



**44ª Reunión del Comité Permanente de la CMS**  
*Bonn, Alemania, 14-15 de octubre de 2015*

UNEP/CMS/StC44/15.1

**ANÁLISIS INDEPENDIENTE SOBRE LOS SERVICIOS COMUNES  
Y LAS SINERGIAS EN LA FAMILIA DE LA CMS**

*(preparado por un consultor independiente)*

**Resumen**

De conformidad con la Resolución 11.3 de la CMS, en este documento se presentan el análisis y el informe independientes sobre las implicaciones jurídicas, financieras, operacionales y administrativas de las medidas adoptadas para mejorar las sinergias, tales como la prestación de servicios compartidos, en las áreas de servicios comunes, a los órganos encargados de adoptar decisiones de la familia más amplia de la CMS antes de la 44ª Reunión del Comité Permanente y de la COP12 con el fin de establecer sus ventajas e inconvenientes.



**CONVENTION ON  
MIGRATORY  
SPECIES**



Institute for  
European Studies  
*Vrije Universiteit Brussel*

# **Implicaciones de las medidas para mejorar las sinergias**

## **Análisis e informe independientes**

**Informe para la Secretaría de la Convención sobre la  
Conservación de las Especies Migratorias de Animales  
Silvestres**

Prof. Dr. Sebastian Oberthür, PhD  
Ernesto Roessing, Máster en Derecho

## Índice

Lista de abreviaturas .....	5
Lista de recuadros, cuadros y figuras .....	6
Resumen .....	7
1. Introducción.....	13
2. Resumen general de la CMS y su familia .....	16
2.1 La Convención sobre las Especies Migratorias (CMS).....	16
2.2 Otros tratados en el ámbito de la familia de la CMS.....	18
2.2.1 Acuerdo sobre la conservación de las focas del Mar de Wadden de 1990 .....	19
2.2.2 Acuerdo sobre la conservación de las poblaciones de murciélagos europeos (EUROBATS) de 1991 .....	20
2.2.3 Acuerdo sobre la conservación de los pequeños cetáceos del Mar Báltico, el Atlántico Nordoriental, el Mar de Irlanda y el Mar del Norte (ASCOBANS) de 1992.....	21
2.2.4 Acuerdo sobre la conservación de las aves acuáticas migratorias de África y Eurasia (AEWA) de 1995.....	23
2.2.5 Acuerdo sobre la conservación de los cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la zona atlántica contigua (ACCOBAMS) de 1996 .....	24
2.2.6 Acuerdo sobre la conservación de albatros y petreles (ACAP) de 2001 ....	25
2.2.7 Acuerdo sobre la conservación de los gorilas y sus hábitats (Acuerdo sobre los gorilas) de 2007 .....	26
2.3 Los Memorandos de Entendimiento (MdE) en el ámbito de la familia de la CMS 27	
2.4 Conclusión: la familia de la CMS - visión general.....	31
3. Posibles implicaciones de las medidas para mejorar las sinergias .....	37
3.1 Reseña de los esfuerzos sinérgicos pasados y actuales .....	37
3.2 Medidas de cooperación no institucionalizadas y la prestación de servicios compartidos .....	40
3.3 Implicaciones jurídicas .....	42
3.4 Implicaciones financieras .....	48
3.5 Implicaciones operacionales y administrativas .....	59

3.6 Implicaciones generales.....	65
4. Principales conclusiones y recomendaciones .....	70
5. Referencias .....	77
Tratados y otros tipos de acuerdos .....	77
Otros instrumentos y documentos jurídicos .....	79
Libros, informes y artículos de periódicos .....	82
Entrevistas .....	85
Anexo 1: Terms of Reference for the study (Mandato para el estudio) .....	87

## Lista de abreviaturas

CA	Comité Asesor
ACAP	Acuerdo sobre la conservación de albatros y petreles
ACCOBAMS	Acuerdo sobre la conservación de cetáceos en el Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la zona atlántica contigua
AEWA	Acuerdo sobre la conservación de las aves acuáticas migratorias de África y Eurasia
AFMU	Unidad de gestión administrativa y financiera
ASCOBANS	Acuerdo sobre la conservación de los pequeños cetáceos del Mar Báltico, el Atlántico Nordoriental, el Mar de Irlanda y el Mar del Norte
AUD	Dólar australiano
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMS	Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres
COP	Conferencia de las Partes
EUR	Euro
EUROBATS	Acuerdo sobre la conservación de poblaciones de murciélagos europeos
ETC	Equivalente de tiempo completo
GRASP	Asociación PNUMA-UNESCO para la supervivencia de los grandes simios
MdE IOSEA sobre las tortugas	Memorando de entendimiento sobre las tortugas marinas del Océano Índico y el Asia sudoriental
MOP	Reunión de las Partes
MOS	Reunión de los Signatarios
MdE	Memorando de Entendimiento
CP	Comité Permanente
CT	Comité Técnico
EAU	Emiratos Árabes Unidos
RU	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
USD	Dólar de los Estados Unidos

## Lista de recuadros, cuadros y figuras

Cuadro ES: Implicaciones de las opciones para seguir mejorando las sinergias en la familia de la CMS .....	11
Cuadro 1: Tratados en la familia de la CMS .....	18
Cuadro 2: MdE en la familia de la CMS .....	28
Cuadro 3: Información general sobre los Acuerdos de la familia de la CMS.....	33
Cuadro 4: Prestación de servicios por las Secretarías de los tratados de la familia de la CMS.....	42
Cuadro 5: Participación de las Partes como miembros de los tratados hijos de la CMS.....	44
Figura 1: Superposición de Partes entre la CMS y sus tratados hijos.....	45
Figura 2: Superposición de Partes en los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo .....	46
Cuadro 6 Normas de votación aplicables en los tratados de la familia de la CMS.....	47
Recuadro 1: Sinergias – el ejemplo de los "Convenios sobre productos químicos" .....	37
Figura 3: Presupuestos básicos anuales de los tratados de la familia de la CMS 2007-2015 .....	58
Cuadro 7: Implicaciones de las opciones para seguir mejorando las sinergias en la familia de la CMS .....	74

## Resumen

El presente estudio responde a la Resolución 11.3 de la Conferencia de las Partes (COP) en la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS), por la que se solicitó la elaboración de un análisis y un informe independientes sobre las implicaciones jurídicas, financieras, operacionales y administrativas de las medidas para mejorar las sinergias, tales como las de compartir servicios en las áreas de servicios comunes. Se centra la atención en los servicios de secretaría que se prestan en la familia de instrumentos de la CMS.

Desde 1979 la familia de la CMS ha crecido considerablemente, y en la actualidad comprende ocho tratados internacionales y 19 Memorandos de Entendimiento (MdE). Los servicios de secretaría para los tratados internacionales se prestan mediante siete Secretarías, de las cuales cuatro se encuentran en la misma sede en Bonn (CMS, AEW, ASCOBANS, EUROBATS) y tres ubicadas en otras partes (ACCOBAMS: Mónaco; ACAP: Hobart, Australia; Acuerdo sobre la Conservación de las Focas del Mar de Wadden: Wilhelmshaven, Alemania). Los servicios de secretaría para la mayoría de los MdE se proporcionan a través de la Secretaría de la CMS, con dos oficinas específicas ubicadas en Abu Dhabi y en Bangkok.

A los efectos de este estudio se ha creído conveniente distinguir entre las iniciativas no institucionalizadas de promoción de sinergias y la prestación de servicios compartidos más institucionalizada. Las Secretarías de la familia de la CMS han cooperado satisfactoriamente en forma no institucionalizada en varios proyectos específicos. Dicha cooperación no institucionalizada debe distinguirse de los servicios compartidos mediante la creación de dependencias comunes que se basan en un programa de trabajo conjunto y una planificación conjunta. En este sentido, la experiencia se limita a la unidad conjunta AEW/CMS de comunicaciones, gestión de la información y divulgación, puesta en marcha de forma experimental en 2014. La fusión de las funciones de la Secretaría del ASCOBANS en la Secretaría de la CMS a partir de 2006 puede considerarse que tiene un efecto similar, aunque tuvo un carácter distinto (en concreto fue una fusión real), que actualmente no se considera para otros casos. Los servicios administrativos de las Secretarías con sede en Bonn se comparten por conducto del PNUMA dentro de su ámbito. Entre otras áreas de servicios comunes en general que llevan a cabo cada una de las Secretarías (en mayor o menor medida) se encuentra la creación de capacidad, el apoyo a la implementación, la recaudación de fondos, la informática, la traducción de documentos y la organización de las reuniones. Las iniciativas no institucionalizadas y la prestación de servicios compartidos no son estrictamente alternativas, pero poseen un potencial complementario.

## Implicaciones

**Implicaciones jurídicas.** Mientras para las iniciativas no institucionalizadas continuas y posiblemente intensificadas para mejorar las sinergias no existen requisitos jurídicos importantes, para las actividades de mayor alcance destinadas a mejorar las sinergias,

tales como la prestación de servicios compartidos, se requieren la cooperación y la formulación de acuerdos por parte de los respectivos órganos rectores de los instrumentos de la familia de la CMS, así como acuerdos apropiados de distribución de gastos y tiempos. Aunque posiblemente sea oneroso desde el punto de vista político, no existen obstáculos jurídicos importantes para alcanzar dichos acuerdos y no será necesario modificar los tratados. Entre las Secretarías que siguen distintos marcos jurídicos y administrativos (reglamentos del personal, gestión de fondos) surgen determinados obstáculos para crear sinergias y compartir servicios. Dichas diferencias constituyen un obstáculo considerable para compartir los servicios con las Secretarías cuyas sedes no se encuentran en Bonn<sup>1</sup>, obstáculo que no existe en el caso de las Secretarías ubicadas en Bonn bajo los auspicios del PNUMA.

**Implicaciones financieras.** Los datos de que disponemos no nos permiten elaborar situaciones hipotéticas y cálculos sólidos y fiables del potencial para mejorar la eficacia en función de los costos con los servicios compartidos. No obstante, la experiencia adquirida, en particular en lo que respecta a los servicios que se comparten entre los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo, indica que existen posibilidades limitadas pero significativas de mejorar la eficacia en función de los costos. Por tanto, compartir todos los servicios pertinentes entre las Secretarías de la familia de la CMS con sede en Bonn permitiría reorientar los recursos, por ejemplo en el apoyo a la implementación y la creación de capacidad, posiblemente hasta un total de 125.000-165.000 EUR al año en caso de una utilización completa de los servicios. La realización de dicho potencial dependerá de la medida en que se comparten los servicios y es probable que se materialice plenamente solo a largo o mediano plazo, debido a los costos de adaptación derivados de la transición (capacitación, reestructuración, etc.) y el tiempo necesario para llevar a buen término las adaptaciones correspondientes. Los aumentos de eficiencia y rendimiento que sustentan el potencial para incrementar la eficacia en función de los costos conciernen especialmente, pero no exclusivamente, a los servicios compartidos (más que a las iniciativas de promoción de sinergias no institucionalizadas). En todo caso, una mayor eficacia en función de los costos como consecuencia de mejores sinergias no puede justificar la introducción de recortes presupuestarios absolutos, dada la sobrecarga de trabajo actual y las elevadas exigencias de las Partes, en particular por lo que respecta a la prestación de mayor apoyo a las actividades de implementación.

**Implicaciones operacionales y administrativas.** Las medidas para mejorar las sinergias encierran un potencial considerable para obtener aumentos de eficiencia y rendimiento, en particular al permitir la especialización y reducir la duplicación de trabajos (“economías de escala”), incrementando la capacidad de recuperación y facilitando la coordinación y una estrategia general. Las estructuras y los servicios mejorados que se obtengan tienen un valor añadido independiente, ajeno a los aumentos de eficacia en función de los costos. Este potencial debe considerarse junto con los riesgos y desafíos,

---

<sup>1</sup> Junto con un posible resultado financiero neto, dado que dichas Secretarías reciben beneficios específicos de sus países de acogida que pueden superar a las existentes en las Secretarías con sede en Bonn.

especialmente durante el período de transición, incluidas las cuestiones de carácter general (reajuste de los procedimientos, redes, puestos de trabajo, etc.), asegurando la motivación continua del personal, solicitando una gestión (conjunta) de los recursos humanos y efectos de distribución. Un requisito indispensable para prevenir el riesgo de que se produzcan distorsiones operacionales significativas, o incluso fallos durante el período de transición, es el de poder disponer de una orientación clara en materia normativa y una visión conjunta de los principales actores interesados, así como una “gestión del cambio” proactiva, cuidadosa y colaborativa. La investigación realizada para el presente estudio ha revelado que existen grandes desafíos en esta materia. La prestación de servicios requiere disponer de un importante potencial adicional tanto para los beneficios como para los riesgos o inconvenientes si se comparan con las iniciativas de promoción de sinergias no institucionalizadas.

**Implicaciones generales.** Las medidas para mejorar las sinergias pueden contribuir a acrecentar la visibilidad externa y la eficacia medioambiental de la familia de la CMS (en particular mediante la mejora de los servicios). Si bien ya se está trabajando en una parte considerable del potencial correspondiente de las iniciativas no institucionalizadas relacionadas con las sinergias, la prestación de servicios compartidos posee un potencial adicional. No debe buscarse una mayor visibilidad de la familia a expensas de los distintos acuerdos, dado que ambos elementos pueden mejorarse al mismo tiempo. Por último, las medidas para mejorar las sinergias, especialmente los servicios comunes, concuerdan fuertemente con la orientación general de las políticas proporcionada por otros foros medioambientales, como la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012.

### **Opciones y recomendaciones sobre políticas**

**Centrar la atención en las Secretarías establecidas en Bonn:** Sería conveniente que toda medida destinada a mejorar las sinergias y, en particular, para crear los servicios comunes esté centrada, al menos a mediano plazo, en las Secretarías con sede en Bonn que ya se encuentran bajo la égida del PNUMA, dado que para extender dichas medidas a las Secretarías ubicadas en otros lugares plantea considerables obstáculos administrativos y prácticos y, en el mejor de los casos, consecuencias financieras inciertas.

**Otorgamiento de un mandato político:** El otorgamiento de un mandato político claro por las Partes podría contribuir en gran medida a crear certidumbre entre los interesados, y a proporcionarles orientaciones (objetivos) claros. De este modo se mejorarían las condiciones para la aplicación satisfactoria de las medidas para mejorar las sinergias, independientemente de la forma que se adopte (es decir, institucionalizadas frente a no institucionalizadas).

Las Partes tal vez deseen examinar las siguientes **tres opciones de política general** para procurar nuevas sinergias y sus implicaciones (véase el cuadro ES).

**Opción 1: iniciativas no institucionalizadas de promoción de sinergias.** Esta opción comportaría la política de no compartir (o no seguir compartiendo) servicios en las Secretarías de la familia de la CMS, sino de emprender iniciativas no institucionalizadas continuas y posiblemente intensificadas de tal promoción. Al no introducir cambios sustanciales en las labores existentes de las Secretarías y al basar el desarrollo progresivo en las iniciativas ya existentes, esta opción no conllevaría riesgos ni originaría importantes inconvenientes. Al mismo tiempo, se prescindiría del potencial existente para conseguir beneficios adicionales.

**Opción 2: compartición gradual de servicios.** Esta opción implicaría la progresiva aplicación y expansión de los servicios comunes por fases sobre una base gradual. Además de la actual unidad conjunta AEWA/CMS de comunicaciones, gestión de la información y divulgación, se podrían crear nuevas unidades también por fases en ámbitos idóneos, tales como los servicios de conferencias, la creación de capacidad o el apoyo a la implementación. Dicho proceso podría estudiar también las posibilidades de lograr una mayor integración en un plano más sustantivo (p. ej., conocimientos científicos, ciertos grupos de especies o regiones). Mediante ese proceso, las Partes podrían conseguir beneficios cada vez mayores y, a la vez, controlar y gestionar los costos de adaptación.

Las Secretarías interesadas podrían elaborar en forma conjunta y adecuada, posiblemente con la participación del PNUMA, una propuesta que incluya un orden concreto de servicios adicionales que se puedan compartir. Ello contribuiría a asegurar la posibilidad de elaborar acuerdos de cooperación apropiados (recursos humanos, programa de trabajo, etc.) con la participación de todos los interesados. Sobre esa base se deberían recoger, elaborar y examinar conjuntamente datos concretos sobre la asignación de recursos básicos en las Secretarías participantes, así como posibles situaciones hipotéticas para la creación de dependencias comunes.

El proceso se podría establecer mediante decisiones de los órganos rectores de los acuerdos de participación. Se puede prever la necesidad de convencer a los principales interesados. El proceso en general puede extenderse hasta el final de la presente década.

**Opción 3: implementación inmediata de todos los servicios compartidos pertinentes en una sola fase.** Esta opción consistiría en compartir plenamente y de forma inmediata todos los servicios de secretaría (entre las Secretarías que tienen su sede en Bonn), mediante la creación simultánea de varias unidades conjuntas idóneas de prestación de servicios. La opción 3 podría ofrecer la posibilidad de explotar el potencial de obtener beneficios lo antes posible, aunque también conlleva el mayor riesgo de crear disfunciones o interrupciones operacionales para alcanzar dichos beneficios (p. ej., motivación y

reorientación del personal). Ello impondría grandes exigencias a una gestión del cambio proactiva y requeriría una visión y comprensión compartidas de los principales interesados; requisito que no puede cumplirse fácilmente. La mayoría de los elementos del proceso mencionados en la opción 2 indicada anteriormente también serían pertinentes para la opción 3, incluida la necesidad de convencer a los principales interesados.

Tanto la opción 2 como la opción 3 requerirían un **entendimiento común de las principales partes interesadas así como una gestión del cambio proactiva y participativa**. Sería conveniente que las Secretarías interesadas concertaran acuerdos claros (p. ej., por lo que respecta a compartir gastos, a los programas de trabajo y a la gestión/supervisión de las unidades conjuntas). Ambas opciones podrían complementar la opción 1 más que constituir una alternativa.

Además, las Partes podrían examinar la posibilidad de establecer un proceso de **seguimiento y presentación de informes** para ayudar a gestionar la transición en caso de que elijan la opción 2 o la opción 3. Se podría solicitar a los Secretarios Ejecutivos involucrados que presenten informes conjuntos a las Partes, sobre los progresos realizados y sobre cualquier problema que pudiera plantearse, p. ej. con una periodicidad anual. Entretanto, los Secretarios Ejecutivos podrían elaborar y examinar las disposiciones en estrecha consulta con los presidentes (y vicepresidentes) de los respectivos Comités Permanentes. El rendimiento y otros aspectos pertinentes podrían evaluarse periódicamente (p. ej., cada dos o tres años) mediante una encuesta entre las Partes y las Secretarías.

En definitiva, la opción 2 ofrece el mayor potencial adicional para mejorar las sinergias en la familia de la CMS, permitiendo al mismo tiempo a las Partes abordar las posibles desventajas y hacer frente a los riesgos concomitantes, siempre y cuando los principales interesados ofrezcan una orientación clara, así como una visión y un entendimiento común, y se garantice una gestión del cambio adecuada.

**Cuadro ES: Implicaciones de las opciones para seguir mejorando las sinergias en la familia de la CMS**

Implicaciones	Opción 1 (iniciativas no institucionalizadas)	Opción 2 (compartición gradual de los servicios)	Opción 3 (compartición inmediata de los servicios)
<b>Implicaciones jurídicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Requisitos jurídicos no importantes (ya están en marcha)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Requiere acuerdos entre Secretarías (costos compartidos, etc.)</li> <li>Requiere decisiones de los órganos rectores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Requiere acuerdos entre Secretarías (costos compartidos, etc.)</li> <li>Requiere decisiones de los órganos rectores</li> </ul>
<b>Implicaciones financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implicaciones financieras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial adicional de eficacia en función de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial adicional de eficacia en función de</li> </ul>

	moderadas/bajas (beneficios y costos)	los costos (realización gradual)	los costos (realización inmediata)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Los costos de reestructuración pueden reducir los beneficios de la eficacia en función de los costos (distribuidos durante la transición)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los costos de reestructuración pueden reducir los beneficios de eficacia en función de los costos (realización inmediata)</li> </ul>
<b>Implicaciones operacionales y administrativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial considerable para mejorar el rendimiento (se ha logrado en gran parte)</li> <li>Bajo nivel de riesgos o de mal funcionamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial adicional para mejorar el rendimiento o la eficiencia</li> <li>Nivel moderado de riesgos o mal funcionamiento</li> <li>Requiere actuar de manera concertada y con gestión cuidadosa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial adicional para mejorar el rendimiento o la eficiencia</li> <li>Nivel considerable o elevado de riesgos o mal funcionamiento</li> <li>Requiere actuar de manera concertada y con gestión cuidadosa</li> </ul>
<b>Implicaciones generales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial para aumentar la eficacia y la visibilidad exterior (se ha logrado en gran parte)</li> <li>En consonancia con la orientación general de las políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial adicional para aumentar la eficacia y la visibilidad exterior</li> <li>En fuerte consonancia con la orientación general de las políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial adicional para aumentar la eficacia y la visibilidad exterior</li> <li>En fuerte consonancia con la orientación general de las políticas</li> </ul>

Fuente: derivada de la sección 3.

## 1. Introducción

**Antecedentes y mandato.** La Conferencia de las Partes (COP) en la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS), en su 11<sup>a</sup> Reunión, celebrada en Quito (Ecuador), en noviembre de 2014, adoptó la Resolución 11.3, “Mejora de las sinergias y de los servicios comunes entre instrumentos de la familia de la CMS”. En la Resolución se solicita la elaboración de un análisis y un informe independientes sobre las implicaciones jurídicas, financieras, operacionales y administrativas de las medidas para mejorar las sinergias, tales como la prestación de servicios compartidos, en las áreas de servicios comunes, a los órganos encargados de adoptar decisiones de la familia más amplia de la CMS<sup>2</sup>. El presente estudio se preparó en respuesta a dicha solicitud. Si bien los primeros contactos y conversaciones comenzaron a fines de marzo de 2015, el estudio se realizó de hecho de junio a agosto del mismo año.

Por un lado, la Resolución 11.3 y el presente estudio se basan en iniciativas anteriores destinadas a mejorar las sinergias y mejorar el proceso de gobernanza de la familia de la CMS, tales como el “proceso entre periodos de sesiones relativo a la estructura futura de la CMS”, que se realizó de 2008 a 2012 para abordar dicha cuestión, y la fase piloto sobre servicios comunes de comunicación, información y divulgación entre las Secretarías de la CMS y la del Acuerdo sobre la conservación de las aves acuáticas migratorias de África y Eurasia (AEWA), iniciada en 2014 (véase también la sección 3.1)

Por otro lado, las iniciativas en curso para mejorar las sinergias en el ámbito de la familia de la CMS forman parte de una iniciativa más amplia de alcance mundial para mejorar la gobernanza internacional del medio ambiente. En consecuencia, el PNUMA, desde al menos 2001<sup>3</sup>, realiza actividades para agrupar acuerdos ambientales multilaterales a fin de promover la eficiencia y eficacia de dicha gobernanza. En tal sentido, en el 2010 el PNUMA estableció el Subprograma de Gobernanza Ambiental, destinado, entre otras cosas, a fortalecer las sinergias. Además, el principal documento sobre los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Rio de Janeiro (Brasil) en 2012, bajo el lema: “el futuro que queremos”, exhortó a lograr una mayor sinergia y cohesión para evitar duplicaciones y superposiciones innecesarias en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas, en tanto que reconoció los progresos realizados desde 2005<sup>4</sup>, en la promoción de las sinergias entre los convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam. Finalmente, la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en su primera reunión, celebrada en 2014, adoptó varias resoluciones que exhortan a promover las sinergias (véase también la sección 3.6 más adelante).

---

<sup>2</sup> En el presente estudio la expresión “familia de la CMS” se utiliza para describir el conjunto que comprende la propia CMS y los diversos Acuerdos y memorandos de entendimiento que derivan de la misma.

<sup>3</sup> Véase, p. ej., Oberthür, 2002, p. 318; Nanda, 2013, p. 550.

<sup>4</sup> Párrafos 79 y 89.

**Metodología y fuentes.** Teniendo en cuenta que la mejora de las sinergias entre los diferentes acuerdos ambientales multilaterales podría tener diversos significados, es importante establecer desde el comienzo el uso de este concepto para los fines del presente estudio. En primer lugar, el término “sinergia”, según el *Oxford Dictionary*, podría entenderse como “la interacción o cooperación de dos o más organizaciones, sustancias u otros agentes, para producir un efecto combinado mayor que la suma de sus efectos individuales”<sup>5</sup>. En tal sentido, las Partes en la CMS, por medio de la Resolución 11.3 de la COP y de su proceso complementario, han centrado la atención en las sinergias entre las Secretarías de la familia de la CMS y en los servicios que proporcionan, según se señala mediante la expresión “compartir servicios en áreas de servicios comunes”. Por tanto, el presente estudio se centra en los servicios de secretaría proporcionados en la familia de la CMS.

Las medidas para mejorar las sinergias, en lo que respecta a los servicios de secretaría de la familia de la CMS, podrían abarcar un amplio espectro, desde una mejor coordinación informal hasta la “fusión” plena de servicios y Secretarías. Conforme al mandato de la Resolución 11.3, el análisis del presente estudio se centra particularmente en la iniciativa de compartir los servicios (en vez de fusionar por completo las Secretarías), en tanto que se exploran medidas de colaboración no institucionalizadas, como se ha indicado.

En consecuencia, en el presente estudio se han utilizado varias fuentes para la evaluación cualitativa de las diversas implicaciones de las nuevas medidas para mejorar las sinergias, entre las cuales se incluyen en particular las siguientes:

- Análisis de la experiencia actual adquirida en el marco de la familia de la CMS, así como en el de los otros acuerdos ambientales multilaterales (en particular los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam);
- Publicaciones sobre la experiencia pertinente obtenida de los sectores privado y público nacional;
- Políticas establecidas en el marco de la familia de la CMS y, más ampliamente, de la gobernanza mundial del medio ambiente, conforme se refleja en los documentos pertinentes;
- Entrevistas a determinadas partes interesadas principales.

Las entrevistas a determinadas partes interesadas principales se efectuaron personalmente, por Skype o por teléfono, en junio, julio y agosto de 2015, en base a una lista proporcionada por la Secretaría de la CMS. Dicha lista y la de los entrevistadores figura en la sección 5. Las entrevistas fueron semiestructuradas, es decir, seguían una guía no estructurada de preguntas clave en el intento de recoger información sobre las implicaciones más importantes según eran percibidas por los entrevistados.

---

<sup>5</sup> Véase ‘Synergy, n’ (Oxford English Dictionary Online, Oxford University Press 2015) <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/synergy>> consultado el 27 julio de 2015.

En la sección 5 se proporciona más información pormenorizada de las fuentes utilizadas en el presente estudio.

Un proyecto del estudio se compartió con las partes interesadas pertinentes (entre ellas los miembros de los Comités Permanentes así como las Secretarías de la familia de la CMS) a fin de que aportaran sus observaciones en dos etapas. Tras la notificación anticipada a los destinatarios, los proyectos de las secciones 1 a 3 se enviaron el 19 de agosto y un proyecto de la sección 4 el 25 de agosto, con el plazo de una semana para presentar observaciones. Se recibieron diversas observaciones, según se indica en el Anexo 2. Esas observaciones (junto con la propia revisión interna) dieron como resultado varias correcciones y modificaciones menores, y a la vez se matizaron varios de los argumentos expuestos en toda la sección 3. Además, condujeron a revisiones más extensas e importantes, y se procedió también a insertar:

- más información sobre medidas de colaboración no institucionalizadas para promover las sinergias, así como algunas iniciativas existentes ya incluidas en la sección 3.1;
- una nueva sección 3.2 sobre el panorama general de las áreas de servicios comunes entre las Secretarías de la familia de la CMS, en particular las que tienen su sede en Bonn, así como la introducción de dos opciones o enfoques principales para mejorar las sinergias (coordinación y prestación de servicios comunes basadas en proyectos específicos);
- más información sobre 1) posibles beneficios financieros y 2) el ejemplo de los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo (y su comparabilidad) en la sección 3.4 (antigua sección 3.3); y
- adaptación y matización de las principales conclusiones examinadas en la sección 4, incluida la elaboración sustancial de las tres opciones presentadas.

El Resumen no se distribuyó para someterlo a observaciones, sino que ha sido preparado por los autores, bajo su propia responsabilidad, una vez ultimado el texto principal. Desearíamos agradecer sinceramente a todos aquellos que han aportado observaciones sobre el proyecto de informe y esperamos que las revisiones resultantes hayan contribuido a mejorar el producto final.

**Estructura del estudio.** El estudio se compone de tres partes principales. En la sección 2 se proporciona una visión general de la familia de la CMS, centrandose en el análisis de los acuerdos administrativos pertinentes relativos a los tratados y los memorandos de entendimiento. Sobre esta base, en la sección 3 se pasa al análisis de las implicaciones jurídicas, financieras, operacionales y administrativas de las medidas para mejorar las sinergias. Teniendo en cuenta la considerable superposición entre los aspectos operacionales y administrativos, el examen de los mismos se aborda en forma combinada. Además, se introduce una categoría de implicaciones generales para tener en cuenta las que afectan a más de una de las categorías mencionadas y no pueden adscribirse fácilmente a una de ellas. Por último, en la sección 4 del estudio se resumen las principales conclusiones y resultados y se elaboran tres opciones generales.

## 2. Resumen general de la CMS y su familia

En esta sección se presenta información básica sobre la CMS y la familia de la CMS, pertinente para el tema que nos ocupa, considerada a mediados de 2015. En la subsección siguiente se aborda la información relativa a la propia CMS. En la subsección 2.2 se presenta información sobre los siete tratados internacionales adoptados en el marco de la CMS hasta la fecha, seguida de la subsección 2.3 que se dedica a los 19 Memorandos de Entendimiento (MdE) vigentes.

### 2.1 *La Convención sobre las Especies Migratorias (CMS)*

La CMS se adoptó el 23 de junio de 1979 en Bonn (Alemania), conocida también como "Convención de Bonn", y entró en vigor el 1º de noviembre de 1983. A pesar de que al principio tuvo que hacer frente a retrasos en su implementación<sup>6</sup>, a lo largo de los años ha adquirido fuerza y ha dado lugar a una red de Acuerdos y MdE hijos independientes, pero estrechamente relacionados entre sí.

Esta 'red' es el resultado de la forma en que la CMS fue concebida. Se trata de un acuerdo marco que se basa en apéndices para ampliar o modificar sus compromisos a lo largo del tiempo. En el Apéndice I figuran las especies migratorias que están en peligro de extinción y por lo tanto sujetas a varias restricciones, en particular la prohibición de su captura. El Apéndice II contiene una lista de especies cuyo estado de conservación es desfavorable, por lo que requieren acuerdos internacionales para su conservación y gestión, así como otras especies cuyo estado de conservación es favorable pero que sin embargo podrían beneficiarse considerablemente de la cooperación internacional. Por consiguiente, se recomienda a las Partes que, conforme al Artículo IV de la CMS, concluyan acuerdos que beneficien a las especies incluidas en el Apéndice II, así como acuerdos para partes de poblaciones separadas geográficamente "de cualquier especie o grupo taxonómico inferior de animales silvestres". En consecuencia, la CMS está "deliberadamente diseñada para generar nuevos acuerdos"<sup>7</sup>.

Aunque la CMS se creó originalmente con el objetivo de concluir tratados internacionales<sup>8</sup>, las Partes posteriormente la interpretaron también como un marco para facilitar la conclusión de MdE no regulados por el derecho internacional<sup>9</sup>. La decisión sobre el tipo de acuerdo que ha de aplicarse es en gran parte una decisión práctica, basada entre otras cosas en la historia de cooperación entre las Partes involucradas<sup>10</sup>. Los tratados y MdE vigentes se describen con mayor detalle en las subsecciones 2.1 y 2.2.

---

<sup>6</sup> Sidhu, 2011, p. 224.

<sup>7</sup> Lanchbery, 2006, p. 166.

<sup>8</sup> Entendidos aquí conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 como un acuerdo internacional regulado por el derecho internacional y concluido por escrito entre Estados. Véase también Birnie, Boyle y Redgwell, 2009, p. 693.

<sup>9</sup> Resolución 2.6 de la COP de la CMS, 1988.

<sup>10</sup> Lanchbery, 2006, p. 167.

De acuerdo con el Artículo IX.2 de la CMS, la Secretaría de la CMS está administrada por el Director Ejecutivo del PNUMA. Por consiguiente en 1984 el Consejo de Administración del PNUMA, mediante la decisión 12/14 (Sección IV), acordó la creación de una Secretaría provisional en Bonn hasta que se adoptara una decisión final de la Conferencia de las Partes (COP) en la CMS. En la primera reunión de la COP en 1985, mediante la Resolución 1.3, las Partes acordaron mantener la Secretaría en Bonn y examinar este acuerdo en la siguiente COP. Finalmente la Secretaría permaneció en Bonn de manera definitiva. En 2002 se firmó un Acuerdo sobre la Sede entre la República Federal de Alemania, las Naciones Unidas y la Secretaría de la CMS<sup>11</sup>.

En la literatura consultada, la Secretaría de la CMS está considerada como una Convención pequeña y con financiación insuficiente<sup>12</sup>. Actualmente cuenta con una plantilla de 22,17 equivalentes de tiempo completo (ETC) en Bonn<sup>13</sup>. Cuenta también con cinco empleados a tiempo completo en una Oficina de Proyectos ubicada en Abu Dabi (Emiratos Árabes Unidos), encargada de dos MdE, así como un empleado a tiempo completo en su Oficina de Proyectos en Bangkok, encargada de otro MdE (empleado que desde octubre de 2014 está observando un año sabático) (véase la sección 2.3).

La Secretaría depende de las contribuciones de las Partes al presupuesto básico para su financiación, así como de las contribuciones voluntarias destinadas a proyectos específicos. Los presupuestos son para un trienio, el actual fue aprobado en la última COP de la CMS en 2014 y asciende a unos 7,44 millones de euros para el trienio 2015-2017<sup>14</sup>.

Los idiomas de trabajo de la Secretaría y de las reuniones de la COP son el inglés, el francés y el español.

Acogida por el PNUMA, la Secretaría aplica las normas presupuestarias y y el reglamento de personal de las Naciones Unidas y está sujeta a una contribución estándar del 13% de conformidad con la práctica habitual de la Secretaría de las Naciones Unidas en concepto de gastos de apoyo al Programas. Al encontrarse en el ámbito de la estructura del PNUMA, la Secretaría disfruta entre otras cosas del acceso a la infraestructura del PNUMA, así como a un apoyo operacional más amplio, como es el caso de las operaciones de pago y contratación, que se realizan a través de la Unidad de Gestión Administrativa y Financiera del PNUMA establecida en Bonn en julio del año 2000<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Mientras tanto Alemania aplicó los privilegios básicos de las Naciones Unidas a la Secretaría, y la Secretaría de la CMS gozó de personalidad jurídica de facto en Alemania, sobre la base de un intercambio de *notas verbales* entre la República Federal de Alemania y el PNUMA. Véase el informe de la 22ª reunión del Comité Permanente de la CMS, 2000, punto 5.2. Véase también el documento PNUMA/CMS/Conf.6.14.1, 1999.

<sup>12</sup> Birnie, Boyle y Redgewell, 2009, p. 681.

<sup>13</sup> En esta cifra se tiene en cuenta al Oficial de gestión administrativa y financiera que entró en servicio en agosto de 2015; no se tiene en cuenta al Oficial conjunto CITES/CMS financiado por Alemania, cuyo acuerdo relativo a la distribución de los tiempos se tiene previsto modificar en octubre de 2015.

<sup>14</sup> Véase la Resolución 11.1 de la COP de la CMS, 2014.

<sup>15</sup> La Unidad de Gestión Administrativa y Financiera se financia a través de los gastos de apoyo al Programas recaudados de los instrumentos de la familia de la CMS; véase también la sección 3.1.

En cuanto a los órganos rectores, la CMS posee, además de la COP, un Comité Permanente (StC) y un Consejo Científico. El StC lleva a cabo tareas tales como el seguimiento de la ejecución del presupuesto, la formulación de recomendaciones a la COP y proporciona también orientación a la Secretaría para la implementación de la Convención<sup>16</sup>. El Consejo Científico proporciona asesoramiento sobre cuestiones científicas a la COP y al StC<sup>17</sup>.

A octubre de 2015, la CMS comprende 122 Partes<sup>18</sup>. Aunque la Convención incluye a la mayor parte de los miembros de las Naciones Unidas, algunos países importantes desde el punto de vista de la conservación de especies migratorias no son Partes en la CMS, tales como la Federación de Rusia, China, Japón, Estados Unidos y Canadá<sup>19</sup>.

## 2.2 Otros tratados en el ámbito de la familia de la CMS

Además de la CMS, la familia de la CMS consta de siete tratados (véase el Cuadro 1). Cada uno de ellos está dotado de sus propias disposiciones institucionales y de secretaría específicas. A continuación se describen los aspectos relevantes de estos Acuerdos en orden cronológico según su fecha de creación.

**Cuadro 1: Tratados de la familia de la CMS**

<b>Siglas (año)</b>	<b>Nombre completo del tratado</b>
CMS (1979)	Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres
Focas del Mar de Wadden (1990)	Acuerdo sobre la conservación de las focas del Mar de Wadden
EUROBATS (1991)	Acuerdo sobre la conservación de las poblaciones de murciélagos europeos
ASCOBANS (1992)	Acuerdo sobre la conservación de los pequeños cetáceos del Báltico, el Atlántico Nordoriental, el Mar de Irlanda y el Mar del Norte
AEWA (1995)	Acuerdo sobre la conservación de las aves acuáticas migratorias de África y Eurasia
ACCOBAMS (1996)	Acuerdo sobre la conservación de los cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la zona atlántica contigua
ACAP (2001)	Acuerdo sobre la conservación de albatros y petreles
Acuerdo sobre Gorilas (2007)	Acuerdo sobre la conservación de los gorilas y sus hábitats

---

Trabajar con el PNUMA también conlleva beneficios adicionales para las Secretarías con sede en Bonn, como son el acceso a la experiencia administrativa, de procedimiento e institucional del PNUMA, así como apoyo programático y asistencia técnica.

<sup>16</sup> Véase la Resolución 2.5 de la COP de la CMS, 1988.

<sup>17</sup> Véase el texto de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, 1979, Artículo VIII.

<sup>18</sup> Brasil pasará a ser la 122ª Parte en la CMS el 1º de octubre de 2015.

<sup>19</sup> Canadá y Estados Unidos en concreto han argumentado que la Convención de Bonn no beneficia a sus propias medidas de conservación; véase Birnie, Boyle y Redgwell, 2009, p. 684.

### 2.2.1 Acuerdo sobre la conservación de las focas del Mar de Wadden de 1990

El Acuerdo sobre la conservación de las focas del Mar de Wadden es un acuerdo trilateral firmado entre Dinamarca, Alemania y los Países Bajos el 16 de octubre de 1990 en Bonn (Alemania). El Acuerdo entró en vigor un año después y se convirtió en el primer Acuerdo independiente en el ámbito de la familia de la CMS. Se centra en la protección de la especie *Phoca vitulina* que se encuentra en el Mar de Wadden<sup>20</sup>. Las tres Partes en el Acuerdo son también Partes en la CMS.

El Acuerdo se basa en el marco institucional previsto por la cooperación tripartita entre Dinamarca, Alemania y los Países Bajos, que funciona ya por lo menos desde 1978 y ha sido reafirmado por una serie de instrumentos como las Declaraciones Conjuntas sobre la protección del Mar de Wadden de 1982 y 2010<sup>21</sup>, y la "Declaración de Tønder" de 2014.

Los servicios de secretaría para el Acuerdo son proporcionados por la Secretaría Común del Mar de Wadden, que se estableció en 1987 antes de la conclusión del Acuerdo en el marco de cooperación trilateral existente a través de un Acuerdo Administrativo entre los ministerios de las tres Partes. En la actualidad se rige por un Acuerdo Administrativo revisado en 2010 entre el Ministerio de Medio Ambiente de Dinamarca; el (entonces) Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania; y el (entonces) Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Calidad Alimentaria de los Países Bajos<sup>22</sup>. La Secretaría tiene su sede en Wilhelmshaven (Alemania).

La Secretaría coordina una serie de actividades en el área del Mar de Wadden, siendo su principal objetivo la aplicación de la Declaración Conjunta sobre la Protección del Mar de Wadden, según el Artículo 2 del Acuerdo Administrativo de 2010. Las actividades previstas en el Acuerdo son por tanto solo una parte de sus actividades. La cooperación general se rige por el Consejo del Mar de Wadden, compuesto por representantes administrativos de alto rango de las tres Partes, que también designa al Secretario de la Secretaría Común del Mar de Wadden (en conformidad con el Artículo 3 del Acuerdo Administrativo de 2010).

La Secretaría está establecida conforme al derecho público alemán y el sueldo de su personal se corresponde con las normas aplicables a los funcionarios públicos

---

<sup>20</sup> Las poblaciones de esta especie en el Mar Báltico y el Mar de Wadden están incluidas en el Apéndice II de la CMS. Las zonas del Mar de Wadden pertenecientes a Alemania y a los Países Bajos también fueron inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial en 2009 y por la parte Danesa en 2014, por lo que el área también se beneficia de la conservación por parte de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972.

<sup>21</sup> Firmada inicialmente en 1982, la Declaración Conjunta fue actualizada en 2010.

<sup>22</sup> Tras una reorganización de la administración pública de los Países Bajos, este Ministerio fue reemplazado en cuanto a asuntos medioambientales por el Ministerio de Infraestructuras y Medio Ambiente.

alemanes<sup>23</sup>. Su idioma de trabajo es el inglés<sup>24</sup>, aunque el Acuerdo en sí tiene al danés, holandés, inglés y alemán como idiomas oficiales. En la actualidad cuenta con una plantilla de ocho ETC<sup>25</sup> integrados en el marco más amplio de la cooperación tripartita y la Secretaría Común del Mar de Wadden. El Acuerdo no tiene un presupuesto propio.

### 2.2.2 *Acuerdo sobre la conservación de las poblaciones de murciélagos europeos (EUROBATS) de 1991*

El Acuerdo sobre la conservación de las poblaciones de murciélagos europeos (EUROBATS) fue adoptado en Londres el 4 de diciembre de 1991 y entró en vigor el 16 de enero de 1994. Treinta y seis de los 63 Estados del área de distribución son Partes en el Acuerdo (a mediados de 2015). Una de las Partes en EUROBATS no es Parte en la CMS (San Marino).

El Acuerdo EUROBATS ha sido enmendado en dos ocasiones. La primera enmienda fue adoptada en julio de 1995 con el fin de incluir una familia adicional (Molossidae) en el ámbito del Acuerdo. La segunda enmienda tuvo lugar en julio de 2000 y estableció la inclusión de las especies en un anexo fácilmente modificable, en vez de incluir las especies en el texto del tratado, que es más rígido. Además la enmienda amplió el área del Acuerdo con el fin de incluir la región paleártica occidental que incluye, además de Europa, la mayor parte del Norte de África y una parte importante de Oriente Medio, correspondiéndose así con la delimitación biogeográfica.

Tras recibir apoyo inicial por parte del Reino Unido a través de una Secretaría provisional, las Partes decidieron en la primera Reunión de las Partes (MOP1) en 1995, mediante la Resolución 1.3, establecer una Secretaría permanente en Bonn a partir del 1º de enero de 1996, coubicada con la Secretaría de la CMS. La Resolución 1.3 de la MOP estableció explícitamente que el inglés sería el idioma de trabajo de la Secretaría, el inglés es también el idioma utilizado en las reuniones de la MOP.

Inicialmente la Secretaría de EUROBATS pagaba los sueldos de su personal a través del Gobierno Alemán. En la MOP3 celebrada en 2000 las Partes decidieron, mediante la Resolución 3.1 de la MOP, integrar la Secretaría en el ámbito del PNUMA tras una invitación de la COP de la CMS mediante las Resoluciones 4.4 y 5.5 con el fin de consolidar las funciones en el ámbito de la Unidad de Gestión Administrativa y Financiera que entró en funcionamiento en 2001, así como su propia decisión previa de aceptar la invitación de la CMS. En 2003 y mediante la Resolución 4.2, las Partes en EUROBATS se adhirieron formalmente al Acuerdo sobre la Sede de 2002 entre la CMS, las Naciones Unidas y Alemania.

---

<sup>23</sup> Artículo 7(2) y (3) del Acuerdo Administrativo de 2010.

<sup>24</sup> Artículo 6 del Acuerdo Administrativo de 2010.

<sup>25</sup> En el momento de redactar este informe (agosto de 2015) estaba en curso la contratación de dos oficiales adicionales (uno a tiempo completo y uno a tiempo parcial).

En la MOP1 las Partes decidieron, mediante la Resolución 1.4, establecer un Comité Asesor con el mandato de proporcionar asesoramiento de expertos e información a las Partes, así como de tratar asuntos relacionados con la organización de reuniones y la implementación del tratado. En 2006 las Partes establecieron, mediante la Resolución 5.8, un Comité Permanente que se centra en las cuestiones presupuestarias y administrativas relativas a la implementación del tratado, liberando así al Comité Asesor de esas tareas. Las funciones se ajustaron ligeramente en 2010 mediante la Resolución 6.17.

EUROBATS trabaja en base a presupuestos cuatrienales que las Partes determinan en cada MOP. Los presupuestos están basados en una combinación de contribuciones fijas y contribuciones voluntarias destinadas a proyectos. Para el período 2015-2018 las contribuciones fijas se han establecido en una cantidad anual de 363.232 euros, que asciende a 1.476.928 euros en total. El presupuesto total para el período asciende a 1.652.399 euros, incluyendo la retirada de 175.471 euros de la reserva de su Fondo Fiduciario<sup>26</sup>.

Actualmente EUROBATS cuenta con una plantilla equivalente a tres empleados a tiempo completo, con un P4 a tiempo completo (Secretario Ejecutivo), un P2 a tiempo parcial, dos G6 a tiempo parcial y un G4 a tiempo parcial.

### 2.2.3 *Acuerdo sobre la conservación de los pequeños cetáceos del Mar Báltico, el Atlántico Nordoriental, el Mar de Irlanda y el Mar del Norte (ASCOBANS) de 1992*

El ASCOBANS se concluyó en Nueva York el 17 de marzo de 1992 como el Acuerdo sobre la conservación de los pequeños cetáceos del Mar Báltico y el Mar del Norte. Entró en vigor el 29 de marzo de 1994 y fue modificado en 2003 con el fin de ampliar su área geográfica (como queda reflejado en su nombre actual)<sup>27</sup>. Se centra en la protección de "toda especie, subespecie o población de ballenas dentadas *Odontoceti*, excepto el cachalote *Physeter macrocephalus*"<sup>28</sup>. Cuenta con 10 Partes (de un total de 17 Estados del área de distribución) que son también Partes en la CMS.

El Acuerdo prevé explícitamente una Secretaría que deberá estar adscrita "a una institución pública de una de las Partes o a un organismo internacional, y esa institución u organismo deberá ser responsable de emplear a su personal"<sup>29</sup>. En consecuencia, las

---

<sup>26</sup> Véase la Resolución 7.1 de la MOP de EUROBATS, 2014.

<sup>27</sup> Definido en el tratado como "el medio marino del Mar Báltico y Mar del Norte y la zona contigua del Atlántico Nordoriental delimitado por las orillas del golfo de Bostnia y Finlandia; al sureste por la latitud 36°N, donde esta línea de latitud se encuentra con la línea que une los faros de Cabo San Vicente (Portugal) y Casablanca (Marruecos); al suroeste por la latitud 36°N y longitud 15°W; hacia el noroeste por la longitud 15°W y una línea que pasa por los siguientes puntos: latitud 59°N/longitud 15°W, latitud 60°N/longitud 05°W, latitud 61°N/longitud 4°W, latitud 62°N/longitud 3°W; al norte por el paralelo 62°N; e incluyendo los pasajes de Kattegat, Sound y Belt".

<sup>28</sup> Artículo 1.2 del texto del tratado.

<sup>29</sup> Artículo 4.4 del texto del tratado

Partes decidieron en la MOP1 de 1994, mediante la Resolución 1.4 de la MOP, establecer una Secretaría provisional por un período de tres años en la Unidad de Investigación de Mamíferos Marinos en Cambridge (Reino Unido). En 1997, mediante la Resolución 2.2 de la MOP, se estableció una Secretaría con carácter provisional a partir del 1º de enero de 1998 en Bonn en el ámbito de la Agencia Federal Alemana para la Conservación de la Naturaleza, a la espera de su plena integración en el PNUMA a partir del 1º de enero de 2001 y en adelante. En el año 2000, mediante la Resolución 3.1 de la MOP, las Partes decidieron coudicar la Secretaría con la Secretaría de la CMS en los locales del PNUMA en Bonn. En 2003, mediante la Resolución 3.1 de la MOP, las Partes en el ASCOBANS se adhrieron formalmente al Acuerdo sobre la Sede entre Alemania, las Naciones Unidas y la Secretaría de la CMS.

En 2006, mediante la Resolución 5.2d de la MOP, las Partes decidieron que la Secretaría de la CMS desempeñara las funciones de Secretaría del ASCOBANS, con el Secretario Ejecutivo de la CMS considerado como Secretario Ejecutivo en funciones del ASCOBANS. En 2009, mediante la Resolución 6.5 de la MOP, las Partes decidieron mantener este régimen hasta 2013. En 2012, mediante la Resolución 7.6 de la MOP, las Partes decidieron prorrogar el régimen actual hasta 2016.

La Secretaría del ASCOBANS no cuenta en la actualidad con personal propio a tiempo completo, sino que depende de una plantilla de 1,43 ETC proporcionada por la Secretaría de la CMS<sup>30</sup>. Su idioma de trabajo es el inglés, que también es el idioma utilizado en las reuniones de la MOP.

El tratado también estipula la creación de un Comité Asesor con el mandato de “proporcionar asesoramiento de expertos e información a la Secretaría y a las Partes sobre la conservación y la gestión de los pequeños cetáceos y sobre otras cuestiones relacionadas con el funcionamiento del Acuerdo”<sup>31</sup>. El Comité Asesor fue establecido mediante la Resolución 1.5 de la MOP.

Después de que el presupuesto para el ASCOBANS fuera definido sobre una base trienal hasta 2012, la MOP7 decidió introducir un ciclo presupuestario cuatrienal con el objetivo de celebrar las reuniones de la MOP cada cuatro años en vez de cada tres<sup>32</sup>. Para el período 2013-2016 el presupuesto total asciende a 778.709 euros<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Incluye el 3% del tiempo del Secretario Ejecutivo de la CMS.

<sup>31</sup> Artículo 5.1 del texto del tratado.

<sup>32</sup> Véase la Resolución 7.7 de la MOP del ASCOBANS, 2012.

<sup>33</sup> Véase la Resolución 7.6 de la MOP del ASCOBANS, 2012.

#### 2.2.4 *Acuerdo sobre la conservación de las aves acuáticas migratorias de África y Eurasia (AEWA) de 1995*

El Acuerdo sobre la conservación de las aves acuáticas migratorias de África y Eurasia (AEWA) fue adoptado en La Haya el 16 de junio de 1995<sup>34</sup> y entró en vigor el 1º de noviembre de 1999. Contiene tres Anexos que se han enmendado en varias ocasiones, la más reciente en la MOP5 en 2012<sup>35</sup>. El AEWA cuenta actualmente con 75 Partes de los 119 Estados del área de distribución. Es por tanto el segundo tratado con mayor número de Partes en el ámbito de la familia de la CMS, superado solo por la propia CMS. Tres de sus Partes no son Partes en la CMS (Islandia, Líbano y Sudán).

El Artículo VIII del Acuerdo prevé la creación de una Secretaría. Por consiguiente las Partes decidieron en la MOP1 de 1999, mediante la Resolución 1.1, establecer una Secretaría permanente coubicada con la Secretaría de la CMS en Bonn e integrada en el PNUMA. En 2002, mediante la Resolución 2.11 de la MOP, la Secretaría se adhirió formalmente al Acuerdo sobre la Sede entre la Secretaría de la CMS, las Naciones Unidas y Alemania. La Secretaría cuenta actualmente con una plantilla de 8,85 ETC (2015)<sup>36</sup>, con dos vacantes adicionales que se cubrirán en función de las contribuciones voluntarias que se reciban para proyectos específicos. Los idiomas de trabajo son el inglés y el francés, que también son los idiomas oficiales de las reuniones de la MOP del AEWA.

En 2012 las Partes decidieron que el Director Ejecutivo del PNUMA debía seleccionar a un nuevo Secretario Ejecutivo para el AEWA en consulta con el Comité Permanente<sup>37</sup>. En su 9ª reunión celebrada en 2013 y al encontrarse el puesto vacante, el Comité Permanente discutió si debería establecerse un único Secretario Ejecutivo conjunto para la CMS y el AEWA. Finalmente se decidió seleccionar a un "Oficial Ejecutivo" de forma provisional, y las Partes estudiarán si se debe o no establecer un

---

<sup>34</sup> Cabe señalar que en la Serie de Tratados de las Naciones Unidas (Tomo 2365, I-42632) figura el 15 de agosto de 1996 como la fecha de su conclusión. Esta misma fecha aparece en un sitio web de la familia de la CMS como la fecha en la que el tratado se abrió a la firma (<http://www.cms.int/en/legalinstrument/aewa>).

<sup>35</sup> Los Anexos 1-3 contienen respectivamente la definición del área del Tratado, una lista de las especies a las que se aplica el tratado y un Plan de Acción que especifica las acciones prioritarias que deben llevarse a cabo por las Partes.

<sup>36</sup> Esta plantilla se compone de: el Secretario Ejecutivo (P4 a tiempo completo), 1 Oficial técnico a tiempo completo (P3); 1 Oficial de programa asociado a tiempo completo (P2) financiado por Noruega; 1 Oficial de programa asociado a tiempo completo (P2) responsable de la aplicación de la Iniciativa Africana, 50% financiado por el presupuesto del AEWA y 50% financiado por Suiza hasta el final de 2015; 1 Oficial de programa asociado a tiempo completo (P2); 1 Auxiliar de equipo (G4) a tiempo parcial (75%); 1 Auxiliar de equipo (Consultor) a tiempo parcial (80%) financiado por Alemania hasta el final de 2015; 1 Auxiliar de equipo (G4) a tiempo parcial, 20% financiado por Alemania y 30% por el AEWA, hasta finales de 2015; 1 Coordinador de comunicación, gestión de la información y divulgación (P2) del Equipo conjunto CMS/AEWA; y 1 Auxiliar de información (G4) a tiempo parcial (80%). Cabe señalar sin embargo que el presupuesto básico del AEWA cubre solo 6,75 ETC.

<sup>37</sup> Véase la Resolución 5.21 de la MOP del AEWA, 2012, párrafo 23 y Apéndice V.

Secretario Ejecutivo conjunto para el AEWA y la CMS en la MOP6 que se celebrará en noviembre 2015<sup>38</sup>.

Además de las MOP trienales, el tratado también cuenta con el servicio de un Comité Técnico establecido conforme al Artículo VII, y un Comité Permanente establecido mediante la Resolución 2.6 en 2002. El Comité Técnico, entre otras cosas, proporciona asesoramiento científico y técnico a la MOP y hace recomendaciones sobre la implementación del Acuerdo. El Comité Permanente proporciona orientación y asesoramiento sobre cuestiones políticas, financieras y administrativas.

El presupuesto para el AEWA se acuerda cada tres años. El presupuesto para el período 2013-2015 ascendió a un total de 3.078.778 euros. De este total, 2.708.778 euros provienen de las Partes a través de contribuciones fijas y 370.000 son retirados del Fondo Fiduciario<sup>39</sup>.

#### 2.2.5 *Acuerdo sobre la conservación de los cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la zona atlántica contigua (ACCOBAMS) de 1996*

El Acuerdo sobre la conservación de los cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la zona atlántica contigua (ACCOBAMS) se concluyó en Mónaco el 11 de noviembre de 1996 y entró en vigor el 1º de junio de 2001. Una de sus 23 Partes actuales (de los 27 Estados del área de distribución) no es Parte en la CMS (Líbano). El ACCOBAMS se centra en la protección de las especies, subespecies y poblaciones de odontocetos y misticetos, de los cuales se incluye una lista indicativa en el Anexo 1 del tratado. El Acuerdo también contiene un plan de conservación (Anexo 2) que fue objeto de una enmienda en 2007 (mediante la Resolución A/3.1 de la MOP).

El texto del Acuerdo fue modificado en 2010 mediante la Resolución A/4.1 de la MOP con el fin de ampliar su alcance geográfico. No obstante, la enmienda no ha entrado todavía en vigor. En virtud de la enmienda, el Acuerdo cambiará su nombre por el de "Acuerdo sobre la conservación de los cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la zona atlántica **vecina**" (resalto añadido).

El Artículo IV del Acuerdo prevé el establecimiento de la Secretaría "en el ámbito de la Secretaría de la CMS". Con este fin, la Conferencia de las Partes en la CMS invitó al ACCOBAMS en 1997, mediante la Resolución 5.5, a considerar la oferta para consolidar sus funciones de secretaría en el ámbito del PNUMA a sus expensas. La MOP1 del ACCOBAMS decidió a su vez, mediante la Resolución 1.2, establecer la Secretaría en el Principado de Mónaco, ya que es un Estado del área de distribución del ACCOBAMS (Alemania no lo es) y su Gobierno ofreció actuar como anfitrión y proporcionar tanto el personal como los locales y el equipamiento de oficinas, todo a cuenta del Principado. En 2010 se concluyó un Acuerdo sobre la Sede entre el Principado

<sup>38</sup> Véase Comité Permanente del AEWA, 2013, párr. 166-169.

<sup>39</sup> Esto fue establecido de manera explícita por las Partes como mecanismo para reducir las contribuciones requeridas por su parte; véase la Resolución 5.21 de la MOP, párrafo 4.

de Mónaco y la Secretaría del ACCOBAMS. Además se concluyó un acuerdo que regula las disposiciones financieras, estableciendo, entre otras cosas, el compromiso de Mónaco de proporcionar un Secretario Ejecutivo y un Secretario a tiempo completo para la Secretaría del ACCOBAMS cuyos sueldos se corresponderían con la escala salarial del funcionariado público de Mónaco. Añadiendo además 2,5 ETC, financiados por las Partes, la Secretaría cuenta con una plantilla de 4,5 ETC en total. Al estar ubicada en Mónaco la Secretaría tiene el inglés y el francés como idiomas de trabajo, que también son los idiomas utilizados en las reuniones de la MOP del Acuerdo.

El Artículo VII del tratado también estipula la creación de un Comité Científico compuesto por expertos en la conservación de cetáceos con el objetivo de asesorar a la MOP trienal. En 2002 la MOP estableció el Comité mediante la Resolución 1.3.

El presupuesto de la Secretaría del ACCOBAMS se define cada tres años. El más reciente, definido por la MOP5 en 2013 mediante la Resolución 5.16, asciende a 747.800 euros para el período 2014-2016.

#### *2.2.6 Acuerdo sobre la conservación de albatros y petreles (ACAP) de 2001*

El Acuerdo sobre la conservación de albatros y petreles (ACAP) se firmó en Canberra el 19 de junio de 2001 y entró en vigor el 1º de febrero de 2004. A partir de octubre de 2015 (cuando Brasil se convertirá en Parte en la CMS) todas sus 13 Partes actuales (de un total de 25 Estados del área de distribución) serán Partes en la CMS. El ACAP se centra en la protección de varias especies, subespecies y poblaciones de albatros y petreles que figuran en su Anexo 1.

El Acuerdo prevé el establecimiento de una Secretaría por las Partes en su MOP<sup>40</sup>. Por consiguiente las Partes decidieron en 2004, mediante la Resolución 1.1, aceptar una oferta de Australia para establecer la Secretaría en Hobart (Australia). La Secretaría cuenta con dos empleados a tiempo completo (incluido el Secretario Ejecutivo) cuyos sueldos son cubiertos por el Gobierno del Estado de Tasmania de acuerdo con la escala salarial del funcionariado público de Tasmania. El sueldo del Secretario Ejecutivo es determinado por las Partes cada tres años como parte de las discusiones del ACAP sobre el presupuesto<sup>41</sup>. Desde 2006 la Secretaría se ha beneficiado de un Acuerdo sobre la Sede con Australia.

Además de las MOP trienales, el Artículo VIII (11) de ACAP también estipula la creación de un Comité Asesor (puesto en vigencia de manera formal mediante la Resolución 1.5 de la MOP) con el objetivo de proporcionar información y asesoramiento de expertos a las Partes y a la Secretaría.

El idioma principal de trabajo de la Secretaría es el inglés, aunque los idiomas oficiales de las reuniones de la MOP son el inglés, el español y el francés.

---

<sup>40</sup> Véase el Artículo VIII (11) y X de ACAP.

<sup>41</sup> Véase la Resolución 5.6 de la MOP de ACAP, 2015.

El presupuesto es trienal y está definido en dólares australianos (AUD). El presupuesto más reciente, aprobado por las Partes en la MOP5 en mayo de 2015, asciende a un total de 2.355.878 dólares australianos para el período 2016-2018. El total de las contribuciones de las Partes para el período asciende a 2.216.060 dólares australianos. El resto queda cubierto con los intereses generados por los fondos, las devoluciones de impuestos y una contribución del Gobierno del Estado de Tasmania<sup>42</sup>.

#### 2.2.7 *Acuerdo sobre la conservación de los gorilas y sus hábitats (Acuerdo sobre los gorilas) de 2007*

El Acuerdo sobre la conservación de los gorilas y sus hábitats (Acuerdo sobre los gorilas) se firmó en París el 26 de octubre de 2007 y entró en vigor el 1º de junio de 2008. Una de sus siete Partes (de los 10 Estados del área de distribución) no es Parte en la CMS (la República Centroafricana). El tratado se centra en la protección de todas las especies y subespecies del género *Gorilla* y cubre el siguiente ámbito geográfico: Angola, Camerún, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Nigeria, Ruanda y Uganda.

Si bien el Artículo VII del Acuerdo prevé el establecimiento de una Secretaría, las limitaciones financieras<sup>43</sup> han hecho imposible hasta el momento establecer dicha Secretaría, cuyos servicios son prestados en la actualidad por una Secretaría provisional proporcionada por la Secretaría de la CMS. Las Partes, mediante la Resolución 2.3 de la MOP en 2011, han pedido por lo tanto a la Secretaría de la CMS estudiar una serie de opciones, entre ellas:

- que una de las Partes sea la anfitriona de la Secretaría permanente;
- que otra institución u organización, tales como el PNUMA o la Asociación para la supervivencia de los grandes simios (GRASP) asuma la función de Secretaría permanente;
- que la Secretaría de la CMS permanezca como Secretaría provisional mientras se buscan acuerdos formales o informales con otras instituciones para proporcionar apoyo y servicios de secretaría al Acuerdo;
- que la Secretaría de la CMS actúe como Secretaría permanente, mientras se buscan sinergias con otras instituciones en la implementación de las actividades del Acuerdo, por ejemplo la celebración de reuniones conjuntas o la realización de actividades conjuntas.

Estaba previsto presentar estas opciones a la MOP3 programada inicialmente para 2014, pero la reunión tuvo que ser aplazada por falta de financiación. En la actualidad el

---

<sup>42</sup> Véase la Resolución 5.6 de la MOP de ACAP, 2015. Desde el 1º de enero de 2015 hasta el 18 de agosto de 2015, el tipo medio de cambio indicado por el Banco Central Europeo fue de 1 euro = 1,4399 dólares australianos.

<sup>43</sup> Véase Comité Permanente, 2010, párrs. 73; 94-98.

Acuerdo es un "tratado latente", es decir, un tratado que técnicamente está en vigor pero que carece de un mecanismo administrativo para facilitar su seguimiento, implementación y adaptación a las circunstancias cambiantes<sup>44</sup>.

### **2.3 *Los Memorandos de Entendimiento (MdE) en el ámbito de la familia de la CMS***

Además de los siete Acuerdos hijos, la CMS también cuenta con 19 MdE, los cuales se presentan a continuación en orden cronológico (véase el Cuadro 2 para conocer los nombres completos). Los MdE no se consideran tratados jurídicos, sino que son acuerdos no vinculantes. Con frecuencia se prefiere utilizar MdE porque pueden acordarse con mayor rapidez y se evita la necesidad de obtener una ratificación formal.<sup>45</sup> Además, como se mencionó en las entrevistas, los MdE suelen ofrecer a las no Partes en la CMS la oportunidad de cooperar con las Partes en la CMS con el fin de conservar ciertas especies.

La mayoría de los MdE, aparte de establecer una reunión de signatarios (MOS), depende de los servicios que les proporciona la Secretaría de la CMS. La información de si los servicios son proporcionados por los propios países signatarios o si se han establecido acuerdos institucionales específicos, se indica en la siguiente descripción breve.

El primer MdE que había de concluirse en el ámbito de la familia de la CMS fue el MdE sobre la grulla siberiana, que se aprobó el 1º de julio de 1993 y entró en vigor el 1º de enero de 1999. Sus 11 Estados del área de distribución son signatarios. Cuatro de ellos no son Partes en la CMS (Azerbaiyán, China, la Federación de Rusia y Turkmenistán).

El MdE sobre el Zarapito de Pico Fino se firmó, y entró en vigor, el 10 de septiembre de 1994. Cuenta con 18 signatarios de 28 Estados del área de distribución (además de la UE como "Estado de distribución").<sup>46</sup> Uno de sus signatarios no es Parte en la CMS (Omán).

El MdE sobre las Tortugas del Atlántico se firmó, y entró en vigor, el 1º de julio de 1999. También cuenta con un Comité Asesor como órgano de aprobación. Dos de sus 23 signatarios (de 25 Estados del área de distribución) no son Partes en la CMS (Namibia y Sierra Leona).<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Bowman, 1999, p. 93.

<sup>45</sup> Lanchbery (n 4) 167.

<sup>46</sup> El MdE invita a otros Estados a adherirse si queda demostrado científicamente que comparten el ciclo de vida de las especies protegidas: Arabia Saudita, Armenia, ERY de Macedonia, Azerbaiyán, Eslovenia, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Moldavia y Siria.

<sup>47</sup> Al haberse modificado en 2008, el MdE ha sido abierto también a la firma de "todo Estado cuyos buques de pabellón y otras actividades afecten directamente a las tortugas marinas y sus hábitats de la región o de cualquier lugar de su ámbito geográfico durante su historia de vida, además de a todo otro Estado que también esté interesado en colaborar con el objetivo de este MdE".

El MdE sobre la avutarda de Europa central se firmó el 1° de junio de 2001 y entró en vigor el mismo día. Cuenta con 13 signatarios (de 20 Estados del área de distribución), de los cuales todos son Partes en la CMS.

### **Cuadro 2: MdE en la familia de la CMS**

<b>Abreviatura (año)</b>	<b>Nombre completo del MdE</b>
Grulla siberiana (1993)	Memorando de Entendimiento sobre medidas de conservación para la grulla siberiana
Zarapito de pico fino (1994)	Memorando de Entendimiento sobre medidas de conservación para el zarapito de pico fino
Tortugas marinas del Atlántico (1999)	Memorando de Entendimiento sobre medidas de conservación de las tortugas marinas de la costa atlántica de África
Avutarda de Europa central (2001)	Memorando de Entendimiento sobre la conservación y gestión de la población centroeuropea de la avutarda
Tortugas del IOSEA (2001)	Memorando de Entendimiento sobre la conservación y gestión de las tortugas marinas y sus hábitats del Océano Índico y el Asia sudoriental
Ciervo de Bujara (2002)	Memorando de Entendimiento sobre la conservación y el restablecimiento del ciervo de Bujara
Carricerín cejudo (2003)	Memorando de Entendimiento sobre medidas de conservación para el carricerín cejudo
Elefantes del África occidental(2005)	Memorando de Entendimiento sobre medidas de conservación de las poblaciones de elefante africano del África occidental
Antílope saiga (2006)	Memorando de Entendimiento sobre la conservación, el restablecimiento y la utilización sostenible del antílope saiga
Cetáceos de la Región del Pacífico insular (2006)	Memorando de Entendimiento sobre la conservación de los cetáceos y sus hábitats en la región del Pacífico insular
Cauquén Colorado (2006)	Memorando de Entendimiento entre la República Argentina y la República de Chile sobre la conservación del cauquén colorado
Aves de los pastizales del sur de Sudamérica (2007)	Memorando de Entendimiento sobre la conservación de especies de aves migratorias de pastizales del cono sur de América del Sur y de sus hábitats
Foca monje del Atlántico (2007)	Memorando de Entendimiento sobre medidas de conservación de las poblaciones de la foca monje del Mediterráneo en el Atlántico oriental
Dugongos (2007)	Memorando de Entendimiento sobre la conservación y gestión de los dugongos y sus hábitats en toda su área de distribución
Mamíferos acuáticos de África occidental (2008)	Memorando de Entendimiento sobre la conservación de manatíes y pequeños cetáceos del África occidental y la Macaronesia
Rapaces (2008)	Memorando de Entendimiento sobre la conservación de las aves migratorias de presa de África y Eurasia
Flamencos altoandinos (2008)	Memorando de Entendimiento sobre la conservación de flamencos altoandinos y sus hábitats
Tiburones (2010)	Memorando de Entendimiento sobre la conservación de los tiburones migratorios
Huemul del sur andino (2010)	Memorando de Entendimiento entre la República Argentina y la República de Chile para la conservación del huemul del sur

El MdE sobre las tortugas del Océano Índico y el Asia sudoriental se firmó el 23 de junio de 2001 y entró en vigor el 1° de septiembre de 2001. Catorce de sus 35

signatarios (de 46 Estados del área de distribución<sup>48</sup> no son Partes en la CMS (Bahréin, Camboya, Comoras, EAU, EEUU, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Malasia, Maldivas, Myanmar, Omán, Papúa Nueva Guinea, Sudán, Tailandia, Vietnam). El MdE sobre las tortugas del Océano Índico y el Asia sudoriental está coordinado por personal a tiempo completo en la Oficina de Proyectos de la CMS en Bangkok; durante el año completo sabático del coordinador a tiempo completo, que comenzó en octubre de 2014, un coordinador provisional ha coordinado el MdE desde Bonn. El MdE sobre las tortugas del Océano Índico y el Asia sudoriental también cuenta con un Comité Asesor. De conformidad con el carácter jurídico del MdE, los signatarios han acordado ejecutar un presupuesto basado en las contribuciones voluntarias sugeridas. En la última reunión de signatarios, en el 2014, los signatarios acordaron un presupuesto de la cuantía total de 945.000 USD para el período 2015 – 2017.

El MdE sobre el ciervo de Bujara se firmó el 16 de mayo de 2002 y entró en vigor de inmediato. Uno de sus cuatro signatarios (de cinco Estados del área de distribución) no es Parte en la CMS (Turkmenistán).

El MdE sobre el carricerín se firmó, y entró en vigor, el 30 de abril de 2003. La totalidad de sus 16 signatarios (de 22 Estados del área de distribución) son Partes en la CMS.

El MdE sobre el elefante africano del África occidental se firmó el 22 de noviembre de 2005 (entró en vigor de inmediato). Sus 13 Estados del área de distribución son signatarios. Uno de ellos no es Parte en la CMS (Sierra Leona).

El MdE sobre el antílope saiga se firmó el 23 de noviembre de 2005 y entró en vigor el 25 de septiembre de 2006. Sus cinco Estados del área de distribución son signatarios. Dos de ellos no son Partes en la CMS (la Federación de Rusia y Turkmenistán).

El MdE sobre los cetáceos de la región del Pacífico insular se firmó, y entró en vigor, el 15 de septiembre de 2006. Ocho de los 15 signatarios (de 22 Estados del área de distribución<sup>49</sup>) no son Partes en la CMS (EEUU, Islas Salomón, Micronesia, Niue, Papúa Nueva Guinea, Tonga, Tuvalu, Vanuatu).

El MdE sobre el cauquén colorado es un MdE bilateral entre Argentina y Chile, gestionado por los mismos signatarios, ambos Partes en la CMS. Entró en vigor el día de su firma, el 21 de noviembre de 2006.

El MdE sobre las aves de los pastizales del sur de Sudamérica se firmó el 26 de agosto de 2007, y entró en vigor de inmediato. Sus cinco Estados del área de distribución

---

<sup>48</sup> A Hong Kong se le cuenta como un Estado por derecho propio, aunque forme parte de la República Popular China.

<sup>49</sup> En este caso, Wallis y Futuna, y Nueva Caledonia (ambos territorios gobernados por Francia), además de Tokelau (un territorio gobernado por Nueva Zelanda) son considerados Estados del área de distribución por derecho propio.

son signatarios y gestionan el MdE ellos mismos. Con la adhesión de Brasil a la CMS, todos los signatarios serán Partes en la CMS a partir de octubre de 2015.

El MdE sobre la foca monje del Atlántico se firmó y entró en vigor el 18 de octubre de 2007. Sus cuatro Estados del área de distribución son signatarios y Partes en la CMS.

El MdE sobre el dugongo se firmó, y entró en vigor, el 31 de octubre de 2007. Nueve de sus 26 signatarios (de los 46 Estados del área de distribución) no son Partes en la CMS (Bahrein, Comoras, EAU, Islas Salomón, Myanmar, Papua Nueva Guinea, Sudán, Vanuatu). El MdE sobre el dugongo se beneficia desde el punto de vista financiero y en especie de la Agencia de Medioambiente de Abu Dhabi, en nombre del Gobierno de los EAU, que acoge, a su propia costa, una Oficina de Proyectos de la CMS. Con una plantilla de 5 ETC y sobre la base de una contribución trienal al presupuesto de unos 4 millones de dólares, esta oficina coordina el MdE sobre el dugongo y el MdE sobre las aves rapaces (véase más adelante).<sup>50</sup>

El MdE sobre los mamíferos acuáticos del África Occidental se firmó el 3 de octubre de 2008 y entró en vigor de inmediato. Sus 17 signatarios (de 25 Estados del área de distribución) son Partes en la CMS.

El MdE sobre las aves rapaces se firmó el 22 de octubre de 2008 y entró en vigor el 1º de noviembre de 2008. Cuatro de sus 52 signatarios (de 132 Estados del área de distribución) no son Partes en la CMS (EAU, Líbano, Nepal, Sudán). El MdE sobre las aves rapaces se beneficia desde el punto de vista financiero y en especie de la Agencia de Medioambiente de Abu Dhabi, en nombre del Gobierno de los EAU, que acoge, junto con el MdE sobre el dugong (véase *supra*). El MdE de las aves rapaces también cuenta con un Grupo de asesoramiento técnico.

El MdE sobre los flamencos altoandinos se firmó, y entró en vigor, el 4 de diciembre de 2008. Está gestionado directamente por los signatarios. Sus tres signatarios (de cuatro Estados del área de distribución) son Partes en la CMS.

El MdE sobre los tiburones se firmó el 12 de febrero de 2010 y entró en vigor el 1º de marzo de 2010. A su vez, el MdE cuenta con un Comité Asesor propio. Ocho de sus 39 signatarios (de 151 Estados del área de distribución) no son Partes en la CMS (Colombia, Comoras, EAU, EEUU, Sudán, Tuvalu, Vanuatu). Los signatarios del MdE acordaron en 2012, mediante el Resultado 1.3 de su primera MOS, un presupuesto para el período 2013-2015 de la cuantía total de 1.145.866 euros. De conformidad con el carácter jurídico del MdE, los signatarios han acordado ejecutar este presupuesto basado en contribuciones voluntarias sugeridas.

El MdE sobre el huemul del sur andino es otro MdE bilateral gestionado por los dos signatarios Argentina y Chile. Se firmó el 4 de diciembre de 2010 y entró en vigor de inmediato.

---

<sup>50</sup> La oficina de Abu Dhabi emplea en total 5 personas a tiempo completo, de las cuales una como punto focal para los dugongos, otra para las aves rapaces y las otras personas dividen su tiempo entre estos dos MdE. Actualmente está vacante un sexto puesto.

## **2.4 Conclusión: la familia de la CMS - visión general**

La familia de la CMS ha crecido considerablemente desde 1979 y hoy consta de ocho Acuerdos internacionales y 19 Memorandos de Entendimiento (MdE). Dado que los Acuerdos concertados en el marco de la CMS se concluyen para especies y/o regiones específicas, la CMS, en cuanto Acuerdo madre, permanece como el único Acuerdo del ámbito de la familia de la CMS que es verdaderamente mundial y cuenta con el mayor número de Partes.<sup>51</sup>

Los servicios de secretaría para los Acuerdos internacionales se ofrecen por medio de siete Secretarías, de las cuales cuatro están ubicadas en Bonn (CMS, AEWA, ASCOBANS, EUROBATS) y tres en otros lugares (ACCOBAMS: Mónaco; ACAP: Hobart, Australia; el Acuerdo sobre las focas del Mar de Wadden: Wilhelmshaven, (Alemania). Los servicios de secretaría para la mayoría de los MdE se ofrecen por medio de la Secretaría de la CMS en dos oficinas específicas, ubicadas en Abu Dhabi y en Bangkok. La Secretaría de la CMS funciona también como Secretaría provisional para el Acuerdo sobre los gorilas.

Los Acuerdos internacionales de la familia de la CMS suelen funcionar sobre la base de presupuestos trienales o cuatrienales, que son acordados por el CP o la RP, según corresponda. La contribución a estos presupuestos es la fuente principal de financiación para las Secretarías de los Acuerdos. Dos excepciones destacadas son el Acuerdo sobre los gorilas (que no ha logrado movilizar financiación suficiente para mantener una Secretaría propia) y el Acuerdo sobre las focas del Mar de Wadden (que no tiene un presupuesto específico porque forman parte de las obras de la Secretaría Común del Mar de Wadden). Los MdE suelen depender de contribuciones voluntarias, que en ocasiones pueden ser acordadas por los signatarios. En total, las cuotas del presupuesto de la CMS también representan casi la mitad de las cuotas totales de todos los Acuerdos de la familia de la CMS (sin contar el presupuesto de CWSS).

En consecuencia, la Secretaría de la CMS es con mucho la más grande de las Secretarías de la familia de la CMS, con 22,17 equivalentes de tiempo completo en su oficina central de Bonn. Es por lo tanto más grande que todas las otras Secretarías juntas (sin contar la Secretaría Común del Mar de Wadden, que tiene otras atribuciones además del Acuerdo de las Focas del Mar de Wadden). La Secretaría del AEWA es la segunda más grande con una plantilla de 8,85 ETC (6,75 ETC con cargo a su presupuesto básico), con las otras Secretarías que trabajan sobre una base de menos de cinco ETC cada una.

Por lo tanto, la familia de la CMS es diversa. Aunque algunos podrían considerar que la CMS es una convención con una visión limitada (es decir, la protección de especies migratorias de animales silvestres), en realidad la diversidad de animales tratados, las diversas rutas migratorias y las diferencias en la distribución de las especies en todo el mundo han contribuido a lograr una variada gama de Acuerdos agrupados en la familia

---

<sup>51</sup> La superposición de Partes entre los Acuerdos de la familia de la CMS se examina más a fondo en la sección 3.3.

de la CMS. Las Partes y los signatarios de algunos Acuerdos no son ni siquiera Partes en la propia CMS, y las sedes y disposiciones relativas a la Secretaría varían. La Cuadro 3 ofrece una descripción breve de información general de antecedentes sobre los Acuerdos de la familia de la CMS que puede ser útil al momento de considerar las implicaciones de las medidas para mejorar las sinergias en la sección siguiente...

**Cuadro 3: Información general sobre los Acuerdos de la familia de la CMS**

Acuerdo/MdE	Firma/Entrada en vigor (DD-MM-AAAA)	Sede de la Secretaría	Personal (ETC)	Órganos rectores	Ciclo presupuestario/ Presupuesto 2015	Nº de Partes/Estados del área de contribución	Nº de Partes/Estados del área de contribución no Partes en la CMS
CMS	23-06-1979/ 01-11-1983	Bonn (Alemania)	22,17 (únicamente Bonn)	CP, Cte Pte, Consejo Científico	2015-2017/ 2.375.561 euros	122/abierto a todos los Estados	no disponible
Focas del Mar de Wadden	16-10-1990/ 01-10-1991	Wilhelms-haven (Alemania)	(8 <sup>52</sup> )	Junta del Mar de Wadden	no disponible (no hay un presupuesto específico)	3/3	0/0
EUROBATS	04-12-1991/ 16-01-1994	Bonn (Alemania)	3	RP, CA, Cte Pte	2015-2018/ 363.232 euros	36/63	1/10
ASCOBANS	17-03-1992/ 29-03-1994	Bonn (Alemania)	1.43	RP, CA	2013-2016/ 196.889 euros	10/17	0/1
AEWA	16-06-1995/ 01-11-1999	Bonn (Alemania)	8.85/ 6.75	RP, CT, Cte Pte	2013-2015/ 1.167.984 euros	75/119	3/24
ACCOBAMS	11-11-1996/ 01-06-2001	Mónaco	4.5	RP, Comité Científico	2014-2016/ 281.500 euros	23/27	1/4
ACAP	19-06-2001/ 01-02-2004	Hobart (Australia)	2	RP, CA	2016- 2018/732.181 dólares australianos (2015)	13/25	0/8

<sup>52</sup> Personal que trabaja para la Secretaría Común del Mar de Wadden, no exclusivamente para el Acuerdo sobre las Focas del Mar de Wadden.

Acuerdo/MdE	Firma/Entrada en vigor (DD-MM-AAAA)	Sede de la Secretaría	Personal (ETC)	Órganos rectores	Ciclo presupuestario/ Presupuesto 2015	Nº de Partes/Estados del área de contribución	Nº de Partes/Estados del área de contribución no Partes en la CMS
Acuerdo sobre los gorilas	26-10-2007/ 01-06-2008	Bonn, provisional (Alemania)	0	RP, CT	Sin presupuesto para el período actual	7/10	1/1
Grulla siberiana	01-07-1993/ 01-01-1999	Secretaría de CMS	no disponible	MOS	no disponible	11/11	4/4
Zarapito de pico fino	10-09-1994/ 10-09-1994	Secretaría de CMS	no disponible	MOS	no disponible	18/28 (más UE)	1/7
Tortugas del Atlántico	01-07-1999/ 01-07-1999	Secretaría de CMS	no disponible	MOS, CA	no disponible	23/25	2/2
Avutarda de Europa central	01-06-2001/ 01-06-2001	Secretaría de CMS	no disponible	MOS	no disponible	13/20	0/2
Tortugas del Océano Índico y Asia sudoriental	23-06-2001/ 01-09-2001	Secretaría de CMS/Bangkok	1	MOS, CA	no disponible (véase texto)	35/46	14/21
Ciervo de Bujara	16-05-2002/ 16-05-2002	Secretaría de CMS	no disponible	MOS	no disponible	4/5	1/1
Carricerín	30-04-2003/ 30-04-2003	Secretaría de CMS	no disponible	MOS	no disponible	16/22	0/1
Elefante Africano del África occidental	22-11-2005/ 22-11-2005	Secretaría de CMS	no disponible	MOS	no disponible	13/13	1/1
Antílope saiga	23-11-2005/ 25-09-2006	Secretaría de CMS	no disponible	MOS	no disponible	5/5	2/2

Acuerdo/MdE	Firma/Entrada en vigor (DD-MM-AAAA)	Sede de la Secretaría	Personal (ETC)	Órganos rectores	Ciclo presupuestario/ Presupuesto 2015	Nº de Partes/Estados del área de contribución	Nº de Partes/Estados del área de contribución no Partes en la CMS
Cetáceos de la Región del Pacífico insular	15-09-2006/ 15-09-2006	Secretaría de CMS	no disponible	MOS	no disponible	15/22	8/12
Cauquén colorado	21-11-2006/ 21-11-2006	Gestionado por los signatarios	no disponible	MOS	no disponible	2/2	0/0
Aves de los pastizales del sur de Sudamérica	26-08-2007/ 26-08-2007	Gestionado por los signatarios	no disponible	MOS	no disponible	5/5	0/0
Foca monje del Atlántico	18-10-2007/ 18-10-2007	Secretaría de CMS	no disponible	MOS	no disponible	4/4	0/0
Dugongo	31-10-2007/ 31-10-2007	Abu Dhabi (EAU)/Secretaría de CMS	2.5	MOS	no disponible (véase texto)	26/46	9/22
Mamíferos acuáticos de África occidental	03-10-2008/ 03-10-2008	Secretaría de CMS	no disponible	MOS	no disponible	17/25	0/2
Aves rapaces	22-10-2008/ 01-11-2008	Abu Dhabi (EAU)/Secretaría de CMS	2.5	MOS, Grupo Asesor Técnico	véase texto	52/132	4/27
Flamencos altoandinos	04-12-2008/ 04-12-2008	Gestionado por los signatarios	no disponible	MOS	no disponible	3/4	0/0
Tiburones	12-02-2010/ 01-03-2010	Secretaría de CMS (provisional)	1	MOS, CA	no disponible (véase texto)	39/151	8/60

<b>Acuerdo/MdE</b>	<b>Firma/Entrada en vigor (DD-MM-AAAA)</b>	<b>Sede de la Secretaría</b>	<b>Personal (ETC)</b>	<b>Órganos rectores</b>	<b>Ciclo presupuestario/ Presupuesto 2015</b>	<b>Nº de Partes/Estados del área de contribución</b>	<b>Nº de Partes/Estados del área de contribución no Partes en la CMS</b>
Huemul del sur andino	04-12-2010/ 04-12-2010	Gestionado por los signatarios	no disponible	MOS	no disponible	2/2	0/0

Observación: Consultar el texto de la sección 2 para obtener más detalles y la explicación. Las cifras del presupuesto provistas se basan en las contribuciones a los presupuestos básicos acordados por las Partes. Las cifras de las Partes y los Estados del área de distribución anticipan la entrada en vigor de la CMS para el Brasil el 1º de octubre de 2015.

Fuentes: Véase la sección 2.

### 3. Posibles implicaciones de las medidas para mejorar las sinergias

En esta sección se analizan las implicaciones jurídicas, financieras, operacionales y administrativas de las medidas futuras destinadas a mejorar las sinergias entre las Secretarías de la familia de la CMS (con especial hincapié en la prestación de servicios compartidos). Para establecer una base para el debate, en la sección 3.1 se proporciona primero una breve reseña de los esfuerzos realizados en el pasado y actualmente en curso relativos a las sinergias que se están promoviendo en el ámbito de la familia de la CMS. Sigue luego la presentación de las áreas de servicios comunes entre las Secretarías (con sede en Bonn) y la introducción de una distinción entre iniciativas no institucionalizadas para la mejora de las sinergias y la prestación de servicios compartidos entre las Secretarías pertinentes (sección 3.2). El análisis sucesivo de las implicaciones de las nuevas medidas destinadas a mejorar las sinergias se divide en cuatro partes, y se abordan, respectivamente, las implicaciones jurídicas (sección 3.3), las implicaciones financieras (3.4), las implicaciones operacionales y administrativas (sección 3.5) y las implicaciones generales (sección 3.6). Como se ha mencionado en la introducción (sección 1), se ha realizado una evaluación combinada de las implicaciones operacionales y administrativas debido a la considerable superposición entre las dos categorías y la consiguiente dificultad de hacer una clara distinción y separación de ellas. La categoría de implicaciones generales se ha incluido para reflejar el carácter transversal de determinados temas.

#### 3.1 Reseña de los esfuerzos sinérgicos pasados y actuales

La mejora de las sinergias en el ámbito de la familia de la CMS no es una nueva tarea. En el pasado se han adoptado medidas destinadas a fomentar las sinergias en el ámbito de la familia de la CMS. Teniendo en cuenta que el primer tratado internacional en el ámbito de la familia de la CMS se concluyó en 1990, y el primer MdE en 1993, esta agenda se planteó fundamentalmente en la década de 1990 como resultado del creciente número de tratados y MdE relacionados con la propia CMS, pero son formalmente autónomos/independientes.

Las primeras iniciativas para mejorar las sinergias en el ámbito de la familia de la CMS incluyeron la iniciativa de consolidar en Bonn (Alemania) las funciones de Secretaría relacionadas con los tratados de la familia de la CMS con sede en Europa<sup>53</sup>. Se decidió en consecuencia desde el principio ubicar en Bonn las Secretarías del EUROBATS, el AEWa y el ASCOBANS, mientras que la Secretaría Común de las focas del Mar de Wadden y la del ACCOBAMS se ubicaron en otras partes de Europa – la primera debido a las otras actividades que realiza además de las del propio Acuerdo, la

---

<sup>53</sup> Párr. 19 del Anexo de la Resolución 4.4 de la COP de la CMS, 1994.

segunda, no menos importante, a raíz del ofrecimiento de Mónaco de cubrir una parte sustancial de sus gastos mediante aportaciones financieras y en especie.

La coubicación de varios Acuerdos en Bonn, en el marco de la estructura del PNUMA, dio lugar a la creación de una Unidad de gestión administrativa y financiera (AFMU) en 2000. Esta Unidad ha venido proporcionando servicios desde enero de 2001 a todos los Acuerdos que tienen sus Secretarías ubicadas en Bonn y se financia totalmente con cargo a la contribución del 13% de los presupuestos de los Acuerdos acogidos en Bonn que se aporta en concepto de Gastos de apoyo al Programa<sup>54</sup>. Centra su actividad en asuntos como la gestión de la financiación (incluida la prestación de apoyo para la elaboración de propuestas presupuestarias y la redacción de revisiones presupuestarias), la tramitación de la solicitud de pago, la realización de los trámites de viaje, y los asuntos relacionados con los recursos humanos. Si bien las Secretarías han tenido que afrontar a veces dificultades en relación con los servicios prestados por la Unidad, parece que en general el mecanismo ha sido aceptado<sup>55</sup>. La Unidad común AFMU es un mecanismo específico que involucra al propio PNUMA, y su enfoque difiere del enfoque de los debates actuales sobre las ventajas de establecer o ampliar servicios compartidos entre las Secretarías (véase también la sección 3.2 más adelante).

Como se ha mencionado en la sección 2.2.3, las Partes en el ASCOBANS decidieron además, en 2006, ante las "dificultades tanto institucionales como de sostenibilidad"<sup>56</sup>, que la Secretaría de la CMS proporcionara servicios de Secretaría al ASCOBANS, y los gastos fueran cubiertos por las Partes en el ASCOBANS<sup>57</sup>. En consecuencia, con cargo al presupuesto del ASCOBANS se pagan en total 1,43 ETC de personal ubicado en la Secretaría de la CMS: el Secretario Ejecutivo de la CMS es también el Secretario Ejecutivo en funciones del ASCOBANS, con el 3% de su sueldo financiado por el ASCOBANS; una oficial de programas de la Secretaría de la CMS invierte el 15% de su tiempo al servicio del ASCOBANS; una oficial asociada de programas dedica el 75% de su tiempo al servicio del ASCOBANS (desempeñando la función de persona principal de contacto para el ASCOBANS en la Secretaría); y un asistente de equipo dedica la mitad de su tiempo al servicio del ASCOBANS.

En 2008 y 2011 se realizaron evaluaciones de estas disposiciones. Mientras en la evaluación de 2008 se señalaron varias críticas y desafíos derivados de la transición, en la evaluación de 2011, que se basó en un cuestionario enviado a las Partes y a la Secretaría, se llegó al resultado general de que el rendimiento de la Secretaría había mejorado considerablemente con el tiempo, y que la eficiencia y los ahorros de gastos

---

<sup>54</sup> Aproximadamente dos tercios de la contribución del 13% que se aporta al PNUMA en concepto de gastos generales de funcionamiento se revierte de este modo en la prestación de apoyo a las Secretarías ubicadas en Bonn.

<sup>55</sup> Como se ha indicado en varias entrevistas.

<sup>56</sup> Evaluación de la fusión de la Secretaría del ASCOBANS con la Secretaría de la CMS, MOP 7/Doc.8-01 (S), 2012, párr. 5.

<sup>57</sup> Resolución 5.2d de la MOP del ASCOBANS, 2006.

eran satisfactorios<sup>58</sup>. Los costos para las Partes en el ASCOBANS se han mantenido más o menos estables, si bien puede que no reflejen los costos efectivos de los servicios prestados (p. ej., las horas extraordinarias). Sobre esta base, las Partes tanto en el ASCOBANS como en la CMS han decidido repetidas veces mantener las disposiciones establecidas inicialmente en 2006<sup>59</sup>.

Por otra parte, habida cuenta de la complejidad de la familia de la CMS, de 2008 a 2012 se emprendió un proceso para examinar su "Estructura futura". El objetivo era "explorar las posibilidades de reforzar las aportaciones de la CMS y de la familia de la CMS a la conservación, gestión y utilización sostenible a nivel mundial de las especies migratorias en toda su amplitud"<sup>60</sup>, lo que implicaba también la búsqueda de sinergias<sup>61</sup>. Esta labor fue particularmente importante "en una época de reducción de los presupuestos y aumento de las tensiones en las especies y los ecosistemas"<sup>62</sup>. Al final, las Partes acordaron una serie de medidas, entre ellas la adopción de "planes estratégicos coordinados para la familia de la CMS", "la búsqueda de oportunidades para coordinar reuniones entre instituciones, grupos de trabajo y en los Acuerdos de la familia de la CMS" y "mejorar la colaboración entre los Acuerdos de la CMS"<sup>63</sup>.

Más recientemente, desde comienzos de 2014, las Secretarías de la CMS y del AEWA han puesto a prueba una unidad conjunta de comunicaciones, gestión de la información y divulgación, integrada por personal de ambas Secretarías por un total de 5,6 ETC (situación en junio de 2015). Las Secretarías de la CMS y del AEWA han publicado dos evaluaciones provisionales, en 2014 y 2015<sup>64</sup> respectivamente. En ellas se indica un elevado nivel de productividad de la unidad desde su creación, un considerable potencial de promoción de sinergias así como varios desafíos que han de abordarse para explorar plenamente dicho potencial y asegurar un buen funcionamiento. Se indican también diferencias de evaluación entre las dos Secretarías (que resultan también visibles

---

<sup>58</sup> Véase el documento del Comité Asesor del ASCOBANS, Evaluación de la fusión de la Secretaría del ASCOBANS con la Secretaría de la CMS 2012 [MOP7/Doc.8-01 (S)], párrs. 7-9. Esta evaluación satisfactoria fue ampliamente compartida por los entrevistados. Véase también: Kurukulasuriya y Kitakule-Mukungu, 2008, y Secretaría de la CMS, UNEP/CMS/Conf.10.34, 2011, párr. 9.

<sup>59</sup> Véase el párr. 20 de la Resolución 11.1 de la COP de la CMS, 2014; la Resolución 10.1 de la COP de la CMS, el párr. 15 de la Resolución 10.1 del UNEP/CMS/2011; el párr. 8 de la Resolución 7.6 de la MOP del ASCOBANS, 2012; el párr. 9 de la Resolución 6.5 de la MOP del ASCOBANS, 2009.

<sup>60</sup> Párr. 1 de la Resolución 9.13 de la COP de la CMS, 2008.

<sup>61</sup> En la Resolución de puesta en marcha del proceso se pedía a las Partes que tuvieran en cuenta, entre otras cosas, "las posibilidades y opciones para llevar a cabo un programa de conservación más integrado"; véase el párr. 3 de la Resolución 9.1 de la COP de la CMS, 2008.

<sup>62</sup> CMS/COP-10: The "Future Shape" of an Innovative Convention' (2012) 42 Environmental Policy and Law 82, 82.

<sup>63</sup> Anexo 1 de la Resolución 10.9 de la COP de la CMS, 2011. En la Resolución se señalaba que podría fomentarse una mayor cooperación entre los Acuerdos de la CMS, según procediera, sea a través de la coordinación entre las Secretarías o la fusión de Acuerdos, mediante la agrupación de especies o en función de la ecología o la geografía.

<sup>64</sup> Véase el Doc StC 10.7 Rev.1, 2015 del Comité Permanente del AEWA. Véase también UNEP/CMS/COP11/Doc.16.2, 2014 de la Secretaría de la CMS.

en las observaciones recibidas sobre el proyecto de informe, véase el Anexo 2). La unidad será objeto de nueva evaluación en la siguiente MOP del AEWA en noviembre de 2015.

Asimismo, la Secretaría de la CMS ha trasladado recientemente de Bangkok a Bonn, con carácter temporal como consecuencia de una licencia de año sabático, la unidad encargada de la coordinación del MdE del IOSEA sobre las tortugas. No obstante, el traslado es temporal, por lo que se mantiene en su lugar la estructura de la Oficina de la CMS en Bangkok.

Por último, cabe mencionar los esfuerzos no institucionalizados para la mejora de sinergias, realizados en el ámbito de la familia de la CMS, según se destaca en las entrevistas, tales como:

- La aplicación en curso de un sistema único de presentación de informes en línea para toda la familia de la CMS, con el fin de facilitar el flujo interno de información, lo cual contribuye a que los datos recabados en el marco de los distintos tratados y MdE sean más comparables, y facilitar también el trabajo de los puntos focales nacionales y los expertos mediante la reducción de la necesidad de proporcionar datos similares o iguales a diferentes plataformas vinculadas a diferentes instrumentos.
- La creación de un portal web conjunto y un espacio de trabajo en línea para los grupos de trabajo de la familia de la CMS (utilizados hasta la fecha por las Partes en la familia de la CMS).
- La cooperación informal sobre la elaboración y aplicación de otros proyectos/campañas y eventos específicos (tales como el Programa Campeones de las especies migratorias de la familia de la CMS).
- La prestación de ayuda de personal en el ámbito de las Secretarías ubicadas en Bonn, p. ej., en casos de ausencia de miembros del personal o de elevada carga de trabajo (sobre todo en el contexto de las COP/MOP).

### ***3.2 Medidas de cooperación no institucionalizadas y la prestación de servicios compartidos***

Teniendo en cuenta el panorama general de los esfuerzos sinérgicos realizados en el pasado descritos en la sección 3.1, conviene distinguir entre medidas de cooperación no institucionalizadas y las actividades más institucionalizadas de prestación de servicios compartidos. Como se ha indicado ya, las Secretarías de la familia de la CMS han adquirido un historial de cooperación en proyectos específicos seleccionados caso por caso. Parece que los beneficios de tal cooperación y coordinación se han reconocido ampliamente (como se desprende de las entrevistas). Se mencionó también en las entrevistas que tal cooperación informal ofrece un potencial adicional, si el personal competente examina sistemáticamente las necesidades de otras Secretarías, y pueden incluir, por ejemplo, la capacitación conjunta. Entre los medios para aprovechar ese

potencial cabe incluir el fortalecimiento de los flujos de información entre las Secretarías y los mecanismos de coordinación de la planificación.

Tal cooperación caso por caso debe distinguirse de la prestación de servicios compartidos, que presupone la creación de unidades conjuntas sobre la base de un programa de trabajo conjunto y de planificación conjunta. Como se ha indicado anteriormente, en este sector se dispone de una experiencia limitada por lo que respecta a la unidad conjunta CMS/AEWA de comunicaciones, gestión de la información y divulgación. Puede considerarse que la incorporación de las funciones de la Secretaría del ASCOBANS en la Secretaría de la CMS ha producido un efecto análogo, pero ha adoptado una forma diferente (es decir, de una fusión efectiva), que actualmente no es objeto de examen para otros casos.

En las secciones siguientes trataremos de poner de relieve cuáles de las implicaciones analizadas derivan de la cooperación no institucionalizada y cuáles de la prestación de servicios compartidos. Al mismo tiempo, esta yuxtaposición no debe inducir a considerar que ambos tipos de coordinación y mejora de las sinergias sean mutuamente excluyentes. Más bien, pueden emprenderse proyectos específicos para mejorar las sinergias (como los mencionados anteriormente) en una estructura con servicios compartidos.

Como información básica adicional respecto de la posibilidad de compartir servicios, sería conveniente presentar los datos disponibles relativos a los servicios comunes existentes en las diferentes Secretarías, así como los recursos asignados a cada uno de estos servicios, respectivamente. Teniendo en cuenta el documento UNEP/CMS/COP11/Doc.16.2, en el Cuadro 4 se indican las áreas de servicios generales existentes en las diferentes Secretarías de los tratados de la familia de la CMS.

Como se indica en esta visión general, se observa una considerable superposición de las áreas de servicios entre las Secretarías de los tratados de la familia de la CMS. Todas ellas se ocupan (en diversos grados) de actividades de organización de reuniones, creación de capacidad, apoyo a la implementación de los tratados, recaudación de fondos, servicios de TI, servicios de traducción, y comunicaciones y divulgación, mientras que se comparten servicios administrativos en el marco del PNUMA para las Secretarías con sede en Bonn. Todas las Secretarías subcontratan los servicios de traducción y, salvo el ACCOBAMS, los servicios de TI. Cada Secretaría proporciona otros servicios, y a partir de 2014 se comparten los de comunicación y divulgación entre la CMS y el AEWA, como se ha mencionado en la sección 3.1. En el Cuadro 4 no se incluyen áreas de posible superposición y complementariedad con relación a determinadas áreas de trabajo más sustantivas, como los servicios científicos y técnicos o respecto de determinadas especies o grupos de especies.

**Cuadro 4: Prestación de servicios por las Secretarías de tratados de la familia de la CMS**

Servicio	Secretarías de tratados					
	CMS	EUROBATS	ASCOBANS	AEWA	ACCOBAMS	ACAP
<b>Servicios administrativos</b>	Compartidos en el marco del PNUMA	Secretaría	Secretaría*			
<b>Comunicación, información y divulgación</b>	Compartido con el AEWA	Secretaría	Secretaría	Compartido con la CMS	Secretaría	Secretaría
<b>Servicios de TI</b>	Subcontratados	Subcontratados	Subcontratados	Subcontratados	Proporcionados por Mónaco	Subcontratados
<b>Servicios de traducción</b>	Subcontratados	Subcontratados	Subcontratados	Subcontratados	Subcontratados	Subcontratados
<b>Recaudación de fondos</b>	Secretaría	Secretaría	Secretaría	Secretaría	Secretaría	Secretaría
<b>Apoyo a la implementación</b>	Secretaría	Secretaría	Secretaría	Secretaría	Secretaría	Secretaría
<b>Creación de capacidad</b>	Secretaría	Secretaría	Secretaría	Secretaría	Secretaría	Secretaría
<b>Organización de reuniones</b>	Secretaría	Secretaría	Secretaría	Secretaría	Secretaría	Secretaría

\*con la asistencia del país anfitrión

Nota: Sin la Secretaría Común del Mar de Wadden y el Acuerdo sobre los gorilas.

Fuente: compilación propia sobre la base del documento UNEP/CMS/COP11/Doc.16.2 y los documentos presupuestarios disponibles.

Lamentablemente, no hay datos fácilmente disponibles sobre la asignación de recursos (en particular, de personal) para este análisis. Con excepción de la propia CMS, los presupuestos adoptados no suelen especificar tal asignación de recursos. La limitada disponibilidad de datos afecta también a la capacidad de calcular, incluso en forma muy general e hipotética y en cualquier detalle, posibles mejoras de eficiencia financiera sea de la prestación de servicios compartidos en general que de servicios específicos (véase también la sección 3.4 más adelante).

### 3.3 Implicaciones jurídicas

Si bien se plantean algunas cuestiones jurídicas en relación con las medidas informales para mejorar la coordinación, puede que varias de estas cuestiones jurídicas sean pertinentes respecto de los mecanismos más formales, tales como la prestación de servicios compartidos comunes o incluso la fusión de instituciones, Acuerdos o servicios.

En general, las principales cuestiones jurídicas que pueden plantearse están relacionadas con los siguientes aspectos interconexos:

- el nivel de superposición entre la composición de miembros de los diferentes tratados y MdE en el ámbito de la familia de la CMS;
- autonomía e independencia jurídicas de los diferentes instrumentos en el ámbito de la familia de la CMS (y normas aplicables para la adopción de decisiones);
- diferentes marcos jurídico-administrativos en el ámbito de la familia de la CMS, tales como reglamentos y normas de personal relativos a la gestión y utilización de los fondos.

### **Composición de miembros de los diferentes instrumentos de la familia de la CMS.**

La composición de miembros de los diferentes instrumentos de la familia de la CMS varía ampliamente, determinando limitaciones en cuanto a la superposición. No hay un solo país que sea Parte en todos los tratados existentes en el ámbito de dicha familia. Francia, como país con mayor participación en los tratados en el ámbito de la familia de la CMS, es Parte en seis de los ocho tratados (aunque no es un estado de distribución para el Acuerdo sobre los gorilas como para el Acuerdo sobre las focas del Mar de Wadden). Treinta y nueve países son Partes solamente en la propia CMS. Además, hay un número limitado de países que son Partes en Acuerdos hijos, sin ser Partes en la propia CMS (véase la Figura 1). La situación por lo que respecta a los MdE es similar, ya que ningún país es (o está en condiciones de serlo) signatario de todos los MdE. Además, varios signatarios de uno o más MdE no son Partes en la propia CMS (véase el Cuadro 3). Entre los conjuntos más reducidos de tres tratados, la mayor superposición de Partes se da entre la CMS, EUROBATS y el AEWA (11 Partes), incluyendo menos de la mitad de las Partes en la CMS y en el AEWA. En el Cuadro 5 se ilustra la muy limitada superposición de composición de miembros con respecto a los Acuerdos hijos de la CMS.

No sorprende que la propia CMS ocupe una posición central y ofrezca la plataforma más amplia, ya que incorpora a la mayor parte de los países que son Partes en sus Acuerdos hijos (y los MdE) (véase la Figura 1). Cabe destacar que la Convención – con el fin de facilitar la más amplia cooperación internacional posible – no requiere que las Partes en sus Acuerdos hijos sean también Partes en la Convención. Este enfoque difiere del enfoque constituido por una Convención Marco más un Protocolo, aplicado en otros sectores del derecho medioambiental internacional, como en el caso del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 y el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985. Sin embargo, la inmensa mayoría de las Partes en Acuerdos hijos de la CMS son también Partes en la Convención, como se ilustra en la Figura 1. Lo mismo vale, en un grado algo menor, para los MdE (véase el Cuadro 3).

**Cuadro 5: Partes en 5 tratados\***

Participación en tratados	Nº de Partes
Partes en 5 tratados*	1
Partes en 4 tratados**	4
Partes en 3 tratados***	18
Partes en 2 tratados ****	26
Partes en 1 tratado	40

Nota: No incluye la participación como miembros de la CMS.

\* ACAP+ACCOBAMS+AEWA+ASCOBANS+EUROBATS

\*\* ACAP+AEWA+ASCOBANS+EUROBATS o AEWA+ASCOBANS+EUROBATS+Mar de Wadden

\*\*\* ACAP+ACCOBAMS+EUROBATS o ACAP+AEWA+EUROBATS o ACCOBAMS+AEWA+EUROBATS o AEWA+ASCOBANS+EUROBATS

\*\*\*\* ACAP+AEWA o ACCOBAMS+AEWA o ACCOBAMS+EUROBATS o AEWA+EUROBATS o AEWA+Gorila o ASCOBANS+EUROBATS

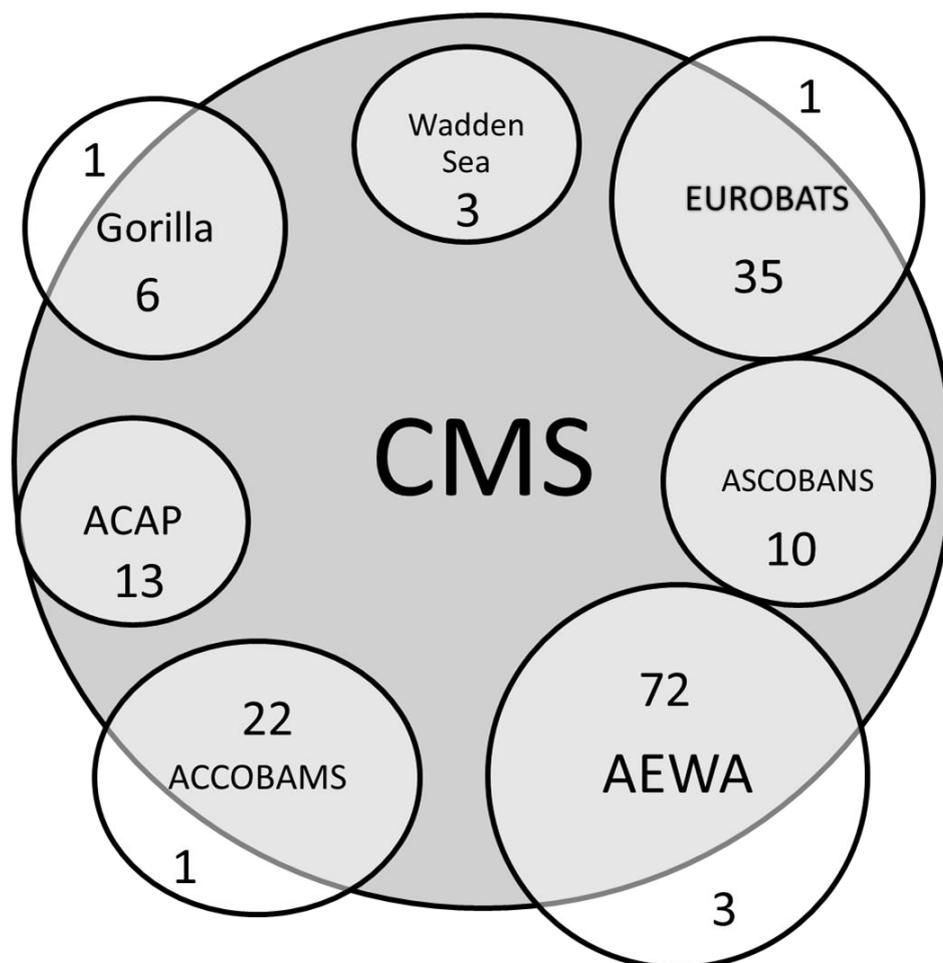
Fuente: compilación propia.

La superposición de las composiciones de miembros de los tratados de la familia de la CMS que se presenta en la Figura 1 difiere de la situación relativa a los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo ("Convenios sobre productos químicos") diseñada en la Figura 2. Mientras la CMS dispone de un tratado central madre en torno al cual se agrupan tratados hijos más limitados, los Convenios sobre productos químicos son, cada uno de ellos, convenciones independientes de alcance mundial que pueden y tienen un elevado grado de superposición de composición de miembros: 149 países más la Unión Europea son Partes en los tres convenios. Puede que el limitado número de Acuerdos involucrados y la gran superposición entre sus Partes hayan contribuido a facilitar los esfuerzos de sinergia en este caso. No obstante, el ejemplo de los Convenios sobre productos químicos demuestra también que la cuestión de la limitada superposición de la composición de miembros no es característica exclusiva de la familia de la CMS.

La superposición de Partes es importante sobre todo para los esfuerzos destinados a compartir servicios, pero menos importante para la cooperación no institucionalizada. Esta última cooperación pueden iniciarla en muchos (si no en la mayoría) de los casos las Secretarías competentes por su propia autoridad (con la información adecuada y posiblemente la aprobación de las Partes, según proceda). En el caso de los servicios compartidos, una participación no uniforme de los diversos instrumentos determina la consecuencia jurídica de la necesidad de concordar las disposiciones de distribución de gastos y tiempos entre los diferentes Acuerdos (que las Partes en todos los tratados en cuestión deben aceptar; véase el punto siguiente). Por ejemplo, si se comparte un puesto entre dos Acuerdos con idéntica composición de miembros, la distribución de los gastos no debería constituir un problema, ya que cada una de las Partes deberá aportar en

cualquier caso la cuota que le corresponde. En cambio, en el caso de una participación no uniforme, las contribuciones relativas de las distintas Partes en los diferentes Acuerdos varían entre sí. Un país que sólo es Parte en uno o pocos de los tratados en cuestión no desea tal vez contribuir a los gastos del otro o de los otros. En consecuencia, establecer disposiciones mutuamente acordadas de distribución de gastos y tiempos entre los instrumentos pertinentes puede resultar en este caso una tarea particularmente difícil<sup>65</sup>.

**Figura 1: Superposición de Partes entre la CMS y sus tratados hijos**

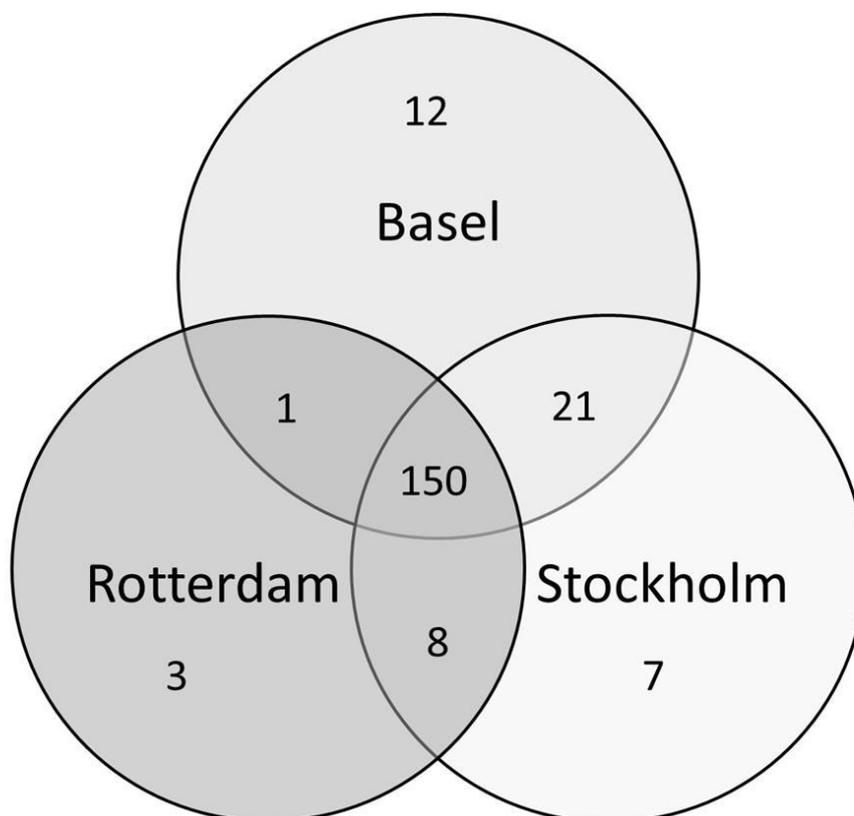


Fuente: compilación propia.

<sup>65</sup> La dificultad de lograr tales disposiciones puede agravarse a causa de las superposiciones en cuanto a la jurisdicción y la competencia normativa entre los distintos instrumentos. Si bien los instrumentos de la CMS se basan en listas de especies y/o áreas geográficas distintivas, puede haber casos en los que la autoridad jurisdiccional sea objeto de controversia. Por ejemplo, con la ampliación del ámbito geográfico del ACCOBAMS en 2010, el área y las especies de su competencia se superponen en parte con los del ASCOBANS (véase Mrema y Frisch, 2011, p. 18). Estas superposiciones pueden hacer que resulte más difícil asignar claramente determinadas actividades a un solo Acuerdo en el que se deben determinar la distribución de los tiempos y los costos. En general, hasta la fecha, tales superposiciones se han mantenido bastante limitadas entre los instrumentos de la familia de la CMS.

Cabe señalar, además, que este problema no se plantea de la misma manera en los MdE concertados en el ámbito de la familia de la CMS, debido a que los servicios de secretaría de los MdE se proporcionan generalmente a través de la Secretaría de la CMS<sup>66</sup>.

**Figura 2: Superposición de Partes entre los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo**



Fuente: compilación propia.

**Autonomía jurídica de los instrumentos de la familia de la CMS.** Los diferentes tratados de la familia de la CMS establecen, al igual que los acuerdos ambientales multilaterales en general, sistemas jurídicos sectoriales autónomos. También los MdE constituyen marcos separados con órganos de adopción de decisiones independientes (principalmente reuniones de signatarios (MOS))<sup>67</sup>. Cabe sostener además que los diferentes instrumentos de la CMS, sobre todo los tratados, gozan incluso de mayor autonomía que los protocolos de los convenios marco en el enfoque constituido por una Convención Marco más un Protocolo, mencionado anteriormente (debido a que no hay

<sup>66</sup> Se ha de tener en cuenta, sin embargo, que algunos MdE reciben fondos de países que no son Partes en la CMS, como en el caso del MdE sobre los tiburones (que recibe financiación de los EE.UU.), y los MdE sobre el dugongo y sobre rapaces (que reciben financiación de los EAU).

<sup>67</sup> Hay que señalar que los MdE no son tratados, conforme a la definición establecida por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, y por tanto no son sistemas jurídicos sectoriales autónomos, jurídicamente vinculantes. No obstante, proporcionan un marco institucional y político para la cooperación entre sus signatarios.

requisitos que deriven de la Convención). En consecuencia, no hay apenas posibilidades de adoptar decisiones centralizadas para impartir orientaciones a los diferentes instrumentos (especialmente los tratados).

Por consiguiente, para poder concordar las disposiciones apropiadas de distribución de gastos y tiempos de los servicios compartidos y otras posibles medidas de largo alcance adoptadas para mejorar la sinergia entre los instrumentos de la familia de la CMS, se requiere la concertación de acuerdos por parte de los respectivos órganos rectores de los instrumentos (la COP de la CMS, las diversas MOP de tratados y, para algunas posibles medidas, las MOS de los MdE, todos los cuales difieren en cuanto a la composición de Partes). Si bien es posible que la consecución de tal acuerdo no sea políticamente una tarea sencilla, ejemplos como el proceso de sinergias entre los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo demuestran que, si hay voluntad política, se puede llegar a un acuerdo (véase el Recuadro 1). Desde el punto de vista jurídico, tales acuerdos (incluso los relativos a servicios compartidos) son posibles y generalmente no requieren modificaciones de los propios tratados.

#### **Cuadro 6: Normas de votación aplicables en los tratados de la familia de la CMS**

<b>Tratado</b>	<b>Procedimiento de votación</b>
CMS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mayoría de 2/3 como regla general</li> <li>– Consenso sobre cuestiones presupuestarias</li> </ul>
Focas del Mar de Wadden	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Consenso</li> </ul>
EUROBATS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mayoría de 2/3 como regla general</li> <li>– Mayoría de 3/4 en los asuntos financieros</li> </ul>
ASCOBANS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mayoría simple como regla general</li> <li>– Mayoría de 3/4 para las cuestiones y las enmiendas financieras</li> </ul>
AEWA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– En caso de falta de consenso, mayoría de 2/3</li> <li>– Unanimidad para las cuestiones presupuestarias</li> </ul>
ACCOBAMS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mayoría de votantes para las cuestiones de procedimiento</li> <li>– Mayoría de 2/3 para otros asuntos</li> </ul>
ACAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Si no es posible el consenso, mayoría de 2/3</li> <li>– El consenso sobre determinadas cuestiones (tales como el Reglamento y las cuestiones financieras)</li> </ul>
Acuerdo sobre los gorilas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mayoría de votantes para las cuestiones de procedimiento</li> <li>– Mayoría de 2/3 para otros asuntos</li> </ul>

Fuente: compilación propia.

La necesidad de adoptar decisiones descentralizadas de los distintos instrumentos plantea la cuestión del establecimiento de procedimientos aplicables para la adopción de decisiones, incluidas las normas de votación correspondientes. En función de la norma de votación aplicable, puede que para las decisiones se requiera una mayoría, el consenso o incluso la unanimidad. En el Cuadro 6 se proporciona una visión general de las normas de votación formales aplicables en el marco de los diferentes tratados de la familia de la

CMS. Si bien hay que tener en cuenta que, en general, en la práctica se tiende a adoptar las decisiones por consenso, las normas de votación pueden influir incluso en esas circunstancias. Como se ha indicado anteriormente, estas consideraciones difícilmente se aplican a las medidas de cooperación no institucionalizadas, que en gran parte pueden aplicarse sin necesidad de acuerdos de distribución de gastos y tiempos.

**Diferentes marcos jurídico-administrativos.** Otra cuestión jurídica importante se refiere a los diferentes marcos jurídicos relativos al reglamento del personal y a la gestión y utilización de los fondos. Si bien tales reglamentos son fundamentalmente los mismos para las Secretarías de los tratados concertados bajo los auspicios del PNUMA, otras Secretarías de la familia de la CMS aplican diversas disposiciones diferentes. Por ejemplo, el personal de la Secretaría del Mar de Wadden aplica las normas del servicio público federal alemán, mientras que las del ACCOBAMS aplican las normas del servicio público de Mónaco. Estas diferentes normas dan lugar, entre otras cosas, a diferentes escalas salariales del personal y reglamentos relativos a las licencias y las horas de trabajo.

Asimismo, por lo que respecta a la gestión de los fondos, las disposiciones varían considerablemente en el ámbito de la familia de la CMS. Por ejemplo, los fondos del ACAP se desembolsan a través del Gobierno del Estado de Tasmania, y sus presupuestos están expresados en dólares australianos, mientras que los Acuerdos ubicados en Bonn administran sus fondos a través de una AFMU común y sus presupuestos se expresan en euros (conforme a la decisión de las Partes).

Tal como se indica en el presente examen, la aplicación de diferentes marcos jurídico-administrativos impide encaminar los esfuerzos de mejora de las sinergias a los instrumentos distintos de los ubicados en Bonn. Las medidas destinadas a mejorar las sinergias entre las Secretarías que aplican diferentes normas administrativas se enfrentan con dificultades especiales por lo que respecta a la prestación de servicios compartidos y al establecimiento de estructuras comunes basadas en acuerdos de distribución de gastos y tiempos compartidos. En los casos de las Secretarías establecidas bajo los auspicios del PNUMA, la aplicación de diferentes normas administrativas no constituye un impedimento significativo<sup>68</sup>. Una vez más, estos impedimentos apenas influyen en las medidas de cooperación no institucionalizadas.

### ***3.4 Implicaciones financieras***

Las implicaciones financieras de las medidas destinadas a mejorar las sinergias, tales como la prestación de servicios compartidos son difíciles de calcular con un cierto grado

---

<sup>68</sup> Debe tenerse en cuenta que las unidades de coordinación del MdE del IOSEA sobre las tortugas, así como de los MdE sobre rapaces y sobre el dugongo forman parte de la Secretaría de la CMS, de modo que las normas administrativas no deberían constituir tampoco un obstáculo significativo a las medidas para mejorar las sinergias. No obstante, su diferente ubicación y las correspondientes acuerdos de financiación, que se basan en las decisiones de las respectivas MOS, limitan las posibilidades de compartir los servicios.

de precisión y confianza *a priori*. Por lo tanto, en esta sección, que se basa en las experiencias recabadas de otros procesos y en la literatura pertinente, ofrecemos una visión general de lo que estas implicaciones podrían representar, con la advertencia de que la realización de una evaluación cuantitativa precisa queda fuera del ámbito de este estudio. Para realizar una evaluación más fiable de las implicaciones financieras sería necesario, en primer lugar, poder disponer de más datos (incluso de las descripciones de tareas y los programas de trabajo existentes junto con la correspondiente asignación de recursos y las prioridades futuras planificadas). Por tanto, la evaluación podría elaborarse mejor en estrecha cooperación con las Secretarías competentes (como sucedió también en el caso de los Convenios sobre productos químicos que se aborda más adelante). Las cifras efectivas derivadas *a posteriori* deberían confirmar cualquier evaluación realizada *a priori*.

Por otra parte, deseáramos aclarar anticipadamente que cualesquiera cifras incluidas en el texto que sigue se basan únicamente en datos disponibles para el público, tales como los datos contenidos en diversas resoluciones sobre cuestiones presupuestarias de la COP de la CMS y de las MOP de sus Acuerdos hijos. Es posible, por tanto, que en las cifras no se tengan en cuenta otras variables, tales como las contribuciones destinadas a proyectos específicos y el apoyo *ad hoc* proporcionado por algunas Partes.

En general, las implicaciones financieras de las medidas destinadas a mejorar las sinergias, especialmente para la prestación de servicios compartidos, según se han identificado en el presente estudio y que se examinan en el texto que sigue, están relacionadas con las cuestiones siguientes:

- posibilidades de reducción de los costos;
- posibilidades de aumento de los costos;
- posibles efectos sobre el apoyo financiero prestado por las Partes;
- posibles efectos sobre la movilización de financiación externa para la familia de la CMS.

**Posibilidades de reducción de los costos.** Realizar ahorros que se materialicen en unos presupuestos reducidos o – lo que es más apropiado en el contexto de la CMS – "haciendo más con los mismos recursos", puede ser una de las principales motivaciones y objetivos de las medidas encaminadas a mejorar las sinergias. Tales ahorros están estrechamente relacionados con los aumentos de eficiencia que se tratan de obtener, conforme se examina en la sección 3.5 a continuación. Considerando que las Partes han indicado la necesidad de mejorar todavía más el apoyo de secretaría, especialmente por lo que respecta a la implementación, tal vez sea más apropiado hacer referencia a la "mejora de la eficiencia en función de los costos" que a la "reducción de los costos". Dicha mejora de la eficiencia en función de los costos puede contribuir a aliviar algo la presión sobre las Secretarías para poder atender las expectativas de las Partes en el marco de los presupuestos existentes (dada la actual escasez de recursos).

Existe ya un ejemplo en el ámbito de la familia de la CMS: la prestación de servicios de secretaría al ASCOBANS por la Secretaría de la CMS. No se dispone, sin embargo, de datos cuantificados que nos permitan sacar conclusiones firmes sobre las reducciones de costos/mejoras de eficiencia en función de los costos que se han logrado<sup>69</sup>: por un lado, las contribuciones de las Partes al presupuesto básico se han mantenido relativamente estables (también debido a las mejoras de eficiencia obtenidas) y se ha observado que las Partes se han mostrado satisfechas de las mejoras de eficiencia y las reducciones de costos que se han logrado. Por otro lado, no está claro en qué medida se pueden contabilizar una elevada cantidad de horas extras del personal de la CMS, el grado relativamente bajo del coordinador (P-2) y las contribuciones de la Secretaría de la CMS en general<sup>70</sup>. Debería tenerse en cuenta, además, que la utilidad de la incorporación de las funciones de la Secretaría del ASCOBANS en la Secretaría de la CMS como precedente es limitada por lo que respecta a la prestación de servicios compartidos, ya que no equivale a una "fusión" total. Dicho esto, el caso del ASCOBANS proporciona indicaciones importantes según se expone abajo.

Examinando la situación fuera de la familia de la CMS, el proceso de sinergias entre los Convenios de Rotterdam, Basilea y Estocolmo constituye un ejemplo importante (véase el Recuadro 1). Si bien cada caso presenta sus particularidades que deben tenerse en cuenta, el núcleo de la "dimensión interna"<sup>71</sup> del proceso de sinergias de los Convenios sobre productos químicos consistió en "realizar sinergias y racionalizar la prestación de servicios esenciales"<sup>72</sup>. Este esfuerzo se centró en la creación de unidades conjuntas en áreas de servicios comunes de las tres convenciones. En particular, se identificaron posibilidades de ahorros en las siguientes áreas de servicios comunes: administración, gestión financiera y servicios de conferencia; servicios jurídicos y de cumplimiento; creación de capacidad y capacitación; movilización de recursos y asociaciones; y gestión de la información<sup>73</sup>. Aunque estas áreas de servicios se dividen en aspectos que difieren de los que se han considerado en relación con la prestación de servicios compartidos entre las Secretarías de la familia de la CMS, tales áreas se superponen en gran parte<sup>74</sup>.

En 2006, antes de la aplicación del proceso de sinergias entre los mencionados convenios, se estimó que los ahorros ascenderían a 765.000 USD por año tras la integración de todas las áreas de dichos servicios de los tres convenios, considerando sólo

---

<sup>69</sup> La evaluación de la fusión realizada en 2008 miraba al hecho de que el componente de personal para el ASCOBANS dio lugar a unos gastos de 180.778 USD en 2006 (antes de la fusión), mientras que en 2007 (después de la fusión) los gastos totalizaron 167.981 USD. Hay que señalar, sin embargo, que estas cifras se refieren únicamente al componente de personal, y están sujetas a las influencias de los diferentes tipos de cambio entre USD y EUR. Véase Kurukulasuriya y Kitakule-Mukungu, 2008, págs. 34-35.

<sup>70</sup> Véase el examen realizado en la sección 3.1 y las fuentes facilitadas allí.

<sup>71</sup> Willis, 2011, pág. 269.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Véase el documento Supplementary Analysis of the financial and administrative arrangements that would be needed to implement any changes proposed to enhance synergies and cooperation between the secretariats of the chemicals and waste conventions, UNEP/POPS/COP.2/INF/18, 2006.

<sup>74</sup> Véase también la sección 3.2 supra.

los gastos de personal. Este ahorro representaba una reducción de casi el 20% de los costos totales de estos servicios en conjunto, proporcionados de forma independiente por los tres convenios antes de establecer las unidades conjuntas, con un ahorro planificado concreto que varió entre las áreas de servicios. El análisis y la planificación básicos fueron preparados por el PNUMA como institución madre de las tres Secretarías de convenios (en consulta con ellas)<sup>75</sup>. La realización satisfactoria de los ahorros de costos fue confirmada por una auditoría efectuada en 2015, aunque se han producido algunos retrasos en la utilización de todo el potencial. Teniendo en cuenta los costos de personal y de otro tipo (infraestructuras, reuniones, viajes y desarrollo del personal), se notificaron unos ahorros efectivos de 498.768 USD como ahorros relativos al año 2012, y de 603.680 USD para 2013 (frente a un potencial de más de 1 millón de USD)<sup>76</sup>. El 75% de estos ahorros se referían a los gastos de personal<sup>77</sup>. Estas reducciones de costos se comparan con las cifras presupuestarias combinadas de los tres convenios (contribuciones a los presupuestos básicos) de alrededor de 14,2 millones de USD para 2012 y 14,5 millones de USD para 2013 (es decir, las reducciones representaron alrededor del 3.4% del presupuesto total).

---

<sup>75</sup> Estos cálculos se referían únicamente a los costos de personal y se basaron en dos opciones: 1) una dirección común y un apoyo de convención común limitado a las funciones de gestión básicas; 2) apoyo administrativo integrado más aplicación y servicios de asistencia técnica integrados. En general, las cifras se consideraron de nivel moderado, pero se argumentó que "se han logrado considerables mejoras de eficiencia para las tres Secretarías mediante la prestación de servicios conjuntos". Véase el documento "Supplementary Analysis of the financial and administrative arrangements that would be needed to implement any changes proposed to enhance synergies and cooperation between the secretariats of the chemicals and waste conventions", UNEP/POPS/COP.2/INF/18, 2006.

<sup>76</sup> Sin embargo, estos ahorros tuvieron que ser reasignados para subsanar algunas deficiencias presupuestarias que se habían producido como consecuencia del aumento de los gastos de personal debidos a las fluctuaciones del tipo de cambio entre el dólar y el franco suizo, así como a los atrasos en las contribuciones de las Partes. Véase el documento Report on cost savings resulting from synergies among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions for the period 2012-2013, UNEP/POPS/COP.7/INF/48, UNEP/FAO/RC/COP.7/INF/28, UNEP/CHW.12/INF/42, 2015. Véase también Basel Convention, Rotterdam Convention and Stockholm Convention, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.2/INF/22, 2013, y UNEP/CHW.12/INF/43; UNEP/FAO/RC/COP.7/INF/28; UNEP/POPS/COP.7/INF/49, 2015.

<sup>77</sup> Si bien en este caso los recursos de personal eran reducidos, en las circunstancias de la CMS los recursos de personal que se liberan en determinadas áreas de servicios pueden reasignarse a otras áreas de trabajo, tales como el apoyo a la aplicación.

**Recuadro 1: Sinergias – el ejemplo de los “Convenios sobre productos químicos”**

Las Partes en el “Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación” de 1989, del “Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional” de 1998 y del “Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes” de 2001, conocidos también en conjunto como “Convenios sobre productos químicos y desechos peligrosos”, han adoptado desde 2005 una serie de decisiones y medidas con el objetivo de mejorar la cooperación y la coordinación entre los tratados para facilitar su implementación.

En 2005, las tres Conferencias de las Partes (COP) establecieron un Grupo de Trabajo Conjunto *Ad Hoc* para elaborar las recomendaciones pertinentes. En el informe final de 29 de marzo de 2008 el Grupo de Trabajo recomendó, entre otras cosas, la armonización y sincronización de la presentación de los informes nacionales, la realización de reuniones coordinadas (incluidas las reuniones de la COP), y el establecimiento de una gestión conjunta para servicios y actividades conjuntas en las áreas de administración, finanzas, derecho, tecnologías de la información e información. Las tres COP adoptaron las recomendaciones como un conjunto de decisiones independientes de las COP, conocidas como “decisiones sinérgicas”, explicadas en textos casi idénticos en 2008 y 2009.

En 2010, las reuniones extraordinarias simultáneas de las COP celebradas en Bali (Indonesia) adoptaron una serie de “decisiones generales” en áreas tales como: actividades conjuntas, funciones de gestión conjunta, servicios comunes, sincronización de ciclos presupuestarios, auditorías conjuntas y disposiciones para el examen de la implementación. Una de las disposiciones fundamentales adoptadas en dichas reuniones fue la petición al PNUMA de crear una dirección conjunta para la Secretaría del Convenio de Basilea, la Secretaría del Convenio de Estocolmo y la Parte del PNUMA de la Secretaría del Convenio de Rotterdam.

En 2011, las COP celebradas separadamente adoptaron decisiones y sinergias con contenido casi idéntico. Estas decisiones, entre otras cosas, proporcionaron flexibilidad al “Secretario Ejecutivo del Convenio de Basilea, el Convenio de Estocolmo y la parte del Programa de Medio Ambiente para las Naciones Unidas del Convenio de Rotterdam” para determinar los niveles, número de empleados y estructura de la plantilla de la Secretaría sin superar los presupuestos establecidos.

En 2013 y 2015, las tres COP se reunieron en fechas contiguas. En 2013 se adoptó una decisión general de apoyo a la organización establecida por la Secretaría y de emprender un examen de las disposiciones en las COP de 2017.

Cada convenio tiene sus propios presupuestos. Sin embargo, para facilitar la gestión conjunta, así como la actividad de diversos servicios conjuntos, la financiación de ciertas actividades se comparte entre los tres convenios. Por ejemplo, el pago de los gastos de personal se divide entre los presupuestos de los tres convenios.

Fuente: ‘History of the Synergies Process’ at <<http://synergies.pops.int/Decisionmaking/Overview/SynergiesProcess/tabid/2615/language/en-US/Default.aspx>> acceso el 17 de Agosto de 2015.

Sobre la base de la experiencia descrita, se puede llegar a la conclusión de que existen indicios de limitadas pero significativas posibilidades de mejorar la eficacia en función de los costos cuando se comparten servicios. Es difícil determinar el potencial concreto en el caso de las Secretarías de la familia de la CMS, en particular para las ubicadas en Bonn. El ejemplo de los Convenios sobre productos químicos anteriormente mencionado sugiere un potencial de eficacia en función de los costos de los citados servicios compartidos de alrededor de un 20%, pero sugiere también que dicho potencial puede variar de un área de servicio a otra. Además, un aumento de la eficacia en función de los costos, no se traduce necesariamente en una reducción de los costos si aumentan al mismo tiempo la carga de trabajo, la demanda y los resultados esperados (como ha ocurrido ya en las Secretarías de la familia de la CMS). Lamentablemente, no se encuentra disponible en este momento un desglose de los costos de personal y recursos humanos que pueda ser utilizado para un análisis más detallado. Otro posible resultado de la creación de servicios compartidos y unidades conjuntas podría ser la reducción de gastos de viajes, si bien, para realizar una estimación sería necesario analizar la frecuencia actual de los viajes así como identificar la superposición de asistencia de las distintas unidades/Secretarías a las reuniones (lo cual queda fuera del alcance de este estudio).

**Modelos de cálculo/situaciones hipotéticas.** Debido a las limitaciones mencionadas, los modelos de cálculo/situaciones hipotéticas solo podrán tener un valor meramente indicativo. A pesar de ello, para cumplir con la petición de presentar datos concretos, ofrecemos dos modelos de cálculo/situaciones hipotéticas para ilustrar el posible potencial de eficacia en función de los costos.

1. En el primero, suponiendo que se pudiera liberar una proporción similar de los presupuestos generales que en el caso de los Convenios sobre productos químicos, y teniendo en cuenta las cuatro Secretarías de la familia de la CMS con sede en Bonn, podrían quedar disponibles recursos por valor de unos 125.000-165.000 EUR para reforzar el apoyo a la implementación: Los presupuestos básicos de los cuatro Acuerdos de la CMS con sede en Bonn para el 2015 ascendían a unos 4,14 millones de EUR. El 3-4% de dicha suma supondría una cantidad que oscila entre los 125.000 y 165.000 EUR, lo cual indica un posible potencial de eficacia en función de los costos.
2. El segundo modelo de cálculo/situación hipotética podría referirse a las propias áreas de servicios comunes, aplicando el potencial de ahorro de hasta un 20%, como se ha identificado en el caso de los Convenios sobre productos químicos. Se pueden aplicar dos parámetros: el costo financiero (en EUR) y la asignación de recursos (en términos de ETC de personal), que no necesariamente tienen que coincidir. Considerando un costo combinado del personal de un servicio pertinente en las Secretarías participantes, de 360.000 EUR, una mejora de la eficacia en función de los costos de hasta un 20% equivaldría a unos 72.000 EUR. Así, teniendo en cuenta que los Acuerdos por separado habían invertido en conjunto 1,5 ETC de personal profesional

y 2 ETC de personal general para el servicio en cuestión, quedaría disponible un 0,5 ETC de personal general para otras tareas, como las de reforzar el apoyo a la implementación, si la unidad conjunta pudiera funcionar con 1,5 ETC de personal profesional y 1,5 ETC de personal general.

Deseamos recalcar que las citadas situaciones hipotéticas son meramente ilustrativas en este momento. Pueden servir sobre todo para mostrar el tipo de ejercicio de planificación que un esquema más concreto requeriría (así como las limitaciones de la tarea de intentar calcular ejemplos concretos sin datos más precisos y una planificación conjunta por parte de las Secretarías interesadas). Como en el caso de los Convenios sobre productos químicos, dicho ejercicio requeriría un gran trabajo y una planificación de los recursos que podría ser útil si fuera realizada de forma conjunta por las Secretarías interesadas (incluidas las posibles implicaciones para los viajes)<sup>78</sup>. También cabe mencionar que del ejemplo de los Convenios sobre productos químicos y teniendo en cuenta la experiencia de la inclusión de las funciones de Secretaria del ASCOBANS en la Secretaría de la CMS<sup>79</sup> se deduce que la completa realización y materialización de las posibilidades de eficacia en función de los costos identificadas puede requerir varios años.

Por último, los potenciales anteriormente identificados se aplican más a los servicios compartidos entre las Secretarías pertinentes que al trabajo de colaboración intensificado no institucionalizado. En su mayoría, el potencial de eficacia en función de los costos subyacente derivaría principalmente de los servicios compartidos, tal y como se menciona en el apartado 3.5. En este sentido, debería mencionarse que los potenciales identificados en el caso de los Convenios sobre productos químicos superaron los esfuerzos de sinergia no institucionalizados realizados con anterioridad a la integración de los servicios de secretaría.<sup>80</sup>

**Posibilidades de aumento de los costos.** Las medidas para mejorar las sinergias, incluida la prestación de servicios comunes, pueden acarrear en algunos casos costos más elevados, al menos a corto plazo. En este sentido deben considerarse los costos de transacción necesarios para el establecimiento de los servicios comunes, la monetización de costos no considerados anteriormente, el ajuste de la escala salarial del personal laboral y los costos de las nuevas infraestructuras.

En primer lugar, el establecimiento o la extensión de los servicios comunes requiere adaptación y esfuerzos que pueden conllevar gastos directos, p. ej., para la capacitación del personal y la reestructuración. Estos aspectos se describen en detalle en la sección 3.5 del presente documento, por lo que aquí no se aportarán más detalles. Cabe señalar que dichos gastos son de carácter transitorio en su mayoría y que tienden a descender con el tiempo. Puede ser una de las razones por las que el aumento de la eficacia

---

<sup>78</sup> En los Convenios sobre productos químicos, por ejemplo, dicho ejercicio fue una mezcla de enfoques “de arriba abajo” y “de abajo arriba”; ver Willis, 2011, p. 269; ver también sección 3.5 del presente documento.

<sup>79</sup> Véase la sección 3.1 y las fuentes proporcionadas en dicha sección.

<sup>80</sup> Véase: Convención de Basilea, UNEP/CHW.8/INF/28, párr. 41.

en función de los costos no se materializa hasta pasado un tiempo, como se ha mencionado anteriormente, lo cual se ve reflejado en los ejemplos descritos, como el de los Convenios sobre productos químicos.

Además, los esfuerzos no monetizados previamente pueden transformarse en gastos visibles como resultado de la reestructuración derivada de las medidas para mejorar las sinergias, especialmente la prestación de servicios compartidos. En el ámbito de las organizaciones, es frecuente que se organicen planes no institucionalizados de colaboración *ad hoc* entre departamentos. Así, de manera no formal, los trabajadores se prestan apoyo mutuo y recíproco, lo cual supone un tiempo extra (no pagado) empleado en otros departamentos. Esas prestaciones “en especie” pueden, además, incluir compromisos voluntarios de personas externas (p. ej. Puntos focales nacionales o expertos), que compartan herramientas y equipos, etc.<sup>81</sup>. Tal y como han confirmado las entrevistas realizadas, dichas disposiciones no institucionalizadas también se dan en las Secretarías de la familia de la CMS. Una vez que la colaboración se formaliza, estos gastos no calculados anteriormente pueden hacerse visibles debido a la necesidad de seguir más de cerca las actividades en función de los acuerdos de distribución de gastos y tiempos. Cabe mencionar que estos gastos existían también antes, pero debido al carácter informal de las disposiciones se permanecían invisibles y no se calculaban. Por tanto, pueden no representar un aumento real de gastos.

Además, las sinergias pueden conducir a un incremento en los gastos de personal por dos motivos. En primer lugar, los cambios en los acuerdos administrativos pueden conllevar un gasto mayor de personal. Por ello, los gastos de personal para EUROBATS y ASCOBANS aumentaron cuando se adhirieron al marco administrativo del PNUMA, debido a la necesidad de seguir la normativa de las Naciones Unidas sobre el empleo. Por tanto, si alguno de los tratados actualmente acogidos fuera del PNUMA tuviera que incorporarse en él, por ejemplo coubicándolo en Bonn, esto podría acarrear un aumento de los gastos de personal, pero no debería plantear problemas por lo que respecta a las medidas para mejorar las sinergias de las Secretarías con sede en Bonn.

En segundo lugar, parte del aumento de los gastos de personal podrían ser el resultado de la creación de unidades conjuntas para compartir los servicios entre las Secretarías de la familia de la CMS en las que dichas unidades presuponen la creación de una gestión intermediaria en forma de unidades de coordinación que requieren un nivel de personal mínimo. Esto ha planteado problemas en la unidad conjunta CMS/AEWA de comunicaciones, gestión de la información y divulgación en la que el coordinador tiene un contrato de un nivel no apropiado para el papel que desempeña<sup>82</sup>. La posibilidad de

---

<sup>81</sup> Muchos entrevistados señalaron la existencia de acuerdos no formales de colaboración en el ámbito de la familia de la CMS, que han creado una base para la colaboración entre equipos de diferentes Secretarías.

<sup>82</sup> La Secretaría de la CMS propuso en la última COP que el trabajador en cuestión fuera ascendido a un puesto de P-3, para lo cual los gastos adicionales serían pagados con cargo al presupuesto de la CMS, pero la propuesta fue rechazada. Véase Comité Permanente del AEWA, Doc StC 10.7 Rev.1, 2015, p. 5.

que esto pueda plantear también problemas en otras unidades conjuntas dependerá de su composición exacta y la organización del trabajo en el ámbito de la unidad específica.

Así mismo, pueden aumentar otros gastos relacionados con la infraestructura en circunstancias específicas (sobre todo en el caso de reubicación en Bonn de Secretarías con sede en otros lugares). Hasta el momento, los países donde se encuentran algunos instrumentos de las Secretarías como el ACCOBAMS y el ACAP han proporcionado una infraestructura y un apoyo que se perderían si se reubicaran en Bonn<sup>83</sup>. Al mismo tiempo, debería tenerse en cuenta que Alemania, de conformidad con el Acuerdo sobre la Sede estipulado con el PNUMA y la CMS, proporciona apoyo a las Secretarías de la familia de la CMS ubicadas en Bonn, que incluye los locales de oficina y su mantenimiento. Adhiriéndose al marco del PNUMA las Secretarías de la familia de la CMS que se trasladaran a Bonn y quedarían sujetas a la disposición de contribución del 13% en concepto de gastos generales por la infraestructura y el apoyo del PNUMA (incluidos los servicios de la Unidad de gestión administrativa y financiera). Determinar si este hecho comportará un incremento de los gastos netos dependerá de las disposiciones actuales para los servicios que a la fecha proporcione el PNUMA. La determinación exacta de las implicaciones financieras de trasladar a Bonn Secretarías que se encuentran fuera de Bonn requeriría realizar una comparación y cuantificación exacta de los beneficios que derivan de los diferentes Acuerdos sobre la Sede (teniendo en cuenta los acuerdos concertados con el PNUMA en Bonn). Estas consideraciones no serían relevantes para la mejora de sinergias y los servicios compartidos entre las secretarías con sede en Bonn.

**Apoyo financiero prestado por las Partes.** Otra de las posibles consecuencias financieras de las medidas para mejorar las sinergias, se refiere al nivel de apoyo financiero proporcionado por las Partes a los distintos instrumentos en el ámbito de la familia de la CMS. Si las sinergias aportan una mayor eficacia en función de los costos, las Partes podrían optar por reducir sus contribuciones a los distintos presupuestos en el ámbito de la familia. Podría producirse un efecto parecido como consecuencia de la inflación, la congelación de los presupuestos/las contribuciones a un cierto nivel durante un período prolongado, es decir, manteniéndolos constantes.

La tendencia de las Partes a reducir las contribuciones financieras podría acarrear diversos posibles problemas. En primer lugar, las Partes podrían sobreestimar el potencial de ahorro y aportar en consecuencia apoyo financiero insuficiente, poniendo en peligro el funcionamiento mismo de los servicios esenciales de la Secretaría. En este sentido, las Partes podrían tender a ignorar o subestimar los considerables gastos de transacción que comporta la transición, tal y como se menciona en la sección 3.5. Además el indicio de una reducción de las contribuciones de las Partes podría afectar negativamente a las actividades de las Secretarías, reduciendo la motivación del personal laboral y produciendo una mayor inseguridad (véase la sección 3.5). Cabe mencionar en este

---

<sup>83</sup> En el caso de la Secretaría del ACAP, se estima que los beneficios resultantes oscilan en torno a los 130-170.000 AUD anuales.

contexto que la mayoría de las Secretarías de la familia de la CMS, consideran estar ya bajo presión debido a las limitaciones presupuestarias y al deseo de las Partes de proporcionar más apoyo a la implementación, conforme a la opinión expresada por numerosos entrevistados<sup>84</sup>. Estos riesgos podrían atenuarse, por ejemplo, mediante el compromiso político público de las Partes de proporcionar apoyo financiero constante para el funcionamiento de la familia de la CMS. En cualquier caso, este asunto merece una atenta consideración y gestión.

Al mismo tiempo, podría temerse, no solo que las Partes pudieran reducir sus contribuciones financieras como consecuencia de una mayor eficacia en función de los costos, sino también que pudieran hacerlo en cualquier caso o como reacción ante la percepción de una falta de esfuerzo por aumentar la eficacia en función de los costos. Resulta difícil conocer el balance de las respectivas consideraciones de las (distintas) Partes.

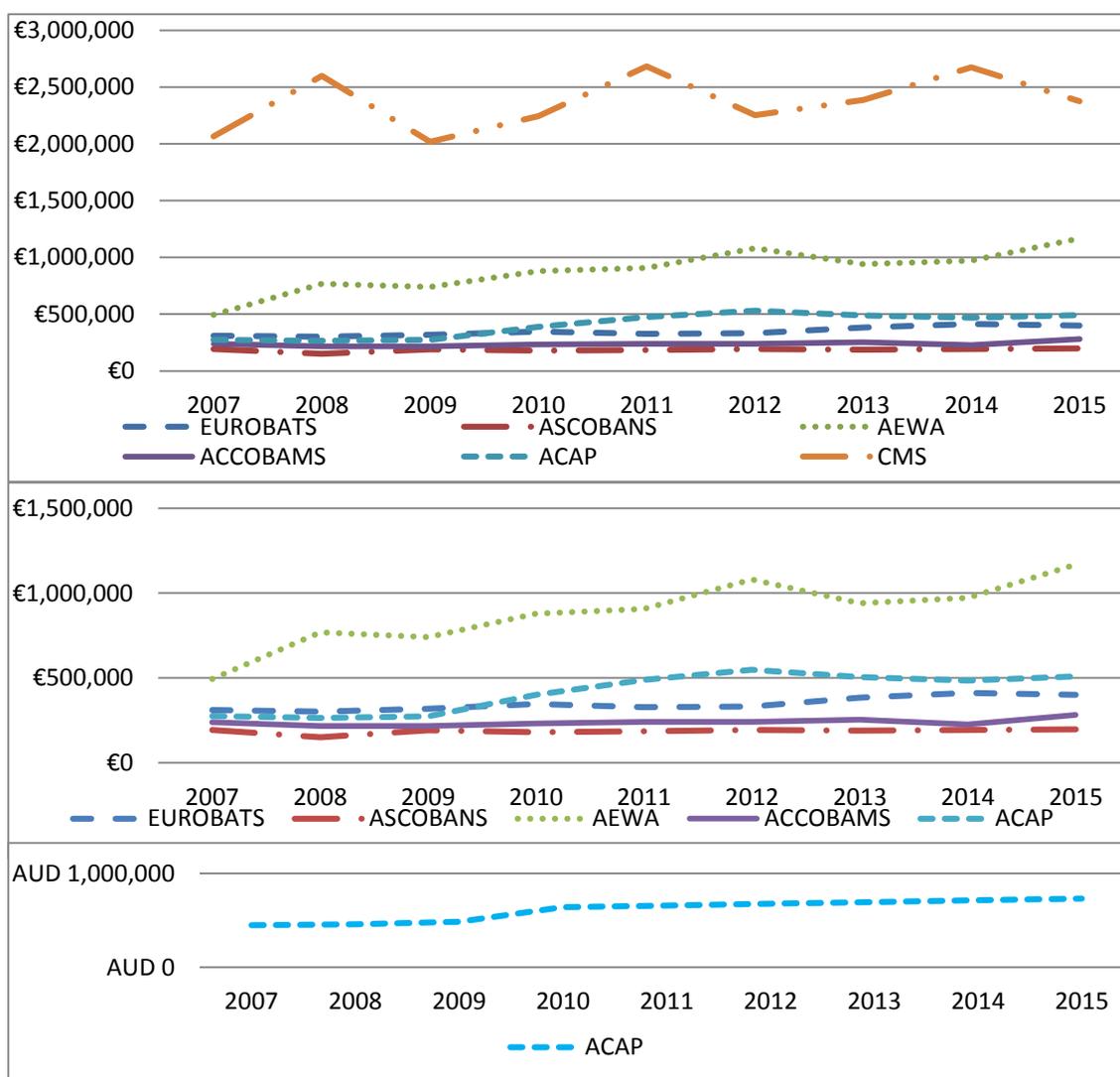
En este sentido, resulta instructivo examinar la evolución de los presupuestos de los tratados de la familia de la CMS en los últimos años. En la Figura 3 se proporciona información sobre dicha evolución de los presupuestos básicos de los seis tratados pertinentes (exceptuando el Acuerdo sobre los gorilas que realmente no cuenta con un presupuesto básico) de 2007 a 2015. Según los datos disponibles y presentados, las Partes no han reducido hasta la fecha su apoyo financiero a los tratados de la familia de la CMS. Especialmente en los años más recientes, los presupuestos básicos (y otras contribuciones afines de las Partes) se han mantenido estables, con fluctuaciones no derivadas de las reuniones COP/MOP y con aumentos modestos en la mayoría de los casos.<sup>85</sup> Esta tendencia general a la estabilidad se ha producido a pesar de un aumento de la demanda y de la carga de trabajo y a pesar de -o como consecuencia de- las medidas adoptadas en el pasado para mejorar las sinergias, como se menciona en la sección 3.1. Esto puede significar que existe un margen para el aumento de la asignación de presupuestos y contribuciones de las Partes en un futuro cercano. Esta expectativa se ha confirmado en las entrevistas realizadas.

---

<sup>84</sup> Véase también la Resolución 11.3 de la COP de la CMS, 2014, Preámbulo y Comité Permanente del AEW, 2013, párr. 169 y Anexo II.

<sup>85</sup> En el caso del ACAP, debido al aumento anual del dólar australiano.

**Figura 3: Presupuestos básicos anuales de los tratados de la familia de la CMS 2007-2015**



Fuente: Compilación propia a partir de las resoluciones pertinentes de los órganos rectores de los tratados.<sup>86</sup>

**Movilización de la financiación externa.** Otra posible implicación financiera de las medidas para mejorar las sinergias se refiere a sus efectos en la movilización de financiación externa, aparte de las contribuciones a los presupuestos básicos. En este sentido se ha argumentado en las entrevistas que dos instituciones que actúan de manera independiente pueden obtener mayor financiación, en total que una sola institución (como unidad coordinada conjuntamente), ya que las aportaciones independientes aumentarían

<sup>86</sup> El presupuesto del ACAP es originalmente en AUD. Tasa de cambio aplicada: 1.6348 AUD por EUR en 2007; 1.7414 en 2008; 1.7737 en 2009; 1.6008 en 2010; 1.3483 en 2011; 1.2407 en 2012; 1.3773 en 2013; 1.4722 en 2014; 1.4398 en 2015 (media del 01/01/2015 al 18/08/2015).

en general las posibilidades de éxito. Sin embargo, a esto se contraponen (siempre a través de las entrevistas) que, en realidad, un enfoque unitario puede proporcionar mayor peso y visibilidad para buscar financiación externa en comparación con dos pequeñas instituciones que actúen de manera independiente, y facilitar incluso un enfoque más estratégico, coherente y coordinado.<sup>87</sup> Dicho enfoque no tiene por qué excluir la posibilidad de obtener donaciones independientes para los Acuerdos, sino que podría facilitar incluso la aportación de ofertas combinadas cuando fuera necesario. No obstante la cuestión de si las unidades independientes o una unidad conjunta son más eficaces y eficientes a la hora de atraer fondos siga siendo inconcluyente, el argumento tiene que ver más bien con la cuestión de la utilidad de compartir este servicio en particular.

Aparte de esta cuestión, el aumento de la eficiencia en la familia de la CMS como consecuencia de la mejora de sinergias en general podría, como en el caso anteriormente mencionado sobre los presupuestos básicos, contribuir a mejorar el perfil general de la familia y a aumentar su atractivo para los posibles donantes. Los donantes tienden a buscar el máximo beneficio de sus donaciones (en este caso, en forma de conservación),<sup>88</sup> por tanto, un acuerdo más eficiente en la familia de la CMS, que diera lugar a una mayor productividad y mayores ganancias en términos de conservación (véase también la sección 3.6), podría mejorar las perspectivas para asegurar una financiación estable complementaria a los presupuestos básicos<sup>89</sup>. En general, los datos aseguran que las organizaciones consideradas como más eficientes y fiables, muestran, *ceteris paribus*, la capacidad de asegurar mayor acceso a las donaciones.<sup>90</sup> Por tanto, si las medidas para mejorar las sinergias (tanto a través de la colaboración no institucionalizada como de la prestación de servicios compartidos) favorecen una mayor eficiencia, esto podría tener un impacto positivo en la capacidad de atraer financiación voluntaria.

### ***3.5 Implicaciones operacionales y administrativas***

En esta sección se comentan en términos generales las implicaciones administrativas y operacionales que podrían derivarse de las medidas para mejorar las sinergias. En particular, se analizan los siguientes asuntos:

- Aumentos de eficiencia y rendimiento,
- Efectos negativos y problemas que derivan de la reorganización y la adaptación,
- Autonomía de los agentes

---

<sup>87</sup> Se ha observado que los contribuyentes prefieren a menudo donar fondos para proyectos que pudieran beneficiar a más de un acuerdo de la familia de la CMS, lo cual refuerza el argumento de los beneficios de un enfoque coordinado.

<sup>88</sup> Yen et al., 1997, p. 248; Echazu y Nocetti, 2015, pp. 49-50 y 52.

<sup>89</sup> También se ha manifestado en las entrevistas que una estructura más eficiente puede contribuir a mejorar el atractivo general de la familia de la CMS. Si esto puede contribuir a la adhesión de nuevos países a los tratados de la familia, debería llevar también a aumentar las contribuciones a los presupuestos básicos.

<sup>90</sup> Waters, 2011, p. 470; Privett y Erhun, 2011, pp. 471-472.

**Aumentos de eficiencia y rendimiento.** Las medidas para mejorar las sinergias, incluidos los servicios comunes, tienen un potencial considerable para mejorar la eficiencia y el rendimiento, particularmente porque facilitan la especialización y reducen la duplicación de los trabajos, creando economías de escala, aumentando la resiliencia a través de la creación de una masa crítica, facilitando la coordinación y la estrategia principal y, con el tiempo, una mayor productividad/eficacia. A pesar de que estas mejoras sustentan el potencial de aumento de la eficacia en función de los costos como se mencionaba en la sección 3.4, ello no debería restar importancia a lo que quizás sea el componente más significativo: el potencial de favorecer una mejora significativa del rendimiento general. Deberían reconocerse los progresos realizados al respecto en los últimos años para que los esfuerzos futuros puedan construirse sobre los éxitos del pasado.<sup>91</sup>

Las mejoras en eficiencia y rendimiento pueden obtenerse en primer lugar de una reducción en la duplicación de esfuerzos y de una mayor especialización (incluidas las “economías de escala”). Por ejemplo, parte del personal podría especializarse en proporcionar asistencia a la organización de conferencias y reuniones para toda la familia de la CMS, o para una parte significativa de la misma (como los Acuerdos cubiertos en Bonn), liberando así capacidades de otros trabajadores que actualmente necesitan realizar gestiones de forma individual en el marco de sus propios Acuerdos<sup>92</sup>. Además, a nivel más sustantivo se ha sugerido que podrían establecerse unidades de expertos que trabajen para los distintos instrumentos, centrándose por ejemplo en categorías taxonómicas concretas, o en regiones concretas (o una combinación de ambas), que podrían basarse en los acuerdos no institucionalizados de colaboración ya existentes.

Las mejoras pueden ser significativas si se combinan los recursos de unidades relativamente pequeñas, ya que normalmente llevan a cabo tareas similares, como es el caso de las Secretarías de la familia de la CMS. Su tamaño comparativamente reducido limita las opciones de especialización sin un acuerdo de cooperación, mientras que el potencial de mejora (economías de escala) que deriva de la prestación de servicios compartidos es notable, debido a la similitud de las tareas que se han de realizar. Las medidas para mejorar las sinergias, incluidos los servicios comunes ofrecen, por tanto, perspectivas de mejoras de rendimiento particularmente significativas.

La combinación de recursos en unidades más grandes y especializadas, aumenta también la resiliencia de la organización. El establecimiento de unidades conjuntas, o al menos la coordinación estrecha entre unidades, ofrece la ventaja de que aumenta el grupo de personas que trabajan juntas sobre determinados asuntos, lo que permite realizar sustituciones más rápidas y fluidas si es necesario, como en los casos de una baja por

---

<sup>91</sup> Véase también la sección 3.1.

<sup>92</sup> Se ha sugerido en las entrevistas que esta ventaja podría quedar contrarrestada por una disminución de la flexibilidad y la cercanía a las Partes en los distintos Acuerdos. Por tanto, si tuvieran que adoptarse medidas para mejorar las sinergias en esta área, se recomendaría una cuidadosa gestión de la transición para asegurar que tales disposiciones no sufran perturbaciones y no aumenten los gastos.

maternidad o una ausencia por enfermedad o por vacaciones. La creación de tal masa crítica contribuiría a reduciría el número de “puntos aislados de fallo” en las plantillas de personal, es decir, la posibilidad de que algún proceso importante se paralice por ausencia o baja de un empleado, asegurando por tanto una mayor resiliencia al sistema. Se ha señalado, por ejemplo, que la incorporación del ASCOBANS a la Secretaría de la CMS le ha permitido disponer de una reserva de capacidad y expertos más amplia que las de las personas concretamente asignadas para administrar el ASCOBANS<sup>93</sup>.

Además, las medidas para mejorar las sinergias, incluidos los servicios comunes, podrían facilitar la adopción de enfoques armonizados/coordinados y la aplicación de una estrategia general entre las secciones de la familia de la CMS. Mientras se han producido ya considerables avances en armonización y coordinación (p. ej., la reciente tendencia a coordinar estrategias de comunicación), se presume que la ulterior institucionalización de la cooperación a través de los servicios comunes permitirá a aprovechar mejor el potencial existente. Esta mejora debería apoyar y reforzar también los aumentos de eficacia anteriormente mencionados, produciendo mejoras en calidad y aumentando el impacto.

Las posibilidades de mejora de la eficiencia y el rendimiento examinadas hasta ahora parecen estar bien establecidas y reconocidas, especialmente en los enfoques institucionalizados como la prestación de servicios compartidos (en comparación con los esfuerzos de cooperación no institucionalizados). Es el caso, por ejemplo, de las evaluaciones provisionales de la unidad conjunta CMS/AEWA de comunicaciones, gestión de la información y divulgación, presentadas por la Secretaría de la CMS y la Secretaría del AEWA en octubre de 2014 y junio de 2015 respectivamente<sup>94</sup>. Destacan el alcance de la especialización y el enfoque centralizado de (ciertos aspectos de) la comunicación (p. ej. la gestión de páginas web y otras herramientas online), así como otras ventajas que incluyen la resiliencia del equipo durante las ausencias individuales. Las evaluaciones de los acuerdos del ASCOBANS refuerzan la idea de que pueden obtenerse las mencionadas mejoras de eficiencia y rendimiento.<sup>95</sup> Se han expresado escepticismo y críticas respecto a las posibilidades reales de realización de dicho potencial sin que sea contrarrestado por posibles inconvenientes como los gastos de reorganización y la necesidad de una gestión apropiada de los acuerdos, así como la conclusión de acuerdos relativos a la distribución de gastos y tiempos. También se ha expresado cierta preocupación acerca de los impactos diferenciales que pudiera tener en las Secretarías colaboradoras. Estos posibles inconvenientes se analizan más adelante.

Las posibilidades de mejora de la eficiencia derivadas de las medidas de fomento de sinergias parecen menores en el contexto de la CMS, especialmente en dos áreas. La primera, las posibilidades de ahorro de la combinación de reuniones parece más limitada en el caso de la CMS. Ya se aprovechan en cierto modo las posibilidades de combinación (cubicación, reuniones conjuntas) y existe poco margen de mejora en el caso de la CMS

<sup>93</sup> Entrevistas. Véase también Secretaría de la CMS, UNEP/CMS/Conf.10.34, 2011, par. 10-11.

<sup>94</sup> Secretaría de la CMS, UNEP/CMS/COP11/Doc.16.2, 2014; Comité Permanente del AEWA, Doc StC 10.7 Rev.1, 2015.

<sup>95</sup> Comité Asesor del ASCOBANS, MO7/Doc.8-01, 2012, par. 8 y 15.

ya que los distintos Acuerdos cubren diferentes especies y/o regiones. En ciertos casos, sería posible una mayor combinación de reuniones para aprovechar más plenamente la superposición de participantes y reducir así los gastos organizativos de las Secretarías. Un enfoque coordinado de la planificación y gestión de las reuniones facilitaría el aprovechamiento de esta (limitada) posibilidad.

La segunda es que podría haber un cierto margen de mejora de la eficiencia en cuanto a los viajes del personal. En el caso de los Convenios sobre productos químicos, se pudieron reducir los viajes del personal gracias a la combinación de servicios y la fusión de las Secretarías.<sup>96</sup> Sin embargo, las opciones reales de esta posibilidad en el caso de la familia de la CMS, no son claras. No se han podido evaluar los datos sobre la participación del personal de las diferentes Secretarías a las reuniones, y en las entrevistas no se señaló claramente el potencial correspondiente.

Por último, cabe mencionar que el rendimiento en cuanto a la eficiencia aquí descrito está relacionado con la mejora de la efectividad de los Acuerdos. Este aspecto se describe con mayor detalle en la sección 3.6 del presente documento.

**Efectos negativos y problemas de reorganización y adaptación.** Las medidas de largo alcance para mejorar las sinergias, tales como la prestación de servicios compartidos, pueden plantear determinados problemas que derivan de la reorganización y adaptación, que pueden dar lugar a costos monetarios (véase la sección 3.4 más arriba), pero pueden reducir también la productividad o el rendimiento operacional. Aunque estos riesgos tienden a disminuir con el tiempo, su importancia y duración dependen de manera decisiva de las disposiciones adoptadas para gestionar la transición. El establecimiento satisfactorio de una gestión eficaz de la transición requiere a su vez una comprensión y una visión común por parte de las principales partes interesadas.<sup>97</sup> Los efectos negativos y los posibles problemas abordados aquí parecerían mucho menos pertinentes en el caso de las iniciativas de promoción de sinergias no institucionalizadas.

Muchos de los posibles efectos negativos y problemas pertinentes se refieren a la adaptación a una nueva estructura organizativa, tales como los esfuerzos necesarios para prepararse para unas estructuras nuevas a la vez que se siguen manteniendo las antiguas.<sup>98</sup> Por ejemplo, puede que el personal requiera tiempo y esfuerzo para poder situarse en un entorno organizativo remodelado y para adaptarse a una nueva cartera de tareas (entre ellas la capacitación y el perfeccionamiento), lo cual puede perjudicar al rendimiento. Además, se ha comprobado que la incertidumbre con respecto a una reorganización inminente puede afectar negativamente al rendimiento, incluso durante el período inmediatamente anterior a la reorganización.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Véase la sección 3.4.

<sup>97</sup> Las entrevistas que hemos realizado, así como las observaciones al borrador del estudio, indican que esta exigencia tal vez no puede cumplirse ni siquiera en el caso de las Secretarías de la familia de la CMS.

<sup>98</sup> Andrews and Boyne, 2012, p. 302.

<sup>99</sup> Ibid., págs. 308-309.

Forma parte de estas cuestiones “ligeras” que a menudo se pasan por alto la necesidad de reconstruir las redes existentes y adaptar los procedimientos (informales). El establecimiento de nuevas estructuras puede romper las redes existentes. En el caso de la familia de la CMS, por ejemplo, los cambios organizativos podrían alterar los acuerdos existentes, en su mayor parte acuerdos colaborativos *ad hoc* de carácter informal entre (personas de) diferentes Secretarías, – que en las entrevistas se han señalado como muy importantes–.<sup>100</sup> Además, puede haber costos relacionados con la adaptación de los procedimientos y la creación de procedimientos nuevos, como resultado de los cambios organizativos, (p. ej., procedimientos normales de funcionamiento, incluida la presentación de informes y la adopción de decisiones), que al menos durante un determinado período pueden afectar negativamente al rendimiento operacional en el ámbito de la familia de la CMS.<sup>101</sup> Se requerirá tiempo (y esfuerzo) para elaborar nuevos acuerdos así como procedimientos (informales) adaptados/revisados para asegurar la plena efectividad operacional.

En el caso de los servicios compartidos entre las Secretarías de la familia de la CMS, se plantean problemas especiales relacionados con los recursos humanos. En primer lugar, todos estos servicios pueden requerir un cierto nivel de coordinación de las políticas y la gestión de los recursos humanos entre los Acuerdos participantes, incluso por sus órganos rectores (por ejemplo, para asegurar una dotación de personal adecuada y coherente de las unidades conjuntas en cuanto a los grados del personal<sup>102</sup>). Asimismo, los efectivos individuales de las Secretarías pertinentes desempeñan por momentos tareas diferentes (pertenecientes a varios servicios). En consecuencia, compartir servicios puede requerir un cierto intercambio (ya que lo que se requiere es algo más que reunir simplemente determinados puestos en una unidad).

Otro aspecto atañe a los efectos distributivos inminentes reales o percibidos. Así, si se formara una unidad conjunta con personal muy competente de una parte y de personal de más bajo rendimiento de la otra parte, la primera parte puede considerar que ha perdido no solo en cuanto a su propio rendimiento sino también en términos de una distribución equitativa de la carga.<sup>103</sup>

Por último, deben tenerse en cuenta las diferentes culturas organizativas. Las sinergias se maximizan cuando se combinan los mejores aspectos de las distintas culturas organizativas para generar un resultado que supere la suma de sus partes.<sup>104</sup> Los ejemplos procedentes del sector privado, basados en fusiones organizativas, señalan los malos resultados que produce pretender imponer la cultura empresarial de una de las organizaciones a la otra, incluso con la salida voluntaria de personal clave.<sup>105</sup> Para evitar implicaciones negativas como estas en el ámbito de la familia de la CMS, en las medidas

---

<sup>100</sup> Véase también *ibid*, págs. 298-299.

<sup>101</sup> Weber y Camerer, 2003, pág. 409.

<sup>102</sup> Véase la sección 3.4 más arriba sobre los posibles aumentos de los costos.

<sup>103</sup> Esta cuestión se planteó en las entrevistas.

<sup>104</sup> Weber y Camerer, 2003, p. 400.

<sup>105</sup> *Ibid.*, pp. 400–401.

destinadas a mejorar las sinergias en su seno deberán tenerse en cuenta su “diversidad cultural” (que puede ser relativamente limitada en el caso de las Secretarías coubicadas, pero que no deberán ignorarse en ningún caso).

Muchos de los posibles efectos negativos y problemas, o incluso la mayoría de ellos, tienden a disminuir e incluso a desaparecer una vez que el personal se adapta a la nueva estructura organizativa<sup>106</sup>, y pueden minimizarse mediante una gestión proactiva y cuidadosa de la transición. En cambio, no acometer esta gestión puede repercutir gravemente en el rendimiento operacional. Una gestión exitosa, es decir, la realización satisfactoria de una transición y de los beneficios y ganancias que van asociados a ella, depende en gran medida de las competencias de liderazgo, de la motivación del personal, y de la existencia de la suficiente confianza entre los participantes en el proceso.<sup>107</sup> El modo de gestionar los cambios organizativos tiene un efecto directo sobre la actitud del personal con respecto al proceso. Por ello, los encargados de la gestión de este proceso desempeñan un papel esencial para mantener al personal comprometido y motivado. Aunque una adopción de decisiones acreditada puede aportar y asegurar la necesaria claridad, la gestión de la transición debe propiciar que el cambio se lleve a cabo de forma transparente, comunicando con claridad sus objetivos, fines y beneficios, a fin de reducir la resistencia al cambio.<sup>108</sup> Esto requiere en primer lugar una comprensión y visión común de todos los actores principales. Además, el hecho de involucrar al personal afectado en el proceso puede facilitar la aceptación de la transición haciéndola propia.<sup>109</sup> En el caso de los Convenios sobre productos químicos, por ejemplo, el Secretario recién nombrado inició consultas con los servicios de los tres convenios para determinar conjuntamente el margen existente para la promoción de sinergias.<sup>110</sup>

Los datos disponibles demuestran que hay desafíos y margen de mejora en este sentido en lo relativo a las medidas para mejorar las sinergias en la familia de la CMS. No hay todavía claridad sobre el camino a seguir para promover las sinergias, ni siquiera para las Partes. Además, la experiencia aún inicial con la unidad conjunta CMS/AEWA de comunicaciones, gestión de la información y divulgación indica que existe margen de mejora en lo relativo a la gestión proactiva de los cambios que comporta la nueva implantación.<sup>111</sup> En último lugar, aunque no menos importante, las evaluaciones disponibles de este servicio piloto conjunto, así como las entrevistas y las observaciones al borrador del estudio indican que hay margen de mejora en cuanto a la apropiación común, la comprensión y la visión entre los participantes en este proceso.

---

<sup>106</sup> Lim, 2014, pp. 8-9.

<sup>107</sup> Battilana et al., 2010, pp. 433-434; Panteli and Sokalingam, 2005, p. 604; Lam et al., 2015, pp. 559-562; Klarner et al., 2011, pp. 333-334.

<sup>108</sup> Liu and Perrewé, 2005, p. 264-265; Henry, 1997, p. S146.

<sup>109</sup> Fulop et al., 2005, p. 126.

<sup>110</sup> Véase Willis, 2011, p. 269.

<sup>111</sup> Comité Permanente del AEWA, Doc StC 10.7 Rev.1, 2015.

**Autonomía de los Acuerdos/las Secretarías.** Otra serie de implicaciones administrativas y operacionales de las medidas para mejorar las sinergias se refiere a sus efectos sobre la autonomía de los diversos Acuerdos de la familia de la CMS y de sus Secretarías. Como cada instrumento en el ámbito de la familia tiene su propio conjunto de Partes/Signatarios (y no están previstas las enmiendas a estos instrumentos), la independencia jurídica que mantienen entre sí no se modificaría. No obstante, a la espera de formar una única Secretaría que funcione para toda la familia, el hecho de compartir servicios mediante el establecimiento de unidades funcionales conjuntas, sobre la base de acuerdos de distribución de gastos y tiempos, podría requerir cambios en la autonomía y el poder decisorio de los Acuerdos/Secretarías involucrados. Por ejemplo, la prestación de servicios compartidos puede implicar que ciertas decisiones que hasta ahora se han adoptado de modo independiente en el contexto de un Acuerdo/Secretaría requieran coordinación o se desplacen a niveles diferentes (p. ej., decisiones sobre el establecimiento de prioridades de trabajo y la gestión de recursos humanos). Así, antes, las comunicaciones en el seno de la CMS y del AEWA eran dirigidas de modo independiente por sus Secretarios Ejecutivos y equipos respectivos, mientras que la formación de la unidad conjunta requiere la coordinación de la gestión, teniendo en cuenta también que ahora existe un coordinador común de la unidad. Este punto tiene que ver con la necesidad de una mayor coordinación entre los Acuerdos y sus Secretarías, que deriva de las medidas de largo alcance para mejorar las sinergias, como es la de la prestación de servicios compartidos, tal como se ha mencionado anteriormente.

En general, mientras cualquier medida destinada a mejorar las sinergias implica cierto nivel de cooperación e interdependencia a escala operacional, las implicaciones que conlleva aumentan de modo significativo cuando se procede a compartir efectivamente los servicios. Independientemente de los Acuerdos específicos que hayan de adoptarse, deben establecerse bien las competencias y responsabilidades de las personas involucradas (p. ej., a través de un mandato, orientaciones, estrategias comunes, o un acuerdo interno entre Secretarías). No hacerlo puede ser perjudicial para la productividad, ya que los cambios organizativos y el alcance de la autonomía de cada cual no quedarán claros para los implicados en el proceso, con la consiguiente necesidad de aclaraciones *ad hoc* (y que requieren tiempo) a medida que evoluciona el proceso.

### ***3.6 Implicaciones generales***

Aparte de las implicaciones jurídicas, financieras, administrativas y operacionales, examinadas en las secciones anteriores, hay otra serie de implicaciones generales que no cabe clasificar en una de las categorías mencionadas anteriormente. En general, los principales problemas de carácter general tratados aquí se refieren a los siguientes aspectos:

- Aumento de la eficacia de la conservación de las especies;
- Visibilidad externa de la familia de la CMS, incluso a niveles políticos superiores;

- Identidades de los distintos Acuerdos en el ámbito de la familia de la CMS;
- Orientaciones generales de las políticas acordadas a escala internacional.

**Aumento de la eficacia.** Como se ha señalado, el objetivo general de la CMS y sus Acuerdos hijos, es la conservación eficaz de las especies migratorias. Por ello, es importante que exista una comprensión del vínculo entre las medidas para mejorar las sinergias, tales como la prestación de servicios compartidos, y el cumplimiento eficaz del mandato de los instrumentos de la familia de la CMS. En este sentido, puede ser interesante señalar que este vínculo no solo supone un reto para la familia de la CMS, sino también en otros ámbitos pertinentes, por ejemplo en los Convenios sobre productos químicos, donde se ha reconocido que la eficiencia y la eficacia en función de los costos en la prestación de los servicios va unida al fortalecimiento de la implementación y la eficacia.<sup>112</sup> Obviamente ambas cosas deben considerarse partes integrantes de un todo.

Pueden señalarse por lo menos tres correlaciones positivas entre el fortalecimiento de las sinergias y el aumento de la eficacia de los esfuerzos de conservación, basadas en las implicaciones que hemos examinado anteriormente. En primer lugar, en la medida en que una mayor eficacia de los servicios de secretaría libera recursos de tipo financiero y de tiempo, si consideramos que hay una cantidad fija de recursos generales disponibles, estos recursos podrían ser reasignados para apoyar una implementación eficaz. En segundo lugar, en la medida en que el fortalecimiento de las sinergias implica una mejora del rendimiento de los servicios de secretaría, esta mejora del rendimiento debería tener efectos positivos inmediatos sobre la eficacia medioambiental, puesto que la justificación general de los servicios de secretaría es contribuir, de modo directo o indirecto, al funcionamiento y la eficacia de los Acuerdos pertinentes. Aparte de este vínculo general, en tercer lugar, el fortalecimiento de las sinergias (y las consiguientes aumentos de la eficacia) contribuyen directamente a mejorar la eficacia en la medida en que facilitan las estrategias, programas y planes de acción conjuntos, entre otros, con un vigor renovado.

Estas correlaciones positivas son válidas para cualquier medida de fortalecimiento de sinergias, incluidas las iniciativas no institucionalizadas y la prestación de servicios compartidos. En la medida en que cada una de ellas posee un potencial específico, como se ha analizado anteriormente, cada una promete también contribuir de modo especial a una mejor conservación de las especies migratorias.

**Visibilidad externa.** Según las entrevistas, la visibilidad externa de la familia de la CMS es menor que la de otros acuerdos ambientales multilaterales relacionados con la biodiversidad, lo que a su vez refuerza la prioridad política relativamente baja que tienden a tener los instrumentos de la familia de la CMS. Las medidas para mejorar las sinergias podrían ayudar a aumentar la visibilidad externa de la familia de la CMS, y con ello atraer una mayor atención de los actores políticos situados en esferas más altas de los gobiernos.

---

<sup>112</sup> Véase Willis, 2011.

Es posible desarrollar y ampliar en mayor medida una serie de iniciativas coordinadas no institucionalizadas de promoción de la visibilidad externa de la familia de la CMS en su conjunto, que ya se han lanzado y puesto en marcha (p. ej. el sitio web, la presentación de informes, la comunicación). Entre las opciones está la elaboración de estrategias de comunicación conjuntas, que ya se ha iniciado, y la elaboración de un plan coordinado para la representación externa de la familia de la CMS y de sus distintos Acuerdos. En principio, la prestación de servicios compartidos podría facilitar y reforzar este proceso, apoyando la elaboración conjunta de estrategias y fomentando un pensamiento conjunto como familia. Ello puede ayudar también a aumentar el peso general de la familia de la CMS con respecto al mundo exterior mediante la mejora de la coherencia y la cohesión internas.

Este aumento de la coherencia y la cohesión internas podría contribuir también a afrontar los desafíos en relación con el perfil externo de la familia de la CMS que derivan de su estructura compleja/fragmentada (basada en el diseño original y como parte de un sistema complejo de gobernanza ambiental mundial en general). Se ha alegado en las entrevistas que a veces no es fácil para los no iniciados saber a qué institución de la familia deben dirigirse para plantear una cuestión concreta. El establecimiento de unidades de servicios compartidos podría constituir un paso hacia una estructura menos compleja, y por tanto más clara y más accesible.

**Identidades de los distintos Acuerdos.** Se ha sostenido también en las entrevistas que el establecimiento de servicios compartidos que se dirigen más a toda la familia y menos a cada instrumento independiente, puede diluir la identidad individual de los instrumentos de la familia. Según esta opinión, los distintos Acuerdos perderían poco a poco su propia identidad y quedarían eclipsados por la mayor integración de los servicios.

En general, el efecto real puede constituir más bien una cuestión de estrategia de comunicación de la familia de la CMS y de “imagen de marca” hacia los actores externos. Cada vez más se alude a los convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo como a los “Convenios sobre productos químicos”, lo cual refuerza su perfil conjunto, con efectos inciertos sobre la identidad individual de cada convenio. Al mismo tiempo, hay ejemplos del sector privado que indican que la visibilidad de la familia más amplia no necesariamente va en detrimento de las identidades individuales de sus miembros, y que de hecho ambas pueden verse reforzadas de modo simultáneo. Por ejemplo, a lo largo de los años noventa y principios de los dos mil, las líneas aéreas de todo el mundo exploraron las sinergias entre ellas mediante el establecimiento de alianzas; al final algunas de ellas han crecido y alcanzado notoriedad internacional<sup>113</sup>, pero sin que las distintas líneas aéreas que forman parte de ellas hayan perdido su identidad individual.<sup>114</sup> Esto sugiere que se dispone de margen para determinar conjuntamente una estrategia que equilibre la identidad de la familia y las identidades de sus distintos miembros.

---

<sup>113</sup> Es lo que ocurre con “Star Alliance, Skyteam, y Oneworld”.

<sup>114</sup> Kalligianis, Iatrou y Mason, 2006, pp. 7-8.

**Orientaciones generales de las políticas.** Otro argumento de carácter general se refiere a las directrices de políticas acordadas por los países en los foros medioambientales mundiales, que en general miran a un objetivo de mejora de las sinergias entre los acuerdos ambientales multilaterales y de racionalización de la gobernanza medioambiental internacional.

A este respecto, los países reunidos en la Conferencia de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Rio+20) en junio de 2012 acordaron, entre otras cosas, que la promoción de sinergias y la coherencia era uno de los modos de lograr un marco institucional más eficaz para el desarrollo sostenible.<sup>115</sup> Además, reconocieron los logros en el fortalecimiento de sinergias entre los convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo, y alentaron a las Partes en los acuerdos ambientales multilaterales a considerar posibles nuevas medidas para "promover la coherencia de las políticas en todos los niveles relevantes, mejorar la eficacia, reducir las superposiciones y duplicaciones innecesarias y promover la coordinación y la cooperación entre los acuerdos ambientales multilaterales".<sup>116</sup>

Además, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente adoptó varias resoluciones en 2014 que, en mayor o menor medida, abordan la cuestión de las sinergias entre los acuerdos ambientales multilaterales, como las siguientes:

- Resolución 1/1, que reafirma, entre otras cosas, el compromiso de promover las sinergias entre los acuerdos ambientales multilaterales, reconociendo a la vez su contribución positiva al desarrollo sostenible<sup>117</sup>;
- Resolución 1/3, que, entre otras cosas, "insta a que todos los que participan en los esfuerzos para combatir el comercio ilícito de fauna y flora silvestres a que promuevan las sinergias, la cooperación y la coordinación y eviten la duplicación de esfuerzos"<sup>118</sup>;
- Resolución 1/5, que entre otras cosas, acoge con beneplácito la reunión conjunta de las Conferencias de las Partes en los convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam, celebrada en 2013<sup>119</sup>;
- Resolución 1/12, por la que se acoge con beneplácito el establecimiento de un equipo de tareas por parte del Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para trabajar sobre las disposiciones

---

<sup>115</sup> Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio +20), 'El futuro que queremos: Documento Final adoptado durante Rio+20' <<http://www.un.org/en/sustainablefuture/>> consultado el 18 de agosto de 2015, para. 79.

<sup>116</sup> Ibid, para. 89

<sup>117</sup> Véase Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Documento final ministerial del primer período de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente 2014 [Resolución 1/1], p. 3.

<sup>118</sup> Véase Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Comercio Ilícito de fauna y flora silvestres 2014 [Resolución 1/3], párr. 4.

<sup>119</sup> Véase Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, productos químicos y desechos 2014 [Resolución 1/5], párr. 11.

administrativas y la cooperación programática entre el PNUMA y los acuerdos ambientales multilaterales<sup>120</sup>.

Por ello, la adopción de medidas para mejorar las sinergias en el ámbito de la familia de la CMS se ajusta a las directrices pertinentes dictadas por los países en otros foros a nivel mundial.

---

<sup>120</sup> Véase Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente , relación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y los acuerdos ambientales multilaterales 2014 [Resolución 1/12], párr. 1.

## 4. Principales conclusiones y recomendaciones

A continuación, se resumen las principales conclusiones de este estudio en lo relativo a las implicaciones jurídicas, financieras, operacionales y administrativas, y las implicaciones generales de las medidas para mejorar las sinergias en el seno de la familia de la CMS, en particular los servicios comunes. Las medidas ulteriores citadas pueden y deben construirse a partir de las iniciativas existentes, tal como se ha abordado brevemente en la sección 3.1 (incluidas las iniciativas de cooperación no institucionalizadas). Sobre la base de nuestras conclusiones, presentamos a continuación opciones sobre los pasos siguientes para avanzar en la mejora de las sinergias.

Tras haber considerado todos los elementos, concluimos que la compartición gradual de los servicios (opción 2) es la opción que proporciona el mayor potencial adicional para la promoción de sinergias en el ámbito de la familia de la CMS, permitiendo además a las Partes hacer frente a los posibles inconvenientes y gestionar los riesgos concomitantes, siempre que se proporcionen orientaciones claras y pueda asegurarse una visión y comprensión común de todas las partes interesadas fundamentales, así como la gestión adecuada del cambio.

### Implicaciones

**Implicaciones jurídicas.** Aunque no existen requisitos jurídicos sustantivos que afecten a la continuación y la posible intensificación de las iniciativas no institucionalizadas, para mejorar las sinergias, las medidas de mayor alcance para mejorar las sinergias, tales como la prestación de servicios compartidos, requieren cooperación y acuerdos por parte de los respectivos órganos rectores de los instrumentos de la familia de la CMS involucrados, la participación de diferentes grupos de países de conformidad con los procedimientos de adopción de decisiones aplicables. Dado que la autonomía de los instrumentos se extiende a los asuntos presupuestarios y financieros, se requieren también acuerdos adecuados de distribución de los gastos y los tiempos. Aunque la tarea de llegar a un acuerdo sobre este tipo de disposiciones puede resultar exigente desde el punto de vista político, no existen impedimentos jurídicos fundamentales ni sería necesario realizar cambios en los tratados. Surgen obstáculos especiales por lo que respecta a la creación de sinergias y la prestación de servicios compartidos entre las Secretarías a causa de sus marcos jurídico-administrativos diferentes (normativa sobre personal, gestión de fondos). Este tipo de diferencias no se plantean entre las Secretarías establecidas en Bonn bajo los auspicios del PNUMA.

**Implicaciones financieras.** Los datos de que disponemos no nos permiten elaborar situaciones hipotéticas y cálculos sólidos y fiables del potencial para mejorar la eficacia en función de los costos con los servicios compartidos. No obstante, la experiencia adquirida, en particular en lo que respecta a los servicios que se comparten entre los Convenios sobre productos químicos (convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo)

indica que existen posibilidades limitadas pero significativas de mejorar la eficacia en función de los costos. Suponiendo que el potencial entre las Secretarías de la familia de la CMS pueda ser comparable al de los Convenios sobre productos químicos, compartir todos los servicios pertinentes entre las Secretarías de la familia de la CMS con sede en Bonn permitiría reorientar los recursos, por ejemplo en el apoyo a la implementación y la creación de capacidad, posiblemente hasta un total de 125.000-165.000 EUR al año en caso de una utilización completa de los servicios. La realización de dicho potencial dependerá de la medida en que se comparten los servicios y es probable que se materialice plenamente solo a largo o mediano plazo, debido a los costos de adaptación derivados de la transición (capacitación, reestructuración, etc.) y el tiempo necesario para llevar a buen término las adaptaciones correspondientes. Los aumentos de eficiencia y rendimiento que sustentan el potencial para incrementar la eficacia en función de los costos conciernen especialmente, pero no exclusivamente, a los servicios compartidos (más que a las iniciativas de promoción de sinergias no institucionalizadas). En todo caso, una mayor eficacia en función de los costos como consecuencia de mejores sinergias no puede justificar la introducción de recortes presupuestarios absolutos, dada la sobrecarga de trabajo actual y las elevadas exigencias de las Partes, en particular por lo que respecta a la prestación de mayor apoyo a las actividades de implementación. En caso de que se ubicaran en Bonn Secretarías establecidas en otros lugares, se perderían los beneficios financieros que se obtienen actualmente en el marco de los Acuerdos sobre la Sede (y los MdE) con los gobiernos anfitriones. No obstante, para determinar las repercusiones financieras netas sería necesario sopesar esas pérdidas frente a los beneficios resultantes del Acuerdo sobre la Sede con Alemania por lo que respecta a las Secretarías de la familia de la CMS establecidas en Bonn.

**Implicaciones operacionales y administrativas.** Las medidas para mejorar las sinergias encierran un potencial considerable para obtener aumentos de eficiencia y rendimiento, en particular al permitir la especialización y reducir la duplicación de trabajos (“economías de escala”), incrementando la capacidad de recuperación y facilitando la coordinación y una estrategia general. Las estructuras y los servicios mejorados que se obtengan tienen un valor añadido independiente, ajeno a los aumentos de eficacia en función de los costos. Este potencial debe considerarse junto con los riesgos y desafíos, especialmente durante el período de transición, incluidas las cuestiones “ligeras” (reajuste de los procedimientos, redes, puestos de trabajo, etc.), asegurando la motivación continua del personal, solicitando una gestión (conjunta) de los recursos humanos y los efectos de distribución. Para minimizar y abordar de modo proactivo estos problemas y desafíos, es fundamental que exista una comprensión común del camino a seguir y una confianza y cooperación mutua de todos los interesados. Un requisito indispensable para prevenir el riesgo de que se produzcan distorsiones operacionales significativas, o incluso fallos durante el período de transición, es el de poder disponer de una orientación clara en materia normativa y una visión conjunta de los principales actores interesados, así como una “gestión del cambio” proactiva, cuidadosa y colaborativa. La investigación realizada para el presente estudio ha revelado que existen grandes desafíos en esta materia. Tanto los beneficios como los posibles riesgos e inconvenientes son mucho mayores en los

servicios compartidos que en las iniciativas de promoción de sinergias no institucionalizadas.

**Implicaciones generales.** Las medidas para mejorar las sinergias pueden contribuir a acrecentar la visibilidad externa y la eficacia medioambiental de la familia de la CMS (en particular mediante la mejora de los servicios). Si bien ya se está trabajando en una parte considerable del potencial relacionado con las iniciativas de promoción de sinergias no institucionalizadas, la prestación de servicios compartidos posee un potencial adicional, incluso a través de la institucionalización de estructuras cooperativas y las perspectivas de coherencia resultantes. Aunque pueda considerarse que una mayor visibilidad de la familia plantea el peligro de la pérdida de la identidad individual de sus Acuerdos, no se trata necesariamente de un juego de suma cero: ambos elementos pueden mejorarse al mismo tiempo. Por último, las medidas para mejorar las sinergias, especialmente los servicios comunes, concuerdan fuertemente con la orientación general de las políticas proporcionada por otros foros medioambientales, como la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012.

### **Opciones y recomendaciones sobre las políticas**

Para empezar, del análisis se desprenden dos consideraciones y recomendaciones transversales:

- **Especial atención a las Secretarías establecidas en Bonn:** Sería conveniente que toda medida destinada a mejorar las sinergias y, en particular, para crear los servicios comunes esté centrada, al menos a mediano plazo, en las Secretarías con sede en Bonn que ya se encuentran bajo la égida del PNUMA, dado que para extender dichas medidas a las Secretarías ubicadas en otros lugares plantea considerables obstáculos administrativos y prácticos y, en el mejor de los casos, consecuencias financieras inciertas.
- **Otorgamiento de un mandato político:** El otorgamiento de un mandato político claro por las Partes podría contribuir en gran medida a crear certidumbre entre los interesados, y a proporcionarles orientaciones (objetivos) claros. De este modo se mejorarían las condiciones para la aplicación satisfactoria de las medidas para mejorar las sinergias, independientemente de la forma que se adopte (es decir, institucionalizadas frente a no institucionalizadas).

Además, basándonos en el análisis de las implicaciones, distinguimos a continuación tres opciones de políticas generales para someterlas al examen de las Partes. En el Cuadro 7 se resumen los posibles beneficios e inconvenientes/riesgos que les afectan con arreglo al análisis mencionado.

**Opción 1: iniciativas no institucionalizadas de promoción de sinergias.** Esta opción comportaría para las Secretarías de la familia de la CMS la política de no compartir (o no

seguir compartiendo) servicios, sino la identificación continuada y posiblemente intensificada del potencial de estas iniciativas no institucionalizadas. Entre los mecanismos de esta coordinación informal puede figurar la mejora de la comunicación entre las Secretarías, por ejemplo a través de reuniones regulares en las que se aborde el potencial de adopción de medidas conjuntas a niveles adecuados (gestión, ámbitos de trabajo específicos). La unidad conjunta CMS/AEWA de comunicaciones, gestión de la información y divulgación podría mantenerse o bien deshacerse.

Esta opción puede considerarse de riesgo bajo/beneficios bajos. No implicaría riesgos importantes ni originaría inconvenientes significativos (riesgo bajo/costos bajos—véase el Cuadro 7). En particular, no afectaría al funcionamiento actual de las Secretarías involucradas, que en general se considera que funcionan muy bien en este momento. Actualmente, la opción 1 prescindiría de una parte considerable de la realización de las ventajas potenciales señaladas anteriormente. La actuación en el marco de la opción 1 podría ir formándose progresivamente a partir de las iniciativas existentes y tratando de continuarlas e intensificarlas de modo informal sin un marco temporal específico.

**Opción 2: compartición gradual de servicios.** Esta opción implicaría la progresiva y cuidadosa aplicación y expansión de los servicios comunes sobre una base gradual. Se proseguiría la elaboración de la actual unidad conjunta CMS/AEWA de comunicaciones, gestión de la información y divulgación, por ejemplo a través de programas de trabajo acordados regularmente, etc. Esto puede incluir también la exploración de una posible ampliación a EUROBATS. Además, podrían establecerse otras unidades conjuntas en ámbitos adecuados como los servicios de conferencias, la creación de capacidad o el apoyo a la implementación (véase el Cuadro 4), una por una en un proceso gradual a lo largo del tiempo.. Este proceso podría asimismo explorar el margen para una mayor integración a un nivel más sustantivo (p. ej. los conocimientos científicos, algunos grupos de especies o regiones). Por otra parte, podrían llevarse a cabo al mismo tiempo otras medidas informales con arreglo a la opción 1 expresada anteriormente, de modo que la opción 2 pueda considerarse un complemento, más que una alternativa a la opción 1. Esto puede permitir a las Partes obtener beneficios cada vez mayores a lo largo del tiempo, controlando y gestionando los costos de adaptación (y verificando regularmente las mejoras y adoptando cualquier medida correctora que se precise, véase a continuación).

**Cuadro 7: Implicaciones de las opciones para seguir mejorando las sinergias entre la familia de la CMS**

<b>Implicaciones</b>	<b>Opción 1 (esfuerzos no institucionalizados)</b>	<b>Opción 2 (compartición gradual de servicios)</b>	<b>Opción 3 (compartición inmediata de servicios)</b>
<b>Implicaciones jurídicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay requisitos jurídicos importantes (ya en marcha)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se requieren acuerdos entre secretarías (distribución de gastos, etc.)</li> <li>Se requieren decisiones de los órganos rectores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se requieren acuerdos entre secretarías (distribución de gastos, etc.)</li> <li>Se requieren decisiones de los órganos rectores</li> </ul>
<b>Implicaciones financieras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implicaciones financieras moderadas/bajas (ganancias y gastos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial adicional de eficacia en función de los costos (realización gradual)</li> <li>Los gastos de reestructuración pueden reducir las ganancias de eficacia en función de los costos (escalonado a lo largo de la transición)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial adicional de eficacia en función de los costos (realización inmediata)</li> <li>Los gastos de reestructuración pueden reducir las ganancias de eficacia en función de los costos (realización inmediata)</li> </ul>
<b>Implicaciones operacionales y administrativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial significativo de mejora del rendimiento (ya realizado en su mayor parte)</li> <li>Riesgo bajo de disfunción operacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial adicional de mejora del rendimiento/eficacia</li> <li>Riesgo moderado de disfunción operacional</li> <li>Se requiere actuar de manera concertada y una gestión cuidadosa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial adicional de mejora del rendimiento/eficacia</li> <li>Riesgo significativo/alto de disfunción operacional</li> <li>Se requiere actuar de manera concertada y una gestión cuidadosa</li> </ul>
<b>Implicaciones generales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial de mejora de la eficacia y la visibilidad (ya realizado en gran parte)</li> <li>En consonancia con las políticas generales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial adicional de mejora de la eficacia y la visibilidad externa</li> <li>En sólida consonancia con las políticas generales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencial adicional de mejorar la eficacia y la visibilidad externa</li> <li>En sólida consonancia con las políticas generales</li> </ul>

Fuente derivada de la sección 3.

Sería útil establecer un orden específico de los servicios que van a compartirse. Lo más útil sería que esto se produjera mediante la elaboración conjunta de una propuesta por parte de las Secretarías involucradas, con la participación del PNUMA. Esto contribuiría a asegurar que cualquier particularidad y efectos distributivos indirectos puedan tenerse en cuenta y pueda emprenderse una planificación coordinada adecuada de

los recursos humanos y puedan establecerse los programas de trabajo y la distribución de gastos y tiempos, así como las disposiciones de gestión. Se deberían recopilar, elaborar y examinar conjuntamente datos específicos relativos a la asignación de referencia de los recursos en las Secretarías participantes y las situaciones hipotéticas de creación de unidades conjuntas sobre esa base.

El proceso podría establecerse a través de decisiones de los órganos rectores de los Acuerdos participantes. Puede preverse la necesidad de convencer a las principales partes interesadas. Una de las prioridades principales podría ser la de abordar las preocupaciones suscitadas con respecto a la unidad conjunta CMS/AEWA de comunicaciones, gestión de la información y divulgación. Esta labor podría ayudar a preparar el camino para una acción colaborativa mayor. La adición de una segunda unidad conjunta en un tiempo relativamente breve puede facilitar el acuerdo sobre la distribución de gastos y tiempos (dando espacio a las negociaciones) y permitir la distribución de la carga de la gestión general y la supervisión de las unidades conjuntas. La celebración de reuniones periódicas entre los oficiales principales de las Secretarías participantes debería permitirles elaborar programas de trabajo y definir prioridades conjuntas. En general, puede considerarse, sobre la base de la experiencia existente (ASCOBANS, Convenios sobre productos químicos), que la creación de equipos conjuntos integrados puede requerir varios años, de modo que el proceso total podría extenderse hasta finales de la década.

**Opción 3: Implementación inmediata de todos los servicios compartidos pertinentes en una sola fase.** Esta opción podría considerarse un pariente lejano de la opción 2. Consistiría en compartir plenamente y de forma inmediata todos los servicios de secretaría pertinentes (entre las Secretarías que tienen su sede en Bonn) mediante la creación simultánea de varias unidades conjuntas idóneas de prestación de servicios. Al igual que la opción 2 anterior, podría complementar la opción 1 en lugar de formar una alternativa. La opción 3 podría considerarse también una opción de alta ganancia/alto riesgo. En principio se espera que aproveche cuanto antes el potencial de beneficios. No obstante, entraña también el mayor riesgo de crear disfunciones operacionales y distorsiones en el camino a la realización de esos beneficios (costos de adaptación, p. ej. de motivación y reorientación del personal). Generaría grandes expectativas con respecto a la gestión proactiva del cambio y requeriría una visión y comprensión común de los principales actores interesados -un requisito que no es fácil satisfacer.

La mayoría de los elementos del proceso que se han mencionado en la opción 2 anterior podrían ser pertinentes también para la opción 3. Los órganos rectores de los Acuerdos afectados poseen la autoridad para adoptar las decisiones necesarias. Las propuestas concretas podrían y deberían ser elaboradas conjuntamente por las Secretarías pertinentes, y podría llevarse a cabo un seguimiento de su implementación a través de reuniones periódicas de gestión (véase más arriba). Cabe esperar que la necesidad de convencer a las principales partes interesadas sea al menos tan alta como en la opción 2.

Tanto la opción 2 como la opción 3, para limitar los costos de adaptación y evitar disfunciones operacionales en la transición, requerirían **un entendimiento común de las principales partes interesadas así como una gestión del cambio proactiva, con aportaciones de las principales partes interesadas**, de los objetivos y los beneficios perseguidos. Los requisitos previos indispensables para el éxito son: la motivación continua del personal, la confianza mutua y la cooperación de todos los afectados. Las Secretarías afectadas deberían establecer acuerdos claros (p. ej. relativos a la distribución de los gastos, los programas de trabajo, y la gestión/supervisión de las unidades conjuntas). Proporcionando al personal y a todas las partes interesadas la posibilidad de hacer aportaciones y ser parte activa del proceso de transición, aumentarían las posibilidades de que lo asuman como propio y de maximizar la motivación del personal, facilitando así la transición.

**Seguimiento y presentación de informes.** Además, las Partes podrían decidir establecer un proceso de seguimiento y presentación de informes, para gestionar la transición, tanto si eligieran la opción 2 como la opción 3. Se podría solicitar a los Secretarios Ejecutivos involucrados que presenten informes conjuntos a las Partes sobre los progresos realizados y sobre cualquier problema que pudiera plantearse, p. ej. con una periodicidad anual. Estos informes podrían incluir la planificación de los recursos y las repercusiones financieras, y se proceda a la recogida y evaluación de la información necesaria según avance el proceso. Entre tanto, los Secretarios Ejecutivos podrían elaborar y examinar las disposiciones en estrecha consulta con los presidentes (y vicepresidentes) de los respectivos Comités Permanentes (o, si se extiende más allá de los Acuerdos que tienen su sede en Bonn, de otros órganos de gobernanza pertinentes). El rendimiento y otros aspectos pertinentes podrían evaluarse periódicamente (p. ej. cada dos o tres años) por medio de una encuesta entre las Partes y las Secretarías.

En general, las medidas para mejorar las sinergias en el ámbito de la familia de la CMS tienen el potencial de contribuir a mejorar y actualizar la gobernanza para la protección de las especies migratorias. La prestación de servicios compartidos encierra un potencial especial de creación de beneficios, especialmente en lo relativo a una mayor eficacia en función de los costos, así como de eficiencia y aumento del rendimiento. No obstante, los riesgos de distorsiones operacionales pueden ser en principio considerables y contrarrestar posiblemente los beneficios, si no se controlan y gestionan adecuadamente. Para realizar los beneficios y controlar los riesgos se necesita una visión conjunta y confianza mutua, así como una comprensión común de la “dirección del viaje” por parte de los principales actores, de modo que se permita una gestión del cambio cuidadosa, atenta y eficaz. Si las condiciones son correctas, las medidas para mejorar las sinergias pueden aportar una contribución significativa a la mejora de la gobernanza y el apoyo a la implementación de todos los instrumentos de la familia de la CMS.

## 5. Referencias

### *Tratados y otros tipos de acuerdos*

Administrative Agreement 2010 on a Common Secretariat for the Cooperation on the Protection of the Wadden Sea (Denmark – Germany – Netherlands) (adopted 18 March 2010, entered into force 18 March 2010).

Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany, the United Nations and the Secretariat of the Convention on the conservation of migratory species of wild animals concerning the headquarters of the Convention Secretariat (adopted 18 September 2002, entry into force 18 September 2002) 2306 UNTS 470

Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds (adopted 15 August 1996, entered into force 1 November 1999) 2365 UNTS 203 (AEWA)

Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels (adopted 19 June 2001, entered into force 1 February 2004) 2258 UNTS 257 (ACAP)

Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Seas, Mediterranean and Contiguous Atlantic Area (adopted 11 November 1996, entered into force 1 June 2001) 2183 UNTS 303 (ACCOBAMS)

Agreement on the Conservation of Bats in Europe (adopted 4 December 1991, entered into force 16 January 1994) 1863 UNTS 101 (EUROBATS)

Agreement on the Conservation of Gorillas and their Habitats (adopted 26 October 2007, entered into force 1 June 2008) 2545 UNTS 55 (Gorilla Agreement)

Agreement on the Conservation of Seals in the Wadden Sea (adopted 16 October 1990, entered into force 1 October 1991) 2719 UNTS 263 (Wadden Sea Seals)

Agreement on the Conservation of Small Cetaceans in the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas (adopted 17 March 1992, entered into force 29 March 1994) 1772 UNTS 217 (ASCOBANS)

Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (adopted 23 June 1979, entered into force 1 November 1983) 1651 UNTS 333 (CMS)

Headquarters Agreement between the Government of H.S.H the Prince of Monaco and the Permanent Secretariat of the Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Sea, the Mediterranean Sea and the Contiguous Atlantic Area (adopted 11 November 2010)

Headquarters Agreement between the Secretariat to the Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels and the Government of Australia (adopted 23 June 2008, entered into force in 2 December 2008)

- Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea (Denmark – Germany – Netherlands) (adopted 17 March 2010)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for the Siberian Crane (adopted 1 July 1993, entered into force 1 January 1999) (Siberian Crane MOU)
- Memorandum of Understanding between the Argentine Republic and the Republic of Chile on the Conservation of the Southern Huemul (adopted 4 December 2010, entered into force 4 December 2010) (Southern Andean Huemul MOU)
- Memorandum of Understanding between the Republic of Argentina and the Republic of Chile on the Conservation of the Ruddy-headed Goose (Argentina-Chile) (adopted 21 November 2006, entered into force 21 November 2006) (Ruddy-headed Goose MOU)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation and Restoration of the Bukhara Deer (adopted 16 May 2002, entered into force 16 May 2002) (Bukhara Deer MOU)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for the Slender-billed Curlew (adopted 10 September 1994, entered into force 10 September 1994) (Slender-billed Curlew MOU)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for Marine Turtles of the Atlantic Coast of Africa (adopted 1 July 1999, entered into force 1 July 1999) (Atlantic Turtles MOU)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for the Aquatic Warbler (adopted 30 April 2003, entered into force 30 April 2003) (Aquatic Warbler MOU)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for the West African Populations of the African Elephant (adopted 22 November 2005, entered into force 22 November 2005) (West African Elephants MOU)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation Measures for the Eastern Atlantic Populations of the Mediterranean Monk Seal (adopted 18 October 2007, entered into force 18 October 2007) (Monk Seal in the Atlantic MOU)
- Memorandum of Understanding concerning Conservation, Restoration and Sustainable Use of the Saiga Antelope (adopted 23 November 2005, entered into force 25 September 2006) (Saiga Antelope MOU)
- Memorandum of Understanding concerning the Conservation of the Manatee and Small Cetaceans of Western Africa and Macaronesia (adopted 3 October 2008, entered into force 3 October 2008) (Western African Aquatic Mammals MOU)
- Memorandum of Understanding for the Conservation of Cetaceans and their Habitats in the Pacific Islands Region (adopted 15 September 2006, entered into force 15 September 2006) (Pacific Island Cetaceans MOU)

Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of the Middle-European Population of the Great Bustard (adopted 1 June 2001, entered into force 1 June 2001) (Middle-European Great Bustard MOU)

Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of Marine Turtles and their Habitats of the Indian Ocean and South-East Asia (adopted 23 June 2001, entered into force 1 September 2001) (IOSEA Turtles MOU)

Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of Dugongs (*Dugong dugon*) and their Habitats throughout their Range (Adopted 31 October 2007, entered into force 31 October 2007) (Dugong MOU)

Memorandum of Understanding on the Conservation of High Andean Flamingos and their Habitats (Adopted 4 December 2008, entered into force 4 December 2008) (High Andean Flamingos MOU)

Memorandum of Understanding on the Conservation of Migratory Birds of Prey in Africa and Eurasia (Adopted 4 December 2008, entered into force 4 December 2008) (Birds of Prey MOU; Raptors MOU)

Memorandum of Understanding on the Conservation of Migratory Sharks (adopted 12 February 2010, entered into force 1 March 2010) (Sharks MOU)

Memorandum of Understanding on the Conservation of Southern South American Migratory Grassland Bird Species and their Habitats (adopted 26 August 2007, entered into force 26 August 2007) (Southern South American Grassland Birds MOU)

*Otros instrumentos y documentos jurídicos*

AHJWG, Report of the Ad hoc Joint Working Group on Enhancing Cooperation and Coordination Among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions on the work of its third meeting 2008 [UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.3/3]

ASCOBANS Advisory Committee, Evaluation of the Merger of the ASCOBANS Secretariat with the CMS Secretariat 2012 [MOP7/Doc.8-01 (S)]

ACAP MOP Resolutions 1.1, 2004; 2.3, 2006; 3.6, 2009; 4.6, 2012; 5.6, 2015;

ACCOBAMS MOP Resolutions 1.2, 2002; 1.3, 2002; 2.3, 2004; 3.2, 2007; 4.2, 2010; 4.3, 2010; 5.16, 2013

AEWA MOP Resolutions 1.1, 1999; 2.6, 2002; 2.11, 2002; 3.14, 2005; 4.8, 2008; 5.21, 2012

AEWA Standing Committee, Report of the 9th Meeting of the Standing Committee 2013.

AEWA Standing Committee, Report on the CMS/AEWA Information Management, Communication and Awareness-Raising Team 2015 [Doc StC 10.7 Rev. 1].

- ASCOBANS MOP Resolutions 1.4, 1994; 2.2, 1997; 3.1, 2001; 4.1, 2003; 5.2c, 2006; 5.2d, 2006; 6.5, 2009; 6.6, 2009; 7.6, 2012; 7.7, 2012
- Basel Convention, Cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions 2008 [Decision BC-IX/10].
- Basel Convention, Cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions 2008 [Decision BC-IX/10].
- Basel Convention, Enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions 2011 [Decision BC-10/29]
- Basel Convention, Omnibus decision adopted by the Conference of the Parties to the Basel Convention 2010 [Decision BC.Ex-1/1]
- Basel Convention, Study on improving cooperation and synergies between the secretariats of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, prepared by the Secretariat of the Stockholm Convention 2006 [UNEP/CHW.8/INF/28]
- Basel Convention, Rotterdam Convention and Stockholm Convention, Estimated cost savings resulting from synergies among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions for the period 2012–2013 2013 [UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.2/INF/22]
- Basel Convention, Rotterdam Convention and Stockholm Convention, Omnibus decision on enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions 2013 [Decision BC.Ex-2/1; RC.Ex-2/1; SC.Ex-2/1]
- Basel Convention, Rotterdam Convention and Stockholm Convention, Report on cost savings resulting from synergies among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions for the period 2012-2013 2015 [UNEP/CHW.12/INF/42 - UNEP/FAO/RC/COP.7/INF/28 - UNEP/POPS/COP.7/INF/48]
- Basel Convention, Rotterdam Convention and Stockholm Convention, Report on the audit of the Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions by the Office of Internal Oversight Services 2015 [UNEP/CHW.12/INF/43; UNEP/FAO/RC/COP.7/INF/29; UNEP/POPS/COP.7/INF/49]
- CMS COP Resolutions 1.1, 1985; 1.3, 1985; 2.4, 1988; 2.5, 1988; 2.6, 1988; 3.6, 1991; 4.4, 1994; 4.6, 1994; 5.5, 1997; 5.6, 1997; 6.8, 1999; 7.11, 2002; 8.3, 2005; 9.13, 2008; 9.14, 2008; 10.1, 2011; 10.09, 2011; 11.1, 2014; 11.3, 2014
- CMS Secretariat, Analysis of Shared Common Services between CMS Family Instruments 2014 [UNEP/CMS/COP11/Doc.16.2]
- CMS Secretariat, Institutional Arrangements: Headquarters Agreement 1999 [UNEP/CMS/Conf.6.14.1]
- CMS Secretariat, the Merger of the CMS and ASCOBANS Secretariat Functions 2011 [UNEP/CMS/Conf.10.34]

CMS Standing Committee, Draft Report of the 37th Meeting of the CMS Standing Committee 2010

CMS Standing Committee, Report of the 22nd meeting of the CMS Standing Committee 2000

EUROBATS MOP Resolutions 1.3, 1995; 1.4, 1995; 2.1, 1998; 3.1, 2000; 4.1, 2003; 5.1, 2006; 6.1, 2010; 7.1, 2014

Gorilla Agreement MOP resolution 2.3, 2011.

Kurukulasuriya P and Kitakule-Mukungu J, ‘Management Study of the “New Arrangements for the ASCOBANS Secretariat (2007-2009)” – Final Report’ (UNEP Evaluation and Oversight Office 2008) MOP6/Doc.8-01 (UNEP) <<http://www.ascobans.org/en/document/management-study-%E2%80%9Cnew-arrangements-ascobans-secretariat-2007-2009%E2%80%9D-%E2%80%93-final-report>> accessed 18 August 2015

Rotterdam Convention, Enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions 2008 [Decision RC-4/11]

Rotterdam Convention, Enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions 2011 [Decision RC-5/12]

Rotterdam Convention, Omnibus decision adopted by the Conference of the Parties to the Rotterdam Convention 2010 [Decision RC.Ex-1/1]

Sharks MOU Outcome 1.3, 2012.

Stockholm Convention, Enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions 2009 [Decision SC-4/34]

Stockholm Convention, Omnibus decision adopted by the Conference of the Parties of the Stockholm Convention 2010 [Decision SC.Ex-1/1]

Stockholm Convention, Supplementary analysis of the financial and administrative arrangements that would be needed to implement any changes proposed to enhance synergies and cooperation between the secretariats of the chemicals and waste conventions 2006 [UNEP/POPS/COP.2/INF/18]

StC Electronic WG on Future Organisation of CMS, Towards the Future Shape of CMS 2008 [CMS/SEWFOC/1]

Synergies among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, ‘History of the Synergies Process’ <<http://synergies.pops.int/Decisionmaking/Overview/SynergiesProcess/tabid/2615/language/en-US/Default.aspx>> accessed 17 August 2015

United Nations Conference on Sustainable Development (Rio +20), ‘The Future We Want: Outcome Document Adopted at Rio+20’ <<http://www.un.org/en/sustainablefuture/>> accessed 18 August 2015

United Nations Environment Assembly (UNEA), Chemicals and waste 2014 [Resolution 1/5]

——, Illegal trade in wildlife 2014 [Resolution 1/3]

——, Ministerial outcome document of the first session of the United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme 2014 [Resolution 1/1]

——, Relationship between the United Nations Environment Programme and multilateral environmental agreements 2014 [Resolution 1/12]

### *Libros, informes y artículos de periódicos*

Andrews R and Boyne G, 'Structural Change and Public Service Performance: The Impact of the Reorganization Process in English Local Government' (2012) 90 *Public Administration* 297 <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9299.2011.01956.x>> accessed 3 August 2015

Battilana J and others, 'Leadership Competencies for Implementing Planned Organizational Change' (2010) 21 *The Leadership Quarterly* 422 <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S104898431000055X>> accessed 3 August 2015

Birnie PW, Boyle AE and Redgwell C, *International Law and the Environment* (3rd ed, Oxford University Press 2009)

Bowman M, 'International Treaties and the Global Protection of Birds: Part I' (1999) 11 *Journal of Environmental Law* 87 <<http://jel.oupjournals.org/cgi/doi/10.1093/jel/11.1.87>> accessed 15 August 2015

'CMS / COP-10: The "Future Shape" of an Innovative Convention' (2012) 42 *Environmental Policy and Law* 82 <<http://search.proquest.com/docview/1022030280?accountid=17194>>

Echazu L and Nocetti D, 'Charitable Giving: Altruism Has No Limits' (2015) 125 *Journal of Public Economics* 46 <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0047272715000341>> accessed 8 August 2015

Fulop N and others, 'Changing Organisations: A Study of the Context and Processes of Mergers of Health Care Providers in England' (2005) 60 *Social Science & Medicine* 119 <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0277953604001972>> accessed 3 August 2015

Henry PK, 'Overcoming Resistance to Organizational Change' (1997) 97 *Journal of the American Dietetic Association* S145 <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0002822397007517>> accessed 3 August 2015

- Kalligiannis K, Iatrou K and Mason K, 'How Do Airlines Perceive That Strategic Alliances Affect Their Individual Branding?' (2006) 11 *Journal of Air Transportation* 3  
<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=22697472&site=ehost-live>>
- Klarner P, By RT and Diefenbach T, 'Employee Emotions during Organizational change—Towards a New Research Agenda' (2011) 27 *Scandinavian Journal of Management* 332  
<<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0956522111000571>> accessed 3 August 2015
- Lam J and others, 'Manager Characteristics and Employee Job Insecurity around a Merger Announcement: The Role of Status and Crossover: Manager Characteristics and Employee Insecurity' (2015) 56 *The Sociological Quarterly* 558  
<<http://doi.wiley.com/10.1111/tsq.12092>> accessed 8 August 2015
- Lanchbery J, 'The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES): Responding to Calls for Action from Other Nature Conservation Regimes' in Sebastian Oberthür and Thomas Gehring (eds), *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies* (MIT Press 2006)
- Lim K, 'Impact of Hospital Mergers on Staff Job Satisfaction: A Quantitative Study' (2014) 12 *Human Resources for Health* 70 <<http://www.human-resources-health.com/content/12/1/70>> accessed 3 August 2015
- Liu Y and Perrewé PL, 'Another Look at the Role of Emotion in the Organizational Change: A Process Model' (2005) 15 *Human Resource Management Review* 263  
<<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1053482205000471>> accessed 3 August 2015
- Mrema EM and Frisch H, 'CMS / ACCOBAMS / MOP-4: Geographical Area Overlapping with ASCOBANS - Legal or Other Implications' (2011) 41 *Environmental Policy and Law* 18  
<<http://search.proquest.com/docview/860322112?accountid=17194>>
- Nanda VP, 'The Mounting Environmental Challenges the United Nations Environment Programme, and the Reform of the International Environmental Governance Regime' (2013) 35 *University of Hawai'i Law Review* 539
- Oberthür S, 'Clustering of Multilateral Environmental Agreements: Potentials and Limitations' (2002) 2 *International Environmental Agreements* 317  
<<http://dx.doi.org/10.1023/A%3A1021364902607>>
- Panteli N and Sockalingam S, 'Trust and Conflict within Virtual Inter-Organizational Alliances: A Framework for Facilitating Knowledge Sharing' (2005) 39 *Decision Support Systems* 599  
<<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0167923604000557>> accessed 4 August 2015

- Privett N and Erhun F, 'Efficient Funding: Auditing in the Nonprofit Sector' (2011) 13 *Manufacturing & Service Operations Management* 471 <<http://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/msom.1110.0345>> accessed 8 August 2015
- Sidhu B, 'CMS / EUROBATS: The Protection of Migratory Species of Bats - A Review' (2011) 41 *Environmental Policy and Law* 222 <<http://search.proquest.com/docview/910129240?accountid=17194>>
- 'Synergy, n' (Oxford English Dictionary Online, Oxford University Press 2015) <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/synergy>> accessed 27 July 2015
- Waters RD, 'Increasing Fundraising Efficiency Through Evaluation: Applying Communication Theory to the Nonprofit Organization-- Donor Relationship' (2011) 40 *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 458 <<http://nvs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0899764009354322>> accessed 8 August 2015
- Weber RA and Camerer CF, 'Cultural Conflict and Merger Failure: An Experimental Approach.' (2003) 49 *Management Science* 400 <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=9694873&site=ehost-live>>
- Willis J, 'UNEP / Chemical Conventions: Opportunity to Strengthen Environmental Governance' (2011) 41 *Environmental Policy and Law* 267 <<http://search.proquest.com/docview/917633920?accountid=17194>>
- Yen ST, Boxall PC and Adamowicz WL, 'An Econometric Analysis of Donations for Environmental Conservation in Canada' [1997] *Journal of Agricultural and Resource Economics* 246

## *Entrevistas*

### **Lista de entrevistas**

Akankwasah, Barirega  
Vice-Chair of Standing Committee  
AEWA

Blankett, Penina  
Vice-Chair of Advisory Committee  
ASCOBANS

Briggs, Christopher  
Secretary General  
REmsar Convention

Chambers Bradnee  
Executive Secretary  
CMS and ASCOBANS

Dereliev, Sergey  
Technical Officer  
AEWA

Descroix-Comanducci, Florence  
Executive Secretary  
ACCOBAMS

Dias, Bráulio Ferreira de Souza  
Executive Secretary  
Convention on Biological Diversity  
(CBD)

Lenten, Bert  
Deputy Executive Secretary  
CMS

Hassani, Sami  
Chair of Advisory Committee  
ASCOBANS

Keil, Florian  
Coordinator of Joint CMS+AEWA  
Communications, Information  
Management and Outreach Team  
AEWA

Kremer, Jolanta  
Programme Assistant  
AEWA

Marnell, Ferdia  
Chair of Advisory Committee  
EUROBATS

Mrema, Elizabeth  
Director of the División of  
Environmental Law and Conventions  
UNEP

Nickel, Elsa  
Director General Nature Conservation  
and Sustainable Use of Natural  
Resources  
Federal Ministry for the Environment,  
Nature Conservation, Building and  
Nuclear Safety, Germany (BMUB)

Panis, Jeroen  
Chair of Standing Committee  
EUROBATS

Papworth, Warren  
Executive Secretary  
ACAP

Paulus, Christiane  
Deputy Director General Nature  
Conservation and Sustainable Use of  
Natural Resources  
Federal Ministry for the Environment,  
Nature Conservation, Building and  
Nuclear Safety, Germany (BMUB)

Størkersen, Øystein  
Chair of Standing Committee  
CMS Christopher Briggs  
Secretary General  
Ramsar Convention

Strempe, Rüdiger  
Executive Secretary  
Common Wadden Sea Secretariat

Trouvilliez, Jacques  
Executive Secretary  
AEWA

**Dates and modes of interviews**

<b>Date</b>	<b>Interviewee(s)</b>	<b>Type of interview</b>
03 June 2015	Bradnee Chambers Clara Nobbe\ Marco Barbieri	In person, in Bonn
22 June 2015	Andreas Streit	In person, in Bonn
22 June 2015	Christiane Paulus Elsa Nickel	In person, in Bonn
02 July 2015	Jacques Trouvilliez Jolanta Kremer Sergey Dereliev	In person, in Bonn
02 July 2015	Florian Keil	In person, in Bonn
03 July 2015	Ferdia Marnell	Telephone
06 July 2015	Florence Descroix-Comanducci	Skype
08 July 2015	Jeroen Panis	In person, in Brussels
08 July 2015	Rüdiger Stempel	Telephone
14 July 2015	Warren Papworth	Skype
15 July 2015	Christopher Briggs	Telephone
16 July 2015	Sami Hassani	Telephone
16 July 2015	Bert Lenten	Telephone
20 July 2015	Bráulio Ferreira de Souza Dias	Telephone
22 July 2015	Øystein Størkersen	Telephone
22 July 2015	Elizabeth Mrema	Skype
27 July 2015	Barirega Akankwasah	Telephone
12 August 2015	Penina Blankett	Telephone

## **Anexo 1: Terms of Reference for the study (Mandato para el estudio)**

### **TERMS OF REFERENCE**

The analysis will be an independent study of about 40-50 pages on potential synergies and common services among the instruments in the CMS Family. The analysis will include consultations with 10-15 relevant members of bodies and secretariats of the CMS Family instrument involved.

The analysis will be carried out in accordance with Resolution 11.3 which provides the scope on the analysis as follows:

- will be independent and report on the legal, financial, operational, and administrative implications of actions to enhance synergies, such as through sharing services in common service areas to the decision-making bodies of the wider CMS family before the 44th Meeting of the CMS Standing Committee and COP12 in order to establish their benefits and disadvantages
- should recognize the lessons learned from the experience between the ASCOBANS and CMS joint Secretariat as well as the pilot phase on common communication, information and outreach services between the AEWA and CMS Secretariats, and noting that additional information from an independent analysis is required to make an informed decision on a comprehensive sharing of common services among CMS instruments;
- should note the information provided in the analysis by the CMS Executive Secretary on common services in the CMS Family instruments and the potential approaches to common services outlined in the paper; and
- should consider how recommendations taken to enhance synergies, such as through sharing services in common service areas, among CMS Family instruments should be aimed at strengthening the implementation of the instruments involved and maximizing the effective and efficient use of resources at all levels;
- should consider how synergies, such as through sharing services in common service areas among CMS instruments can assist to fill gaps, be mutually reinforcing, produce efficiencies and increase output;
- should take into consideration that many functions provided by secretariats in the CMS Family of instruments are similar in scope and nature and could therefore create a higher potential for synergies;
- should bear in mind the greater international picture arising from Rio+20 and other processes stressing the importance of developing further synergies among MEAs;

The experts conducting the analysis should be available for questions at relevant governing body processes to respond to queries in regards to the independent analysis.

**Contracted to:** Institute for European Studies, Vrije University Brussels

#### **Deadlines:**

Outline (MS-Word document): June 15 2015

First draft (MS-Word document): 15 August 2015

Final draft (MS-Word document): 7 September 2015

**Point of contact and supervision from CMS:** Bradnee Chambers