



Fondo para el Medio Ambiente Mundial

Septiembre de 2001

Ciudad de Washington

**GUÍA PARA LA AUTOEVALUACIÓN
DE LAS NECESIDADES DE LOS PAÍSES EN MATERIA DE CAPACIDAD
PARA LA ORDENACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL**

Preparado por la Secretaría de FMAM con la asistencia de l UNITAR

en colaboración con los siguientes organismos: PNUD, PNUMA, el Banco Mundial, FAO,
ONUDI y las Secretarías del CDB, la CLD y la CMNUCC

1. En mayo de 2001, el Consejo del FMAM aprobó la entrega de financiamiento para que los países realizaran autoevaluaciones de sus necesidades de fortalecimiento de la capacidad. Con esa finalidad, invitó a la Secretaría del FMAM, en colaboración con los organismos de ejecución y las entidades encargadas de ejecutar los proyectos, a preparar y divulgar ampliamente directrices para que los países puedan elaborar más fácilmente propuestas sobre proyectos encaminados a obtener dicha asistencia.

2. Para ayudar a los países a acceder a los recursos del FMAM con el fin de realizar una autoevaluación de sus necesidades de fortalecimiento de la capacidad, la Secretaría del FMAM y los organismos que colaboraron con ella prepararon un documento titulado *Directrices operacionales sobre el financiamiento acelerado de autoevaluaciones nacionales de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad*. Cuando preparen propuestas para solicitar la asistencia del FMAM, los países deben seguir esas directrices, a las que se ha dado amplia difusión en distintos países y se pueden consultar en el sitio del FMAM en la Web: <http://www.gefweb.org/>

3. El presente documento complementa las directrices mediante la descripción de metodologías que pueden utilizarse para llevar a cabo la autoevaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, y está dirigido a los países que deseen obtener mayor información para la preparación de las autoevaluaciones. Los países pueden usar este documento o partes del mismo, en la medida en que consideren necesario y adecuado.

4. Este documento fue preparado en consulta con los organismos de ejecución del FMAM, la FAO, la ONUDI y las Secretarías del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Asimismo, se realizaron consultas con gobiernos y ONG representativos. A pesar de ello, es necesario admitir que esta Guía es un trabajo preliminar y que deben incorporarse en ella las enseñanzas extraídas de las experiencias nacionales, una vez que se realicen las autoevaluaciones. Por lo tanto, este documento se someterá a revisiones en las que se recogerán los comentarios y las sugerencias de los interesados.

5. Los comentarios, sugerencias, preguntas y dudas se pueden enviar a cualquiera de las siguientes direcciones:

Senior Programme Coordinator Environmental Programmes
United Nations Institute for Training and Research (UNITAR)
Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza
Correo electrónico: nlsa@unitar.org

Yuki Yoshimura
Program Officer, GEF Secretariat
1818 H Street NW,
Washington, DC 20433, EE.UU.
Correo electrónico: yyoshimura@worldbank.org

John Hough
Principal Technical Advisor, UNDP – GEF
304 East 45th Street,
Nueva York NY 10017, EE.UU.
Correo electrónico: john.hough@undp.org

Utilidad y usos de esta guía

Las autoevaluaciones de la capacidad de los países para la gestión del medio ambiente mundial deben ser procesos impulsados íntegramente por cada país y llevados a cabo en forma acorde con las prioridades y la situación de cada uno de ellos. No es posible crear una única metodología que se aplique a todo el espectro de situaciones que pueden encontrarse en todos los países. Esta Guía se ha preparado a partir de experiencias de evaluaciones, nacionales e internacionales, de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en diversos sectores. Los países deben utilizarla sólo si lo consideran necesario. Estas directrices no son obligatorias, en modo alguno, para la preparación, ni la ejecución, de proyectos destinados a solicitar la asistencia del FMAM. Las metodologías de evaluación y los ejercicios incluidos en este documento son meramente ilustrativos, y deben adoptarse en función de las necesidades y las circunstancias de cada país. Es importante que, para llevar a cabo su autoevaluación, los países empleen cualquier método que les permita alcanzar las metas y los objetivos propuestos.

Para algunos países, los procesos y actividades sugeridos quizá resulten ambiciosos y requieran el uso intensivo de recursos. Esta preocupación es especialmente válida en el caso de países que no han llevado a cabo todavía actividades de importancia para proteger el medio ambiente mundial. Sin embargo, en la práctica, muchos países ya han preparado perfiles y evaluaciones temáticas que constituyen un valioso punto de partida para la autoevaluación. En ellos, la autoevaluación debe orientarse, por lo tanto, a hacer un inventario de los informes ya creados y al desarrollo de un marco nacional coherente e integrado para la ordenación del medio ambiente mundial. Sin embargo, los países que se encuentran en las etapas iniciales del proceso de fortalecimiento del esquema de ordenación del medio ambiente mundial deberán prestar un poco más de atención al desarrollo de una sólida información de referencia y al establecimiento de prioridades, a través de la preparación de perfiles y evaluaciones temáticas. Naturalmente, cada país tiene el derecho de analizar estos temas de acuerdo con sus preferencias y prioridades, y adoptar decisiones al respecto. Esperamos que esta Guía pueda tener un papel constructivo en este proceso.

Índice

1	METAS Y OBJETIVOS DE LA AUTOEVALUACIÓN	1
2	ANTECEDENTES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	5
3	PRINCIPIOS SUGERIDOS PARA EL PROCESO DE A UTOEVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD NACIONAL	9
4	DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROCESO DE AUTOEVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD NACIONAL	12
5	REALIZACIÓN DE UNA AUTOEVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD EN CADA UNA DE LAS ESFERAS TEMÁTICAS DE LA BIODIVERSIDAD, EL CAMBIO CLIMÁTICO, Y LA DESERTIFICACIÓN Y DEGRADACIÓN DE TIERRAS	20
6	REALIZACIÓN DE UNA AUTOEVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD QUE ABARQUE LAS TRES ESFERAS TEMÁTICAS DE LA BIODIVERSIDAD, EL CAMBIO CLIMÁTICO, Y LA DESERTIFICACIÓN Y DEGRADACIÓN DE TIERRAS	30
7	PREPARACIÓN DEL DOCUMENTO DE AUTOEVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD NACIONAL Y ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS SIGUIENTES	34
ANEXO A	ANTECEDENTES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	37
ANEXO B	LISTAS DE REFERENCIA INDICATIVAS PARA DEFINIR UN MARCO SUSTANTIVO PARA EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN CADA ESFERA TEMÁTICA	42
ANEXO C	DUPLICACIÓN DE LAS EXIGENCIAS PARA LAS PARTES EN EL CONVENIO Y LAS CONVENCIONES DE RIO, EJEMPLIFICADA POR MEDIO DE UNA SELECCIÓN DE ARTÍCULOS	45

SIGLAS

CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CLD	Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la desertificación
CILSS	Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel
CITES	Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
IFC	Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades
IGAD	Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OSS	Observatorio del Sahara y el Sahel
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones
UNSO	Oficina de Lucha contra la Desertificación y la Sequía

Introducción

El apoyo del FMAM para la preparación de autoevaluaciones de la capacidad nacional (en adelante, las autoevaluaciones) responde a la decisión del Consejo del FMAM que “solicita a la Secretaría del FMAM, en colaboración con los organismos de ejecución y las entidades encargadas de ejecutar los proyectos, que inicien los procesos necesarios para permitir que la autoevaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad pueda comenzar inmediatamente en los países que solicitaron este tipo de asistencia”¹. El objetivo general del respaldo prestado por el FMAM con ese propósito es ofrecer a los países la oportunidad de tomar la iniciativa en la articulación de sus propias necesidades y prioridades en materia de fortalecimiento de la capacidad con respecto al medio ambiente mundial, teniendo en cuenta los tres instrumentos internacionales sobre la biodiversidad, el cambio climático, y la desertificación y degradación de tierras.²

El principal objetivo de las autoevaluaciones es determinar, mediante un proceso de consulta impulsado por los países, las prioridades y necesidades de fortalecimiento de la capacidad para proteger el medio ambiente mundial. A continuación se enumeran algunas de las finalidades concretas que se persiguen mediante la autoevaluación:

- Identificar, confirmar o revisar los aspectos prioritarios en los que deben tomarse medidas, dentro de las esferas temáticas de la biodiversidad, el cambio climático, y la desertificación y degradación de tierras, respectivamente;
- Examinar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad comunes a las tres esferas temáticas y propias de cada una de ellas;
- Catalizar medidas focalizadas y coordinadas, y solicitudes de financiamiento y asistencia del exterior en el futuro; e
- Inscribir las medidas que adopte el país en el marco más amplio de la ordenación ambiental y el desarrollo sostenible nacionales.

¹ FMAM, *Resumen Conjunto del Presidente del FMAM y el Presidente del Consejo, Reunión del Consejo del FMAM dl 9-11 de mayo de 2001*. “Decisión sobre el punto 7 del temario, Elementos de colaboración estratégica y un marco para las actividades del FMAM para fomentar la capacidad en cuestiones relativas al medio ambiente mundial”.

² El nivel de atención que se dedique, en la autoevaluación, a las distintas esferas temáticas depende de la decisión de cada país. Por ejemplo, un país podría concentrarse sólo en una de ellas, dar más importancia a alguna en particular, o abarcar más de tres.

Pasos importantes y resultados del proceso de autoevaluación nacional

Durante un período de aproximadamente 12 a 18 meses³, los países interesados, con los recursos económicos ofrecidos por el FMAM, tendrán la oportunidad de preparar una autoevaluación de la capacidad nacional. La finalidad principal de este proceso de autoevaluación es la elaboración de un documento donde se describan los temas prioritarios, las limitaciones de la capacidad y las oportunidades para desarrollarla, comunes a las esferas temáticas de la biodiversidad, el cambio climático, y la desertificación y degradación de tierras, y propios de cada una de ellas.

El método sugerido en esta Guía supone varias etapas (véase el Recuadro 1). En la primera de ellas (véase la Sección 5), partiendo de los trabajos ya realizados en el país, se efectuará una evaluación de los obstáculos al fortalecimiento de la capacidad presentes en las tres esferas temáticas: la biodiversidad, el cambio climático, y la desertificación y degradación de tierras. Las actividades concretas que se pueden llevar a cabo para completar estas evaluaciones incluyen la preparación de un “perfil temático” o “análisis de situación” (si no se hubieran realizado anteriormente); la selección de un número determinado de temas prioritarios, y la identificación de los obstáculos al fortalecimiento de la capacidad. A partir de las tres evaluaciones temáticas se pueden identificar oportunidades para llevar a cabo proyectos temáticos (véase la Sección 5) y multisectoriales (véase la Sección 6) de fomento de la capacidad. Basándose en el resultado obtenido en las dos etapas, los países pueden analizar la necesidad de desarrollar una estrategia para el fortalecimiento de la capacidad y el mantenimiento de la capacidad desarrollada, tanto en cada una como en el conjunto de las esferas temáticas.

³ El plazo disponible para la autoevaluación es variable y depende de la situación de cada país. Por ejemplo, a un país podría llevarle de nueve a 15 meses preparar la autoevaluación y otros 12 a 18 meses controlar y actualizar los resultados de la autoevaluación durante el desarrollo y la ejecución de las actividades de fortalecimiento de la capacidad conexas.

**Recuadro 1: Ejemplo de plan de trabajo
para el proceso de autoevaluación de la capacidad nacional**

Tarea	Meses														
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
1. Preparación/planificación (por ejemplo, la identificación de un mecanismo de coordinación general de alto nivel)															
2. Preparación o revisión de tres perfiles temáticos															
3. Identificación, confirmación o revisión de las prioridades en cada esfera temática ⁴															
4. Identificación de los obstáculos al fortalecimiento de la capacidad en los temas prioritarios dentro de cada esfera temática															
5. Identificación de oportunidades para el fortalecimiento de la capacidad en todas y en cada una de las esferas temáticas															
6. Preparación de un documento de autoevaluación que incluya, según sea necesario, un plan de acción y estrategia															
7. Seguimiento y evaluación de la ejecución del plan de acción y estrategia															

En la Sección 7 se propone un índice para un documento de autoevaluación de la capacidad nacional. En el Recuadro 1 se presenta un ejemplo de plan de trabajo para la realización de la autoevaluación. Sin embargo, debe recordarse que se trata sólo de una sugerencia acerca del método que se puede seguir para llevar a cabo la autoevaluación, y que los países pueden emplear otros métodos o modificar el que aquí se propone, si lo consideran conveniente⁵.

El proceso de preparación de las autoevaluaciones

Una parte importante de la preparación de la autoevaluación es el *proceso* en sí mismo. Un proceso integral y bien planificado contribuirá a asegurar que las actividades emprendidas en el

⁴ Los países pueden llegar a la conclusión de que en las dos actividades por realizar para cada esfera temática, es decir, la preparación del perfil temático y el establecimiento de prioridades, la confirmación o la revisión de esa esfera pueden llevarse a cabo simultáneamente. Por ejemplo, si ya se ha reunido una cantidad considerable de información o se sabe que algunos temas son de particular importancia a pesar de la existencia de los informes temáticos, se podría iniciar la determinación, la confirmación o la revisión de las prioridades. Asimismo, durante la preparación de los perfiles temáticos pueden surgir algunos temas comunes a más de una de las esferas temáticas.

⁵ Por ejemplo, es posible que los pequeños Estados insulares en desarrollo, en especial, deseen utilizar un método más directo y menos complejo, y trabajar juntos en su región.

país para fortalecer la capacidad de proteger el medio ambiente mundial y las solicitudes de apoyo financiero conexas estén bien coordinadas e integradas en las actividades de ordenación ambiental o desarrollo sostenible más amplias emprendidas por la nación. Es especialmente importante identificar y utilizar las estructuras de coordinación ya existentes en el país, como, por ejemplo, los consejos nacionales para el desarrollo sostenible⁶ o mecanismos de coordinación más especializados que ya se hubieran instituido dentro de las esferas temáticas de la biodiversidad, el cambio climático, y la desertificación y degradación de tierras. El proceso de la autoevaluación debe lograr la convergencia de los diversos organismos, instituciones y organizaciones nacionales cuyas actividades tienen repercusiones importantes, tanto directa como indirectamente, en el medio ambiente, y los alentará, asimismo, a evaluar las deficiencias, identificar sinergias y establecer un enfoque coordinado para el fortalecimiento de la capacidad en general. Mediante la creación o el uso de los mecanismos de consulta y cooperación existentes, y llevando a cabo en forma integrada la determinación del alcance, el análisis y la planificación necesarios, los países podrán mejorar en gran medida su capacidad de ordenación del medio ambiente mundial.

La realización de la autoevaluación debe concebirse como el primer paso en el proceso, dinámico y a largo plazo, de fortalecimiento de la capacidad. La autoevaluación debe contribuir a mejorar los programas nacionales existentes y orientarse al desarrollo y la ejecución del plan de acción seleccionado, dentro de cada una de las esferas temáticas (biodiversidad, cambio climático, y desertificación y degradación de tierras), y en su conjunto. Asimismo, debe ayudar a identificar los vínculos entre los problemas de ordenación ambiental mundiales y nacionales, y las actividades de fortalecimiento de la capacidad.

⁶ La Cumbre para la Tierra de 1992 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) recomendó la participación activa de los ciudadanos junto a los gobiernos para la ejecución de los acuerdos de Río. Desde ese momento, con el propósito de promover y hacer realidad el desarrollo nacional sostenible, más de 70 países han establecido algún tipo de órgano participativo constituido por distintas partes interesadas, a los cuales se denomina en este documento “consejos nacionales para el desarrollo sostenible”.

A continuación se presenta un resumen de los acontecimientos internacionales pertinentes para el proceso de autoevaluación. En el Anexo A se consigna información adicional acerca del contexto internacional para la autoevaluación.

Planificación estratégica, elaboración de informes y fortalecimiento de la capacidad en el marco del convenio y las convenciones de Rio

En el marco del convenio y las convenciones de Rio, es decir, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), se llevaron a cabo extensos análisis y numerosas actividades, con la finalidad de facilitar la planificación estratégica y la elaboración de informes, y de fortalecer la capacidad de los países participantes para cumplir con las obligaciones respectivas derivadas de cada convenio o convención. Estos programas, como el *Programa de apoyo a las comunicaciones nacionales, del PNUD* para la CMNUCC, financiado por el FMAM, han logrado reunir una amplia gama de instituciones de los países asociados, y, en muchos casos, actuando como agente catalizador, han producido mecanismos de coordinación temática sostenibles. Si dichos mecanismos todavía funcionan, podrán realizar ahora valiosas contribuciones a los componentes de la evaluación tanto temáticos como integrados del proceso de autoevaluación⁷.

Otras iniciativas vinculadas al fortalecimiento de la capacidad

Es importante reconocer que el FMAM presta apoyo a un gran número de actividades orientadas al fortalecimiento de la capacidad previstas en otros convenios e instrumentos internacionales. Entre las actividades más recientes se cuentan la asistencia prestada a países para preparar los planes de ejecución nacional para la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, y las actividades de fortalecimiento de la capacidad relacionadas con el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad del CDB. Otros instrumentos mundiales que poseen importantes programas para el fortalecimiento de la capacidad son, por ejemplo, el Convenio sobre los Humedales (Convenio de Ramsar), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), Declaración de Principios

⁷ Con respecto a esto, resultará de gran ayuda tener en cuenta y consolidar las actividades pertinentes, además de los mecanismos organizativos o administrativos particulares. Entre aquellas se encuentran las actividades complementarias de la biodiversidad apoyadas por el FMAM que permiten a los países realizar evaluaciones de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad relacionadas, particularmente, con la biodiversidad, como complemento de la preparación de sus estrategias y planes de acción nacionales sobre biodiversidad; las actividades de fortalecimiento de la capacidad relacionada con la bioseguridad; las actividades de apoyo de la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, y las medidas relativas a las aguas internacionales, como, por ejemplo, las evaluaciones conexas.

Forestales⁸ y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. El componente del proceso de autoevaluación que se ocupa de sinergias multisectoriales es un punto especialmente adecuado, donde podrían estudiarse las actividades nacionales pertinentes realizadas con motivo de esas iniciativas. En todo caso, es probable que el establecimiento de una complementariedad clara entre los acuerdos ambientales y la autoevaluación ayude a obtener un método eficaz en función del costo.

Recuadro 2: ¿Qué significa el concepto de “fortalecimiento de la capacidad”?⁹

El concepto de “fortalecimiento de la capacidad” se utiliza en muchos contextos, pero generalmente se presta poca atención a su significado. Durante los últimos años, los expertos de muchos países han intentado hallar una definición común y, en la actualidad, el consenso general indica que el “fortalecimiento de la capacidad” puede interpretarse como “las actividades necesarias para mejorar la capacidad de las personas, las instituciones y los sistemas para adoptar y ejecutar decisiones, y llevar a cabo funciones en forma efectiva, eficiente y sostenible”.

A nivel *individual*, el fortalecimiento de la capacidad se refiere al proceso de cambio de actitudes y conductas logrado, en general, con la enseñanza y el desarrollo de habilidades mediante la capacitación. Sin embargo, supone también el aprendizaje práctico, la participación, la identificación, y los procesos asociados a un desempeño cada vez más satisfactorio, a través de cambios en la gestión, la motivación, el entusiasmo y los niveles de rendición de cuentas y responsabilidad.

En relación con las *instituciones*, el fortalecimiento de la capacidad se orienta al desempeño general de la organización y a las posibilidades de funcionamiento, así como a la capacidad de una organización para adaptarse al cambio. El objetivo es desarrollar la institución como un sistema completo que incluya no sólo sus componentes individuales y grupales, sino también sus relaciones con el exterior. Además de las mejoras logradas en bienes físicos, como la infraestructura, el fortalecimiento de la capacidad institucional supone la definición clara de las misiones, estructuras, responsabilidades, rendición de cuentas y jerarquías laborales, la modificación de los procedimientos y las comunicaciones, y cambios en la asignación de recursos humanos.

En el plano *sistémico*, el fortalecimiento de la capacidad se relaciona con la creación de “ambientes propicios”, es decir, de los marcos generales de políticas, económicos, normativos y de responsabilidad en los cuales funcionan las instituciones y las personas. Son importantes las relaciones y los procesos entre las instituciones, tanto formales como informales, y sus mandatos.

El fortalecimiento de la capacidad puede darse a nivel local, nacional o mundial y entre cualquier persona o grupo de partes interesadas —personas, entidades o instituciones— así como en los sistemas generales. Las interacciones entre los distintos niveles son también importantes para la capacidad general. La capacidad es importante tanto a corto plazo (por ejemplo, la aptitud para resolver un problema inmediato) como a largo plazo (las posibilidades de crear un entorno en el cual se producirán determinados cambios). La capacidad puede suponer “actividad” o “ausencia de actividad”, de acuerdo con el resultado deseado. El fortalecimiento de la capacidad no siempre supone la creación de una nueva capacidad pero frecuentemente supone la reasignación o liberación de capacidades latentes.

⁸ Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.

⁹ Adaptado de la IFC, octubre de 2000, *Country Capacity Development Needs and Priorities: A Synthesis* (Síntesis de las prioridades y necesidades de desarrollo de la capacidad de los Países).

Desarrollo de métodos integrados de fortalecimiento de la capacidad para proteger el medio ambiente mundial

Las actividades de ejecución llevadas a cabo por los países han puesto de manifiesto las numerosas obligaciones en común que surgen a partir del convenio y las dos convenciones de Río, entre ellas, requisitos en materia de investigación, elaboración de informes, capacitación, educación pública, sensibilización e intercambio nacional de información. A pesar de que cada instrumento es independiente y tiene definidos sus propios objetivos y compromisos, hay entre todos ellos una relación intrínseca y de mutua dependencia. Por lo tanto, puede resultar sumamente importante y valioso adoptar un enfoque holístico (es decir, que abarque varias esferas) para el desarrollo de la estrategia y el fortalecimiento de la capacidad nacionales. Cada vez es más evidente que la comprensión de las sinergias entre estos convenios y la identificación de formas de coordinar y armonizar las actividades redundantes entre ellos permiten ayudar a adoptar medidas nacionales eficaces para proteger el medio ambiente mundial.

Las enseñanzas extraídas de proyectos anteriores parecen indicar la necesidad de que algunos países tomen medidas de fortalecimiento de la capacidad para coordinar mejor la aplicación y la formulación de políticas ambientales entre las autoridades sectoriales nacionales (y locales) para la ordenación del medio ambiente mundial. Esto supone por ejemplo, el desarrollo de la capacidad para:

- Fortalecer los procedimientos nacionales para negociar y aplicar el convenio y las convenciones ambientales mundiales;
- Integrar la recopilación de datos y la elaboración de informes nacionales correspondientes a los distintos convenios;
- Mejorar las actividades de seguimiento e investigación que puedan satisfacer las necesidades de más de un instrumento y aumentar la comprensión de los vínculos, y
- Afianzar las conexiones entre la elaboración de informes relacionados con el convenio y el establecimiento de prioridades para el programa sobre esferas temáticas de los países.

El proceso de autoevaluación puede ofrecer la oportunidad de analizar éstos y otros temas vinculados con la ordenación integrada del medio ambiente mundial a nivel nacional, y facilitar iniciativas concretas que conduzcan a la adopción de métodos sinérgicos, por parte de los países, para resolver los problemas ambientales mundiales.

Preparación de una guía para la autoevaluación

Poniendo en práctica la recomendación formulada por el Consejo del FMAM en su reunión de mayo de 2001, la Secretaría del FMAM ha preparado este documento para ayudar a los países a analizar los distintos aspectos del diseño y la aplicación de la autoevaluación. Contó con la colaboración del Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) el cual, en los últimos años, ha adquirido experiencia en brindar asistencia a los países para que fortalezcan las plataformas de múltiples interesados y la

capacidad nacional en varias esferas ambientales, e incluso ha prestado apoyo a las evaluaciones de las necesidades¹⁰. En todo el proceso de preparación del documento se recurrió a los especialistas de los organismos de ejecución del FMAM, en especial el PNUD, a las entidades encargadas de ejecutar los proyectos y las Secretarías del convenio y las convenciones. Asimismo, los expertos de los países en desarrollo proporcionaron importante información durante un seminario de análisis entre pares organizado por el FMAM, con la cooperación del UNITAR, en septiembre de 2001.

¹⁰ Por ejemplo, para el proceso de autoevaluación se consideran de especial importancia los programas de ayuda para la elaboración del perfil nacional, del UNITAR, que comprenden orientación proveniente del país, capacitación y asistencia técnica para ayudar a los países a evaluar sus infraestructuras jurídicas, institucionales, administrativas y técnicas con respecto a algunos temas de ordenación ambiental (por ejemplo, gestión de productos químicos).

3 PRINCIPIOS SUGERIDOS PARA EL PROCESO DE AUTOEVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD NACIONAL

A partir de la experiencia adquirida en diversos países con el desarrollo y la ejecución eficaces de programas y proyectos, se propone una serie de principios y procesos que se pueden tener en cuenta al realizar una autoevaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad del país. La integración de estos principios en el proceso de autoevaluación (y en otros) permitirá que dichos esfuerzos reciban amplio apoyo, estén bien coordinados, se lleven a cabo con la máxima eficiencia y tengan mayores posibilidades de sostenibilidad. La participación de las autoridades del más alto nivel, como el primer ministro o el gabinete nacional, puede realzar el valor del proceso (por ejemplo, al ayudar a asegurar los recursos materiales necesarios, o al poner de manifiesto los vínculos entre el fortalecimiento de la capacidad para proteger el medio ambiente mundial y los esfuerzos nacionales en pro del desarrollo sostenible).

- ***Cómo asegurar en cada país la identificación, el liderazgo y el compromiso con las políticas***

Cada nación deberá liderar e impulsar el proceso de autoevaluación y las actividades vinculadas con el fortalecimiento de la capacidad, e identificarse con ellos. Para lograrlo, los expertos de cada país (o región) deberán cumplir un papel importante en ese proceso. Asimismo, es indispensable que exista un alto grado de compromiso político y de liderazgo nacional, que deberá mantenerse una vez finalizado el proceso de autoevaluación. Ello implica que los representantes del país deben decidir las prioridades y los cursos de acción, y establecer vínculos con otras prioridades nacionales en materia de ordenación ambiental. También supone el autocontrol, la autoevaluación y el aprendizaje práctico.

- ***Utilización de los mecanismos y estructuras existentes de coordinación siempre que sea adecuado***

Cuando sea conveniente, deberá hacerse lo posible por aprovechar los mecanismos y estructuras de consulta existentes, tales como los consejos nacionales para el desarrollo sostenible, los planes nacionales de protección ambiental y los Comités del Programa 21 (véase también la Sección 4). De esta manera, se evitarán la superposición y la duplicación innecesarias de esfuerzos, y se asegurará que las organizaciones e instituciones que participaron en el pasado en actividades conexas continúen interviniendo, en forma integrada, en la determinación coordinada de prioridades y en las actividades de seguimiento relativas a la protección del medio ambiente mundial.

- ***Aplicación de las disposiciones y obligaciones del convenio y las convenciones***

Se han llevado a cabo extensas negociaciones y profusos intercambios de ideas sobre las diversas disposiciones y obligaciones establecidas por el convenio y las convenciones de Río. Tales

actividades, y la información derivada de ellas, pueden resultar valiosas como orientación y punto de partida. Por ejemplo, debe prestarse especial atención a los marcos para el fortalecimiento de la capacidad descritos por la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹¹.

- ***Promoción de una participación integral***

El proceso de autoevaluación debe asegurar la participación de todas las partes afectadas e interesadas (entre ellas, la amplia gama de ministerios y organismos públicos pertinentes). El sector privado, en particular, tiene la responsabilidad creciente de favorecer el desarrollo sostenible. La inclusión de los interesados desde las etapas iniciales y formativas constituye un importante aspecto, especialmente cuando es necesario tomar decisiones acerca del modo en que se ejecutará la autoevaluación. La intervención temprana de las partes interesadas puede permitir la identificación de temas que, de otro modo, podrían haber sido ignorados o considerados poco importantes, pero que pueden resultar de gran importancia para algunos interesados o para el tema en cuestión.

- ***Adopción de un método holístico para el fortalecimiento de la capacidad***

El fortalecimiento eficaz de la capacidad requiere el empleo de un método holístico. Para ello, es necesario reconocer y tratar las distintas dimensiones o niveles de capacidad, que incluyen el nivel individual, el institucional y el sistémico (por ejemplo, el marco de políticas generales en el cual operan e interactúan las personas y las organizaciones con el ambiente externo y las relaciones formales e informales entre las instituciones). Si no se atribuye suficiente importancia a la solución de los problemas sistémicos, por ejemplo, puede disminuir el efecto de los esfuerzos realizados a nivel institucional e individual. Por lo tanto, es necesario establecer un equilibrio adecuado entre los tres niveles, estrechamente vinculados, de fortalecimiento de la capacidad. El método holístico supone también asegurar la coordinación y la complementariedad entre los sectores.

- ***Adopción de un método a largo plazo para el fortalecimiento de la capacidad en el contexto más amplio del desarrollo sostenible***

La autoevaluación debe concebirse como punto de partida de un proceso a largo plazo que fortalezca los programas temáticos y los programas multisectoriales, en consonancia con el convenio y las convenciones de Rio, o como contribución a ese proceso. Donde esos programas no se hubieran organizado, puede aprovecharse el proceso de autoevaluación para iniciarlos. Si los marcos programáticos existieran, los proyectos futuros basados en la autoevaluación —que

¹¹ CMNUCC (FCCC/CP/2001/L.2), Examen del cumplimiento de los compromisos y de otras disposiciones de la Convención, Fomento de la capacidad, Proyecto de decisión propuesto por los Copresidentes del grupo de negociación, Proyecto de decisión .../CP.6, Fomento de la capacidad de los países en desarrollo (Partes no incluidas en el anexo 1), y CMNUCC (FCCC/CP/2001/L.3), Examen del cumplimiento de los compromisos y de otras disposiciones de la Convención, Fomento de la capacidad, Proyecto de decisión propuesto por los Copresidentes del grupo de negociación, Proyecto de decisión .../CP.6, Fomento de la capacidad en los países con economías en transición.

serán financiados por el FMAM y otras instituciones— podrán integrarse en una estrategia nacional más amplia, con una visión a largo plazo, que garantice un compromiso duradero.

El proceso de autoevaluación debe fundarse en planes más amplios de desarrollo sostenible y ordenación ambiental, y contribuir a ellos. Debe permitir detectar oportunidades concretas de introducir mejoras, formular planes de acción y preparar proyectos que fortalezcan la infraestructura de ordenación ambiental general en el país. En algunos casos, estos análisis pueden conducir a proyectos de ordenación ambiental que tengan una dimensión tanto nacional como mundial, financiados en forma conjunta por el FMAM y por otros donantes comprometidos con el fortalecimiento de la infraestructura general de ordenación ambiental en países en desarrollo y en países con economías en transición. Asimismo, la autoevaluación puede complementar otros procesos como, por ejemplo, el marco general, financiado por diversos donantes, de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y el Marco Integral de Desarrollo.

Recuadro 3: Comparación entre proyectos y programas

Mientras que un “proyecto” o “plan de acción” tiene fechas concretas de inicio y finalización, y un objetivo muy específico, un “programa” es una iniciativa a largo plazo que proporciona un marco general para la ejecución coordinada de actividades concretas. El programa tiene, normalmente, un mayor alcance, y puede abarcar varios proyectos, además de una visión general, puntos de referencia para las políticas y planes a largo plazo. Debido a las serias dificultades vinculadas con la ejecución de los objetivos establecidos en el convenio y las convenciones de Río, muchos países han establecido programas temáticos que reconocen la naturaleza a largo plazo de las tareas y las metas propuestas.

Esta sección del documento está orientada a facilitar la identificación de los participantes, los mecanismos de consulta y los procedimientos del proceso de autoevaluación. En cada etapa, es importante tener en cuenta las estructuras e iniciativas existentes (así como las enseñanzas extraídas) que pueden beneficiar el proceso de autoevaluación¹². Cuando el lector haga un análisis del alcance de los temas introductorios descritos a continuación, deberá tener presente que la autoevaluación abarca tanto la evaluación de las necesidades en las tres esferas temáticas como la identificación de las oportunidades sinérgicas y multisectoriales de fortalecimiento de la capacidad.

Inicio del proceso de autoevaluación

Es muy probable que los centros de coordinación nacional del FMAM y del convenio y las convenciones de Río tengan gran importancia para iniciar y facilitar el proceso de autoevaluación. Por lo tanto, se recomienda que las autoridades de estos centros de coordinación se reúnan para entablar un diálogo preliminar acerca de la ejecución del proceso de autoevaluación. La participación de comités de alto nivel (como, por ejemplo, el Consejo de Ministros, el comité de planificación estatal o los consejos nacionales para el desarrollo sostenible) y otros mecanismos de coordinación nacional es también muy importante en esta etapa y, por lo tanto, es necesario identificar a dichos organismos. También pueden efectuar contribuciones valiosas durante estas primeras conversaciones los encargados de adoptar las decisiones en el gobierno, que pueden ayudar a asegurar el éxito del proceso. Un diálogo inicial con organizaciones no gubernamentales (ONG) clave en esta etapa temprana también puede resultar beneficioso para el proceso y continuar manteniendo, a la vez, la plena participación gubernamental.

Cómo asegurar la participación de los sectores gubernamentales pertinentes

Es también importante analizar, desde un principio, cómo asegurar el respaldo y la intervención de todos los ministerios y organismos interesados. A pesar de que es esencial lograr la participación de determinados organismos y ministerios clave, es factible que algunos no vean la relación que la autoevaluación guarda con sus mandatos. Por ejemplo, es posible que los funcionarios de un ministerio de finanzas o economía no tengan relación directa con el convenio y las dos convenciones de Río, pero quizá adopten decisiones que incidan profundamente en el éxito de los proyectos o los programas conexos. Por lo tanto, es fundamental establecer el

¹² Por ejemplo, el proceso de autoevaluación puede informar e influenciar la participación de un país en los comités preparatorios definitivos regionales e internacionales de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que funcionarán hasta comienzos de junio de 2002. En esta cumbre podrían también distribuirse las autoevaluaciones concluidas o los informes sobre la marcha del proceso. Una vez que los países lleven a cabo las autoevaluaciones, puede ser interesante intercambiar sus conclusiones a nivel regional y mundial, para identificar posibles áreas de colaboración.

diálogo con esos ministerios y organismos clave, y señalarles los vínculos de la autoevaluación con el desarrollo sostenible y los intereses particulares de cada ministerio y organismo. De este modo, podremos estar seguros de que son conscientes del importante papel que pueden cumplir y de los beneficios que pueden obtener del proceso de autoevaluación.

Hay una gran variedad de ministerios y organismos públicos que tienen acceso a importantes recursos humanos y financieros, y pueden efectuar valiosas contribuciones a la autoevaluación. Por lo tanto, es sumamente importante identificar a todos los posibles asociados en el gobierno (federal, regional y local; ministerios, entidades u órganos) que deben tomar parte en el proceso de autoevaluación. Los ministerios cuyas funciones estén directamente relacionadas con el convenio y las dos convenciones de Río son los más obvios y fáciles de identificar. Sin embargo, puede haber otros cuya relación no sea tan evidente.

Los siguientes son algunos de los departamentos, ministerios u organismos públicos que pueden contribuir al proceso de autoevaluación:

- | | |
|------------------------|-------------------------|
| • Medio Ambiente | • Energía |
| • Silvicultura | • Recursos Naturales |
| • Agricultura | • Salud |
| • Ciencia y Tecnología | • Relaciones Exteriores |
| • Transporte | • Recursos Hídricos |
| • Finanzas o Economía | • Minerales y Energía |
| • Planificación | • Comercio e Industria |
| • Educación | • Obras Públicas |

Promover un mayor conocimiento de la autoevaluación puede ser un buen inicio para obtener apoyo y participación, y puede contribuir, no sólo al éxito del proceso, sino también a allanar el camino para lograr más respaldo y mayor participación en las actividades conexas futuras. Se puede brindar ese conocimiento proporcionando información acerca de la autoevaluación, las oportunidades que puede ofrecer su preparación, y las repercusiones y responsabilidades que supone para aquellos que intervendrán en el proceso y se verán afectados por él (y las actividades futuras vinculadas). A fin de obtener los recursos humanos y la información necesarios para la adecuada preparación de la autoevaluación será preciso contar con la aprobación y el apoyo de los ministerios y organismos.

Identificación y participación de las partes interesadas no gubernamentales

Tal como sucede con los asociados del sector público, a pesar de que no es necesario que todas las partes interesadas y afectadas (denominadas, de ahora en adelante, los interesados) participen directamente en el proceso de autoevaluación, es importante saber quiénes son los interesados (dentro de cada una de las esferas temáticas de la biodiversidad, el cambio climático, y la desertificación y degradación de tierras, y entre las diversas esferas temáticas en el contexto más amplio del desarrollo sostenible y la ordenación ambiental) y cerciorarse de que sus perspectivas y preocupaciones se tomen en cuenta. La intervención de los principales interesados puede tener,

además, importancia práctica, ya que es muy probable que sus actividades y su compromiso sean esenciales para la aplicación y el éxito de las estrategias de fortalecimiento de la capacidad resultantes. Por ejemplo, en muchos casos, las asociaciones entre el sector público y el privado pueden tener acceso a otros recursos, además de los que ofrece el gobierno, y, por lo tanto, contribuir con valor añadido.

Tal como se sugirió anteriormente, el uso de las estructuras e iniciativas existentes puede ser de utilidad en esta etapa, entre otras, del proceso de autoevaluación. Por ejemplo, el método participativo y ascendente utilizado por los organismos de coordinación nacional de la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (CLD) encargados de supervisar la elaboración y ejecución de los programas de acción nacional para la CLD puede haber sentado ya una base sólida para la intervención de varios interesados en la preparación de la autoevaluación o, al menos, para el componente temático que se ocupa de la desertificación y degradación de tierras.

La lista de participantes en el proceso de autoevaluación varía de un país a otro. En la mayoría de los casos, los interesados provienen de dos de los principales sectores del país:

- *ONG y representantes de grupos de interés:*

Este sector puede incluir organizaciones de consumidores, ambientales u otras organizaciones comunitarias (por ejemplo, agrupaciones de mujeres), grupos industriales y otras asociaciones que comparten inquietudes sobre las esferas temáticas de la biodiversidad, el cambio climático, y la desertificación y degradación de tierras, y sobre el contexto más amplio del desarrollo sostenible y la ordenación ambiental. Estos grupos suelen tener conocimientos específicos acerca de ciertos aspectos relacionados con las tres esferas temáticas y sería valioso incluirlos en la autoevaluación.

- *Círculos vinculados al sector académico y a la investigación:*

Este grupo incluye generalmente a investigadores de las principales universidades, así como a representantes de centros de investigación agropecuaria, forestal o marina, y otras fuentes de información científica y técnica necesarias para la gestión de la biodiversidad, el cambio climático, y la desertificación y degradación de tierras, y otras actividades en el contexto más amplio del desarrollo sostenible y la ordenación ambiental.

Es importante comprender cabalmente los intereses y las posibles contribuciones de las distintas partes interesadas. Ello nos permitirá saber quién puede participar, qué papel puede desempeñar en el proceso, cómo puede intervenir, etc. Es igualmente importante determinar las funciones que cada interesado desea asumir en el proceso de autoevaluación, y sus expectativas acerca de su participación y de la autoevaluación en general. En el Recuadro 4 se han incluido algunas sugerencias acerca de estos temas.

Recuadro 4: Análisis de las partes interesadas

Para determinar quién debería o desearía participar, se pueden formular las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes están, o pueden estar, interesados en la esfera temática o verse afectados por ella?
- ¿Cuáles son sus intereses y posiciones?
- ¿Quiénes poseen información y experiencia que puedan ser de utilidad?
- ¿Quiénes han intervenido, o intervienen, en iniciativas o planes similares?
- ¿Quiénes han manifestado interés en participar en iniciativas o actividades similares en el pasado?
- ¿Quién más puede tener interés en contribuir al proceso de autoevaluación?

A continuación, se presenta un sencillo cuadro que facilitará la clasificación y el análisis de los interesados. Una vez identificadas las partes interesadas, sus inquietudes, etc., puede ser de utilidad agrupar a dichas partes en cuatro categorías: aquellos que quizá deseen participar plenamente o cuya intervención determinará la credibilidad del proceso; quienes prefieran cumplir una función más limitada; aquellos que posiblemente sólo quieran mantenerse bien informados, y, por último, los que no deseen participar. Esta distribución en categorías puede facilitar diversos aspectos de la organización.

<i>¿Quién?</i>	<i>¿Qué?</i>	<i>¿Por qué?</i>	<i>¿Cómo?</i>
Nombre de los interesados	Intereses, posición y mandato oficial de la parte interesada	Motivo de la inclusión	Posible función

Selección de los métodos de participación de las partes interesadas

Los interesados pueden intervenir en una sola actividad, instrumento o relación, o bien en una combinación de varios de ellos, como comunicaciones bidireccionales, organismos asesores, consultas a las partes interesadas, asociaciones y adopción conjunta de decisiones. Si bien es cierto que se puede intervenir de muchas maneras, los mejores mecanismos de participación se caracterizan por ser realistas, prácticos y evidentes para todos los participantes. Asimismo, es importante determinar en qué momento tomarán parte en el proceso los distintos interesados. El Recuadro 5 contiene un resumen de algunos de los mecanismos de participación.

Requisitos para la participación de las partes interesadas

La participación efectiva de los interesados requerirá un alto grado de flexibilidad. Si de la intervención de los interesados no surgen los resultados esperados, si los participantes no están

satisfechos o se muestran escépticos, o si la dinámica se ha visto alterada por hechos imprevistos, el proceso debe modificarse. Las siguientes son algunas de las preguntas importantes para tener en cuenta cuando los interesados inician su participación en la autoevaluación:

- ¿Se han enunciado claramente la finalidad y las intenciones que tendrá la participación de los interesados?
- ¿Se ha establecido claramente el plazo para la finalización de la autoevaluación y las etapas intermedias?
- ¿Comprenden cabalmente los interesados lo que se espera de ellos? ¿Han dado las partes interesadas una explicación clara de sus expectativas?
- Además de conocer las preocupaciones y los problemas de las partes interesadas, ¿se sabe i) a quién afecta la esfera temática, y ii) qué sectores, intereses o regiones representan los distintos interesados?

Identificación del mecanismo adecuado para la coordinación general de la autoevaluación

La identificación del mecanismo adecuado para la coordinación general de la autoevaluación es esencial para lograr buenos resultados. En muchos casos, ya se han establecido mecanismos de consulta más amplios, como los consejos nacionales para el desarrollo sostenible, que pueden constituir la “plataforma” ideal para coordinar la autoevaluación. Dichos mecanismos consultivos pueden ayudar también a facilitar la identificación de los posibles participantes en el proceso de autoevaluación. En los países puede haber también otros mecanismos que cumplan la función de coordinación, por ejemplo:

- Consejos ambientales nacionales
- Mecanismos nacionales de coordinación del FMAM
- Comités nacionales del programa “Capacidad 21”.

Cada país deberá decidir qué organismo de alto nivel es el más indicado para dirigir la ejecución de la autoevaluación y asegurar un adecuado seguimiento. En algunos países donde no existan mecanismos de coordinación general, la ejecución de la autoevaluación puede, de hecho, convertirse en una oportunidad para establecerlos.

Identificación de los mecanismos para llevar a cabo las evaluaciones temáticas

También es importante identificar mecanismos de consulta para la preparación de las evaluaciones de cada esfera temática, es decir, la biodiversidad, el cambio climático, y la desertificación y degradación de tierras¹³. En muchos países, dichos mecanismos de consulta especializados ya se crearon, como parte del desarrollo y la ejecución nacionales de proyectos y programas vinculados a la aplicación del convenio y las convenciones de Río.

¹³ Otros países pueden, por ejemplo, decidir que la mejor forma de resolver el problema consiste en recurrir a los grupos de trabajo multitemáticos que tienen a su cargo el análisis de las limitaciones económicas, científicas o legales vinculadas con la ejecución del convenio y las convenciones de Río.

Recuadro 5: Métodos para la participación de las partes interesadas

	Definición	Ejemplos	Ventajas
Comunicación bidireccional	Recopilación de información básica y respuesta oportuna a las preguntas o inquietudes de la opinión pública.	Encuestas, cuestionarios, grupos de diálogo por Internet, talleres de trabajo, documentos de trabajo, intercambio de información.	Oportunidad de interactuar con los interesados y adaptar las evaluaciones para resolver preocupaciones específicas en forma más directa.
Organismos asesores	Organismos de corta duración, con el mandato de reunir la opinión de expertos acerca de un tema o agrupar a especialistas en distintos campos.	Juntas consultivas científicas, grupos de expertos, comités de asesoramiento sobre programas.	Ofrecen observaciones y recomendaciones informadas de varias partes interesadas; constituyen un foro donde el público puede influir en la toma de decisiones.
Consultas a las partes interesadas	Un proceso facilitado para promover el diálogo y conocer la opinión pública. Las partes interesadas pueden contribuir durante la etapa de diseño y ejecución del proceso.	Reuniones de consulta, teleconferencias, grupos de discusión, reuniones de la comunidad.	La participación de facilitadores profesionales para dirigir el diálogo y buscar una base común puede aumentar la confianza y demostrar el compromiso de los gobiernos con la apertura y transparencia.
Asociaciones	Un proceso participativo en el cual dos o más partes aceptan la responsabilidad conjunta de varios aspectos del proceso.	Organización conjunta de talleres, producción conjunta de material educativo, prestación conjunta de un servicio.	Los facilitadores permiten que se escuchen las opiniones de todos. Los representantes de las organizaciones que participan comparten información con sus miembros y actúan en su nombre.
Adopción conjunta de decisiones	Un método en el cual dos o más partes toman decisiones acerca de una política, un programa o un proceso, comparten la responsabilidad de los resultados y rinden cuentas al respecto.	Grupo de trabajo conjunto para redactar borradores de documentos de orientación normativa, directorio compuesto por interesados de diversos sectores, programas copatrocinados, mesas redondas, formación de consenso.	Las principales partes interesadas por lo general comienzan a participar en las etapas iniciales y comparten la responsabilidad del proyecto y los resultados.

Adaptado de Health Canada. *Guidance Document on Public Involvement (Draft)*, borrador del 1 de octubre de 1999.

A continuación, se enumeran algunos de los mecanismos especializados que existen en la actualidad:

- Comités nacionales de planificación de la biodiversidad
- Comisiones interministeriales sobre diversidad biológica
- Comités nacionales o interinstitucionales sobre el cambio climático
- Equipos nacionales sobre cambio climático
- Comisiones nacionales sobre la desertificación
- Organismos nacionales de coordinación/Comités nacionales para la CLD
- Comités interministeriales sobre el medio ambiente
- Comités coordinadores de los programas de acción nacionales

Cuando estos mecanismos están presentes, puede resultar muy útil examinarlos y aprovecharlos para la organización de los componentes de la evaluación temática de la autoevaluación. Más aún, deben utilizarse al máximo. Asimismo, la participación de mecanismos especializados permitirá que un número mayor de organizaciones e individuos se identifique con el proceso de autoevaluación, y que se disponga de especialistas para el proceso de evaluación.

Acuerdo acerca del proceso de autoevaluación

Es aconsejable llegar a un acuerdo acerca de todos los aspectos operativos del proceso de autoevaluación lo antes posible, para que todos los participantes tengan en claro el proceso y su finalidad. La experiencia obtenida en otros proyectos afines ha demostrado que, de un taller nacional sobre planificación, en el que intervengan todas las partes interesadas y afectadas, puede surgir un plan de trabajo consensuado que cuente con el apoyo y la aprobación de todos aquellos que contribuirán al proceso de autoevaluación (véase el Recuadro 6). Asimismo, puede ser conveniente seleccionar a un facilitador neutral que ayude durante el proceso, elimine los obstáculos y, cuando sea necesario, resuelva los conflictos.

Elaboración de los términos de referencia

También es importante elaborar y acordar términos de referencia que incluyan información breve, pero lo suficientemente detallada, sobre las operaciones relacionadas con diversas cuestiones administrativas y organizativas del proceso de autoevaluación. Los términos de referencia deben incluir un plan de trabajo que establezca los detalles del proceso de autoevaluación, como los puntos de referencia para evaluar el progreso, la secuencia de hechos, los calendarios y los resultados deseados. Asimismo, es necesario no sólo adoptar y documentar las decisiones clave acerca de las asignaciones de recursos pertinentes, las secuencias de actividades y las responsabilidades, sino también controlar los procedimientos para asegurar que los resultados previstos se obtengan en forma efectiva y oportuna.

Recuadro 6: Organización de un taller nacional para la planificación de la autoevaluación

La organización, en las etapas iniciales, de un taller nacional para la planificación de la autoevaluación contribuirá a que el proceso se reconozca como actividad nacional que requiere información de todas las partes interesadas y afectadas. El paso preliminar consistirá en identificar y decidir un programa y los documentos de antecedentes para los temas del programa. Para cuando el taller finalice, se debe haber logrado un acuerdo acerca de:

- Los objetivos y los beneficios previstos de la preparación de la autoevaluación;
- La selección del mecanismo general de coordinación;
- La necesidad y el establecimiento de las partes de trabajo que tendrán a su cargo la preparación de las evaluaciones temáticas, si no existieran mecanismos de consulta;
- Un plan de trabajo para la preparación de la autoevaluación;
- Resultados finales e intermedios, y
- Un calendario para la finalización de la autoevaluación.

Entre los participantes del taller nacional de planificación deben incluirse representantes de todos los ministerios y organismos locales, nacionales y regionales; universidades e institutos de investigación; organizaciones industriales y profesionales; organizaciones de trabajadores, y grupos ambientales, de consumidores y otros grupos comunitarios interesados,. En especial, los representantes de los ministerios nacionales deben ser funcionarios de alto nivel, con la autoridad necesaria para asegurar la participación requerida de los distintos ministerios en el proceso de autoevaluación. Los países pueden invitar también a representantes de organismos y organizaciones de cooperación técnica, bilaterales e internacionales, que tengan intereses y programas vinculados con las esferas temáticas y estén presentes en el país.

5 REALIZACIÓN DE UNA AUTOEVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD EN CADA UNA DE LAS ESFERAS TEMÁTICAS DE LA BIODIVERSIDAD, EL CAMBIO CLIMÁTICO, Y LA DESERTIFICACIÓN Y DEGRADACIÓN DE TIERRAS

En esta sección de la Guía se presenta un proceso de cuatro etapas sugerido para llevar a cabo evaluaciones temáticas de las tres esferas de la biodiversidad, el cambio climático, y la desertificación y degradación de tierras, respectivamente, y detectar oportunidades para el fortalecimiento de la capacidad en cada esfera. En la Sección 6 se recomienda cómo identificar oportunidades de fomentar la capacidad comunes a las tres esferas temáticas¹⁴. Sin embargo, no necesariamente las actividades sugeridas en las Secciones 5 y 6 deben ejecutarse en una sucesión cronológica. Por ejemplo, podrían identificarse primero las oportunidades de fortalecimiento de la capacidad comunes a todas las esferas temáticas, y luego dentro de cada una de ellas. Cualquiera sea el método seleccionado, durante la preparación de las evaluaciones temáticas es aconsejable tomar en cuenta los posibles aspectos en común o sinergias entre las tres esferas, así como las disposiciones y decisiones de los convenios pertinentes.

5.1 La situación inicial en cada esfera temática: preparación de perfiles temáticos y análisis de situación

Para poder desarrollar oportunidades específicas de fortalecimiento de la capacidad dentro de las tres esferas temáticas (biodiversidad, cambio climático, y desertificación y degradación de tierras), es indispensable conocer bien la situación inicial en cada uno de esos campos. La existencia de perfiles temáticos o análisis de situación puede brindar conocimientos y orientación respecto de los principales problemas y oportunidades que plantearán las futuras intervenciones de fortalecimiento de la capacidad. Una vez que se disponga de esta información, podrán establecerse (o confirmarse) las prioridades, y determinarse los obstáculos y las oportunidades para el fortalecimiento de la capacidad.

Muchos países ya han preparado una amplia variedad de informes relacionados con las esferas temáticas. Por ejemplo, según lo estipulado en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), los países han preparado planes de acción o estrategias nacionales en materia de biodiversidad; de acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático (CMNUCC), algunos países cuentan con comunicaciones nacionales, y, en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (CLD), se alienta a los países participantes a elaborar informes nacionales. En esta etapa, sería muy útil aprovechar estos informes. En el Recuadro 7, que figura a continuación, se mencionan algunos informes nacionales que pueden ser de gran ayuda para la preparación de la autoevaluación. Basándose en el estudio de toda la información pertinente, se pueden elaborar

¹⁴ Uno de los métodos posibles para llevar a cabo la autoevaluación es concebirla en el contexto de un marco de planificación tradicional. Es decir, considerar que el proceso de autoevaluación consta, como mínimo, de tres etapas principales: i) la ejecución de las tareas preliminares para la evaluación; ii) la realización de la evaluación, y iii) el seguimiento y la actualización de los resultados de la evaluación.

perfiles temáticos y análisis de situación que sirvan como base para determinar los puntos fuertes y débiles, y faciliten así la definición eficaz de las prioridades¹⁵.

Recuadro 7: Informes nacionales existentes que pueden usarse como base para la preparación de perfiles temáticos	
Biodiversidad • Planes de acción, estrategias y evaluaciones nacionales en materia de biodiversidad • Evaluaciones, planes de acción y estrategias en material forestal Cambio climático • Comunicaciones nacionales para la CMNUCC • Evaluaciones, planes de acción y estrategias relativos al cambio climático Desertificación y degradación de tierras • Programas de acción nacionales para combatir la desertificación • Informes nacionales sobre la ejecución de la CLD	Informes varios y multisectoriales • Planes nacionales de protección ambiental • Estrategias nacionales de desarrollo sostenible • Informes nacionales relativos al Programa 21 • Informes relacionados con el Programa Capacidad 21 • Informes sobre el estado del medio ambiente • Estrategias nacionales para la conservación • Marcos de bioseguridad • Planes de ejecución del Convenio de Estocolmo (contaminantes orgánicos persistentes) • Informes nacionales de la CNUMAD • Documentos de planificación ambiental • Evaluaciones de las necesidades en materia de capacidad • Estudios sectoriales

Si se desea tener una comprensión cabal de cada esfera temática, es necesario preparar un perfil separado para cada una¹⁶. A pesar de que existen varias opciones con respecto a la magnitud de los perfiles temáticos y del proceso escogido para prepararlos¹⁷, es importante que todas las partes interesadas y afectadas tengan la oportunidad de contribuir a la preparación de los perfiles. Si no hubiera mecanismos de consulta vigentes para las tres esferas temáticas, la preparación del perfil podría constituir un punto de partida para la coordinación y colaboración. Como el perfil puede poner en evidencia los problemas y las oportunidades que plantea el fortalecimiento de la capacidad, así como reunir a muchos de los actores principales, la preparación del perfil temático también puede brindar la oportunidad de entablar un diálogo estratégico y constituirse en una base oportuna para la determinación de las posibles actividades de seguimiento.

¹⁵ La posibilidad de basar la autoevaluación en los resultados de las evaluaciones temáticas de las necesidades en materia de capacidad ya realizadas en el marco del convenio y las convenciones de Río variará de un país a otro, e incidirá en las actividades que será preciso llevar a cabo en el futuro para emprender la autoevaluación.

¹⁶ Otro método que los países pueden tener en cuenta supone la preparación de un perfil en lugar de tres perfiles temáticos. La primera parte puede incluir un marco general (de referencia) que se ocupe de las tres esferas temáticas, mientras que la segunda podría concentrarse en temas comunes a todas ellas.

¹⁷ Por ejemplo, para algunos países es mejor centrar la autoevaluación en el desarrollo de un método integrador para la ordenación ambiental mundial, y continuar luego con las evaluaciones temáticas, mientras que para otros puede ser mejor utilizar el método opuesto.

Hay veces en que el análisis de determinados aspectos puede ser bastante problemático y requerir el uso intensivo de recursos. En esos casos, podría ser de gran ayuda determinar previamente el ámbito de aplicación y las prioridades, para definir los temas que podrían abordarse apropiadamente.

Recuadro 8: Contenido sugerido para el perfil temático

A pesar de que el contenido de cada perfil temático puede ser distinto, todos deben responder un número de preguntas básicas, algunas de las cuales pueden ser las siguientes:

- ¿Cuáles son los instrumentos jurídicos, las políticas o los mecanismos no normativos pertinentes? ¿Son eficaces? ¿Hay superposiciones, deficiencias o contradicciones?
- ¿Cuáles son las responsabilidades y actividades pertinentes de los ministerios, organismos y otras instituciones públicas? ¿Son actividades complementarias? ¿Están bien coordinadas?
- ¿Cuáles son los papeles y contribuciones respectivos de la industria, los grupos de interés público y los organismos en el sector de la investigación? ¿Qué organizaciones tienen una participación importante y cuentan con programas en las esferas pertinentes?
- ¿Se dispone de información y bases de datos pertinentes? ¿Dónde se encuentran y quién tiene acceso a ellas? ¿Se satisfacen correctamente todas las necesidades de información pertinente? ¿Cuáles son las principales deficiencias?
- ¿Qué proyectos pertinentes se han ejecutado? ¿Qué consecuencias han tenido y qué enseñanzas han dejado?
- ¿Qué tipo de proyectos y actividades de fortalecimiento de la capacidad se han llevado a cabo? ¿Cuáles fueron las consecuencias a corto y largo plazo de estos proyectos y actividades?
- ¿De qué capacidad técnica pertinente se dispone? ¿Resulta esta infraestructura suficiente para cumplir los objetivos de la esfera respectiva?
- ¿Cuál es el nivel de conciencia y comprensión que tienen el gobierno y el público acerca de la esfera temática?
- ¿Cuáles son los recursos humanos disponibles para trabajar en las respectivas esferas temáticas? ¿A través de qué organizaciones?
- ¿Qué programas de formación y recursos humanos hay y qué ofrecen?
- ¿Con qué recursos financieros cuenta el país para los planes de acción correspondientes a la esfera temática?
- ¿Se han controlado y evaluado los proyectos y actividades de desarrollo de la capacidad durante su ejecución y una vez finalizados? ¿Cómo ha evaluado el país el éxito o la eficacia?
- ¿Tienen las personas incentivos para adquirir los nuevos conocimientos y la capacidad técnica necesarios para la esfera temática? ¿Tienen suficientes oportunidades para hacerlo?
- ¿Se comunican entre sí las personas, e intercambian sus conocimientos y experiencias con los colaboradores pertinentes? ¿Hay obstáculos para la comunicación dentro de las instituciones que se ocupan de la esfera temática, y entre ellas?
- ¿Hay capacidades desaprovechadas o recursos que se puedan reasignar con mayor eficacia? ¿Hay capacidades que pueden perderse?
- ¿Están las actividades de fortalecimiento de la capacidad estrechamente vinculadas a exigencias y responsabilidades institucionales, normativas y legales, actuales o futuras? ¿Han sido los esfuerzos realizados para mejorar la capacidad sostenibles a mediano y largo plazo?

Recopilación y análisis de la información

La preparación del perfil temático puede dividirse en dos partes: recopilación de información y análisis de la misma. El uso de los informes nacionales existentes, cuando corresponda, puede constituir un buen punto de partida para este análisis. En realidad, si dichos informes suministran toda la información pertinente (véase el Recuadro 7), no será necesario realizar otras tareas (más que analizar y resumir los datos). La información para los perfiles temáticos puede obtenerse también mediante el examen de otras publicaciones, cuestionarios, comunicaciones personales, entrevistas o discusiones en grupo, visitas al terreno, etc. También puede ser de mucha utilidad evaluar el grado de éxito obtenido en las actividades de fortalecimiento de la capacidad realizadas anteriormente y, cuando corresponda, estudiar los motivos por los cuales algunas no han resultado duraderas. Es necesario examinar tanto la información previa existente como la más reciente, y determinar los puntos fuertes y débiles y las lagunas. También puede ser muy útil preguntarse primero “¿qué tenemos?” y luego “¿qué información está incompleta?” y “¿qué información falta por completo?” En el Recuadro 8 se formulan algunas sugerencias acerca del contenido de un perfil temático.

5.2 Identificación, confirmación o análisis de las cuestiones prioritarias en cada esfera temática

Una vez analizados los perfiles temáticos, habrán quedado al descubierto los puntos fuertes y las deficiencias. La matriz del Recuadro 9 puede ayudar a los grupos de trabajo a identificar, confirmar o analizar cuestiones prioritarias en cada esfera temática¹⁸. Las tres listas de referencia incluidas en el Anexo B (sobre el cambio climático, la biodiversidad y la degradación de tierras, respectivamente) pueden servir como punto de partida para esas actividades. En las tres listas se describen a grandes rasgos las cuestiones que pueden guardar relación especial con cada esfera temática. Al cotejar la información incluida en los perfiles con estas cuestiones, podrán surgir los problemas que revisten importancia particular para la situación singular del país. La definición o confirmación de las cuestiones prioritarias ayudará a identificar las limitaciones de la capacidad y, en última instancia, contribuirá a los proyectos futuros de fortalecimiento de la capacidad.

Para establecer las prioridades de manera transparente, puede ser de gran ayuda usar sencillos criterios de decisión, frente a los cuales se puedan evaluar los distintos problemas y asignárseles un grado de prioridad. Para ello se puede utilizar una “matriz de asignación de prioridades”, como la que se consigna en el Recuadro 9 junto con algunos ejemplos de problemas urgentes en la esfera temática de la biodiversidad. Esta determinación (o confirmación o revisión) de prioridades debe dar por resultado un número razonable de cuestiones de importancia capital que puedan requerir el fortalecimiento de la capacidad¹⁹.

¹⁸ Muchos países ya han llevado a cabo los procesos de identificación de prioridades. En esos casos, quizá deseen aprovechar esta oportunidad para confirmar o reconsiderar sus prioridades.

¹⁹ El establecimiento de prioridades es de particular importancia para el financiamiento, ya que los proveedores de fondos nacionales y externos sólo podrán prestar apoyo para un número limitado de actividades.

Recuadro 9: Matriz de asignación de prioridades

La clasificación de los problemas de acuerdo con los siguientes criterios permitirá realizar una sencilla comparación de la importancia relativa de cada uno y, por lo tanto, facilitará el diálogo grupal acerca del establecimiento, la confirmación o la reconsideración de las prioridades. Sin embargo, este instrumento no debe ser considerado un fin en sí mismo, puesto que es, ante todo, un instrumento de evaluación. La mera suma de los valores asignados a cada problema no permitirá tener en cuenta la importancia relativa atribuida a cada criterio en particular.

Problema	Escala del problema¹	Nivel de preocupación²	Capacidad para resolver adecuadamente el problema²	Orden de prioridad³
- <u>Problema</u> : respeto y protección del conocimiento, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales				
- <u>Problema</u> : conservación, <i>ex situ</i> , de componentes de la diversidad biológica; por ejemplo, recolección de recursos biológicos de los hábitats naturales para su conservación fuera de ellos				
- <u>Problema</u> : ...				
- <u>Problema</u> : ...				

¹ Consignar: local, regional, nacional o mundial.

² Consignar: baja, intermedia o alta.

³ Asigne una clasificación relativa de 1 a 5 al problema que enfrenta el país (1 = el problema más grave, 2 = el problema que ocupa el segundo lugar en función de su gravedad, etc.). Cuando corresponda, puede asignarse la misma clasificación a distintos problemas.

5.3 Limitaciones de la capacidad para abordar los problemas urgentes en cada esfera temática

Una vez determinado un número de problemas urgentes, podrán establecerse las limitaciones de la capacidad pertinente, dentro de cada esfera temática. En este contexto, el concepto de “limitaciones de la capacidad” puede definirse como los factores que impiden la resolución efectiva de los problemas señalados anteriormente. Para poder identificar y evaluar dichas limitaciones en forma eficaz y efectiva, es importante examinar los “instrumentos” disponibles y decidir cuáles se van a utilizar²⁰. Si bien la descripción sucinta de los numerosos instrumentos que se pueden emplear supera las posibilidades de este documento, analizaremos a continuación un método típico. Cualquiera sea el sistema aplicado, debe guiarse siempre por la misma pregunta: “¿Qué dificultades concretas impiden abordar satisfactoriamente los problemas que tienen el más alto grado de prioridad?”

Análisis de las causas fundamentales

Uno de los métodos para establecer las limitaciones de la capacidad consiste en basarse en la información recopilada en los perfiles temáticos y ahondar en las razones que explican las lagunas o deficiencias detectadas. Para ello, es necesario establecer los aspectos negativos de la situación y las relaciones de “causa y efecto” existentes entre los problemas.

El “árbol de problemas”, una imagen integral de los problemas y dificultades existentes a los que debe prestarse atención, es un instrumento muy útil para el análisis de las causas fundamentales de aquellos. Dicho análisis requiere la identificación de los principales problemas (o causas y efectos) correspondientes a cada tema. El primer paso puede consistir en detectar un problema “inicial” del tema prioritario y luego un segundo problema conexo. Luego se pueden identificar problemas correspondientes a otros niveles. Para facilitar el proceso de identificación, se puede trabajar en dirección tanto ascendente como descendente. Una vez detectado un número considerable de problemas, se pueden examinar y reordenar los componentes según sea necesario.

Este “análisis de las causas fundamentales” puede concluir cuando los participantes decidan que los problemas y sus relaciones de causa y efecto se han estudiado lo suficiente²¹. De allí surgirá una lista de problemas (que incluirá la identificación de los problemas principales o centrales) pertinentes a la esfera temática en cuestión. Esos problemas son, fundamentalmente, limitaciones de la capacidad. Se pueden ordenar luego en categorías, conforme al concepto de limitaciones de la capacidad individual, institucional y sistémica²². Este paso es importante, ya que el nivel en que se sitúe la limitación de la capacidad incidirá en el tipo de actividad necesaria para fortalecer dicha capacidad. A continuación, se describen sucintamente los conceptos de limitación de la

²⁰ Para este fin pueden emplearse varios instrumentos, por ejemplo, los “árboles de objetivos y problemas” de los análisis del marco lógico, los análisis de los puntos fuertes y débiles, oportunidades y amenazas (SWOT), los análisis de terreno, los diagramas de causa y efecto (Fishbone o Ishikawa), etc.

²¹ A pesar de que es difícil solucionar las causas últimas de las limitaciones de capacidad, como ocurre en el caso de una migración y una gestión pública más amplia, es importante tener conocimiento de dichas limitaciones.

²² Asimismo, puede ser muy útil separar las limitaciones de capacidad a corto plazo de las limitaciones de capacidad a largo plazo.

capacidad a nivel sistémico, institucional e individual, y las preguntas que permiten llevar a su identificación²³. En el Recuadro 10 se ha incluido una matriz que resultará de utilidad para organizar las limitaciones de capacidad identificadas.

Evaluación de las limitaciones de la capacidad del sistema

El fortalecimiento de la capacidad del sistema hace hincapié en el marco de políticas generales en el cual las organizaciones y las personas operan e interactúan con el ambiente externo y también en las relaciones formales e informales de las instituciones. Las preguntas que servirán de orientación son las siguientes:

- *Marco de políticas:* ¿Es propicio el marco de políticas generales?
- *Marco jurídico y normativo:* ¿Se dispone de legislación adecuada y se exige efectivamente el cumplimiento de estas leyes? (Pueden ser tanto formales como informales, por ejemplo, las costumbres culturales)
- *Rendición de cuentas de los cuadros directivos:* ¿Se han definido claramente las funciones institucionales? ¿Rinden cuentas públicamente las instituciones responsables?
- *Marco económico:* ¿Funcionan los mercados eficaz y eficientemente?
- *Recursos del sistema:* ¿Se dispone de los recursos humanos, financieros e informativos necesarios? (Pueden hallarse en el gobierno nacional y local, el sector privado o la sociedad civil, incluidas las ONG).
- *Procesos y relaciones:* ¿Interactúan y colaboran en forma eficaz los distintos procesos e instituciones? (Incluidos los gobiernos locales y nacionales, el sector privado y la sociedad civil).

Evaluación de las limitaciones de la capacidad de las instituciones

El fortalecimiento de la capacidad de las *instituciones* se centra no sólo en la capacidad de funcionamiento y el rendimiento general de las organizaciones, sino también en las posibilidades de una organización para adaptarse al cambio. Su objetivo es el desarrollo de la institución como sistema integral, con inclusión de las personas, los grupos y la propia organización. Las preguntas que servirán de pauta son las siguientes:

- *Dirección estratégica/misión:* ¿Han definido y comprendido claramente las instituciones sus misiones y mandatos?
- *Cultura, estructura e idoneidad:* ¿Están las instituciones organizadas y administradas eficazmente?
- *Procesos:* ¿Funcionan eficazmente los procesos institucionales, como la planificación, la gestión de la calidad, la supervisión y la evaluación?
- *Recursos humanos:* ¿Son suficientes los recursos humanos? ¿Han recibido la capacitación necesaria? ¿Han sido correctamente distribuidos?
- *Recursos financieros:* ¿Se administran con eficacia y se asignan adecuadamente los recursos financieros, para permitir una actuación eficaz?

²³ FMAM-PNUD. *Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades.*

- *Información:* ¿Se dispone de la información necesaria? ¿Se distribuye y administra eficazmente?
- *Infraestructura:* ¿Han sido los elementos de infraestructura (por ejemplo, edificios, oficinas, vehículos, computadoras) correctamente asignados? ¿Se administran de manera eficaz?

Recuadro 10: Matriz de clasificación de las limitaciones de la capacidad

Una vez identificadas las limitaciones de capacidad, se podrán clasificar en la categoría correspondiente: individual, institucional o sistémica (es posible que, en relación con un tema prioritario, se verifiquen limitaciones en sólo uno o dos de los tres niveles). Esta matriz puede facilitar la clasificación de las limitaciones de capacidad detectadas y ello, a su vez, puede ayudar a hallar oportunidades para el fortalecimiento de la capacidad.

<i>Temas prioritarios</i>	<i>Limitaciones de capacidad individuales</i>	<i>Limitaciones de capacidad institucionales</i>	<i>Limitaciones de capacidad sistémicas</i>
- <u>Tema 1</u> : creación de medidas económica y socialmente acertadas que se conviertan en incentivos para la conservación y el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica	- ...	- ...	- ...
- <u>Tema 2</u> : protección del saber tradicional y de los mecanismos de resolución			
- <u>Tema 3</u> : ...			
- <u>Tema 4</u> : ...			
<i>Limitaciones comunes dentro de la esfera temática</i>			

Evaluación de las limitaciones individuales de la capacidad

El fortalecimiento de la capacidad *individual* se refiere al proceso de modificar actitudes y conductas, impartir conocimientos y desarrollar aptitudes, aprovechando al máximo, al mismo tiempo, los beneficios de la participación, el intercambio de conocimientos y la identificación con los programas. Las preguntas que sirven de orientación son las siguientes:

- *Requisitos laborales y niveles de aptitud:* ¿Se han definido correctamente las tareas? ¿Se cuenta con el personal capacitado necesario?
- *Capacitación/readaptación profesional:* ¿Se está llevando a cabo el aprendizaje adecuado?
- *Progreso profesional:* ¿Pueden las persona avanzar y desarrollarse profesionalmente?
- *Rendimiento de cuentas/ética:* ¿Se ha delegado eficazmente la responsabilidad? ¿Deben rendir cuenta las personas?
- *Acceso a la información:* ¿Hay acceso adecuado a la información necesaria?
- *Redes personales y profesionales:* ¿Se mantienen las personas en contacto e intercambian conocimientos con los colaboradores pertinentes?
- *Desempeño/conducta:* ¿Se mide eficazmente el desempeño?
- *Incentivos/seguridad:* ¿Son suficientes para promover la excelencia?
- *Valores, integridad y actitudes:* ¿Están vigentes? ¿Se mantienen?
- *Entusiasmo y motivación:* ¿Se mantienen de manera apropiada?
- *Distribución del trabajo y trabajo compartido:* ¿Hay alternativas a la distribución actual?
- *Interrelaciones y trabajo en equipo:* ¿Interactúan eficazmente las personas? ¿Crean equipos funcionales?
- *Interdependencia:* ¿Hay niveles adecuados de interdependencia?
- *Técnicas de comunicación:* ¿Son eficaces?

5.4 Identificación de oportunidades de fortalecimiento de la capacidad para corregir las limitaciones detectadas en cada esfera temática

Las sugerencias descritas en el Recuadro 10 —clasificar como individuales, institucionales o sistémicas las limitaciones detectadas— pueden ayudar a identificar posibles oportunidades de fortalecimiento de la capacidad. Para definir mejor dichas oportunidades, puede resultar útil clasificar el tipo de fortalecimiento de capacidad necesario, normalmente dentro de alguna de las categorías siguientes:

- Creación de nueva capacidad;
- Movilización o redistribución de la capacidad existente, y
- Mejora de la capacidad existente.

Este análisis puede generar algunas ideas concretas sobre proyectos para el fortalecimiento de la capacidad y los objetivos específicos que éstos procurarían alcanzar. También puede resultar útil identificar “áreas” de proyectos en particular basadas en las oportunidades de fortalecimiento de

la capacidad detectadas. Para ser más eficaces, las tareas de fomento de la capacidad deben estar vinculadas a actividades sectoriales y de inversión concretas.

Identificación de los obstáculos

La identificación de los *obstáculos a la capacidad* puede contribuir a asegurar que las oportunidades de fortalecimiento de la capacidad seleccionadas brinden el máximo beneficio posible en relación con la inversión realizada; en el caso de tales obstáculos, la eliminación de una limitación movilizará diversas capacidades existentes hacia el logro de los objetivos deseados. Por ejemplo, una institución puede contar con personal competente, aunque quizá no correctamente distribuido. La reubicación del personal en las áreas adecuadas (por ejemplo, mediante la elaboración de un plan de trabajo eficaz), en lugar de su readiestramiento, producirá un importante efecto con un esfuerzo mínimo. Del mismo modo, puede resultar útil establecer prioridades en distintos niveles, por ejemplo, en los problemas, las limitaciones de la capacidad y las oportunidades de fortalecimiento de la capacidad.

6 REALIZACIÓN DE UNA AUTOEVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD QUE ABARQUE LAS TRES ESFERAS TEMÁTICAS DE LA BIODIVERSIDAD, EL CAMBIO CLIMÁTICO, Y LA DESERTIFICACIÓN Y DEGRADACIÓN DE TIERRAS

En esta Sección 6 se formulan sugerencias que permitirán distinguir sinergias para el fortalecimiento de la capacidad en las tres esferas temáticas que pueden, al mismo tiempo, abordar las necesidades en el contexto más amplio del desarrollo sostenible y la ordenación ambiental mundial. La sinergia puede definirse como acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales. La identificación de sinergias multisectoriales en relación con las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en el marco del convenio y las convenciones de Río y la ordenación ambiental en general pueden, por lo tanto, ser una forma satisfactoria de asegurar la eficacia y eficiencia.

La evaluación de las directrices impartidas por el convenio y las dos convenciones de Río muestra una notable semejanza entre los tres acuerdos²⁴. Así, por ejemplo, en las tres se menciona la necesidad de la educación y la concienciación del público. La definición de las causas fundamentales de la pérdida de la diversidad biológica o de la fertilidad del suelo supone la superposición de especializaciones; análogamente, la adaptación al cambio climático o a la sequía requiere respuestas similares. Por ende, la configuración de cualquier estrategia encaminada a atender las necesidades de capacidad debe estar precedida por un estudio de esas sinergias entre el convenio y las dos convenciones²⁵. Esto reviste especial importancia para el FMAM, que es el mecanismo financiero del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y que, en virtud de su instrumento constitutivo, tiene el mandato de respaldar las actividades de lucha contra la degradación de tierras y la desertificación. Además, la Convención de Lucha contra la Desertificación ordena específicamente la coordinación con el CDB y la CMNUCC, e incluso la ejecución de programas conjuntos (Artículo 8). En el Recuadro 11 se presenta una comparación ilustrativa de las necesidades de información que surgen del convenio y las convenciones (el Anexo C contiene un resumen de la duplicación de las exigencias que el convenio y las convenciones de Río imponen a las Partes).

Los vínculos entre las esferas temáticas ofrecen importantes oportunidades. Una mejor comprensión de los aspectos comunes y de las superposiciones entre el convenio y las convenciones, desde una perspectiva nacional, puede facilitar, en la medida de lo posible, un método de ejecución coordinado y armónico en los niveles local, nacional e internacional. Dicho método puede reducir los costos, aliviar la carga creada por la multiplicidad de informes y, en general, redundar en mayor eficacia y eficiencia.

²⁴ FMAM, (GEF/C.17/6/Rev.1), *Elementos de colaboración estratégica y un marco para las actividades del FMAM para fomentar la capacidad en cuestiones relativas al medio ambiente mundial*, Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

²⁵ A la luz de las recomendaciones, adoptadas en el 19º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de favorecer las sinergias entre el convenio y las convenciones de Río, el mecanismo de facilitación del CDB, junto con la CLD y la CMNUCC, ha iniciado un proyecto para promover métodos conjuntos y armónicos para el intercambio y la divulgación de información acerca de la biodiversidad. Uno de los primeros pasos fue la creación de una lista de interés por correo electrónico y de una página conjunta para las tres convenciones de Río en la Web, con el objetivo de contribuir al intercambio y el debate activo sobre los acuerdos de colaboración en el campo de la gestión de información (UNEP/CBD/QR/3, 20 de noviembre de 1998).

Recuadro 11: Comparación ilustrativa de los datos requeridos por el convenio y las convenciones

<i>Datos básicos requeridos</i>	<i>Diversidad biológica</i>	<i>Cambio climático</i>	<i>Desertificación/ degradación de tierras</i>
Uso de la tierra (por tipo)			
Vegetación (por tipo)			
Bosques (por tipo, condición, densidad)			
Producción forestal e información sobre exportaciones			
Tenencia de los bosques / tenencia de la tierra			
Suelos (por tipo)			
Agricultura (por tipo)			
Cultivo de arroz			
Uso de fertilizantes			
Censo ganadero			
Tierras húmedas			
Océanos			
Clima (temperatura, precipitaciones, etc.)			
Topografía (elevaciones, pendientes, aspecto)			
Hidrología superficial (lagos, ríos, arroyos)			
Calculo aproximado de áreas con riesgo de desertificación			
Flora y fauna (información sobre el tipo y la densidad de las especies)			
Hábitat de especies amenazadas			
Áreas protegidas (por tipo y condición)			
Asentamientos humanos			
Tierras de la población indígena			
Población (recuento y densidad)			
Carreteras			
Otra infraestructura (líneas de transmisión, etc.)			
Líneas de transmisión de energía eléctrica			
Actividad industrial			
Centrales eléctricas (por tipo y capacidad)			

Fuente: *Synergies in National Implementation: The Rio Agreements*. PNUD.

Para identificar oportunidades concretas de fortalecimiento de la capacidad puede ser útil preparar un cuadro que describa sucintamente las limitaciones de la capacidad y las oportunidades de fortalecerla que abarquen las tres esferas temáticas (véase un ejemplo de este concepto en el Recuadro 12).

El análisis de la siguiente lista indicativa de las limitaciones de capacidad que abarcan distintas esferas puede constituir un valioso punto de partida. Se presenta a modo de ejemplo, y se recomienda a los países identificar esas áreas, así como otras de gran importancia y pertinencia²⁶.

- Toma de conciencia e intercambio de información;
- Marcos jurídico, normativo y de políticas nacionales;
- Mandatos institucionales, coordinación, y procesos de interacción y cooperación entre todas las partes interesadas;
- Gestión de información, seguimiento y observación;
- Movilización de la ciencia en respaldo de la adopción de decisiones;
- Recursos financieros y transferencia de tecnología;
- Sistemas de incentivos e instrumentos del mercado;
- Negociación;
- Cooperación y creación de redes de colaboración con las regiones;
- Gestión y desempeño institucional, y
- Motivación y aptitudes individuales.

²⁶ Debe tenerse presente que las áreas de posible limitación de capacidad enumeradas no son mutuamente excluyentes ni independientes entre sí. La lista ha sido preparada por la Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades en base a las necesidades de capacidad en múltiples sectores de un país. FMAM-PNUD, Octubre de 2000, *Country Capacity Development Needs and Priorities: A Synthesis*.

Recuadro 12: Identificación de las limitaciones de la capacidad y las oportunidades de fortalecimiento integrado de la capacidad

Dentro de cada limitación enumerada en la primera columna, consigne la información conexas en las esferas temáticas correspondientes, para describir (si las hubiere) las oportunidades de fortalecimiento de la capacidad en cada esfera temática (el análisis puede realizarse en varios niveles: los países pueden analizar las limitaciones de la capacidad y/o las oportunidades de fortalecimiento de la capacidad identificadas previamente). El análisis de cada línea permitirá luego determinar las oportunidades de fortalecimiento de la capacidad en varios sectores, las cuales se podrán anotar en la última columna.

<i>Ejemplos de limitaciones de capacidad que abarcan diversas esferas</i>	<i>Biodiversidad</i>	<i>Cambio climático</i>	<i>Desertificación y degradación de tierras</i>	<i>Oportunidades de fortalecimiento de capacidad en diversas esferas</i>
- Gestión de información	- ... - ...	- ... - ...	- ... - ...	- ... - ...
- Capacidad de negociación				
- Capacidad de planificación				
- Se atribuye un bajo grado de prioridad a los problemas ambientales mundiales				

7 PREPARACIÓN DEL DOCUMENTO DE AUTOEVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD NACIONAL Y ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS SIGUIENTES

Preparación del documento de autoevaluación

Tomando en cuenta los resultados obtenidos en las etapas previas de la evaluación, debería ser posible resumir los resultados en un único documento breve, la autoevaluación. Ésta puede constituir un instrumento importante para informar a las personas con facultades decisorias y a los organismos de financiamiento externos acerca de las necesidades de capacidad específicas para proteger el medio ambiente mundial. En el Recuadro 13 se proporcionan algunas indicaciones sobre la posible estructura del documento de autoevaluación y se presentan algunas opciones que los países pueden considerar.

Transición de la autoevaluación al desarrollo de una estrategia

Basándose en las limitaciones de la capacidad y en las oportunidades de fortalecerla detectadas, los países pueden iniciar la elaboración de una estrategia destinada a mejorar la capacidad de proteger el medio ambiente mundial. Esta estrategia tendrá un propósito, objetivos específicos, y cursos de acción o proyectos concretos. Puede resultar útil diseñar una estrategia para cada esfera temática y otra que abarque todas ellas.

Como se señaló anteriormente, es importante incluir actividades de seguimiento, por ejemplo, planes de acción específicos del FMAM, en el marco de la ordenación ambiental y el desarrollo sostenible nacionales. A continuación se describen algunos de los métodos que se pueden aplicar para alcanzar ese propósito, los cuales se basan en los debates realizados durante la reunión de un grupo de expertos en sinergias en la aplicación nacional de los acuerdos de Río²⁷.

- *Creación de un nuevo plan maestro/general que incorpore el convenio y las convenciones:* Esta opción puede permitir una mayor armonización del convenio y las convenciones, pero puede también generar conflictos con los planes de desarrollo nacional vigentes. Asimismo, requiere un volumen considerable de nuevos recursos para llevar a cabo la planificación, y es probable que represente una carga para la capacidad de planificación del país. Sin embargo, el método del plan maestro/general puede ser conveniente para los países que no posean todavía un plan nacional.
- *Creación de un mecanismo capaz de integrar la planificación prevista por el convenio y las convenciones en los planes nacionales y el marco de planificación existentes:* Esta opción tiene la ventaja de producir una sinergia entre la planificación que preceptúan el convenio y las convenciones, así como otros programas y planes

²⁷ Estas opciones se elaboraron en la reunión de expertos en sinergias organizada por el PNUD y financiada por los gobiernos de Israel, Japón, Noruega y Dinamarca. *Synergies in National Implementation: The Rio Agreements*. PNUD.

Recuadro 13: Índice sugerido para el documento de autoevaluación de la capacidad nacional *Resumen*

- Resumen de la autoevaluación y pasos a seguir propuestos

1. Introducción y antecedentes

- Fundamento lógico y contexto de la autoevaluación
- Aspectos generales del proceso de participación y preparación

2. Problemas prioritarios identificados en las esferas temáticas

- Resumen de los aspectos generales de la situación imperante y problemas prioritarios identificados, confirmados o examinados en relación con el cambio climático, la biodiversidad y la desertificación/degradación de tierras (los perfiles temáticos se incluirán en un anexo)

3. Resumen de las limitaciones de capacidad y oportunidades de fortalecimiento de la capacidad en las tres esferas temáticas

- Descripción minuciosa de las limitaciones de capacidad en las tres esferas temáticas
- Presentación de las oportunidades de llevar a cabo proyectos temáticos identificadas para el fortalecimiento de la capacidad

4. Oportunidades de elaborar planes y proyectos de fortalecimiento de la capacidad sinérgicos y multisectoriales

- Presentación de oportunidades para realizar planes y proyectos de fortalecimiento de la capacidad sinérgicos y multisectoriales

5. Componentes de una estrategia de fortalecimiento de la capacidad para la protección del medio ambiente mundial (opcional)

- Presentación de una estrategia para el fortalecimiento de la capacidad y el mantenimiento de la capacidad desarrollada en las tres esferas temáticas y en cada una de ellas y, cuando corresponda, finalidades generales, objetivos específicos y componentes de un plan de acción

6. Medidas posteriores y complementarias propuestas (opcional)

- Breve descripción de las medidas que se deben adoptar para poder comenzar a desarrollar y ejecutar las estrategias propuestas (en esta sección se deben aclarar las responsabilidades de los participantes)

7. Seguimiento y evaluación (opcional)

- Breve exposición de los procedimientos de seguimiento y evaluación necesarios para asegurar una ejecución eficaz y oportuna del plan de acción y de la estrategia.

Anexos

- Términos de referencia del proceso de autoevaluación y señas de los participantes
- Análisis y perfiles temáticos de la situación

nacionales vigentes. Por ejemplo, entre los componentes de un plan para la ejecución del CDB pueden incluirse problemas como la pérdida de la biodiversidad a través del monocultivo, la deforestación, el uso incorrecto de plaguicidas, y soluciones como los cultivos mixtos, la agrosilvicultura y el control integrado de plagas. Estos elementos se insertan directamente en el sector agrícola del plan de desarrollo nacional vigente, lo que asegura la integración y armonización de los dos planes. La planificación integrada permite, además, aprovechar las estructuras existentes y lograr una mayor eficiencia en la planificación y en relación al costo.

- *Creación de una estrategia basada en una estrategia, un proyecto o un programa temáticos existentes y de probada eficacia:* Si ya se dispone de un proyecto o programa eficaz para una de las tres esferas temáticas (biodiversidad, cambio climático o desertificación/degradación de tierras), se podría desarrollar una estrategia armónica para el convenio y las convenciones basándose en la estructura de ese trabajo.

Uso de la autoevaluación como punto de partida para la elaboración de planes de acción y propuestas de proyectos de financiamiento

Uno de los principales objetivos del proceso de autoevaluación es facilitar la preparación de propuestas de proyectos concretos que serán analizados por el FMAM y otros donantes interesados. En el caso particular de los proyectos multisectoriales y sinérgicos, la línea divisoria entre la ordenación ambiental nacional y mundial es difícil de determinar. Por lo tanto, es recomendable que los países tengan en cuenta la posibilidad de elaborar propuestas que fortalezcan la capacidad general de ordenación ambiental tanto nacional como mundial, financiadas en parte por el FMAM y, en parte, por donantes nacionales y donantes externos. En todo caso, los países disponen de una amplia gama de opciones que van desde la decisión de no preparar un plan de acción o estrategia, hasta la formulación de un plan general. Algunos países pueden optar además por diseñar un plan específico para el FMAM que se base en el plan general.

Seguimiento y evaluación de la ejecución de un plan de acción o estrategia nacionales

Uno de los aspectos importantes de la aplicación de una estrategia basada en la autoevaluación es el seguimiento constante del progreso realizado en la ejecución de las actividades (lo cual requiere, por ejemplo, una comparación con el presupuesto o el calendario previsto)²⁸. Dicho seguimiento puede basarse en tres pasos fundamentales: medición del progreso (en la ejecución de las actividades); análisis de la situación (para determinar la causa de toda desviación positiva o negativa del plan), y determinación de las medidas necesarias (para corregir la situación, si fuera necesario).

También es importante evaluar las consecuencias de la estrategia, es decir, determinar el grado de éxito obtenido en la consecución del propósito y los objetivos de la misma. El proceso de evaluación puede dejar enseñanzas que orienten las actividades en el futuro, y puede guiarse por tres sencillas preguntas: ¿hasta qué punto se ejecutaron las actividades acordadas? (véase el párrafo anterior); ¿alcanzaron verdaderamente estas actividades los propósitos y objetivos acordados?; si la respuesta a esta última pregunta es negativa, ¿qué otras medidas es necesario tomar?

²⁸ También es aconsejable examinar y actualizar frecuentemente el documento de autoevaluación.

ANEXO A ANTECEDENTES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Planificación estratégica, elaboración de informes y fortalecimiento de la capacidad en el marco del convenio y las convenciones de Rio

Convenio sobre la Diversidad Biológica

Como la Conferencia de las Partes es consciente de la dificultad inherente al proceso de dar cabida a los numerosos programas y decisiones del CDB relativos al fortalecimiento de la capacidad, ha iniciado un proceso que permite a los países desarrollar un plan estratégico capaz de proporcionarles directrices estratégicas y operativas para la ejecución de los programas y políticas del Convenio. La principal finalidad del plan es respaldar y facilitar la ejecución del Convenio por las partes, principalmente mediante sus planes de acción y estrategias nacionales sobre la diversidad biológica. Este proceso permitirá identificar, en la medida de lo posible, las actividades planificadas; los resultados previstos; el calendario de estas actividades y resultados; los actores encargados de llevar a cabo las actividades y la cooperación con las organizaciones pertinentes, y los mecanismos utilizados para alcanzar y/o respaldar los objetivos y actividades, o generar los resultados previstos, y los recursos humanos, financieros y de otra índole necesarios en materia de capacidad.

Durante los últimos años, se han ejecutado varios proyectos para ayudar a los países a resolver los problemas planteados por el CDB. Por ejemplo, el *programa de apoyo para la planificación de la biodiversidad del FMAM (PNUD y PNUMA)* fue creado como respuesta a la necesidad reconocida por las partes en el CDB de fortalecer la capacidad nacional para preparar y ejecutar sus planes de acción y estrategias nacionales sobre la diversidad biológica, de conformidad con el Artículo 6 del Convenio. El programa tiene tres componentes que se ejecutan a nivel regional y mundial: i) recopilación y divulgación de información especializada sobre la planificación de la biodiversidad y temas afines al CDB; ii) elaboración de directrices y módulos de capacitación, y divulgación de “prácticas óptimas” desarrolladas durante la preparación de los planes de acción y estrategias nacionales sobre la diversidad biológica, y iii) organización de talleres temáticos y regionales para facilitar el intercambio de conocimientos, experiencia y personal especializado dentro de las distintas regiones y en el mundo entero.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

La CMNUCC propone que la planificación y las medidas estratégicas sean impulsadas por los países y que, en el ámbito del fortalecimiento de la capacidad, cada país determine sus objetivos, necesidades, prioridades y opciones específicos para la ejecución de la Convención. Éstos deben ser congruentes con la estrategia nacional de desarrollo sostenible del país y tener en cuenta las capacidades actuales y las actividades presentes y futuras.

La Conferencia de las Partes ha preparado marcos para el fortalecimiento de la capacidad en países en desarrollo y en países con economías en transición, donde se establecen el alcance y las

bases de las actividades de fortalecimiento de la capacidad vinculadas con la Convención²⁹. Incluyen entre otros, los siguientes componentes:

- Mejorar la coordinación y eficacia de los esfuerzos de fortalecimiento de la capacidad mediante el diálogo de las Partes con las instituciones bilaterales y multilaterales;
- Continuar el proceso de identificación de necesidades, opciones y prioridades específicas para el fortalecimiento de la capacidad impulsado por los países, y
- Favorecer la participación de una amplia gama de partes interesadas y de todos los niveles de gobierno, organizaciones nacionales e internacionales, la sociedad civil y el sector privado, en la medida apropiada.

Durante los últimos años, se han implementado varios proyectos en países de todo el mundo para colaborar con la planificación y la elaboración de informes nacionales, y la ejecución estratégica de la Convención. Por ejemplo, el *Programa de apoyo a las comunicaciones nacionales, del PNUD*, financiado por FMAM, ha trabajado con más de 120 países en ocho subregiones y ofrece apoyo mediante un servicio de ayuda, asistencia técnica y talleres, para mejorar la capacidad de las partes no incluidas en el anexo 1 para preparar sus primeras comunicaciones nacionales. Antes de este programa del PNUD, el programa *CC:Train* de UNITAR/CMNUCC financiado por el FMAM y el PNUD, había prestado ayuda a alrededor de 25 países para la elaboración de las comunicaciones nacionales, la formulación de una estrategia nacional y el suministro de información sobre las nuevas tecnologías mediante una serie de talleres.

Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación

En el artículo 19 de la Convención (sobre fomento de la capacidad, educación y sensibilización de la opinión pública) se reconoce específicamente la importancia de una acertada planificación nacional y del fortalecimiento de la capacidad mediante, entre otras cosas, el fomento institucional, la capacitación y el desarrollo de capacidades nacionales y locales pertinentes. En diversas consultas se llegó a la conclusión de que el fortalecimiento de la capacidad es una de las actividades que permiten la ejecución eficaz de programas subregionales entre países vecinos. De acuerdo con lo establecido por la Convención, los países participantes están obligados a preparar programas de acción nacionales donde deberán identificar los factores que contribuyen a la desertificación y a tomar las medidas prácticas necesarias para combatir la desertificación y mitigar las consecuencias de la sequía. Los programas de acción nacionales, desarrollados en el contexto de un método participativo que incluye a las comunidades locales, se ven robustecidos por programas de acción subregionales y regionales. Asimismo, las redes de programas temáticos de la CLD en las distintas regiones han sido instrumentos importantes para abordar problemas de áreas específicas que afectan al fortalecimiento de la capacidad institucional y sistémica. El proceso de elaboración de los planes de acción

²⁹ CMNUCC (FCCC/CP/2001/L.2), Examen del cumplimiento de los compromisos y de otras disposiciones de la Convención, Fomento de la capacidad, Proyecto de decisión propuesto por los Copresidentes del grupo de negociación, Proyecto de decisión .../CP.6, Fomento de la capacidad de los países en desarrollo (Partes no incluidas en el anexo 1), y CMNUCC (FCCC/CP/2001/L.3), Examen del cumplimiento de los compromisos y de otras disposiciones de la Convención, Fomento de la capacidad, Proyecto de decisión propuesto por los Copresidentes del grupo de negociación, Proyecto de decisión .../CP.6, Fomento de la capacidad en los países con economías en transición. Estos proyectos de decisión fueron enviadas a COP-7, donde los delegados intentarán concluir sus negociaciones.

nacionales se ha ocupado también del fortalecimiento de la capacidad desde el punto de vista del organismo de coordinación nacional, mientras que el trabajo del Comité de Ciencia y Tecnología se ha centrado en el conocimiento tradicional, los sistemas de alerta temprana, los puntos de referencia, los indicadores y otros temas.

Se han llevado a la práctica varias iniciativas para prestar apoyo a estas disposiciones. Por ejemplo, las secretarías de la CLD, junto con el UNITAR y el Observatorio del Sahara y del Sahel (OSS), colaboraron con los países africanos interesados en la preparación de los informes nacionales con arreglo al artículo 26 de la Convención y a los procedimientos adoptados por la Conferencia de las Partes 1. El PNUD y la UNSO organizaron y respaldaron los talleres de fortalecimiento de la capacidad para la ordenación de tierras áridas y la ejecución de la CLD. Los talleres fueron principalmente *actividades de apoyo al fortalecimiento de la capacidad*, orientadas a respaldar el desarrollo de los procesos y actividades impulsados por los países, a ofrecer una sólida base de conocimientos y a permitir entender la finalidad y las operaciones del PNUD y la UNSO, y el programa de acción nacional.

Otras iniciativas relacionadas con el fortalecimiento de la capacidad

Es necesario incluir aquí el Programa de talleres de diálogo con los países, organizado por el FMAM, aunque no se trata de una iniciativa encaminada principalmente al fortalecimiento de la capacidad. Esta iniciativa, ejecutada por el PNUD y el FMAM, procura favorecer la identificación de los países con las actividades cofinanciadas por el FMAM, facilitar la coordinación nacional de los programas del FMAM en los países y hacer más conocido al FMAM. Esto se logra mediante el diálogo directo entre éste y los países miembros, en talleres focalizados y participativos sobre el FMAM y las prioridades nacionales. Durante los primeros 16 meses de ejecución, se llevaron a cabo 23 talleres para 35 países distribuidos por todo el mundo.

El Programa de talleres de diálogo reúne a interesados de instituciones públicas, ONG, instituciones académicas, de investigación y privadas clave, vinculadas al convenio y las convenciones e instrumentos mundiales. Los diálogos, mayoritariamente nacionales, han proporcionado con éxito un foro, similar a las difundidas “plataformas de coordinación nacionales”, para debatir acerca de los procedimientos de planificación estratégica y elaboración de informes vinculados al FMAM, y de las obligaciones de los países de acuerdo a lo establecido en cada convenio e instrumento mundial, así como de una amplia variedad de problemas multisectoriales vinculados con el desarrollo de la capacidad. La necesidad de un mayor fortalecimiento de la capacidad se presenta con frecuencia como prioridad clave durante los diálogos más generales de estos talleres.

Desarrollo de métodos integrados para el fortalecimiento de la capacidad con la finalidad de proteger el medio ambiente mundial

Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades

En enero de 2000, la Secretaría del FMAM y el PNUD pusieron en marcha la Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades (IFC), un proceso consultivo que requiere la divulgación y el

diálogo para identificar los temas prioritarios y las necesidades de desarrollo de la capacidad en varias regiones y países. Estos estudios pusieron de relieve:

- Un número de necesidades de desarrollo de la capacidad de los sistemas generales, aspectos en común en los problemas temáticos, las necesidades de fomento de la capacidad entre las regiones (con algunas variaciones regionales en cuanto al grado de esas necesidades) y la presencia de sinergias entre el convenio y las convenciones con respecto a las necesidades de capacidad, y
- La necesidad de contar con métodos programáticos a largo plazo para el desarrollo de la capacidad, que sean impulsados por grupos de trabajo nacionales compuestos por una gran variedad de partes interesadas y que reflejen las prioridades del país.

La IFC tuvo otras conclusiones de importancia: las autoevaluaciones nacionales de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad deben ser participativas e impulsadas por los países, y deben recibir el apoyo técnico y financiero necesario; es preciso que las iniciativas focalizadas de desarrollo de la capacidad permitan a los países resolver los temas prioritarios en el marco de los convenios y convenciones ambientales mundiales, y se debe examinar la forma en que se preparan y ejecutan las actividades de fortalecimiento de la capacidad en el contexto de los proyectos actuales.

Otras actividades conexas

Se han realizado diversas actividades encaminadas a identificar las posibles sinergias entre el convenio y las convenciones de Río. El PNUD, por ejemplo, organizó y convocó un seminario en el que participaron alrededor de 30 expertos encargados de la aplicación nacional e internacional de los acuerdos de Río³⁰. La reunión tuvo por objeto hallar formas de crear sinergias entre los instrumentos —particularmente en el plano nacional— para favorecer la ejecución y mejorar las perspectivas de desarrollo sostenible. El taller también dio como resultado un abanico de propuestas, opciones y recomendaciones preliminares para reducir los conflictos y duplicaciones, y generar sinergia.

Asimismo, una serie de reuniones nacionales para identificar las sinergias entre el convenio y las dos convenciones de Río recibió recientemente el apoyo de la Secretaría de la CLD. Por ejemplo, en un taller realizado del 18 al 20 de junio de 2001 en Mongolia (el Foro nacional para luchar contra la desertificación y favorecer la ejecución sinérgica del convenio y las convenciones ambientales multilaterales conexas) se examinaron los vínculos entre la ejecución de la CLD, el CDB y la CMNUCC, así como los marcos ambientales multilaterales afines como, por ejemplo, el Convenio sobre los Humedales (Convenio de Ramsar) y la Declaración de Principios Forestales. Asimismo, en talleres organizados conjuntamente por el UNITAR y el CILSS (África occidental, junio de 1999) y el IGAD (África oriental, marzo de 2000), donde se reunieron los centros de coordinación nacional respectivos (CLD, CDB, CMNUCC), se debatieron

³⁰ PNUD, *Synergies in National Implementation: The Rio Agreements*; “Expert Meeting on Synergies Among the Conventions on Biological Diversity, Climate Change, Desertification and the Forest Principles”, Sed Boqer, Israel, 17 a 20 de marzo de 1997.

oportunidades específicas de desarrollar sistemas de información nacionales para resolver las necesidades previstas en el convenio y las dos convenciones de Río.

Entre otras gestiones llevadas a cabo por las Secretarías del convenio y las convenciones de Río se cuenta el examen, iniciado por la Conferencia de las Partes de la CLD, de las actividades de promoción y fortalecimiento de las relaciones de la CLD con otros convenios pertinentes (en especial, el CDB, la CMNUCC y el Convenio de Ramsar) y organizaciones, instituciones y organismos internacionales pertinentes³¹.

Medidas complementarias adoptadas por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial

En la reunión celebrada en mayo de 2001, el Consejo del FMAM aprobó varias decisiones acerca del fortalecimiento de la capacidad en todas y cada una de las esferas temáticas de la biodiversidad, el cambio climático, y la desertificación y degradación de tierras. El Consejo destacó la necesidad de llevar a cabo un enfoque estratégico más de finido para el fortalecimiento de la capacidad en cuestiones relativas al medio ambiente mundial.

El Consejo solicitó concretamente que la Secretaría del FMAM:

- Iniciara los procesos para que las actividades de autoevaluación de las necesidades de fomento de la capacidad puedan comenzar de inmediato en los países que soliciten esa asistencia, y
- Consultara, a organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que colaboran en actividades de fortalecimiento de la capacidad relativas al medio ambiente mundial y al desarrollo sostenible, acerca del marco y los elementos estratégicos propuestos para las actividades del FMAM³².

En sus deliberaciones, el Consejo hizo hincapié en la importancia de favorecer las sinergias entre el convenio y las dos convenciones en las actividades de fortalecimiento de la capacidad, a fin de promover la eficacia y la calidad. Para ello, solicitó a la Secretaría que aclarara de qué modo el marco propuesto para las actividades del FMAM podía propiciar una mejor coordinación entre las actividades de apoyo del convenio y las convenciones, así como el vínculo entre las propuestas de fomento de la capacidad y la labor en curso sobre un método programático. El Consejo del FMAM puso también de relieve que las actividades orientadas al fortalecimiento de la capacidad con respecto al medio ambiente mundial deben tener en cuenta e incorporar, de manera más explícita, las estrategias más amplias de desarrollo sostenible³³.

³¹ CLD, (ICCD/COP(3)/9), 28 de septiembre de 1999, Colaboración y sinergia entre las convenciones de Río para la aplicación de la Convención de Lucha contra la Desertificación.

³² FMAM, *Resumen Conjunto del Presidente del FMAM y el Presidente del Consejo, Reunión del Consejo del FMAM dl 9-11 de mayo de 2001*, Decisión sobre el punto 7 del temario, [GEF/C.17/6/Rev.1], “Elementos de colaboración estratégica y un marco para las actividades del FMAM para fomentar la capacidad en cuestiones relativas al medio ambiente mundial”.

³³ FMAM, *Resumen Conjunto del Presidente del FMAM y el Presidente del Consejo, Reunión del Consejo del FMAM dl 9-11 de mayo de 2001*, “Aspectos destacados de las deliberaciones del Consejo: Punto 7 del temario [GEF/C.17/6/Rev.1], Resultados de la Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades”.

**ANEXO B LISTAS DE REFERENCIA INDICATIVAS PARA DEFINIR UN MARCO SUSTANTIVO
PARA EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN CADA ESFERA TEMÁTICA**

BIODIVERSIDAD³⁴

1. Efectiva planificación nacional de la biodiversidad
2. Identificación y seguimiento de los componentes de la diversidad biológica que son importantes para su conservación y uso sostenible
3. Conservación *in situ* de la diversidad biológica
4. Respeto y protección del conocimiento, las innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales
5. Conservación, fuera del lugar de origen, de componentes de la diversidad biológica, incluida la recolección de recursos biológicos de hábitats naturales para su conservación fuera de ellos
6. Desarrollo e inicio de acertadas medidas sociales y económicas que se constituyan en incentivos para la conservación y el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica
7. Creación y mantenimiento de programas de capacitación y educación científica y técnica
8. Promoción de la comprensión de la importancia de la conservación de la diversidad biológica y de las medidas necesarias para lograrla
9. Adopción de los mecanismos adecuados para asegurar que los programas y las políticas pertinentes se sometan a una evaluación del impacto ambiental y que se reduzcan al mínimo los efectos negativos que perjudiquen la diversidad biológica
10. Creación y ejecución de las medidas necesarias para velar por la aplicación de normas de seguridad en la manipulación de los organismos vivos modificados que surjan como resultado de la biotecnología
11. Creación y aplicación de las medidas que regulen el acceso a los recursos genéticos, y la transferencia, a otras Partes, de tecnologías importantes para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, y el acceso a dichas tecnologías
12. Adopción de medidas jurídicas, administrativas o políticas, cuando corresponda, con el objetivo de compartir en forma justa y equitativa los resultados de la investigación y el desarrollo y los beneficios derivados del uso comercial y de otro tipo de los recursos genéticos
13. Establecimiento y operación de un mecanismo de facilitación para favorecer y promover la cooperación científica y técnica
14. Aplicación del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad
15. Acceso a los recursos financieros proporcionados a través del mecanismo financiero del Convenio y/o de otros donantes
16. Otras prioridades nacionales (describir)

³⁴ Esta lista de referencia se utilizó como parte de un cuestionario distribuido por la Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades para la etapa de evaluación.

CAMBIO CLIMÁTICO³⁵

1. Formación de capacidad institucional, incluido el fortalecimiento o la creación, según corresponda, de secretarías nacionales de cambio climático o centros nacionales de coordinación
2. Mejoramiento y/o creación de un entorno propicio
3. Comunicaciones nacionales
4. Programas nacionales sobre el cambio climático
5. Inventario de gases con efecto invernadero, gestión de bases de datos sobre emisiones y sistemas de recopilación, gestión y uso de datos sobre actividades y factores de emisión
6. Evaluación de la vulnerabilidad y la adaptación
7. Fomento de la capacidad para la aplicación de medidas de adaptación
8. Evaluación para la puesta en práctica de opciones de mitigación
9. Investigación y observaciones sistemáticas, incluidos servicios meteorológicos, hidrológicos y climatológicos
10. Desarrollo y transferencia de tecnología
11. Mejoramiento de la adopción de decisiones, incluida la asistencia para participar en negociaciones internacionales
12. Mecanismos de desarrollo no contaminantes
13. Necesidades derivadas de la aplicación del Artículo 4, incisos 8 y 9, de la Convención
14. Educación, capacitación y concienciación de la opinión pública
15. Información y formación de redes, incluida la creación de bases de datos

³⁵ Esta lista de referencia surgió de las consultas realizadas a la Secretaría de la CMNUCC y es un extracto de: CMNUCC, (FCCC/CP/2001/L.2), Examen del cumplimiento de los compromisos y de otras disposiciones de la Convención, Fomento de la capacidad, Proyecto de decisión propuesto por los Copresidentes del grupo de negociación, Proyecto de decisión .../CP.6, Fomento de la capacidad de los países en desarrollo (Partes no incluidas en el anexo 1), pág. 6.

DESERTIFICACIÓN/DEGRADACIÓN DE TIERRAS³⁶

1. Concienciación del público/educación
2. Transferencia, adquisición, adaptación y desarrollo de tecnologías acertadas desde el punto de vista ambiental, económicamente viables y socialmente aceptables
3. Capacitación y tecnología acerca del uso de fuentes de energía alternativas y renovables, (orientadas especialmente a reducir la dependencia de la madera como combustible)
4. Promoción de medios de vida alternativos, que incluye la capacitación para adquirir nuevas habilidades
5. Capacitación de los responsables de la adopción de decisiones, los administradores y el personal a cargo de la recopilación y el análisis de la información, para que divulguen y utilicen los mecanismos de alerta temprana relacionados con la sequía, los recursos hídricos y la producción de alimentos
6. Recopilación, análisis e intercambio de información (datos e información pertinentes, a corto y largo plazo, particularmente, para asegurar la observación sistemática de la degradación de tierras en las zonas afectadas y comprender y evaluar mejor los procesos y consecuencias de la sequía y la desertificación)
7. Sistemas eficaces de alerta temprana y planificación anticipada para los períodos de variación climática adversa (en los formularios adecuados)
8. Investigación y desarrollo
9. Cooperación científica y técnica para luchar contra la desertificación y mitigar las consecuencias de la sequía por medio de las instituciones nacionales, subregionales e internacionales apropiadas
10. Programas de investigación conjunta (con la participación del sector público y privado) para el perfeccionamiento de tecnologías de mejor calidad, económicas y accesibles, encaminadas a alcanzar el desarrollo sostenible

³⁶ Esta lista de referencia es el resultado de las consultas realizadas a la Secretaría de la CLD.

ANEXO C DUPLICACIÓN DE LAS EXIGENCIAS PARA LAS PARTES EN EL CONVENIO Y LAS CONVENCIONES DE RIO EJEMPLIFICADA POR MEDIO DE UNA SELECCIÓN DE ARTÍCULOS

	<i>Diversidad biológica</i>	<i>Cambio climático</i>	<i>Desertificación/ degradación de tierras</i>
Inventarios nacionales		Artículo 4 b)	
Planes de acción nacionales y regionales	“estrategias” Artículo 6 a), b)	Artículo 4 b)	Artículos 9, 10
Identificación y seguimiento	Artículo 8		Artículo 16
Explotación de zonas protegidas	Artículo 8		
Legislación	Artículo 8 k)	Preámbulo	Artículo 5 e)
Investigación	Artículo 12 b)	Artículo 5	Artículos 17, 19 b)
Educación pública	Artículo 13	Artículo 6	Artículos 5 d), 19, 6
Evaluación del impacto ambiental	Artículo 14	Artículo 4 i) d)	
Mecanismo de facilitación para la información técnica	Artículo 18		Artículo 18
Participación pública	Artículo 9	Artículo 6 i) a) iii)	Artículo 19 4)
Intercambio de información	Artículo 17	Artículo 7	Artículo 16
Capacitación	Artículo 12 a)	Artículos 6	Artículo 19
Informes	Artículo 26	Artículo 12	
Recopilación de datos			Artículo 16
Examen de las obligaciones —evaluación de la aplicación	Artículo 23	Artículo 7 e)	
Informar medidas a la Conferencia de las Partes	Artículo 26	Artículos 12	Artículo 26

Fuente: PNUD, *Synergies in National Implementation: The Rio Agreements* (Los acuerdos de Rio y las sinergias en la aplicación nacional).