



# Fondo para el Medio Ambiente Mundial

20 de abril de 2000

---

PROGRAMA OPERACIONAL NO. 12  
GESTIÓN INTEGRADA DE LOS ECOSISTEMAS

## INTRODUCCIÓN

1. Los sistemas ecológicos, o ecosistemas, son los responsables de los servicios ambientales sustentadores de la vida, como los ciclos mundiales hidrológicos, del nitrógeno y del carbono. Son esenciales para la supervivencia de los seres humanos en razón de los bienes y servicios naturales que proporcionan, incluidos el agua, los alimentos y los medicamentos. Sin embargo, las interacciones humanas pueden tener un profundo impacto en los procesos biológicos, químicos y físicos esenciales para mantener la estructura y funciones de los ecosistemas (tanto naturales como artificiales).

2. En todo el mundo, los ecosistemas están cada vez más sujetos a efectos provocados por el hombre —como la explotación excesiva de los bosques, el desmonte para el uso agrícola de las tierras, el desarrollo de la infraestructura, el consumo de combustibles fósiles y la combustión de biomasa—, que provocan la pérdida de la diversidad biológica, la degradación de tierras, alteraciones en el régimen de las aguas y el deterioro de la calidad de este recurso, así como el aumento de la concentración de gases atmosféricos de efecto invernadero. Estas repercusiones suelen tener marcados efectos en la salud y el bienestar de los seres humanos, y también en el desarrollo económico.

3. Los intentos tradicionales por abordar estos efectos y la gestión de los desafíos que plantean se han basado invariablemente en enfoques sectoriales, lo que ha dado lugar a la fragmentación de las políticas, instituciones e intervenciones. Dichos enfoques no han logrado resultados óptimos debido a que se han ignorado o comprometido los vínculos e interacciones entre los sistemas naturales, así como con las personas. En consecuencia, es imperiosa la necesidad de adoptar sistemas de gestión que entrañen enfoques integrales e intersectoriales. Un sistema especialmente útil es el de la gestión integrada de los ecosistemas.

4. La experiencia obtenida con los programas de gestión de los recursos naturales y otras actividades en todo el mundo dan una buena idea de la aplicación de la gestión integrada de los ecosistemas para optimizar los beneficios ecológicos, económicos y sociales de las actividades orientadas a mantener y restaurar la estructura y función de los ecosistemas. Estas enseñanzas revelan que tal vez sea necesario ampliar la escala de gestión más allá de los límites de un solo tipo de hábitat, zona protegida, unidad política o administrativa, a fin de abarcar a todo un ecosistema. Segundo, como las necesidades de los seres humanos desempeñan una función primordial en la perturbación de los ecosistemas, los programas de gestión de los recursos naturales deberían incorporar los factores económicos y sociales en las metas de gestión de los ecosistemas. Tercero, como los ecosistemas son dinámicos, la planificación de la gestión debería ser flexible y adaptable para que las estrategias de gestión puedan ajustarse en función de la información y experiencias nuevas que surjan.

5. El Programa operacional del FMAM sobre la gestión integrada de los ecosistemas (PO No. 12) brinda un marco integral de gestión intersectorial de los sistemas naturales, y límites políticos o administrativos en el contexto del desarrollo sostenible. Promueve

enfoques intersectoriales y participatorios respecto de la planificación y aplicación de la gestión de los recursos naturales a escala de los ecosistemas. El PO No. 12 también promueve el establecimiento de prioridades y la secuencia estratégica de las reformas de política, inversiones y otras intervenciones necesarias.

6. El programa operacional no tiene por objeto abordar cuestiones de gestión de los recursos naturales vinculadas con una sola esfera de actividades del FMAM, sino crear sinergia entre las tres esferas de actividades del FMAM (es decir, diversidad biológica, cambio climático y aguas internacionales) y la degradación de tierras, a fin de optimizar beneficios múltiples. Se ajusta al creciente interés de las personas involucradas en abordar de manera integral varios objetivos de los convenios y convenciones de acuerdo con las prioridades nacionales. Se basa en los programas operacionales existentes del FMAM, y asimismo los complementa, al brindar oportunidades de abordar cuestiones relacionadas con la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, la degradación de tierras, la gestión de las masas de agua y/o la estabilización de los gases atmosféricos de efecto invernadero, a través de un enfoque programático y en el contexto del desarrollo sostenible<sup>1</sup>.

#### DIRECTRICES DE LA CONVENCION

7. Como se señaló, la gestión integrada de los ecosistemas ofrece un enfoque integral e intersectorial para abordar muchas de las metas del convenio y las convenciones sobre el medio ambiente mundial y para generar beneficios múltiples. Este enfoque es coherente con el convenio y las dos convenciones principales de Rio de Janeiro acerca del medio ambiente y el desarrollo.

8. En la Segunda Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, los Estados partes reafirman “que la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y sus componentes deben tratarse de manera holística, teniendo en cuenta los tres niveles de la diversidad biológica y tomando en consideración plenamente los factores socioeconómicos y culturales. Ahora bien, el criterio basado en los ecosistemas debe constituir el marco principal de las medidas que se adopten con arreglo al Convenio”<sup>2</sup>.

9. La importancia de los factores sociales y económicos queda plasmada en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que hace hincapié, entre otras cosas, en la necesidad de contar con políticas y medidas integrales

---

<sup>1</sup> Los programas operacionales del FMAM son los siguientes: ecosistemas áridos y semiáridos; ecosistemas costeros, marinos y de agua dulce; ecosistemas forestales; ecosistemas montañosos; eliminación de los obstáculos para la conservación de energía y la eficiencia energética; promoción de la adopción de la energía renovable mediante la eliminación de los obstáculos y la reducción de los costos de ejecución; reducción de los costos a largo plazo de las tecnologías energéticas con bajo nivel de emisión de gases de efecto invernadero; programa basado en las masas de agua; programa operacional sobre la esfera de actividades múltiples o integradas en la tierra y en el agua; programa operacional basado en los contaminantes, y promoción del transporte ecológicamente sostenible.

<sup>2</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica, Decisión II/8.

para abordar cuestiones relacionadas con las fuentes, sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero, teniendo cuenta las distintas situaciones socioeconómicas<sup>3</sup>.

10. Por último, en la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, se señala que las medidas para luchar contra la desertificación (o la degradación de tierras en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas) se deben adoptar en el marco de un sistema integrado que pueda contribuir al logro del desarrollo sostenible<sup>4</sup>.

#### OBJETIVOS DEL PROGRAMA

11. El programa operacional tiene por objeto catalizar la adopción generalizada de intervenciones amplias de gestión de los ecosistemas que integren las metas ecológicas, económicas y sociales en pos del logro de beneficios múltiples y multisectoriales a los niveles local, nacional y mundial. Estos beneficios pueden incluir dos o más de los siguientes<sup>5</sup>:

- a) Conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, así como distribución equitativa de los beneficios derivados del aprovechamiento de la biodiversidad;
- b) Reducción de las emisiones netas y mayor almacenamiento de gases de efecto invernadero en los ecosistemas terrestres y acuáticos;
- c) Conservación y uso sostenible de masas de agua, incluidas cuencas hidrográficas y fluviales, y zonas costeras, y
- d) Prevención de la contaminación de los ecosistemas terrestres y acuáticos de importancia mundial.

12. De acuerdo con el principio de los costos incrementales y el enfoque programático amplio de este programa operacional, el financiamiento del FMAM, que apoyará concretamente las intervenciones destinadas a captar los beneficios mundiales de un programa, hará hincapié en el cofinanciamiento y la participación en los gastos.

#### RESULTADOS PREVISTOS DEL PROGRAMA

Los resultados previstos de una intervención respaldada por el FMAM incluirían los siguientes:

---

<sup>3</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Artículo 4, párrafo 3.

<sup>4</sup> Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, Artículo 2, párrafo 1.

<sup>5</sup> Los proyectos que tengan por objeto abordar uno de estos beneficios deberían utilizar como punto de entrada el programa operacional del FMAM en las esferas de actividades relativas a la biodiversidad, las aguas internacionales o el cambio climático.

- a) **Creación de un medio propicio:** Formulación de normas, reglamentaciones y estructuras de incentivos en respaldo de la gestión integrada de los ecosistemas;
- b) **Fortalecimiento institucional:** Fortalecimiento de la capacidad de las instituciones para aplicar sistemas de gestión integrada de los ecosistemas, a través de la capacitación y el apoyo logístico, y
- c) **Inversiones:** Realización de inversiones, sobre la base de sistemas de gestión integrada de los ecosistemas y asociaciones entre los interesados, para abordar simultáneamente cuestiones ambientales locales/nacionales y mundiales en el contexto del desarrollo sostenible.

#### ACTIVIDADES ELEGIBLES DEL FMAM

13. El FMAM promovería la transición sostenible de los sistemas de gestión tradicionales de los ecosistemas a los sistemas de gestión integrada, mediante el suministro de financiamiento para los costos incrementales convenidos para fines de asistencia técnica, inversiones, servicios financieros e investigaciones selectivas para abordar las restricciones a la adopción de los sistemas integrados.

Estas restricciones comprenden las siguientes:

- a) falta de información actualizada o completa acerca de cuestiones ecológicas, sociales y económicas, incluidos los conocimientos tradicionales, para servir de orientación a la planificación de la gestión integrada e intersectorial;
- b) falta de políticas y de un marco de incentivos adecuados, incluida la incapacidad de los mercados para internalizar los costos de las prácticas insostenibles de gestión;
- c) falta de políticas que promuevan pautas adecuadas de asentamientos humanos, especialmente en las zonas ecológicamente delicadas o vulnerables;
- d) limitada capacidad humana para formular y aplicar sistemas integrados de gestión de los ecosistemas;
- e) falta de mecanismos institucionales para promover prácticas integradas e intersectoriales de gestión, como casos de transferencia de recursos de comunidades que se benefician de los servicios de los ecosistemas a aquellas que contribuyen a mantenerlos, y
- f) disponibilidad limitada de instrumentos financieros adecuados para cubrir los costos iniciales de capital y de transacción vinculados con la gestión

integrada de los ecosistemas y para minimizar los riesgos económicos efectivos o percibidos relacionados, especialmente con los sistemas y tecnologías novedosos.

Las actividades típicas cumplidas por el FMAM en el contexto del desarrollo sostenible pueden comprender las siguientes:

**Asistencia técnica:**

- a) encuestas ecológicas, económicas y sociológicas a fin de proporcionar información, incluidos conocimientos acerca de las poblaciones indígenas, para orientar la planificación y aplicación de la gestión integrada de los ecosistemas;
- b) formulación y modificación de las normas, las reglamentaciones, los incentivos y los mercados adecuados para respaldar la gestión integrada de los ecosistemas, incluidos los relativos a asentamientos humanos en zonas delicadas o vulnerables;
- c) perfeccionamiento de los recursos humanos en materia de gestión integrada de los ecosistemas;
- d) desarrollo de los mecanismos de solución de controversias entre los usuarios de los recursos y otros interesados, y
- e) creación de asociaciones entre los sectores público y privado y las comunidades a los fines de la planificación y aplicación de la gestión integrada de los ecosistemas.

**Inversiones:**

- a) rehabilitación y/o mejora de la gestión de los pastizales a fin de restaurar la vegetación indígena y mejorar la gestión del agua;
- b) rehabilitación y/o mejora de la gestión de una cuenca hidrográfica con cobertura forestal o de marismas en tierras aluviales, como la gestión forestal sostenible para lograr beneficios múltiples, incluida la mejor conservación de suelos y aguas, la conservación de la biodiversidad acuática, la lucha contra las inundaciones, la minimización de la sedimentación de masas de agua de importancia mundial, y la reducción de las emisiones netas o el mayor almacenamiento de gases de efecto invernadero;
- c) gestión integrada de los ecosistemas costeros y marinos a fin de aumentar el uso de las tierras costeras y proteger de la degradación a los hábitats de importancia mundial, y

- d) formulación de medidas de lucha contra la contaminación de fuentes localizadas y no localizadas para evitar la degradación de hábitats de importancia mundial y minimizar los riesgos para la salud pública.

#### **Investigaciones selectivas:**

- a) formulación de sistemas de gestión integrada de los recursos naturales teniendo en cuenta las pautas de uso de los recursos naturales, conforme a las actividades de diferente intensidad del ser humano, y sus efectos en la estructura y función de los ecosistemas, y
- b) formulación de sistemas novedosos y eficientes en función de los costos de gestión integrada de los distintos ecosistemas con respecto a los recursos naturales de éstos.

#### **Actividades inelegibles del FMAM:**

- a) el FMAM no respaldará actividades que puedan redundar en incentivos perniciosos para la gestión integrada de los ecosistemas o que puedan tener efectos ecológicos o sociales negativos. Estas actividades pueden comprender las siguientes:
- b) explotación comercial de los bosques primarios;
- c) conversión de paisajes naturales en plantaciones forestales u otros sistemas de monocultivo<sup>6</sup>;
- d) introducción de especies foráneas, y
- e) establecimiento de sistemas agrícolas que desplacen a las comunidades afectadas a tierras marginales.

#### **Modalidades de financiamiento**

14. El FMAM proporcionará financiamiento incremental para catalizar la formulación de paquetes financieros novedosos con destino a intervenciones en materia de información, asesoría y fortalecimiento de la capacidad, así como inversiones. Estos paquetes pueden comprender lo siguiente:

- a) contribuciones a título de donación con destino a fondos fiduciarios no comerciales que contribuyan a cubrir los costos ordinarios de operación de los esfuerzos de gestión integrada de la conservación o a reducir las tasas

---

<sup>6</sup> Paisajes naturales se refiere a las zonas donde no se registran actividades humanas importantes en la estructura y función de los ecosistemas.

de interés del financiamiento corriente para inversiones privadas iniciales en la gestión integrada de los recursos naturales. Además, las actividades se financiarán a través de donaciones si sus costos probablemente no puedan recuperarse a través de mayores ingresos<sup>7</sup>;

- b) suministro de donaciones contingentes para abordar los mayores riesgos de incumplimiento de las inversiones en la gestión integrada de ecosistemas productivos<sup>8</sup>. Los servicios de financiamiento que no se da en forma de donaciones se considerarían para empresas comerciales y cuasicomerciales que puedan recuperar los costos incrementales iniciales a través del aumento de los ingresos con el tiempo;
- c) concesión de facultad de compromiso para respaldar programas de garantías parciales contra riesgos, o de seguro, que cubran los costos incrementales percibidos de conversión, o para promover el mayor acceso al capital de riesgo para inversiones en la gestión integrada, y
- d) como se prevé que las interacciones en el marco de los programas operacionales reporten beneficios múltiples, mundiales y nacionales, el FMAM tratará de lograr una participación justa en los costos y riesgos al aprovechar varias fuentes de capital corriente.

#### SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

15. Las actividades que se financien en virtud del Programa Operacional No. 12 tendrán indicadores verificables que ayuden a evaluar la marcha de la ejecución y la medida en que se alcanzarán y mantendrán los resultados previstos, incluidos los beneficios ecológicos mundiales. La información básica sobre estos indicadores deberá compilarse dentro del primer año de ejecución.

#### **Aplicación en otros lugares**

16. Las intervenciones respaldadas por el FMAM comprenderán actividades como la documentación y difusión de experiencias para promover su aplicación en otros lugares. Además, se realizarán exámenes temáticos para documentar y difundir las enseñanzas más amplias que se hayan aprendido y las prácticas recomendadas, a fin de alentar su aplicación en otros lugares.

#### MECANISMOS DE COLABORACIÓN Y ASOCIACIONES ESTRATÉGICAS

17. El FMAM procurará crear asociaciones estratégicas con las entidades públicas y privadas interesadas, incluidas ONG, para proporcionar cofinanciamiento a largo plazo

---

<sup>7</sup> Este financiamiento a título de donación se aplica, en especial, a las actividades de asistencia técnica y de investigaciones selectivas de entidades públicas y privadas sin fines del lucro.

<sup>8</sup> Las donaciones contingentes son préstamos sin intereses cuyo reembolso total o parcial estaría vinculado a los resultados de las inversiones.



para la aplicación de intervenciones sostenibles. Estas asociaciones normalmente también apoyarían objetivos más amplios de desarrollo, como planes, estrategias sectoriales y programas nacionales prioritarios. De acuerdo a las pertinentes disposiciones del Instrumento Constitutivo del FMAM, los asociados podrán ser entidades públicas y privadas locales, regionales, nacionales, internacionales y bilaterales.

#### PARTICIPACIÓN PÚBLICA

18. La participación pública en los proyectos financiados por el FMAM es uno de los principales objetivos, aprobados por el Consejo de FMAM en 1996, del diseño y la ejecución de los proyectos. Entraña la divulgación de información, las consultas y la participación de los interesados. Este principio servirá de guía para el diseño y la ejecución de los programas comprendidos en este programa operacional. Durante la formulación del programa se crearán los mecanismos destinados a promover la participación de los interesados en el diseño, la ejecución y el seguimiento.

#### **Asignación de los recursos del FMAM**

19. Los recursos del FMAM se utilizarán incrementalmente para proporcionar cofinanciamiento, permitir la participación en los costos, etcétera, en relación con las actividades propuestas en virtud del Programa Operacional No. 12. Se estima que, para fines de la década y a medida que se adquiera más experiencia en materia de formulación y ejecución de los programas, se necesitarán aproximadamente US\$200 millones anualmente.