



**NACIONES  
UNIDAS**



**Convención Marco sobre  
el Cambio Climático**

Distr.  
GENERAL

FCCC/SBI/2003/14  
16 de octubre de 2003

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

ÓRGANO SUBSIDIARIO DE EJECUCIÓN  
19º período de sesiones  
Milán, 1º a 9 de diciembre de 2003  
Tema 5 del programa provisional

**FOMENTO DE LA CAPACIDAD**

**Análisis de la aplicación del marco para el fomento de la capacidad  
en los países en desarrollo**

**Nota de la secretaría <sup>\*1</sup>**

**Resumen**

El presente documento se ha preparado para facilitar el examen amplio de la aplicación del marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo. Trata de los elementos del mandato del examen amplio que figuran en el anexo III del documento FCCC/SBI/2003/8; se centra en las insuficiencias de la aplicación del marco para el fomento de la capacidad y en las cuestiones fundamentales de la aplicación de proyectos y programas de fomento de la capacidad; y esboza requisitos adicionales para finalizar el examen amplio.

\* Este documento se presenta después del plazo oficial al haber sido necesario celebrar consultas amplias con otros organismos.

<sup>1</sup> Este documento se preparó en colaboración con la secretaría del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, aprovechando sus contribuciones.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 5	3
A. Mandato .....	1	3
B. Objeto de la nota.....	2 - 4	3
C. Medidas que podría adoptar el OSE .....	5	3
II. PANORAMA DEL FOMENTO DE LA CAPACIDAD .....	6 - 30	4
A. Antecedentes .....	6	4
B. Fomento de la capacidad en las Partes no incluidas en el anexo I.....	7 - 9	4
C. Actividades de fomento de la capacidad de las Partes del anexo II relacionadas con la decisión 2/CP.7 .....	10 - 12	5
D. Actividades de fomento de la capacidad del FMAM y sus organismos de realización.....	13 - 30	6
III. CUESTIONES FUNDAMENTALES DE LAS ACTIVIDADES DE FOMENTO DE LA CAPACIDAD .....	31 - 54	10
A. Participación de los interesados directos .....	31 - 37	10
B. Sostenibilidad de las actividades de fomento de la capacidad.....	38 - 41	11
C. Recursos disponibles y acceso a ellos.....	42 - 44	12
D. Dificultades y oportunidades .....	45 - 48	13
E. Prácticas óptimas .....	49 - 54	14
IV. CUESTIONES QUE SE DEBEN EXAMINAR.....	55 - 62	15
A. Posibles medidas y disposiciones para mejorar la aplicación del marco para el fomento de la capacidad de los países en desarrollo.....	55 - 59	15
B. Posibles actividades necesarias para finalizar el examen amplio para la CP 10.....	60 - 62	17

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **A. Mandato**

1. La Conferencia de las Partes (CP) en su decisión 2/CP.7 aprobó el marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo y decidió realizar un examen amplio de su aplicación en su noveno período de sesiones, y posteriormente cada cinco años. En apoyo del proceso de examen amplio, el Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE), en su 18º período de sesiones, pidió a la secretaría que preparara un documento para examinarlo en su 19º período de sesiones, utilizando la información proporcionada por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM), las organizaciones internacionales pertinentes y los organismos bilaterales y multilaterales. Asimismo pidió a la secretaría que especificara en dicho documento las necesidades adicionales que pudiera imponer la finalización del examen amplio para la CP 10.

### **B. Objeto de la nota**

2. En este documento se utilizan los elementos del mandato del primer examen amplio, que figuran en el anexo III del documento FCCC/SBI/2003/8, como base del análisis de la realización de las actividades inscritas en el marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo. La secretaría del FMAM, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) aportaron contribuciones, basándose en su propia experiencia de ejecución de proyectos y programas de fomento de la capacidad. Algunas de las conclusiones del presente documento se basan en el análisis de los documentos FCCC/SBI/2003/MISC.2 y FCCC/SBI/2003/MISC.5 y, por consiguiente, deben leerse en conjunción con ellos.

3. Aunque se centra en la evaluación de la calidad y la eficacia de las actividades de fomento de la capacidad relacionadas directamente con la decisión 2/CP.7, el documento también incluye un análisis de las actividades de fomento de la capacidad iniciadas antes de la aprobación del marco que siguen en curso, guardan relación y son acordes con las actividades enunciadas en la decisión 2/CP.7.

4. El documento tiene por objeto abarcar la serie de temas señalados en el mandato de examen amplio, pero hay poca información disponible sobre algunos temas como los efectos de la ejecución de proyectos y el grado de participación de los interesados directos en las actividades de fomento de la capacidad. Dicha información podrá estar disponible en el próximo período de sesiones gracias a un esfuerzo concertado de los organismos de realización, los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales y otras organizaciones internacionales.

### **C. Medidas que podría adoptar el OSE**

5. Al redactar sus conclusiones y/o recomendaciones a la CP, el OSE podría considerar lo siguiente:

- a) Posibles medidas y disposiciones para mejorar la aplicación del marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo;

- b) Posibles actividades necesarias al objeto de finalizar el examen amplio para la CP 10, por ejemplo, la determinación de otras esferas que se deban analizar en la aplicación del marco para el fomento de la capacidad.

## II. PANORAMA DEL FOMENTO DE LA CAPACIDAD

### A. Antecedentes

6. En el marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo se dice que éste ha de ser obra de cada país, corresponder a las necesidades y condiciones concretas de los países en desarrollo y reflejar las estrategias, el orden de prioridades y las iniciativas nacionales en materia de desarrollo sostenible (decisión 2/CP.7, párrafo 5 del anexo). Por consiguiente, en el proceso de ejecución de los proyectos y programas inscritos en el marco para el fomento de la capacidad, también se abordan los objetivos de desarrollo sostenible más amplios. El Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en agosto de 2002, subrayó la necesidad de fomentar la capacidad para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio<sup>2</sup>. En este sentido, el marco debería abordar las necesidades de fomento de la capacidad para incorporar las cuestiones del cambio climático en los programas más generales de desarrollo sostenible. La aplicación del marco para el fomento de la capacidad debería vincularse a otras iniciativas, como Capacidad 2015 del PNUD, que tiene por objeto desarrollar las capacidades que necesitan los países en desarrollo y los países con economías en transición para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible previstos en el Programa 21, y el planteamiento estratégico del FMAM de dar mayor realce al fomento de la capacidad para la ordenación del medio ambiente mundial.

### B. Fomento de la capacidad en las Partes no incluidas en el anexo I

#### Comunicaciones nacionales iniciales

7. Las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención dieron cuenta en sus comunicaciones nacionales de las dificultades con que tropezaban al preparar sus inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (GEI) e indicaron que éstas se debían a **la falta de capacidad técnica e institucional y de datos de buena calidad**. Muchas Partes informaron de que los coeficientes de emisión no eran apropiados o aplicables a su situación, y algunas Partes subrayaron la necesidad de adaptar las metodologías a sus propias circunstancias. Expresaron la necesidad de asistencia para lograr un acopio y mantenimiento continuos de datos de actividad, mejorar la exactitud y la fiabilidad de dichos datos, aumentar la capacidad y competencia técnica local y elaborar coeficientes de emisión nacionales, principalmente en los sectores de la energía, la agricultura, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura y los desechos. Asimismo señalaron la necesidad de mejorar las competencias de los coordinadores e instituciones nacionales encargados del cambio climático para gestionar y coordinar los programas relativos al cambio climático<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Véase el documento A/CONF.199/20.

<sup>3</sup> Véase el documento FCCC/SBI/2002/16.

## **Opciones de mitigación de los gases de efecto invernadero y evaluaciones de la vulnerabilidad**

8. Las Partes mencionaron lagunas y dificultades tanto en relación con la evaluación como con la posible aplicación de las opciones de mitigación de los GEI. Entre los problemas relativos a la evaluación de las opciones de mitigación de los GEI estaban las deficiencias de los arreglos institucionales, la falta de información y la falta de capacidad para preparar análisis y proyectos de mitigación.

9. Por lo que hace a los problemas y limitaciones en la esfera de las evaluaciones de la vulnerabilidad, muchas Partes indicaron que los **estudios no estaban lo suficientemente generalizados y no abarcaban todos los sectores vulnerables debido a la falta de capacidad**, de tecnología/metodología y datos de buena calidad, así como de recursos financieros adecuados. Las necesidades estaban relacionadas con el mejoramiento de la capacidad técnica y la investigación, la recopilación de datos y los análisis relativos a la vulnerabilidad y a las medidas de adaptación, y con el fomento de la capacidad para valorar y hacer frente a los efectos del cambio climático. Muchas Partes subrayaron la necesidad de mejorar la capacidad de efectuar proyecciones de los cambios en la temperatura y en las precipitaciones, así como del aumento del nivel del mar, para reducir la incertidumbre acerca de sus efectos. Los principales sectores problemáticos eran los recursos hídricos, la agricultura, las zonas costeras, los asentamientos humanos, la población, la salud y los ecosistemas.

### **C. Actividades de fomento de la capacidad de las Partes del anexo II relacionadas con la decisión 2/CP.7**

10. Las Partes del anexo II informaron en sus comunicaciones nacionales de las actividades de fomento de la capacidad en apoyo de los países en desarrollo relacionadas con las redes de observación, los equipos, la capacitación y la asistencia para preparar talleres y la adaptación. Señalaron los compromisos nuevos y los previstos, por ejemplo, los recursos financieros destinados a los sistemas mundiales de observación del clima y al fomento de la capacidad general de los países en desarrollo. Las comunicaciones nacionales también mostraron un **aumento de la proporción de los proyectos bilaterales en las esferas del fomento de la capacidad**, de la agricultura y de la ordenación de zonas costeras<sup>4</sup>.

11. Las actividades bilaterales de las Partes del anexo II y sus contribuciones a las instituciones multilaterales han sostenido programas y proyectos de fomento de la capacidad a nivel nacional y regional en relación con los estudios de vulnerabilidad (agricultura, zonas costeras y silvicultura), investigación y aplicación de las tecnologías de mitigación de los GEI, el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL), las actividades conjuntas, la investigación y el desarrollo conjuntos, la mejora de las capacidades de gestión y vigilancia de los datos climáticos, la preparación de planes nacionales de acción, la educación, la capacitación y los talleres, y los sistemas y redes informáticos de conocimientos sobre el clima. En los documentos FCCC/SBI/2003/INF.9, FCCC/SBI/2003/INF.10 y FCCC/SBI/2003/MISC.5 figuran ejemplos de tales proyectos y programas.

---

<sup>4</sup> Véase el párrafo 204 del documento FCCC/SBI/2003/7/Add.1.

12. La asistencia de fomento de la capacidad facilitada por las partes del anexo II se ha dedicado principalmente a las actividades prioritarias que figura en la decisión 2/CP.7, pero es difícil cuantificar o medir los efectos de dichas actividades porque en las comunicaciones nacionales no figura información sobre los resultados de las mismas. Las Partes del anexo II tal vez deseen incluir esta información en sus comunicaciones y demás informes nacionales, con referencia específica a las actividades prioritarias de fomento de la capacidad indicadas en el anexo de la decisión 2/CP.7.

#### **D. Actividades de fomento de la capacidad del FMAM y sus organismos de realización**

13. En esta sección se resumen las actividades de fomento de la capacidad sostenidas por el FMAM y sus organismos de realización y se subrayan las oportunidades de sinergia entre ellas. En su informe a la CP 9, el FMAM declaró que su ayuda a las actividades de fomento de la capacidad, al mes de junio de 2002, superaba los 1.460 millones de dólares de los EE.UU.<sup>5</sup>. La mayor parte de la ayuda para el fomento de la capacidad se destinó a proyectos de mitigación de los GEI que tenían componentes de capacitación, divulgación de información, desarrollo institucional y actividades conexas. En el informe del FMAM también se indicaba que los recursos facilitados por conducto de otras esferas de actividad (biodiversidad, degradación de suelos, ozono y aguas internacionales) a menudo producían beneficios multisectoriales en lo que respecta al cambio climático, al sostener el desarrollo de recursos humanos y de instituciones que perseguían toda una serie de objetivos ambientales mundiales.

14. El FMAM va a aumentar su apoyo al fomento de la capacidad en los ejercicios 2004 a 2006 y propone que el Consejo del FMAM adopte un **planteamiento estratégico que dé mayor realce al fortalecimiento de la capacidad**. Este planteamiento estratégico tiene por objeto prestar un apoyo adecuado para atender las necesidades de fomento de la capacidad determinadas, con los grados prioridad correspondientes, a nivel nacional, de conformidad con las convenciones pertinentes y con los objetivos del FMAM, de una manera eficaz respecto del costo, con indicadores claramente definidos de los progresos y los logros. El planteamiento estratégico también apuntó pautas para la asistencia del FMAM al fomento de la capacidad: intensificación de las actividades de fomento de la capacidad en los proyectos ordinarios; fomento de capacidades específicas; fomento de las capacidades multisectoriales; y programas nacionales de fomento de la capacidad para los países menos adelantados (PMA) y los pequeños países insulares en desarrollo.

15. El FMAM tiene ocasión de prestar apoyo al fomento de la capacidad mediante sus proyectos ordinarios, incluida la asistencia técnica e institucional en materia de energía renovable y de eficiencia energética, evaluaciones de vulnerabilidad y adaptación, investigación y observación sistemática, sensibilización del público, capacitación y sistemas de bases de datos e información. En el documento FCCC/SBI/2003/MISC.2 figuran ejemplos de estos proyectos.

16. El FMAM también ha facilitado asistencia financiera para varios proyectos regionales y mundiales de fomento de la capacidad en las esferas de los inventarios de GEI, la adaptación, los sistemas de observación del clima y las evaluaciones de las necesidades tecnológicas.

---

<sup>5</sup> Véase el documento FCCC/CP/2003/3.

Se iniciaron seis proyectos en el marco del Programa de apoyo a las comunicaciones nacionales con el fin de reforzar las capacidades técnicas nacionales y regionales de preparación de las comunicaciones nacionales<sup>6</sup>. En este contexto, se están elaborando metodologías y herramientas para ayudar a las Partes no incluidas en el anexo I a realizar estudios y actividades nacionales en las esferas prioritarias. Entre otras, se trata de un manual de formación para la realización de los inventarios de GEI, una guía de los parámetros generales de la adaptación y un manual sobre la evaluación de las necesidades tecnológicas.

17. El fomento de la capacidad en la esfera de las actividades de apoyo tiene por objeto "ayudar" a los países a cumplir los compromisos ambientales mundiales dimanantes de la Convención mediante una serie de actividades, como el análisis de políticas, la planificación estratégica y la vigilancia y la presentación de informes sobre la aplicación. En el contexto del cambio climático, la CP definió las actividades de apoyo como aquellas medidas que facilitan la aplicación de medidas de respuesta de conformidad con la Convención Marco (decisión 11/CP.1). **Constituyen un cauce importante para fomentar la capacidad en varios países en desarrollo, incluidos los PMA.** Las actividades de apoyo en los países en desarrollo Partes son una prioridad del programa y pueden ser financiadas al 100%.

18. Aparte de apoyar mejor la preparación de las comunicaciones nacionales de las Partes no incluidas en el anexo I mediante una mejor coordinación de la ayuda bilateral y multilateral y a un aumento de la provisión de fondos, hace **falta desarrollar la interacción y los vínculos dentro de las regiones y entre ellas.** Puede lograrse mediante proyectos regionales y mundiales, así como gracias a un **incremento del apoyo y la asistencia a los centros de excelencia regionales existentes** que se ocupan de las cuestiones del cambio climático.

19. Uno de los problemas que se plantean al analizar la eficacia de los proyectos y programas de fomento de la capacidad es la selección y la utilización de indicadores de desempeño/resultados que sirvan de base para evaluar los efectos del proyecto. El PNUD y el FMAM actualmente están elaborando un marco de indicadores para sus proyectos de fomento de la capacidad que sirva para la realización de proyectos de fomento de la capacidad relativos a la decisión 2/CP.7.

### **El programa de autoevaluación de las necesidades de los países en materia de capacidad**

20. Como actividad de apoyo primaria que abarca varias esferas, las autoevaluaciones nacionales de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad ("las autoevaluaciones") generalmente han estimulado las consultas entre las entidades de las convenciones acerca del diseño de procesos y la elaboración de propuestas. En la actualidad, han expresado interés por realizar tales autoevaluaciones más de 140 países. En agosto de 2003, se habían aprobado 53 propuestas de proyectos: una del Banco Mundial, 16 del PNUMA y 36 del PNUD. Además, varios países tienen acceso a la financiación para preparar proyectos.

21. Los proyectos de autoevaluación están concebidos para ofrecer a los países la oportunidad de analizar y determinar sus propias necesidades y prioridades en materia de fortalecimiento de la capacidad para abordar los problemas ambientales mundiales. El proceso de autoevaluación

---

<sup>6</sup> Se pueden consultar en detalle en el documento FCCC/SBI/2003/INF.10.

también ofrece a los países recursos para que determinen y analicen las posibles esferas de cooperación en relación con la aplicación de las tres convenciones mundiales derivadas de la Cumbre de Río, pudiendo aumentar así la eficiencia y la eficacia de su labor de gestión del medio ambiente mundial.

22. Uno de los principios operacionales del proceso de autoevaluación es el enfoque holístico que aborda las medidas necesarias para fomentar la capacidad sistémica, institucional e individual al tiempo que se las integra en las actividades más amplias encaminadas al desarrollo sostenible. A pesar de constituir un enfoque holístico, que abarca diversas cuestiones ambientales mundiales, la autoevaluación también puede inscribirse en el contexto de la Convención Marco al evaluar las necesidades de fomento de la capacidad relacionadas con el cambio climático.

### **El proceso de los programas nacionales de adaptación (PNA)**

23. En la CP 7, las Partes decidieron ayudar a los PMA a preparar programas nacionales de adaptación (PNA) para atender las necesidades y los problemas urgentes e inmediatos en materia de adaptación a los efectos adversos del cambio climático. En diciembre de 2001, el Consejo del FMAM autorizó a éste a ayudar a los PMA a preparar los PNA con financiamiento del nuevo Fondo para los PMA. Para el 30 de agosto de 2003, se habían aprobado 13 PNA por mediación del PNUD y 7 por mediación del PNUMA.

24. La razón de ser de los PNA es el supuesto de que, por su escasa capacidad de adaptación, los PMA tienen necesidad de apoyo inmediato y urgente para empezar a adaptarse a los efectos adversos actuales y proyectados del cambio climático. El proceso de los PNA también puede considerarse una medida de fomento de la capacidad porque contribuye a crear capacidad para atender necesidades urgentes e inmediatas de adaptación.

25. Aunque el proceso de los PNA aborda problemas urgentes de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, y el proceso de autoevaluación se centra en el análisis de las necesidades y el establecimiento de las prioridades en materia de fomento de la capacidad, guardan muchas semejanzas. En primer lugar, la autoevaluación y el PNA son por naturaleza multisectoriales y necesitan la contribución y la participación de las diversas partes interesadas de distintos ámbitos técnicos. En segundo lugar, presentan semejanzas estructurales en cuanto a los procesos y los productos requeridos en sus respectivas directrices operacionales<sup>7</sup>. Cada serie de directrices requiere que los países hagan balance, celebren consultas con las distintas partes interesadas, establezcan prioridades y elaboren un plan de acción (a discreción en el proceso de autoevaluación). La autoevaluación requiere que los países preparen un perfil temático de sus necesidades prioritarias de capacidad en el ámbito del cambio climático y que analicen las cuestiones multisectoriales que correspondan a esferas de posible interacción con el proceso de los PNA. **Ambos procesos ofrecen además la oportunidad de establecer sinergias entre las**

---

<sup>7</sup> Véanse los documentos del FMAM en relación con *Directrices operacionales para el financiamiento acelerado de autoevaluaciones nacionales de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad* y *Operational Guidelines for Expedited Funding for the Preparation of National Adaptation Programs of Action by Least Developed Countries*. Estos documentos pueden consultarse en [www.gefweb.org](http://www.gefweb.org).

**convenciones**, por ejemplo, de determinar las actividades prioritarias de fomento de la capacidad y de adaptación a los efectos adversos del cambio climático que puedan ser comunes para las convenciones. También ha ofrecido la oportunidad de aumentar la colaboración entre organismos como el PNUMA y el PNUD en el caso de las autoevaluaciones.

### **El proceso de la segunda comunicación nacional**

26. La adopción de la decisión 17/CP.8 supuso el establecimiento de una nueva serie de directrices para la preparación de las comunicaciones nacionales para las Partes no incluidas en el anexo I que deben aplicarse al preparar las comunicaciones nacionales segunda y, en su caso, la tercera o la inicial.

27. El amplio alcance de las segundas comunicaciones nacionales alentará a los países a adoptar un enfoque más holístico e integrado de sus actividades relacionadas con el cambio climático, incluido el fomento de la capacidad, a fin de evitar la duplicación innecesaria de actividades y de aprovechar al máximo sus efectos positivos. Entre otras cosas, la preparación de las segundas comunicaciones nacionales alentará a los países a realizar una evaluación y un inventario más sistemáticos de toda la asistencia técnica relativa al cambio climático.

28. Actualmente se alienta a las Partes no incluidas en el anexo I a que, de conformidad con la decisión 2/CP.7, faciliten información sobre la manera en que se desarrollan las actividades de fomento de la capacidad, previstas en el marco anexo a la decisión, a nivel nacional y, en su caso, a nivel subregional y/o regional. Ésta podría incluir las opciones y prioridades del fomento de la capacidad, la participación en la cooperación Sur-Sur y promoción de la misma, la participación de las Partes interesadas en el fomento de la capacidad, la coordinación y la sostenibilidad de las actividades de fomento de la capacidad, y la divulgación y el intercambio de información sobre dichas actividades, así como la integración de la adaptación al cambio climático en la planificación a mediano y largo plazo.

### **Los "recursos suplementarios" en el ámbito del cambio climático**

29. En cumplimiento de la decisión 2/CP.4, el FMAM facilitó recursos financieros para unos 80 proyectos, uno de ellos regional, con participación de 10 países, con arreglo a su procedimiento acelerado para la ejecución de actividades específicas de fomento de la capacidad por las Partes no incluidas en el anexo I, en el marco de la fase II de las actividades de apoyo. Los proyectos están pensados para consolidar las actividades iniciadas durante la preparación de las comunicaciones nacionales iniciales y pueden conducir a que se propongan proyectos para las segundas comunicaciones nacionales. Casi 80 países han accedido o comienzan a acceder a los fondos suplementarios destinados a actividades específicas en la esfera del cambio climático por conducto del PNUD, y para agosto de 2003 habían finalizado esas actividades alrededor de 35 países.

30. Las actividades que pueden recibir esos "recursos suplementarios" son, entre otras, la determinación y la evaluación de las necesidades tecnológicas; el fomento de la capacidad de diseñar, evaluar y hacerse cargo de proyectos; el fomento de la capacidad para crear redes de observación sistemática; estudios encaminados a la preparación de programas nacionales para abordar el cambio climático; mejoramiento de los coeficientes de emisión; mantenimiento y mejoramiento de las capacidades nacionales para preparar las comunicaciones nacionales;

y desarrollo o fortalecimiento de las actividades nacionales de sensibilización y educación de la opinión pública y de acceso a la información.

### III. CUESTIONES FUNDAMENTALES DE LAS ACTIVIDADES DE FOMENTO DE LA CAPACIDAD

#### A. Participación de los interesados directos

31. La promoción de la participación de toda una gama de interesados directos como los organismos estatales, las organizaciones nacionales e internacionales, la sociedad civil y el sector privado, en la aplicación del marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo figura entre las disposiciones de ese marco (decisión 2/CP.7, párrafo 19 c) del anexo). En la presente sección se analizan las características y el grado de participación de los interesados directos en las diversas actividades de fomento de la capacidad.

32. Los interesados que más frecuentemente participan en las actividades de fomento de la capacidad a nivel nacional son, entre otros, los organismos estatales, las instituciones de investigación/académicas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado/empresarial. En los proyectos financiados por el FMAM se hace mucho hincapié en la participación pública. En sus comunicaciones nacionales las Partes no incluidas en el anexo I han presentado poca información sobre la amplitud de la participación de los interesados directos en sus actividades relacionadas con el cambio climático.

33. Las ONG y los grupos comunitarios, las instituciones académicas y los centros de investigación participan en la creación de capacidad en materia de sensibilización de la opinión pública, investigación, promoción, servicios de capacitación y educación, aportando su contribución a los asuntos y las políticas nacionales y locales relacionados con el cambio climático. Los organismos estatales se hacen cargo de distintos programas de sensibilización y educación de la opinión pública, pero en algunos casos, los dirigen las ONG y otras organizaciones con la ayuda financiera del FMAM y otras instituciones bilaterales. Estas organizaciones también se encargan de organizar consultas entre los múltiples interesados y/o de impartir formación para reforzar la capacidad de las comunidades receptoras para administrar y ejecutar los proyectos y programas relacionados con el cambio climático. El sector privado/empresarial ha participado en el suministro de datos e información.

34. **El MDL ofrece al sector privado la oportunidad de participar** en los asuntos del cambio climático. En los últimos años el sector privado, incluidos los empresarios locales e internacionales, los inversores comerciales y los ejecutores de proyectos ha ido tomando conciencia de los problemas y participando cada vez más, tanto en el nivel de las políticas en el plano internacional y nacional como en el nivel de los proyectos por mediación del MDL y otros proyectos de mitigación de los GEI. El sector privado también participa activamente en la elaboración de proyectos y la asistencia a la sociedad civil y los organismos estatales para que desarrollen sus capacidades institucionales y técnicas de ejecución de los proyectos del MDL.

35. Las administraciones municipales y locales también se benefician de la asistencia para el fomento de la capacidad consistente en enseñanza, seminarios y otros foros para aumentar su conocimiento de los problemas del cambio climático y su papel en la gestión y en la ejecución de proyectos relativos a los GEI y la adaptación. La descentralización de los gobiernos nacionales hacia los locales que tiene lugar en algunos países en desarrollo transfiere la responsabilidad de la gestión de los recursos naturales a las administraciones locales. **El fomento de la capacidad para entender el cambio climático y reaccionar en consecuencia aumentará el grado de participación de las administraciones locales** en los proyectos relativos al cambio climático del MDL y otros proyectos de mitigación de los GEI y de adaptación al cambio climático.

36. El FMAM y sus organismos de realización han prestado apoyo financiero y técnico a la preparación de las comunicaciones nacionales iniciales de más de 130 países en desarrollo. El ministerio de medio ambiente suele ser el organismo encargado de la preparación de las comunicaciones nacionales y, por consiguiente, es el que coordina los inventarios de GEI. No obstante, en algunos casos, el organismo encargado puede ser el ministerio de agricultura, de energía o de planificación o el instituto de meteorología. En otros casos, preparan las comunicaciones nacionales consultores, en particular en los países pequeños carentes de recursos humanos, como los Estados insulares pequeños. En algunos casos, el organismo encargado puede encomendar la tarea a una ONG o a instituciones de investigación/académicas.

37. **La participación de las partes interesadas es una de las condiciones para el éxito de los proyectos relativos al cambio climático.** Sin embargo, es difícil evaluar el grado de institucionalización de la participación de los interesados directos en las Partes no incluidas en el anexo I, al no existir un procedimiento de evaluación claro y al no figurar dicha información en las comunicaciones nacionales. El FMAM y sus organismos de realización han informado de la participación activa de distintos interesados en la ejecución de proyectos, en particular en actividades de apoyo y otros proyectos ordinarios del FMAM relativos al cambio climático. Uno de los interesados directos que es necesario incorporar al proceso del cambio climático es el sector privado/empresarial, por su importante papel de encauzamiento de recursos e inversiones hacia tecnologías ecológicamente racionales, y por los conocimientos y la abundante información de que dispone.

## **B. Sostenibilidad de las actividades de fomento de la capacidad**

38. En el marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo se recomienda que éstos promuevan la coordinación y la sostenibilidad de las actividades emprendidas dentro de este marco, comprendidas las actividades de los mecanismos nacionales de coordinación, los centros de enlace y las entidades nacionales de coordinación (párrafo 19 d) del anexo de la decisión 2/CP.7). En esta sección se examina la manera en que se integran las actividades de fomento de la capacidad con otros programas de desarrollo sostenible para lograr la sostenibilidad.

39. La experiencia de las actividades de supervisión de proyectos ha mostrado claramente que los proyectos que mejores resultados han obtenido en función de los criterios de sostenibilidad han sido invariablemente los que han incorporado y abordado la cuestión de **la sostenibilidad en la fase de diseño de los proyectos.** También se puede lograr la sostenibilidad institucionalizando las actividades de fomento de la capacidad en diversas instituciones y organismos, reproduciendo proyectos y estableciendo un mecanismo de

evaluación constante de las necesidades de fomento de la capacidad y diseñando programas y proyectos que atiendan dichas necesidades. El componente de fomento de la capacidad de los programas relativos al cambio climático debe tener los mecanismos de apoyo necesarios y la posibilidad de institucionalización, por ejemplo, al incluirse en los programas de estudios universitarios o incorporarse a los programas de las instituciones de capacitación.

40. La sostenibilidad de los proyectos y programas de fomento de la capacidad depende de la capacidad humana e institucional a los niveles local, nacional y regional y de la existencia y disponibilidad de recursos financieros nacionales. Algunas experiencias indican que se **asegura al máximo la sostenibilidad de los programas de fomento de la capacidad en relación con el cambio climático integrándolos en la planificación nacional y en las estrategias de desarrollo sostenible**. La articulación de las necesidades de fomento de la capacidad en relación con el cambio climático en los planes y programas estatales pertinentes ayuda a que el gobierno receptor pueda asignar los recursos.

41. **El desarrollo de la capacidad institucional de las secretarías nacionales sobre el cambio climático** y de las instituciones que forman parte de los comités nacionales de coordinación, en particular en las esferas de los inventarios de GEI, los programas de mitigación del cambio climático y las negociaciones internacionales sobre el cambio climático, ayuda mucho a crear un entorno propicio para el éxito de las actividades relacionadas con el cambio climático. Es fundamental que exista una institución dotada de un mandato suficiente y capacidad para dirigir el proceso de creación de capacidad en relación con el cambio climático para inducir un sentido de compromiso e identificación con los proyectos y programas. Si no existe esta capacidad institucional, las intervenciones deberían orientarse a crear dichas instituciones, como primera medida para establecer programas de fomento de la capacidad sostenibles a largo plazo.

### C. Recursos disponibles y acceso a ellos

42. Las actividades de fomento de la capacidad relacionadas con la decisión 2/CP.7 se han financiado en el marco de los proyectos ordinarios del FMAM en la esfera del cambio climático, como parte de la preparación de las comunicaciones nacionales, o como proyectos independientes de fomento de la capacidad. Estos proyectos suelen tener componentes de fomento de la capacidad, como formación técnica, viajes de estudios, sensibilización de la opinión pública y consultas con ésta, adquisición de equipo, elaboración de políticas, en particular en materia de energía renovable y de eficiencia energética, y creación de bases de datos. El examen emprendido por los organismos de realización del FMAM para evaluar la labor del fomento de la capacidad en los proyectos del Fondo concluyó que el 96% de los proyectos del PNUD, el 100% de los proyectos del PNUMA y el 86% de los proyectos del Banco Mundial tenían componentes de fomento de la capacidad.

43. Además, se fomenta la capacidad mediante la categoría de proyectos de actividades de apoyo, que incluye la autoevaluación de las necesidades nacionales de capacidad, las actividades "suplementarias" y los PNA. Estas categorías de proyectos suponen definir las actividades de fomento de la capacidad y determinar su grado de prioridad. El FMAM ha establecido sus directrices operacionales para el financiamiento acelerado a fin de ayudar a las Partes a acceder a un máximo de 200.000 dólares de los EE.UU. para sus autoevaluaciones y a un máximo de 100.000 dólares de los EE.UU. para sus actividades "suplementarias". Los PMA y los

pequeños Estados insulares en desarrollo también pueden acceder a recursos del Fondo para la formulación y preparación de proyectos por un valor máximo de 25.000 dólares de los EE.UU. El FMAM también aporta hasta 200.000 dólares de los EE.UU., aplicando el procedimiento acelerado, para ayudar a los PMA a preparar los PNA. No obstante, los PMA que son Partes pueden optar por recurrir a los procedimientos ordinarios en vez de los acelerados para solicitar una financiación superior a esos límites. El programa de pequeñas donaciones que aporta hasta 50.000 dólares de los EE.UU. también fomenta la capacidad de las ONG y comunitarias para ocuparse del cambio climático. Un promedio del 20% de todos los recursos destinados por el FMAM a las actividades de apoyo se utilizó en campañas de sensibilización de la opinión pública.

44. La experiencia del PNUD en la realización de proyectos y programas de fomento de la capacidad permite deducir lo siguiente con respecto a la disponibilidad y el acceso a recursos para los programas relativos al cambio climático:

- a) El uso adecuado y óptimo de los recursos disponibles para un proceso sostenible de fomento de la capacidad sigue siendo un problema importante debido a las diferencias de capacidad institucional entre las Partes;
- b) Hace falta coordinar las actividades de los donantes así como a las diversas partes interesadas en los países;
- c) Desde el punto de vista del país receptor, los recursos de los proyectos regionales suelen ser insuficientes para emprender las actividades de fomento de la capacidad proyectadas a nivel nacional;
- d) El desarrollo de la capacidad del MDL a nivel nacional adquiere importancia al atraer recursos del sector privado y los inversores.

#### **D. Dificultades y oportunidades**

45. En los países en desarrollo las capacidades humanas, institucionales y tecnológicas para emprender medidas en relación con el cambio climático en el marco del desarrollo nacional sostenible y las prioridades de erradicación de la pobreza son limitadas y muy variables. Aunque los países en desarrollo abordan la cuestión del cambio climático en sus políticas nacionales, estas cuestiones suelen reflejarse en el contexto más general del medio ambiente y el desarrollo. Ello se debe a una falta general de conocimiento y de capacidad para sacar provecho de las distintas actividades relacionadas con el cambio climático. Al establecer sus prioridades de desarrollo, la mayoría de los países en desarrollo no perciben que el cambio climático sea un problema importante *per se* y **es imperiosa la necesidad de crear conciencia de los problemas y difundir información y conocimientos** de modo que quede claro que el cambio climático es un problema de desarrollo sostenible y de erradicación de la pobreza.

46. La **falta de competencias técnicas y de instituciones** que se ocupen del cambio climático a nivel nacional constituye un gran problema para la ejecución y la coordinación de los programas de fomento de la capacidad. Aunque en muchos países en desarrollo existen comités nacionales sobre el cambio climático, éstos permanecen inactivos o bien no están en condiciones

de funcionar por falta de recursos humanos, técnicos y financieros para realizar efectivamente las actividades previstas en la Convención<sup>8</sup>.

47. El cambio climático impone una **actuación concertada de las partes interesadas**. La experiencia indica que la falta de coordinación entre los distintos ministerios estatales al abordar las cuestiones de cambio climático malogra o duplica los esfuerzos. Esta situación ha generado dificultades de interacción entre los organismos estatales y las partes interesadas, en particular el sector privado. En cuanto a los donantes, la falta de coordinación de los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales al realizar los proyectos y programas relacionadas con el clima hace que se desaprovechen los limitados recursos. Es necesaria una mejor coordinación de los fondos de los donantes a los niveles mundial, regional y nacional.

48. El cambio climático es un problema complejo y afecta a esferas como las del agua, la energía, la salud, la agricultura y la biodiversidad. Por consiguiente, hace falta conseguir **sinergias entre la Convención sobre el Cambio Climático y otras convenciones multilaterales sobre el medio ambiente**, en particular las convenciones sobre la diversidad biológica y la desertificación. Esta sinergia, aunque a veces sea difícil de conseguir, puede reforzar la capacidad para afrontar la variabilidad del clima y para crear y/o fortalecer unos medios de vida sostenibles.

### E. Prácticas óptimas

49. Para formular políticas y emprender actividades eficaces contra el cambio climático en el marco del desarrollo nacional sostenible, es fundamental desarrollar la capacidad humana, institucional y sistémica a los niveles nacional y local. La sensibilización mediante una estrategia de aprendizaje en la práctica participativa y transparente puede hacer que se entienda mejor el problema y generar un sentido de compromiso con los proyectos y programas de fomento de la capacidad. **Hace falta una capacidad institucional suficiente para elaborar marcos jurídicos y reguladores eficientes** para abordar el cambio climático a los niveles nacional y local. Además, dicha capacidad puede ayudar a inspirar un sentimiento de identificación con el proceso y, por tanto, de responsabilización respecto de su sostenibilidad.

50. **"El aprendizaje en la práctica"** es una estrategia de fomento de la capacidad eficaz en las esferas de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos y una condición necesaria a la sostenibilidad de las iniciativas de fomento de la capacidad. La experiencia muestra que los interesados directos adoptan con entusiasmo esta estrategia a medida que los resultados de sus esfuerzos se hacen palpables y pueden plasmarse en distintos sectores e instituciones y son, por consiguiente, fáciles de integrar en las prioridades de la planificación nacional. Dado que la estrategia engloba a distintos interesados como el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, este instrumento de fomento de la capacidad redundará en una mayor transparencia de las actuaciones y en más participación.

51. La **incorporación de las actividades relativas al cambio climático en la planificación y en las estrategias nacionales de desarrollo sostenibles** permite que se dé al cambio climático su debido lugar entre las prioridades nacionales. Abordando el cambio climático como parte de

---

<sup>8</sup> Véase el documento FCCC/SBI/2002/15.

la labor en favor del desarrollo sostenible y no como problema aislado, se consigue que las medidas de adaptación se formulen y se apliquen en el contexto de reducción de la vulnerabilidad de los pobres al mantener medios de vida sostenibles, y que se adopten medidas de mitigación al mismo tiempo que los planes nacionales de erradicación de la pobreza y las estrategias de desarrollo económico. La experiencia de las oficinas del PNUD en los países indica que la incorporación de las cuestiones del cambio climático en la planificación y en las estrategias nacionales de desarrollo da mayor realce a las cuestiones del cambio climático, la reserva de ciertos fondos para actividades relacionadas con el cambio climático y la dedicación al proyecto.

52. **La colaboración entre el sector público y el privado** es fundamental para atender las demandas e intereses nacionales en materia de mitigación y adaptación. Para que funcione esa colaboración hacen falta marcos bien estructurados que eleven al máximo las posibilidades de grandes transferencias de recursos financieros y tecnología sin imponer un riesgo inaceptablemente alto a los inversores. Las experiencias de éxito en ese tipo de colaboración estimulan las inversiones en programas de tecnología y desarrollo sostenible como las actividades del MDL, y ayudan a mantener el objetivo de la Convención Marco y la integridad del Protocolo de Kyoto. El éxito de tales proyectos puede demostrar a otros inversores que las actividades específicas en relación con el cambio climático, en particular los proyectos del MDL, son viables, y a su vez promueve la movilización de más recursos y las posibilidades de reproducir los proyectos.

53. **Las redes de conocimientos, como los centros de excelencia regionales**, son mecanismos eficaces para divulgar las experiencias y las enseñanzas adquiridas de las actividades de proyectos pasadas y presentes. Estas redes pueden ayudar al intercambio Sur-Sur de información y a dar a conocer efectivamente las dificultades y oportunidades que supone emprender actividades específicas relativas al cambio climático.

54. Hay ejemplos de éxitos en las actividades de fomento de la capacidad que pueden ayudar a entender la mejor manera de ejecutar los proyectos y programas relativos a las actividades señaladas en la decisión 2/CP.7. La experiencia muestra que el aprendizaje en la práctica, la incorporación del cambio climático a las prioridades nacionales de desarrollo, la participación plural de los interesados directos y el establecimiento de redes de conocimientos son esferas en las que se pueden documentar las mejores prácticas en materia de fomento de la capacidad a fin de divulgar esta información a las Partes.

#### **IV. CUESTIONES QUE SE DEBEN EXAMINAR**

##### **A. Posibles medidas y disposiciones para mejorar la aplicación del marco para el fomento de la capacidad de los países en desarrollo**

55. A la luz de los análisis que figuran en los capítulos II y III y en documentos anteriores de la secretaría al respecto, las Partes tal vez deseen determinar medidas específicas para hacer operativos los párrafos 18 a 20 del anexo de la decisión 2/CP.7, como mejorar la coordinación y la eficacia de los esfuerzos de fomento de la actividad entre las Partes del anexo II, los países en desarrollo Partes y las instituciones bilaterales y multilaterales; promover la cooperación

Sur-Sur; facilitar la divulgación y el intercambio de información; y suministrar recursos técnicos y financieros adicionales.

56. Se ha determinado la necesidad de atención prioritaria en los países en desarrollo en las siguientes esferas:

- a) **Fortalecimiento institucional.** El fortalecimiento de los centros de enlace sobre el cambio climático es una de las necesidades urgentes de fomento de la capacidad debida a las responsabilidades crecientes que asumen los centros nacionales de enlace, como preparar las comunicaciones nacionales, coordinar los proyectos relativos al cambio climático, coordinar las actividades de fomento de la capacidad dentro de los países y suministrar información a petición de los órganos subsidiarios. Las Partes podrían facilitar más orientación al FMAM a este respecto.
- b) **Capacitación técnica.** Aunque se ha impartido capacitación técnica, en particular durante la preparación de las comunicaciones nacionales iniciales, factores como el alto coeficiente de rotación del personal técnico y la adopción de nuevas directrices para la preparación de las comunicaciones nacionales, que figuran en la decisión 17/CP.8, indican la necesidad de una capacitación adicional. También se necesitan programas de formación centrados en el cambio climático, para el personal científico, técnico y administrativo a nivel nacional y, en su caso, a nivel subregional, regional e internacional.
- c) **Acceso a los sistemas de información.** Las Partes no incluidas en el anexo I informaron de que hacían falta equipos y programas informáticos para establecer sistemas de información a fin de recopilar, procesar y mantener datos e información sobre los inventarios de GEI, la evaluación de la vulnerabilidad y la adaptación y el análisis de la mitigación, y los sistemas de observación del clima. Propusieron que dichos sistemas de información se conectaran con sistemas de datos afines. Asimismo dijeron que era necesario establecer y/o reforzar los centros nacionales y/o regionales de excelencia a fin de mejorar el intercambio de información entre los interesados y facilitar el acceso del público a la información sobre el cambio climático. Las Partes tal vez deseen facilitar orientación adicional al FMAM a este respecto.

57. Las Partes podrían **abordar la necesidad de mejorar la coordinación entre los organismos y los interesados** a fin de aplicar efectivamente el marco para el fomento de la capacidad. Las Partes tal vez deseen también **explorar los medios para mejorar los vínculos** entre el marco para el fomento de la capacidad en relación con la Convención Marco y el planteamiento estratégico del FMAM de intensificar las actividades de fomento de la capacidad. Las Partes también podrían fortalecer la relación entre el marco para el fomento de la capacidad, el programa Capacidad 2015 del PNUD y las disposiciones sobre fomento de la capacidad del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible para lograr sinergias entre las distintas iniciativas de fomento de la capacidad.

58. Sin perjuicio de los resultados del examen amplio, las Partes podrían **facilitar al FMAM la orientación adicional oportuna** a la luz del aumento proyectado de los recursos destinados al fomento de la capacidad previsto en el Plan de Actividades del FMAM para los ejercicios 2004-2006<sup>9</sup>.

59. A fin de permitir que el OSE cumpla efectivamente su mandato de vigilar el proceso de aplicación del marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo, las Partes tal vez deseen considerar las siguientes cuestiones:

- a) ¿Qué tipo de información y qué formato debería utilizar la secretaría al preparar su informe anual sobre la aplicación del marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo?
- b) ¿Qué otros datos sobre fomento de la capacidad se necesitan para completar la información que presentan las Partes en sus comunicaciones nacionales a fin de facilitar la evaluación de los progresos realizados en la aplicación del marco para el fomento de la capacidad?
- c) ¿Qué otra información específica (indicadores de resultados y desempeño, efectos de los proyectos, participación de los interesados directos, etc.) esperan las Partes que les presenten el FMAM y sus organismos de realización, los organismos bilaterales y multilaterales de desarrollo, las organizaciones internacionales y no gubernamentales para ayudarlas a supervisar los avances de la aplicación del marco para el fomento de la capacidad?

#### **B. Posibles actividades necesarias para finalizar el examen amplio para la CP 10**

60. En su 18º período de sesiones, el OSE hizo suyo el mandato del examen amplio de la aplicación del marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo, que figuraba en el anexo III del documento FCCC/SBI/2003/8. Asimismo recomendó que la CP, en su noveno período de sesiones, adoptara una decisión sobre las medidas y disposiciones necesarias a fin de terminar el examen amplio de la aplicación del marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo para el décimo período de sesiones de la CP.

61. El mandato para el primer examen amplio de la aplicación del marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo definió los elementos y la estructura del examen. El presente documento responde a la solicitud formulada por el OSE, en su 18º período de sesiones, de que se preparara un documento que abordara los elementos del mandato y que sirviera para el examen amplio. Dada la falta de información y de metodologías disponibles para evaluar la eficacia de los proyectos y los programas de fomento de la capacidad relativos a la decisión 2/CP.7, las Partes tal vez deseen considerar la posibilidad de realizar las siguientes actividades:

---

<sup>9</sup> Véase el documento del Consejo GEF/C.299, Plan de Actividades del FMAM 2004-2006, en [www.gefweb.org](http://www.gefweb.org) (en inglés).

- a) Solicitar la **preparación de un documento técnico sobre las prácticas óptimas** en materia de fomento de la capacidad relativas a la aplicación de la decisión 2/CP.7, que destaque los elementos e indicadores de éxito de estos proyectos;
- b) Iniciar la **elaboración de una metodología para establecer indicadores de desempeño** a fin de poder evaluar los **efectos de los programas de fomento de la capacidad** referidos a la decisión 2/CP.7 y determinar la eficacia de la participación de los interesados directos en estos programas;
- c) **Convocar una reunión técnica** en la que participen el FMAM y sus organismos de realización, los organismos bilaterales y multilaterales de desarrollo, las organizaciones internacionales y no gubernamentales para examinar los medios de aplicar eficazmente el marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo y abordar las actividades señaladas en los apartados a) y b) de este mismo párrafo 61.

62. Al abordar las actividades mencionadas, las Partes podrían **aprovechar el trabajo de elaboración de un marco para los indicadores del fomento de la capacidad realizado por el PNUD y el FMAM** y otras iniciativas de organismos bilaterales y multilaterales y de organizaciones internacionales relacionadas con otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente que puedan ser útiles para el fomento de la capacidad en relación con la Convención.

-----