiento de los recursos movilizados para la aplicación
- Reduce al mínimo la pérdida de credibilidad internacional y de confianza en las instituciones de la Convención, que no es fácil de cuantificar²⁷⁷.
- Mejora de la movilización de recursos destinados a la Convención en el futuro, gracias a una mayor confianza de los interesados en la actuación cohesiva y colectiva de los órganos de la Convención
- Los costos de apoyo a los programas (un 13%) del presupuesto básico siguen correspondiendo íntegramente a la Secretaría, ya que según esta propuesta el FIDA dejaría de ejercer determinadas funciones
- El vínculo cada vez más firme entre cambio climático, desertificación y sequía permitiría también al MM emprender y desarrollar programas de trabajo colaborativos con la secretaría de Bonn sobre el cambio climático. Ello abriría nuevas posibilidades de movilización de recursos, y particularmente de los que facilita el FMAM a la CMCC para la realización de proyectos y programas multidimensionales sobre el cambio climático, concretamente en aspectos tales como la gestión sostenible de la tierra, el agua, las sequías, la degradación de la tierra, la agricultura de tierras áridas, etc.
- Posibilidad de recibir apoyo del Gobierno de Alemania con el fin de adoptar una línea de actuación que permita una aplicación más eficaz de la

Convención. Este asunto está siendo objeto de consultas entre la CP y el Gobierno de Alemania

b. *Desventajas de la propuesta 4*

- Rescisión del memorando de entendimiento con el FIDA
- La CP debería ser sensible a la postura del Gobierno de Italia, que hasta la fecha ha otorgado inmunidades y privilegios al personal del MM, si se reubicara al MM fuera de su actual sede de Roma
- El personal del MM consideraba que la separación física entre el MM y el FIDA constituía una desventaja, aunque esta circunstancia podría no ser particularmente importante, teniendo en cuenta que el FMAM es en la actualidad el principal mecanismo financiero de la CLD, y que el MM no goza ya de privilegios especiales de acceso a los fondos del FIDA, teniendo que competir por ellos con otros aspirantes
- Posibilidad de "fuga de cerebros" si hubiera miembros del personal del MM altamente cualificados que prefirieran permanecer con el FIDA en Roma en lugar de ser transferidos a Bonn. Son numerosos los organismos y órganos de las Naciones Unidas con oficina en Bonn que cuentan con personal excepcionalmente cualificado y competente, lo cual parece indicar que, para el MM, atraerse a miembros del personal cualificados a una oficina de Bonn no entrañaría grandes dificultades
- Cuestiones referentes a la reubicación de personal no esencial, consultores y personal del MM
- La logística del traslado podría incrementar la carga de trabajo de la secretaría y del MM, lo cual afectaría durante breve tiempo a las funciones del MM

c. *Ventajas comparativas de la reubicación del MM respecto de su no reubicación*

204. Los obstáculos sistémicos que entraña la actual dualidad institucional de la CLD, agravados por la ubicación del MM en Roma, "alojado" en el FIDA, han sido ampliamente abordados en el presente informe (véase la sección II.C.4). **La reubicación o no del MM no es en sí misma esencial para la resolución de ese problema.** La clave para eliminar ese obstáculo radica en crear una estructura orgánica mediante la introducción de mecanismos institucionales que contemplen el carácter obligatorio de la cooperación, la colaboración y la cohesión, particularmente entre la secretaría y el MM, para la adopción y aplicación de decisiones de gestión en el marco de la política "Unidos en la acción". A tal fin, se ofrecen en el presente informe 4 propuestas basadas en el informe de la DCI. El MM podría operar en cualquier lugar del planeta, siempre y cuando opere dentro del marco del nuevo mecanismo institucional/directivo y se atenga a sus obligaciones en materia de gobernanza, rendición de cuentas y presentación de informes.

205. La cuestión de la reubicación o no del MM está relacionada con las ventajas que para el MM y la Convención representaría su permanencia en los locales del FIDA en Roma, en el contexto de las nuevas circunstancias que se derivarían de: i) la causa judicial, que ha movido al FIDA a alegar que no es jurídicamente responsable del personal del MM ni de sus actuaciones; ii) la finalización de la situación privilegiada de que gozaba el MM con respecto a la recaudación de fondos del FIDA; y iii) la necesidad de que el MM compita por los fondos del FIDA mediante licitación, con lo que tales fondos son ahora impredecibles. Está también relacionada con las ventajas comparativas que representa la

colaboración conjunta de la secretaría y del MM para alcanzar las metas compartidas de la Convención, en el marco de sus respectivos mandatos.

2. Implicaciones jurídicas y financieras de la propuesta 4: Rescisión del memorando de entendimiento, con reubicación física

a. Implicaciones financieras

206. Se conseguiría un ahorro del 8% en la partida de gastos de apoyo a los programas actualmente asignada al FIDA con cargo al presupuesto básico del MM. La propuesta conllevaría una entrega de fondos adicional y única para cubrir los gastos de reubicación del MM y su traslado de Roma a Bonn, estimados en unos 200.000 euros²⁷⁸.

207. Como ya se ha indicado y ha quedado explicado en el informe, estas propuestas no contemplan la creación de nuevos puestos. En caso de reubicación del MM se contraerían gastos únicos, de conformidad con el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, respecto de nueve puestos aprobados por la CP y remunerados con cargo al presupuesto básico del MM (dos puestos de categoría de Director y siete del cuadro orgánico), estimados en torno a 200.000 euros²⁷⁹. La diferencia de gasto, por ejemplo para cubrir los necesarios ajustes administrativos, estaría compensada por los ahorros conseguidos conservando la totalidad o parte de los gastos de apoyo a los programas, actualmente desembolsados al FIDA (y que representan un 8% del presupuesto básico del MM). Además, pueden conseguirse otros ahorros financieros mediante una distribución más eficaz del personal, la consolidación de las finanzas y de la administración de los recursos humanos, etc. En consecuencia, estas tres propuestas no implican un aumento apreciable de gastos para las Partes.

b. Implicaciones jurídicas

208. Como ya se ha señalado, debido entre otras razones a las implicaciones que conlleva la decisión del Tribunal Administrativo de la OIT, es probable que el FIDA se ponga en contacto con la CP para renegociar el actual memorando de entendimiento, eximiéndose de ese modo de responsabilidad jurídica por las actuaciones del MM. De materializarse ese escenario, sin embargo, habría que concertar un nuevo memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA, consistente en un acuerdo de cooperación que facilitara al FIDA su apoyo a la aplicación de la Convención, o bien por conducto del MM o de cualquier otro órgano de la Convención, y no en un acuerdo de "alojamiento". De ser ése el caso, podría subsistir la continuación del apoyo financiero a la Convención (los 300 a 400 millares de euros) que actualmente suscribe ésta en concepto de apoyo logístico prestado al MM en sus oficinas de Roma.

Cuadro 14

Propuesta 4 (Rescisión del memorando de entendimiento, con reubicación física en Bonn): Ventajas y desventajas, implicaciones financieras y jurídicas

	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilitaría la aplicación integral de la política de “una única Convención”, gracias a una plena coherencia institucional (artículo 27 de la Convención) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El FIDA quedaría exento de toda función rectora respecto del MM, lo cual podría aminorar la receptividad del FIDA a las peticiones del MM (aunque el Vicepresidente y autoridades del FIDA han declarado que ello no sucedería, incluso aunque se reubicara el MM²⁸⁰)

Presentación de informes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejoraría la logística vinculada a una cooperación continuada y coherente (no sólo en los preparativos para el cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes) ▪ Facilitaría la normalización de las funciones de presentación de informes del MM y de la secretaría ante la CP (y de los procedimientos administrativos), con lo que mejorarían la comparabilidad y la transparencia (de conformidad con las decisiones de la CP) 	
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Podría coadyuvar a disipar la impresión de las Partes y de los interesados de que las instituciones de la Convención actúan de manera desunida y descoordinada ▪ Reduciría al mínimo la pérdida de credibilidad internacional y de confianza en las instituciones de la Convención ▪ Una vez reubicado, el MM proseguiría con sus actividades habituales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Podría afectar a la prestación de servicios del MM (durante breve tiempo)
Mecanismos institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El FIDA señaló que su apoyo al MM no se vería alterado, con independencia de su ubicación física ▪ Cumpliría todos los requisitos de la política "Unidos en la acción" (mejoraría la cohesión institucional y la cooperación entre el MM y la secretaría en relación con el desarrollo y aplicación de la Convención, y con el artículo 27) ▪ Sería posible obtener apoyo del Gobierno de Alemania, en virtud de su memorando de entendimiento con la Convención, para emprender una línea de actuación que permita una aplicación más eficaz de la Convención ▪ Mejoraría la transparencia y la compatibilidad, gracias a la normalización de los mecanismos administrativos y financieros de los órganos subsidiarios de la Convención ▪ Maximizaría las sinergias entre las funciones del personal de la secretaría y del MM, y permitiría el intercambio de personal (por periodos cortos o largos) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A medio/largo plazo, podrían disminuir las ventajas de la proximidad física en las relaciones de trabajo con el FIDA ▪ Posibles implicaciones para el personal del MM que no hubiera sido aprobado por la CP; ambigüedad de su situación ▪ Obligaría a la secretaría a renegociar con el Gobierno de Alemania la aportación de instalaciones y oficinas mediante los Servicios Comunes Langer Eugen (el proceso podría durar un año, o más) ▪ La CP 10 tendría que actuar con carácter inmediato, a fin de disponer de tiempo suficiente para organizar la logística (la transición debería comenzar con una antelación mínima de entre seis meses y un año y, preferiblemente, como mínimo seis meses antes de que finalice el bienio) ▪ Posible pérdida de personal cualificado del MM en beneficio del FIDA

Implicaciones financieras

- Utilización más eficaz de los recursos movilizados para la aplicación de la Convención en su conjunto, que podría redundar en un ahorro (utilización más eficaz de hasta 25.500.000 euros para el cumplimiento conjunto de objetivos operacionales)²⁸¹
- El órgano consolidado conservaría un 8 por ciento del presupuesto básico anual total del MM proporcionado por la CP en concepto de gastos de apoyo a los programas (estimado en 200.000 dólares anuales, formalmente asignados al FIDA)
- La secretaría conservaría un 5 por ciento (125.000 dólares), o un 13 por ciento íntegramente, que podría compensar los gastos de logística para cubrir gastos administrativos conjuntos
- Ningún gasto en concepto de instalaciones, que estarían cubiertas por el Acuerdo de Sede con Alemania
- El Gobierno de Alemania podría ayudar a compensar el aumento de los gastos alojamiento del MM en el marco del memorando de entendimiento concertado con el Gobierno de ese país
- Economías de escala en la gestión y eficacia institucional, gracias a la unificación y a la aplicación de la Convención en su conjunto, que podría redundar en ahorros a largo plazo (por ejemplo, mediante una distribución más eficaz del personal, una única administración financiera y de recursos humanos, etc.)
- La mejora de la transparencia facilitaría al Equipo Directivo Superior las medidas necesarias para contactar con los donantes de instituciones financieras, con miras a obtener recursos de manera coordinada
- Posibilidad de mejorar en el futuro la movilización de recursos destinada a la Convención, gracias a una mayor confianza de los interesados en la actuación coherente y colectiva de los órganos de la Convención
- Posible pérdida de beneficios del FIDA como consecuencia de las disposiciones de alojamiento (estimada en 350.000 dólares anuales)
- Conllevaría un gasto único para la reubicación física del personal del MM, de conformidad con el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, estimado en torno a 200.000 euros, que afectaría a nueve puestos aprobados por la CP (2 de Director y 7 del cuadro orgánico = 9, más una cifra estimada de 9 personas a cargo): un desembolso fijo de 10.000 dólares por cada miembro del personal del cuadro orgánico sin personas a cargo, o 15.000 dólares con personas a cargo (un desembolso fijo para gastos de mudanza), un gasto único para el viaje del personal del cuadro orgánico y personas a cargo, y una posible prima por asignación de 30 días de dietas (a razón de 221 euros/día) para cada miembro del personal del cuadro orgánico, más 15 días de dietas para personas a cargo
- Conllevaría un gasto único para la reubicación física de los bienes presentes en las oficinas del MM (material informático, archivos y suministros de oficina, etc.)
- Aumentaría (durante breve tiempo) la carga de trabajo de la secretaría y del MM mientras se introducen los ajustes administrativos y logísticos necesarios (se estima que el proceso llevaría un mes, y podría ser desempeñado por miembros del personal del MM), con seis meses de preparación
- Una distribución más eficaz del personal, que beneficiaría en conjunto a la aplicación de la Convención, podría hacer redundantes a algunos miembros del personal, por lo que tendría repercusiones financieras y humanas
- No se crearían nuevos puestos, y el aumento de las responsabilidades administrativas de la secretaría quedaría compensado mediante el personal administrativo del MM

- Las propuestas no conllevan enmienda alguna de la Convención
- Los cambios propuestos podrían ser adoptados mediante Decisiones de la CP
- Inmunidad del personal, otorgada por el Gobierno de Alemania como personal de la Secretaría
- La propuesta no implica enmiendas al memorando de entendimiento con el Gobierno de Alemania
- Obligaría a un concertar nuevo memorando de entendimiento sobre el alojamiento del MM, por ejemplo en la secretaría de la CLD
- Conllevaría la rescisión del actual memorando de entendimiento
- Haría necesaria la conformidad del Gobierno de Italia
- La secretaría debería adoptar medidas con miras a la ampliación de los privilegios e inmunidades del personal del MM como personal de la Secretaría, en consulta con el Gobierno de Alemania
- Ambigüedad jurídica/subsiste el problema de los 10 puestos no aprobados del personal del cuadro orgánico del MM y 5 de los servicios generales (a los que podría compensarse por el traslado)
- El personal del MM podría negarse a rescindir sus contratos con el FIDA o a su condición de miembros del personal del Fondo, lo cual tendría para el FIDA consecuencias jurídicas similares a las que ha acarreado la decisión del Tribunal Administrativo de la OIT

3. Posibilidad de un acuerdo de alojamiento con el Banco Mundial, el PNUD u otra organización

209. Se han abordado aquí en todos sus aspectos las cuestiones relativas a la responsabilidad del FIDA por las actuaciones del MM, al analizar las circunstancias del recurso interpuesto ante la CIJ, resultante de la decisión del Tribunal Administrativo de la OIT de que "las decisiones administrativas adoptadas por el Director Gerente en relación con el personal del Mecanismo Mundial son, de acuerdo con la ley, decisiones del Fondo". Por ello, es improbable que otra institución financiera internacional, como el Banco Mundial, o una organización de desarrollo de las Naciones Unidas, como el PNUD, esté dispuesta a asumir las responsabilidades de una organización como el MM proporcionándole alojamiento. Si se llegase a contemplar un acuerdo institucional de esas características, sería necesario abordar con claridad esas cuestiones.

210. A este respecto, cabe preguntarse si el PNUD, que no es una institución financiera internacional, sería siquiera apropiado para alojar el MM. Las razones para que el FIDA alojara el MM consistían en que se trata de una institución financiera internacional, y en que una estrecha asociación con ella podría beneficiar al MM.

211. Las condiciones previas para la adopción de un mecanismo que dispusiese la estrecha colaboración y el alojamiento en una institución financiera internacional en cumplimiento del mandato del MM de "promover medidas para movilizar y canalizar recursos financieros sustanciales hacia los países Partes en desarrollo afectados" (apartado 4) del artículo 21) podrían consistir en:

- Un mecanismo en virtud del cual la secretaría y el MM colaborasen recíprocamente con arreglo a la política "Unidos en la acción"
- Un mecanismo institucional en virtud del cual la responsabilidad por el MM no fuera transferida a la organización que lo aloje

212. Estas cuestiones podrían resolverse si se adoptaran las propuestas 2 a 4. Una vez cumplidas esas condiciones previas, la CP podría abrir una convocatoria internacional para averiguar si habría alguna institución financiera internacional que estuviera interesada en alojar el MM. De lo que se trata aquí es de saber si una medida de ese tipo conllevaría un beneficio añadido para la aplicación de la Convención.

213. Otra opción que podría considerar la CP, una vez cumplidas las condiciones previas anteriormente indicadas, consistiría en concertar un memorando de entendimiento colectivo entre la CP y el Banco Mundial, el FMAM, el PNUD, bancos de desarrollo regionales y otras instituciones interesadas para facilitar una cooperación efectiva entre el MM, como órgano de movilización de recursos de la CLD, y esas instituciones.

4. Evaluación de la coherencia interna respecto a la definición y prestación de servicios a las Partes en todos sus aspectos si se unificara la Secretaría

214. Las propuestas 2, 3 y 4 del presente informe, basadas en los escenarios del informe de 2009 de la DCI, coinciden en una nueva estructura institucional, representada gráficamente en el organigrama de la figura 6. Las principales diferencias radican en la condición jurídica y administrativa del personal y de las cuentas del MM; es decir, en si serían miembros del personal del FIDA o de la Secretaría, y en si el MM se reubicaría o no en Bonn.

215. Así pues, las 3 propuestas tienen por objeto conseguir una coherencia interna entre los órganos de la Convención, en particular la secretaría y el MM, e instituir un cauce único para la rendición de cuentas y la presentación de informes mediante el Secretario Ejecutivo, que se encuentra en la cúspide de la cúpula directiva. Además, crean un mecanismo sistémico e institucional que permiten a la secretaría y el MM adoptar decisiones colectivas, bajo la orientación y dirección de la CP, y permiten que cada órgano opere con plena independencia en sus respectivas áreas de competencia, con arreglo a su mandato y en el marco de sus decisiones colectivas.

216. Las disposiciones sugeridas en estas propuestas serían muy beneficiosas para los servicios que los órganos de la Convención, y en particular la secretaría y el MM, prestan a las Partes. En concreto, tenderían a eliminar todo tipo de duplicación de tareas y de competencias entre la secretaría y el MM, ya que todas las actividades a nivel mundial, regional, nacional y local serían decididas de antemano mediante un proceso participativo y consultivo en el seno del Equipo Directivo Superior, en base a los respectivos mandatos de los órganos de la Convención, como se indica en la Convención y en las correspondientes decisiones de la CP. En consecuencia, se espera que la secretaría unificada que contemplaban las propuestas del presente informe se traduzca en un alto grado de coherencia interna y en una rendición de cuentas más operativa respecto de la definición y prestación de esos servicios a las Partes, en todos los aspectos.

5. Evaluación de una posible fusión institucional de la secretaría y del MM desde el punto de vista del cumplimiento de sus respectivos mandatos

217. Los mandatos específicos de la secretaría y del MM estipulados en la Convención y desarrollados mediante las decisiones de la CP han sido ampliamente examinados en la sección II.B.2.c del presente informe. En el informe se han señalado también los numerosos aspectos en que se superponen los mandatos y funciones de esos dos órganos de la Convención, que hacen imperativo que ambos cooperen y colaboren con arreglo a la política "Unidos en la acción", con objeto de decidir la manera más efectiva y eficaz de desempeñar sus mandatos y funciones respectivos. La consulta y la colaboración entre la secretaría y el MM es una condición insoslayable para una efectiva aplicación de la Convención en tales circunstancias. Las propuestas segunda, tercera y cuarta del presente informe tienen por objeto sentar las bases para, bajo la dirección de la CP, hacer realidad esas actividades de consulta, cooperación y colaboración y lograr la cohesión en las decisiones colectivas de la secretaría y del MM, con la cooperación y apoyo del CRIC y del CCT, y bajo la supervisión y orientación general de la CP.

218. Es importante señalar que estas propuestas no rebajan o alteran en lo más mínimo los respectivos mandatos de la secretaría y del MM conforme a las disposiciones de la

Convención y a las sucesivas decisiones de la CP, incluida la Estrategia Decenal. Tienen por objeto crear una plataforma institucional –el Equipo Directivo Superior– que facilite los avances hacia la política “Unidos en la acción” mediante una adopción colectiva de las decisiones, previa consulta y con la cooperación entre la secretaría y el MM. En ese sentido, lo que se pretende conseguir con estas propuestas no es tanto una "fusión" de dos órganos de la Convención, que significaría que dos órganos existentes se convertirían en uno solo, sino crear las condiciones para que ambos trabajen en estrecha colaboración, manteniendo sus propias personalidades y sus respectivos mandatos y funciones.

Cuadro 15

Respuestas a los cuestionarios, parte 4 (Posibles mecanismos institucionales)

NOTA: En un cuestionario respondido por el MM, la secretaría y el FIDA, el primero coincidía con la secretaría y con el FIDA en sólo un 10 por ciento de las respuestas, mientras que la secretaría y el FIDA coincidían en un 63 por ciento y, en particular, **convénían unánimemente en que la fusión institucional era el escenario más fructífero de los tres**. El MM apoyó el escenario del status quo en todos los casos.²⁸²

<i>Organización</i>	<i>CLD</i>	<i>MM</i>	<i>FIDA</i>	
Nombre	Luc Gnacadja	Christian Mersmann	R.Cooke / K. Cleaver	
Título	Secretario Ejecutivo	Director Gerente	Director/ Vice-presidente Adjunto	
32.	¿Considera que una fusión institucional del Mecanismo Mundial y de la secretaría sería una alternativa realista?	Sí	No	Sí
33.	¿Ayudaría una fusión institucional de la secretaría y del Mecanismo Mundial a mejorar la coherencia en la prestación de servicios a las Partes a todos los niveles?	Sí	No	Sí
34.	En caso de fusión de la secretaría con el Mecanismo Mundial, ¿dispone actualmente la secretaría de los recursos humanos, la capacidad jurídica y la infraestructura administrativa necesarios para prestar apoyo al Mecanismo Mundial?	Sí	No	No sabe
35.	¿Ayudaría una fusión institucional a delimitar las funciones de la secretaría y del Mecanismo Mundial, y a cada uno de ellos a cumplir sus respectivos mandatos?	Sí	No sabe	Sí
36.	¿Ayudaría la fusión a recortar costos?	Sí		Sí
37.	¿Considera que una reubicación física del Mecanismo Mundial en Bonn sería una alternativa realista?	Sí	No	Sí
38.	¿Considera que la conversión del Mecanismo Mundial en un fondo para la desertificación sería una alternativa realista?	No	No	No
39.	¿Sí se convirtiese el Mecanismo Mundial en un fondo para la desertificación, ¿sería necesario modificar sus funciones	Sí	Sí	Sí

<i>Organización</i>	<i>CLD</i>	<i>MM</i>	<i>FIDA</i>
y su mandato?			
40. ¿Dispone actualmente el Mecanismo Mundial de la capacidad necesaria para gestionar fondos?	No	Sí	No
41. ¿Mejoraría la gobernanza y la supervisión por la Conferencia de las Partes?	Fusión	Status quo	Fusión
42. ¿Se abordaría el problema del liderazgo/gestión, coordinación, responsabilidad y comunicación?	Fusión	Status quo	Fusión
43. ¿Mejoraría la función de presentación de informes del Mecanismo Mundial a la Conferencia de las Partes?	Fusión	Status quo	Fusión
44. ¿Mejorarían la transparencia y la integración del proceso de presentación de informes administrativos y presupuestarios?	Fusión	Status quo	Fusión
45. ¿Evitaría la duplicación de tareas, las redundancias y la superposición de funciones en las actividades, y promovería las complementariedades entre el Mecanismo Mundial y la Secretaría?	Fusión	Status quo	Fusión
46. ¿Mejoraría la coherencia institucional en la prestación (conjunta) de servicios, y eliminaría la competición?	Fusión	Status quo	Fusión
47. ¿Aseguraría la calidad de servicio a las Partes?	Fusión	Status quo	Fusión
48. ¿Aseguraría una utilización eficaz de los recursos?	Fusión	Status quo	Fusión

E. Conversión en un fondo de lucha contra la desertificación

219. En la presente sección se aborda el tercer escenario propuesto por la Dependencia Común de Inspección en su evaluación de 2009 del MM (JIU/REP/2009/4). Cabe señalar que, aunque ha sido formulado, este escenario no fue recomendado por la DCI, ya que probablemente daría lugar a duplicaciones de tareas con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y sería difícil de defender en la situación económica y política actual. La DCI sugirió más bien que el MM mejorara su cooperación con el FMAM en el contexto de la movilización de recursos para la aplicación de la Convención.

1. Evaluación de las posibilidades y del ánimo existente con miras a la creación de un fondo de lucha contra la desertificación

220. La reciente designación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) como mecanismo financiero de la CLD a todos los efectos prácticos hace, de hecho, impracticable seguir contemplando este escenario. Según diversos cuestionarios, entrevistas personales y correspondencia mantenida en el marco de la actual evaluación con los principales interesados, esta opción no cuenta con apoyo alguno, ni es probable que lo reciba en un futuro próximo. El MM señaló también que es consciente de ello, y coincide en que el escenario no es realista. Además, la conversión del MM en un fondo obligaría a enmendar de la Convención, como se explica en la sección siguiente.

2. Posibles implicaciones de una transformación de las funciones del MM (de intermediario a gestor de fondos)

221. No se dispone de evidencias que indiquen que el MM esté dejando de actuar como mediador o facilitador para convertirse en gestor de fondos. Más bien al contrario; la "Estrategia [del MM] para potenciar las complementariedades del Mecanismo Mundial con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)" subraya el papel facilitador que desempeñará el MM en la movilización de fondos mediante iniciativas de cofinanciación encaminadas a cubrir los costos básicos (o la parte relativa al desarrollo) de las intervenciones del FMAM²⁸³.

a. Enmienda de la Convención: ventajas y desventajas

222. La conversión del MM en un fondo obligaría a redefinir su mandato en aspectos sustantivos, lo cual **parece indicar que sería necesario enmendar la Convención**; artículo 21, párrafos 3 a 7. Las disposiciones que rigen las enmiendas de la Convención figuran en el artículo 30, e indican que cualquier Parte podrá proponer enmiendas para su adopción por la CP, aunque la enmienda propuesta deberá ser comunicada a las Partes por la secretaría como mínimo seis meses antes de la CP. Además, las enmiendas deberán ser decididas por consenso; si no se alcanzase éste, podrían ser adoptadas con el voto mayoritario de dos tercios de las Partes presentes y votantes en la reunión para, seguidamente, recabar la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de todas las Partes. Por consiguiente, la enmienda de la Convención es un proceso muy complicado que, en caso de desacuerdo, podría dividir a las Partes, debilitando con ello la propia Convención. Aunque tales enmiendas pueden ser introducidas a discreción de las Partes y podrían clarificar las funciones, el concepto y el mandato del MM, abrirían la posibilidad de modificar el texto de la Convención en otros aspectos y artículos, posiblemente no relacionados con el mandato del MM.

b. Medidas de la CP para resolver las cuestiones de aplicación

223. En el artículo 27 de la Convención se indica específicamente que la CP examinará y adoptará procedimientos y mecanismos institucionales para la resolución de las cuestiones que surjan con respecto a la aplicación de la Convención. Ello implica que la CP no necesita enmendar la Convención en el caso del MM, particularmente en los aspectos de configuración institucional, gobernanza, rendición de cuentas y presentación de informes referentes a la aplicación de la Convención, que están, por consiguiente, contemplados en el artículo 27. Cabe señalar que todas las propuestas recogidas en el presente informe pueden ser adoptadas por la CP mediante Decisiones en el marco del artículo 27 sin necesidad de enmendar de la Convención, de conformidad con el artículo 30.

F. Análisis comparativo de las propuestas

1. Configuración institucional que facilitaría en mayor medida una mejora de la transparencia e integración de los procesos administrativos y de la presentación de informes presupuestarios

224. El cuadro 3, en el que se resumen las funciones conjuntas/compartidas del MM y de la secretaría en virtud de diversas Decisiones de la CP, evidencia las dificultades que se plantean cuando se deja a esos dos órganos decidir las actividades que desempeñará cada cual y repartirse las funciones directivas y las actividades. Una situación así es una fuente segura de conflicto y de competición entre la secretaría y el MM, y conlleva duplicación de tareas, ineficacia y falta de efectividad en la aplicación de la Convención. Por consiguiente, la primera propuesta, que refuerza el status químico y que ha sido en parte adoptada mediante una serie de decisiones de la CP 9 encaminadas a mejorar la rendición de cuentas

y la presentación de informes, no parece muy prometedora en cuanto a la posibilidad de que el MM y la secretaría lleguen a adoptar decisiones de manera colectiva y cohesiva, debido a la ausencia de un procedimiento obligatorio o de un mecanismo institucional de consulta, colaboración y decisión colectivas, estipulado en el artículo 27 de la Convención.

225. La **segunda propuesta contempla los elementos mínimos de un mecanismo institucional** que obligue al mantenimiento de consultas, cooperación y colaboración entre el MM y la secretaría mediante la creación de un Equipo Directivo Superior. **Por otra parte, la tercera y cuarta propuestas -basadas en la no reubicación/reubicación del MM- tienen específicamente por objeto asegurarse la aplicación de la Convención y de las decisiones de la CP** por la secretaría y el MM con el apoyo del CRIC y del CCT de manera colectiva, colaborativa y cohesiva, y basada en la transparencia, en la no duplicación de tareas y en la eficacia, así como en la integración de los procesos de gestión, administración y presentación de informes adoptando un cauce único para la rendición de cuentas a la CP. **Entre esos dos escenarios o propuestas, es indudable que cualquier variante de las propuestas tercera y/o cuarta conducirá a la configuración institucional más apropiada para mejorar la transparencia y la integración del proceso de presentación de informes administrativos y presupuestarios.**

226. El último de los escenarios propuestos por la DCI, la conversión del MM en un fondo, no se aborda más en detalle por las razones expuestas en la sección III.E.

2. Plazos para la aplicación de las distintas propuestas (configuración institucional más apropiada para asegurar la calidad de los servicios prestados a las Partes)

227. Por las razones anteriormente indicadas, la segunda y tercera propuestas describirían también la configuración institucional más apropiada para asegurar la calidad de los servicios que se prestarán a las Partes. Con respecto a los plazos de aplicación, sería prudente avanzar paso a paso en la introducción de esos mecanismos institucionales, dejando para más adelante las cuestiones de reubicación del MM. La medida más urgente de este proceso consistiría en el establecimiento, mediante una decisión de la CP, de un Equipo Directivo Superior integrado por el Secretario Ejecutivo, el Director General del MM y el jefe de la Secretaría, como se sugiere en la Segunda propuesta (véase la sección III.B). Dado que se trata de cambios institucionales de gran alcance, la CP 10 podría decidir el establecimiento provisional de un Equipo Directivo Superior, al que encomendaría la tarea de adoptar decisiones colectivas sobre la aplicación de la Convención y de desarrollar, previa consulta, los procesos y procedimientos administrativos necesarios para la prestación de servicios conjuntos y para una gestión conjunta, que serían examinados y adoptados en la CP 11 o en un periodo extraordinario de sesiones de la CP convocado exclusivamente con ese fin.

228. La tercera propuesta, consistente en integrar el personal y las cuentas del MM, con los consiguientes cambios en el memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA, conllevaría un tiempo mínimo de preparación de seis meses, necesarios para adoptar las medidas administrativas requeridas. Lo ideal sería que ese plazo comenzara antes del inicio de un nuevo bienio, por ejemplo no más tarde de junio de 2011, antes de comenzar el bienio 2012–2013; o bien antes de junio de 2013, en preparación para el bienio 2014–2015. La cuarta propuesta, que incluye la reubicación del MM en Bonn, podría hacer necesarios un año o más de preparativos con el fin de pedir a la secretaría que, en consulta con el Gobierno de Alemania, preparara el espacio de oficinas e instalaciones necesarios. Tales preparativos tendrían que permitir también al personal del MM disponer de tiempo suficiente para trasladarse, encontrar un alojamiento apropiado, etc. Si hubiera miembros del personal que se negaran a renunciar a su condición de miembros del personal del FIDA, se necesitaría un periodo de dos años, que es el plazo máximo de los contratos del FIDA/MM, antes de poder ofrecer al personal del MM un "contrato de la CLD". Por

consiguiente, la CP 10 podría decidir poner en marcha la primera fase, definida en las propuestas 1 y 2, y establecer un plazo (en la CP 11) para las propuestas 3 y 4.

229. Las decisiones adoptadas en 2009/2010 por las Conferencias de las Partes en los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo sobre las reformas institucionales y las decisiones de sus reuniones extraordinarias simultáneas, celebradas en Bali en abril de 2010, constituyen un excelente ejemplo a seguir en esa dirección.

3. Personal del MM que se beneficiaría de prestaciones sanitarias y seguros y de privilegios e inmunidades del FIDA en comparación con otros escenarios institucionales contemplados en el examen de la DCI

230. Aunque el personal del MM cuenta con un seguro sanitario del FIDA, no está financiado por éste; los fondos provienen del presupuesto básico del MM, que aporta la CP por conducto de la Secretaría. Por ello, para el personal del MM no hay ninguna diferencia entre continuar con su seguro sanitario como miembros del personal del FIDA permaneciendo en Roma, o integrarse en el plan de seguros sanitarios de la Secretaría, una vez reubicados en Bonn. Lo importante es que los fondos destinados al seguro sanitario sigan proviniendo de la misma fuente: el presupuesto básico del MM proporcionado por la CP por conducto de la Secretaría.

231. El FIDA incluye actualmente al personal del MM en la lista de personal que presenta al Gobierno de Italia para el otorgamiento de privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas. Como se señala en el informe, es probable que esa situación cambie en un futuro próximo, ya que el FIDA trata de distanciarse de toda responsabilidad directa respecto del personal del MM, en consonancia con la posición jurídica que está adoptando en la CIJ respecto al recurso de la decisión del Tribunal Administrativo de la OIT, asunto que ha sido abordado más detalladamente en la sección II.C.1.b de este informe. El FIDA parece estar contemplando la posibilidad de enviar una lista aparte -distinta de la lista de sus miembros de personal- al Gobierno de Italia para la concesión de inmunidades y privilegios al personal del MM. En tal caso, es probable que se suscite la cuestión -especialmente si se enmienda el memorando de entendimiento (entre la CP y el FIDA) sobre el alojamiento del MM- de si tales inmunidades y privilegios deben ser otorgados en el marco del memorando de entendimiento concertado entre Gobierno de Italia y el FIDA. Si el FIDA no acepta esa postura -como probablemente sucederá, en consonancia con la postura jurídica que está adoptando ante la CIJ- sería necesario negociar un memorando de entendimiento distinto entre la CP y el Gobierno de Italia para la concesión de inmunidades y privilegios de las Naciones Unidas al personal del MM, ya que éste, según la OAJ, no goza de una condición jurídica que le permita concertar memorandos de entendimiento, a menos que sea expresamente autorizado a ello.

232. Por otra parte, si se reubica el MM en Bonn, el personal del MM pasaría a ser personal de la Secretaría, y se beneficiaría automáticamente de los privilegios e inmunidades otorgados por el Gobierno de Alemania al personal de la Secretaría, sin necesidad de renegociación.

4. Opinión de la Mesa sobre los distintos cauces que podrían adoptarse para la presentación de informes del MM con objeto de mejorar la prestación de servicios a las Partes

233. Tal como se indicaba en el mandato, el presente informe hace referencia sólo a los *cauces para la presentación de informes* del MM y de la secretaría ante la CP, y no a la *sustancia de los informes* que han de ser presentados a ésta en virtud de diversas Decisiones de la CP. Este aspecto ha sido ampliamente examinado en el Grupo de Trabajo Ad Hoc para mejorar los procedimientos de comunicación de la información²⁸⁴.

234. El cauce para la presentación de informes del MM a la CP está estipulado inequívocamente en el apartado d) del párrafo 5 del artículo 21 de la Convención, que pide que el MM "informe a la Conferencia de las Partes". Este requisito inequívoco no ha quedado reflejado en la Decisión 24 de la CP 1 ni en el memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA, que estipula que:

- Si bien el Mecanismo Mundial tendrá identidad propia dentro del Fondo, será una parte orgánica de la estructura de éste directamente subordinada al Presidente del Fondo
- El MM rendirá cuentas directamente al Presidente del FIDA;
- El MM funcionará bajo la autoridad de la Conferencia y rendirá plenamente cuentas a ésta, PERO la cadena de responsabilidades irá directamente del Director Gerente al Presidente del Fondo y a la Conferencia de las Partes
- El MM presentará informes a la CP en nombre del Presidente del fondo
- El MM será responsable de preparar el programa de trabajo y el presupuesto del MM, incluida la propuesta relativa a la dotación de personal, que examinará y aprobará el Presidente del Fondo antes de transmitirlos al Secretario Ejecutivo de la Convención para que se tengan en cuenta al preparar las estimaciones presupuestarias de la Convención
- El Fondo facilitará a la CP el estado financiero comprobado de la Cuenta administrativa del presupuesto básico, de conformidad con los procedimientos normales de auditoría del fondo. Obsérvese que no se hace referencia alguna a la presentación de informes comprobados de los fondos voluntarios destinados a la CP
- Presentación de informes a la Conferencia: el Director Gerente, en nombre del Presidente del Fondo, presentará un informe sobre las actividades del MM en cada periodo ordinario de sesiones de la Conferencia. La secretaría se limita a distribuir esos informes

235. Este mecanismo, que distancia en términos institucionales y funcionales al MM de la secretaría y de la CP, tiene hondas repercusiones a los efectos de conseguir la cohesión entre la secretaría y el MM en la aplicación de la Convención, y de establecer un cauce para la presentación de informes que cumpla el requisito claro del apartado d) del párrafo 5 del artículo 21 de la Convención, que encomienda al MM la presentación de informes a la CP.

236. Como se indica en el presente informe, las relaciones jurídicas entre el FIDA y el MM experimentarán probablemente cambios muy importantes a raíz de la postura adoptada por el FIDA en el recurso interpuesto ante la CIJ, en el que alega no ser responsable en modo alguno de las actuaciones del MM. En consecuencia, la CP tiene ahora la oportunidad de instituir la **presentación de informes directamente del MM a la CP, conforme estipula la Convención**, junto con los informes de otros órganos de la Convención, como la Secretaría, el CRIC o el CCT. Las propuestas segunda, tercera y cuarta descritas en el presente informe permitirían establecer un cauce para la presentación directa de informes del MM a la CP, integrados con los informes de la secretaría y de otros órganos de la Convención, ateniéndose a un cauce único para la rendición de cuentas y sentando unas bases firmes para mejorar con carácter general la prestación de servicios a las Partes.

5. Posibilidades de mejorar la presentación de informes a la CP y la supervisión ejercida por ésta

237. El actual mecanismo de presentación de informes del MM, así como los problemas que dicho mecanismo plantea para una buena gobernanza, una eficaz presentación de

informes a la CP y una supervisión efectiva de ésta han sido abordados detalladamente en la sección II del presente informe. Pese a la confusión causada por el conflicto de liderazgo entre el MM y la secretaría respecto de los cinco objetivos operacionales, el plan estratégico decenal (Decisión 3/COP.8) creó una plataforma para promover la cooperación y la colaboración entre la secretaría y el MM. Específicamente, la mencionada Decisión define varias actividades conjuntas (sección F), y en particular: preparación de un programa de trabajo conjunto; indicadores de eficacia de la cooperación en torno a un programa de trabajo conjunto basado en la GBR, con objeto de mejorar la efectividad de los servicios sinérgicos prestados por la secretaría y el MM; y desarrollo de mecanismos de coordinación regional en cada región, en colaboración con la secretaría y con el MM. La propia estrategia, que figura en un anexo a la Decisión, insta claramente a la secretaría y al MM a intensificar su coordinación y su cooperación desde el nivel de la sede hasta el nivel de los países. Asimismo, pide expresamente que "la secretaría y el Mecanismo Mundial [informen] de manera clara y transparente de la distribución efectiva del trabajo y el uso de los fondos básicos y voluntarios en relación con el plan de trabajo conjunto". Especifica también que "las dos organizaciones [informarán] conjuntamente a la CP de la ejecución del plan de trabajo". La Mesa tiene encomendada por la CP la tarea de supervisar la aplicación del plan de trabajo conjunto. Esa plataforma de coordinación y cooperación entre la secretaría y el MM fue reforzada mediante varias Decisiones de la CP 9, que han sido analizadas en el cuadro 3.

238. A pesar de las importantes medidas adoptadas por la CP en su octavo y noveno periodos de sesiones para promover la coordinación y la cooperación entre la secretaría y el MM, y que parecen haber conseguido que esos dos órganos mejoren en cierta medida su colaboración, subsisten cuestiones fundamentales, derivadas de la dualidad institucional. Tales cuestiones fueron suscitadas por la Decisión 24 de la CP 1 y por el memorando de entendimiento concertado entre la CP y el FIDA (Decisión 10/COP.3), ya mencionado, que ha dado lugar a un distanciamiento del MM respecto de los demás órganos de la Convención. **En tanto no se rectifique esa situación mediante una Decisión de la CP, parece improbable que surtan plenamente efecto las decisiones de las CP 8 y 9 sobre el mantenimiento de una relación de cooperación y colaboración entre la secretaría y el MM.**

239. Además, la presentación de informes es una actividad que culmina un proceso y que tiene por objeto facilitar la supervisión y la dirección de la CP, que se reúne cada dos años. Los problemas cotidianos de cooperación y coordinación entre la secretaría y el MM son habituales, como ha evidenciado el informe de 2009 de la DCI y han confirmado las entrevistas mantenidas durante la evaluación. Por consiguiente, incluso las Decisiones de los octavo y noveno periodos de sesiones de la CP, que instan a la secretaría y al MM a trabajar conjuntamente, deben ser objeto de un cuidadoso seguimiento para cerciorarse de sus efectos reales.

240. De ahí la importancia de que se consideren las propuestas segunda y tercera del presente informe, basadas en el segundo escenario de la DCI, y que consisten en una fusión institucional de la secretaría con el MM. Al considerar esa opción, hay que tener presente que, como se ha indicado, la palabra "fusión" no implica que de dos órganos se haga uno solo, sino que se facilitará a ambos la colaboración, respetando sus respectivas identidades, situaciones, mandatos, temáticas y funciones.

241. La segunda propuesta conlleva un proceso obligatorio que asegure la coordinación y la cooperación entre la secretaría y el MM mediante el Equipo Directivo Superior, integrado por el Secretario Ejecutivo, el DG/MM y el jefe de la Secretaría. Ese proceso tiene por objeto no sólo conseguir que la presentación de informes, como etapa final de un proceso, tenga lugar de manera colaborativa, sino también que las actividades de las que informe estén fundamentadas, se realicen con espíritu de coparticipación y mantengan las

consultas, la cooperación y la colaboración necesarias. Las propuestas tercera y cuarta constituyen medidas ulteriores encaminadas a introducir las reformas institucionales necesarias en apoyo de los mecanismos introducidos en la segunda (y primera) propuesta.

6. Medios necesarios para mejorar la presentación de informes, particularmente en los aspectos financieros, con objeto de establecer las condiciones que permitan a la CP ejercer un seguimiento integral y efectivo

242. En el texto de la Convención y en sucesivas decisiones de la CP se pide al MM que informe a aquélla de varios asuntos, todos los cuales han sido ampliamente examinados en la sección II.A.1 del Informe sobre la gobernanza y supervisión del MM por el FIDA. Además, como se señala en el informe, las CP 8 y 9 han introducido varios requisitos para la presentación de informes del MM a la CP con objeto de que el proceso se efectúe de manera adecuada, respetando un único cauce y basado en la cooperación y la coordinación entre los órganos de la Convención, con objeto de evitar líneas paralelas de presentación de informes que conlleven la duplicación de tareas, la confusión y, posiblemente, la distorsión de los hechos, informaciones y datos presentados a la CP. El problema estriba en conseguir que esos requisitos sean adecuadamente cumplidos por el MM y la Secretaría. La causa real de la dificultad que impide alcanzar el objetivo de esas Decisiones radica en la "cultura de independencia" desarrollada por el MM, debida a la dualidad institucional del último decenio. Mientras la CP siga permitiendo que esa estructura institucional errónea configure las actividades del MM, es difícil esperar que el MM pueda ser obligado a colaborar y a coordinar sus actividades con la secretaría y otros órganos de la Convención en el marco de la política Unidos en la acción.

243. La segunda propuesta, basada en el escenario 2 de la DCI, examinado en la sección III.C del presente informe, permitiría mejorar la presentación de informes, en particular sobre asuntos financieros, con objeto de establecer unas condiciones que permitan un seguimiento pleno y efectivo de la CP; tales medidas cuentan con el refuerzo de las expuestas en las propuestas tercera y cuarta.

7. Resumen de las posibles implicaciones jurídicas que traería aparejada la operacionalización de los tres escenarios propuestos por la DCI

244. Ninguna de estas propuestas implica una enmienda de la Convención. Los cambios propuestos pueden ser adoptados mediante Decisiones apropiadas de la CP. Por consiguiente, no hay impedimentos legales para la introducción de tales cambios institucionales. Para una más amplia información, véase la sección II.B en lo referente a la segunda propuesta, y la sección III.F.2.

245. La Conferencia de las Partes, integrada por representantes acreditados de las Partes contratantes, puede considerarse como representativa de la voluntad de éstas. En el párrafo 2 del artículo 22 se establece expresamente la Conferencia de las Partes como órgano supremo de la Convención, y se faculta a aquélla para adoptar, con arreglo a su mandato, las decisiones necesarias para promover una efectiva aplicación de la Convención.²⁸⁵

246. Además, está claramente establecido que la Conferencia de las Partes puede ejercer también "las facultades implícitas necesarias para el funcionamiento de una institución internacional" con el respaldo de la Corte Internacional de Justicia, que ha establecido que "las necesidades de la vida internacional podrían hacer necesario que las organizaciones, con objeto de alcanzar sus objetivos, gocen de facultades subsidiarias no expresamente estipuladas en los instrumentos básicos que rigen sus actividades. Se acepta por lo general que las organizaciones internacionales pueden ejercer tales facultades, conocidas como facultades implícitas"²⁸⁶.

247. Además, el artículo 27 de la Convención encomienda expresamente a la CP el examen y adopción de procedimientos y mecanismos institucionales con objeto de resolver los problemas relativos a la aplicación de la Convención.

8. Análisis de las opiniones jurídicas expresadas por la OAJ y de las cuestiones jurídicas que deben ser resueltas por las Partes

248. La Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas ha concluido que la CP sería el órgano acreditado encargado de interpretar los mandatos de los distintos órganos de la Conferencia, decidir el alcance de tales mandatos y determinar los efectos de sus decisiones. Por consiguiente, es manifiestamente evidente que la CP tiene la autoridad jurídica necesaria para interpretar la Convención y adoptar decisiones que consigan que la secretaría y el MM colaboren en todos los aspectos referentes a la aplicación de la Convención y pongan fin al denominado "dilema de una estructura de apoyo dual".

249. Para ello, la CP podría decidir lo siguiente:

- Enmendar, revisar o rescindir, en colaboración con el FIDA, el memorando de entendimiento que establece el acuerdo institucional concertado por la CP y el FIDA sobre el alojamiento del MM (Decisión 3/COP.10)
- Que la secretaría de la Convención, que tiene personalidad jurídica propia, sea la organización seleccionada por aquélla en el marco de la Convención para "alojar" el MM
- Describir las disposiciones que debería adoptar la secretaría para que el MM funcione de manera efectiva y eficaz, particularmente mediante la prestación de apoyo logístico y administrativo
- Tramitar la ampliación de los privilegios e inmunidades al personal del MM como personal de la Secretaría, en consulta con el Gobierno del Alemania
- Alternativamente, tramitar con el Gobierno de Italia la ampliación de privilegios del personal del MM

250. El MM argumentó que su personal podría negarse a rescindir sus contratos con el FIDA, situación que tendría unas consecuencias jurídicas similares a lo sucedido en el caso del TAOIT. Esa postura no parece ser sostenible, considerando que el personal está sujeto a las condiciones de sus contratos, todos los cuales lo son por una duración limitada, al término de la cual pueden ser rescindidos, y considerando que la CP tiene autoridad jurídica para adoptar las medidas necesarias conducentes a la efectiva aplicación de la Convención, entre ellas la enmienda o revocación del memorando de entendimiento.

9. Plan de acción para el período previo a la CP (sobre la manera de adoptar las propuestas y las medidas siguientes que adoptará la Mesa)

a. Finalidad del presente informe

251. El presente informe ha sido elaborado con objeto de evaluar los actuales mecanismos de presentación de informes, rendición de cuentas y de orden institucional del MM, y de proponer una nueva institución/organización que aloje el MM, teniendo en cuenta los escenarios expuestos sobre el particular en la evaluación de la DCI (documento JIU/REP/2009/4) y la necesidad de evitar la duplicación y superposición de tareas entre la secretaría y el MM. Según el mandato, el informe tiene principalmente por objeto aportar documentación sobre 38 cuestiones específicas en relación con el mecanismo de presentación de informes, rendición de cuentas e institucional del MM, para que la Mesa de la CP las considere durante la preparación de su informe final a la CP 10.

252. Con objeto de que la CP pueda adoptar las decisiones apropiadas en su décimo periodo de sesiones, la Mesa podría considerar la posibilidad de preparar y presentar a las Partes, antes de la CP 10:

- Su informe a la CP, con arreglo a la Decisión 6/9 de la CP, teniendo en cuenta como considere apropiado el informe actual, incluidas las cuatro propuestas
- Recomendaciones sobre las medidas que podría adoptar la CP en el marco del artículo 27 de la Convención, que estipula que debe considerar y adoptar procedimientos y medidas institucionales para resolver las cuestiones pertinentes a la aplicación de la Convención suscitadas por los mencionados problemas de gobernanza, rendición de cuentas y presentación de informes en relación con el MM
- Establecer un grupo oficioso que formule un proyecto de posible Decisión de la CP con las recomendaciones de la Mesa

b. Reexamen del memorando de entendimiento: pasos siguientes

253. Las contradicciones e incoherencias inherentes al memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA han sido examinados detalladamente en el presente informe (véase la sección III.C.2.a). El memorando de entendimiento es la causa del desajuste en las relaciones que mantiene el MM con la CP y con la secretaría de la Convención. Es también la causa principal de la disonancia institucional crónica existente entre el MM y la Secretaría, que ha suscitado problemas de gobernanza, liderazgo, rendición de cuentas y presentación de informes, examinados en esta y anteriores evaluaciones. Los evaluadores respaldan plenamente las recomendaciones de las evaluaciones anteriores, en el sentido de que es necesario reexaminar el memorando de entendimiento y revisarlo para que sea más acorde a las realidades actuales de la relación entre la CP, la Secretaría, el MM y el FIDA.

254. Como mínimo, será necesario subsanar las incoherencias y la contradicción señaladas en el informe. Sin embargo, al revisar el memorando de entendimiento, particularmente considerando el recurso actualmente interpuesto ante la CIJ, la CP podría adoptar en primer lugar una decisión sobre los mecanismos institucionales que vinculan al MM con la Secretaría, antes de abordar con el FIDA la revisión o renegociación del memorando de entendimiento.

IV. Conclusiones y recomendaciones

255. Véase el resumen ejecutivo

A. Conclusiones concretas y evaluaciones basadas en evidencias acerca de los cauces de rendición de cuentas y de presentación de informes para prestar un mejor servicio a las Partes

256. Véase el resumen ejecutivo

B. Conclusiones concretas y evaluaciones basadas en evidencias con respecto a un mecanismo institucional coherente que concuerde con el mandato encomendado por la CP

257. Véase el resumen ejecutivo

C. Recomendaciones

258. Véase el resumen ejecutivo

V. Anexos

259. En la reunión de la Mesa de la CP 9 celebrada en noviembre de 2010 se distribuyeron entre todos los miembros de la Mesa compact discs con copias de todos los archivos concernientes y documentos auxiliares. Se ofrece a continuación una lista de los más pertinentes.

- Decision de las reuniones extraordinarias simultáneas UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.1/8
- Mandato, Decisión 6/COP.9
- PB N° 99/10 de 4 de octubre de 1999, adjunto II, párrafos 2 y 9 a 15
- PB/04/01, de 21 de enero de 2004
- Auditorías de PWC respecto de 2007–2009
- “Resumen de evaluaciones anteriores”
- Arreglos (1999) para la cooperación entre la secretaría y el Mecanismo Mundial

VI. Referencias y notas

- ¹ Véase la tabla comparativa del personal solicitado por el MM, el aprobado por la CP y el efectivamente designado. Según el mandato comunicado por el MM, éste emplea actualmente a un total de 38 miembros del personal, de ellos dos en la categoría de Director, 17 del cuadro orgánico y cinco de la categoría de servicios generales, además de 14 consultores. El MM recabó y obtuvo la aprobación para contratar a siete miembros del personal del cuadro orgánico con cargo a recursos del presupuesto básico, pero contrató diez más de esa cifra, hasta un total de 17; compárese con el documento ICCD/COP(9)/5/Add.2, párrafo 44, y tabla 5 (véase el mandato del MM) con el documento ICCD/COP(9)/5, párrafo 23, tabla 3; Decisión 9/COP.9, párrafo 5.
- ² En todos los aspectos relativos a la rendición de cuentas y la presentación de informes entre el MM y la Secretaría, a los problemas de gobernanza, liderazgo y gestión que ello origina, y en particular a los de duplicación de tareas, utilización ineficaz de los recursos, falta de cooperación y colaboración entre el MM y la Secretaría.
- ³ En concreto, el texto de la CLD, y especialmente sus artículos 7, 9 a 10, 21 (4 a 7), 22 (2, 3, 6), 23; el Reglamento financiero y Reglamento de la CLD (Decisión 2/COP.1); el memorando de entendimiento entre el FIDA y la CP (Decisión 10/COP.3); el plan estratégico decenal (Decisión 3/COP.8) y diversas decisiones de la CP, y otros documentos.
- ⁴ Entre otros: Boletines del Presidente del FIDA; decisiones de la Junta Ejecutiva y del Consejo de Gobernadores; informes del MM al FIDA; auditorías de PricewaterhouseCoopers, e informes del MM al Presidente del FIDA.
- ⁵ Las evaluaciones anteriores abarcan: las realizadas por la DCI en 2009 y 2005; la evaluación de Unisféra en 2009; la evaluación del CRIC, 2003; y la evaluación del Banco Mundial en 2003; véase la evaluación del Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (JIU/REP/2009/4).
- ⁶ Para un examen detallado de la condición jurídica de la Secretaría, véase Ramsar COP 10/ Doc. 20 - Examen de las opciones de condición jurídica de la secretaría de Ramsar. Véase también la Decisión 25/COP.1, anexo, IV. 17, 18, Decisión 10/COP.3, anexo II.D y anexo III.A; En el acuerdo de alojamiento concertado por el FIDA y la CP se señala que “El Mecanismo Mundial presentará informes a la Conferencia de las Partes, por conducto del director de la organización que lo acoja” reconfirmando que el MM informaría a la COP de sus actividades y del apoyo recibido, Decisión 25/COP.1, anexo, IV. 17, 18; este cauce indirecto de presentación de informes a la CP estaba establecido en el memorando de entendimiento final entre la CP y el FIDA, que decidió que el Director Gerente del MM “rendirá cuentas directamente del Presidente del FIDA”, Decisión 10/COP.3, anexo II.D.
- ⁷ Esta conclusión fue confirmada también por el Vicepresidente del FIDA y por el Vicepresidente adjunto de Programas en Roma el 6 de septiembre de 2010. Sin embargo, ello no excluye un compromiso de trabajo permanente entre el MM y el FIDA.
- ⁸ JIU/REP/2009/4, p. 20.
- ⁹ La presentación de informes fue establecida como medio principal para que el MM pusiera de manifiesto su capacidad de rendir cuentas a la CP (artículo 21 de la Convención, apartado d) del párrafo 5); el acuerdo sobre alojamiento concertado entre el FIDA y la CP establecía un cauce indirecto de presentación de informes (y, por consiguiente, de rendición de cuentas) desde el Director Gerente del MM hasta la CP mediante el Presidente del FIDA en primera instancia (confirmado por las Decisiones de la CP, entre ellas el memorando de entendimiento, Decisión 10/COP.3); se pide al MM que presente informes al Consejo de Administración y a la Junta Ejecutiva del FIDA por conducto del Presidente del fide (además de otras obligaciones de presentación de informes a la CP y al CRIC de la CLD); el MM está sujeto a las decisiones adoptadas mediante el Boletín del Presidente y a las adoptadas por el Consejo de Administración (última instancia de supervisión del MM en 2006).
- ¹⁰ Véase el organigrama del FIDA al 1 de enero de 2010, apéndice al documento EB/98/Rev.1, <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/98/e/EB-2009-98-minutes-rev-1.pdf>, p.52.
- ¹¹ Véanse los documentos del Consejo de Gobernadores del FIDA, <http://www.ifad.org/gbdocs/>; por ejemplo: Consejo de Gobernadores, 33º periodo de sesiones, GC 33/L.7, diciembre de 2009, <http://www.ifad.org/gbdocs/gc/33/s/GC-33-L-7.pdf>; 32º periodo de sesiones GC 32/L.13, 16 de enero de 2009, <http://www.ifad.org/gbdocs/gc/32/s/GC-32-L-13.pdf>; 33º periodo de sesiones, GC 31/L.10, enero de 2008, <http://www.ifad.org/gbdocs/gc/31/s/GC-31-L-10.pdf>.
- ¹² Véase el documento ICCD/COP(9)/6/Add.3.
- ¹³ Según lo establecido, la presentación de informes era el medio principal que permitiría al MM rendir cuentas a la CP (artículo 21, párrafo 5, apartado d) de la Convención); se establecía un cauce indirecto de presentación de

informes (y, por consiguiente, de rendición de cuentas) del Director Gerente del MM a la CP por conducto del Presidente del FIDA en primera instancia en el acuerdo sobre alojamiento concertado por el FIDA y la CP (confirmado en las decisiones de la CP, incluido el memorando de entendimiento, Decisión 10/COP.3); el MM está obligado a presentar informes al Consejo de Gobernadores y a la Junta Ejecutiva del FIDA por conducto del Presidente del FIDA (además de la obligación de presentar informe a la CP de la CLD y al CRIC); el MM está sujeto a las decisiones adoptadas mediante los Boletines del Presidente y por el Consejo de Gobernadores y la Junta Ejecutiva del FIDA (la última ocasión en que se ejerció tal supervisión del MM fue en 2006).

- ¹⁴ Véase el documento <http://www.ifad.org/governance/ifad/gb.htm>; EB 2009/98/R.59, p.15, sobre la gobernanza del FIDA. Según las consultas mantenidas con la División de Administración del FIDA en Roma el 6 de septiembre de 2009, en los últimos años no se ha pedido al FIDA que adelante fondos al MM; memorando de entendimiento entre la Conferencia de las Partes de la CLD y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola con respecto a las modalidades y operaciones administrativas del Mecanismo Mundial: FIDA, EB 98/64/R.31, Sep-98, <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/64/e/eb64-r31.pdf> y EB 99/66/INF.10, abril de 1998, <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/66/e/EB-99-66-INF-10.pdf>; Provisión de financiación anticipada al Mecanismo Mundial de la Convención de Lucha contra la Desertificación de las Naciones Unidas, FIDA, EB 2001/72/R.10, abr-01, <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/72/s/EB-2001-72-R-10.pdf>.
- ¹⁵ Así sucedió durante la 95ª reunión de la Junta Ejecutiva en 2008; véase EB 2008/95/R.54, p.15.
- ¹⁶ En conversaciones con el Vicepresidente y personal de nivel superior del FIDA, mantenidas en Roma el 6 de septiembre de 2010, y tal como se expuso nuevamente en el cuestionario oficial presentado por el Vicepresidente del FIDA, se confirmó que, una vez cumplido el reciente compromiso inicial de entregar 10 millones de dólares al MM, éste deberá competir con otros licitantes para la obtención de fondos del FIDA con arreglo a los procedimientos ordinarios, por lo cual el FIDA "será una fuente impredecible de fondos para el MM en el futuro". El FIDA señaló también, sin embargo, que "si seguimos alojando el MM seguiremos aportando nuestra contribución en términos de apoyo logístico". La entrega de fondos del FIDA al MM fue aprobada en agosto de 2009, EB 2009/97/R.36, <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/97/s/EB-2009-97-R-36.pdf>; y en abril de 2008, EB 2008/93/R.15/Rev.1, <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/93/s/EB-2008-93-R-15-Rev-1.pdf>.
- ¹⁷ En el documento PB N° 99/10, de 4 de octubre de 1999, adjunto II, párrafos 2 y 9 a 15, se establecían los fines de la tercera cuenta del MM, la Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD, destinada a financiar la asistencia a los Gobiernos y a los órganos regionales/subregionales con el fin de preparar programas de acción, etc.
- ¹⁸ EB 2006/89/R.56, párrafos 2 y 3. Se suscitaron también dudas en el Comité Facilitador del MM sobre la legitimidad de tal decisión, como se indica más adelante.
- ¹⁹ A tal fin, fue también necesario modificar los procedimientos de desembolso para la gestión de los fondos del MM, que fue también aprobada, EB/89, de 6 de abril de 2007, párrafo 71; véanse los "Procedimientos de gestión de la Cuenta Recursos Especiales para la Financiación de la CLD", EB 2006/89/R.56, nov-06, <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/89/s/EB-2006-89-R-56.pdf>.
- ²⁰ El MM coligió la legitimidad de esa petición en virtud de la estrategia consolidada y enfoque mejorado aprobados por la CP en la Decisión 5/COP.7 ("Movilización de recursos para la aplicación de la Convención"), párrafo 6, en la que se "reconocen las medidas adoptadas por el MM en cumplimiento de las peticiones formuladas en la Decisión 5/COP.6 sobre el examen de las políticas, modalidades operacionales y actividades del MM, y se alienta a éste a redoblar su apoyo a los países Partes en desarrollo afectados mediante el cumplimiento de la estrategia consolidada y la mejora de su planteamiento, como se indica en el documento ICCD/CRIC(4)/4"; sin embargo, la CP pidió posteriormente al MM que revisara la estrategia consolidada y enfoque mejorado como parte integrante de la Estrategia decenal, Decisión 3/COP.8. Además, decisiones subsiguientes de la CP confirmaron una vez más el papel del MM en la movilización de recursos destinados a los planes de acción nacional, por ejemplo en las Decisiones 1/COP.8, párrafo 8, 3/COP.8, párrafo 45, y 2/COP.9, párrafos 4 y 5. Específicamente, la séptima CP alienta simultáneamente "d) al MM a redoblar su apoyo a los países Partes en desarrollo afectados mediante el cumplimiento de la estrategia consolidada y de un planteamiento mejorado", al tiempo que "invitaba al MM y a los miembros de su Comité de Facilitación a movilizar fondos... para el cumplimiento de los PAN", "e instaba al MM, así como a los miembros de su Comité de Facilitación, a agilizar la movilización de recursos para el cumplimiento de los planes de acción nacional y la gestión sostenible de la tierra", "pidiendo al MM que preparara un documento sobre las opciones... para la financiación de esos objetivos, comenzando por los planes de acción nacional y por la posible consideración en un futuro de los programas de acción subregionales y regionales, en colaboración con los miembros de su Comité de Facilitación, e informara de ello a la CP en su octavo periodo de sesiones". Decisión 5/COP.7, párrafos 6/8, véase también Decisión 4/COP.7, párrafo 3, Decisión 1/COP.7, párrafo 12.

- ²¹ En el documento PB N° 99/10 de 4 de octubre de 1999, adjunto II, párrafos 2 y 9 a 15, se expone también la finalidad de la tercera cuenta del MM, la Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD, que estaba destinada a financiar la asistencia a los gobiernos y órganos regionales/subregionales para la preparación de programas de acción, para la elaboración de Programas de Desarrollo de Área Local que respondieran a programas de acción nacionales, para la financiación de iniciativas de ONG y organizaciones comunitarias, en apoyo de de la Convención, para la financiación de actividades esenciales que influyan en la transferencia de tecnología, y para la financiación de metodologías innovadoras que exploren fuentes de financiación nuevas y adicionales (iniciativas estratégicas) y que influyan en las políticas (actividades de potenciación).
- ²² PB/04/01 de 21 de enero de 2004; véase el ANEXO.
- ²³ De conformidad con el memorando de entendimiento, Decisión 10/COP.3 (véanse los Boletines del Presidente y los documentos del Consejo de Gobernadores y de la Junta Directiva), y según conversaciones mantenidas a nivel interno con el FIDA el 6 de septiembre de 2010 en Roma; esta conclusión es también congruente con la de la DCI.
- ²⁴ PB N° 99/10 de octubre de 1999, adjunto II, párrafo 12.
- ²⁵ El Grupo debía estar presidido por el Director Gerente del MM, y estaba integrado por dos miembros más del personal del MM, tres representantes del FIDA, un miembro del personal de la FAO y un representante de la secretaría de la CLD; además, a recomendación del Director Gerente del MM, el Presidente del FIDA debía aprobar las provisiones de fondos para financiar cada una de las propuestas de entrega de fondos; PB N° 99/10 de octubre de 1999, adjunto II, párrafo 11, 12.
- ²⁶ BB/04/01 de enero de 2004, párrafo 3.
- ²⁷ Según la respuesta a una pregunta anterior recibida del FIDA el 1 de noviembre de 2010, el Grupo Asesor del MM (GAMM) tuvo una corta duración y ya no existe. Ello se debió "en parte, a ciertas decisiones posteriores del FIDA sobre la reducción de la pobreza en el contexto de la gestión sostenible de los recursos naturales y, en ese contexto, al papel desempeñado por la CLD", a consecuencia de lo cual el GAMM "perdió su utilidad al poco tiempo, ya que adoptaba una visión demasiado limitada de esas cuestiones". En sustitución, el nuevo Presidente dispone actualmente de dos mecanismos alternativos de carácter consultivo/de gestión; a saber, el Comité de Gestión de las Operaciones (integrado por todos los directores del FIDA y presidido por su Vicepresidente) y el Comité de Gestión Ejecutiva (todos los miembros del personal directivo superior del FIDA).
- ²⁸ El Comité facilitador fue establecido en virtud de la Decisión 25/COP.1, párrafo 3; véase también el párrafo 16 del anexo IV.
- ²⁹ Según las actas de la 21ª reunión del Comité facilitador, los miembros actuales son la secretaría de la CLD, la FAO, el PNUD, la secretaría del FMAM, el CGIAR, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); véanse los informes del Comité facilitador.
- ³⁰ A fecha de noviembre de 2010, una de las peticiones de la CP que están pendientes es la revisión de su mandato y programa de trabajo conjunto, aunque estos temas fueron inicialmente abordados durante la 20ª reunión del Comité de Facilitación, celebrada en junio de 2009; véanse <http://global-mechanism.org/about-us/kb/fcreports> y <http://global-mechanism.org/partners/fcmembers>; además, el Director Gerente del MM señaló que el Comité de Facilitación no está obligado a hacer públicos esos documentos, según una conversación telefónica mantenida con el Director Gerente del MM, Christian Mersmann, el 20 de octubre de 2010. Sin embargo, el MM se mostró abiertamente dispuesto a proporcionar las actas de la reunión del Comité de Facilitación.
- ³¹ Obsérvese que, según se alega, la necesidad de mejorar los medios del MM para la entrega de pequeños fondos era una recomendación formulada en la "evaluación independiente del MM", de 2003, del Fondo de Donaciones para el Desarrollo del Banco Mundial; véanse los anexos.
- ³² Según las actas de las reuniones obtenidas del MM, sin embargo, "[los participantes en] la reunión acordaron que, aunque podrían ser necesarios cambios en el MM, tales cambios debían atenerse al mandato establecido por la CP con respecto al papel fundamental del MM. Es necesario asegurarse de que las actividades emprendidas apoyan directa y eficazmente a los países Partes en el cumplimiento de sus obligaciones estipuladas por la Convención". Véanse las actas de la 16ª reunión del Comité de Facilitación del Mecanismo Mundial de la CLD (FC.16); Banco Mundial, Ciudad de Nueva York, Nueva York, 31 de octubre de 2006. El Director Gerente del MM alegó que la "estrategia consolidada y enfoque mejorado no constituían una desviación de su mandato básico de movilización de recursos establecido por la CLD".
- ³³ Según la respuesta a una pregunta recibida del FIDA, que ocupa actualmente la presidencia desde 2010 hasta 2011, el 1 de noviembre de 2010, "en varias ocasiones, en los últimos años, se ha pedido una definición más detallada del papel del Comité de Facilitación; muchos de los miembros consideraban que el Comité era de dudosa utilidad y que las reuniones aportaban poco a las demandas del MM en el sentido de que las

- organizaciones participantes coadyuvaran en mayor medida a los objetivos del MM. El FIDA, como institución anfitriona, ha procurado siempre prestar apoyo, como evidencia por ejemplo la circunstancia de que hayamos encabezado la revisión de nuestra cartera de inversiones para la gestión sostenible de la tierra y alentado a otras organizaciones a emprender estudios similares". Según el FIDA, la última reunión del Comité de Facilitación concluyó que el MM debía indicar, en el futuro, una lista de cuestiones sobre las que solicitar consejo, a fin de que los miembros del Comité de Facilitación dispusieran de tiempo suficiente para examinar las aportaciones.
- ³⁴ Por ejemplo, la tercera CP pidió al Director Gerente del MM que intensificara el diálogo con el Comité de Facilitación e informara de las actividades de éste; en la sexta se pidió al MM que llevara a efecto su plan de actividades y mejorara la coordinación con el Comité de Facilitación; en la séptima CP se instó al MM a que, conjuntamente con el Comité de Facilitación, agilizara la movilización de recursos con el fin de llevar a efecto los planes de acción nacional, preparara un documento sobre las opciones de financiación para el cumplimiento de los objetivos, comenzando por los planes de acción nacional, e informara a la COP8; Decisión 9/COP.3, párrafo 6, 20, 21; Decisión 5/ COP.6, párrafo 10; Decisión 1/COP.7, párrafo 12; Decisión 4/COP.7, párrafo 3.
- ³⁵ En la séptima CP, se pidió al Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC) que efectuase un reexamen del MM, y en particular de las actividades de su Comité de Facilitación..
- ³⁶ Decisión 3/COP.8, anexo, párrafo 18; reiterado en la Decisión 6/COP.9, párrafo 4.
- ³⁷ Parece ser que esta decisión fue adoptada conjuntamente por el MM y por los presidentes anterior (CPDNU) y actual (FIDA) del Comité de Facilitación, según una conversación telefónica mantenida con el Director Gerente del MM, Christian Mersmann, el 20 de octubre de 2010; la respuesta del FIDA, de 1 de noviembre de 2010, confirmó que el actual examen del MM destinado a la Mesa tuvo como respuesta que "tal vez deberíamos aguardar antes de celebrar la próxima reunión del Comité de Facilitación"; el FIDA señaló también que la entrega a ese organismo de una nota por el anterior Presidente aún no ha tenido cumplimiento. Las últimas actas disponibles de las reuniones del Comité de Facilitación corresponden a la 21ª reunión de ese órgano, celebrada en Buenos Aires, Argentina, el 28 de septiembre de 2009, con el título "Summary of Acción Points of the Facilitación Committee of the Global Mechanism of the UN Convención to Combat Desertificación".
- ³⁸ Enviado por correo electrónico a los autores en respuesta al segundo proyecto de informe, de 21 de enero de 2011.
- ³⁹ Al final de noviembre de 2010 no había prevista ninguna reunión del Comité de Facilitación, aunque el MM indicó que "prevé que el Comité de Facilitación se reúna en los próximos meses, durante el desarrollo de la metodología de cuantificación de las repercusiones del MM, considerando que las organizaciones que integran el Comité de Facilitación están familiarizadas con la evaluación del impacto de actividades similares a las del MM". Según un correo electrónico recibido del MM el 27 de octubre de 2010. Se señaló también que el MM sigue colaborando con los miembros del Comité de Facilitación, aunque actualmente no con el Comité de Facilitación como grupo.
- ⁴⁰ El Asesor Jurídico y otros miembros del personal de nivel superior del FIDA informaron de que el FIDA contempla plantear a la CP la revisión de memorando de entendimiento, como se discutió con el Asesor Jurídico y personal de nivel superior del FIDA el 6 de septiembre de 2010. Véase también la sección sobre los mecanismos de presentación de informes.
- ⁴¹ En correspondencia mantenida por correo electrónico el 1 de noviembre de 2010, el FIDA señaló que "se propone revisar su actual memorando de entendimiento, pero que uno de sus desencadenantes ha sido, indudablemente, la decisión final sobre la demanda recurrida ante la CIJ".
- ⁴² Véase la sección sobre los mecanismos institucionales existentes.
- ⁴³ El artículo 27 de la Convención estipula que "La Conferencia de las Partes examinará y adoptará procedimientos y mecanismos institucionales para resolver las cuestiones que puedan plantearse en relación con la aplicación de la Convención".
- ⁴⁴ Sin embargo, se especificó que este examen correspondía al tercer período ordinario de sesiones de la CP, sin que ello excluyera un examen ulterior de la CP.
- ⁴⁵ Decisiones 9/COP.3, 6/COP.4, 5/COP.6, 3/COP.8, 6/COP.9.
- ⁴⁶ El Reglamento de la Convención fue establecido en virtud de la Decisión 1/COP.1: "La Mesa del período de sesiones examinará las credenciales y presentará su informe a la Conferencia de las Partes, para su aprobación"; artículo 22, párrafo 1. Establece, en particular, la selección de la Mesa en la primera reunión de cada período de sesiones de la CP mediante la elección de un Presidente, nueve Vicepresidentes y el Presidente del CCT (dos miembros por cada región geográfica). Uno de los Vicepresidentes actuará como Relator. Los cargos de Presidente y Relator se ejercerán por rotación entre los grupos regionales reconocidos con arreglo a la práctica de las Naciones Unidas. Decisión 4/COP.1, párrafo 4.

- ⁴⁷ Sólo a la CCT se encomendó el "seguimiento de la labor del Comité entre períodos de sesiones y podrá recibir asistencia de los grupos ad hoc que establezca la Conferencia de las Partes"; Decisión 15/COP.1, párrafo 9.
- ⁴⁸ Decisión 1/COP.5, párrafo 1 b).
- ⁴⁹ Decisión 1/COP.5 anexo 1 b) ii).
- ⁵⁰ Decisión 9/COP.6, párrafo 1c, y Decisión 9/COP.7, párrafo 1. Se pidió nuevamente al CRIC que "Examinar la información sobre la movilización de recursos financieros y otras formas de apoyo y su utilización a fin de mejorar su eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos de la Convención, incluida la información procedente del Mecanismo Mundial; Decisión 11/COP.9, anexo I.3 a).
- ⁵¹ Tras la adopción de una metodología de gestión basada en los resultados (GBR), y basándose en los informes del programa de trabajo con determinación bienal de costos; Decisión 11/COP.9, anexo I.2 b).
- ⁵² Decisión 11/COP.9, anexo I.5 a), b).
- ⁵³ Compárese el art.23, párrafo 2 de la CLD, sobre el cometido de la Secretaría, con la Decisión 11/COP.9, anexo I.2 b), y 3 a), b), c), d).
- ⁵⁴ Compárese el art.21, párrafo 4, de la CLD sobre el MM con la Decisión 11/COP.9, anexo I.2 b), y 3 a), b), c), d).
- ⁵⁵ Cabría suponer que entre esas funciones se incluye la evaluación actual, conforme a la Decisión 6/COP.9, párrafo 9; sin embargo, las tareas actuales fueron encomendadas a la Mesa de la CP 9.
- ⁵⁶ Por ejemplo, el informe más recientemente recibido por el CRIC, una versión actualizada de la Decisión 6/COP.9 en relación con la CRIC 9, de fecha 25 de octubre de 2010, contiene muy poca información esencial, además de un cuadro de los desembolsos estimados del MM, aunque sólo respecto de 2010 y sin aportar datos sobre los recursos movilizados o sus fuentes; véase ICCD/CRIC(6)/4, párrafo 112, que contiene muy poca información sobre la colaboración entre el Mecanismo Mundial y la secretaría de la CLD; ICCD/CRIC(9)/14, titulado "Información actualizada sobre los progresos realizados en la aplicación de los párrafos 1 a 3 y 5 a 8 de la decisión 6/COP.9", de fecha 25 de octubre de 2010, para presentarlo a la CRIC 9 los días 21 a 25 de febrero de 2011. Lo mismo cabe decir del proyecto de informe a la novena reunión del CRIC, que estaba previsto presentar en febrero de 2011 (ICCD/CRIC(9)/14, de 19 de octubre de 2010, titulado "Información actualizada sobre los progresos realizados en la aplicación de los párrafos 1 a 3 y 5 a 8 de la decisión 6/COP.9". Así, por ejemplo, el párrafo 6 del informe del CRIC (de fecha 19 de octubre de 2010) indica que "el MM y la secretaría empezaron a elaborar y actualizar sus planes de trabajo para 2012-2015 y los correspondientes programas de trabajo bienales presupuestados, a fin de presentarlos a la CP 10... en consonancia con la práctica anteriormente seguida", aunque en el párrafo 1 de la Decisión 6/COP.9 se pide "todo el programa de trabajo" y una "estimación de los costos totales". "El MM y la secretaría tratarán de seguir afinando sus planes de trabajo (párrafo 7); "el MM y la secretaría colaborarán para presentar un programa de trabajo completo con una estimación de los costos totales, durante la CP 10" (párrafo 8); "Los proyectos preliminares de los programas de trabajo regionales se debatirán en las reuniones de los anexos de aplicación regional que se celebrarán durante el CRIC 9" (párrafo 9); "Los planes de trabajo del MM y la secretaría, y en particular las tareas que se asignarían a las dependencias de coordinación regionales, complementarían los programas de trabajo regionales que se están elaborando, y estarían estrechamente relacionados con ellos" (párrafo 11); "En los actuales programas y planes de trabajo del MM y la secretaría, el apoyo a la coordinación regional se expresa en términos generales. A medida que vayan avanzando los mecanismos de coordinación regionales... podrán ir determinándose en mayor detalle las tareas conexas del MM y la secretaría, en particular las de las dependencias de coordinación regionales". (párrafo 12); "por ese motivo, su elaboración se llevará a cabo junto con dichos programas y planes de trabajo, y el proyecto de estrategia resultante se someterá al examen de la CP en su décimo período de sesiones" (párrafo 13); "Metodología para evaluar los efectos: Al mes de octubre de 2010 se estaba planificando la elaboración de la metodología" (párrafo 28); "La primera aplicación de la metodología se presentará como informe piloto en la CP 10" (párrafo 31); "En ausencia de una metodología que incluya criterios claros de atribución y validación por los gobiernos, en octubre de 2010 el MM no está en condiciones de publicar datos sobre los recursos movilizados a nivel nacional" (párrafo 35). ICCD/CRIC(9)/14, Información actualizada sobre los progresos realizados en la aplicación de los párrafos 1 a 3 y 5 a 8 de la decisión 6/COP.9, octubre de 2010.
- ⁵⁷ Ésa es, sin embargo, la finalidad principal del proceso PRAIS, como subraya la petición de la CP 9 de que el MM, conjuntamente con la Secretaría, elabore unos indicadores de desempeño y de impacto, así como unos criterios para la asignación de los recursos financieros respetando la transparencia de los informes (Decisión 6/COP.9, párrafo 3). Además, el MM ha señalado en numerosas ocasiones que esperaba que la DCI, en el marco de su evaluación de 2008/2009, desarrollara indicadores de impacto, indicando también que confiaba en que la actual evaluación pudiera incorporar esa tarea, que excede del alcance de la Decisión 6/COP.6 y del mandato propuesto por la Mesa. Véase también <http://www.unccd.int/prais/>.

- ⁵⁸ Examen, de conformidad con el inciso d) del párrafo 5 del artículo 21 de la Convención, del informe del Mecanismo Mundial sobre sus actividades, y de la orientación que ha de impartirse a este órgano (ICCD/CRIC(2)/5, 2003).
- ⁵⁹ Evaluación del Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (JIU/REP/2009/4); véase también: Examen de la gestión, administración y actividades de la secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (JIU/REP/2005/5, ICCD/COP(7)/4)).
- ⁶⁰ Véase la asignación N° AA2008/242/01 del OSSI, de 9 de marzo de 2009.
- ⁶¹ Independent Evaluation of the Global Mechanism: Final Report to the World Bank Development Grant Facility (ICCD/COP(6)/MISC.1, 2003), Evaluación of Strategic Opportunities for the Global Mechanism of the UNCCD at IFAD (Unisfera Internacional Centre, 2009).
- ⁶² Obsérvese que en el resumen se indican las cuestiones planteadas, y no los aspectos satisfactorios de las actividades del Mecanismo Mundial o de su colaboración con la secretaría.
- ⁶³ Según el informe "Unidos en la acción" del Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, que recomienda, por ejemplo, consolidar todas las actividades programáticas de las Naciones Unidas a nivel nacional con un liderazgo único, un programa único, un presupuesto único y, en su caso, una oficina única; párrafo 54: el Grupo de expertos cree que hay que desarrollar unos mecanismos de gobernanza y financiación más sólidos y efectivos. Tales mecanismos deberán incorporar expresamente cauces para la rendición de cuentas y una supervisión robusta del desempeño y de los resultados. Para que los cambios sean duraderos, deberán ser transparentes, inclusivos y decisivos. Por esa razón, hemos propuesto la creación de unos órganos con autoridad para tomar decisiones".
- ⁶⁴ Véase el "Resumen de evaluaciones anteriores" del anexo y los resúmenes incluidos al final de algunas secciones.
- ⁶⁵ Referido en el informe de la DCI (2009, página 21, párrafo 118), en varios informes del MM al FIDA (los más recientes, los informes de situación de 2009 y 2008 del MM al Consejo de Administración del FIDA, EB 2009/98/R.59, sección IV, p. 3; EB 2008/95/R.54, sección IV, p. 12).
- ⁶⁶ Así, por ejemplo, puede comprobarse que cuando más decisiones (y, por consiguiente, más párrafos pertinentes) se han adoptado sobre el MM ha sido tras la introducción de los resultados de las evaluaciones externas; es decir, en 2003, 2005 y nuevamente en 2009.
- ⁶⁷ Se solicitaron, por ejemplo, informes sobre el apoyo recibido (Decisión 25/COP.1), los procesos de consulta en curso (Decisión 18/COP.2), las actividades prioritarias y las actividades económicas y comerciales (Decisión 9/COP.3), o las opciones de financiación para los planes de acción nacional (Decisión 4/COP.7), la revisión de la estrategia consolidada y enfoque mejorado del MM, el programa de trabajo cuatrienal mediante GBR y el plan de trabajo bienal mediante GBR, con determinación de costos, la estrategia del FMAM, o la revisión del mandato del Comité de Facilitación y del programa de trabajo conjunto (Decisión 3/COP.8, Decisión 6/COP.9 y Decisión 10/COP.9), datos e información sobre los recursos movilizados y los fondos extrapresupuestarios mediante GBR (Decisión 6/COP.9, Decisión 9/COP.9).
- ⁶⁸ *Memorando de entendimiento y acuerdo de alojamiento entre la CP y el FIDA, Decisión 10/COP.3, anexo II.*
- ⁶⁹ *Ello ha dado lugar a una situación que se resume en los resultados del informe de 2009 de la DCI, en el que se señala que "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". La CP 9 introdujo cuatro veces más decisiones que la CP 8, y el doble de párrafos dispositivos; JIU/REP/2009/4, p.23. Otras peticiones de presentación conjunta de informes efectuadas durante la CP 9 se referían a un programa de trabajo conjunto y a la estrategia de sensibilización y de comunicación/información (Decisión 3/COP.6 y, una vez más, Decisiones 3/COP.8 y 6/COP.9), un todo el programa de trabajo y una estimación de los costos totales, una estrategia común para la obtención de fondos, unos programas de trabajo regionales y unos criterios detallados para la asignación de fondos del MM (Decisión 6/COP.9), así como unos indicadores de desempeño/impacto (Decisión 13/COP.9). Véase, por ejemplo, Decisión 5/COP.3, párrafos 28, 29, 30; Decisión 9/COP.3, párrafos 11, 12; Decisión 3/COP.5, párrafo 31; Decisión 9/COP.5, párrafo 3; Decisión 3/COP.8 anexo, 21-22; Decisión 7/COP.8, párrafo 6; Decisión 1/COP.9, párrafos 18, 19; Decisión 2/COP.9, párrafos 4, 5; Decisión 3/COP.9, párrafos 1-4; Decisión 4/COP.9, párrafo 8; Decisión 8/COP.9, párrafos 8, 10; Decisión 13/COP.9, párrafos 2, 4, 6, 7, 8, 21, 22, 23; Decisión 14/COP.9, párrafo 9; Decisión 6/COP.9, párrafos 1, 2, 7, 9, 10.*
- ⁷⁰ *Decisión 5/COP.3, en comparación con las Decisiones 24/COP.1, 18/COP.2, 10/COP.3, 3/COP.9, 5/COP.6.*
- ⁷¹ DG = Director Gerente del FIDA
- ⁷² Por ejemplo, las comunicaciones por correo electrónico entre el Secretario Ejecutivo y el Director Gerente del MM indicaban que el MM había renegado de los acuerdos concertados en las consultas directas mantenidas entre

ambos con respecto a la aplicación de directrices, o que había dificultades para coincidir en los puntos de vista sobre las responsabilidades, etc.

⁷³ La secretaría llevaría la iniciativa en lo referente a la promoción y a determinados resultados relacionados con los objetivos del marco de políticas (así como en los objetivos de ciencia, tecnología y conocimientos), mientras que el MM prestaría apoyo al respecto. El MM desempeñaría un papel central en la movilización de recursos con apoyo de la Secretaría. Sin embargo, a ninguno de esos órganos se asignó claramente una responsabilidad con respecto al fortalecimiento de la capacidad, encomendándose únicamente a la secretaría funciones auxiliares, aunque ambos órganos desarrollan actividades en esa vertiente. Véase la Decisión 3/COP.8.

⁷⁴ ICCD/COP.7/4, JIU/REP/2005/5, Examen de la gestión, administración y actividades de la secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

⁷⁵ Específicamente, en la Decisión 6/COP.9, párrafo 1, "pide a la secretaría de la CLD y al MM que colaboren para elaborar un informe, que la secretaría debería transmitir a la CP, que contenga 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, para que la CP lo examine y pueda orientar y supervisar la movilización, la asignación y el uso de las contribuciones voluntarias y los recursos básicos para todas las actividades de los órganos de la CLD, el MM y la secretaría". Sin embargo, en una decisión ulterior la CP 9 pide nuevamente a los cuatro órganos subsidiarios de la Convención "que elaboren un programa de trabajo multianual (2012-2015)... y pide a la secretaría que integre esos planes"; Decisión 1/COP.9, párrafos 3, 4. La Convención encomienda a la secretaría la preparación de los periodos de sesiones y la prestación de servicios para los órganos subsidiarios de la Convención y para la CP; ello incluye la presentación de informes y la recopilación y transmisión de información (CLD, artículo 23, párrafo 2). La Estrategia decenal de la CP 8 pedía además a la secretaría que consolidara los distintos informes preparados paralelamente por cada órgano subsidiario (el CCT, el CRIC y el MM), y en concreto unos planes de trabajo bienales con determinación de costos y programas de trabajo cuatrienales, para someterlos a cada CP; véase la Decisión 3/COP.8, anexo, párrafo 38.

⁷⁶ ICCD/COP(9)/5, 7 de julio de 2009, <http://www.unccd.int/cop/officialdocs/cop9/pdf/5spa.pdf>. Según ese documento, "la presupuestación basada en los resultados puede considerarse la dimensión operacional y financiera de la gestión basada en los resultados. Vincula la ejecución de los programas con la disponibilidad de recursos, y proporciona un marco para efectuar una evaluación fidedigna de los resultados al final del ejercicio presupuestario. En esencia, la presupuestación basada en los resultados garantiza que las prioridades se identifiquen y se financien".

⁷⁷ El grado de detalle es especialmente importante si se compara con el presupuesto íntegro de la Convención, incluidos los fondos básicos y extrapresupuestarios, como se expone en la sección II.A.3.

⁷⁸ Por ejemplo, hace muy poco tiempo que la presupuestación basada en los resultados (PBR) ha sido incluida en los informes sobre el presupuesto de los órganos de la Convención, presentados a la CP 10, aunque es necesaria para poder aplicar la GBR; la introducción de la PBR tampoco sirvió para que el MM revelara íntegramente los datos presupuestarios, y no es un sustituto de la transparencia necesaria entre todos los órganos subsidiarios.

⁷⁹ Véase ICCD/CRIC(9)/14, de 25 de octubre de 2010: 5.1.J1. Documento del CRIC en que se analiza la información financiera contenida en los informes nacionales; 5.2.01. Información para el CRIC y la Conferencia de las Partes (CP); X.1.01. Contribución del MM a la aplicación del programa de trabajo conjunto en cooperación con la secretaría de la CLD y prestación de servicios a la CP y al CRIC en relación con los temas de sus programas que se refieren al MM, de conformidad con las decisiones de la CP (incluidas diversas medidas de colaboración en relación con el Comité de Facilitación); X.1.02. Gestión efectiva y transparente del programa de trabajo y los recursos financieros; X.1.03. Contribuciones a la secretaría de la CLD para la estrategia integral de comunicación de la Convención; X.E.J1. programa de trabajo conjunto.

⁸⁰ Los gastos relativos a los PAN abarcaban: 2.2.01. Inclusión en las estrategias de financiación integradas de los PAN que se han alineado con la Estrategia; 2.2.J1. Un marco común de apoyo a la alineación de los programas de acción; 2.3.01. Apoyo del MM para la integración de los PAN y la degradación de las tierras en la planificación del desarrollo mediante actividades de integración y otras actividades relacionadas; véase ICCD/CRIC(9)/14, de fecha 25 de octubre de 2010.

⁸¹ Decisión 6/COP.9, párrafos 6 y 10.

⁸² Hay que señalar a este respecto que los secretarios ejecutivos de todos los demás acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente han sido facultados por sus respectivas CP para ejercer la autoridad y las funciones de supervisión y gestión de sus respectivos órganos subsidiarios. La ausencia de tales facultades del Secretario Ejecutivo de la secretaría de la CLD explicaría probablemente el carácter crónico que han adquirido los problemas de gobernanza, rendición de cuentas y presentación de informes del órgano subsidiario de la CLD -el MM-, como han confirmado sucesivas evaluaciones independientes.

- ⁸³ Véase ICCD/COP(9)/6/Add.7.
- ⁸⁴ Aunque el MM ha informado vagamente de contribuciones "extrapresupuestarias" o voluntarias recibidas en total, por donante (ICCD/COP(8)/2/Add.2, párrafo 21, cuadros 7 y 8; ICCD/COP(9)/5/Add.2, párrafo cuadro 7); el MM presenta una copia de su estado financiero auditado de PricewaterhouseCoopers respecto del primer presupuesto únicamente, es decir, la Cuenta administrativa del presupuesto básico; véase ICCD/COP(9)/6/Add.6, Add.7.
- ⁸⁵ En el presupuesto del MM para 2009 la CREFC representaba más de un 52% del activo total del MM, la CCVGA, un 43%, y la CAPB (presupuesto básico), menos de un 5%; en términos del gasto del MM para 2009, la CREFC representaba un 38%, la CCVGA un 27%, y la CAPB un 35%.
- ⁸⁶ Durante la CP 9, el MM informó de sus necesidades de recursos previstas en concepto de contribuciones extrapresupuestarias que recibe para el bienio 2010-2011, en parte para cumplir la obligación de presentar un programa de trabajo bienal con determinación de costos, aunque indicaba que tales contribuciones representan hasta un 73 por ciento de su presupuesto total (en tanto que un 27 por ciento proviene del presupuesto básico), ICCD/COP(9)/5/Add.2, párrafos 36, 39, 40; ICCD/COP(8)/2/Add.2, párrafos 23 y 24. Costos de operaciones, "la mayoría" de los cuales están conceptuados a nivel nacional mediante contratos institucionales, consultores y cursos prácticos; ICCD/COP(9)/5/Add.2, párrafos 40 y 41.
- ⁸⁷ Véase ICCD/CRIC(9)/14, de 25 de octubre de 2010.
- ⁸⁸ Respectivamente, Decisiones 9/COP9, COP(9)/5/Add.2, cuadro 7; memorando interno del MM al Presidente del FIDA, documentos internos recibidos del FIDA; ICCD/CRIC(9)/14, de 25 de octubre de 2010. Durante la CP 9, el MM señaló también que su presupuesto total para 2010-2011 estaba estimado en 14,7 millones de euros, de los cuales un 80 por ciento estaba destinado a intervenciones a nivel nacional y subregional, mientras que un 20 por ciento estaba destinado al CRIC, al análisis financiero de la CP y a diversas contribuciones a procesos conexos. En otros documentos pueden apreciarse también incoherencias. Por ejemplo, según la evaluación de 2009 de la DCI, "durante el periodo 1998-2008, el MM recibió 38 millones de dólares de diversos donantes, de los cuales más de 20 millones entre 2005 y 2008" (pág. 12). Según el informe presupuestario del MM a la CP 8, el MM recibió 20.713.863 millones de dólares y 3.092.570 millones de euros en concepto de recursos voluntarios entre 1998 y mayo de 2007, incluidos 2 millones de dólares y 2 millones de euros recibidos en 2006-2007, al 31 de mayo de 2007 (COP(8)/2/Add.2, párrafo 21, Cuadro 7-8). Si se comparan las operaciones contables de las tres cuentas del MM en términos totalizados, según los informes del MM a la CP, los memorandos internos del MM al FIDA y los informes de auditoría, se aprecian incoherencias notables. Por ejemplo, durante la CP 9, el MM informó haber recibido 9.782.791 dólares en 2008 en concepto de contribuciones totales (por un total de 12.086.266 EUR respecto del periodo 2008-2009). Sin embargo, en el memorando interno del MM al Presidente del FIDA sobre las tres cuentas del MM, la cifra correspondiente a 2008 ascendía a 8.918.996 dólares (que representa una discrepancia de 863.795 dólares). Según la auditoría, el presupuesto total de las tres cuentas ascendió a 30.143.807 dólares, que representa una discrepancia de hasta 21.224.811 dólares. Algo parecido sucede respecto de 2007, 2009 y 2010, aunque no es posible confirmarlo debido a la ausencia de ciertos datos. El total absoluto indicado por el MM respecto del año 2010 (Cuadro 1: Estimaciones de desembolsos de gastos operacionales del MM por objetivo operacional, en dólares, para 2010). Obsérvese que estas cifras son estimaciones aproximadas, que no han sido verificadas o auditadas por el FIDA o por auditores externos), según ICCD/CRIC(9)/14, Información actualizada sobre los progresos realizados en la aplicación de los párrafos 1 a 3 y 5 a 8 de la decisión 6/COP.9, octubre de 2010. compárese con la Decisión 9/COP.9, párrafo 15 (véase el memorando de entendimiento): "Toma nota de las necesidades de financiación extrapresupuestaria por valor de 25.075.000 euros, que incluyen 10.622.000 euros para el Fondo Suplementario, 2.508.000 euros para el Fondo Especial, y 11.945.000 euros para los fondos extrapresupuestarios del Mecanismo Mundial, en el entendimiento de que las actividades realizadas con cargo a todas las fuentes de fondos extrapresupuestarios serán coherentes con la Estrategia, y de que las actividades financiadas con el Fondo Suplementario serán coherentes con el reglamento financiero y otras decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes".
- ⁸⁹ Véase <http://www.unsceb.org/ceb/ref/fb/335/2006-unsas/unsas7/úsearchterm=unsas>; como ha señalado el Director Gerente del MM y ha confirmado la División de Finanzas del FIDA, el MM se somete únicamente a auditorías externas anuales de PriceWaterHouse Cooper, al igual que el FIDA.
- ⁹⁰ OSSI N° AA2008/242/01 de 9 de marzo de 2009; véase <http://usun.state.gov/documents/organization/140701.pdf>.
- ⁹¹ Según comentarios recibidos del MM en respuesta al primer proyecto de informe, los nombramientos de miembros del personal del cuadro orgánico con cargo a partidas extrapresupuestarias no fueron 10 (diez), sino 6 (seis) durante 2010, y ascenderán a 5 (cinco) en 2011. Sin embargo, según documentos presentados a los consultores durante su reunión con el MM en Roma el jueves 2 septiembre de 2010, en los que se describía el

mandato actual del MM, éste emplea actualmente a 2 miembros del personal de categoría D (1 D2, 1 D1), 17 de categoría P (3 P5, 4 P4, 6 P3, 2 P2, 2 P1), y 5 de categoría G (4 G5, 1 G4). Estas cifras, y sus correspondientes categorías, corresponden también al documento general sobre la dotación de personal del MM, de 28 de junio de 2010, y a la página "Who's who" del sitio web del MM sobre el personal desde septiembre de 2010 (<http://global-mechanism.org/about-us/whos-who>). Según el MM, las necesidades de personal con cargo a contribuciones no incluidas en el presupuesto básico o voluntarias son siempre indicativas, y dependen del volumen de recursos movilizado; por consiguiente, el personal costado con cargo a fondos no incluidos el presupuesto básico podría ser inferior o superior en número al indicado a la CP; según el MM, ello concuerda con las prácticas de las Naciones Unidas, y concretamente con la práctica de la secretaría de la CLD de nombrar a miembros del personal con carácter temporal para la realización de programas financiados por la comunidad de donantes, fuera del marco del presupuesto básico.

- ⁹² Véase el cuadro sobre el personal del MM, en el que se comparan los miembros del personal solicitados por el MM, los aprobados por la CP y los efectivamente nombrados. Según el mandato proporcionado por el MM, éste emplea actualmente a un total de 38 miembros del personal, de ellos 2 en la categoría de director, 17 del cuadro orgánico y cinco en la categoría de servicios generales, además de 14 consultores. El MM pidió y obtuvo aprobación para contratar 7 miembros del personal del cuadro orgánico, que serían financiados con cargo a fuentes del presupuesto básico, pero contrató a 10 más, con lo que el personal del cuadro orgánico ascendió a un total de 17; compárese ICCD/COP(9)/5/Add.2, párrafo 44 y cuadro 5 (véase el mandato del MM) con ICCD/COP(9)/5, párrafo 23, cuadro 3; Decisión 9/COP.9, párrafo 5.
- ⁹³ *Estas cifras fueron proporcionadas a los autores por autoridades del MM durante una reunión personal mantenida en Roma el 2 de septiembre de 2010. Específicamente, se entregó a los autores una lista de la plantilla de personal actual y de cada uno de sus mandatos.*
- ⁹⁴ Según comentarios del MM al primer proyecto de informe, se contrató por largos períodos a 9 consultores en 2010 y a 7 en 2011, además de dos consultores de menor nivel hasta el 31 de marzo de 2011. Todas las demás consultorías duraron entre dos semanas y tres meses. Documentos proporcionados a los autores (mandatos y un cuadro del personal del MM) indican que el MM contrató a no menos de 14 consultores en septiembre de 2010.
- ⁹⁵ Artículo 21, 5 d) de la Convención, Decisión 24/COP.1, 4 b) y anexo; véase también la sección dedicada a los mecanismos existentes para la presentación de informes..
- ⁹⁶ Texto de la Convención, artículo 21, párrafo 5.
- ⁹⁷ Decisión 24/COP.1 párrafos b) y e); el memorando de entendimiento confirmó una vez más que el MM "funcionará bajo la autoridad de la Conferencia y rendirá plenamente cuentas a ésta", Decisión 10/COP.3.
- ⁹⁸ Artículo 21, 5 d) de la Convención, Decisión 24/COP.1, párrafo 4 b) y anexo; específicamente, se pedía al MM que informara a todos los períodos de sesiones de la CP sobre sus actividades y operaciones, y en particular sobre su eficacia en la tarea de promover la movilización y canalización de recursos financieros sustanciales para los países Partes en desarrollo afectados; el MM debía informar también sobre la evaluación de la disponibilidad futura de fondos para el cumplimiento de la Convención, y aportar propuestas referentes a medios eficaces que permitan obtener tales fondos, Decisión 24/COP.1, anexo, párrafo 5, sobre "Presentación de informes a la Conferencia de las Partes".
- ⁹⁹ El programa con costos del MM indicaría los gastos correspondientes a los objetivos operacionales 1, 2 y 5 de la Estrategia sin tomar en cuenta la utilización del presupuesto íntegro del MM; véase la sección sobre la Presentación de informes a la Conferencia de las Partes del MM en su segundo y tercero presupuestos.
- ¹⁰⁰ En diciembre de 2010 se pidió al MM que presentara copias de todos los acuerdos institucionales y memorandos de entendimiento, que todavía no ha aportado a la evaluación.
- ¹⁰¹ Véase la sección en que se analiza el papel actualmente desempeñado por la Secretaría, la Mesa, la Junta y la CP. La presentación de tales informes es necesaria para que el CRIC pueda cumplir su mandato de "[examinar] la información disponible sobre la movilización y el uso de los recursos financieros y otro tipo de apoyo... incluida información sobre las actividades del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Mecanismo Mundial y su Comité de Apoyo" (Decisión 9/COP.6, párrafo 1c, y Decisión 9/COP.7, párrafo 1).
- ¹⁰² ICCD/COP(8)/2/Add.2, párrafo; en el programa de trabajo bienal con determinación de costos presentado por el MM a la CP 9 se indica que "se seguirá financiando con las contribuciones pagaderas por los países Partes a través del presupuesto básico de la Convención" y que "se seguirán recaudando... contribuciones voluntarias a los programas del MM". Se señala asimismo que "la plataforma de donantes múltiples del MM facilitará la recaudación de los fondos para sufragar los gastos operacionales del MM"; ICCD/COP(9)/5/Add.2, párrafos 26, 28, 32; el MM reafirma que las estimaciones de su presupuesto básico figurarán en una sección aparte del presupuesto de la Convención para la CP, aunque no menciona la obligación de presentar informes en relación con la segunda y tercera cuentas del MM, *ibid.*, párrafos 28, 32.

- ¹⁰³ Según conversación telefónica mantenida con el Director Gerente del MM, Christian Mersmann, el 20 de octubre de 2010; compárese con la obligación de "[funcionar] bajo la dirección y orientación de la Conferencia de las Partes y [ser] responsable ante ésta" y de "[informar] sobre sus actividades a la Conferencia de las Partes", CLD, artículo 21, párrafo 4; párrafo 5 d).
- ¹⁰⁴ Se efectuaron búsquedas en el sitio web de PWC: <http://www.pwc.com/be/en/internal-audit-newsletter/archives.jhtml> y en los sitios web del MM y del FIDA, además de una búsqueda general en Google.
- ¹⁰⁵ No se sabe con certeza si el CRIC ha solicitado específicamente alguna vez información contable más detallada del MM en cumplimiento de su mandato de supervisión, que le fue encomendado a raíz de la Decisión 1/COP.5.
- ¹⁰⁶ Véase ICCD/CRIC(9)/14, de 25 de octubre de 2010; se señala, sin embargo, que el documento final no será presentado al CRIC hasta el 21-25 de febrero de 2011. Así pues, no es posible determinar todavía si el MM ha atendido a esas peticiones para rectificar su deficiente rendición de cuentas a la CP. En la CP 9, celebrada en 2009, se pidió más explícitamente al Director Gerente del MM que "[informara] a la CP 10 sobre la situación de los fondos extrapresupuestarios del Mecanismo Mundial", además de otros informes, aunque la CP no pidió acceder a los informes de auditoría del MM o a otros datos adicionales sobre la segunda y tercera cuentas del MM. La CP pidió también al MM que perfeccionara la metodología GBR en lo referente a la elaboración de los presupuestos, con objeto de vincular los recursos a los resultados, mejorando al mismo tiempo la transparencia y asegurándose de la coherencia de las actividades del MM y de la Secretaría; véase la Decisión 9/COP.9, párrafos 15, 25 y 26; durante el primer período extraordinario de sesiones de la CP, celebrado en octubre de 2007 tras la CP 8 con objeto de finalizar las negociaciones sobre el presupuesto de la CP, sólo el Secretario Ejecutivo recibió de la CP directrices y orientaciones sobre el presupuesto; véase ICCD/COP(ES-1)/2.
- ¹⁰⁷ Decisión 25/COP.1, anexo, IV.17, 18, Decisión 10/COP.3, anexo II. D y anexo III. A; el acuerdo sobre alojamiento concertado por el FIDA y la CP estipula que "el Mecanismo Mundial presentará informes a la Conferencia de las Partes, por conducto del director de la organización que lo acoja", confirmando al mismo tiempo que el MM informaría a la CP de sus actividades y del apoyo recibido; Decisión 25/COP.1, anexo, IV.17, 18; este cauce indirecto de presentación de informes a la CP estaba contemplado en el memorando de entendimiento final concertado por la CP y el FIDA, en el que se decidía que el Director Gerente del MM "[rendiría] cuentas directamente al Presidente del FIDA", Decisión 10/COP.3, anexo II. D.
- ¹⁰⁸ Artículo 21, párrafo 4, de la Convención. Decisiones 24/COP.1 párrafos 2 y 4, 9/COP.3, párrafo 2, 10/COP.3 anexo, 3/COP.8 anexo, etc.
- ¹⁰⁹ Además de las obligaciones del MM de presentar informes a la CP de la CLD, en virtud del memorando de entendimiento y en armonía con las prácticas que rigen en el FIDA, el MM debe también presentar informes al Consejo de Gobernadores del FIDA y a la Junta Ejecutiva, y está sujeto a las decisiones adoptadas en virtud de los Boletines del Presidente, como se indica más adelante. Véase la sección anterior, sobre los mecanismos existentes para la presentación de informes.
- ¹¹⁰ Se han establecido varios órganos con objeto de asesorar y orientar al MM: el Comité de Facilitación, el Grupo de asesoramiento técnico y un Grupo Asesor del MM. Sin embargo, desde 2005-2006 ni el Consejo de Gobernadores del FIDA, ni su Junta Ejecutiva ni su Presidente han adoptado decisiones internas con respecto al MM, y tanto el Grupo de asesoramiento técnico como el Grupo Asesor del MM y el Comité de Facilitación han sido disueltos o permanecen inactivos. Por consiguiente, no parece que el FIDA esté ejerciendo funciones activas de supervisión o gobernanza de las actividades del MM. Esta conclusión fue también confirmada por el Vicepresidente y por el Vicepresidente Adjunto de los programas del FIDA en Roma, el 6 de septiembre de 2010. Sin embargo, ello no excluye un compromiso continuo a nivel práctico entre el MM y el FIDA.
- ¹¹¹ La administración financiera del MM, conforme fue establecida por el memorando de entendimiento (Decisión 10/COP.3) concertado por la CP y el FIDA, abarca tres cuentas distintas del MM: la Cuenta administrativa del presupuesto básico (CAPB), la Cuenta de contribuciones voluntarias para gastos administrativos (CCVGA) y la Cuenta de recursos especiales para financiar la Convención (CREFC), todas las cuales son administradas por el FIDA. La primera CP determinó que el Reglamento Financiero de la CLD "regirá la administración financiera de la COP, de sus órganos subsidiarios y de la secretaría Permanente", entre los que se incluye el MM. El reglamento especifica también que "las cuentas y la gestión financiera de todos los fondos fiduciarios regidos por el presente reglamento se someterán al proceso de auditoría interna y externa de las Naciones Unidas", que "presentarán también a las Partes, lo antes posible, el estado de cuentas comprobado definitivo correspondiente al ejercicio económico completo". El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas serán aplicables sólo respecto de los aspectos no especificados. Véase la Decisión 2/COP.1 anexo, párrafos 1, 20, 21, <ftp://ftp.unon.org/dewaftp/ASU%20Documents/RULES,%20CIRCULARS,%20PROCEDURES,%20POLICIES/>

Finance/UN%20Financiamiento%20Rules%20and%20Regulaciones.pdf. Compárese con el memorando de entendimiento en la Decisión 10/COP.3, anexo, párrafo II C.

- ¹¹² Véase la Decisión 2/COP.1, Reglamento financiero de la Conferencia de las Partes, sus órganos subsidiarios y la secretaría de la Convención, por ejemplo en su párrafo 20: "Las cuentas y la gestión financiera de todos los fondos fiduciarios regidos por el presente reglamento se someterán al proceso de auditoría interna y externa de las Naciones Unidas".
- ¹¹³ Como confirma otra disposición del memorando de entendimiento, el Director Gerente deberá preparar el programa de trabajo y presupuesto del MM, incluidas las propuestas de dotación de personal, para someterlo a la consideración de la CP. Mandato de la CP, CLD, artículo 22, 2 g), y mandato del MM, artículo 21, párrafos 4 y 5 d). Sin embargo, esta obligatoriedad de la presentación de informes se limita, una vez más, a la primera y segunda cuentas (Cuenta administrativa del presupuesto básico y Cuenta de contribuciones voluntarias para gastos administrativos), pero no a la tercera (Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD). En el memorando de entendimiento se indica que "el Director Ejecutivo será responsable de preparar el programa de trabajo y el presupuesto del Mecanismo Mundial, incluida la propuesta relativa a la dotación de personal, que examinará y aprobará el Presidente del Fondo antes de transmitirlos al Secretario Ejecutivo de la Convención para que se tengan en cuenta al preparar las estimaciones presupuestarias de la Convención, de conformidad con el reglamento financiero de la Conferencia". Sin embargo, en el párrafo siguiente se señala que "las estimaciones presupuestarias correspondientes al Mecanismo Mundial... habrán de financiarse con cargo al presupuesto básico de la Convención y, según proceda, con cargo a la Cuenta de contribuciones voluntarias para gastos administrativos"; mientras que no se hace mención alguna de la tercera cuenta del MM (Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD). Decisión 10/COP.3, anexo III. A, párrafos 4, 7.
- ¹¹⁴ En el documento PB N° 99/10, de 4 de octubre de 1999, se señala con respecto a la segunda cuenta que "esas estimaciones podrían ser incluidas, en su caso, en una sección aparte del presupuesto de la CLD" y, con respecto a la tercera cuenta, que "se informará sobre la movilización de recursos con respecto a la Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD y del destino de sus fondos mediante un informe anual que el Director Gerente del Mecanismo Mundial presentará a la CP". FIDA, PB N° 99/10, de 4 de octubre de 1999, página 2, y adjunto II, párrafo 21; como se especifica en FIDA, PB N° 99/10, el Presidente debía aprobar las asignaciones presupuestarias con cargo a la tercera cuenta, con el asesoramiento del grupo consultivo técnico, mientras que el MM no debía manejar, supervisar o administrar en absoluto esos fondos.
- ¹¹⁵ Artículo XI - Contabilidad, párrafo 1. "El Presidente deberá asegurar que se lleven los libros de contabilidad que sean necesarios a fin de poder indicar anualmente en forma adecuada, con relación al Fondo: i) los ingresos y los gastos; ii) el empleo de las consignaciones presupuestarias; iii) las operaciones efectuadas, y iv) la situación financiera". "3. A intervalos adecuados, el Fondo publicará un informe resumido de su situación financiera y de los resultados de sus actividades. Se distribuirán a todos los Miembros ejemplares de dichos informes y de otras publicaciones relacionadas con dichos documentos". Este Reglamento Financiero fue adoptado por el Consejo de Gobernadores del FIDA en su primer periodo de sesiones, el 15 de diciembre de 1977. El Consejo de Gobernadores enmendó el artículo IV.1 del Reglamento Financiero en el párrafo 2 de su Resolución 100/XX, que fue adoptada el 21 de febrero de 1997 y entró en vigor en esa misma fecha.
- ¹¹⁶ Sin embargo, en marzo de 2009, la División de Auditoría Interna de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) hizo público un informe de auditoría sobre la gestión financiera de la CLD, aunque no tomó en consideración al MM, sino que se centró sólo en la Secretaría. Véase también el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, sección E. Auditoría interna, regla 5.15. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna realizará auditorías internas independientes de conformidad con la regla 5.8 d); véase Examen y aprobación, regla 2.4-2.7, <ftp://ftp.unon.org/dewaftp/ASU%20Documents/RULES,%20CIRCULARS,%20PROCEDURES,%20POLICIES/Finance/UN%20Financiamiento%20Rules%20and%20Regulaciones.pdf>.
- ¹¹⁷ Véase la asignación N° AA2008/242/1.
- ¹¹⁸ Véase: Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, sección III. Interpretación de los tratados, artículo 31, Regla general de interpretación, párrafo 1, en comparación con el artículo 27.
- ¹¹⁹ El MM presenta también informes por separado a cada uno de los organismos donantes sobre el destino de las contribuciones recibidas; véase ICCD/COP(8)/2/Add.2, párrafo 22; véase también PricewaterhouseCoopers y el memorando administrativo del MM sobre los presupuestos suministrados por el Departamento de Finanzas y Administración del FIDA; el MM argumenta también que el FIDA ofrece un adelanto de un año en relación con los fondos pendientes del presupuesto básico, lo cual es un elemento esencial, aunque según el Departamento de Finanzas del FIDA este servicio no ha sido solicitado en los últimos años.

- ¹²⁰ Obsérvese que una evaluación completa del impacto de los medios de que dispone la Convención para la movilización de recursos excede del alcance del presente estudio, debido a la falta de datos disponibles y a la limitación de tiempo que conlleva la obligación de informar sobre numerosos resultados específicos.
- ¹²¹ Decisiones 5/COP.3, párrafo 29; 9/COP.3, párrafos 5, 9; 9/COP.3, párrafo 3; 3/COP.5, anexo, párrafo 32; 1/COP.6, párrafos 2, 3, 35; 8/COP.6, párrafo 4; 4/COP.7, párrafo 8; 3/COP.8, párrafo 19; 1/COP.9, C.12, 13; 2/COP.9, párrafos 4, 5; 3/COP.9, párrafo 1.
- ¹²² Por ejemplo, la tercera CP "reconoce que la primera prioridad del Mecanismo Mundial es desarrollar sus actividades como un mecanismo que, en respuesta a las solicitudes, facilite la movilización y canalización de recursos financieros sustanciales para la elaboración y ejecución de los programas de acción, en particular los programas de acción nacionales, los proyectos y los informes nacionales", y "destaca que el Mecanismo Mundial deberá desarrollar sus actividades con vistas a facilitar la financiación, entre otras cosas, de la elaboración de los programas de acción, en particular de los programas de acción nacionales, la preparación de los informes nacionales, los procesos consultivos para concertar acuerdos de asociación basados en los programas de acción y la ejecución de los programas de acción, con inclusión de programas interregionales y plataformas de cooperación". En esa misma CP, también "destaca que el Mecanismo Mundial deberá promover y facilitar la financiación por fuentes y cauces múltiples de la aplicación de la Convención... vincular las necesidades de financiación de los programas de acción, en particular los programas de acción nacionales, con las fuentes existentes y potenciales de financiación"; véase la Decisión 9/COP.3, párrafo 5, y la Decisión 9/COP.3, párrafos 3, 9.
- ¹²³ En la Decisión 3/COP.8, párrafo 19, se "insta al MM a promover la adopción de medidas conducentes a la movilización de los recursos internacionales y nacionales que necesitan los países Partes afectados para mejorar la aplicación de la Convención por medio de la Estrategia, manteniendo el equilibrio geográfico de modo que los países con menos capacidad puedan también beneficiarse de estos recursos nacionales e internacionales nuevos y adicionales"; en la Decisión 1/COP.9, C., párrafos 12, 13, se "pide al MM que centre más sus medidas en el apoyo a la movilización de recursos para la aplicación de la Convención; [se] insta al MM a que siga ayudando a los países Partes afectados a elaborar marcos de inversión integrados para la movilización de recursos en función de las necesidades expresadas en los programas de acción de la CLD de dichos países". Compárese con la Decisión 2/COP.9, párrafo 5.
- ¹²⁴ Véase ICCD/CRIC(4)/4 y Decisión 4/COP.7, párrafo 3. Antes de 2005, el MM actuaba con arreglo a la Estrategia operacional respaldada por la cuarta CP, que orientaba la actividad del MM a la alineación de los PAN; véase ICCD/COP(4)/4/Add.1, A.
- ¹²⁵ ICCD/CRIC(4)/4, p. 7, y comentarios del Director Gerente del MM sobre el primer proyecto de informe, de 23 de noviembre de 2010.
- ¹²⁶ ICCD/CRIC(4)/4, p. 8.
- ¹²⁷ ICCD/CRIC(4)/4, p.8, 18: el MM especifica también lo que entiende por los "recursos" que tiene el cometido de movilizar y canalizar, particularmente en sus aspectos instrumental, humano, de conocimientos y de información, así como financiero.
- ¹²⁸ *Ibid.* Esta opinión contó también con el apoyo del grupo regional de la UE en la CP, que señaló en sus comentarios sobre el segundo proyecto de informe, recibido el 23.01.2011, que "por lo general, los donantes no están ya predispuestos a financiar la redacción y aplicación de los PAN. Por consiguiente, las condiciones básicas para la puesta en práctica de ciertas decisiones de la CP han variado en lo que se refiere a la financiación de los PAN".
- ¹²⁹ "Apoyar, en régimen de cofinanciación, la puesta en marcha de la formulación y la aplicación del programa de acción", según su "estrategia operacional"; ICCD/COP(4)/4/Add.1 (A), párrafo 7. Las especificaciones y principios en que se basa la asignación de esos fondos fueron ulteriormente especificadas en el Boletín del Presidente del FIDA de 1999, en el que se establecía también el Grupo de asesoramiento técnico con objeto de asesorar al Director Gerente del MM para establecer las prioridades de las propuestas de asignación de fondos recibidas; véase PB N° 99/10, de octubre de 1999, adjunto II, párrafos 2 y 9-15. En esas disposiciones se establecía la finalidad de la tercera cuenta del MM, la Cuenta de Recursos Especiales para la Financiación de la CLD, destinada a la asistencia financiera a los Gobiernos y órganos regionales para la preparación de programas de acción, y de programas de desarrollo de área local que respondan a los programas de acción nacional, para la financiación de iniciativas de ONG y organizaciones comunitarias en apoyo de la Convención, para la financiación de actividades cruciales que influyan en la transferencia de tecnología, y para financiar metodologías innovadoras que exploren fuentes de financiación nuevas y adicionales (iniciativas estratégicas) e influyan en las políticas (actividades de potenciación). Según el quinto CRIC, "en virtud de su anterior plan de actividades, que abarcaba el período 2002-2003, el Mecanismo Mundial asistió a un total de 31 países, apoyó la finalización de 18

planes de acción nacionales y contribuyó a la formulación y financiación de 9 programas de acción subregionales... Desde 2000, el Mecanismo Mundial ha proporcionado pequeños subsidios para la elaboración de planes de acción nacionales en 53 países (4 en África, 25 en Asia y el Pacífico, y 24 en América Latina y el Caribe), por un valor total de aproximadamente 1,2 millones de dólares de los Estados Unidos. Además, el Mecanismo Mundial ha proporcionado otros 2,8 millones de dólares a organizaciones nacionales y subregionales -gubernamentales y no gubernamentales- en concepto de recursos catalíticos para financiar conjuntamente la aplicación de actividades, en particular en virtud de planes de acción nacionales en vigor ". Véase ICCD/CRIC(5)/7, párrafos 27, 28.

¹³⁰ Decisión 5/COP.7, párrafo 6; 89º periodo de sesiones de la Junta Ejecutiva, Roma, 12 a 14 de diciembre de 2006, EB 2006/89/R.56, párrafos 2 y 3.

¹³¹ Para ello era también necesario que el FIDA "[promulgara] nuevos procedimientos para gestionar dichos desembolsos directos, según los cuales se establecerán el proceso de estudio de propuestas, la documentación legal requerida y los procedimientos para la supervisión y la auditoría correspondientes", EB 2006/89/R.56, párrafo 3.

¹³² Véase la sección II.A.1.

¹³³ El MM da prioridad al aumento de los flujos financieros para el desarrollo y aplicación de las estrategias de financiación integrada, ICCD/COP(9)/5/Add.2, párrafo 18.

¹³⁴ Según comentarios recibidos por los autores en respuesta al primer proyecto del presente informe (de 23 de noviembre de 2010", las evaluaciones de 2002/2003 pidieron al MM que modificara a fondo sus modalidades de trabajo con los países. En consecuencia, el MM propuso a la CP en 2005 un concepto básico de cambio de su "estrategia consolidada y enfoque mejorado". El concepto de estrategia de financiación integrada se ha convertido en una "marca de fábrica" del MM, y es utilizado actualmente como ilustración y ejemplo, en procesos tales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el FNUB u otros, de medio efectivo para movilizar fondos en atención a la Declaración de París y a varios fondos verticales internacionales destinados a agricultura, cambio climático, seguridad alimentaria, etc. El éxito del MM en su colaboración con los países radica, de hecho, en los procesos de estrategia de financiación integrada, crecientemente solicitados por los países Partes. Además, el proceso conjunto de alineación de los países Partes, apoyado por la secretaría y por el MM, toma plenamente en cuenta los marcos integrados de inversión y los procesos a ellos conducentes en el ámbito de la estrategia de financiación integrada.

¹³⁵ Además, en no menos de cuatro Decisiones de la CP en relación con los PAN se pide al MM que aplique las decisiones en cooperación con la Secretaría. Específicamente, se pidió al MM y a la secretaría que "[negociara] y [concertara] acuerdos de asociación basados en programas de acción nacionales, subregiones y regionales"; que prestara apoyo "para agilizar el proceso de elaboración", "apoyar financieramente a los países Parte afectados... para desarrollar marcos de inversión integrados en conjunto con el proceso de revisión y alineación" y "[reforzara] la eficacia y la eficiencia de los mecanismos de coordinación regionales para facilitar la aplicación de la Convención, como se solicita en la Estrategia... con el fin de facilitar los programas de acción regionales y subregionales y, cuando proceda, prestar asistencia técnica a los programas de acción nacionales". Véanse las Decisiones 5/COP.3, párrafo 29; 8/COP.6, párrafo 4; 2/COP.9, párrafo 4; 3/COP.9, párrafo 1, respectivamente.

¹³⁶ Sin embargo, según un proyecto de informe preparado para el CRIC 9, el MM ha asignado no menos de 60.000 dólares para el desarrollo de propuestas de cofinanciación con el FMAM y para la aplicación de la Estrategia 5.3.03 del FMAM: Apoyo destinado al desarrollo de inversiones relacionadas con la DDTS/gestión sostenible de la tierra, en el contexto de propuestas programáticas de cofinanciación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y otros fondos o medios similares; aplicación de la Estrategia del MM de colaboración con el FMAM = 50000; 5.3.04: Material informativo y documentos de situación que solicitan un aumento de las asignaciones del FMAM para la esfera de actividad de degradación de la tierra = 10000. Véase ICCD/CRIC(9)/14, de 15 de octubre de 2010.

¹³⁷ Tanzania, República Dominicana, Gambia, Zambia, Jordania, Turkmenistán, Irán, países SolArid; véase <http://global-mechanism.org/news--events>.

¹³⁸ Según un proyecto de informe preparado para presentarlo al CRIC 9, ICCD/CRIC(9)/14, de 25 de octubre de 2010.

¹³⁹ Además, esas alegaciones de jurisdicción parecen ser la causa de buena parte de las cuestiones de gobernanza, rendición de cuentas y presentación de informes del MM.

¹⁴⁰ Según Encyclopedia Britannica; véase <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/499495/resource-mobilization-theory>.

¹⁴¹ El MM diferencia entre tres tipos de movilización de recursos: operacional, administrativa (costos recurrentes, es decir, para el desarrollo de planes de acción nacional, para el apoyo orientado a los países, etc.), y sustantiva (para la aplicación a nivel nacional). Sin embargo, el acuerdo institucional de 1999 entre la secretaría y el MM le

- encomendaba incluso las funciones de movilización de recursos para las actividades del Comité de Ciencia y Tecnología, aunque sin la aprobación de la CP.
- ¹⁴² Este asunto podría estar relacionado con la preocupación del MM por perder el control de su propio presupuesto, que abarca tres cuentas distintas, cuando sólo las operaciones de una de ellas han sido notificadas a la CP en términos coherentes.
- ¹⁴³ Véase el documento sobre las respuestas del MM a su mandato.
- ¹⁴⁴ Además de su reciente trabajo conjunto con la secretaría y el FMAM sobre la alineación de los PAN y el proceso PRAIS, y sobre los mecanismos de coordinación regional; sin embargo, se han suscitado objeciones con respecto al papel del MM en esas actividades y su aportación a ellas, en tanto que el MM no ha explicado todavía de manera efectiva a los países Partes en qué manera contribuye la estrategia de financiación integrada al proceso de alineación de los PAN, como se indica en el programa de trabajo conjunto y en la sección II.B.3.
- ¹⁴⁵ El 8 por ciento restante está destinado al FIDA; ICCD/COP(8)/2/Add.2, párrafo 6 c).
- ¹⁴⁶ Véase Decisión 6/COP.9, párrafo 7; Decisión 1/COP.9, párrafos 12, 13, 17; Decisión 8/COP.9, párrafo 8, párrafo 10; y compárese con Decisión 3/COP.8, párrafo 19 y Decisión 2/COP.9, párrafo 5.
- ¹⁴⁷ En la sección II.A.2.f se ofrece un ejemplo más de falta de claridad con respecto al mandato, que es abordada también en las secciones siguientes..
- ¹⁴⁸ Véase la Decisión 5/COP.6, párrafos 1, 2, 3 en comparación con la Decisión 1/COP.8; por ejemplo, en la Decisión 1/COP.8 se pide al MM que desempeñe un papel más activo en la movilización de recursos y en el mantenimiento de un equilibrio geográfico, con objeto de que los países con menor capacidad puedan beneficiarse también de los recursos, y se pide al MM que saque mayor partido del proceso de formulación de políticas basadas en la demanda que está teniendo lugar en el contexto de los anexos de aplicación regional y de los planes de acción nacional para facilitar las respuestas de los países Partes desarrollados.
- ¹⁴⁹ Decisión 1/COP.9, párrafos 12, 13.
- ¹⁵⁰ La evidencia más reciente de que esta opinión es compartida por la Conferencia de las Partes es la Decisión 5/COP.6, en la que se pedía al MM que se centrara en sus funciones/mandato de movilización de recursos, y no de asesoramiento técnico, fomentara la oferta, apoyara a los países afectados para la incorporación de los planes de acción nacional, y obtuviera nuevas fuentes de financiación; así como la Decisión 3/COP.8, sobre el plan estratégico decenal, que instaba al MM a promover actuaciones conducentes a la movilización, a nivel nacional e internacional, de recursos necesitados por los países Partes afectados para mejorar la aplicación de la Convención por medio de la Estrategia, manteniendo el equilibrio geográfico de modo que los países con menos capacidad pudieran también beneficiarse de estos recursos nacionales e internacionales nuevos y adicionales.
- ¹⁵¹ La estrategia consolidada y enfoque mejorado del MM fue aprobada por la CP 7 en 2005 (Decisión 4/COP.7), haciendo referencia al aumento de los recursos financieros destinados a la aplicación de la CLD, en particular mediante iniciativas de integración, y se pedía al MM que intensificase su apoyo a los países Partes en desarrollo afectados mediante la estrategia consolidada y enfoque mejorado (ICCD/CRIC(4)/4). Específicamente, en la Decisión 4/COP.7, párrafo 8, se invita al MM y a los miembros de su Comité de Facilitación a que movilicen fondos y faciliten información sobre los puntos de entrada en los procesos y modalidades de la financiación multilateral para la ejecución de los PAN; párrafo 5. Se pide al MM que intensifique su interacción con las instituciones financieras internacionales con objeto de incrementar los recursos financieros destinados a la aplicación de la CLD, en particular incorporando los objetivos de ésta; párrafo 6. Se reconocen las actividades emprendidas por el MM en cumplimiento de las peticiones formuladas en la Decisión 5/COP.6 sobre el examen de las políticas, modalidades operacionales y actividades del MM, y se alienta al MM a intensificar su apoyo a los países Partes en desarrollo afectados mediante la aplicación de la estrategia consolidada y la mejora de la metodología, como se indica en el documento ICCD/CRIC(4)/4.
- ¹⁵² Específicamente, en la Estrategia se pedía al MM que revisara su estrategia consolidada y enfoque mejorado para "dar prioridad a su función en la movilización de recursos financieros para hacer inversiones programáticas", que fueran "sustanciales, adecuados, oportunos y predecibles", en particular explorando nuevas fuentes de financiación, apoyando el desarrollo de plataformas de financiación (sub)regionales, y asesorando sobre el desarrollo de marcos de inversión integrados. Sin embargo, la Estrategia específica también la responsabilidad esencial del MM en materia de financiación y transferencia de tecnología, y específicamente de "[reforzar] su capacidad de movilizar las fuentes actuales y nuevas de financiación y facilitar el acceso a la tecnología", de conformidad con su mandato. Véase la Decisión 3/COP.8, anexo párrafo 18.
- ¹⁵³ Artículo 21, párrafos 4 y 5; Decisión 3/COP.8, anexo VI. C. párrafo 17, objetivo operacional 5; para desempeñar sus funciones conforme solicita la CP, el MM revisó su estrategia consolidada y enfoque mejorado aprobados por la CP 7, junto con el "proyecto de programa de trabajo bienal presupuestado para el Mecanismo Mundial (2010–2011)" presentado a la CP 9; véase la Decisión 3/COP.8, anexo VI. C., párrafo 17, 18 b ii; estrategia consolidada

y enfoque mejorado aprobados en virtud de la Decisión 4/COP.7, revisada según ICCD/COP(9)/5/Add.2. Sin embargo, no se menciona revisión alguna en la presentación por el MM de la estrategia consolidada y enfoque mejorado, que hace referencia al documento aprobado por la CP 7 y no al texto presentado a la CP en ICCD/COP(9)/5/Add.2; véase <http://global-mechanism.org/about-us/strategyand-approach>.

- ¹⁵⁴ Véanse los documentos anexos. En 1999 se estableció un acuerdo institucional interno entre la secretaría y el MM con objeto de que ambos órganos operaran colectivamente, en concordancia con sus respectivos mandatos. El Director Ejecutivo y el Director Gerente del MM, en caso de ambigüedad, "decidirían las soluciones apropiadas" y "permanecerían en estrecho contacto... sobre aspectos de interés común, inclusive manteniendo reuniones de trabajo". Sin embargo, el acuerdo nunca recibió la aprobación de la CP, y las medidas que contempla no son obligatorias ni de observancia obligada, ya que no se ha determinado relación directiva alguna entre ambos órganos. Véanse los documentos anexos.
- ¹⁵⁵ Decisiones 5/COP.3, 13/COP.9, 6/COP.9.
- ¹⁵⁶ Decisiones 5/COP.3, 9/COP.3, 3/COP.5, 9/COP.5, 3/COP.8 7/COP.8, 1/COP.9, 2/COP.9, 3/COP.9, 4/COP.9, 8/COP.9, 13/COP.9, 14/COP.9, 6/COP.9; véase el cuadro "Descripción general de las funciones conjuntas/compartidas del MM y de la Secretaría".
- ¹⁵⁷ En el párrafo 5 de esa misma decisión se "insta al MM a que, en estrecha colaboración con la secretaría y de conformidad con su mandato, preste asistencia financiera a los países Partes afectados, dando prioridad a los países Partes africanos, para la elaboración de marcos de inversión integrados conjuntamente con el proceso de examen y alineación, según se expone en las Directrices de alineación, con vistas a favorecer la movilización de recursos para la aplicación coordinada de los programas de acción"; Decisión 2/COP.9, párrafos 4 y 5; compárese con el párrafo 4 del artículo 2 de la Convención.
- ¹⁵⁸ Pese a la petición reiterada y explícita de la CP de que ambos órganos "[eviten] las duplicaciones y [hagan] más eficaz la aplicación de la Convención". Decisiones 24/COP.1, 18/COP.2, 10/COP.3, 3/COP.9.
- ¹⁵⁹ Véase la sección referente a la promoción: no obstante el más reciente programa de trabajo conjunto, que fue introducido en el octavo CRIC en agosto de 2009, los resultados obtenidos hasta la fecha se limitan a la publicación de dos boletines conjuntos y a un pequeño número de reuniones ad hoc, mientras que la mayoría de las actividades están orientadas al futuro. Se informa sobre el programa de trabajo conjunto en un documento interno presentado a la Junta con el título "Status of the implementation of the Joint Working Programme as at 10 June 2010", y en la versión final del "programa de trabajo conjunto 2010-2011 para la secretaría y el Mecanismo Mundial", de 26 de marzo de 2010.
- ¹⁶⁰ Se celebraron reuniones los días 4 a 5 de febrero (no hay actas disponibles) y 3 a 4 de junio de 2010 (se dispone de actas). El 27 de mayo tuvo lugar una Conferencia en línea sobre cooperación conjunta en actividades de comunicación (se dispone de actas). No se ha confirmado ninguna otra reunión sobre el programa de trabajo conjunto.
- ¹⁶¹ Además, en octubre de 2010 el MM redactó y presentó una lista del personal respectivo del MM y de la secretaría responsable de cada cometido incluido en el programa de trabajo conjunto.
- ¹⁶² Hubo desacuerdo incluso sobre la modalidad del programa de trabajo conjunto, en torno a si debía ser tratado como un documento actualizable o como un plan renovable periódicamente, tras su aprobación. Cuando fue necesario acudir a una autoridad superior, como sucedió en varias ocasiones, el Secretario Ejecutivo y el Director Gerente del MM debieron intervenir para efectuar aclaraciones o adoptar decisiones. Esta información ha sido obtenida gracias a la correspondencia mantenida por correo electrónico entre el Secretario Ejecutivo y el Director Gerente del MM y a las informaciones elaboradas para la Junta sobre el particular, entre otras comunicaciones oficiosas.
- ¹⁶³ Una vez más, esta circunstancia fue confirmada por el MM mediante una conversación telefónica mantenida el 20 de octubre; a saber, que las actividades relativas al próximo bienio para la elaboración del programa de trabajo conjunto, etc., no comenzarían antes de 2011 para la CP de julio.
- ¹⁶⁴ Parece ser también que el MM informa sólo de sus actividades respecto de las tres categorías en las que tiene encomendadas responsabilidades explícitas (promoción, sensibilización y educación, marco de políticas, y financiación y transferencia de tecnología), aunque hay dudas sobre el alcance de esos informes, especialmente en lo referente a la utilización del presupuesto interno, incluidas las tres cuentas.
- ¹⁶⁵ A pesar de la petición del programa de trabajo conjunto de mantener "consultas y actividades de coordinación regulares a nivel directivo, así como intercambios efectivos de información a nivel operacional" y del acuerdo para mejorar sustancialmente la coordinación, la colaboración y la comunicación entre la secretaría y el MM mediante un "marco de aplicación". En su respuesta a la pregunta de los consultores sobre los mecanismos "institucionales" existentes con fines de comunicación, coordinación, colaboración o cooperación entre el MM y otros órganos de la Convención, el MM indicó que "si por 'institucional' se entiende un proceso formalizado... no

existen tales mecanismos"; compárese con ICCD/COP(9)/5/Add.2, resultado X.E; véase la sección relativa a los posibles mecanismos institucionales.

- ¹⁶⁶ Como se indica en el proyecto de informe a la novena CRIC, que estaba previsto presentar en febrero de 2011 (ICCD/CRIC(9)/14, de 19 de octubre, actualizado el 25 de octubre de 2010, y titulado "información actualizada sobre los progresos realizados en la aplicación de los párrafos 1 a 3 y 5 a 8 de la decisión 6/COP.9". Por ejemplo, en el párrafo 6 del informe al CRIC se indica que "el MM y la secretaría empezaron a elaborar y actualizar sus planes de trabajo para 2012-2015 y los correspondientes programas de trabajo bienales presupuestados, a fin de presentarlos a la CP 10... en consonancia con la práctica anteriormente seguida"; sin embargo, en el párrafo 1 de la Decisión 6/COP.9 se pide "todo el programa de trabajo" y una "estimación de los costos totales". "El MM y la secretaría tratarán de seguir afinando sus planes de trabajo" (párrafo 7); "el MM y la secretaría colaborarán para presentar un programa de trabajo completo con una estimación de los costos totales, durante la CP 10" (párrafo 8); "los proyectos preliminares de los programas de trabajo regionales se debatirán en las reuniones de los anexos de aplicación regional que se celebrarán durante el CRIC 9" (párrafo 9); "los planes de trabajo del MM y la secretaría, y en particular las tareas que se asignarían a las dependencias de coordinación regionales, complementarían los programas de trabajo regionales que se están elaborando" (párrafo 11); "en los actuales programas y planes de trabajo del MM y la secretaría, el apoyo a la coordinación regional se expresa en términos generales. A medida que vayan avanzando los mecanismos de coordinación regionales... podrán ir determinándose en mayor detalle las tareas conexas del MM y la secretaría, en particular las de las dependencias de coordinación regionales" (párrafo 12); "por ese motivo, su elaboración se llevará a cabo junto con dichos programas y planes de trabajo, y el proyecto de estrategia resultante se someterá al examen de la CP en su décimo período de sesiones" (párrafo 13); "metodología para evaluar los efectos: al mes de octubre de 2010 se estaba planificando la elaboración de la metodología" (párrafo 28); "la primera aplicación de la metodología se presentará como informe piloto en la CP 10" (párrafo 31); "en ausencia de una metodología que incluya criterios claros de atribución y validación por los gobiernos, en octubre de 2010 el MM no está en condiciones de publicar datos sobre los recursos movilizados a nivel nacional" (párrafo 35); ICCD/CRIC(9)/14, Información actualizada sobre los progresos realizados en la aplicación de los párrafos 1 a 3 y 5 a 8 de la decisión 6/COP.9, octubre de 2010; véase también ICCD/CRIC(6)/4, párrafo 112, que contiene información muy limitada sobre la colaboración entre el Mecanismo Mundial y la secretaría de la CLD.
- ¹⁶⁷ No había programadas actividades conjuntas antes de junio de 2010, pero a fecha de octubre de 2010 no se había confirmado ninguna reunión.
- ¹⁶⁸ No se espera que la mayoría de las peticiones formuladas por la CP (especialmente en su Decisión 6/COP.9) sean atendidas hasta poco antes de la reunión de febrero del CRIC o, más probablemente, no antes de la CP 10, como se indica en el documento más reciente sobre el programa de trabajo conjunto elaborado para la reunión de la Mesa en noviembre de 2010.
- ¹⁶⁹ La escasez de los progresos realizados fue confirmada por varios miembros tanto del MM como de la Secretaría. Véase la Decisión 3/COP.9, párrafo 4, donde se pedía "al Secretario Ejecutivo y al Director Ejecutivo del MM que colaboren activamente en el programa de trabajo conjunto, con el fin de mejorar su cooperación y de ofrecer un apoyo eficaz a los países Partes afectados, de una forma que sea compatible con sus respectivos mandatos establecidos en la Convención, y que faciliten la coordinación regional y contribuyan a la cooperación en las regiones, en relación, entre otras cosas, con el fomento de la capacidad, la transferencia de tecnología y otras necesidades; de una forma que sea compatible con sus respectivos mandatos establecidos en la Convención".
- ¹⁷⁰ Por ejemplo, en la Decisión 2/COP.9, párrafo 4, la CP pedía "a la Secretaría, en colaboración cercana con organizaciones relevantes que operan a nivel subregional, regional e internacional [] facilitar la provisión de asistencia técnica relevante a los países afectados para la revisión, alineamiento y/o revisión de los programas de acción en todos los niveles"; sin embargo, ello forma también parte del mandato del MM, según la Convención (artículo 21, párrafo 4).
- ¹⁷¹ Han sido también ampliamente descritas y analizadas por la DCI, y en varias evaluaciones anteriores, y han sido transmitidas a la Mesa en forma de presentaciones, particularmente por el Secretario Ejecutivo.
- ¹⁷² Efectivamente, el Director General del MM admitió, durante nuestra entrevista con él, un grado considerable de superposición de funciones y duplicación de tareas entre el MM y la Secretaría, que justificó indicando que el MM estaba facultado y autorizado por la Convención para actuar a nivel nacional y regional mientras que, en su opinión, la secretaría estaba sólo facultada para actuar a nivel mundial. Por consiguiente, según él, de haber duplicación de actividades el fallo radicaría en la Secretaría, por no limitar sus actividades al ámbito mundial.
- ¹⁷³ En la Decisión 3/COP.8 se pedía a la secretaría que desarrollara una estrategia completa en materia de comunicaciones a nivel internacional (ICCD/COP(9)/4/Add.2, ICCD/COP(9)/MISC.1).
- ¹⁷⁴ Véanse las más recientes publicaciones del MM en <http://global-mechanism.org/about-us/kb/publicationscurrent>.

- ¹⁷⁵ En la Decisión 9/COP.3, párrafo 14, se “recomienda que el Mecanismo Mundial elabore, como parte de la estrategia operacional que examinará la Conferencia de las Partes en su cuarto período de sesiones, una estrategia de información y comunicación que tenga por objeto facilitar el contacto con las Partes y con otros actores, sensibilizar acerca de la Convención y promover la participación en su aplicación”; en su párrafo 6 se “subraya que el Mecanismo Mundial deberá fortalecer el diálogo a nivel normativo y operacional con todos los miembros del Comité de Apoyo, los organismos donantes bilaterales y las instituciones financieras multilaterales acerca de la integración en sus actividades principales de la financiación para la aplicación de la Convención, y establecer contactos con el sector privado y otras fuentes de financiación no gubernamentales con objeto de crear mayor conciencia sobre la Convención y facilitar la determinación de las posibilidades y la definición de mecanismos para la asociación de los sectores público y privado en su aplicación”.
- ¹⁷⁶ Según el Director Gerente del MM en comentarios sobre el primer proyecto de informe (23 de noviembre de 2010); mediante la nueva identidad visual, el MM consiguió figurar como una entidad con el mandato específico de apoyar la aplicación de los procesos relacionados con la CLD a nivel nacional y subregional.
- ¹⁷⁷ Ese papel de la secretaría concuerda con su mandato de facilitar la asistencia a los países Partes en desarrollo afectados y de recopilar información con fines de comunicación (apartado c) del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención), mientras que el MM tiene encomendadas funciones de apoyo y se le pide “movilizar las fuentes actuales y nuevas de financiación”; Decisión 3/ COP.8, anexo VI.C. y D.
- ¹⁷⁸ Sobre el tema del desarrollo de un programa de trabajo conjunto y de actividades de comunicación conjuntas, parece haber existido un mayor grado de comunicación extraoficial entre ambos institutos desde mayo/junio de 2010, paralelamente a la iniciativa de la actual evaluación; ICCD/CRIC(8)/2/Add.2; compárese con CRIC 7 ICCD/COP(9)/6/Add.1.
- ¹⁷⁹ Por ejemplo, sólo habían finalizado dos proyectos, uno de ellos sobre “intercambio de mensajes en torno a las actividades del Día Mundial de Lucha contra la Desertificación y la Sequía”, y otro consistente en un boletín sobre Mesoamérica; en la Estrategia del MM para 2010-2011 se señala también su cooperación con la secretaría de la CLD en iniciativas conjuntas, publicaciones, comunicados de prensa, boletines/boletines electrónicos. Sin embargo, se han señalado también otros ejemplos recientes de cooperación aislada en materia de comunicación; concretamente, la puesta en marcha del Decenio de las Naciones Unidas en Brasil y en Nairobi, según un correo electrónico recibido del MM el 25 de agosto de 2010, manifestando el personal de comunicaciones tanto del MM como de la secretaría estar abiertos a la colaboración; véase también ICCD/CRIC(8)/2/Add.2, y compárese con CRIC 7 ICCD/COP(9)/6/Add.1; véase asimismo ICCD/COP(9)/5/Add.2, párrafo 23.
- ¹⁸⁰ Decisión 9/COP.9, cuadro 1 y anexo I; véase COP(9)/18/Add.1; compárese con COP(9)/5/Add.2.
- ¹⁸¹ Véase A Brief Analysis of COP 9, <http://desertification.wordpress.com/2009/10/05/cop9-of-uncd-summary/>; Governing Global Desertification: Linking Environmental Degradation, Poverty and Participation, Edited by Pierre Marc Johnson, et al., 2006.
- ¹⁸² Tales funciones abarcan la prestación de apoyo financiero, consultivo y logístico a los países Partes afectados en la preparación de sus informes nacionales; prestación de apoyo catalítico a los programas de acción y actividades interregionales, incluido el apoyo a la integración de los PAN en los planes y estrategias de desarrollo, la concertación de alianzas y la exploración de sinergias; la prestación de apoyo para la elaboración y ejecución de programas de acción; la asistencia a la sociedad civil; tareas relacionadas con la colaboración con el FMAM; apoyo a las iniciativas del CRIC, del CCT y de las dependencias de coordinación regional; y redes de programas temáticos, incluidas la creación de interrelaciones entre instituciones científicas, transferencia de tecnología a países en desarrollo, formación en universidades, pasantías y becas integradas en el proceso de desarrollo de programas subregionales y regionales. Sin embargo, según el mandato de la secretaría encomendado por la Convención, sus funciones no incluyen específicamente la movilización de recursos ni la obtención de fondos, aunque sí la facilitación de asistencia a los países Partes en desarrollo afectados para recopilar y comunicar información requerida por la Convención, en la que puede entenderse están incluidos los planes de acción y los PAN (UNCCD, art. 23, párrafo 2). Además, la CP puede determinar facultativamente funciones adicionales de la secretaría. En el informe de 2005 de la DCI se señalan también las diferentes opiniones de las Partes con respecto al mandato y funciones de la secretaría.
- ¹⁸³ La lista de donantes del MM fue obtenida de las auditorías de PWC respecto de las tres cuentas del MM; sin embargo, el MM, en comentarios formulados en el primer proyecto de informe, aseguraba que “Canadá, la Unión Europea (desconocida como donante del MM), Italia y Suiza no han sido donantes del MM en 2008 – 2010. El MM trabaja actualmente con un total de 9 organismos donantes (Comunidad Europea, Noruega, Dinamarca, FIDA, España, Suecia, Finlandia y el FDD del Banco Mundial, así como la Función de la OPEP – por orden de magnitud de sus contribuciones).” En ese mismo período, el MM contaba con otros nueve donantes, y la secretaría con otros 16.

- ¹⁸⁴ Decisión 6/COP.9, párrafo 7; obsérvese también que en la Decisión 1/COP.9, párrafo 17, se pedía a la secretaría que fortaleciera sus funciones de movilización de recursos para el desempeño de sus actividades; en la Decisión 8/COP.9, párrafo 8, se pedía al Secretario Ejecutivo que recabara recursos financieros para su aplicación en consonancia con las actividades de recaudación de fondos de la secretaría; en el párrafo 10 se señala asimismo la petición de la CP a la secretaría y al MM para que refuercen unas metodologías coordinadas para explorar oportunidades de obtener fondos mediante el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.
- ¹⁸⁵ Decisión 2/COP.9, párrafo 4.
- ¹⁸⁶ “La ... elaboración [de la estrategia común de recaudación de fondos] se llevará a cabo junto con dichos programas y planes de trabajo, y el proyecto de estrategia resultante se someterá al examen de la CP en su décimo período de sesiones” (párrafos 13/19); ICCD/CRIC(9)/14, Información actualizada sobre los progresos realizados en la aplicación de los párrafos 1 a 3 y 5 a 8 de la decisión 6/COP.9, octubre de 2010.
- ¹⁸⁷ Decisión 6/COP.6; Decisiones 9/COP.4, 9/COP.5, 4/COP.7, 5/COP.7, 3/COP.8, 6/COP.8, Decisión 6/COP.7. El cuarto período de sesiones de la Asamblea del FMAM, que tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay, en mayo de 2010, enmendó la Carta del FMAM a fin de afirmar que éste será “el principal mecanismo financiador de la Convención de Lucha contra la Desertificación (CLD) de las Naciones Unidas.” La enmienda al párrafo 6 de ese instrumento estipula que “El FMAM funcionará como mecanismo financiero de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación ... conforme al artículo 20, párrafo 2 b) y el artículo 21 de la Convención”; <http://www.thegef.org/gef/node/3194>; Cuarta Asamblea del FMAM, 14 de mayo de 2010, GEF/A.4/9; véase también GEF/C.30/7 y su resumen, <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.30.7%20Council%20paper%20on%20UNCCD.pdf>, o <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.30.7%20Executive%20Summary.pdf>; en el sitio web del MM se señala asimismo que “el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), uno de los mecanismos de financiación de la CLD, está reconocido como uno de los principales aliados del MM en virtud de ... decisiones de la Segunda Asamblea del FMAM, celebrada en Beijing, China”.
- ¹⁸⁸ Se comentó que una posible razón de las desigualdades del pasado entre los acuerdos medioambientales multilaterales, específicamente de la carencia de fondos del FMAM y de otros fondos disponibles para la CLD, era la existencia del MM.
- ¹⁸⁹ Decisión 3/COP.8, anexo VI. C, párrafo 18 b iii; compárese con la Decisión 9/COP.5, párrafo 3, en la que se pedía al Secretario Ejecutivo y al Director Gerente del MM que cooperaran activamente en las actividades de la Secretaría del FMAM. La CP 9 pidió también al MM que finalizara una estrategia a título individual para operacionalizar su funciones complementarias del FMAM, Decisión 10/COP.9, párrafos 8 y 9; véanse también las Decisiones 9/COP.5, 4/COP.7, 5/COP.7, 3/COP.8, 6/COP.8, 6/COP.7 (Memorando de entendimiento entre las secretarías del FMAM y de la CLD (ICCD/COP(7)/16/Add.1)). La CP 8 pidió también “al Mecanismo Mundial que, en colaboración con los organismos ejecutores del FMAM, mejore la asistencia a los países Partes en desarrollo afectados y otros países Partes con derecho a ello para, en su caso, identificar y obtener de los donantes cofinanciación necesaria para poder acceder a fondos destinados a proyectos del FMAM de lucha contra la degradación de la tierra”, Decisión 6/COP.8; compárese con el Programa operacional 15 del FMAM sobre gestión sostenible de la tierra (OP 15).
- ¹⁹⁰ Finalizó en junio de 2010, tras un examen analítico externo de las relaciones entre el MM y el FMAM en 2007; Estrategia MM/FMAM, junio de 2010: Examen analítico de las relaciones entre el Mecanismo Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, preparado para el MM por el Unisféra International Centre, 25 de julio de 2007; el documento sobre la Estrategia MM/FMAM fue entregado a los consultores en octubre de 2010 por personal del MM, aunque no fue encontrado en el ámbito público, ni aparecía vinculado a la página web del MM dedicada al FMAM: <http://www.global-mechanism.org/work-with-us/strategic-partnerships/gef/>. Se proponen asimismo varias actividades futuras, entre ellas un análisis de los programas del MM, la organización de un curso práctico de las secretarías de MM/FMAM/CLD y una reunión del Comité de Facilitación, el establecimiento de dos nuevas plataformas de asociación, el fomento de la convergencia entre los programas del MM sobre estrategias de financiación integrada y del FMAM, un seguimiento de las políticas del FMAM, y el desarrollo de productos en materia de conocimientos.
- ¹⁹¹ En este documento se señalan dos objetivos principales para el bienio 2010-2011: incrementar el número de actividades catalíticas para potenciar un mayor flujo de fondos que financie las intervenciones relacionadas con el FMAM y la CLD, y una mayor convergencia entre las políticas, estrategias y procesos del FMAM y de la CLD. Sin embargo, el MM, en su Estrategia sobre el FMAM, limita también su participación a los “proyectos del FMAM vinculados a los marcos de programación de pertenencia nacional (por ejemplo, mejora de los planes de acción nacional y de las estrategias de financiación integradas) y a los proyectos del FMAM que se encuentran en espera y han sido expuestos al MM por conducto de su Comité de Facilitación”. La secretaría del FMAM y varios

de sus organismos son también miembros del Comité de Facilitación del MM y, según el texto del memorando de entendimiento CLD-FMAM, informarán al Comité de Facilitación de las propuestas de proyecto del FMAM en materia de desertificación, con miras a apoyar las funciones del MM en la movilización de fondos cofinanciados para proyectos del FMAM (Estrategia del MM sobre el FMAM, página 9; véase también el memorando de entendimiento concertado entre la CLD y el FMAM (Decisión 6/COP.7), que contiene una sección sobre la cooperación con el Mecanismo Mundial, y que se limita en gran medida a la participación del FMAM en el Comité de Facilitación del MM; véase GEF/C.25/5: "La Secretaría del FMAM informará al Comité de Facilitación de las propuestas de proyectos de lucha contra la desertificación que se encuentren en espera en el FMAM, con objeto de ayudar al Mecanismo Mundial a identificar oportunidades de movilizar y canalizar recursos cofinanciados con destino a esas propuestas".

¹⁹² En su estrategia sobre el FMAM, el MM equipara sus actividades de "movilización de recursos" a las realizadas exclusivamente en el marco de sus estrategias de financiación integrada, centrándose al mismo tiempo en la influencia ejercida sobre el FMAM y los países Partes. Ciertamente, el MM subraya el papel que desempeña en las "intervenciones catalíticas", que, según él, ayudan a potenciar nuevas fuentes de financiación, por ejemplo en materia de asesoramiento sobre políticas, estrategias de financiación integradas, desarrollo de capacidades y alianzas, y cimentación de la confianza para la integración de la gestión sostenible de la tierra, especialmente en la etapa inicial de los ciclos de planificación nacionales, programáticos y de proyectos. Hace referencia a la movilización de fondos suplementarios cofinanciados mediante mecanismos de financiación innovadores como, por ejemplo, la declaración de áreas protegidas, el pago por servicios medioambientales o la financiación vinculada al carbono, aunque no detalla las actividades que está realizando en esa vertiente. El MM señala, en cambio, que el volumen de recursos necesarios para abordar de manera efectiva la degradación de la tierra obligan a ir más allá de la financiación por etapas del FMAM para orientarse a la movilización de una combinación de fondos nacionales, externos e innovadores. Además, se retrotrae a sus actividades orientadas a ejercer influencia tanto sobre los procesos de desarrollo de la estrategia del FMAM por áreas actividad como sobre los países, con objeto de "crear las condiciones imprescindibles, a saber: claridad en los objetivos programáticos; pertenencia al país y compromiso para emprender procesos de reforma esenciales; políticas sectoriales e integradas, adecuadamente afianzadas; y consecución de compromisos y cofinanciación de aliados nacionales e internacionales con objeto de acelerar el ritmo de programación sobre el terreno del FMAM". Indica también su intención de centrarse en aquellos países en los que el MM ha participado en sus planes de estrategia de financiación integrada/marcos de inversión integrada "desarrollando entregas de fondos integrales y plataformas asociativas que generen el compromiso de los donantes y potencien una mayor diversidad de recursos cofinanciados en apoyo de las prioridades de los países". Con ello, el MM espera "desempeñar un papel decidido en la movilización de fondos cofinanciados... de las intervenciones del FMAM, así como de fondos suplementarios" mediante el "desarrollo de estrategias de financiación integradas que combinen fuentes de financiación públicas, privadas e innovadoras para el cumplimiento, entre otras, de las prioridades de unos PAN mejorados". Además, el MM tiene previsto, mediante la dependencia del FIDA sobre el cambio climático, orientar los programas del FIDA sobre oportunidades estratégicas en los países, e incrementar los flujos financieros identificando las prioridades nacionales señaladas en los programas de acción y en las estrategias de financiación integradas con el fin de canalizar fondos del FIDA y del FMAM. Sin embargo, en reuniones mantenidas con esa misma dependencia del FIDA se confirmó que el MM no ha desempeñado un papel importante hasta la fecha en las actividades de esa dependencia, y no se espera que lo haga en el futuro (reunión de 6 de septiembre de 2010). Véase la "Estrategia para mejorar la complementariedad del Mecanismo Mundial con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial" (Estrategia del MM sobre el FMAM, junio de 2010); entregado a los consultores en octubre de 2010 por personal del MM.

¹⁹³ El MM señaló también que está colaborando con el FMAM en el marco de TerrAfrica, CACILM y África central, así como en otros procesos subregionales y en otros compromisos de ámbito nacional. Según comentarios formulados por el MM sobre el primer proyecto de texto, 23 de noviembre de 2010.

¹⁹⁴ El MM señaló también que "se contempla la posibilidad de que la colaboración entre el MM y la Dependencia del FIDA sobre el cambio climático genere en el FMAM una lista de espera de proyectos sinérgicos que aborden los problemas de degradación de la tierra en el marco del quinto ciclo de reposición del FMAM". EB 2009/98/R.59, párrafo 76; véase <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/98/s/EB-2009-98-R-59.pdf>.

¹⁹⁵ El MM reconoció también que su cumplimiento de la Decisión 10/COP.9 en lo referente al FMAM "era mejorable"; véanse las "respuestas actuales del MM al mandato y decisiones clave de la CP"; véase también <http://www.unccd.int/prais/>; según el sitio web del MM, "el FMAM... está reconocido como uno de los principales aliados del MM en virtud de... decisiones de la segunda asamblea del FMAM", y el MM colabora estrechamente con el FMAM para desarrollar 20 proyectos que afrontan la degradación de la tierra en África,

Asia y América Latina, y con respecto a los cuales se contempla una financiación superior a 3.000 millones de dólares a lo largo de diez años. El MM ha apoyado esos proyectos mediante diversos servicios, como: cofinanciación o contribución al diseño de programas/y desarrollo de programas/proyectos; integración del FMAM en procesos de aplicación de la CLD de ámbito nacional y subregional emprendidos por el MM; o facilitación de la movilización de fondos cofinanciados mediante la incorporación de iniciativas del FMAM a las alianzas estratégicas del MM. El MM y la Secretaría del FMAM están aunando también sus conocimientos y recursos especializados para informar a una amplia audiencia de la necesidad de mejorar la financiación en relación con los problemas de la gestión sostenible de la tierra. El primer resultado de esa iniciativa de promoción es un análisis favorable al aumento de las inversiones nacionales e internacionales anuales por una cuantía de 6 a 8 millones de dólares, con objeto de eliminar los obstáculos a la gestión sostenible de la tierra"; véase <http://global-mechanism.org/work-with-us/strategic-partnerships/gef>.

¹⁹⁶ Decisión 6/COP.7; compárese con las Decisiones 9/COP.5, 6/6, 6/7, 6/8.

¹⁹⁷ Decisión 10/COP.9, párrafo 4: "Invita al Fondo para el Medio Ambiente Mundial a que informe y, cuando sea el caso, consulte oportunamente a la Mesa de la Conferencia de las Partes y al Secretario Ejecutivo de la Convención sobre cualquier otra novedad relacionada con la asignación de recursos que tenga que ver con la esfera de actividad de la degradación de las tierras". Sin embargo, en una decisión anterior de la CP, que contenía el memorando de entendimiento concertado por el MM con la CP, se decidió que la Secretaría del FMAM figuraría como observador en el Comité de Facilitación del MM e informaría a dicho Comité de las propuestas de proyecto pertinentes. Véase la sección sobre los mecanismos actuales de presentación de informes.

¹⁹⁸ Por consiguiente, el MM no participa en la mayoría de las reuniones del FMAM. Según el documento proporcionado por el MM, "Current responses of the GM to mandate and key decisions of the COP". Según comentarios recibidos del MM el 23 de noviembre de 2010, el MM cree que la distribución de áreas de actividad entre la secretaría y el MM funciona muy satisfactoriamente -la secretaría actúa a nivel mundial con la secretaría del FMAM (en particular, en relación con proyectos del FMAM, como el PRAIS), mientras que el MM coopera a nivel subregional y nacional sin participar en las asignaciones de recursos del FMAM a nivel internacional. Este último aspecto se deja al arbitrio político del Secretario Ejecutivo. Ese planteamiento ha sido también señalado por la secretaría para diferenciar el proceso de alineación de los PAN por la secretaría con las actividades del MM en relación con las estrategias de financiación integrada.

¹⁹⁹ Según comentarios formulados por el MM con respecto al primer proyecto de texto, 23 de noviembre de 2010.

²⁰⁰ Según conversaciones mantenidas con el MM el 6 de septiembre de 2010 en Roma. Sin embargo, la secretaría a subrayado que la obtención de fondos para el proyecto PRAIS correspondió exclusivamente a la secretaría, y que la financiación del FMAM (2,8 millones de dólares), de la Comunidad Europea (750.000 dólares) y de otros donantes (400.000 dólares) correspondió en exclusiva a la secretaría.

²⁰¹ En la Decisión 7/COP.8, párrafo 6, se "pide al Secretario Ejecutivo que, en colaboración con el Mecanismo Mundial, señale a la atención de los donantes la importancia del apoyo financiero a la presentación de informes nacionales, en particular el prestado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y otras instituciones financieras".

²⁰² Según comentarios formulados por el MM sobre el primer proyecto de texto, 23 de noviembre de 2010.

²⁰³ Por ejemplo, la tardanza de varias decisiones y comunicaciones oficiales del MM dificultó el desarrollo del proyecto PRAIS, mientras que la falta de comunicación ha quedado también claramente documentada en el anuncio del MM de que prestaría apoyo a las Partes sin informar previamente a la secretaría para, a continuación, pedir un reembolso por sus actividades. En el marco del PRAIS, se espera que el MM incremente en los flujos financieros mediante el suministro de modelos de gastos y de inversiones, la elaboración de un glosario de terminología común, y la ayuda prestada para analizar los datos obtenidos.

²⁰⁴ ... como se pide en la Estrategia, facilitar la cooperación entre los países Partes afectados en las regiones, y mejorar las sinergias entre las instituciones pertinentes... con objeto de facilitar los programas de acción subregionales y, en su caso, prestar asistencia técnica a los programas de acción nacionales. Decisión 3/COP.9, párrafo 1. Además, en la Decisión 3/COP.9, párrafos 2, 3, 4, se "pide al Secretario Ejecutivo y al Director Ejecutivo del MM que, con arreglo a los recursos disponibles, presten asistencia para la coordinación regional de conformidad con las necesidades, capacidades y problemas específicos tanto actuales como emergentes, en consulta con las regiones... pide también al Secretario Ejecutivo y al Director Ejecutivo del MM que apoyen a los mecanismos de coordinación regionales según sea necesario. Esos mecanismos podrían incluir, entre otras cosas, comités regionales, redes de programas temáticos y DCR. El Secretario Ejecutivo debería, si así lo solicitan las regiones, ofrecer un puesto por región, con arreglo a los recursos disponibles en el presupuesto básico, como se indica en los programas de trabajo bienales presupuestados, a fin de prestar apoyo a los mecanismos de coordinación regionales. El personal suministrado por el MM dentro de los recursos disponibles debería trabajar

junto con los funcionarios destinados por la secretaría en la misma institución o el mismo país de acogida. Los mecanismos de coordinación regionales emplearían, según el caso, instalaciones y componentes de las DCR existentes. La secretaría y el MM velarían por que la labor realizada para facilitar la coordinación regional no duplicara la labor llevada a cabo en la sede. Los funcionarios desplegados por la secretaría para apoyar a los mecanismos de coordinación regionales rendirían cuentas a la dependencia correspondiente de la secretaría. El Secretario Ejecutivo y el Director Ejecutivo del MM deberían proporcionar estos puestos/funcionarios a cada uno de los mecanismos de coordinación regionales, a petición de las regiones y en función de los recursos disponibles, antes de la novena reunión del Comité de Examen de la Aplicación de la Convención, que se celebrará en 2010".

²⁰⁵ Esta afirmación está parcialmente apoyada por la Decisión 3/COP.9 de la CP, que en su párrafo 3 indica que "los funcionarios desplegados por la secretaría para apoyar a los mecanismos de coordinación regionales rendirían cuentas a la dependencia correspondiente de la secretaría", sin especificar las obligaciones del MM respecto a la presentación de informes.

²⁰⁶ Sin embargo, según comentarios facilitados por el MM el 23 de noviembre de 2010, con el apoyo de las presidencias de los anexos relativos a África y a América Latina y el Caribe, de los países Partes y de las estructuras regionales, los mecanismos de coordinación regional se están configurando -véanse también los resultados positivos de la reciente reunión de Argel, Argelia, y las actividades del grupo de América Latina y el Caribe con la presidencia de Uruguay sobre los programas de trabajo de los mecanismos de coordinación regional, así como el boletín adjunto de la UCR de América Latina y el Caribe.

²⁰⁷ ICCD/CRIC(9)/14, Información actualizada sobre los progresos realizados en la aplicación de los párrafos 1 a 3 y 5 a 8 de la Decisión 6/COP.9, octubre de 2010, párrafo 12.

²⁰⁸ En particular, en Quito, Ecuador; Santiago, Chile; Ciudad de México, México; Túnez, Túnez; San José, Costa Rica; Kampala, Uganda; Bishkek, Kirguistán; y Ouaga, Burkina Faso.

²⁰⁹ *Las respuestas del MM y de la secretaría fueron obtenidas con independencia las unas de las otras. A ese respecto, no se han incluido aquí las Decisiones 18/COP.2, 19/COP.2, 3/COP.3, 9/COP.3, 10/COP.3, 1/COP.4, 2/COP.4, 3/COP.4, 6/COP.4, 1/COP.5, 3/COP.5, 1/COP.6, 3/COP.6 de la CP. Aunque están todavía en vigor, la lista que se ofrece a continuación contiene sólo las decisiones más importantes y recientes de la CP desde la CP 8. Se recibieron respuestas de la secretaría en relación con todas las decisiones de interés, como puede verse en el anexo.*

²¹⁰ Véase el Informe a la CP 9 sobre el desempeño de los programas, aportado para la evaluación.

²¹¹ En un examen de la información incluida en el sitio web del MM bajo el epígrafe de reuniones generales se señala que sería posible que se celebraran 8 o más de esos cursos prácticos en todo el mundo (en Tanzania, República Dominicana, Gambia, Zambia, Jordania, Turkmenistán, Irán, y países SolArid). Sin embargo, ciertas informaciones contradictorias al respecto parecen indicar también que se organizaron de hecho muchos más cursos prácticos sobre las estrategias de financiación integradas.

²¹² La estrategia consolidada y enfoque mejorado fue revisada en 2009 y presentada a la CP 9 (véase el programa de trabajo bienal), y el MM ha seguido las orientaciones de la CP en el cumplimiento de las funciones realineadas. El diálogo estructurado sobre finanzas mantenido a nivel nacional incorpora a agentes financieros importantes, y el MM utiliza, siempre que le es posible, plataformas y procesos ya existentes, como mecanismos de coordinación de donantes, relaciones bilaterales, el Programa único de las Naciones Unidas, MANUD, etc.; véanse el proceso de estrategias de financiación integradas y la GBR.

²¹³ Por ejemplo, el proceso de estrategia de financiación integrada emprendido por Jordania ha conducido a la creación de un MII por una cuantía de 600 millones de dólares. Véase también el informe a la CP 9 sobre el desempeño de los programas, y el documento oficioso proporcionado a los evaluadores sobre la estrategia de financiación integrada: http://www.globalmechanism.org/dynamic/documents/document_file/ifs_eweb.pdf. [Nota de los autores: en la reunión mantenida con autoridades del FIDA, el caso de Jordania fue señalado como un ejemplo a seguir, frecuentemente mencionado señalado por el MM, aunque el FIDA consideraba que el MM exageraba seriamente sus funciones en la obtención de esos fondos, que habían sido prometidos mucho antes de la participación del MM]. Según el MM, éste "ha establecido unos programas estratégicos -particularmente sobre el acceso a los mercados y sus fondos, los fondos del sector privado, los incentivos y fondos del mercado, y los fondos relacionados con el cambio climático- con el fin de reforzar su apoyo a los países para poder acceder a nuevas fuentes de financiación. Las posibilidades del sector financiero a ese respecto, por ejemplo en materia de cambio climático, diversidad biológica, hambre y pobreza, para contribuir a la gestión sostenible de la tierra, son analizadas y exploradas a nivel nacional e internacional. El programa de cooperación Sur-Sur del MM ha girado en torno al establecimiento de plataformas de financiación subregionales. Un ejemplo notable es SolArid, un programa de cooperación Sur-Sur en el Sahel magrebí. En el informe de 2009 del MM a la CP 9 sobre el

- desempeño de los programas se expone también la respuesta del MM a esa petición. La estrategia consolidada y enfoque mejorado ha sido efectivamente revisada y presentada a la CP 9 (véase el documento bienal)".
- ²¹⁴ Contribución a la organización de un curso práctico para desarrollar un programa mundial de ayuda a los países Partes afectados en el examen, alineación y/o revisión de los programas de acción mediante aportaciones sobre la alineación de los PAN en relación con el objetivo operacional 5 de la Estrategia.
- ²¹⁵ Este asunto fue analizado con el Asesor Jurídico y autoridades del FIDA el 6 de septiembre de 2010. Véase también la sección sobre los mecanismos existentes para la presentación de informes.
- ²¹⁶ Específicamente, la Decisión 10/COP.3. Es también importante señalar que la palabra utilizada en inglés en la Convención para designar esa relación con el MM es "house" ("alojar"); específicamente, el papel que desempeña el FIDA, según el artículo 21 6), consiste en "adoptar con la entidad que haya identificado como organización huésped del Mecanismo Mundial, las disposiciones apropiadas para el funcionamiento administrativo [en inglés, "to house the GM for the administrative operations"] de dicho Mecanismo". El término inglés "host" se utiliza frecuentemente para designar una relación jurídica más formal ["anfitriónazgo" u "hospedaje"] entre las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y la organización intergubernamental que lo aloja (en el caso de la CLD, las Naciones Unidas).
- ²¹⁷ Aunque el memorando de entendimiento entre la CP y el FIDA (Decisión 10/COP.3) se refiere al MM como "una parte orgánica de la estructura del Fondo", en su conjunto el memorando de entendimiento debe ser interpretado en los términos utilizados en el párrafo 6) del artículo 21, y respondiendo al espíritu y al texto de la Convención. Según los principios del derecho internacional público, el texto de la Convención tiene la última palabra, y un memorando de entendimiento que claramente contravenga las disposiciones expresas de la Convención deberá ser considerado ipso facto como inválido.
- ²¹⁸ A menos que el Presidente del MM hubiera delegado expresamente en el FIDA esa autoridad. Sin embargo, las consultas con el FIDA han revelado que esa autoridad no ha sido delegada expresamente por el Presidente del FIDA en el MM o en su Director Gerente. Por consiguiente, el MM carece de autoridad delegada para concertar acuerdos institucionales. Según diversos correos electrónicos recibidos del FIDA, "el Presidente del FIDA nunca ha hecho pública delegación de autoridad alguna (en el MM), ya que ello sería contrario a uno de nuestros principales argumentos jurídicos en el recurso ante la CIJ, que expresa que el MM es una entidad jurídica por sí propia investida de la autoridad jurídica y de la capacidad para concertar por sí sola memorandos de entendimiento u otras disposiciones institucionales". A efectos comparativos, la Convención encomienda a la secretaría el mandato de coordinar sus actividades con otros órganos y convenciones internacionales, y en particular adoptar los correspondientes arreglos administrativos y contractuales; no obstante, la CP puede, con carácter facultativo, determinar las demás funciones que desempeñará la secretaría (CLD, artículo 23, párrafo 2). [NOTA: En tanto se recibe el asesoramiento jurídico del OAJ, puede obtenerse información sobre los acuerdos concertados por el MM].
- ²¹⁹ En ciertos comentarios al segundo proyecto de informe de la Unión Europea se evidenciaba un desacuerdo a ese respecto, indicándose que "según el texto de la Convención, la secretaría no tiene carácter de órgano subsidiario, ni existe una jerarquía o predominancia entre órganos subsidiarios".
- ²²⁰ Proceso judicial N° 2867 del TAOIT, http://www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_lang=en&p_judgment_no=2867&p_org_id=56&p_language_code=EN.
- ²²¹ Se señala también que, aunque las responsabilidades del FIDA con respecto al MM se circunscriben a aspectos administrativos, a efectos orgánicos el MM está adscrito al Departamento de Administración de Programas del FIDA, y no a su Departamento de Finanzas y Administración, como se indica en la sección relativa a las disposiciones existentes en materia de presentación de informes. Véase el apéndice al documento EB/98/Rev.1, IFAD's Organizacional Structure as of January 1, 2010, anexo, o <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/98/e/EB-2009-98-minutes-rev-1.pdf>, p.52.
- ²²² Causa del CIJ <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=fida&case=146&k=ad&PHPSESSID=4248a2be18e1af6b656dd3adfc9e71c7>.
- ²²³ Comunicado de prensa N° 2011/3 28 de la CIJ, de enero de 2011, <http://www.icj-cij.org/docket/files/146/16310.pdf> PHPSESSID=4248a2be18e1af6b656dd3adfc9e71c7, o <http://www.haguejusticeportalhaguejusticeportal.net/eCache/DEF/11/680.html>.
- ²²⁴ Véase la causa del CIJ http://www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_lang=en&p_judgment_no=2867&p_org_id=56&p_language_code=EN, <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=fida&case=146&k=ad&PHPSESSID=4248a2be18e1af6b656dd3adfc9e71c7>.

c9e71c7, or <http://www.haguejusticeportalhaguejusticeportal.net/eCache/DEF/11/680.html>; proceso judicial N° 2867 del TAOIT.

- ²²⁵ En particular: el memorando de entendimiento entre el FIDA y la CP (y, específicamente, los efectos de las Decisiones 10/COP.3, 24/COP.1, 25/COP.1, 18/COP.2, 19/COP.2; decisiones anteriores de los órganos rectores del FIDA (específicamente, EB 2006/89/R.56, PB/04/01, EB 98/64/R.31, EB 99/66/INF.10, PB N° 99/10, y PB N° 97/09 (véase el cuadro sobre “Documentos básicos del FIDA pertinentes en relación con el FIDA”); véase la sección sobre los mecanismos de presentación de informes actualmente existentes.
- ²²⁶ Según el sitio web del FIDA, esa cifra se desglosa en 235 puestos de la categoría profesional y superiores, y 224 puestos de la categoría de servicios generales; véase <http://www.ifad.org/governance/internal/index.htm>.
- ²²⁷ Personal actual del MM: 2 D (1 D2, 1 D1), 17 P (3 P5, 4 P4, 6 P3, 2 P2, 2 P1), 5 G (4 G5, 1 G4), 14 =24; consultores: = 38. En el sitio web del MM, por ejemplo, se enumeran actualmente 36 miembros del personal; véase <http://global-mechanism.org/about-us/whos-who>.
- ²²⁸ Tanto el MM como el FIDA señalaron que el FIDA había considerado la posibilidad de aumentar el porcentaje recibido en concepto de gastos de apoyo, de un 8% al 13% del presupuesto total (aunque no es la práctica habitual del FIDA), debido al incremento presupuestario del MM, que ha pasado de cinco millones a 25 millones anuales.
- ²²⁹ Esta cifra fue reconfirmada tanto por el Vicepresidente del FIDA como por el Jefe de la División de Finanzas en reuniones personales mantenidas en Roma el 6 de septiembre de 2010.
- ²³⁰ En el acuerdo se indica explícitamente que "considerando que las Naciones Unidas han tomado nota de que el ofrecimiento del Gobierno de la República Federal de Alemania de proporcionar, entre otras cosas, a la secretaría de la Convención de Lucha contra la Desertificación, locales en Bonn de manera gratuita y permanente, ha sido aceptado por la Conferencia de las Partes en la Convención de Lucha contra la Desertificación"; véanse también las Decisiones 4/COP.2 y 5/COP.1.
- ²³¹ Según la correspondencia mantenida por correo electrónico y ciertos datos proporcionados por el Coordinador de la Unidad de servicios administrativos y financieros (SAF) de la secretaría de la CLD.
- ²³² Según el informe de situación de 2009 del MM a la Junta Ejecutiva del FIDA, "la FC del FIDA presta servicios relacionados con los gastos administrativos y operacionales del Fondo, como el pago a proveedores, el pago de sueldos al personal y los emolumentos de los consultores, y los gastos de viaje. También supervisa y administra los seguros médicos del personal y aspectos relacionados con la política de remuneraciones. La FC ha apoyado la gestión financiera del Mecanismo Mundial de manera eficaz". EB 2009/98/R.59, párrafo 51, véase <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/98/s/EB-2009-98-R-59.pdf>.
- ²³³ Documentos demostrativos aportados por el MM mediante correspondencia por correo electrónico el 10 de diciembre de 2010; las cargas por servicios notificadas en la auditoría de PwC (200.291 dólares respecto de 2009 y 190.270 dólares respecto de 2008) hacen referencia al 8% de gastos de apoyo a los programas retenido por el FIDA del presupuesto básico del MM aportado por la CP. Compárese con las auditorías de PwC sobre el presupuesto básico del MM, que figuran en el apéndice B, "Gastos por servicios", y que corresponden también al concepto referido en el documento de la Junta Ejecutiva del FIDA "Informe del Comité de Auditoría", EB 2009/96/R.37, de abril de 2009 (véase <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/96/s/EB-2009-96-R-37.pdf>, párrafo 11). Debido a la ampliación del alcance de la auditoría y al mayor número de horas de dedicación, PwC elevó sus honorarios a 220.000 euros (frente a los 180.000 euros de 2008); véase <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/96/s/EB-2009-96-R-37.pdf>, párrafo 11; véanse también los Informes del Comité de Auditoría del FIDA <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/96/s/EB-2009-96-R-37.pdf>, <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/95/s/EB-2008-95-R-49.pdf>.
- ²³⁴ Según el MM (comentarios recibidos el 23 de noviembre de 2010), en 2005 el FIDA había adelantado al MM un total de 2,3 millones de dólares debido a ciertas irregularidades en la transferencia de fondos de la secretaría de la CLD al MM, y específicamente "la secretaría de la CLD no ha recibido puntualmente el pago de las cuotas de algunos Estados Partes en la Convención y, por consiguiente, no siempre puede transferir los fondos al FIDA antes de que el Mecanismo Mundial haya iniciado compromisos en relación con ese presupuesto. Tan pronto como la secretaría de la CLD recibe los fondos de las Partes, los transfiere al FIDA, de conformidad con la decisión de la CP". Por consiguiente, "se invita a ... que el Presidente del FIDA anticipe al Mecanismo Mundial, con cargo a los recursos propios del FIDA, las sumas necesarias para la adecuada realización de sus actividades, siempre que no superen el presupuesto anual que la Conferencia de las Partes haya aprobado respecto del Mecanismo Mundial, a condición de que el Fondo recupere esas cantidades apenas se reciban los fondos de la secretaría de la CLD"; véase EB 2001/72/R.10, párrafos 3-4, abril de 2001, Provisión de fondos para la financiación anticipada del Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación, <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/72/s/EB-2001-72-R-10.pdf>. Respuesta de la Secretaría: bajo el

epígrafe "Financiación anticipada del FIDA", el MM hace referencia a "... ciertas irregularidades en la transferencia de fondos de la secretaría de la CLD al MM", utilizando un término equívoco y ciertamente desafortunado, en particular cuando se hace referencia a aspectos relativos a las operaciones financieras. De hecho, no hay irregularidad alguna en las transferencias efectuadas por la secretaría al MM. El MM podría estar refiriéndose a las transferencias recibidas de la secretaría que representan el porcentaje del presupuesto básico correspondiente al MM. Esas transferencias han sido efectuadas con arreglo al prorrateo de los recursos recibidos. La secretaría explicó, a ese respecto, que no le era posible transferir al MM más recursos de los que recibe. Inicialmente, los pagos no se efectuaban con carácter mensual, sino trimestral. Ese procedimiento ha sido rectificado para retornar a la modalidad de pago mensual.

- ²³⁵ Según comentarios del MM en el proyecto de informe FIRST, recibidos el 26 de noviembre de 2010, sean cuales sean las transferencias financieras con cargo a las cuotas de los países Partes en los respectivos ejercicios económicos, el personal del MM queda cubierto gracias a la decisión de adelantar como máximo un año de sueldos por un total de hasta 1.750.000 euros anuales. Si los países Partes no llegaran a proveer en su totalidad los fondos del presupuesto básico al finalizar el primer año del bienio, el MM y el FIDA convienen en asignar una partida presupuestaria para el año siguiente. Según comentarios recibidos por el MM sobre el primer proyecto de texto, fechado el 6 de diciembre de 2010, es éste un servicio importante del FIDA, ya que el reglamento del FIDA requiere normalmente una partida presupuestaria que costee íntegramente el periodo de contrato cuando una división como el MM solicita la designación de miembros del personal. Este servicio del FIDA está basado en decisiones presupuestarias de la CP.
- ²³⁶ En Roma, el 6 de septiembre de 2010.
- ²³⁷ EB 2009/98/R.59, párrafo 54, véase <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/98/s/EB-2009-98-R-59.pdf>.
- ²³⁸ EB 2009/98/R.59, párrafo 52, véase <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/98/s/EB-2009-98-R-59.pdf>.
- ²³⁹ Esta cifra figuraba en concepto de administración de recursos financieros y humanos y de apoyo jurídico del FIDA. Según la respuesta del MM al primer proyecto de informe, de 28 de noviembre de 2010, el valor de las contribuciones en especie del FIDA para el programa bienal 2010 – 2011 se sitúa en 1.380.000 euros para un porcentaje del 13% en concepto de gastos de apoyo a los programas ordinarios. Esta contribución en especie abarca sólo la cartera extrapresupuestaria, que representa un total de 10.691.797 euros. Esta cifra de fue autorizada por la Oficina del Contralor del FIDA, y figura en el documento ICCD/COP(9)/5/Add.2, cuadro 6; véase la Decisión 6/COP.9.
- ²⁴⁰ Consultas mantenidas con el FIDA indican que nunca se consideró la posibilidad de cobrar al MM un 13% por gastos de apoyo a los programas, ni se acordó aportar esa cantidad como contribución en especie, ni cobrarla a otros institutos alojados por la Organización, por lo que no debería estar considerada como una contribución en especie al MM. El tema fue debatido durante una reunión con el Vicepresidente del FIDA y personal de nivel superior el 6 de septiembre de 2010, y fue confirmado con el Jefe de Administración del FIDA y mediante un cuestionario oficial. Compárese con ICCD/COP(9)/5/Add.2, párrafo 38.
- ²⁴¹ Decisión 9/COP.9, cuadro 1, Decisión 9/COP.9, anexo I - Programas de trabajo; COP(9)/5/Add.2.
- ²⁴² Véase ICCD/CRIC(9)/14, de 25 de octubre de 2010: 5.1.J1, Documento del CRIC en que se analiza la información financiera contenida en los informes nacionales; 5.2.01, Información para el CRIC y la Conferencia de las Partes (CP); X.1.01, Contribución del MM a la aplicación del programa de trabajo conjunto en cooperación con la secretaría de la CLD y prestación de servicios a la CP y al CRIC en relación con los temas de sus programas que se refieren al MM, de conformidad con las decisiones de la CP (incluida la colaboración relacionada con el Comité de Facilitación); X.1.02, Gestión efectiva y transparente del programa de trabajo y los recursos financieros; X.1.03, Contribuciones a la secretaría de la CLD para la estrategia integral de comunicación de la Convención; X.E.J1, Programa de trabajo conjunto.
- ²⁴³ Los gastos relativos a los PAN abarcaban 2.2.01. Inclusión en las estrategias de financiación integradas de los PAN que se han alineado con la Estrategia; 2.2.J1. Un marco común de apoyo a la alineación de los programas de acción; 2.3.01. Apoyo del MM para la integración de los PAN y la degradación de las tierras en la planificación del desarrollo mediante actividades de integración y otras actividades relacionadas; véase ICCD/CRIC(9)/14, de 25 de octubre de 2010.
- ²⁴⁴ Por ejemplo, Earth Negotiation Bulletin/Informe del Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible sobre la CP 9, <http://www.iisd.ca/desert/cop9/>, véase <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb04229e.pdf> "A BRIEF ANALYSIS OF COP 9", donde se expone la idea extendida de que la un CP de la CLD está ensombrecida por obstáculos políticos e institucionales resultantes de "un hogar dividido" entre la secretaría y el Mecanismo Mundial, en alusión a la frase de Abraham Lincoln de que "un hogar dividido contra sí mismo no es sostenible".
- ²⁴⁵ Véase JIU/REP/2009/4, ICCD/COP(8)/10/Add.1.

- ²⁴⁶ El artículo 27 de la Convención pide a la CP que defina unos "procedimientos y mecanismos institucionales" que permitan una aplicación efectiva de la Convención optimizando las funciones de la secretaría y del MM en el marco de sus respectivos mandatos establecidos en la Convención, y reacomodando las relaciones entre esos dos órganos de la Convención.
- ²⁴⁷ Por ejemplo, el personal del MM, incluido el Director Gerente, seguiría siendo nombrado por el Presidente del FIDA y considerado como personal del FIDA; las cuentas del MM seguirían siendo administradas por el FIDA; y las funciones de presentación de informes y rendición de cuentas se efectuarían por conducto del Presidente del FIDA. Además, hay que señalar que el FIDA tiene intención de revisar, a raíz del recurso interpuesto ante el CIJ, el actual memorando de entendimiento, por lo que resultará esencial abordar estas cuestiones.
- ²⁴⁸ En su memoria a la CIJ, el FIDA había señalado ya que no posee función directiva alguna con respecto al personal del MM y que no es en modo alguno responsable de las actuaciones del MM.
- ²⁴⁹ ICCD/COP(8)/16/Add.1, Decisión 3/COP.8 anexo, párrafo 18 a) i), ii).
- ²⁵⁰ En primer lugar deberá abordar, mediante una clara delimitación de funciones, la duplicación y superposición de mandatos y actividades en el marco de la Convención, así como en los mandatos coincidentes con otras OIG, y en particular con el FMAM. En segundo lugar, deberá promover las complementariedades y sinergias mediante una mejora de la coordinación y de la cooperación en el marco de la Convención, así como con otros acuerdos medioambientales multilaterales, y el fortalecimiento de las alianzas con OIG y organizaciones de la sociedad civil. En tercer lugar, deberá eliminar la presentación de informes a la CP por vía indirecta, clarificando de ese modo la rendición de cuentas. Por último, deberá ayudar a asegurarse la predecibilidad financiera a largo plazo.
- ²⁵¹ En marzo de 2009, la División de Auditoría Interna hizo público un informe de auditoría sobre la "gestión financiera en la CLD", aunque no tomó en cuenta al MM, sino que se centró únicamente en la Secretaría, por razones que no están muy claras; asignación N° AA2008/242/1.
- ²⁵² Decisión 10/COP.3, Memorando de entendimiento entre las Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola con respecto a las modalidades y al funcionamiento administrativo del Mecanismo Mundial, anexo II, D. Administración del Mecanismo Mundial: el Director Gerente del Mecanismo Mundial (en adelante "el Director Gerente") será designado por el Administrador del PNUD y nombrado por el Presidente del Fondo. El Director Gerente, en el desempeño de sus responsabilidades, informará directamente al Presidente del FIDA. El Director Gerente cooperará con el Secretario Ejecutivo de la CLD de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 9/COP.1.
- ²⁵³ Decisión 10/COP.3, sección III. Relaciones entre el Mecanismo Mundial y la Conferencia, B. Cooperación con la secretaría Permanente de la Convención.
- ²⁵⁴ Decisiones 3 y 9/COP.5, Decisiones 3 y 7/COP.8, y Decisiones 1, 2, 3, 4, 8, 9, 13, 14 de la COP.9.
- ²⁵⁵ Éste fue el tema central del informe del Grupo de alto nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en materia de desarrollo, asistencia humanitaria y medio ambiente, y es la piedra angular de las reformas en el conjunto de las Naciones Unidas para afrontar las grandes aspiraciones del siglo XXI. Informe del Grupo de alto nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en materia de desarrollo, asistencia humanitaria y medio ambiente (documento A/61/583 de la Asamblea General de las Naciones Unidas) y la correspondiente Resolución 62/277 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas (documento A/Res./62/277 de la Asamblea General de las Naciones Unidas). El informe de 2009 de la DCI pedía inequívocamente al MM que maximizara el impacto de sus propios recursos especializados mediante actividades de enlace y coordinación con sus aliados, y en particular con los miembros del Comité de Facilitación y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, conforme al espíritu del "programa único de las Naciones Unidas" y con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al Desarrollo (la Declaración de París).
- ²⁵⁶ La demanda tuvo su origen en el cese impuesto a un miembro del personal del MM, en relación con lo cual el Tribunal declaró que "el Mecanismo Mundial ha de asimilarse a las diversas dependencias administrativas del Fondo a todos los efectos administrativos" y que "el efecto de esto es que las decisiones administrativas adoptadas por el Director Gerente en relación con el personal del Mecanismo Mundial son, de acuerdo con la ley, decisiones del Fondo".
- ²⁵⁷ Por ejemplo, informes recibidos por la CP indican que tanto la secretaría como el MM asignan a los objetivos operacionales los conceptos de dirección ejecutiva, gestión, marco de políticas; finanzas y transferencia de tecnología; marco de políticas y promoción, sensibilización, educación. Ello se traduce en unos gastos del presupuesto básico y extrapresupuestarios de hasta 25.500.000 euros destinados a actividades posiblemente repetitivas; véase figura 5, p. 58; Decisión 9/COP.9, cuadro 1, Decisión 9/COP.9, anexo I, Programas de trabajo; COP(9)/5/Add.2.

- ²⁵⁸ Véase ICCD/CRIC(9)/14, de 25 de octubre de 2010: 5.1.J1, Documento del CRIC en que se analiza la información financiera contenida en los informes nacionales; 5.2.01, Información para el CRIC y la Conferencia de las Partes (CP); X.1.01, Prestación de servicios a la CP y al CRIC en relación con los temas de sus programas que se refieren al MM, de conformidad con las decisiones de la CP (incluida la colaboración en relación con el Comité de Facilitación); X.1.02, Gestión efectiva y transparente del programa de trabajo y los recursos financieros; X.1.03, Contribuciones a la secretaría de la CLD para la Estrategia integral de comunicación de la Convención; X.E.J.1, Programa de trabajo conjunto. A efectos comparativos, el MM no informó de desembolso alguno en relación con el proceso PRAIS, e indicó un gasto de tan sólo 387.877 dólares en actividades directamente relacionadas con los PAN: los gastos relativos a los PAN abarcaron: 2.2.01, Inclusión en las estrategias de financiación integradas de los PAN que se han alineado con la Estrategia; 2.2.J1, Un marco común de apoyo a la alineación de los programas de acción; 2.3.01, Apoyo del MM para la integración de los planes de acción nacional y la degradación de la tierra en la planificación del desarrollo mediante actividades de integración y otras actividades relacionadas; véase ICCD/CRIC(9)/14, de 25 de octubre de 2010.
- ²⁵⁹ Por ejemplo, Earth Negotiation Bulletin/Informe del Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible sobre la CP 9, <http://www.iisd.ca/desert/cop9/>, véase <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb04229e.pdf> "A BRIEF ANALYSIS OF COP 9", donde se expone la idea extendida de que la un CP de la CLD está ensombrecida por obstáculos políticos e institucionales resultantes de "un hogar dividido" entre la secretaría y el Mecanismo Mundial, en alusión a la frase de Abraham Lincoln de que "un hogar dividido contra sí mismo no es sostenible".
- ²⁶⁰ Por ejemplo, informes entregados a la CP indicaron que tanto la secretaría como el MM asignan a los objetivos operacionales las categorías de dirección ejecutiva, gestión, marco de políticas; finanzas y transferencia de tecnología; marco de políticas y promoción, sensibilización, educación. Ello se traduce en unos gastos básicos y extrapresupuestarios de hasta 25.500.000 euros para actividades potencialmente repetitivas; véase la figura 5, p. 59; Decisión 9/COP.9, cuadro 1, Decisión 9/COP.9, anexo I, Programas de trabajo; COP(9)/5/Add.2.
- ²⁶¹ Véase ICCD/CRIC(9)/14, de 25 de octubre de 2010: 5.1.J1. Una suma total de 1.756.103 dólares destinada a los gastos siguientes: preparación de un documento del CRIC que contiene un análisis de la información financiera contenida en los informes nacionales; 5.2.01. Información para el CRIC y la Conferencia de las Partes (CP); X.1.01. Aportación del MM a la aplicación del programa de trabajo conjunto en cooperación con la secretaría de la CLD, y servicios proporcionados en relación con los temas del programa relativos al MM para la CP y el CRIC, con arreglo a una Decisión de la CP (incluida la colaboración en relación con el Comité de Facilitación); X.1.02. Gestión efectiva y transparente del programa de trabajo y de los recursos financieros; X.1.03. Contribuciones a la secretaría de la CLD para la estrategia general de comunicación de la Convención; X.E.J1. programa de trabajo conjunto.
- ²⁶² Por ejemplo, el personal del MM, incluido su Director Gerente, seguiría siendo nombrado por el Presidente del FIDA y seguiría estando considerado como miembro del personal del FIDA; las cuentas del MM seguirían siendo administradas por el FIDA; y los cauces para la presentación de informes y la rendición de cuentas pasarían por el Presidente del FIDA. Además, hay que señalar que el FIDA tiene la intención de revisar, considerando el recurso interpuesto ante la CIJ, el actual memorando de entendimiento, por lo que sería esencial abordar estas cuestiones.
- ²⁶³ Hay que señalar también que la estructura institucional descrita en esta propuesta cuenta con el respaldo absoluto del autor del informe de 2009 de la DCI, quien en una entrevista confirmó que ése era realmente el resultado que se deseaba obtener del segundo escenario descrito en su Informe de evaluación de 2009.
- ²⁶⁴ Hay que señalar, a este respecto, que los Secretarios Ejecutivos de todos los demás acuerdos medioambientales multilaterales han sido facultados por sus CP para ejercer funciones de supervisión y gestión de sus respectivos órganos subsidiarios. La ausencia de esas facultades de supervisión y gestión del Secretario Ejecutivo de la secretaría de la CLD explicaría probablemente el carácter crónico de los problemas de gobernanza, rendición de cuentas y presentación de informes del MM como órgano de la CLD, como han confirmado sucesivamente varias evaluaciones independientes. El puesto de Secretario Ejecutivo de la CLD no fue establecido por la Convención, sino en virtud de una Decisión de la CP, al igual que en otros acuerdos medioambientales multilaterales, como el Protocolo de Kioto a la Convención Marco sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas. Véase el artículo 23 de la Convención, que establece una secretaría Permanente, pero no la jefatura de un Secretario Ejecutivo; Decisión 4/COP.1 párrafo 4. "Pide también al Secretario General que, previa consulta con la Conferencia de las Partes por conducto de su Mesa, nombre al primer jefe de la secretaría de la Convención, con el cargo de Secretario Ejecutivo y la categoría de Subsecretario General, excepcionalmente por un período de tres años a partir del 1º de enero de 1999"; en ese caso se encuentra también el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; véanse los artículos 13, 14, y 23.
- ²⁶⁵ Que fue efectivamente disuelto en 2006, tras la decisión del FIDA de permitir al MM desembolsar por separado recursos de la tercera cuenta (CREFC).

- ²⁶⁶ Por ejemplo, Earth Negotiation Bulletin/Informe del Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible sobre la CP 9, <http://www.iisd.ca/desert/cop9/>, véase <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb04229e.pdf> "A BRIEF ANALYSIS OF COP 9", donde se expone la idea extendida de que la un CP de la CLD está ensombrecida por obstáculos políticos e institucionales resultantes de "un hogar dividido" entre la secretaría y el Mecanismo Mundial, en alusión a la frase de Abraham Lincoln de que "un hogar dividido contra sí mismo no es sostenible".
- ²⁶⁷ Por ejemplo, informes recibidos por la CP indican que tanto la secretaría como el MM asignan a los objetivos operacionales los conceptos de dirección ejecutiva, gestión, marco de políticas; finanzas y transferencia de tecnología; marco de políticas y promoción, sensibilización, educación. Ello se traduce en unos gastos del presupuesto básico y extrapresupuestarios de hasta 25.500.000 euros destinados a actividades posiblemente repetitivas; véase **Error! Reference source not found.**, p. **Error! Bookmark not defined.**; Decisión 9/COP.9, cuadro 1, Decisión 9/COP.9, anexo I, Programas de trabajo; COP(9)/5/Add.2.
- ²⁶⁸ El Tribunal Administrativo de la OIT decidió que el personal del MM lo era también del FIDA, y que el FIDA es responsable de las actuaciones del Director Gerente del MM; el caso ha sido recurrido ante la Corte Internacional de Justicia, que podría decidir examinar la condición jurídica del personal del MM en relación con el FIDA.
- ²⁶⁹ En su memoria a la CIJ, el FIDA indicó ya que no tiene encomendada función directiva alguna respecto al personal del MM, y que no es en modo alguno responsable de las actuaciones de éste.
- ²⁷⁰ Se señaló a este respecto que el MM utiliza actualmente, en el marco del FIDA, el sistema contable SAP, y que la secretaría tiene también previsto adoptar este sistema no más tarde de 2014; el IMIS no contempla el concepto de intereses devengados, que actualmente recibe el MM en el marco de la estructura del FIDA; el personal administrativo del MM podría necesitar instrucciones para utilizar el sistema IMIS si el sistema SAP no hubiera sido todavía adoptado.
- ²⁷¹ Sin embargo, ello podría tener implicaciones para el personal del MM que no hubiera sido aprobado por la CP, como se expone más adelante.
- ²⁷² Durante una reunión personal mantenida en Roma el 6 de septiembre de 2010.
- ²⁷³ Por ejemplo, informes recibidos por la CP indican que tanto la secretaría como el MM asignan a los objetivos operacionales los conceptos de dirección ejecutiva, gestión, marco de políticas; finanzas y transferencia de tecnología; marco de políticas y promoción, sensibilización, educación. Ello se traduce en unos gastos del presupuesto básico y extrapresupuestarios de hasta 25.500.000 euros destinados a actividades posiblemente repetitivas.
- ²⁷⁴ Para más información, véase el documento UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.1/8.
- ²⁷⁵ Conllevaría un desembolso único para la reubicación física del personal del MM, de conformidad con el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, respecto de nueve puestos aprobados por la CP, dos de ellos de categoría de Director y siete del cuadro orgánico: una cantidad fija de 10.000 dólares por miembro del personal del cuadro orgánico sin personas a cargo, o 15.000 dólares con personas a cargo (pago de una cantidad fija en concepto de traslado), pago único de los costos de viaje de los miembros del personal del cuadro orgánico y personas a cargo, y posible prima por asignación de 30 días de dietas (a razón de 221 euros/día) para cada miembro del personal del cuadro orgánico, 15 días de dietas para las personas a cargo, 135.000 dólares en concepto de traslado, 4.500 en concepto de viajes, y 90.000 eur en concepto de dietas: en total, del orden de 200.000 euros.
- ²⁷⁶ Aunque estas medidas no tienen específicamente por objeto conseguir un ahorro: el objetivo no es economizar, sino mejorar la eficacia, lo cual implica un ahorro a largo plazo.
- ²⁷⁷ Aunque la pérdida podría ser importante en términos de apoyo financiero, y como consecuencia de una ineficaz aplicación de la Convención.
- ²⁷⁸ Conllevaría un desembolso único para la reubicación física del personal del MM, de conformidad con el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, que afecta a nueve puestos aprobados por la CP (2 de categoría de Director y 7 del cuadro orgánico = 9); una cantidad fija de 10.000 dólares por miembro del personal del cuadro orgánico sin personas a cargo, o bien 15.000 dólares con personas a cargo (pago único de una cantidad fija para la mudanza), gastos de viaje únicos para los miembros del personal del cuadro orgánico y personas a cargo, y posible prima por asignación de 30 días de dietas (a razón de 221 euros/día) por cada miembro del personal del cuadro orgánico, 15 días de dietas por personas a cargo, 135.000 dólares para la mudanza, 4.500 para gastos de viaje, 90.000 eur en dietas = del orden de 200.000 euros.
- ²⁷⁹ Conllevaría un desembolso único por reubicación física del personal del MM, con arreglo al Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, que afecta a nueve puestos aprobados por la CP (dos de Director y siete del cuadro orgánico = 9): una cantidad fija de 10.000 dólares por cada miembro del personal del cuadro orgánico sin personas a cargo, o bien 15.000 dólares con personas a cargo (pago único de una cantidad fija para gastos de mudanza), gastos únicos de viaje para el personal del cuadro orgánico y personas a cargo, y posible prima por

asignación de 30 días de dietas (a razón de 221 euros/día) respecto de cada miembro del personal del cuadro orgánico, 15 días de dietas para las personas a cargo, 135.000 dólares en concepto de mudanza, 4,500 por gastos de viaje, y 90.000 eur en dietas = del orden de 200.000 euros.

²⁸⁰ Durante una reunión personal mantenida en Roma el 6 de septiembre de 2010.

²⁸¹ Por ejemplo, informes recibidos por la CP indican que tanto la secretaría como el MM asignan a los objetivos operacionales los conceptos de dirección ejecutiva, gestión, marco de políticas; finanzas y transferencia de tecnología; marco de políticas y promoción, sensibilización, educación. Ello se traduce en unos gastos del presupuesto básico y extrapresupuestarios de hasta 25.500.000 euros destinados a actividades posiblemente repetitivas.

²⁸² Véanse en el cuadro anexo las respuestas al cuestionario.

²⁸³ 17 de junio de 2010, elaborado por el MM en consulta con las secretarías del FMAM y de la CLD. Incluye, en particular, fondos suplementarios para potenciar los componentes que beneficien el medio ambiente mundial, sin dejar de prestar servicios tales como: financiación catalítica, apoyo al desarrollo de las estrategias de financiación integrada conducentes a marcos de inversión integrados, análisis de flujos financieros para la gestión sostenible de la tierra, y apoyo técnico a los países para desarrollar plataformas de coparticipación innovadoras a nivel nacional y (sub)regional, que puedan servir como vehículo para la elaboración de los programas del FMAM. Otras vertientes en que el MM prestaría sus servicios a los organismos del FMAM y a otros interesados domésticos e internacionales consistirían en: facilitar la integración de los organismos del FMAM en los procesos de financiación de países por la CLD; establecer una plataforma de coparticipación nacional que aglutine los puntos focales del FMAM y de los acuerdos medioambientales multilaterales, ministerios de finanzas, organizaciones de la sociedad civil y donantes; colaborar con los equipos nacionales que desarrollen estrategias de financiación integradas para obtener financiación presupuestaria básica a nivel nacional; mediante el proceso de desarrollo de estrategias de financiación integradas, identificar oportunidades de cofinanciación, en particular utilizando fondos destinados a combatir el cambio climático; y ofrecer los recursos especializados de que dispone el MM concertando alianzas de financiación fructíferas. Se espera que estas medidas consigan la convergencia entre organismos del FMAM y donantes, ONG y aliados del sector privado en torno a alianzas que conduzcan a acuerdos financieros concretos bajo la titularidad de los países.

²⁸⁴ Documento ICCD/CRIC(6)/6, de 12 de julio de 2007.

²⁸⁵ En particular, sus funciones abarcan un examen periódico de la aplicación de la Convención y del funcionamiento de sus mecanismos institucionales a la luz de la experiencia adquirida a nivel nacional, subregional, regional e internacional, y basado en la evolución de los conocimientos científicos y tecnológicos; adopción de enmiendas a la Convención según los artículos 30 y 31; aprobación de un termino de sus actividades, incluidas las de sus terminos, y adopción de las medidas necesarias para su financiación; fortalecimiento de las relaciones con otras Convenciones y Convenios evitando la duplicación de tareas y adoptando cualquier otra medida necesaria para la consecución del objetivo de la Convención.

²⁸⁶ Corte Internacional de Justicia, N°103, Legality of the use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, opinión consultiva de 8 de julio de 1996, informes de la CIJ, 1996, p. 66.