

PROGRAMA OPERACIONAL No. 8

MASAS DE AGUA

ORIENTACIÓN

8.1 Las directrices para este programa fueron establecidas por el Consejo del FMAM en la Estrategia Operacional. Los programas operacionales en la esfera de las aguas internacionales constituyen un marco de planificación para el diseño, la ejecución y la coordinación de diversos proyectos del FMAM sobre aguas internacionales que pueden generar beneficios concretos para el medio ambiente mundial. A través de diferentes programas, se da prioridad a diversos tipos de intervenciones y proyectos que pueden conducir a la adopción de enfoques más amplios para la regeneración y protección de los sistemas de aguas internacionales. Dichos programas tienen por objeto garantizar una coordinación sistemática entre los organismos de ejecución, los países y otros participantes y generar beneficios programáticos para el medio ambiente mundial que de otra forma no sería posible lograr.

8.2 En el marco del programa operacional relativo a las masas de agua, el FMAM desempeñará una función catalizadora al ayudar a los países que procuran movilizar fondos --conjuntamente con fondos nacionales, el financiamiento para el desarrollo, los programas ordinarios de los organismos y la participación del sector privado-- para cofinanciar los componentes de una estrategia global de ordenación sostenible de las aguas internacionales. El objetivo es ayudar a los países a modificar las actividades humanas en varios sectores a fin de que las masas de agua y las respectivas cuencas hidrográficas multinacionales se utilicen de manera sostenible. El FMAM ayuda a los países a utilizar todos los recursos técnicos, económicos, financieros, normativos e institucionales necesarios para lograr este objetivo.

8.3 En este programa operacional, los proyectos se refieren principalmente a las masas de agua gravemente amenazadas y a los peligros transfronterizos más inminentes para sus ecosistemas, que se describen en la Estrategia Operacional¹. Por consiguiente, se da prioridad a la reforma de las políticas y actividades sectoriales que causan los trastornos ambientales más graves o que son necesarias para resolver los problemas ambientales transfronterizos de mayor prioridad. El FMAM podría financiar los costos de transacción de países vecinos que colaboran en la identificación de los problemas ambientales transfronterizos de más prioridad en determinadas masas de agua y que procuran determinar las medidas básicas y adicionales necesarias para resolver cada uno de esos problemas. Tomando como base el compromiso de los países de reformar sus políticas y actividades sectoriales y financiar las inversiones

¹ Los problemas transfronterizos inminentes que amenazan gravemente a las masas de agua incluyen la contaminación, la sobreexplotación de recursos biológicos y no biológicos, la degradación de los hábitats y las especies no autóctonas.

básicas previstas, el FMAM podría financiar el costo incremental convenido de esas medidas adicionales.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA

8.4 El objetivo a largo plazo del programa es emprender una serie de proyectos que incluyan el suministro de ayuda a grupos de países para que, con el respaldo de los organismos de ejecución, colaboren en la reforma de sus políticas y actividades sectoriales a fin de resolver los problemas ambientales transfronterizos que afectan a determinadas masas de agua.

8.5 Los siguientes son los objetivos a corto plazo:

- a) poner en marcha una serie de proyectos que incluyan una amplia gama de intervenciones destinadas a abordar diversos problemas ambientales transfronterizos en distintos tipos de masas de agua representativos de diferentes contextos geográficos en todo el mundo;
- b) aprovechar la experiencia adquirida con distintos tipos de mecanismos institucionales a nivel nacional y regional para colaborar en la solución de problemas ambientales transfronterizos de alta prioridad; se incluirán disposiciones para realizar evaluaciones periódicas y examinar las conclusiones que se extraigan a medida que se ejecutan los proyectos;
- c) evaluar la utilidad del Programa de Acción Estratégico en lo que respecta a movilizar la acción nacional y de los donantes en materia de políticas e inversión, coordinar el apoyo a los programas ordinarios de los organismos de ejecución y servir de marco lógico para las actividades de seguimiento y evaluación;
- d) adoptar medidas para resolver los problemas ambientales transfronterizos que afectan a distintas masas de agua, incluyendo al menos un proyecto relativo a las cuencas hidrográficas de agua dulce y un proyecto de gran alcance relativo a los ecosistemas marinos en cada una de las cinco regiones en desarrollo del mundo², y
- e) formular en detalle una estrategia del FMAM para la rehabilitación de un ecosistema marino extenso dañado a fin de movilizar inversiones importantes y obtener el apoyo de los programas ordinarios de los organismos de ejecución para hacer frente a los problemas ambientales transfronterizos de alta prioridad en ese ecosistema.

² Las cinco regiones en desarrollo son: África al sur del Sahara, Asia, América Latina y el Caribe, Oriente Medio y Norte de África y Europa oriental y la antigua Unión Soviética.

ALCANCE DEL PROGRAMA

8.6 El programa operacional comprende varios proyectos que incluyen diferentes tipos de intervenciones para modificar políticas y actividades sectoriales que tienen efectos ambientales perniciosos en los sistemas de aguas internacionales. Abarca una gran variedad de problemas ambientales transfronterizos, diferentes tipos de masas de agua y diversos contextos geográficos en todo el mundo para determinar la eficacia de las intervenciones y adquirir experiencia práctica. Los organismos de ejecución ayudan a los países en sus operaciones de acuerdo con sus ventajas comparativas. Algunos países colaboran entre sí en el análisis y solución de problemas ambientales transfronterizos de alta prioridad.

8.7 Los proyectos del FMAM tendrán como objetivo la protección de masas de agua con diferentes sistemas ecológicos y de diverso valor económico. Los sistemas de agua dulce abarcan desde los ríos transfronterizos y las cuencas lacustres hasta los sistemas transfronterizos de aguas subterráneas. Los problemas del medio marino se abordan principalmente a través de los proyectos sobre grandes ecosistemas marinos, que incluyen los ecosistemas marinos para zonas de circulación común y los mares cerrados y semicerrados. Las plataformas continentales y sus corrientes marinas representan 49 ecosistemas en los que se captura alrededor del 95% de los peces de los océanos. Este programa operacional puede incluir también intervenciones en ciertas zonas prioritarias de los grandes ecosistemas marinos, en determinadas zonas marinas o en relación con ciertos recursos biológicos marinos.

Características de las masas de agua

8.8 Los proyectos relativos a las masas de agua abarcarán una gran variedad de problemas ambientales transfronterizos, contextos geográficos y regiones, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) los problemas transfronterizos serán identificados por los países vecinos mediante un análisis de diagnóstico transfronterizo;
- b) los problemas transfronterizos identificados deben constituir una amenaza importante para el funcionamiento de los ecosistemas, y se prestará especial atención a las amenazas más graves;
- c) la mayoría de los países que causan estos problemas están dispuestos a colaborar;
- d) los recursos se programarán para apoyar proyectos en diferentes regiones en desarrollo en lugar de concentrarse en un solo continente;

- e) los proyectos relativos a los grandes ecosistemas marinos abordarán problemas que afectan a las zonas marinas y costeras y a las correspondientes cuencas hidrográficas de agua dulce.

Características de las intervenciones

8.9 El FMAM puede prestar asistencia para lo siguiente:

- a) realizar un análisis de diagnóstico transfronterizo para identificar problemas ambientales transfronterizos de alta prioridad;
- b) formular un programa de acción estratégico en el que se indiquen las medidas que cada país debe adoptar para hacer frente a esos problemas (incluida una diferenciación entre las medidas básicas convenidas previstas y las de carácter complementario) y movilizar recursos no provenientes del FMAM para aplicar ambos tipos de medidas;
- c) ayudar a financiar el costo incremental de la asistencia técnica, el fortalecimiento de la capacidad, cierto número de demostraciones y algunas inversiones necesarias para abordar los problemas transfronterizos de alta prioridad, tal como se señala más adelante en la sección “Tipos de actividades”, y
- d) promover el uso de nuevos métodos científicos e innovaciones tecnológicas apropiadas en el área de la gestión.

RESULTADOS PREVISTOS

8.10 Los proyectos sobre aguas internacionales por lo general requieren un compromiso a largo plazo por parte de los gobiernos, los organismos de ejecución, los donantes y el FMAM a fin de promover las reformas sectoriales previstas y abordar las causas profundas de problemas ambientales complejos en esta esfera de actividad. Para muchos de los proyectos sobre aguas internacionales del FMAM es necesario que los países vecinos de una región contraigan el compromiso político de colaborar entre sí. Lleva tiempo desarrollar la capacidad para cooperar, establecer prioridades concretas y contraer compromisos colectivos para la acción. El FMAM fomenta los procesos de colaboración mediante una progresión lógica de actividades que abarcan desde la preparación de proyectos hasta el análisis de los problemas ambientales transfronterizos de alta prioridad, la formulación de un programa de acción estratégico sobre aguas internacionales y, en última instancia, la ejecución de proyectos para el desarrollo de la capacidad regional y de proyectos de inversión específicos para cada país. El programa de acción estratégico es un elemento fundamental para el FMAM puesto que incluye análisis transfronterizos convenidos para fijar prioridades y todas las medidas básicas y adicionales previstas para resolver cada uno de los problemas

prioritarios. Puede ocurrir que algunos grupos de países ya hayan realizado esos análisis e identificado las medidas de protección ambiental necesarias para formular un programa de acción estratégico; en esos casos, los fondos del Servicio de formulación y preparación de proyectos pueden utilizarse para combinar todas las medidas básicas y adicionales que se necesitan para resolver los problemas transfronterizos de alta prioridad y avanzar rápidamente a la etapa de preparación de proyectos con los fondos movilizados.

8.11 Aunque por lo general el FMAM desempeña una importante función catalizadora en la regeneración y protección de las masas de agua, su labor representa sólo una pequeña parte del esfuerzo multinacional más amplio respaldado por los donantes y por los organismos de ejecución a través de sus programas ordinarios. Muchas veces, la creación o el fortalecimiento de mecanismos institucionales multinacionales constituye una medida de apoyo adecuada, y los países deben garantizar la sostenibilidad financiera de estos mecanismos a fin de asegurar el logro de los resultados previstos, que en algunos casos puede ocurrir varios años después de terminados los proyectos del FMAM.

8.12 Uno de los resultados de este programa es la reducción de las perturbaciones ambientales en las aguas internacionales de las cinco regiones en desarrollo del planeta, siempre y cuando los países reformen sus políticas sectoriales, realicen las inversiones esenciales, preparen los programas necesarios y colaboren entre sí en la gestión de los recursos hídricos transfronterizos. Además, puede considerarse que el logro de los objetivos del programa aquí mencionados constituye el resultado previsto de los proyectos incluidos en este programa operacional.

8.13 Los supuestos clave son los siguientes:

- a) con el tiempo, los países participantes habrán adoptado todas las medidas técnicas, económicas, financieras, normativas e institucionales necesarias para restaurar y proteger las masas de agua a fin de complementar la asistencia para el desarrollo suministrada por los organismos de ejecución a través de programas ordinarios, el cofinanciamiento internacional de las inversiones y la labor del sector privado, y
- b) los países participantes y los países donantes habrán comprometido fondos para adoptar las medidas básicas necesarias.

RESULTADOS DEL PROGRAMA

8.14 Los resultados de este programa consistirán en un número representativo de proyectos sobre cuencas transfronterizas de agua dulce (cuencas de aguas superficiales y de aguas subterráneas) como parte de un componente de cuencas de agua dulce, y

un número representativo de proyectos sobre aguas internacionales centrados en los ecosistemas marinos y costeros (o tal vez zonas oceánicas limitadas y sus recursos biológicos), como parte de un componente importante de ecosistemas marinos. Los proyectos que abarcan diferentes tipos de masas de agua incluyen una diversidad de consideraciones, elementos e intervenciones, razón por la cual es necesario contar con dos componentes bien definidos para la programación. Desde luego, dado que todos los proyectos tienen por fin abordar problemas transfronterizos, los beneficios para el medio ambiente mundial constituyen el principal resultado del programa.

8.15 Otro aspecto importante incluye la programación (o focalización) de los proyectos del FMAM en un área determinada para lograr un efecto catalizador en el terreno cuando la situación es tan compleja que ningún país, donante u organismo de ejecución podría por sí solo resolver los problemas existentes. Estos beneficios programáticos para el medio ambiente mundial son un efecto sinérgico de las actividades del FMAM.

8.16 Los proyectos sobre aguas internacionales incluyen los siguientes elementos:

- a) un análisis transfronterizo exhaustivo encaminado a identificar los problemas ecológicos transnacionales de alta prioridad;
- b) un programa de acción estratégico que incluirá las medidas básicas y adicionales que se necesitan para resolver cada uno de los problemas transnacionales identificados;
- c) el compromiso, por parte de los países interesados, de aplicar las medidas básicas y adicionales previstas;
- d) documentación sobre la participación de los grupos interesados en la identificación de las medidas básicas o adicionales que deberán adoptarse;
- e) la aplicación de medidas con costos incrementales que ayuden a resolver los problemas ambientales transfronterizos de alta prioridad, y
- f) indicadores para el seguimiento y la evaluación de las actividades de los proyectos sobre aguas internacionales y de las medidas que se adopten tras la terminación de dichos proyectos (indicadores de procesos, indicadores de la reducción del estrés e indicadores del estado del medio ambiente).

TIPOS DE ACTIVIDADES

8.17 Este programa operacional depende en gran medida de la cooperación entre los organismos de ejecución en el marco de proyectos concretos, así como del firme

compromiso de cada organismo de ejecución de focalizar sus programas ordinarios de asistencia para el desarrollo en los proyectos sobre aguas internacionales conjuntamente con el FMAM. Este compromiso de los organismos de ejecución (que se aplica a sus programas ordinarios, como los de fortalecimiento de la capacidad) y el que debe contraer cada país con respecto a la adopción de medidas básicas y medidas adicionales específicas por lo general se hacen constar en los programas de acción estratégicos formulados con asistencia del FMAM. Generalmente, los proyectos del FMAM prevén en primer lugar actividades destinadas a finalizar esta labor estratégica y lograr un consenso entre los países y los organismos de ejecución. A continuación se financian --mediante proyectos regionales para el fortalecimiento de la capacidad o proyectos de inversión para un determinado país-- los costos incrementales de las medidas adicionales prioritarias, conjuntamente con las medidas básicas financiadas por los países y los organismos de ejecución a través de sus programas ordinarios, los donantes, el sector privado u otras fuentes.

8.18 Las actividades indicativas de los proyectos que se emprenderán en cada uno de los dos componentes de este programa operacional son las siguientes:

Componente de cuencas transfronterizas de agua dulce

8.19 Los proyectos previstos en este componente del programa operacional pueden ejecutarse en varias cuencas transfronterizas lacustres, hidrográficas y de aguas subterráneas. En lugar de abordar todos los problemas ecológicos existentes en las cuencas de estas masas de agua, el FMAM procura concentrarse en los problemas transfronterizos prioritarios a fin de lograr que se modifiquen las políticas y actividades sectoriales que los ocasionan. La acción conjunta de los países y los acuerdos institucionales de cooperación regional suelen ser elementos clave de estos proyectos, que abarcan desde la creación de capacidad y el suministro de asistencia técnica hasta inversiones específicas con costos incrementales. Muchas veces se incluyen proyectos de demostración a fin de ensayar métodos nuevos o innovadores de intervención. Se realiza una labor de armonización de los aspectos institucionales de los distintos países, tales como normas sobre la calidad del agua, procedimientos para el otorgamiento de licencias o requisitos sobre reducción de la contaminación del agua. A menudo se establecen ciertos mecanismos institucionales (por ej. comisiones) o se mejoran los existentes a fin de brindar a los países los instrumentos necesarios para continuar las operaciones una vez terminados los proyectos del FMAM. Además, muchas veces la comunidad científica ofrece asesoramiento en el marco de esos mecanismos institucionales.

Componente de grandes ecosistemas marinos

8.20 Dado que el 95% de las pesquerías oceánicas del mundo se encuentran en los 49 ecosistemas marinos de las plataformas continentales, los proyectos relativos a este componente son indispensables para la seguridad alimentaria y el uso sostenible de

los recursos costeros. Se hace hincapié en los vínculos que existen entre las zonas costeras, las aguas marinas y las respectivas cuencas de agua dulce a fin de promover un enfoque integrado con respecto a los problemas ambientales transfronterizos.

8.21 La gestión integrada de las cuencas hidrográficas de agua dulce y de las zonas costeras es importante para la protección de los grandes ecosistemas marinos. En los lugares donde los problemas ambientales transfronterizos son apremiantes, se promueven proyectos focalizados de asistencia técnica o de inversión a fin de resolver los más graves. Si sólo algunos miembros de un grupo numeroso de países ribereños desean seguir adelante con un proyecto, la formulación de un programa de acción estratégico es un primer paso incremental útil. Además, puede ocurrir que los países participantes deseen abordar en forma conjunta los problemas ambientales de una zona oceánica que no está incluida en un gran ecosistema marino. Se fomenta el uso de nuevas tecnologías y arreglos institucionales. Se están introduciendo avances que utilizan la tecnología de la información y simulaciones con computadoras para ayudar a adoptar decisiones cruciales sobre la gestión de los recursos marinos. Además, existen instrumentos, tales como el Código de conducta sobre pesca responsable, que están en conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En el marco de algunos proyectos se pueden abordar problemas que afectan a muchos países (por ejemplo, el de las técnicas de pesca destructivas) y que requieren la modificación de políticas o actividades sectoriales para mantener la sostenibilidad ambiental de las aguas marinas y costeras.

Actividades indicativas para el fortalecimiento de la capacidad o para proyectos de inversión

- a) Asistencia técnica a los países para que decidan cómo desean colaborar entre sí mediante la creación de comités que faciliten esa colaboración;
- b) Financiamiento de la infraestructura de comunicaciones para los comités mencionados y para la participación de las entidades interesadas;
- c) Asesoramiento y asistencia para determinar las modalidades de participación de las entidades interesadas y las ONG, realizar evaluaciones sociales, etc;
- d) Proyectos de demostración de pequeña escala para determinar la viabilidad;
- e) Estudios de viabilidad;
- f) Asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad para mejorar la labor de los equipos interministeriales de los países participantes, así como perfeccionar los métodos que utilizan para hacer participar a las

entidades interesadas y determinar las medidas prioritarias (básicas y adicionales);

- g) Asesoramiento y asistencia para la formulación del programa de acción estratégico.

8.22 El FMAM puede financiar el costo incremental de los elementos prioritarios del programa de acción estratégico que se refieren a los problemas transfronterizos más apremiantes. Este financiamiento podría proporcionar incentivos --basados en la distribución de los costos-- para movilizar la acción de los gobiernos, el sector privado o los donantes con el fin de poner en práctica soluciones prioritarias sobre el terreno. Los siguientes son ejemplos de actividades indicativas:

- a) una pequeña participación en los costos de apoyo al establecimiento de un programa de pretratamiento de sustancias tóxicas industriales o la adopción de medidas para separar las aguas servidas de las zonas urbanas, que son fácilmente tratables, de las aguas residuales industriales, que entrañan mayores riesgos;
- b) el financiamiento de los costos incrementales de la regeneración de tierras húmedas para crear nuevos hábitats y mitigar los efectos de los contaminantes antes de que lleguen a las aguas internacionales;
- c) la aplicación de métodos innovadores --por ejemplo, sistemas de permisos negociables sobre emisiones de contaminantes o programas de compensación-- para mejorar la calidad del agua en las cuencas compartidas en forma eficaz en función de los costos;
- d) la aplicación, sobre la base de la participación en el financiamiento de los costos, de las mejores prácticas de gestión para el control de fuentes difusas de contaminantes terrestres en cuencas hidrográficas afectadas que requieren atención prioritaria, y
- e) el desarrollo de los recursos humanos necesarios para el fortalecimiento institucional. Se puede proponer financiamiento para hacer frente a situaciones críticas en materia de degradación transfronteriza si hay información suficiente para definir el carácter transfronterizo del problema y si el país (o los países) se comprometen a aplicar las medidas necesarias. Puede ser conveniente ejecutar programas de acción estratégicos para un solo país a fin de movilizar otras formas de financiamiento para la aplicación de medidas básicas y adicionales.

COORDINACIÓN ENTRE ORGANISMOS Y PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO

8.23 Generalmente, los tres organismos de ejecución participan en un grupo de estudio para la preparación de proyectos conjuntamente con los ministerios del medio ambiente de cada una de las naciones participantes. Ello se debe a que cada organismo de ejecución tiene alguna ventaja comparativa o puede hacer un aporte adicional conjuntamente con sus programas ordinarios. Corresponde a los gobiernos participantes y a las partes interesadas a nivel nacional y regional formular los programas de acción estratégicos. La formulación de estos programas ofrece a los organismos de ejecución la oportunidad de respaldar --aprovechando sus ventajas comparativas-- las iniciativas de los países y recurrir a sus programas ordinarios en los casos que es necesario. Si bien no es obligatorio, se alentará la participación simultánea de varios organismos de ejecución. Las medidas básicas y adicionales prioritarias se identifican precisamente al formular los programas de acción estratégicos.

8.24 La participación de las entidades interesadas y de los diferentes ministerios sectoriales en cada uno de los países receptores constituye un elemento importante de las actividades del FMAM en la esfera de las aguas internacionales. La participación de los interesados varía en cada etapa de la planificación y la administración. Esa participación (incluida la del sector privado) en los distintos países y grupos de países puede mejorar la calidad, eficacia y sostenibilidad de los proyectos. Sin embargo, es necesario identificar a los principales grupos de interesados mediante un análisis que realicen ellos mismos o mediante una evaluación social, así como determinar los niveles en los cuales su participación será fundamental y los medios para garantizar la eficacia de su participación. La creación de vínculos a través de redes de computadoras ofrece buenas perspectivas. El establecimiento de redes de información entre las partes interesadas y las organizaciones gubernamentales puede incentivar una mayor participación en la planificación y ejecución de los proyectos del FMAM sobre aguas internacionales y debería ayudar a mejorar la calidad y base científica de este tipo de proyectos y aumentar la conciencia pública en esta esfera. Estas innovaciones tecnológicas promueven la transparencia entre las naciones participantes en lo que respecta a la información esencial, alientan una participación más amplia de los grupos de interesados dentro de los países y grupos de países y proveen una base para la evaluación. La coordinación a nivel ministerial es indispensable para la reforma efectiva de las actividades sectoriales.

RECURSOS

8.25 Dado el gran número de masas de agua que se encuentran muy degradadas y amenazadas en todo el mundo, los próximos tres años se dedicarán a seleccionar buenos ejemplos de proyectos en cada uno de los dos componentes del programa operacional. Se prevé que durante el período de planificación la mitad de los proyectos se encontrarán en una etapa estratégica inicial; entretanto, el Consejo habrá examinado la otra mitad y habrá iniciado su ejecución. Según estimaciones

conservadoras, los recursos financieros necesarios para cumplir los objetivos de este programa operacional serán del orden de US\$75 millones - US\$90 millones en los ejercicios de 1998 a 2000.