



Convención Marco sobre el Cambio Climático

Distr. general
24 de noviembre de 2010
Español
Original: inglés

Órgano Subsidiario de Ejecución

33° período de sesiones

Cancún, 30 de noviembre a 4 de diciembre de 2010

Tema 5 d) del programa provisional

Mecanismo financiero de la Convención

Fondo para los Países Menos Adelantados

Tema 7 b) del programa provisional

Cuestiones relacionadas con el artículo 4, párrafos 8 y 9, de la Convención

Asuntos relacionados con los países menos adelantados

Informe de síntesis sobre el proceso de los programas nacionales de adaptación, incluido el funcionamiento del Fondo para los Países Menos Adelantados

Nota de la secretaría*

Resumen

En el presente informe se sintetiza la información proporcionada por las Partes y las organizaciones competentes sobre la preparación y aplicación de los programas nacionales de adaptación (PNA), incluido el acceso a los recursos del Fondo para los Países Menos Adelantados (Fondo PMA). Se presenta un examen del estado de aplicación del programa de trabajo en favor de los países menos adelantados, de los PNA y del funcionamiento del Fondo PMA, y se exponen la experiencia adquirida y las enseñanzas extraídas en la preparación y aplicación de los PNA y en el acceso al Fondo PMA, así como los retos y los obstáculos encontrados y las mejoras que podrían efectuarse. En total, se recibieron 13 comunicaciones de las Partes y 2 de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

* Este documento se presentó después del plazo previsto debido a la fecha de celebración de la reunión del Grupo de Expertos para los países menos adelantados.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	3
A. Mandato	1	3
B. Objeto de la nota	2–3	3
C. Medidas que podría adoptar el Órgano Subsidiario de Ejecución	4	4
II. Antecedentes	5–36	4
A. El programa de trabajo en favor de los países menos adelantados	5–12	4
B. Estado de aplicación del programa de trabajo en favor de los países menos adelantados	13–30	7
C. Análisis de la aplicación de los programas nacionales de adaptación	31–32	10
D. Funcionamiento del Fondo para los Países Menos Adelantados	33–36	11
III. Síntesis de la información proporcionada por las Partes y las organizaciones competentes sobre la preparación y aplicación de los programas nacionales de adaptación, incluido el acceso a los recursos del Fondo para los Países Menos Adelantados	37–89	13
A. Introducción	37–38	13
B. El proceso de los programas nacionales de adaptación	39–48	13
C. Preparación de los programas nacionales de adaptación	49–57	15
D. Aplicación de los programas nacionales de adaptación	58–67	17
E. Acceso al Fondo para los Países Menos Adelantados	68–84	18
F. Elementos restantes del programa de trabajo en favor de los países menos adelantados	85–89	22
IV. Resultados y conclusiones	90–99	22
A. El proceso de los programas nacionales de adaptación	90–94	22
B. Acceso a los recursos del Fondo para los Países Menos Adelantados	95–99	23

I. Introducción

A. Mandato

1. La Conferencia de las Partes (CP), en su 14º período de sesiones, invitó a las Partes y las organizaciones competentes a que, a más tardar el 17 de agosto de 2010, presentaran a la secretaría información sobre la preparación y aplicación de los programas nacionales de adaptación (PNA), incluido el acceso a los recursos del Fondo para los Países Menos Adelantados (Fondo PMA). En el mismo período de sesiones, la CP pidió a la secretaría que preparara un informe de síntesis sobre el proceso de los programas nacionales de adaptación, incluidas la preparación y la aplicación, teniendo en cuenta la información aportada por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y sus organismos, las comunicaciones de las Partes y las organizaciones competentes, los informes del Grupo de Expertos para los países menos adelantados (GEPMA) y otras fuentes de información pertinentes, a fin de que el Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE) lo estudiara en su 33º período de sesiones¹.

B. Objeto de la nota

2. En el presente informe se sintetiza la información disponible acerca de la preparación y aplicación de los PNA, incluido el acceso a los recursos del Fondo PMA, sobre la base de lo señalado en las comunicaciones recibidas de 13 Partes (Bélgica y la Comisión Europea, en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, Benin, Chad, Guinea, Haití, Kiribati, Lesotho, en nombre de los países menos adelantados (PMA), Malawi, Malí, Nepal, Níger, Timor-Leste y Togo), que representan las opiniones de 84 Partes en total², en los informes del GEPMA sobre sus reuniones 17ª y 18ª³, en el Informe del Fondo para el Medio Ambiente Mundial a la Conferencia de las Partes⁴ y en dos comunicaciones de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁵.

3. Además, se toma en consideración la información reunida y analizada utilizando el enfoque elaborado por el GEPMA en su 16ª reunión⁶, que incluye lo siguiente: las decisiones de la CP sobre la materia y los documentos pertinentes del Consejo del FMAM; los PNA presentados a la secretaría⁷; las propuestas de proyectos de los PNA para obtener financiación del Fondo PMA⁸; el estudio del GEPMA sobre la preparación y aplicación de los PNA en las Partes que son países menos adelantados, iniciado en el 28º período de sesiones del OSE; los documentos del GEPMA sobre la preparación y aplicación de los PNA⁹; los estudios monográficos de países realizados por el GEPMA en 2010 (Bhután, Burkina Faso, Camboya, Haití, Kiribati, República Centroafricana, Rwanda, Sierra Leona, Sudán, Timor-Leste, Uganda y Zambia); e información procedente de fuentes externas, en particular los resultados de la evaluación del Fondo PMA realizada por el Organismo

¹ Decisión 5/CP.14, párr. 5.

² FCCC/SBI/2010/MISC.9.

³ FCCC/SBI/2010/5 y FCCC/SBI/2010/26.

⁴ FCCC/CP/2010/5.

⁵ <http://unfccc.int/3714.php>.

⁶ FCCC/SBI/2009/13, anexo III.

⁷ <http://unfccc.int/4585.php>.

⁸ <http://www.thegef.org/gef/ldcffsp>.

⁹ <http://unfccc.int/4727.php>.

Danés de Desarrollo Internacional y la Oficina de Evaluación del FMAM¹⁰, y la evaluación final efectuada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) de los proyectos PNUMA-FMAM¹¹.

C. Medidas que podría adoptar el Órgano Subsidiario de Ejecución

4. El OSE tal vez desee examinar la información contenida en el presente documento al formular recomendaciones a la CP sobre la orientación para el funcionamiento del Fondo PMA y los asuntos relacionados con los PMA.

II. Antecedentes

A. El programa de trabajo en favor de los países menos adelantados

1. Elementos del programa de trabajo en favor de los países menos adelantados

5. En su séptimo período de sesiones, la CP reconoció las necesidades específicas y las situaciones especiales de los PMA, al ser los países que menos capacidad tienen para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático, y adoptó un conjunto de decisiones para la aplicación del párrafo 9 del artículo 4 de la Convención.

6. Mediante su decisión 5/CP.7, la CP estableció el programa de trabajo en favor de los países menos adelantados, que comprende las siguientes actividades:

a) El fortalecimiento de las secretarías y/o centros de coordinación nacionales para el cambio climático ya existentes o, de ser necesario, su establecimiento, a fin de hacer posible la aplicación efectiva de la Convención y del Protocolo de Kyoto en los PMA;

b) La provisión de capacitación constante en las técnicas de negociación y la terminología respectiva, cuando sea necesario, a fin de desarrollar la capacidad de los negociadores de los países menos adelantados para participar eficazmente en las actividades relacionadas con el cambio climático;

c) El apoyo a la preparación y aplicación de los PNA;

d) La promoción de programas de sensibilización pública para difundir información sobre las cuestiones relacionadas con el cambio climático;

e) El desarrollo y la transferencia de tecnología, en particular de tecnología para la adaptación (de conformidad con la decisión 4/CP.7);

f) El fortalecimiento de la capacidad de los servicios meteorológicos e hidrológicos para reunir, analizar, interpretar y difundir información meteorológica y climatológica a fin de apoyar la ejecución de los PNA.

7. De estos seis elementos del programa de trabajo en favor de los PMA, la financiación con cargo al Fondo PMA se concentró preferentemente en la preparación de los PNA a partir de 2001, y en la aplicación de esos programas a partir de 2005. En su 14º período de sesiones, celebrado en 2008, la CP pidió al FMAM que, además de apoyar la

¹⁰ <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/697DBFF2-4FE4-4C0E-AD35-0DB6E3E6A624/0/LDCFmedforfatteretilwww.pdf>.

¹¹ http://www.unep.org/eou/Portals/52/Reports/NAPA_Final_Report.pdf.

aplicación en curso de los PNA, facilitara la puesta en práctica de los elementos restantes del programa de trabajo en favor de los PMA¹².

8. Atendiendo a la solicitud de la CP de que facilitara la puesta en práctica de los elementos restantes del programa de trabajo en favor de los PMA, el FMAM pidió al GEPMA que, en su 16ª reunión, aportara ideas sobre cómo respaldar la aplicación de esos elementos restantes del programa. El GEPMA, en el informe presentado al OSE sobre su 17ª reunión¹³, propuso que, por conducto de la ventanilla de las actividades de apoyo, se proporcionara financiación a todos los PMA para que realizaran las actividades prioritarias de los elementos restantes del programa de trabajo, sobre la base de sus necesidades nacionales, mediante un proyecto mundial que acelerara el acceso a los recursos. Además, en aras de la continuidad del apoyo, el GEPMA propuso que cada proyecto del Fondo PMA reservara un porcentaje de su presupuesto para financiar los elementos restantes del programa de trabajo en favor de los PMA, y que en los informes de los proyectos se incluyera información expresa sobre el apoyo prestado en el marco del seguimiento periódico de los proyectos y la presentación de informes al respecto. Asimismo, el GEPMA propuso que el FMAM estudiara la posibilidad de preparar una política de datos para los proyectos que financiara, a fin de que los datos reunidos contribuyeran a las iniciativas nacionales de recopilación de datos y se intercambiaran libre y abiertamente con las entidades nacionales en un plazo razonable, poco después de su recopilación y procesamiento. Con ese fin, el GEPMA propuso también que en todos los proyectos de adaptación del FMAM se hicieran esfuerzos especiales por recopilar datos sobre el clima para mejorar las redes de observación de los PMA, en apoyo de la evaluación y ejecución de las actividades de adaptación.

2. Preparación y aplicación de los programas nacionales de adaptación

9. La CP, en su séptimo período de sesiones, al establecer el programa de trabajo en favor de los PMA, aprobó también, en su decisión 28/CP.7, las directrices para la preparación de los programas nacionales de adaptación, reconociendo de ese modo que muchos PMA no tendrían la capacidad necesaria para preparar y presentar sus comunicaciones nacionales en el futuro previsible ni para comunicar sus necesidades urgentes e inmediatas en lo que respecta a su vulnerabilidad y adaptación a los efectos adversos del cambio climático. Según estas directrices, los PNA deberían basarse en los siguientes principios:

a) Deberían constituir para los PMA un proceso que les permitiera determinar las actividades prioritarias para dar respuesta a las necesidades nacionales urgentes e inmediatas en relación con la adaptación a los efectos adversos del cambio climático;

b) Su preparación debería justificarse en razón de la limitada capacidad de los países menos adelantados de adaptarse a los efectos adversos del cambio climático;

c) Deberían concentrarse preferentemente en las actividades de respuesta a las necesidades urgentes e inmediatas relacionadas con los efectos adversos del cambio climático cuyo aplazamiento pudiera aumentar la vulnerabilidad o incrementar los costos en una fase ulterior;

d) Deberían utilizar información ya existente y no requerir nuevas investigaciones;

e) Deberían estar orientados a la acción y ser dirigidos por los países, ser flexibles y basarse en las circunstancias nacionales;

¹² Decisión 5/CP.14, párr. 2.

¹³ FCCC/SBI/2010/5.

f) Deberían presentarse en un formato sencillo, que pudieran comprender fácilmente tanto los responsables de la adopción de decisiones de política como el público en general.

3. El Grupo de Expertos para los países menos adelantados

10. La CP estableció el GEPMA, en su decisión 29/CP.7, con el objetivo principal de que asesorara a las Partes que son PMA sobre la preparación y la estrategia de aplicación de los programas nacionales de adaptación. Ello comprendía la prestación de asesoramiento técnico sobre la identificación de los datos y la información que deberían sintetizarse como parte de una evaluación integrada. Además, se encomendó al GEPMA que prestara asesoramiento sobre las necesidades de fomento de la capacidad de los países menos adelantados en apoyo de la preparación y aplicación de los PNA, y que coordinara otras iniciativas relativas a las actividades de adaptación de esos países, también en el contexto amplio del desarrollo, y colaborara en ellas. Con ese fin, el GEPMA ha prestado apoyo mediante las siguientes actividades:

- a) La elaboración de métodos e instrumentos para la preparación y aplicación de los PNA;
- b) La capacitación de expertos de los países menos adelantados en la preparación y aplicación de los PNA;
- c) La prestación de asesoramiento específico a las Partes que son PMA que lo han solicitado;
- d) El seguimiento de la preparación y aplicación de los PNA;
- e) La cooperación con otros grupos de expertos de la Convención;
- f) La cooperación con los organismos internacionales pertinentes y otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente en la preparación y aplicación de los PNA;
- g) La promoción del conocimiento sobre el cambio climático y la integración de las consideraciones respectivas en la formulación de las políticas y la planificación del desarrollo.

11. Desde su establecimiento en 2001, el GEPMA ha cumplido cuatro mandatos. El mandato inicial fue de dos años, de 2002 a 2003. El segundo mandato abarcó el bienio 2004-2005; el tercero, el bienio 2006-2007; y el cuarto y último, los tres años del período 2008-2010.

4. El Fondo para los Países Menos Adelantados

12. En su decisión 7/CP.7, la CP estableció el Fondo para los Países Menos Adelantados (Fondo PMA) a fin de apoyar la ejecución del programa de trabajo en favor de los países menos adelantados. En su decisión 27/CP.7, la CP encomendó al FMAM, como una de las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención, que administrara el Fondo PMA y le impartió la orientación inicial de que se concentrara en apoyar la preparación de los PNA. En su 11º período de sesiones, la CP acordó las disposiciones para la puesta en marcha del Fondo PMA en apoyo de la ejecución de los PNA¹⁴. En su 14º período de sesiones, la CP pidió al FMAM que facilitara la aplicación de los elementos restantes del programa de trabajo en favor de los PMA mediante su administración del Fondo PMA¹⁵.

¹⁴ Decisión 3/CP.11.

¹⁵ Decisión 5/CP.14, párr. 2.

B. Estado de aplicación del programa de trabajo en favor de los países menos adelantados

1. Preparación y aplicación de los programas nacionales de adaptación¹⁶

13. Al 12 de noviembre de 2010, se habían preparado y presentado a la secretaría 45 PNA, y 3 PMA (Angola, Myanmar y Timor-Leste) de los 48 que habían recibido financiación para la preparación de esos programas aún no habían presentado sus PNA terminados¹⁷. Timor-Leste está en una fase avanzada de la preparación del PNA y se espera que presente su programa a la secretaría antes del final de 2010. Guinea Ecuatorial y Somalia aún no han obtenido financiación para la preparación de sus PNA.

14. Con respecto al estado de aplicación de los PNA, el FMAM informó sobre los proyectos de los PNA que tenía en examen en la 18ª reunión del GEPMA. Al 15 de octubre de 2010, 38 países habían presentado oficialmente uno o más proyectos de sus PNA al FMAM. La Funcionaria Ejecutiva Principal del FMAM había aprobado un total de 19 proyectos, en Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Cabo Verde, Camboya, Comoras, Djibouti, Eritrea, Liberia, Maldivas, Malí, el Níger, la República Democrática del Congo, Rwanda, Samoa, el Sudán, Tuvalu y Zambia, y se preveía que aprobaría por lo menos otros 4, en Guinea, Guinea-Bissau, Malawi y la República Democrática Popular Lao, antes del final de 2010. En total, la Funcionaria Ejecutiva Principal y el Consejo del FMAM habían aprobado 19 formularios de identificación de los proyectos correspondientes al Afganistán, Burundi, Camboya, Etiopía, Gambia, Haití, Kiribati, Lesotho, Liberia, Malí, Mauritania, Mozambique, la República Unida de Tanzania, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, el Senegal, Sierra Leona, Vanuatu y el Yemen, y otros 5 formularios, de Haití, las Islas Salomón, la República Centroafricana, Santo Tomé y Príncipe y el Togo, estaban a la espera del visto bueno de la Funcionaria Ejecutiva Principal y la aprobación del Consejo del FMAM.

15. Actualmente, los siguientes organismos del FMAM apoyan la ejecución de proyectos de los PNA: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (29 proyectos), el Banco Mundial (4), el PNUMA (11), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2), el Banco Africano de Desarrollo (3), el PNUD y el PNUMA juntos (2) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (3).

16. En cuanto a la distribución regional de los proyectos presentados al Fondo PMA, la enorme mayoría son proyectos en África, seguidos de los de Asia y, en menor medida, de los de las regiones del Pacífico y el Caribe.

17. Al 4 de agosto de 2010, 22 donantes habían prometido 290 millones de dólares de los Estados Unidos al Fondo PMA¹⁸. Al 31 de mayo de 2010, la financiación acumulativa neta asignada, comprometida o desembolsada por el Consejo del FMAM y la Funcionaria Ejecutiva Principal ascendía a 135 millones de dólares de los Estados Unidos¹⁹. La diferencia de estas cantidades indica la cuantía de los recursos disponibles en el Fondo PMA, a saber, 155 millones de dólares.

¹⁶ Esta información se ha tomado del informe del GEPMA publicado con la signatura FCCC/SBI/2010/26.

¹⁷ Cabo Verde recibió fondos para preparar un PNA, pero posteriormente dejó de formar parte del grupo de los PMA. En la actualidad, el número total de Partes en la Convención que son PMA es de 49.

¹⁸ FCCC/CP/2010/5.

¹⁹ FCCC/CP/2010/5.

2. Fortalecimiento de las secretarías y/o centros de coordinación nacionales para el cambio climático ya existentes o, de ser necesario, su establecimiento, a fin de hacer posible la aplicación efectiva de la Convención y del Protocolo de Kyoto en los países menos adelantados

18. En 2003, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), en asociación con el FMAM y el PNUD, ejecutó un proyecto de fortalecimiento de la capacidad humana e institucional de los centros de coordinación para el cambio climático en 46 Partes que son PMA. El objetivo del proyecto era equipar y capacitar a esos centros, con información y tecnología de las comunicaciones, y ayudar a sus funcionarios a planificar actividades sostenidas para mejorar sus técnicas de negociación y sus conocimientos de la terminología correspondiente en el contexto de la Convención Marco. Un resultado inmediato que se esperaba obtener con este proyecto era una mejor comunicación entre las Partes que son PMA y las secretarías de la Convención y el FMAM. El proyecto también tenía por objeto mejorar el conocimiento de las necesidades de los PMA en las secretarías de la Convención y el FMAM y los organismos participantes, y de las intervenciones del FMAM en los PMA.

3. Provisión de capacitación constante en las técnicas de negociación y la terminología respectiva, cuando sea necesario, a fin de desarrollar la capacidad de los negociadores de los países menos adelantados para participar eficazmente en las actividades relacionadas con el cambio climático

19. Desde 2007, el PNUMA, en colaboración con la secretaría, apoya a los PMA en la celebración de talleres preparatorios para los períodos de sesiones de la CP y de sus órganos subsidiarios. Asisten a ellos los encargados de las negociaciones de los PMA sobre el cambio climático, que en su mayoría son funcionarios de enlace nacionales y delegados que participan por primera vez en el proceso y necesitan adquirir experiencia en las negociaciones.

20. La Iniciativa europea de fortalecimiento de la capacidad (ECBI) ha organizado talleres regionales para Asia meridional/sudoriental, el África subsahariana occidental, África oriental y meridional y América Latina, a fin de promover la colaboración e integrar las cuestiones relativas al cambio climático en las actividades principales mediante la participación de funcionarios de los ministerios competentes²⁰. Esos talleres están destinados tanto a los PMA como a países que no son PMA. Además, la ECBI organizará talleres previos a los períodos de sesiones de la CP con el fin de ayudar a grupos seleccionados de negociadores de los PMA a adquirir un mejor conocimiento de las cuestiones que se examinarán en esos períodos de sesiones y permitirles actuar más eficazmente como grupo. Los talleres también ayudan a mejorar las técnicas de negociación mediante sesiones de escenificación de situaciones y de práctica.

4. Promoción de programas de sensibilización pública para difundir información sobre las cuestiones relacionadas con el cambio climático

21. En el desempeño de su trabajo, el GEPMA ha facilitado el intercambio de información sobre los PNA. Ha promovido las sinergias regionales, así como las sinergias con otras convenciones multilaterales sobre el medio ambiente, en la preparación de los PNA y la elaboración de las estrategias de aplicación correspondientes, mediante documentos de orientación y anotaciones a las directrices sobre los PNA. Estos documentos se han difundido en francés, inglés y portugués.

²⁰ <http://www.eurocapacity.org/public/workshops.shtml>.

22. El GEPMA ha hecho aportaciones a los esfuerzos de las secretarías de la Convención Marco y de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD) para promover las sinergias en la ejecución de los planes de acción nacionales de la CLD y los PNA. También ha contribuido al examen del Programa de acción de Bruselas a favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010. En dicho examen, la Asamblea General de las Naciones Unidas se propone realizar una evaluación completa de la ejecución del Programa de acción de Bruselas; determinar las políticas nacionales e internacionales eficaces; reafirmar el compromiso mundial de erradicar la pobreza en los PMA e integrarlos provechosamente en la economía mundial; y aprobar una asociación renovada en favor de los PMA.

23. A nivel nacional, el GEPMA ha elaborado opciones para aumentar la escala de las actividades de adaptación y las formas de favorecer las sinergias con los procesos nacionales de planificación del desarrollo en los PMA, como parte de su orientación sobre la ejecución de los PNA.

24. A fin de llegar en la mayor medida posible a todos los PMA, el GEPMA adoptó internamente un sistema de relatores, consistente en un relator para los PMA anglófonos, otro para los de habla francesa y otro para los de habla portuguesa. Los relatores mantuvieron intensos contactos con los PMA durante las reuniones intergubernamentales y otras actividades y levantaron actas de las reuniones. Además, los relatores de habla francesa y portuguesa participaron en la búsqueda de documentación pertinente en francés y portugués para su uso por el GEPMA y en la respuesta a las peticiones específicas de los PMA en sus respectivos grupos lingüísticos.

25. El GEPMA acrecentó sus esfuerzos por llegar a los países de habla portuguesa, traduciendo al portugués y difundiendo determinados productos de apoyo a la preparación y ejecución de los PNA y celebrando en Santo Tomé y Príncipe, en septiembre de 2010, un taller regional en portugués para esos países sobre la aplicación de los PNA.

26. Las actividades organizadas por el GEPMA han ofrecido a los PMA una plataforma para colaborar entre sí, compartir las prácticas óptimas y las lecciones aprendidas en la preparación y ejecución de los PNA y crear nuevas redes. Por ejemplo, en el taller de capacitación sobre la aplicación de los PNA organizado para los PMA de habla francesa en febrero de 2010, los participantes crearon una red de los PMA francófonos sobre la adaptación.

5. Desarrollo y transferencia de tecnología, en particular de tecnología para la adaptación (de conformidad con la decisión 4/CP.7)

27. La secretaría, en nombre del Grupo de Expertos en Transferencia de Tecnología, organizó un taller²¹ sobre la preparación de proyectos de transferencia de tecnología para obtener financiación destinado a la región de África, que tuvo lugar del 2 al 4 de septiembre de 2009, en Gaborone (Botswana). Asistieron a él numerosos participantes de PMA africanos. El objetivo del taller era reforzar la capacidad de los autores de proyectos de países africanos para preparar propuestas de proyectos que cumplieran los criterios de los proveedores de financiación internacional. También se pretendía respaldar los esfuerzos para llevar a la práctica los resultados de las evaluaciones de las necesidades de tecnología ya efectuadas o que estuvieran efectuando los países en desarrollo en el marco del proceso de la Convención, con el fin de aumentar el nivel de inversión en transferencia de tecnología para ayudar a esos países a satisfacer sus necesidades de tecnologías ecológicamente racionales tanto para la mitigación como para la adaptación al cambio climático.

²¹ <http://unfccc.int/ttclear/jsp/TrnDetails.jsp?EN=TrainingWorkshop>.

28. Cuando se recopiló la información que se presenta en este informe, no había otras fuentes específicas que indicaran el grado de aplicación de la transferencia de tecnología en favor de los PMA.

6. Fortalecimiento de la capacidad de los servicios meteorológicos e hidrológicos para reunir, analizar, interpretar y difundir información meteorológica y climatológica a fin de apoyar la ejecución de los programas nacionales de adaptación

29. El GEPMA propuso que el FMAM estudiara la posibilidad de elaborar una política de datos para los proyectos que financiara, a fin de que los datos reunidos contribuyeran a los esfuerzos nacionales de recopilación de datos y se intercambiaran libre y abiertamente con las entidades nacionales en un plazo razonable, poco después de su recopilación y procesamiento. Con este fin, el GEPMA propuso también que en todos los proyectos de adaptación del FMAM se hicieran esfuerzos especiales por recopilar datos sobre el clima para mejorar las redes de observación de los PMA.

30. En mayo de 2003, la Organización Meteorológica Mundial estableció un programa para los PMA encaminado a aumentar la capacidad de los servicios meteorológicos e hidrológicos nacionales de contribuir eficazmente al desarrollo socioeconómico de esos países²². El programa se estableció como contribución a la ejecución del Programa de acción de Bruselas²³, aprobado en mayo de 2001 por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA.

C. Análisis de la aplicación de los programas nacionales de adaptación

1. Definición de necesidades urgentes e inmediatas

31. Por necesidades urgentes e inmediatas se entiende aquellas medidas que son necesarias para hacer frente a los efectos adversos presentes y proyectados del cambio climático y cuyo aplazamiento aumentaría la vulnerabilidad o conduciría a un incremento de los costos. La decisión de formular PNA se basó en este criterio, en reconocimiento de que numerosos PMA no tendrían, en el futuro previsible, la capacidad de preparar y presentar sus comunicaciones nacionales ni de transmitir sus necesidades urgentes e inmediatas en relación con su vulnerabilidad y adaptación a los efectos adversos del cambio climático. Por consiguiente, los PNA se concibieron con el fin de determinar las necesidades urgentes e inmediatas de adaptación, especialmente las que se relacionaran con el fortalecimiento de la capacidad para afrontar los problemas y adaptarse al cambio climático del futuro. En el concepto de los PNA se reconoció, sin embargo, que para diseñar sus planes de adaptación a mediano y largo plazo los países deberían basarse en una evaluación completa de su vulnerabilidad y adaptación.

2. Análisis de los proyectos y actividades financiados

32. El análisis de la cartera de actividades del Fondo PMA indica que la agricultura y la gestión de los recursos hídricos han sido, con mucho, los componentes de proyectos más importantes financiados hasta la fecha. Ello es reflejo de la crucial importancia de estos dos sectores en la mayoría de los PMA; esos sectores suelen ser especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático y la variabilidad. Sin embargo, otros sectores, como la preparación para los desastres, la ordenación de las zonas costeras, la salud y la

²² http://www.wmo.int/pages/themes/lcds/index_en.html.

²³ <http://www.unohrrls.org/UserFiles/File/Publications/bpoa.pdf>.

infraestructura, también están representados en la cartera de actividades de adaptación del FMAM.

D. Funcionamiento del Fondo para los Países Menos Adelantados

1. Directrices y procedimientos para obtener fondos para la preparación de los programas nacionales de adaptación

33. En respuesta a la orientación de la CP sobre el funcionamiento del Fondo PMA, el FMAM elaboró las Directrices operacionales para la financiación acelerada de la preparación de los programas nacionales de adaptación por los países menos adelantados²⁴. La finalidad de estas directrices es ayudar a los PMA a preparar propuestas para conseguir financiación del Fondo PMA mediante un proceso acelerado. Las directrices contienen las siguientes indicaciones operacionales destinadas a orientar a los países menos adelantados en la consecución de fondos para la preparación de sus PNA:

- a) La preparación de los PNA se financiará sobre la base del costo total convenido, como en el caso de las actividades de apoyo.
- b) El FMAM prestará asistencia para la preparación de los PNA por conducto de uno de sus organismos de realización, en forma de actividades de apoyo.
- c) Las propuestas tendrán que ser aprobadas por el centro de coordinación operacional del FMAM para confirmar la implicación del país. El centro de coordinación nacional para el cambio climático desempeñará un papel central en el establecimiento del equipo del PNA y la orientación del proceso.
- d) Las propuestas de asistencia para preparar los PNA serán examinadas por la secretaria del FMAM aplicando los procedimientos de aprobación acelerados para las actividades de apoyo. Las propuestas que no excedan de 200.000 dólares de los Estados Unidos podrán ser aprobadas por la Funcionaria Ejecutiva Principal del FMAM utilizando esos procedimientos acelerados, a condición de que se disponga de recursos en el Fondo PMA. Las propuestas de países individuales que superen esa cantidad se tramitarán con vistas a presentarlas al Consejo del FMAM como proyectos ordinarios del Fondo.
- e) Sobre la base de la experiencia anterior con las actividades de apoyo, se prevé que los proyectos de 12 meses de duración tendrán normalmente un costo del orden de 100.000 dólares de los Estados Unidos, mientras que los de 18 meses de duración o más largos realizados en países con circunstancias especiales podrían aproximarse a los 200.000 dólares.

2. Directrices y procedimientos para obtener fondos para la aplicación de los programas nacionales de adaptación

34. Atendiendo a la orientación de la CP sobre la aplicación de los PNA²⁵, el FMAM elaboró un documento de programación sobre la financiación de la aplicación de los PNA con cargo al Fondo para los Países Menos Adelantados²⁶. En dicho documento, el FMAM proporciona información sobre la forma en que los países menos adelantados pueden obtener financiación para la aplicación de los PNA:

- a) El primer paso en la consecución de recursos para la ejecución del PNA a través del Fondo PMA consiste en seleccionar a uno o varios organismos de realización que

²⁴ GEF/C.19/Inf.7.

²⁵ Decisión 3/CP.11.

²⁶ GEF/C.28/18.

presten asistencia en la presentación de una propuesta de proyecto al Fondo PMA, en un proceso que no debe exceder de 22 meses.

b) El apoyo que ofrezca el Fondo PMA dependerá normalmente de la base sentada en el presupuesto nacional de desarrollo, incluidas las contribuciones en especie, y puede considerarse una participación en los costos con respecto a las fuentes ya existentes de financiación del desarrollo.

c) Además, en las directrices se explica que los costos del escenario de adaptación constituyen el costo total del proyecto y superarán normalmente los costos del escenario de base. Los costos adicionales que entrañe la satisfacción de las necesidades de adaptación especiales impuestas al país por los efectos del cambio climático correrán a cargo del Fondo PMA. Los costos de las actividades del escenario de base se sufragarán como gastos de desarrollo normales, con cargo a fuentes tales como los presupuestos de los gobiernos, la ayuda bilateral, las contribuciones del sector privado, los recursos de organizaciones no gubernamentales y los préstamos de instituciones financieras internacionales, como la Asociación Internacional de Fomento. La financiación de base servirá normalmente de cofinanciación para los costos adicionales de los proyectos de adaptación financiados por el Fondo PMA.

d) Para simplificar el cálculo de los costos adicionales, podrá utilizarse una escala móvil o proporcional que tenga en cuenta el tamaño y la naturaleza de los proyectos. Si la estructura de financiación del proyecto se sitúa dentro de los límites establecidos por esta escala, la financiación solicitada para el proyecto se considerará una aproximación aceptable del costo adicional de este. La escala móvil o proporcional constituirá un camino más corto o un indicador indirecto para simplificar la estimación de los costos adicionales, y se basará en una relación razonable de repartición de los costos para los proyectos de un determinado tamaño. Este criterio se fundamenta en el supuesto de que los proyectos más pequeños del Fondo PMA se refieren normalmente a actividades "blandas", como el fomento de la capacidad y la formación. Puesto que, en ausencia del cambio climático, no se requeriría prácticamente ninguna actividad de fomento de la capacidad para la adaptación, los costos adicionales de las actividades propuestas constituirán presumiblemente una proporción muy grande de los costos totales de los proyectos. En contraste, los proyectos más grandes suelen concentrarse en inversiones en infraestructura, en que los elementos de adaptación constituyen una proporción menor del costo total. Como consecuencia de ello, los costos adicionales de esos proyectos mayores representarán normalmente una fracción más pequeña del costo total de los proyectos.

35. El FMAM elaboró también orientaciones sobre las ventajas comparativas de sus organismos²⁷, así como un marco de gestión basada en los resultados para el Fondo PMA y el Fondo Especial para el Cambio Climático²⁸.

3. Directrices y procedimientos para la puesta en práctica de los elementos restantes del programa de trabajo en favor de los países menos adelantados

36. La CP, en su 14º período de sesiones, pidió al FMAM que, además de apoyar la aplicación en curso de los programas nacionales de adaptación, facilitara la puesta en práctica de los elementos restantes del programa de trabajo en favor de los PMA. El FMAM aún no ha dado a la CP una respuesta sobre cómo llevará a la práctica esta orientación.

²⁷ GEF/C.31/5 Rev.1.

²⁸ GEF/LDCF.SCCF.6/Inf.3.

III. Síntesis de la información proporcionada por las Partes y las organizaciones competentes sobre la preparación y aplicación de los programas nacionales de adaptación, incluido el acceso a los recursos del Fondo para los Países Menos Adelantados

A. Introducción

37. En la mayoría de las comunicaciones, las Partes dan a conocer sus propias experiencias en la preparación y aplicación de los PNA, así como la situación nacional relativa a la puesta en práctica de los elementos restantes del programa de trabajo en favor de los PMA. En otras comunicaciones se resumen las enseñanzas extraídas, las dificultades encontradas y las lagunas y las prácticas óptimas en un grupo de PMA. En una comunicación se expone el apoyo técnico recibido por los PMA para la preparación de los programas nacionales de adaptación y se indican las esferas en que podría prestarse apoyo para la ejecución de esos programas. En otra se ofrece un análisis sectorial de las actividades prioritarias contenidas en los PNA.

38. En la presente sección del informe figura un resumen de las opiniones de las Partes y las organizaciones competentes sobre el proceso de los PNA, con inclusión de su preparación y aplicación. También se presenta un resumen de sus opiniones sobre la consecución de financiación con cargo al Fondo PMA y de sus experiencias en la puesta en práctica de los elementos restantes del programa de trabajo en favor de los PMA.

B. El proceso de los programas nacionales de adaptación

1. Evaluación general

39. En las comunicaciones recibidas de las Partes se pone de relieve que los PNA son programas que están en manos de los países, y que este es un factor fundamental del proceso. Como consecuencia de ello, se considera que las opciones elegidas por los PMA para atender a sus necesidades de adaptación urgentes deberían ser objeto de la máxima prioridad (grupo de los PMA, Kiribati).

40. Observando que la mayoría de los proyectos de los PNA propuestos se refieren a los sectores de la agricultura, la silvicultura y la pesca, seguidos de los recursos hídricos y las actividades de reducción del riesgo de desastres relacionados con fenómenos extremos, se señala que estos sectores corresponden a las prioridades máximas consignadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (grupo de los PMA).

41. En sus comunicaciones, las Partes consideran que el proceso de los PNA ha conseguido un elevado nivel de reconocimiento político y el apoyo de una amplia gama de interesados, incluidas las comunidades locales y las organizaciones de base (todos los PMA, Unión Europea).

42. Las Partes que son PMA lamentan que la CP adopte decisiones por separado respecto de las directrices para la preparación y aplicación de los PNA. A su juicio, en algunos casos ello impide que los asociados multilaterales y bilaterales consideren el proceso de forma holística, como un todo cuyo objetivo principal es responder a las necesidades inmediatas y urgentes de las comunidades vulnerables mediante la ejecución de proyectos de adaptación sobre el terreno (grupo de los PMA). Además, se señala que esa desvinculación se ha traducido en que sólo un número muy reducido de documentos de PNA contienen una estrategia de aplicación completa (grupo de los PMA, Benin).

43. Los PMA han propuesto que se establezca un mecanismo para mantener los equipos nacionales de preparación de los PNA después de terminada la elaboración de estos. Los equipos podrían catalizar la integración de las cuestiones del cambio climático en los planes de desarrollo nacionales mediante la colaboración con los ministerios competentes; también podrían ayudar a movilizar recursos para la ejecución de los programas, entre otras cosas promoviendo la comprensión, la valoración y la fundamentación de la cofinanciación, cuando sea necesaria (grupo de los PMA).

44. En una comunicación se alentó a los PMA a que informaran sobre los programas nacionales de adaptación en sus comunicaciones nacionales, como una forma de dejar constancia de las medidas adoptadas a raíz del proceso de preparación y aplicación (Unión Europea).

45. De esta forma se espera obtener un mayor valor de la ejecución de los PNA, gracias a la adquisición de experiencia en actividades de adaptación concretas (grupo de los PMA).

2. Prioridades y actividades de apoyo a los países menos adelantados en los próximos cinco años

46. En sus comunicaciones, las Partes que son PMA mencionaron las siguientes actividades prioritarias (grupo de los PMA):

- a) Una prórroga del mandato del GEPMA;
- b) La aplicación completa de los PNA;
- c) La revisión y actualización de los PNA;
- d) El establecimiento de un programa de apoyo técnico para llevar a cabo la adaptación en los PMA (equivalente al Programa de apoyo a las comunicaciones nacionales) financiado con cargo al Fondo PMA;
- e) El establecimiento de centros regionales para coordinar los programas de adaptación en los PMA, o su fortalecimiento;
- f) El establecimiento de un proceso de formulación y aplicación de planes nacionales de adaptación en los PMA, aprovechando la experiencia de los PNA para determinar las necesidades de adaptación a mediano y largo plazo y elaborar estrategias y programas para hacer frente a esas necesidades.

47. Las Partes que son PMA propusieron también las cinco actividades de apoyo siguientes para ayudar a los PMA en los próximos cinco años:

- a) La organización de talleres regionales para compartir las experiencias y las lecciones extraídas de la ejecución de los PNA;
- b) La capacitación en la preparación de los planes nacionales de adaptación, sobre la base de los talleres actualmente en curso acerca de la aplicación de los PNA y de los organizados inicialmente sobre su preparación;
- c) La elaboración de plantillas para los proyectos prioritarios comunes;
- d) La orientación y capacitación para la adopción de un enfoque programático de la ejecución de las actividades de adaptación;
- e) Una revisión del programa de trabajo en favor de los PMA.

48. También se planteó la necesidad de un programa de fomento de la capacidad con un marco temporal más largo, que aprovechara la experiencia adquirida con los PNA (UNITAR).

C. Preparación de los programas nacionales de adaptación

1. Factores que influyen en la eficacia de la preparación de los programas nacionales de adaptación

49. La preparación de los PNA ha aportado una valiosa experiencia al proceso del cambio climático. En muchos PMA constituyó la primera oportunidad de realizar diferentes estudios relacionados con el cambio climático y alinear los proyectos de adaptación con las prioridades de desarrollo nacionales. Además, el enfoque participativo adoptado y las consultas realizadas durante el proceso de preparación de los PNA ofrecieron un mecanismo fundamental de interacción con las comunidades vulnerables y permitieron comprender mejor las cuestiones de la vulnerabilidad relacionada con el cambio climático y el desarrollo (todas las Partes). Las Partes que son PMA atribuyen el alto número de PNA terminados y presentados a los siguientes factores:

- a) El empeño puesto por las Partes que son PMA en elaborar sus programas;
- b) El apoyo técnico prestado por el GEPMA, en particular a través de las directrices anotadas para la preparación de los PNA²⁹ y los talleres de capacitación organizados por el UNITAR, en estrecha colaboración con el GEPMA y con el apoyo del FMAM y del PNUD (Benin, Guinea, Haití, grupo de los PMA);
- c) Los procedimientos de acceso a la financiación para la preparación de los PNA con cargo al Fondo PMA, que se han simplificado en comparación con los requisitos del FMAM para otros fondos (grupo de los PMA).

50. En muchos PMA, los programas nacionales de adaptación se han convertido en documentos estratégicos que se utilizan para crear conciencia y movilizar recursos a nivel nacional e internacional en relación con las cuestiones de la adaptación. La preparación de los PNA ha suscitado gran interés en países en desarrollo que no son PMA. Estos países han manifestado interés en elaborar un plan del tipo de los PNA que los oriente en la ejecución de las actividades de adaptación inmediatas (grupo de los PMA).

51. En todos los PMA, la preparación de los programas nacionales de adaptación entrañó la participación activa de una amplia gama de interesados a nivel nacional y subnacional, incluidas las comunidades locales. Después de ello, numerosos PMA presentaron sus programas terminados a diversos interesados que habían participado en el proceso de preparación (todos los PMA).

52. Una de las Partes advirtió de que, si bien los PNA habían sensibilizado a muchos interesados, en particular a las comunidades más vulnerables, también habían elevado sus expectativas; responder a esas expectativas podía ser problemático, especialmente si la ejecución de los PNA se retrasaba, como el caso de Haití.

2. Retos, obstáculos y aspectos que podrían mejorarse

53. Como se destacó en un gran número de comunicaciones, los principales retos y obstáculos para la preparación de los PNA surgieron en las primeras etapas del proceso y tuvieron que ver con lo siguiente:

- a) La escasa comprensión a nivel nacional de las cuestiones del cambio climático en general y de la adaptación en particular (Nepal);
- b) La falta de capacidad de los recursos humanos y las deficiencias del marco institucional para hacer frente a las cuestiones del cambio climático (la mayoría de las comunicaciones);

²⁹ http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/ldc/application/pdf/annguide.pdf.

c) En algunos casos, la falta de un entendimiento común entre los países y el organismo de realización del FMAM sobre la modalidad de funcionamiento (por ejemplo, la contratación de consultores y personal de proyectos, los procedimientos de transferencia de fondos, las funciones y responsabilidades, etc.) (Nepal);

d) Las dificultades para acceder a los datos y la información pertinentes y, en algunos casos, la ausencia de estos (la mayoría de las Partes que son PMA) y/o la falta de información pertinente en idiomas distintos del inglés (Mali);

e) Las dificultades para coordinar la labor a nivel nacional, ante la multiplicidad de entidades de enlace (como las de la Convención Marco, del PNUD, del FMAM, etc.) (Chad);

f) Los limitados recursos financieros, especialmente en el caso de los PMA más grandes, para evaluar y atender plenamente las necesidades de todos los sectores y de las regiones vulnerables del país (grupo de los PMA).

54. En algunas comunicaciones se señalaron también otras mejoras posibles, tales como:

a) Un aumento del intercambio de experiencias y prácticas óptimas entre los PMA mediante visitas entre países vecinos (Togo);

b) Una mayor insistencia en las cuestiones de género en el proceso de los PNA (Unión Europea).

55. Se observó que el establecimiento de un marco de ejecución para las actividades de adaptación que integrara a un amplio espectro de interesados, incluidos los donantes, en el proceso de preparación de los PNA facilitaría probablemente la canalización eficiente de los recursos financieros y la competencia técnica hacia las actividades de adaptación a nivel local (Nepal).

3. Revisión y actualización de los programas nacionales de adaptación

56. En la mayoría de las comunicaciones se consideró que la revisión y la actualización de los PNA eran actividades importantes que las Partes que son PMA podían realizar, si así lo deseaban, en particular para dar solución a las siguientes cuestiones:

a) La existencia de datos e información obsoletos, cuando hubieran ocurrido grandes desastres naturales y la evaluación de la vulnerabilidad ya no reflejara las circunstancias nacionales (Haití);

b) La necesidad de incorporar estudios sectoriales en profundidad. Por ejemplo, la revisión y actualización podría constituir la oportunidad de fortalecer los componentes de salud de los PNA, especialmente si se establecían mecanismos técnicos y financieros específicos para la salud con el fin de facilitar la consecución de los objetivos de adaptación y resiliencia y de las metas de salud pública (Organización Mundial de la Salud).

57. También se mencionó que la revisión o la actualización de los PNA, así como las actividades de apoyo de la Convención Marco, tales como las comunicaciones nacionales, deberían tener por objeto colmar gradualmente las lagunas en materia de información y capacidad señaladas en los PNA y en las autoevaluaciones nacionales de la capacidad.

D. Aplicación de los programas nacionales de adaptación

1. Factores que influyen en la eficacia de la aplicación de los programas nacionales de adaptación

58. En sus comunicaciones, las Partes y las organizaciones competentes mencionaron los siguientes factores que influyen en la eficacia de la aplicación de los PNA:

- a) La disponibilidad de apoyo técnico continuo, en particular del GEPMA;
- b) El diseño de una estrategia de aplicación completa, de preferencia en la etapa de preparación del PNA;
- c) La participación de expertos/consultores nacionales y la colaboración continua con todos los interesados pertinentes de los distintos sectores;
- d) La existencia de procedimientos y directrices simplificados del FMAM para acceder a los recursos del Fondo PMA y la movilización de recursos de otras fuentes de financiación;
- e) La oportunidad de revisar y actualizar los PNA (grupo de los PMA, Níger, Haití);
- f) El establecimiento de hitos para dar respuesta a las necesidades urgentes e inmediatas;
- g) El establecimiento de un claro sistema de notificación y vigilancia a nivel de los proyectos y mundial;
- h) El conocimiento de la cuestión a nivel político, acompañado de la existencia de voluntad política (Nepal, Níger).

2. Participación de los interesados en la aplicación de los programas nacionales de adaptación en diferentes niveles

59. Al igual que en el caso de la preparación de los PNA, la información comunicada por las Partes y las organizaciones competentes indicó que la cohesión del equipo encargado de la aplicación del PNA es importante para el éxito de los proyectos correspondientes. Los países que han mantenido una continuidad en el marco institucional entre la preparación y la aplicación de los PNA han sido en general más eficaces en la ejecución de sus programas. La continuidad institucional se considera necesaria no sólo para pasar de la fase de preparación a la de aplicación, sino también para vincular el proceso del PNA con la ejecución de los restantes elementos del programa de trabajo en favor de los PMA, los otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y la preparación de las comunicaciones nacionales.

60. Además, la mayoría de las Partes que son PMA que han iniciado la aplicación de sus PNA procuran coordinar eficazmente todas las actividades relacionadas con la adaptación, con apoyo de los asociados bilaterales y/o multilaterales. El grado en que lo consiguen depende de las circunstancias nacionales, incluida la calidad de la relación con los asociados internacionales.

61. En algunos casos, la aplicación de los PNA ha favorecido la cooperación Sur-Sur. Por ejemplo, algunos PMA de África occidental han organizado varias reuniones y talleres a nivel subregional con el objeto de reforzar la capacidad de sus equipos encargados de los PNA. Los expertos intercambian regularmente información con sus contrapartes de otros países, entre otros medios a través de la red de adaptación establecida en 2010 para los PMA francófonos (Benin, Guinea, Mali).

62. A través del proceso de los PNA, un número creciente de Partes que son PMA han logrado aumentar la conciencia política en las más altas esferas sobre las cuestiones del cambio climático y sobre las necesidades de adaptación en particular. Al mismo tiempo, los PMA son partidarios de que en la aplicación de los PNA, al igual que en el proceso de preparación, se aplique un enfoque ascendente, en que participe activamente la comunidad local.

3. Retos, obstáculos y aspectos que podrían mejorarse

63. Se ha señalado que, debido a que faltó una orientación clara sobre la política y el diseño de los proyectos en las primeras fases de la preparación de los PNA, la mayoría de los países menos adelantados no pudieron elaborar en la fase de preparación una estrategia de aplicación que correspondiera a las orientaciones impartidas posteriormente para la ejecución de los PNA en el marco del Fondo PMA.

64. Algunos países menos adelantados consideran que la ausencia de directrices para la ejecución de los PNA en la etapa inicial impidió la elaboración de una estrategia de aplicación completa durante la fase de preparación de los PNA. De hecho, numerosos PMA que aplicaron el criterio de un proyecto único habrían favorecido el enfoque programático si hubiesen contado con directrices claras para su aplicación (Benin).

65. Los PMA indicaron que los países que hayan completado sus programas deberían poder acceder al Fondo PMA mediante modalidades de acceso directo (grupo de los PMA, Malawi, Malí, Nepal).

66. En algunas comunicaciones se planteó la cuestión de que los organismos del FMAM contratan a consultores internacionales en lugar de los nacionales. Se recomendó que, cuando hubiera expertos nacionales disponibles, se les diera prioridad, ya que conocían mucho mejor la situación local. La promoción de la competencia local es vista por muchos como un medio de lograr una implicación nacional más fuerte en los proyectos de los PNA (Benin, grupo de los PMA, Malí).

67. En algunas comunicaciones se mencionaron también otras mejoras que podrían efectuarse en la fase de aplicación, como las siguientes:

a) La prestación de una mayor atención a las cuestiones de género (Unión Europea);

b) El establecimiento de un mecanismo que permita internalizar el proceso del PNA a nivel nacional y facilite la movilización de recursos (financieros y técnicos) para la ejecución de los proyectos correspondientes (Níger);

c) El hecho de que los diferentes programas de adaptación, como los PNA y los de otros organismos, no deberían fusionarse durante la fase de aplicación sino que deberían ejecutarse por separado, por conducto de un órgano de coordinación nacional común (Kiribati).

E. Acceso al Fondo para los Países Menos Adelantados

1. Directrices y procedimientos

68. En los PMA, la participación activa de funcionarios gubernamentales en el proceso de los PNA se ha traducido en una mayor implicación del país, al reducirse la influencia de los organismos de realización del FMAM en el diseño de los proyectos del programa.

69. En general, los PMA, con su mínima capacidad de adaptación y sus deficientes mecanismos institucionales, tienen escaso éxito en sus intentos de conseguir recursos del Fondo PMA.

70. Una Parte que es un PMA se refirió con satisfacción a la presencia y asistencia del FMAM a través del proyecto Alianza del Pacífico para la Sostenibilidad y de los representantes del FMAM que trabajan en la secretaría del Programa Regional del Pacífico para el Medio Ambiente. Esa Parte propuso que se potenciara la función de los representantes regionales del FMAM para mejorar el acceso a los recursos del FMAM y, en particular, al Fondo PMA (Kiribati).

71. Además, se reconoció la labor realizada por el FMAM para simplificar el ciclo de proyectos del Fondo PMA, y se observó que ese ciclo tenía ahora una duración de entre 18 y 22 meses (Unión Europea, Malawi).

72. No obstante, muchas Partes consideraron que la evolución de las directrices del FMAM con el tiempo y la necesidad de los PMA de adaptarse a esos cambios aún constituían una fuente de retrasos en la ejecución de los proyectos de los PNA. Se observó que, por ejemplo, las plantillas iniciales de los proyectos, basadas en los fondos para el desarrollo de proyectos y el proyecto completo, habían sido sustituidas por el formulario de identificación de los proyectos (FIP), la subvención para la preparación de proyectos y el documento de proyecto completo, y que los PMA que se encontraban en la fase de ejecución al producirse esos cambios habían sufrido la cancelación de sus proyectos y habían tenido que presentar nuevamente sus propuestas de proyecto utilizando los nuevos formularios (Malawi). Además, todos los PMA opinaron que el propósito del FIP y las directrices para cumplimentarlo era poco claros y que el equipo debía dedicar tanto trabajo a la fase del FIP como a la del documento de proyecto completo. Los PMA propusieron asimismo que esas dos fases se fusionaran (todas las Partes que son PMA).

73. Otro factor que se destacó como causa de retrasos en la aplicación de los PNA fue la comprensión de ciertos términos, como la cofinanciación, la base de referencia y la adicionalidad en los proyectos del FMAM. Se propuso que se ofreciera una aclaración explícita de esos términos, entre otras cosas mediante un conjunto claro de ejemplos tomados de los proyectos en curso. Asimismo, debería apoyarse a los PMA para que debatieran y decidieran abiertamente cómo aplicar algunos de esos principios a sus proyectos (Timor-Leste).

74. Se propuso que se alentara y se apoyara técnica y financieramente a los PMA para que adoptaran un enfoque programático en la aplicación de sus PNA (Benin).

2. Recursos disponibles y desembolso de fondos

75. Todas las Partes que son PMA consideraron que la cuantía de los recursos disponibles en el Fondo PMA era insuficiente en relación con las necesidades de los PMA para la ejecución de los programas nacionales de adaptación. Se recordó que el GEPMA había indicado que se requerirían por lo menos 2.000 millones de dólares de los Estados Unidos para la aplicación completa de los PNA, sobre la base de los PNA ya terminados al realizarse el análisis³⁰ (grupo de los PMA).

76. En algunas comunicaciones se abogó por que se asegurara la previsibilidad de los recursos del Fondo PMA, en consonancia con el ciclo de reposición de recursos del FMAM (grupo de los PMA, Malawi).

77. Para compensar el bajo nivel de recursos disponible en el Fondo PMA y cumplir los requisitos de cofinanciación, los PMA están buscando activamente otras fuentes de

³⁰ FCCC/GEN/253 E.

financiación, ya sea de forma bilateral o a través de programas multilaterales (la mayoría de las comunicaciones). En algunas comunicaciones se señaló que había apoyo bilateral y fuentes multilaterales de financiación distintas del Fondo PMA disponibles para ayudar a los PMA en la ejecución de sus programas nacionales de adaptación (Unión Europea, UNITAR).

78. Además, en numerosas comunicaciones se destacó la lentitud del desembolso de fondos. En muchas se señaló que ello se debía a los procedimientos internos de los organismos de realización. En una se mencionó que se había pedido a los organismos de realización que simplificaran su ciclo de proyectos (Unión Europea).

79. Se mencionó que el GEPMA podía desempeñar un papel fundamental de mediador para alentar a los organismos del FMAM a racionalizar sus procedimientos internos, en particular con respecto al desembolso de fondos, y potenciar su capacidad de respuesta a las necesidades y prioridades de los países (Nepal).

3. Relación con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y sus organismos

80. En la mayoría de los casos, los PMA no tienen una relación directa con el FMAM. Su contacto con él es a través de los organismos de realización del Fondo y sus coordinadores nacionales. En algunas comunicaciones se puso de relieve la excelente relación existente entre el país y sus organismos de realización, mientras que en otras se destacaron las dificultades encontradas al trabajar con los organismos en la ejecución de los PNA. Se dieron para ello distintos motivos, que en la mayoría de los casos se relacionaban con las circunstancias nacionales.

81. En una comunicación se reconoció la activa colaboración del FMAM y sus organismos con el GEPMA, mientras que en otras se formularon sugerencias para mejorar las relaciones entre los países, el FMAM y sus organismos, por ejemplo mediante lo siguiente:

a) La elaboración de atribuciones claras para los organismos de realización y el país receptor, a fin de reforzar la dirección por el país y aclarar las funciones y responsabilidades de cada interesado (Timor-Leste);

b) El requisito de que los países sólo proporcionaran información básica en el FIP, como los antecedentes, la fundamentación, los objetivos, la metodología, los productos y los resultados, de modo que las justificaciones burocráticas y los motivos para la cofinanciación pasaran a ser responsabilidad de los organismos de realización y del FMAM (grupo de los PMA);

c) El hecho de permitir que los PNA se llevaran a la práctica mediante modalidades de ejecución nacionales (Timor-Leste);

d) El establecimiento de un servicio específico para los PNA en cada organismo del FMAM, dotado de personal que poseyera, entre otras cosas, aptitudes y conocimientos técnicos y de gestión sobre el proceso de los PNA y los formularios y decisiones de la Convención Marco a fin de acelerar la prestación de un apoyo oportuno y de alta calidad a los países (Nepal);

e) El establecimiento de una gobernanza descentralizada, para mejorar la atención prestada a los países más alejados de la secretaría del FMAM (Kiribati).

4. Retos, obstáculos y aspectos que podrían mejorarse

82. Los PMA mencionaron los siguientes retos y obstáculos que ocasionan demoras en el acceso a los recursos del Fondo PMA:

a) Los requisitos de cofinanciación. Los PMA indicaron que, aunque comprendían plenamente el concepto de la cofinanciación, consideraban que su aplicación era una causa importante de retraso en la ejecución de los proyectos de sus PNA. En muchas comunicaciones se abogó a favor de la eliminación de los requisitos de cofinanciación (según se definen en la decisión 3/CP.11).

b) El nivel de financiación del Fondo PMA, que se considera insuficiente.

c) La dificultad de los procedimientos y directrices del FMAM.

d) Los pasos y procedimientos principales en la elaboración de los proyectos para el Fondo PMA, que se consideran demasiado largos a pesar de los esfuerzos hechos por el FMAM para simplificar el proceso.

e) La barrera del idioma. El hecho de tener que preparar los documentos de proyecto del FMAM en inglés fue considerado un obstáculo importante por los PMA no anglófonos. Se propuso que el FMAM facilitara documentos de proyecto en francés, y que se elaboraran directrices para que los PMA pudieran presentar sus documentos de proyecto en ese idioma (Malí).

83. En varias comunicaciones se formularon sugerencias para facilitar el acceso a la financiación del Fondo PMA:

a) Los países que hubieran presentado un proyecto al Fondo PMA pero tuvieran una relación de trabajo difícil con el organismo del FMAM deberían poder pasarse a otro organismo sin tener que recomenzar y presentar nuevamente su proyecto (Malawi).

b) Debería establecerse un mecanismo para informar a los coordinadores y entidades de enlace nacionales del FMAM y la Convención de los procedimientos y directrices del FMAM y de la cantidad de fondos disponible. Tal mecanismo facilitaría la labor de los coordinadores nacionales y permitiría utilizar mejor el Fondo PMA (Nepal).

c) En algunas comunicaciones se recomendó que, cuando fuera posible, los países trataran con el Fondo PMA directamente, como una forma de evitar los problemas y retrasos que podían surgir con los organismos durante el desarrollo del proyecto. El acceso directo se consideró una modalidad adecuada para los proyectos de adaptación, ya que muchos de ellos se parecían a los proyectos de desarrollo que estaban ejecutando los gobiernos (grupo de los PMA, Malawi, Malí, Nepal).

d) En una comunicación se recomendó que, para los casos en que se hubieran aprobado los fondos para un proyecto pero el país entrara posteriormente en un período de turbulencia, se estableciera un mecanismo que permitiera al proyecto seguir su curso independientemente de los acontecimientos, ya que los beneficiarios del proyecto (es decir, las comunidades vulnerables) no estaban normalmente implicados en las causas de la inestabilidad (Guinea).

84. La gran mayoría de las Partes desea que se mantenga el Fondo PMA. Además, los países menos adelantados esperan que se tengan en cuenta sus sugerencias para mejorar el acceso acelerado al Fondo PMA, así como su petición de un mayor apoyo financiero y técnico.

F. Elementos restantes del programa de trabajo en favor de los países menos adelantados

1. Estado de aplicación

85. En la mayoría de las comunicaciones de las Partes se subrayó la necesidad de que los PMA recibieran apoyo financiero y técnico para llevar a la práctica los elementos restantes del programa de trabajo en favor de los PMA.

86. Algunas Partes informaron sobre iniciativas nacionales emprendidas para aplicar algunos de esos elementos. Benin, por ejemplo, en sus actividades destinadas a difundir información sobre las cuestiones del cambio climático y promover así la conciencia pública, había producido un CD-ROM para dar a conocer sus experiencias con el proceso de los PNA.

2. Necesidades y expectativas

87. En todas las comunicaciones en que se mencionaron los elementos restantes del programa de trabajo en favor de los PMA se puso de relieve la necesidad de prestar a estos países apoyo financiero y técnico para la puesta en práctica de esos elementos. Además, en la mayoría de las comunicaciones se consideró urgente establecer secretarías nacionales para el cambio climático o fortalecer las ya existentes (grupo de los PMA, Haití, Kiribati) y prestar apoyo a los centros de coordinación nacionales (Kiribati).

88. En las comunicaciones se indicó asimismo que los PMA estaban procurando recibir capacitación continua en las técnicas de negociación y en la terminología correspondiente a fin de mejorar la capacidad de sus negociadores, especialmente en el caso de los PMA francófonos y de habla portuguesa.

89. Una Parte que es un PMA pidió en su comunicación la asistencia de las organizaciones competentes para hacer extensivos los estudios sectoriales existentes en el país a otros sectores, con el fin de obtener una mejor comprensión de las necesidades de tecnologías para la adaptación local (Kiribati).

IV. Resultados y conclusiones

A. El proceso de los programas nacionales de adaptación

90. Los PNA se concibieron para responder a las necesidades urgentes e inmediatas en los casos en que todo aplazamiento de la respuesta aumentaría la vulnerabilidad o conduciría a un incremento de los costos en una fase ulterior. A pesar del tiempo que han tardado los PMA en pasar de la preparación a la aplicación de esos programas, el proceso de preparación ha creado una enorme capacidad y conciencia a nivel nacional en muchos de ellos; este es un paso positivo hacia el desarrollo de instrumentos que reduzcan la vulnerabilidad al cambio climático.

91. Además, en el proceso de los PNA se han aprendido muchas lecciones; esas lecciones podrían servir de base concreta para acelerar la aplicación de medidas de respuesta a las necesidades urgentes e inmediatas señaladas por los países menos adelantados en sus PNA, y para fundamentar mejor la labor de elaboración de planes de adaptación a mediano y largo plazo para los PMA.

92. Puesto que los PMA no han hecho más que empezar la ejecución de los proyectos de sus PNA, sólo será posible realizar una evaluación completa de la eficacia de los PNA para reducir la vulnerabilidad de esos países al cambio climático cuando el primer conjunto de

proyectos que está actualmente en ejecución pase a las etapas más avanzadas de la aplicación y la terminación.

93. En estas primeras etapas de la aplicación de los PNA, habrá que ir aprendiendo mucho de la práctica para establecer una diferenciación entre las necesidades urgentes e inmediatas y los proyectos ordinarios. El tiempo necesario para desarrollar los proyectos, en contraposición a la urgencia e inmediatez de las necesidades causadas por la amenaza del cambio climático, deberá tomarse debidamente en consideración.

94. Las Partes, el GEPMA y las organizaciones competentes han señalado que los siguientes factores influyen en la eficacia de la aplicación de los PNA:

- a) El empeño puesto por los PMA en la preparación y ejecución de sus programas;
- b) La prestación de un apoyo técnico continuo, en particular por el GEPMA, en estrecha colaboración con el FMAM y sus organismos;
- c) La elaboración de una estrategia de aplicación completa, de preferencia en la fase de preparación del PNA o, en caso de hacerse posteriormente, a través, entre otras cosas, de una actualización del PNA;
- d) La participación de expertos/consultores nacionales y la colaboración continua con todos los interesados pertinentes de los distintos sectores;
- e) La existencia de procedimientos y directrices simplificados del FMAM para acceder a los recursos del Fondo PMA y la movilización de recursos de otras fuentes de financiación;
- f) La oportunidad de revisar y actualizar los PNA;
- g) El establecimiento de hitos para dar respuesta a las necesidades urgentes e inmediatas;
- h) El establecimiento de un claro sistema de notificación y vigilancia a nivel de los proyectos y mundial;

B. Acceso a los recursos del Fondo para los Países Menos Adelantados

95. Los PNA son hoy tan útiles como cuando se establecieron en 2001, o tal vez incluso más. Los países menos adelantados han invertido mucho en su preparación, y numerosas comunidades vulnerables tienen la esperanza de que la ejecución de los PNA dé respuesta a sus necesidades urgentes e inmediatas de adaptación y allane el camino para una labor más amplia de lucha contra el cambio climático en los PMA. Estos países consideran el proceso de los PNA como un resultado tangible de la labor relativa a la Convención, que los beneficia directamente y en muchos casos constituye la piedra angular de sus actividades para hacer frente al cambio climático a nivel nacional.

96. Cuando los PMA comenzaron a ejecutar sus programas nacionales de adaptación, había preocupación por el tiempo que se tardaría en conseguir recursos del Fondo PMA. Tras muchos diálogos entre el FMAM y sus organismos y las Partes que son PMA, y gracias a la capacitación impartida por el GEPMA en colaboración estrecha con el FMAM y sus organismos, muchos de los obstáculos se han superado y el acceso a la financiación parece ser ahora mucho más sencillo. El tiempo requerido para obtener la aprobación de los proyectos por la Funcionaria Ejecutiva Principal del FMAM se ha reducido, y cada vez son más los organismos del FMAM que participan en la aplicación de los PNA.

97. El grado de interacción del FMAM y sus organismos con las Partes que son PMA ha aumentado y todos están empeñados en lograr una ejecución satisfactoria de los PNA. El intercambio de experiencias, por ejemplo en los talleres regionales de capacitación y en las actividades paralelas organizadas durante los períodos de sesiones de los órganos de la Convención, se considera un proceso sumamente útil, y muchos países están manifestando un profundo interés en las medidas de adaptación concretas, en contraposición a la labor de fomento de la capacidad y creación de conciencia.

98. Los países menos adelantados solicitan al FMAM que formalice la comunicación con las Partes que son PMA y les transmita, por cauces oficiales, información sobre lo siguiente:

- a) La cuantía de los recursos disponibles en un momento determinado en el Fondo PMA. Esta cuantía se revisa cada vez que se hacen contribuciones importantes al Fondo y aumenta la cantidad que equitativamente puede obtener cada país.
- b) La correcta aplicación de la cofinanciación en los proyectos del Fondo PMA en los casos en que intervienen organismos del FMAM, entre otras cosas dando ejemplos de su aplicación satisfactoria en los proyectos aprobados del Fondo PMA.
- c) Las repercusiones que los cambios en las plantillas de los proyectos tengan en los proyectos que se encuentren en tramitación en el Fondo PMA y en los requisitos futuros para la preparación de nuevas propuestas con destino al Fondo.
- d) Información revisada sobre la ventaja comparativa de los organismos del FMAM.
- e) Las modalidades para apoyar la preparación y aplicación de los PNA que utilizan un enfoque programático.
- f) Las modalidades para apoyar la puesta en práctica de los elementos restantes del programa de trabajo en favor de los PMA en respuesta a la decisión 5/CP.14.

99. A medida que las Partes que son PMA se embarcan en la aplicación de sus segundos proyectos y de los proyectos ulteriores de sus PNA, se están planteando las siguientes cuestiones:

- a) Cómo desarrollar un enfoque programático o sectorial satisfactorio de todo el PNA para lograr una aplicación más eficaz y la plena integración en los planes y programas nacionales;
- b) Cómo conseguir fondos para actualizar los PNA sin que ello interfiera en el proceso de aplicación;
- c) Cómo crear una capacidad humana e institucional duradera a nivel nacional para hacerse cargo completamente del diseño y la aplicación de los proyectos y reducir la dependencia de los consultores internacionales;
- d) Cómo conseguir fondos múltiples, con cargo al FMAM, al Fondo de Adaptación y a otros programas de adaptación, para apoyar la ejecución de los PNA y de otros proyectos de adaptación;
- e) Cómo sacar más partido de un enfoque regional del diseño y la ejecución de proyectos para abordar las vulnerabilidades de carácter regional y promover el intercambio de experiencias a ese nivel;
- f) Cómo aumentar la escala de las actividades de los proyectos que está financiando el Fondo PMA para llegar un mayor número de comunidades y regiones destinatarias sin tener que elaborar y presentar nuevos proyectos, que tardarían habitualmente de 18 a 22 meses, o más, en ser aprobados;

g) Cómo demostrar fácilmente la base de referencia y la cofinanciación de los proyectos, especialmente cuando se utilice un enfoque programático en la estrategia de aplicación;

h) Cómo identificar distintos organismos del FMAM y trabajar con ellos, y cómo dar respuesta a las expectativas cuando el organismo ocasione retrasos.
