



Convención de Lucha contra la Desertificación

Distr. general
4 de febrero de 2013
Español
Original: inglés

Comité de Examen de la Aplicación de la Convención

11ª reunión

Bonn, 15 a 19 de abril de 2013

Tema 6 del programa provisional

**Evaluación de la alineación de los programas de acción
y de su aplicación conforme a la Estrategia**

Evaluación de la alineación de los programas de acción y de su aplicación conforme a la Estrategia

Nota de la secretaría

Resumen

En su decisión 2/COP.10, la Conferencia de las Partes (CP) reconoció la necesidad de acelerar el proceso de alineación de los programas de acción nacionales, subregionales y regionales con la Estrategia, y pidió a las instituciones de la Convención que siguieran proporcionando a los países Partes afectados el respaldo que requirieran a fin de crear la capacidad institucional y técnica necesarias para lograr la alineación y ejecución efectivas de los programas de acción, con sujeción a los recursos disponibles.

En la misma decisión, la CP pidió también a las instituciones de la Convención que siguieran proporcionando la asistencia técnica que correspondiera para la preparación, revisión y alineación de los programas de acción subregionales y regionales, y solicitó al Secretario Ejecutivo que, en coordinación con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, le informara en su 11º período de sesiones, por conducto del Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC), sobre la aplicación de las disposiciones de esa decisión.

Además, en la decisión 2/COP.10 se recordaba el examen por la CP de la decisión 13/COP.10, relativa a la evaluación de la aplicación de la Convención, y concretamente la necesidad de seguir analizando el proceso de alineación y de examinar de nuevo la cuestión en la 11ª reunión del CRIC.

En el presente documento se informa sobre la aplicación de la decisión 2/COP.10 y sobre cuestiones conexas, consagradas en esa decisión, que emanan de la decisión 13/COP.10, y se proponen conclusiones y recomendaciones para su examen por el CRIC.

Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------|
| I. Introducción | 1–6 | 3 |
| II. El proceso de alineación de los programas de acción con la Estrategia..... | 7–32 | 4 |
| A. Apoyo al fomento de la capacidad institucional y técnica para la preparación, revisión, alineación y aplicación de los programas de acción.... | 7–23 | 4 |
| B. Motivos de la lenta tasa de aplicación del proceso de alineación de los programas de acción nacionales | 24 | 7 |
| C. Evaluación de los progresos y la experiencia con la financiación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial para la alineación de los programas de acción nacionales | 25–32 | 9 |
| III. El apoyo a la aplicación de la Convención, los programas de acción y los acuerdos de asociación | 33–55 | 11 |
| A. Análisis de los motivos por los cuales solo se ha concertado un número limitado de acuerdos de asociación en apoyo del proceso de aplicación de los programas de acción..... | 33–39 | 11 |
| B. Análisis de las dificultades con que tropiezan los países Partes afectados para elaborar y aplicar un marco de inversión integrado | 40–46 | 12 |
| C. Análisis de los motivos por los que la mayoría de las inversiones realizadas en los países y relacionadas con la Convención no contribuyen a la aplicación de los programas de acción nacionales, o no se considera que contribuyan a dicha aplicación | 47–55 | 13 |
| IV. Conclusiones y recomendaciones | 56–64 | 14 |
| A. Conclusiones | 56–63 | 14 |
| B. Recomendaciones | 64 | 15 |

I. Introducción

1. En el artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD) se dispone que, en el desempeño de sus funciones, los países Partes afectados elaborarán y ejecutarán, entre otras cosas, programas de acción nacionales (PAN), aprovechando en la medida de lo posible los programas de acción subregionales (PASR) y los programas de acción regionales (PAR) como elemento central de la estrategia para luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía.

2. Mediante su decisión 3/COP.8, la Conferencia de las Partes (CP) aprobó un marco y plan estratégico decenal para mejorar la aplicación de la Convención (2008-2018) (la Estrategia). La Estrategia reconoce que existe una serie de restricciones que impiden la aplicación efectiva de la Convención, y estipula que se utilice el enfoque de la gestión basada en los resultados para respaldar un proceso de aplicación más eficaz. También insta a los países Partes afectados a alinear sus programas de acción con la Estrategia, entre otras cosas examinando los resultados en el marco de los cinco objetivos operacionales y revisando sus actividades de aplicación para asegurarse de que se ajusten a dichos resultados.

3. La CP, en su décimo período de sesiones, habiendo examinado el informe de la novena reunión del Comité de Examen de la Aplicación de la Convención (CRIC)¹, específicamente sus recomendaciones relativas a los procesos de alineación de los PAN, los PASR y los PAR, aprobó la decisión 2/COP.10, en la que se reconocía la necesidad de acelerar la alineación de los programas de acción con la Estrategia.

4. En la misma decisión, la CP pidió a las instituciones de la Convención que siguieran proporcionando la asistencia técnica que correspondiera para la preparación, revisión y alineación de los PASR y los PAR. También pidió al Secretario Ejecutivo que, en coordinación con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), le informara en su 11^o período de sesiones, por conducto del CRIC, sobre la aplicación de las disposiciones de esa decisión.

5. Además, en la decisión 2/COP.10 se recordaba el examen por la CP de la decisión 13/COP.10, relativa a la evaluación de la aplicación de la Convención, y concretamente la necesidad de seguir analizando el proceso de alineación y de examinar de nuevo la cuestión en la 11^a reunión del CRIC en relación con lo siguiente:

- a) Los motivos de la lenta tasa de aplicación de los programas de acción nacionales;
- b) Los motivos por los cuales solo se ha concertado un número limitado de acuerdos de asociación, y la posibilidad de aumentar el número de dichos acuerdos;
- c) Las dificultades con que tropiezan las Partes para elaborar y aplicar un marco de inversión integrado;
- d) Los motivos por los que la mayoría de las inversiones realizadas en los países y relacionadas con la Convención no contribuyen a la aplicación de los programas de acción nacionales, o no se considera que contribuyan a dicha aplicación.

6. En el presente documento se informa sobre la aplicación de la decisión 2/COP.10 y sobre cuestiones conexas, consagradas en esa decisión, que emanan de la decisión 13/COP.10. En él se detalla el apoyo dado a los programas de acción, se informa sobre los progresos realizados desde el CRIC 9 con respecto a la alineación de los programas de

¹ Véase el documento ICCD/CRIC(9)/16, párrs. 29 a 40 y 116 a 126.

acción de conformidad con la Estrategia, y se proponen conclusiones y recomendaciones para su examen por el CRIC.

II. El proceso de alineación de los programas de acción con la Estrategia

A. Apoyo al fomento de la capacidad institucional y técnica para la preparación, revisión, alineación y aplicación de los programas de acción

7. Tanto en el informe definitivo del CRIC 9 como en la decisión 2/COP.10 se subrayaba la necesidad de reforzar el apoyo al fomento de la capacidad institucional y técnica para dar un mayor impulso al proceso de alineación, y se pedía a las instituciones de la Convención que prestaran dicho apoyo con arreglo a sus mandatos respectivos. En cumplimiento de este mandato, la secretaría y el Mecanismo Mundial (MM), en colaboración con otros asociados y dentro de los límites de los recursos disponibles, emprendieron un programa de apoyo al fomento de la capacidad. De conformidad con el artículo 11 de la Convención y el párrafo 45 de la decisión 3/COP.8, se dio prioridad a la alineación de los PAN. No obstante, también se abordaron los procesos de los PASR y de los PAR, una vez más teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos.

8. Según los datos recopilados de los últimos informes y la información obtenida mediante consultas directas de la secretaría a los países Partes afectados, en general se está avanzando en el proceso de alineación de los programas de acción. Las cifras indican que 11 países han alineado sus PAN, 27 han notificado que están bastante avanzados, y otros 40 han empezado o están a punto de empezar el proceso.

9. El proceso de alineación de los PASR y los PAR sigue siendo extremadamente difícil, y por el momento no se ha alineado ninguno de esos programas; existen múltiples motivos a los que cabe atribuir esta situación, principalmente la falta de una coordinación adecuada y de recursos suficientes. Sin embargo, se están realizando algunos progresos, como se indica con mayor detalle más adelante, en las secciones II.A.2 y II.A.3 del presente documento.

1. Apoyo a los programas de acción nacionales

10. Para el período del que se informa (desde el CRIC 9 hasta la actualidad), la secretaría y el MM han velado por otorgar una mayor importancia al proceso de alineación, prestando especial atención a la cuestión del fomento de la capacidad institucional y técnica en apoyo del proceso de alineación, entre otras cosas mediante:

a) La organización de talleres sobre el fomento de la capacidad a nivel regional y/o subregional. Esos talleres, que se diseñaron para informar a los funcionarios de enlace nacionales acerca del método y la base conceptual, jurídica y científica de la alineación, se celebraron en 2011 en Argelia (para África), Bali (para Asia y el Pacífico), Guatemala (para Centroamérica), Ciudad de México (para la región andina y el Caribe), y Bonn (para Europa Central y Oriental). Los talleres en Argelia y Bali abarcaron íntegramente los anexos I y II, y tuvieron por objetivo poner en marcha el proceso de alineación de los PAN en esas regiones. Los de Guatemala y Ciudad de México se centraron en reforzar la capacidad de elaboración y alineación de los PAN y los PASR, mientras que el taller de Europa Central y Oriental se centró en los PAN y los PAR.

b) La colaboración con algunas entidades subregionales, como el Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel (Comité permanent inter-État de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS)) y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAW) en África, y la Red Caribeña para el Desarrollo Rural Integral (CNIRD) en América Latina y el Caribe, y el trabajo a través de estas para promover el proceso de alineación de los PAN en países concretos de esas subregiones.

11. En julio de 2010, el Consejo del FMAM aprobó la concesión a todos los países Partes en la Convención que reunieran las condiciones necesarias de una suma de hasta 150.000 dólares de los Estados Unidos para respaldar las actividades de apoyo a la presentación de informes nacionales y a la alineación de los PAN. Se decidió que las Partes podrían acceder a esos fondos ya fuera directamente, a través de un organismo de realización del FMAM o mediante el Proyecto Rector del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

12. En colaboración con el MM, el FMAM y el PNUMA, la secretaría apoyó y contribuyó al desarrollo del Proyecto Rector del PNUMA, que prevé la prestación de apoyo al proceso de alineación de los PAN en los países Partes afectados que reúnen las condiciones adecuadas. Este proyecto, que llevará a efecto el PNUMA, cuenta con la participación de 52 países Partes afectados.

13. Sobre la base del Proyecto Rector, la secretaría colaboró con el PNUMA y el FMAM para elaborar un proyecto de alcance mediano destinado a ofrecer apoyo con fines de fomento de la capacidad institucional y técnica para la presentación de informes y la alineación de los PAN a otros 20 países Partes afectados. Todos los países Partes participantes recibirán, en el marco de ambos proyectos, 50.000 dólares de los Estados Unidos para respaldar su labor de presentación de informes y alineación de los PAN a nivel nacional.

14. La secretaría proporcionó asistencia técnica a todos los países Partes que indicaron su deseo de acceder a la financiación del FMAM ya fuera directamente o a través de un organismo de realización del FMAM, y que pidieron ayuda para hacerlo. Esta asistencia consistió en examinar los proyectos preparados por las Partes, asesorar a estas en consecuencia, y cooperar con el FMAM y el PNUMA para asegurar que las Partes recibieran los fondos lo antes posible.

15. La secretaría, de conformidad con su mandato establecido en la decisión 1/COP.10, ha programado talleres subregionales de fomento de la capacidad para el bienio 2012-2013. La aplicación de este programa se ha retrasado a propósito para tener la seguridad de que los países podrán utilizar el apoyo del FMAM que se indica más arriba para mantener el impulso en el ámbito nacional después de la celebración de los talleres. Se ha previsto realizar un mínimo de siete talleres subregionales hasta el otoño de 2013, y otros cuatro hasta la primavera de 2014. Para garantizar que en esos talleres se traten las necesidades de fomento de la capacidad identificadas por las Partes interesadas, la secretaría ya ha solicitado información actualizada a las Partes, y ha planeado el contenido de cada taller en consecuencia.

16. La secretaría y el MM respaldaron la elaboración de documentos técnicos adicionales destinados a proporcionar información sobre el proceso de alineación. Algunos de ellos ya se han publicado en la Web, y otros se están ultimando para su uso durante los talleres que se celebrarán próximamente, y para su ulterior publicación en los sitios web correspondientes. Por último, se ha previsto elaborar una carpeta básica sobre la alineación de los programas de acción, que se divulgaría a los países Partes afectados antes de la CP 11.

2. Apoyo a los programas de acción subregionales

17. Teniendo en cuenta las recomendaciones del informe final del CRIC 9, y como se señala más arriba, en la sección II.A, la secretaría dio apoyo a una serie de talleres subregionales en 2011 que se centraron en la promoción de la alineación de los programas de acción con la Estrategia. Estos talleres se organizaron a nivel regional y subregional, en parte para que se pudiera tratar en ellos la cuestión de la alineación de los PASR en las subregiones respectivas. No obstante, aunque las Partes quedaron satisfechas, estas actividades nunca podrían, por sí solas, ser suficientes para asegurar la alineación de los PASR. Dada la escasez de tiempo y de recursos disponibles, estos talleres no pudieron ir mucho más allá de la presentación de las bases conceptuales y jurídicas de la alineación del PASR, tratando solo de manera muy superficial los mecanismos necesarios para asegurar la alineación. Se beneficiaron de estos talleres los PASR de las regiones de África Occidental y Central (anexo I), el Asia Nororiental y Sudoriental (anexo II), las subregiones andina y del Cono Sur (en el marco del Gran Chaco) y las subregiones del Caribe (anexo III).

18. Ese proceso de ofrecer apoyo técnico se encuentra en curso, ya que todavía no hay ningún PASR plenamente alineado con la Estrategia. Las dificultades del fomento de la capacidad a este respecto son muchas y difíciles de resolver, y se refieren a las siguientes cuestiones:

- a) La gobernanza;
- b) La coordinación;
- c) La falta de conocimientos técnicos y científicos;
- d) La falta de un contexto institucional adecuado.

19. Con el objetivo de brindar una mayor asistencia para hacer frente a estos problemas de fomento de la capacidad para lograr la alineación de los PASR, la secretaría organizará una serie de ejercicios subregionales en 2013 y 2014. Estos talleres se centrarán en el fomento de la capacidad para respaldar la alineación y la elaboración tanto de los PAN como de los PASR, con especial atención a la organización práctica del proceso de alineación. Se trata de asegurar que el proceso de alineación de los PASR continúe y se ultime, teniendo presente que la mayoría de las subregiones ya cuentan con un PASR en alguna fase de desarrollo².

20. Las Dependencias de Coordinación Regionales (DCR) de las diversas regiones siguen prestando asesoramiento técnico sobre la alineación de los PASR, entre otras cosas mediante la colaboración con los comités regionales, en caso de haberse establecido, y el ofrecimiento de asistencia técnica sobre la revisión y la alineación de PASR específicos.

21. El proceso de alineación de los PASR lleva un retraso natural en función de la situación en que se encuentre la elaboración y la alineación de los PAN. Ello se ajusta a lo establecido en el artículo 11 de la Convención y en los artículos pertinentes de los cinco anexos, donde se indica que la función de los PASR consiste en complementar y mejorar la eficacia de los programas nacionales.

3. Apoyo a los programas de acción regionales

22. Como se indicó anteriormente en la sección II.A, para el período del que se informa los países Partes y la secretaría dieron prioridad a la alineación de los PAN. Por este motivo, el avance del proceso de alineación de esos programas ha repercutido en el impulso del proceso de los PAR. Esta situación se aplica a los cinco anexos.

² ICCD/CRIC(10)/10.

23. A diferencia del proceso de los PAN, los procesos de los PASR y de los PAR no han obtenido apoyo financiero. Sin embargo, para el período del que se informa, la secretaría prosiguió su labor en apoyo del proceso de elaboración y alineación de los PAR. A este respecto, cabe señalar lo siguiente:

a) En África, el Comité Regional prosigue su labor destinada a revisar y en definitiva alinear el PAR. La principal preocupación durante este período ha sido determinar la forma de subsanar la debilidad de las seis redes de programas temáticos. La falta de recursos y la escasa coordinación son grandes desafíos que deben abordarse, junto con los problemas de cohesión de la voluntad política, gobernanza e implicación, si los esfuerzos para proporcionar apoyo han de lograr resultados satisfactorios.

b) En Asia, la secretaría prestó asistencia en la revisión y actualización del PAR. Se espera que las Partes afectadas estudien esta última versión del PAR (2013-2018) en la reunión regional de Asia que se celebrará antes de la CP 11. La provisión de apoyo institucional y/o técnico para el proceso de los PAR se ve dificultada por el hecho de que Asia no cuenta con un comité regional ni ningún órgano regional reconocido que hayan establecido los países Partes para tratar las cuestiones relacionadas con el PAR. Por lo tanto, la secretaría ha tratado de ayudar a la región en este sentido, ya que la existencia de un mecanismo que sirva para la coordinación y la cooperación regionales es fundamental para la propia existencia del PAR. Además, la secretaría está estudiando con diversas Partes de la región la posibilidad de que estas presten algún tipo de apoyo material al proceso.

c) En América Latina y el Caribe se está haciendo mucho para desarrollar una estrategia financiera integrada que respalde la financiación de la aplicación de los PAR. Se está colaborando con el Comité Ejecutivo Regional, a través de la DCR, para lograr que esto se logre en un futuro no muy lejano.

d) Inmediatamente después de la CP 10 se celebró un taller sobre la alineación de los programas de acción, incluido el PAR, en Europa Central y Oriental. Desde entonces se ha nombrado a un oficial técnico, destinado en la secretaría en Bonn, que trabaja directamente con esas Partes, y actualmente la labor de apoyo a los esfuerzos de la región para diseñar y elaborar un PAN alineado está mejor respaldada. Se ha programado un taller centrado en la organización práctica de la alineación de los programas de acción de la región para más adelante en 2013. En una reunión celebrada en diciembre de 2012, los representantes de la región en la Mesa de la CP y en las mesas de sus órganos subsidiarios examinaron y acordaron los principales elementos de la hoja de ruta para la elaboración de su PAR. Según el plan propuesto, se establecerá un equipo de tareas sobre la elaboración del PAR durante la reunión regional que se celebrará antes del CRIC 11, en abril de 2013. Está previsto que los elementos preliminares del PAR se presenten y examinen en la CP 11.

B. Motivos de la lenta tasa de aplicación del proceso de alineación de los programas de acción nacionales

24. Al realizar esta valoración, la secretaría consultó los informes nacionales anteriores y más recientes que se habían presentado al CRIC, así como los anteriores informes de la secretaría al CRIC y a la CP, y realizó consultas directas a los países Partes afectados durante los talleres regionales y subregionales que se celebraron sobre la alineación de los programas de acción y mediante un estudio global del proceso. A partir de estas fuentes y de los informes y las observaciones de los funcionarios destinados en las respectivas DCR, se han identificado los siguientes motivos principales de la lenta tasa de aplicación del proceso de alineación de los PAN (véase el párrafo 8), si bien existen diferencias entre los distintos países:

- a) La falta general de visión y de una estrategia y perspectiva multisectorial articulada y cohesiva con respecto a la alineación.
- b) La total ausencia de una base científica y la falta de los necesarios recursos tecnológicos e información socioeconómica en algunos de los países Partes afectados, que, al temer que nunca serán capaces de completarlo adecuadamente, son reticentes a iniciar el proceso de alineación.
- c) La escasez y la debilidad de la capacidad institucional y humana en muchos países. Este es un grave problema y un continuo obstáculo para el proceso.
- d) El déficit general de liderazgo político y la incapacidad de persuadir a los gobiernos de la utilidad de controlar la desertificación y la degradación de las tierras.
- e) La percepción del PAN como un instrumento de movilización de recursos en lugar de un marco estratégico para ayudar a abordar la política estructural y las deficiencias institucionales y de capacidad a fin de resolver los problemas relacionados con la ordenación sostenible de las tierras y del desarrollo sostenible.
- f) En los casos en que existe un marco institucional y de gobernanza para apoyar y promover el proceso, a menudo ese marco es, por diversos motivos, disfuncional, ineficaz e insuficiente para llevar adelante el proceso.
- g) Muchas partes son escépticas y albergan incertidumbres sobre las ventajas de la alineación para la aplicación de su PAN. Con los escasos recursos de que se dispone a nivel interno o de asociados externos, se considera que un PAN alineado ofrece pocas garantías de financiación futura para la aplicación de la Convención. También existe la opinión de que se hace demasiado hincapié en la alineación y no en la aplicación práctica.
- h) Muchos países tienen una idea poco clara del carácter, el propósito y las ventajas de la alineación de los PAN.
- i) Esta falta de claridad agrava el desconocimiento del proceso por parte de las autoridades políticas y el bajo nivel de prioridad que estas le otorgan. Así pues, en algunos países los PAN suelen dejarse de lado en esas circunstancias, y no se consideran importantes para la agenda nacional de desarrollo.
- j) En algunos países, la falta de claridad tiene también un enorme efecto negativo en la incorporación de los PAN en los planes y políticas sectoriales, que es esencial para una alineación eficaz.
- k) Algunas Partes consideran que las cuestiones que debe abarcar la alineación del PAN tienen una amplitud y profundidad poco realistas, dados los niveles de capacidad y de financiación de que se dispone.
- l) No hay indicios suficientes de la repercusión de los PAN en los problemas fundamentales de desarrollo, como el alivio de la pobreza y la seguridad alimentaria y de los recursos hídricos, lo cual impide galvanizar el respaldo de una voluntad política seria y de las autoridades normativas en general.
- m) Muchos países no entienden del todo la función y la importancia de la sinergia en la alineación del PAN. Por consiguiente, existe una falta de esfuerzo real en el caso de muchas Partes para lograr la sinergia con las demás convenciones de Río a nivel nacional.
- n) Las cuestiones relacionadas con la Convención afectan a una amplia gama de políticas y de actores nacionales. En muchos casos, existe escasa relación entre esas políticas, y una mala coordinación interna entre los actores interesados. Esto solo puede afectar negativamente a la aplicación del proceso de alineación.

o) La inmensa mayoría de los países Partes afectados señalaron una financiación insuficiente como uno de los factores principales. Además de recibir una financiación relativamente escasa del FMAM, la Convención no ha podido generar corrientes considerables y continuas de fondos dedicados específicamente a la aplicación en el ámbito nacional. Eso se puede comparar con los fondos considerablemente más sustanciales a los que pueden tener acceso los países en el marco de las demás convenciones de Río.

p) La mayoría de los países Partes afectados tardaron bastante tiempo en iniciar la alineación de los PAN después de la aprobación de la Estrategia, citando como principal motivo la falta de los necesarios recursos financieros y de otra índole. Incluso cuando se dispuso de financiación, a menudo esta resultó insuficiente e imprevisible con el tiempo. Preocupa a esas Partes que no exista una financiación sostenida para la aplicación, y, por este motivo, consideran que la alineación es poco importante para la aplicación.

q) En algunos países, la única institución encargada de la alineación del PAN es la entidad de enlace nacional, pero esta no tiene ninguna conexión real con las demás instituciones públicas pertinentes, cuya colaboración es necesaria para lograr una alineación efectiva.

r) En algunos países Partes afectados, la entidad de enlace nacional es una única persona encargada de muchas otras cuestiones, y que tiene demasiado trabajo para ocuparse de este "asunto secundario".

s) En muchos países, el proceso de alineación se ha contemplado como algo nuevo y distinto de los demás procesos de desarrollo. Eso ha dado lugar a la opinión de que este proceso compite con todos los demás procesos en la obtención de unos recursos ya extremadamente escasos y asignados a otros fines.

t) En muchos países también existe una grave falta de conocimiento a todos los niveles, lo cual niega al proceso el apoyo informado que requiere para avanzar.

u) Algunos países donantes han exhibido un interés escaso o nulo en apoyar la aplicación del proceso de alineación de los PAN, y este hecho influye en gran medida en la actitud de algunos países Partes afectados, que se declaran incapaces de iniciar este proceso sin ese apoyo.

C. Evaluación de los progresos y la experiencia con la financiación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial para la alineación de los programas de acción nacionales

25. En julio de 2010, la decisión del Consejo del FMAM (véase el párrafo 11) permitió a todos los países Partes que reunían las condiciones necesarias acceder a la suma de 150.000 dólares de los Estados Unidos para actividades de apoyo en la lucha contra la degradación de las tierras con el fin de respaldar la presentación de sus informes nacionales y la formulación y/o alineación de los PAN. Es la primera vez que el FMAM ha destinado fondos directamente en apoyo de la alineación de los PAN a nivel mundial.

26. Los países Partes seleccionados fueron invitados a utilizar una de las tres opciones siguientes para acceder a dichos fondos:

- a) La modalidad de acceso directo;
- b) La modalidad de los organismos del FMAM;
- c) La modalidad del Proyecto Rector.

27. En el momento de elaborarse el presente informe, el FMAM notificó a la secretaría que 93 de las 144 Partes que reunían las condiciones necesarias habían solicitado acceder a esos fondos, a saber, 10 por acceso directo, 11 a través de un organismo del FMAM y 72 por la modalidad del Proyecto Rector.

28. De las 72 partes que solicitaron el acceso utilizando la modalidad del Proyecto Rector aplicado por el PNUMA, 52 quedarán abarcadas en el Proyecto Rector inicial, y las 20 restantes quedarán englobadas en un Proyecto de alcance mediano.

29. La secretaría llevó a cabo una "Encuesta sobre las dificultades y restricciones encontradas durante el proceso de presentación de informes y examen de 2012-2013 por los países Partes que no pudieron presentar sus informes nacionales a la CLD para el 30 de octubre de 2012", que incluía a los países Partes seleccionados para la financiación del FMAM; y realizó también un análisis del funcionamiento del proceso de acceso a esos fondos hasta la fecha. Esas medidas permitieron extraer las siguientes conclusiones sobre los efectos de este apoyo financiero del proceso de alineación de los PAN:

a) Todos los países Partes receptores celebraron la decisión del Consejo del FMAM de proporcionar apoyo al proceso de alineación del PAN.

b) Las Partes celebraron asimismo la organización por el FMAM de la serie de talleres ampliados a varios grupos destinatarios, que ofrecieron mejor entendimiento del proceso para acceder a los fondos del FMAM.

c) La mayoría de las respuestas indicaron que esa financiación daría sin duda un mayor impulso al proceso de alineación del PAN, ya que las entidades de enlace nacionales y las autoridades normativas podrían contar a partir de ese momento con alguna asistencia financiera.

d) Algunas Partes señalaron la enorme discrepancia que existía entre los fondos ofrecidos por el FMAM para actividades de apoyo a las esferas temáticas relacionadas con la degradación de las tierras y los ofrecidos para el mismo fin en el marco de las otras dos convenciones de Río.

e) La mayoría de los países optaron por acceder a los fondos a través del Proyecto Rector o el Proyecto de mediano alcance, a pesar de que esas opciones ofrecían menos financiación, simplemente porque emplear cualquiera de las otras dos opciones era demasiado tedioso y oneroso, y tomaba mucho tiempo. Algunas Partes no consideraron la opción del acceso directo porque carecían de capacidad para preparar la carpeta requerida para el proyecto.

f) Algunos receptores se quejaron de que, incluso al utilizar la opción del Proyecto Rector o del Proyecto de mediano alcance, la entrega de los fondos se demoraba de manera injustificada.

g) Incluso disponiendo de tres opciones, y con el aliento de la secretaría y del FMAM, algunos países Partes se mostraron reticentes a solicitar esos fondos. Eso denota una fuerte apatía para tratar con el FMAM.

h) Muchos países expresaron la opinión de que las sumas eran insuficientes para completar dos procesos de presentación de informes nacionales y el proceso de alineación de los PAN.

i) Otras Partes afirmaron que había demasiados problemas de procedimiento y formalidades para acceder a los fondos, lo cual hacía que el proceso fuera demasiado exigente y laborioso, y que la suma que se podía obtener no merecía tal inversión de tiempo y esfuerzo.

j) Algunas partes indicaron que había poca flexibilidad en las opciones de acceso, y señalaron que se veían obligadas a emplear una de las tres que se ofrecían o bien a renunciar a la financiación.

k) En relación con el acceso a través de un organismo del FMAM y del Proyecto Rector o el Proyecto de mediano alcance, algunas Partes expresaron la opinión de que los organismos de realización del FMAM deberían ser mucho más flexibles para adaptarse a las necesidades de las Partes receptoras.

l) Con respecto, concretamente, al Proyecto Rector y al Proyecto de mediano alcance, algunas Partes indicaron que no podían esperar demasiado apoyo específico de los organismos de realización para la alineación del PAN. Esas Partes sostenían que la cuestión clave del apoyo del PNUMA al fomento de la capacidad no se abordaba seriamente en el marco de esos proyectos.

m) Algunas Partes tenían dificultades con la transferencia de fondos del FMAM porque problemas internos de banca y de burocracia complicaban la creación de la cuenta única requerida para cada país.

30. La conclusión global que se puede extraer de lo que antecede es que, aunque todas las Partes que respondieron a la encuesta indicaron su satisfacción por el hecho de que el FMAM apoyara el proceso de alineación de los PAN, hay muchas cuestiones que deben estudiarse con gran atención, en particular:

- a) La cuantía del apoyo financiero ofrecido;
- b) La eficacia del procedimiento utilizado;
- c) La escasa repercusión que se estima que tendrían los proyectos del PNUMA en la alineación de los PAN;
- d) La grave falta de capacidad en algunos países para acceder al FMAM;
- e) El sentimiento de muchos países Partes de que sortear los distintos niveles de burocracia del FMAM por sí solos es prácticamente imposible.

31. Existen también problemas con algunos países que tardan mucho en solicitar la financiación, y otros que no disponen de información actualizada sobre el proceso. Otros carecen de coordinación interna entre los funcionarios de enlace nacionales de la Convención y las entidades nacionales encargadas del enlace político y operacional con el FMAM.

32. Todos los problemas antes mencionados son graves y deberán tratarse con urgencia si el apoyo del FMAM al proceso de alineación de los PAN ha de lograr plenamente los resultados deseados. Esos problemas pueden resolverse y solo se resolverán mediante una coordinación, colaboración y cooperación mucho mayor entre el FMAM y los países interesados, y con el mejoramiento de la capacidad interna de las Partes seleccionadas.

III. El apoyo a la aplicación de la Convención, los programas de acción y los acuerdos de asociación

A. Análisis de los motivos por los cuales solo se ha concertado un número limitado de acuerdos de asociación en apoyo del proceso de aplicación de los programas de acción

33. Al preparar este análisis, el método y enfoque utilizado fue el que se describe en el párrafo 24, donde se indica que la mayoría de las Partes carecen de una estrategia para la

creación de asociaciones a nivel nacional en apoyo del proceso de aplicación de los programas de acción. Los casos en los que se realizan esfuerzos activos son aún puntuales.

34. Los PAN reciben un apoyo político limitado, y la lucha contra la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía raramente se articula o recibe prioridad de manera explícita en los planes nacionales de desarrollo que atraen financiación de donantes externos. Los asociados para el desarrollo afirman que las cuestiones a las que se asigna una prioridad explícita en el marco de los planes más amplios de desarrollo nacional tienen más probabilidades de atraer asociados interesados y financiación.

35. En general, las entidades de enlace nacionales no disponen del acceso necesario para introducir cambios radicales en los procesos de planificación del desarrollo nacional ni para mejorar los bajos niveles de implicación de los ministerios o las comisiones de finanzas o de planificación nacional. La consiguiente falta de conocimiento entre los posibles asociados y funcionarios gubernamentales de las ventajas de combatir la degradación de las tierras a mediano y a largo plazo da lugar a la falta de cooperación entre ministerios, a una inversión insuficiente a nivel nacional y a la falta de personal, lo que hace aún más complejo el proceso de formación de asociaciones.

36. El proceso para establecer asociaciones es excesivamente burocrático, complicado y poco inclusivo a nivel nacional. A algunas Partes les preocupa que el trabajo en asociación haga más onerosa la carga de trabajo de los funcionarios de enlace.

37. No existe un consenso sobre la forma de determinar y de formar asociaciones. Los funcionarios de enlace tienen una capacidad limitada para identificar a posibles socios o para acordar con ellos las ventajas mutuas de desarrollar y de asumir a largo plazo un compromiso de asociación para luchar contra la degradación de las tierras.

38. Se han hecho pocos esfuerzos para generar, desde toda la gama de interesados, el apoyo más amplio que requiere la creación de un entorno propicio para un acuerdo general sobre las asociaciones. Aunque se ha registrado un aumento constante de la participación de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones de ciencia y tecnología en los procesos de la Convención durante el período de aplicación de la Estrategia³, no se ha apreciado suficientemente la función que podrían cumplir el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en la creación de asociaciones eficaces. Las organizaciones de la sociedad civil y otros interesados del ámbito comunitario podrían desempeñar un papel mejor definido para promover el ordenamiento sostenible de las tierras e impulsar un cambio de actitud entre los usuarios de las tierras.

39. La participación de la sociedad civil se suele destacar y se considera en general un factor fundamental, pero la falta de incentivos para el sector privado, y la prudencia o cautela del sector público, han dificultado la formación de asociaciones.

B. Análisis de las dificultades con que tropiezan los países Partes afectados para elaborar y aplicar un marco de inversión integrado

40. El objetivo último de la estrategia de financiación integrada y del marco de inversión integrado es velar por que exista una financiación adecuada, previsible y sostenible para la ordenación sostenible de las tierras. Los objetivos inmediatos son utilizar de forma más

³ ICCD/CRIC(11)/3.

eficaz las fuentes y los instrumentos existentes, y movilizar recursos nuevos y adicionales mediante la creación de un entorno propicio⁴.

41. Los países no tienen una visión clara de lo que pueden esperar del proceso de la estrategia de financiación integrada y el marco de inversión integrado, ni de cómo y por qué complementan la labor relativa a la alineación y la aplicación de los PAN.

42. Existe incertidumbre sobre la forma en que conviene desarrollar los PAN, las estrategias de financiación integradas y los marcos de inversión integrados. Se percibe un cierto nivel de ineficiencia y duplicación entre el proceso de alineación de los PAN y la elaboración de la estrategia de financiación integrada y del marco de inversión integrado.

43. Preocupa a las Partes el tiempo que toma la elaboración de una estrategia de financiación integrada y un marco de inversión integrado, ya que la aplicación se detiene mientras las Partes tratan de identificar las capacidades y los recursos de que disponen. Al mismo tiempo, los marcos de inversión existentes no son plenamente compatibles con los PAN alineados. Por este motivo, existe el temor de que incluso una estrategia de financiación integrada y un marco de inversión integrado bien desarrollados puedan dificultar la aplicación del PAN, y viceversa.

44. A las Partes también les preocupa el insuficiente nivel de recursos financieros que se obtienen gracias al apoyo del MM y a la estrategia de financiación integrada y el marco de inversión integrado.

45. Las Partes han señalado que el *modus operandi* del MM ha evolucionado. Varios funcionarios de enlace nacionales consideraron que el MM debería volver a su anterior función de movilización de fondos en lugar de la de "facilitador".

46. Las Partes no tienen una idea clara de la función que desempeñan la estrategia de financiación integrada y el marco de inversión integrado en relación con los PASR y los PAR.

C. Análisis de los motivos por los que la mayoría de las inversiones realizadas en los países y relacionadas con la Convención no contribuyen a la aplicación de los programas de acción nacionales, o no se considera que contribuyan a dicha aplicación

47. Para que se apliquen de manera satisfactoria la Convención y el PAN, las necesidades relativas a la ordenación sostenible de las tierras deben incorporarse en toda una gama de políticas y sectores. Los países Partes afectados disponen de importantes actividades para luchar contra la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía (DDTS), pero estas están muy repartidas entre diversos actores y políticas, por lo cual no resulta fácil atribuir las al proceso de los PAN.

48. La mayoría de los PAN han podido capturar los aspectos técnicos generales de la desertificación y la degradación de las tierras y determinados elementos estratégicos, pero los enfoques programáticos de otras esferas, como la agricultura, los recursos hídricos y la gestión de bosques, con beneficios más directos y tangibles a corto plazo, han atraído un mayor apoyo político a nivel nacional. Parece que esta contribución de la Convención a otros sectores (la agricultura, el cambio climático, el desarrollo rural) o a objetivos más amplios de desarrollo nacional es la que atrae el mayor porcentaje de inversión.

⁴ Mecanismo Mundial de la CLD (2008), "Integrated financing Strategy for Sustainable Land Management", disponible en http://www.global-mechanism.org/dynamic/documents/document_file/ifs_eweb.pdf.

49. La mayoría de las inversiones relacionadas con la Convención se impulsan mediante procesos de planificación del desarrollo nacional o conversaciones bilaterales con asociados para el desarrollo a nivel sectorial, sin referencia explícita a la Convención o al PAN.

50. Hay pocos indicios de un compromiso generalizado de apoyo a la aplicación del PAN en sí después de la alineación.

51. Para la mayoría de las Partes, la DDTS y el ordenamiento sostenible de las tierras no son, por sí mismos, una prioridad, de modo que el grado de apoyo y de conocimiento del PAN en las esferas políticas es escaso.

52. El desconocimiento de las ventajas de la Convención y del proceso del PAN a nivel mundial menoscaba la financiación bilateral. El grado de conocimiento del PAN y del proceso de alineación del PAN entre los asociados para el desarrollo presentes en los países Partes afectados es también bajo. Muchos asociados para el desarrollo tienen sus propias prioridades sectoriales además de las prioridades señaladas por los países Partes afectados.

53. Ni los PAN de la Convención ni los documentos de la estrategia de financiación integrada y el marco de inversión integrado se consideran un vehículo adecuado para la coordinación de las inversiones destinadas a abordar un problema de índole tan multisectorial. Por este motivo, las inversiones relacionadas con la Convención no cuentan como una contribución a la aplicación de los PAN, sino a la consecución de otros objetivos y metas.

54. La falta de progresos en las sinergias prácticas entre las convenciones de Río por lo que se refiere a la aplicación a nivel nacional sigue dificultando la identificación de posibles esferas de asociación y da lugar a la confusión, el solapamiento y la contabilización excesiva o bien insuficiente de determinadas cuestiones al presentar informes sobre la inversión. De hecho, algunas inversiones que contribuyen a objetivos de la Convención se contabilizan en el marco de objetivos más visibles o más sensibles a nivel político, como el cambio climático o la biodiversidad. Algunas Partes destacan que determinadas inversiones realizadas apoyan la aplicación de la Convención, aunque no se concibieran con ese objetivo declarado. Se trata de inversiones en esferas como la gestión de bosques y la seguridad alimentaria.

55. La CLD recibe del FMAM el más bajo nivel de financiación de las tres convenciones de Río. Por este motivo, la magnitud de las inversiones en los PAN es baja. Algunos países señalan que existen graves dificultades con la aplicación efectiva y con el logro de sinergias a nivel nacional, en parte debido a esta gran disparidad en la financiación del FMAM para la CLD en cooperación con las demás convenciones de Río, a pesar de que la quinta reposición del FMAM (FMAM 5) incluye diversas reformas importantes, como la asignación individual a países en el marco del Sistema para la Asignación Transparente de Recursos (SATR).

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

56. **Si bien se han logrado considerables progresos en el proceso de alineación, este sigue avanzando de manera excesivamente lenta si se tiene en cuenta el indicador de una alineación del 80% establecido en el anexo III de la decisión 13/COP.9.**

57. **Los posibles asociados cuentan con múltiples opciones de inversión, y la mayoría no parecen reconocer plenamente el potencial de los PAN o el valor añadido de la alineación.**

58. A pesar del entusiasmo expresado por los PAN, los PASR y los PAR a nivel de los países Partes afectados, existe confusión acerca del propósito y la utilidad de la alineación, especialmente en vista de la falta de claridad que existe en cuanto a las oportunidades de inversión y de un apoyo financiero sostenible para la aplicación después de la alineación.

59. La mayoría de los PAN han podido capturar los aspectos técnicos de la desertificación y la degradación de las tierras, y algunos elementos estratégicos. La estrategia de financiación integrada puede identificar posibles fuentes de financiación. No obstante, en su configuración actual, ni los PAN ni la estrategia de financiación integrada y el marco de inversión integrado pueden ofrecer a los países de manera independiente el apoyo racionalizado y práctico o financiero que se había previsto.

60. Además de la financiación relativamente escasa que recibe del FMAM la Convención, son limitadas las corrientes de financiación continua y significativa destinadas específicamente a la aplicación que se reciben a nivel nacional. A pesar de que confirman la importante función que desempeñan los marcos de inversión integrados y los organismos de cooperación bilaterales en la financiación de la CLD, los análisis del MM sobre las corrientes financieras y el objetivo operacional 5 contenidos en los documentos ICCD/CRIC(11)/11 e ICCD/CRIC(11)/12 han demostrado que a menudo la financiación interna alcanza niveles equivalentes a la financiación externa, e incluso la supera. Para acelerar la alineación, es fundamental que haya una alta probabilidad de financiación sostenida después de la alineación.

61. Los PAN deben incorporarse mejor en los programas de desarrollo y en esferas de políticas sectoriales de importancia vital como la agricultura, los recursos hídricos y la gestión de bosques, que cuentan con un elevado nivel de apoyo político y normativo a nivel nacional y que están cobrando impulso.

62. La mayoría de los países tienen poca capacidad para identificar las asociaciones de interés y para formarlas.

63. Los incentivos a la colaboración con organizaciones de la sociedad civil o empresas del sector privado pertinentes son muy escasos.

B. Recomendaciones

64. El CRIC tal vez desee estudiar la posibilidad de recomendar a la consideración de la CP, en su 11º período de sesiones, lo siguiente:

a) Que la CP examine el proceso de alineación de los programas de acción en el contexto de la evaluación de mitad de período de la Estrategia, y que vele por que el proceso de alineación se ajuste en consecuencia.

b) Que el CRIC acuerde una definición clara e inequívoca de los PAN y de los procesos de la estrategia de financiación integrada y el marco de inversión integrado y de la relación que existe entre ellos, y que se asegure de que todos los interesados la conozcan también.

c) Que los países Partes afectados adopten un enfoque participativo respecto de la planificación operacional y la identificación de las oportunidades de movilización de recursos, señalando dificultades como las deficiencias de capacidad técnica y humana, y un enfoque sistemático respecto del logro de sinergias entre las convenciones de Río a nivel mundial y de los países Partes.

d) Que las organizaciones asociadas, en particular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), prosigan su labor para lograr una contribución coherente de todo el sistema de las Naciones Unidas a la aplicación de la CLD y a la lucha contra los problemas relacionados con las tierras a fin de lograr un efecto máximo de los limitados recursos disponibles, y para incorporar el concepto de una degradación de las tierras de saldo neutro apelando al Grupo de Gestión del Medio Ambiente del PNUMA y a otros asociados pertinentes del sistema de las Naciones Unidas.

e) Que los asociados para el desarrollo, en particular las instituciones financieras, presten apoyo específico para el desarrollo de proyectos en el marco de los PASR y los PAR, fomentando así su aplicación.

f) Que los asociados para el desarrollo, en particular las instituciones financieras, presten apoyo para el fomento de la capacidad a las entidades de enlace nacionales en relación con la promoción para la plena integración de los PAN en el proceso de planificación del desarrollo nacional, y en relación con la creación de asociaciones para facilitar la aplicación.

g) Que los asociados para el desarrollo hagan mayor hincapié en la importancia y la necesidad absoluta de respaldar la alineación de los PAN y la aplicación efectiva.

h) Que las Partes se comprometan a aprovechar el poder de la sociedad civil, incluido el sector empresarial, en apoyo de la aplicación efectiva de la Convención.

i) Que las Partes ofrezcan mayores incentivos a la inversión. El sector privado podría requerir incentivos financieros y de mercado, y el sector empresarial podría pasar a integrar los comités de coordinación interinstitucional, cuando existan, y a respaldar la aplicación de los PAN.

j) Que el CRIC acuerde una visión a largo plazo del proceso de alineación de los PAN de cara a los objetivos globales de la ordenación sostenible de las tierras, requisito fundamental. Para que se logre ese objetivo debería existir un plan mundial para la movilización de los recursos y las capacidades necesarios para su realización en el ámbito nacional.

k) Que el MM brinde un mayor apoyo para ayudar a los países a acceder a los fondos del FMAM.

l) Que la secretaría de la CLD incremente la labor de promoción y colabore con la secretaría del FMAM en el período anterior a la sexta reposición del FMAM para velar por que las instancias del FMAM conozcan mejor las necesidades financieras para la aplicación de los PAN y, por consiguiente, respalden la prestación de un mayor apoyo financiero por conducto del FMAM con este fin.