
UICN– Unión Mundial para la Naturaleza

Resumen

del

Examen Externo

Octubre de 2003.

Prólogo

Un Examen Externo de la UICN es una tarea ardua pero fascinante. Como otros equipos que nos precedieron en dicho cometido, si bien hemos tenido oportunidad de observar sólo una fracción de la Unión y de su labor, seguimos sintiéndonos casi desbordados por la complejidad de la organización, su ambiciosa visión, el alcance de su Programa y el compromiso de sus Miembros, especialistas de las Comisiones y personal de la Secretaría. Nos alegra comprobar que la UICN goza de mejor salud, y de mayor aliento y motivación, que en el momento del anterior Examen, en 1999. Los retos a los que debe responder son sin embargo de gran envergadura. La Unión debe avanzar con rapidez y decisión si desea llevar adelante su gran contribución al bienestar de los seres humanos y de los ecosistemas, y alcanzar logros mayores en su segundo medio siglo de existencia que en el primero.

Como anteriores equipos de evaluadores, hemos sido objeto de la cálida hospitalidad de la familia de la UICN en el mundo entero, que participó con gran sinceridad en el proceso de examen. Vaya nuestro especial agradecimiento a nuestros anfitriones de Nairobi, San José y Bangkok.

Como señalamos en este informe, el proceso de realización de este tipo de estudio puede a veces ser tan valioso, si no más, que el producto terminado. Felicitamos a los Miembros, Comisiones y Secretaría de la UICN por su activa participación en el ejercicio, y esperamos que las numerosas conversaciones que llevamos hayan sido tan útiles para ellos como lo fueron para nosotros.

Agradecemos a todas estas personas, así como a muchos otros asociados, donantes y otras partes con quienes nos reunimos, por el tiempo, ideas e información que brindaron a este trabajo. Esperamos que este informe sea un aporte positivo para los debates y decisiones de la Unión antes, durante y después del Congreso Mundial de la Naturaleza de 2004.

Gabor Bruszt

Tania Ammour

Jens Claussen

Zenda Ofir

N.C. Saxena

Stephen Turner

Resumen

El Examen Externo de la UICN 2003 tuvo por cometido evaluar los resultados del Programa de la Unión; la pertinencia estratégica de la UICN en el contexto amplio del desarrollo sostenible; los avances realizados en materia de consolidación de la gobernanza y de sistemas organizacionales y operativos; y la viabilidad financiera de la organización. El presente informe trata todos estos temas y presenta un examen estratégico global de la actuación y perspectivas de la Unión. Este resumen no recoge sistemáticamente todos los componentes del informe, sino que se centra en cuestiones estratégicas que estimamos centrales para el futuro de la Unión.

En tanto examen estratégico, este informe recomienda medidas que la UICN debería tomar (véase página....). No obstante, no es un documento prescriptivo ni un proyecto para la acción. El proceso en que se fundó debía ser participativo y abierto. La UICN respondió positivamente. Consideramos que las indagaciones y discusiones de los últimos meses pueden haber sido tan valiosas como este mismo informe final, si no más.

En buena parte de sus 55 años de historia, la UICN ha sido una organización innovadora y dinámica. En los dos últimos decenios se ha observado un rápido crecimiento, logros sustanciales y una serie de procesos de cambio que han ayudado a la Unión a adaptarse a nuevos retos y a un mundo en devenir. Durante este período, la UICN ha aportado importantes contribuciones a los principios y prácticas del desarrollo sostenible y de la gobernanza ambiental, sin olvidar por ello su acendrada vocación de conservación de la naturaleza. Ha ampliado su labor y membresía a muchas partes del mundo, en particular a países en desarrollo.

Actualmente, la UICN es una Unión afianzada y mundial de Estados, organizaciones y profesionales, que desempeña un papel invaluable en la conservación de los recursos del planeta y el desarrollo sostenible de los medios de vida de las colectividades humanas. Como toda organización compleja, enfrenta ciertos problemas y dificultades, pero éstos están más que compensados por su sólida actuación pasada y su promisorio potencial. Ayudar a enfrentar problemas y retos, afirmando al mismo tiempo los valores, potencial y carácter único de la Unión, ha sido la tarea más importante de nuestro equipo de Examen y la que más satisfacciones aportó.

A partir de 1993, la Unión y sus principales donantes han encargado periódicamente exámenes de consultores exteriores para realizar un análisis general de su situación y actuación. El más reciente, llevado a cabo en 1999, tuvo lugar en un momento difícil de la historia de la UICN, e identificó tres ámbitos a tratar con urgencia. Uno de ellos era el Programa de la UICN y las modalidades de preparación del siguiente, que iba a ser presentado al Congreso Mundial de la Naturaleza de 2000. El Examen halló que el Programa 1997-1999, y el proceso de planificación, presentaban serias fallas. En 2003, comprobamos que el actual Programa, y los procesos de consulta encaminados a la preparación del siguiente, son uno de los principales puntos fuertes de la Unión. Una segunda preocupación de nuestros predecesores se refería a la coherencia y calidad de la gestión del conocimiento en la UICN, y el papel de las Comisiones en tal proceso. Cuatro años después, se observan progresos por lo que hace a la gestión del conocimiento, pese a que la UICN reconoce que es preciso avanzar más. Se han tomado medidas positivas por lo que hace al papel de las Comisiones en relación con el Programa, y también sobre su gobierno. La gobernanza general de la Unión era el tercer ámbito problemático definido en 1999, manifestándose los problemas de forma más clara durante el Congreso de 2000. En 2001, la UICN creó un Grupo de Trabajo sobre el Gobierno de la Unión. Nuestro equipo considera que dicho Grupo ha formulado varias recomendaciones atinadas que están a la espera de su aprobación por el Consejo y el Congreso.

Así, la UICN ha trabajado activamente en los últimos cuatro años para abordar las cuestiones principales identificadas en el Examen de 1999, así como los muchos otros retos a los que debe responder constantemente. De forma general, nos complace señalar que la UICN goza de mejor salud, y de mayor aliento, que en la época del anterior estudio (1999). La Unión sigue haciendo más y realizando más de lo que parecería posible con los recursos de que dispone. Gracias a la dedicación y competencia de su Secretaría, Comisiones y Miembros, la UICN mantiene su prestigio como un importante y capaz contribuyente al desarrollo sostenible, de los grandes foros de gobierno ambiental internacional a los campos y bosques, junto a los usuarios de los recursos naturales. Los fondos invertidos en la UICN tienen un ingente rendimiento. En los últimos años, la Unión ha desempeñado un importante papel en la construcción, y luego en la aplicación, del Convenio sobre la Diversidad Biológica; ha desarrollado constantemente conocimientos sobre la naturaleza y su conservación; crea capacidades por intermedio de sus Miembros, Comisiones y numerosas acciones en asociación; suscita conciencia y acción, como por ejemplo en oportunidad de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002), en que tuvo una importante actuación.

La crisis de programación de 1999 ha pasado a ser historia. La calidad del actual Programa Intersesional es uno de los motivos que hace a su sólida actuación. El Programa ha mejorado la estructura y ha centrado más la labor de la organización. Diversos indicios llevan a pensar que estas cualidades serán realzadas aún más en el próximo Programa. Sobre todo, el Programa ha suministrado un marco estable y conceptualmente atractivo para llevar adelante la misión de la Unión, pese a que dicho marco es más permisivo que directivo, y que las realizaciones a nivel mundial son ahora seguidas a nivel de componentes temáticos y de programas regionales. Se ha dado espacio y apoyo a la innovación. Se ha avanzado en materia de seguimiento y evaluación, aunque la función no dispone aún de suficientes recursos. Se debe hacer más si se quiere que la UICN alcance la calidad deseada como organización que aprende constantemente y asimila los resultados y efectos de su acción.

A partir de 1999, la Secretaría ha lanzado innovaciones en diversos aspectos de la gestión del conocimiento. El actual Programa ha ayudado a la UICN a desarrollar el concepto. Quedan aún progresos por realizar, no obstante, y se ha encargado recientemente un nuevo estudio sobre este aspecto. Esperamos que dicho estudio pueda ser finalizado a tiempo para el próximo Congreso, y que la Secretaría lo integre entre sus propuestas de mejora de sus servicios electrónicos de conocimiento. Las Comisiones efectúan contribuciones valiosas e importantes al Programa, con el que sus actividades han sido oficialmente integradas. Persisten algunos problemas de calidad y coordinación; las Comisiones se ven obligadas a seguir la evolución científica e institucional en sus diversos ámbitos de competencia. Por regla general, no obstante, el papel de las Comisiones dentro de la Unión ha sido afianzado, y se está prestando una atención activa a las cuestiones de gestión del conocimiento identificadas en el Examen de 1999.

Como muchas organizaciones, la UICN no funciona exactamente de la manera que uno supondría al leer sus textos estatutarios. Los Miembros no desempeñan un papel tan activo en la ejecución del Programa como el Reglamento parece indicar que debería ser el caso. ¿Cabe preocuparse por ello? La UICN funciona bien con una participación directa limitada de los Miembros. No caben dudas acerca del compromiso más amplio de los Miembros para con la visión y misión de la Unión. La Secretaría hace esfuerzos mayores y fructíferos para involucrar más a los Miembros en la elaboración y ejecución del Programa. Pese a estas cualidades, la UICN tendrá un verdadero impacto a escala mundial en un planeta cada vez más “mundializado” sólo si aprovecha la enorme capacidad de sus Miembros de forma más explícita y eficaz en pro de la ejecución del Programa. En regiones donde los Miembros son fuertes y disponen de recursos, esta capacidad debería desplegarse para ampliar la cobertura e impacto del Programa. En los casos en que los Miembros son menos dotados y menos numerosos, y la Secretaría tiene una mayor presencia a

través de oficinas nacionales y regionales, la Unión debería adoptar una lógica a largo plazo que desarrolle la capacidad de los Miembros y reduzca paulatinamente el papel de la Secretaría a una función de apoyo en segundo plano. Estas estrategias son necesarias para que la UICN mantenga e incremente su credibilidad y su impacto, que sigue siendo limitado en algunas regiones del mundo.

La UICN ha avanzado mucho por lo que hace a una gestión de tipo fundamentalmente empresarial para su Secretaría. Se han aprovechado oportunidades y realizado una labor de calidad, pero el avance es fragmentado y desparejo. A medida que la Unión adquiere estructuras más complejas, requiere una gestión más sólida, coherente y estratégica. El Consejo debe reconstruirse para proporcionar las necesarias orientaciones estratégicas. El Director General, como jefe del ejecutivo, debería contemplar transformar el Comité Ejecutivo de Gestión, que es básicamente un organismo asesor de cuestiones operativas, en un equipo de gestión estratégica.

La regionalización y la descentralización han transformado a la Secretaría en los últimos 20 años, creando puntos fuertes y también retos para la Unión. Las evaluaciones de este proceso no han sido concluyentes hasta el presente. Cierta diversidad de estructuras y sistemas organizativos es necesaria y útil. No obstante, debe ser guiada por una coherencia estratégica actualmente ausente en la UICN. Esta estrategia debería afirmar más explícitamente cómo y por qué la Secretaría establece su presencia, opera, y reduce o retira su presencia de determinadas regiones o países. Debería racionalizar sus estructuras de gobierno y nexos a nivel regional y nacional. Debería establecer modelos financieros para financiar la acción nacional y regional en la preparación y ejecución del Programa. Debería explicar los motivos que hacen a la función, tamaño y localización de la función de Sede en la Secretaría.

Dicha estrategia debe estar vinculada con una estrategia de crecimiento de la Unión. En los últimos 20 años, dicho crecimiento ha sido particularmente marcado en la Secretaría. El crecimiento es una característica sumamente natural en una organización exitosa. La UICN es una organización exitosa. Enfrenta también importantes dificultades en el cumplimiento de su misión. La pregunta no es si debe crecer o no, sino cómo. Centrarse en una expansión rápida y continua de la Secretaría sería riesgoso desde el punto de vista financiero y resultaría cada vez más contradictorio con las características mismas de la Unión. Otras estrategias, que no son mutuamente excluyentes, podrían consistir en un crecimiento impulsado por los Miembros; un crecimiento impulsado por los proyectos en asociación; y un crecimiento multicéntrico. La Unión debería definir claramente cómo desea crecer.

Idear un sistema de gobierno para esta organización compleja y de características únicas, y hacerlo funcionar, no es tarea fácil. En el meollo de la dificultad está la naturaleza democrática de su gobierno, encomendado a instituciones que representan a sus Miembros, lo cual es al mismo tiempo una de las grandes fuerzas de la Unión. El Grupo de Trabajo sobre el Gobierno de la Unión creado en 2001 ha efectuado importantes avances. Este Examen Externo ha procurado no duplicar su labor, sino comentarla. Apoyamos totalmente el mensaje del Grupo de Trabajo al Consejo: se requiere actualmente una verdadera reforma, esencial para mantener la credibilidad y calidad de la actuación de la Unión. Respaldamos las recomendaciones del Grupo sobre el funcionamiento del Congreso y el sistema de gobierno de las Comisiones. También hacemos hincapié en sus recomendaciones acerca del establecimiento de una Mesa del Consejo con atribuciones más claras, para incrementar la eficacia y efectividad de la gobernanza. El Grupo de Trabajo está trabajando con cuidado para determinar la mejor manera de ajustar la definición de Regiones de la UICN y sistematizar los mecanismos de gobierno a nivel regional. Apoyamos esta labor. Consideramos que un sistema de gobierno regional más sólido y mejor formalizado (equilibrado también con el carácter mundial de la membresía y sus responsabilidades) sería beneficioso para la Unión, y debería ser objeto de pruebas a escala real en una Región

seleccionada. Ante todo, la UICN se aproxima a una solución a los problemas de gobernanza identificados por el Examen Externo en 1999. El Consejo y el Congreso deben ahora actuar para respaldar y ejecutar las recomendaciones del Grupo de Trabajo.

La gestión financiera de la UICN es adecuada y ha reforzado su estabilidad financiera, pero debe vivir en un marco de inestabilidad crónica de la financiación. Ello se debe, en parte, al fuerte porcentaje de financiación para proyectos a corto plazo dentro del presupuesto total. En distintos sectores de la Secretaría, lo que se planifica, presupuesta y hace, depende más de los imperativos internos y autojustificantes de la “máquina de proyectos”, que del Programa de la UICN. La UICN debe establecer un modelo estratégico claro. ¿Su razón de ser es llevar adelante su misión por medio de los fondos para proyectos que pueda recabar, sean cuales fueren, racionalizando estas actividades gracias al marco conceptualmente fuerte pero operativamente permisivo del Programa? ¿O bien debe utilizar el Programa para impulsar y orientar sus mecanismos de financiación? Creemos que la única estrategia viable a futuro es ésta última. Pero ello implica que la Unión y quienes le prestan apoyo deben ponerse de acuerdo sobre una gama más amplia de acuerdos marcos de financiación a nivel nacional, regional y mundial. Podemos asegurar a la UICN que muchos organismos de financiación están dispuestos a hacerlo, y que una financiación marco a nivel nacional y regional no pone forzosamente en entredicho una financiación a nivel mundial. Podemos asegurar a los organismos de financiación que la UICN es capaz de utilizar una financiación marco de forma responsable y eficaz. Por consiguiente, no sólo recomendamos que los donantes incrementen su financiación marco a nivel mundial, sino más bien que se recurra más a la financiación marco a todos los niveles de actividades de la UICN.

Durante muchos años, la UICN ha dependido en gran parte de organismos de financiación para el desarrollo. Sería conveniente diversificar la base de financiación. Numerosos Ministerios, como por ejemplo los de Hacienda, Medio Ambiente, Recursos Naturales, Agricultura e Infraestructuras, comparten preocupaciones de la UICN y estarían dispuestos a apoyar su labor. Es una importante tarea del Consejo y del Director General – como también de los actuales organismos donantes – el hacer de dichos Ministerios e instituciones socios en la labor de la Unión.

La UICN ha avanzado considerablemente desde el Examen Externo de 1999. Aporta una contribución mundialmente reconocida a la gobernanza ambiental internacional y a la promoción del desarrollo sostenible. El primero de los tres aspectos urgentes detectados en 1999, a saber el Programa, ha dejado de ser un punto débil, convirtiéndose en un punto fuerte. El segundo, la gestión del conocimiento, avanza, pero queda aún por hacer. En cuanto al tercero, la Unión ha tomado muy en serio las cuestiones vinculadas con su gobierno. Ha llegado la hora de abordar dos cuestiones estratégicas más, que son esenciales: su carácter de organización estructurada regionalmente y de membresía mundial; y las modalidades para impulsar y financiar su labor a través de su Programa.

La UICN no hubiese podido avanzar sin el apoyo continuo y clarividente de sus donantes. Esperamos que este Examen Externo 2003 refuerce las bases para una cooperación en un marco de estabilidad y confianza, entre la Unión y todos aquellos que apoyan su labor.