

Diez pasos en la organización práctica del proceso de alineamiento de los programas de acción nacionales

Notas

1. Breve introducción:

La Estrategia Decenal de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación requiere que los países Parte afectados adecúen sus programas de acción del mismo modo¹. Esa decisión, así como varias otras basadas en ella que se adoptaron después, obligan a la Secretaría y al Mecanismo Mundial a ayudar a esas partes en sus esfuerzos para el alineamiento proporcionando la ayuda técnica pertinente, incluyendo, entre otras cosas, productos informativos². Con arreglo a su mandato, la Secretaría y el Mecanismo Mundial continúan facilitando el proceso de alineamiento ofreciendo distintos tipos de ayuda. A pesar de estos esfuerzos y de los esfuerzos de los propios países Parte, el proceso de alineamiento no ha avanzado con rapidez, tal y como ha reconocido la propia Conferencia de las Partes (CP)³. De hecho, existe el riesgo real de que no se logre el 80% de los programas de acción alineados previsto para 2014 en la decisión 13/COP.9 en el plazo establecido, a menos que se adopten nuevas medidas urgentes.

Consciente de ello y en un esfuerzo adicional por impulsar el proceso de alineamiento, la Secretaría ha elaborado la guía práctica por pasos adjunta sobre la **organización práctica** del proceso de alineamiento de los programas de acción nacionales para su uso por parte de todos los países que tengan intención de llevar a cabo dicho proceso. Esta guía, que se diferencia de un conjunto de normas obligatorias, tiene el mero objetivo de facilitar los esfuerzos de los países respecto de la organización práctica del proceso. Por tanto, podrán aplicarla en parte o en su totalidad, en función de su situación particular a nivel nacional.

En la elaboración de esta guía se ha hecho un gran esfuerzo por garantizar que fuera lo más sencilla posible, y que los pasos indicados sean los mínimos necesarios para una satisfactoria organización práctica del proceso. La guía se centra íntegramente en las medidas prácticas que deberían/podrían adoptarse en las distintas fases para obtener un proceso debidamente organizado de alineamiento de los programas de acción nacionales de un país. Dicho enfoque es deliberado dado que la teoría de alineamiento de los programas de acción nacionales ya se explica con detalle en otro lugar⁴. Por consiguiente, el objetivo de este documento es proporcionar el marco organizativo para la aplicación de la teoría acerca del alineamiento de los programas de acción nacionales.

Al utilizar esta guía, los usuarios deben tener en cuenta que, si bien consta de pasos separados, el ejercicio es un único proceso completo. Cada paso es un enlace fundamental que representa una fase determinada que lleva a la siguiente y finalmente a la realización del proceso completo.

2. Objetivos de la guía:

El principal objetivo de la guía es apoyar a los países Parte en la realización del alineamiento a través de 10 sencillos pasos organizativos prácticos, las principales fases y las medidas a adoptar para el correcto alineamiento de un programa de acción nacional. Se centra en medidas y actividades prácticas que, una vez implementadas en base a la teoría de aplicación correcta, llevarán un alineamiento exitoso de los programas de acción nacionales con arreglo a la Estrategia Decenal de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Tiene por objeto simplificar el proceso de alineamiento explicando las medidas prácticas organizativas sin las cuales no se podrá llevar ni se llevará a cabo la información teórica/técnica ya existente en materia de alineamiento⁵.

3. Concepto y naturaleza de la guía:

Conceptualmente, la guía tiene por objeto dividir el proceso de alineamiento en fases o pasos concretos, cada uno de los cuales con:

- i) **Un propósito/objetivo general pero específico;**
- ii) **Un proceso paralelo o serie de medidas dirigidas a lograr el objetivo y culminar en la creación de un producto concreto;**
- iii) **Un producto resultado de la correcta aplicación del proceso o de las medidas descritas en cada paso.**

Los pasos detallan un enfoque mediante el cual los usuarios podrían determinar no sólo el tipo de paso, sino también si cada paso se ha realizado eficazmente, dando lugar a la creación del producto identificado. Conocer exactamente el objetivo de cada paso; las acciones que implica; el resultado que se pretende obtener y el modo en el que está ligado al siguiente paso y la terminación del ejercicio íntegro, hacen que la guía sea sencilla y fácil de usar.

La idea general, por tanto, es hacer que el proceso sea sencillo, conciso y preciso y garantizar un diseño sistemático donde las fases fluyan de una fase a otra de manera práctica y lógica.

4. Ámbito de aplicación:

El enfoque utilizado es el de una guía general; es decir, que los pasos previstos sean aplicables de manera general/universal e individual/específica al mismo tiempo. Debido al hecho de que los países no solo son diferentes e individuales, sino que se encuentran, además, en distintas fases del proceso de alineamiento de los programas de acción nacionales⁶ se debe aplicar esta guía práctica organizativa teniendo en cuenta la situación actual objetiva del país en cuestión.

Una encuesta llevada a cabo por la Secretaría mostró que, en función del estado del proceso de alineamiento de los programas de acción nacionales, los países se pueden clasificar en cuatro grandes categorías, como sigue:

- a) Aquellos en los que aún no se ha hecho nada en concreto para la elaboración de los programas de acción nacionales;
- b) Aquellos en los que los programas de acción nacionales están en fase de elaboración;
- c) Aquellos que cuentan con programas de acción nacionales ya completados pero no alineados;
- d) Aquellos con programas de acción nacionales completados que reflejan bien los cinco objetivos operacionales de la Estrategia pero aún deben alinear sus actividades a esos objetivos operacionales.

Esta guía trata principalmente de los países que se encuentran en las categorías (a), (b) y (c) anteriores. No obstante, es aplicable a todos los países mutatis mutandis una vez efectuados los ajustes menores y específicos necesarios para cumplir los requisitos específicos de cada país durante la aplicación.

Los pasos

PASO I: Organización preliminar

Ningún proceso podrá realizarse con éxito sin una planificación básica y liderazgo, y lo mismo ocurre con el alineamiento de los programas de acción nacionales. Este paso aborda la planificación inicial y el liderazgo del proceso y establece la base del mismo. Aquí la tarea real consiste en garantizar la creación de un grupo reducido de personas que encabezarán la organización práctica inicial del proceso. Este grupo constará necesariamente y principalmente de personas ya conscientes y convencidas de la necesidad de realizar el alineamiento. Debe estar estructurado con una composición altamente representativa de los principales actores que deben estar preparados para dirigirse al resto de la nación mediante el uso de un programa de comunicación y promoción bien diseñado.

De la identificación y formación de este grupo inicial se encarga generalmente el Órgano de Coordinación Nacional como órgano gubernamental designado con responsabilidad directa en el proceso CLD del país. Basándose en este hecho concreto, no es muy de extrañar que este grupo inicial cuente en su mayoría con representantes de los distintos ministerios y administraciones de Gobierno. Lo que cuenta es que, en última instancia, el grupo sea competente y capaz de lograr que el proceso avance y que esté ampliamente representado con respecto a la participación de los principales actores y que esté decidido a llegar a los demás grupos.

Nota: la participación de los medios de comunicación en este primer paso es crucial y, por tanto, cabe resaltarla.

PASO II: Comienzo práctico del proceso

Este paso está íntegramente en manos del órgano inicial establecido en el Paso I. La tarea principal es diseñar un plan para promover eficazmente la concienciación que cree un impulso nacional suficiente para que el proceso de alineamiento obtenga mucha más atención, haciendo asimismo partícipes a los principales interesados que deben incluirse y formar parte de un Órgano de Coordinación Nacional⁷. Por tanto, su cometido es elaborar el plan, adoptar las medidas y crear el entorno nacional adecuado para poder avanzar al Paso III. El principal reto de este grupo consiste en asegurar que su plan se ejecute de la manera más eficaz.

Nota: la viabilidad del plan es la consigna de este segundo paso.

PASO III: Alcanzar/hacer partícipe al público

Si bien, un plan invita desde el principio a progresar, el éxito es la implementación eficaz de ese plan. En consecuencia, el Paso III aborda la fase organizativa de la puesta en marcha eficaz y eficiente del plan, y de ello se encarga el órgano inicial. Para llevar a cabo dicho cometido, el órgano inicial debe:

- i) Trabajar conjuntamente de manera centrada
- ii) Garantizar la creación de nexos y asociaciones iniciales que permitan finalmente obtener la propiedad del proceso por parte de los actores involucrados
- iii) Estar decidido a impulsar el proceso

Este paso es significativo por convertir el proceso de alineamiento en un ejercicio de carácter verdaderamente nacional. La implementación de la CLD se impulsa con un enfoque de abajo hacia arriba donde la asociación en todos los niveles es el principal ingrediente del éxito. La finalización satisfactoria de este paso debe dar lugar a la participación de los diferentes actores impulsada por la concienciación en el proceso a partir de este momento, encabezado por un organismo de coordinación permanente. En resumen, este paso conduce a la creación del Organismo de Coordinación Nacional y al traspaso de responsabilidades del organismo de coordinación inicial.

Nota: lograr una participación acreditada y comprometida de los diferentes actores es clave en este paso.

PASO IV: Iniciar el alineamiento real

En esta fase, el proceso organizativo está en manos de un Organismo de Coordinación Nacional debidamente constituido que debe ser aprobado por y recibe el pleno apoyo del gobierno. Es el órgano que se encargará de manera permanente del proceso de alineamiento hasta su finalización. Y, posteriormente, liderará la implementación de los programas de acción nacionales alineados.

Este paso consiste en garantizar la recopilación de datos correctos; identificar los recursos disponibles; y disponer de la maquinaria y los procesos para que el ejercicio pueda pasar a la fase de elaboración del proyecto de programa de acción nacional alineado. Todas estas acciones deben ser adoptadas empleando un enfoque sinérgico y de colaboración, para garantizar que los temas de integración y sinergias sean abordados desde un primer momento en la elaboración del programa de acción nacional alineado.

Un programa de acción nacional consta básicamente de dos partes esenciales: la parte de diagnóstico, que describe los problemas de la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía y sus causas. Es absolutamente esencial que el diagnóstico sea lo más completo y detallado posible dado que la segunda parte, la prescripción, solo puede ser correcta si el diagnóstico es el adecuado.

La prescripción detalla, entre otras cosas, las soluciones necesarias, cómo adoptarlas y el modo de financiarlas. Por tanto, requiere de una cuidadosa planificación para abordar todos los aspectos del proceso en esta fase. En este paso comienza la verdadera esencia del contenido de los programas de acción nacionales adaptados.

Nota: el eje central de este paso es la obtención de los datos correctos.

PASO V: Elaborar el programa de acción nacional alineado

Esta fase reúne todo el trabajo realizado anteriormente y se plasma negro sobre blanco la base general para una ordenación sostenible de la tierra. En resumen, es donde se redacta el programa de acción nacional alineado. Se trata de un ejercicio muy concreto que debe ser gestionado muy directamente en cuanto a su resultado concreto. En esta fase, no sólo se recopilan y registran datos, sino que se expresan como una política en la que se adoptarán sistemáticamente medidas para abordar la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía y, por tanto, la ordenación sostenible de la tierra en su conjunto.

Para una correcta alineamiento, en esta fase deben considerarse detenidamente las principales políticas nacionales y de desarrollo. Aspectos como sinergias, integración e indicadores pertinentes, entre otros, deben ser consignas que guíen este paso. Si se realiza adecuadamente, el producto resultante será un fiel reflejo de la realidad nacional. Asimismo, será un programa viable, factible y económicamente respaldado a la vez que continúa siendo accesible (con respecto a su uso) para todos los interesados y el público en general.

Nota: la coordinación y cooperación entre los responsables de las distintas secciones es clave.

PASO VI: Revisión nacional del primer borrador

Una vez elaborado el primer borrador del programa de acción nacional alineado, debe hacerse público de modo que esté disponible a nivel nacional para su evaluación, revisión, observaciones o sugerencias que den lugar a adiciones y/o eliminaciones. Este paso no sólo es importante para garantizar la participación popular, sino, más importante aún, para promover la plena propiedad del pueblo del proceso de desarrollo, alineamiento e implementación de los programas de acción nacionales.

Durante esta fase, se deben tener muy en cuenta todas las respuestas recibidas y hacer las enmiendas oportunas, si procede. Esta labor debe ser llevada a cabo por el organismo de coordinación nacional utilizando todas las formas de comunicación, incluido los medios de comunicación. Por consiguiente, se trata de un proceso que requiere de un nivel de interacción e intercambio muy alto entre el organismo de coordinación nacional y el público acerca del proyecto de programa de acción nacional alineado. El organismo de coordinación nacional necesariamente debe ser proactivo y promover la participación abierta del público. Esta fase culmina en la elaboración de un borrador perfeccionado a tener en cuenta en el Paso VII.

Nota: es un paso clave para promover la propiedad del pueblo del proceso y de sus resultados.

PASO VII: Revisión técnica/especializada del borrador mejorado

El programa de acción nacional alineado debe elaborarse teniendo en cuenta ciertas cuestiones clave relativas, entre otras cosas, a:

- Sinergias
- Integración en todas las políticas sectoriales/de desarrollo pertinentes
- Referencias socioeconómicas
- Indicadores de rendimiento e impacto
- Herramientas de control y evaluación
- Estar basado en el marco jurídico y político adecuado
- Tener una estrategia financiera integrada viable
- Adaptarse a las directrices

Todas ellas son cuestiones que requieren de un conocimiento técnico y especializado para su adecuada gestión del proceso de alineamiento. Este paso tiene por objeto proporcionar el elemento organizativo necesario para traer los conocimientos especializados al proceso. Es un paso organizativo que permite un "control" para garantizar que el segundo borrador o borrador mejorado se ajuste a nivel técnico y de especialización al contenido, la estructura y la naturaleza requerida para un programa de acción nacional alineado con arreglo a la Estrategia Decenal de la CLD. En esta fase el programa de acción nacional es comprobado por segunda vez con los programas y las políticas nacionales pertinentes, así como con las directrices de alineamiento de los programas de acción, a fin de garantizar su implementación técnica y en base a la experiencia necesaria.

Con respecto al contenido, este paso prevé la creación de un grupo reducido de personas con las capacidades pertinentes -especialmente en las cuestiones relativas a referencias socioeconómicas, integración, sinergias e indicadores y similares- para adaptar, de manera precisa, el segundo borrador a la Estrategia Decenal y a las prioridades nacionales del país en cuestión. En muchos casos es posible que este grupo sea dirigido por un asesor nacional capacitado y/o por una selección del organismo de coordinación nacional más amplia. Este grupo trabajará durante uno o dos meses.

En principio, al término de esta fase, el programa de acción nacional podría ajustarse técnicamente y de manera correcta, en sinergia con otros procesos importantes, e integrarse en todos los sectores relevantes, incluido los planes nacionales presupuestarios y de desarrollo.

Nota: aquí la prioridad es el control de calidad.

PASO VIII: Finalización y aprobación nacional del programa de acción nacional alineado

Se debería llevar a cabo una serie de ejercicios locales y como mínimo un ejercicio nacional para presentar la versión final del programa de acción nacional alineado a la comunidad local y nacional. Nuevamente, este paso se centra en cimentar el sentido de propiedad a nivel nacional y por parte de los diferentes actores del programa de acción nacional. Por tanto, la generación de un apoyo nacional dinámico, que se debe mantener a largo plazo, garantizar una legitimidad por parte de los diferentes actores plena, y el compromiso final de que el programa de acción nacional alineado sea remitido al Paso IX, son aspectos cruciales en esta fase.

Nota: Este paso debe garantizar la aprobación del mensaje por la población y cimentar su sentimiento de propiedad

PASO IX: Adopción oficial

Sin la aprobación oficial gubernamental/administrativa y/o parlamentaria/legislativa, el programa de acción nacional alineado, muy probablemente se quedaría en poco más que una lista de deseos bien redactada. La aprobación oficial es un sine qua non para que el programa de acción nacional alineado pase al siguiente nivel, donde es realmente importante, es decir, su implementación eficaz.

Este paso corresponde principalmente a los líderes políticos del país. Su aceptación del programa de acción nacional y la aprobación de éste como política nacional proporcionarán la tan necesaria voluntad política, a la

vez que le confieren la autoridad jurídica y el marco jurídico que ayudarán a impulsar su implementación. Este paso necesariamente debe llegar en esta fase dado que el "enfoque de abajo a arriba" es un principio básico de la CLD. Asimismo, en esta fase el programa de acción nacional alineado ya debe contar con la aprobación de la población, estableciendo así la base de aceptación por parte de los diferentes actores para dicha adopción oficial.

Nota: el paso consiste en garantizar la voluntad política, el respaldo legislativo y apoyo administrativo y asesoramiento.

PASO X: Difusión del programa de acción nacional alineado

Tras la adopción oficial del programa de acción nacional, debe ser compartido oficialmente con todos los interesados a todos los niveles, tanto interna como externamente. Ello permitirá que el programa adoptado sea compartido con todas las partes interesadas. Cabe recordar que mientras que el gobierno debe dirigir el proceso, la aplicación es una tarea nacional y solo se puede materializar mediante la plena participación nacional.

Compartir el programa de acción nacional adoptado con estos interesados y asociados es también un modo para subrayarles (y más concretamente a los socios externos) la importancia que el gobierno otorga a la aplicación del programa de acción nacional. También dotaría a los socios y partes interesadas de la información necesaria para ajustar sus propios planteamientos y programas respecto de la cooperación con el gobierno y otras entidades en materia de aplicación de los programas de acción nacionales.

Nota: a través de este intercambio, se invita intencionadamente a todas las partes interesadas, socios y sectores de la sociedad a formar parte de una red de apoyo al proceso de implementación.

Lista de documentos

Para la debida orientación conceptual del proceso de alineamiento, se requiere un sólido conocimiento y un correcto uso de algunos documentos clave, a la vez que sería de utilidad conocer algunos otros. Estos documentos incluyen:

- Los artículos 9, 11 y 19 de la Convención
- El plan y marco estratégico decenal para mejorar la aplicación de la Convención (2008–2018)
- La decisión 13/COP.9
- Las directrices para el alineamiento de los programas de acción
- La guía pedagógica para la alineación de los programas de acción nacionales/las estrategias financieras integradas
- Los documentos técnicos complementarios elaborados por la Secretaría y el Mecanismo Mundial sobre el alineamiento de los programas de acción nacionales/las estrategias financieras integradas
- El informe final de CRIC 7 y CRIC 9 (Comité de Revisión de la Implementación de la Convención)

Todas las políticas sectoriales pertinentes, como:

- Política agrícola
- Política forestal
- Política del agua
- Estrategia de lucha contra la pobreza
- Política de ordenamiento de las tierras y de zonificación

- La decisión 13/COP.9
- Autoevaluación (si hubiere)
- Las estrategias nacionales de biodiversidad y planes de acción (ENBPA) del país (si hubiere)
- Los programas nacionales de adaptación (PNA) del país (si hubiere)
- Otras políticas nacionales pertinentes como las relativas a la minería y al desarrollo de infraestructuras

Conclusión

Cabe recordar en todo momento que la alineación de los programas de acción nacionales no es un fin en sí mismo, sino que produce un proceso derivado igualmente importante, es decir, la implementación de los programas de acción nacionales para garantizar una ordenación sostenible de la tierra. Para que este último proceso tenga un verdadero éxito, es esencial que el primero se realice adecuadamente. Cabe recordar también que la participación de todos los actores es esencial para que ambos procesos tengan éxito. Por consiguiente, se ha elaborado esta guía con la idea de que el alineamiento debe ser un proceso de todos los actores de principio a fin. Dicho de otro modo, esta guía va dirigida a todo el mundo y no únicamente a los coordinadores nacionales o a los asesores que se contratan para ayudar a facilitar el proceso.

Tal y como se ha resaltado anteriormente, cada país es único. Es un aspecto crucial que debe estar presente siempre durante la aplicación concreta de los pasos de esta guía en cualquier país. Si no se tiene en cuenta esta singularidad, inevitablemente surgirán problemas prácticos relativos a la aplicación y se deformará el proceso, sus resultados y, finalmente, acabará por afectar a la eficacia de la aplicación del programa de acción nacional.

En pocas palabras, este ejercicio de alineamiento debe considerarse como un proceso nacional y de todos los actores que reúne a todo el país para comprender, participar y poner en práctica el proceso desde el alineamiento hasta su implementación. Estos pasos ofrecen un camino sencillo y directo que permitirá a los usuarios hacer justo eso, desde el punto de vista de la organización práctica del proceso. Tal y como se ha dicho, el alineamiento no debe considerarse un fin en sí mismo. En cambio, es realmente un medio importante hacia el fin último, que es la implementación de la Convención y de su Estrategia.

¹ Decisión 3/COP.8

² Decisión 1/COP.9 y Decisión 1/COP.10

³ Decisión 2/COP.10

⁴ Véase: <http://www.unccd.int/en/about-the-convention/Action-programmes/Pages/default.aspx>

⁵ Véase: ICCD/COP(9)/2/Add.1

⁶ Véase las directrices de alineamiento de los programas de acción

⁷ Ello puede denominarse de distinto modo en función del país.