

PROGRAMA OPERACIONAL No. 9

PROGRAMA OPERACIONAL INTEGRADO SOBRE TIERRAS Y AGUAS QUE ABARCA ESFERAS DE ACTIVIDAD MÚLTIPLES

ORIENTACIÓN

9.1 Las directrices para este programa fueron establecidas por el Consejo del FMAM en la Estrategia Operacional. Si bien no existe una convención única que sirva de guía, como en el caso de otras esferas de actividad del FMAM, hay una compleja red de convenciones y programas de acción que podría servir inicialmente de base para la colaboración entre los países. 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 grupos de 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.

9.2 El programa operacional integrado sobre tierras y aguas que abarca esferas de actividad múltiples tiene un alcance mayor que el relativo a las masas de agua. Aunque siguen teniendo como objetivo la reforma de las políticas y actividades sectoriales y el fomento de la participación de los donantes y de los organismos de ejecución a través de sus programas ordinarios, estos proyectos se concentran en la formulación de enfoques integrados para la adopción de mejores prácticas de ordenación de tierras y recursos hídricos en varias esferas de actividad. El objetivo es ayudar a grupos de países a aplicar todas las medidas técnicas, económicas, financieras, reglamentarias e institucionales necesarias para poner en práctica estrategias de desarrollo sostenibles destinadas a proteger las aguas internacionales y las respectivas cuencas hidrográficas. Muchas veces estos proyectos generan beneficios de alcance mundial en otras esferas de actividad del FMAM, y el problema intersectorial de la degradación de tierras es un elemento importante. Gracias a este enfoque más amplio y a que a menudo los objetivos de los proyectos incluyen aspectos relativos a la diversidad biológica, es común que haya intervenciones más dinámicas orientadas a proteger aguas internacionales donde la diversidad biológica es importante. Además, los proyectos que abordan la cuestión de los vínculos entre las zonas costeras, los océanos, el cambio climático y las aguas internacionales pueden generar también beneficios múltiples en varias esferas de actividad. En este programa operacional se hace hincapié en la prevención de daños a las aguas amenazadas, mientras que en el programa operacional relativo a las masas de agua se hace más hincapié en la regeneración de los sistemas dañados.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA

9.3 El objetivo a largo plazo del programa es obtener beneficios ambientales de alcance mundial mediante la ejecución de proyectos sobre aguas internacionales que integran el uso de estrategias apropiadas de ordenación de tierras y recursos hídricos mediante la reforma de políticas y actividades sectoriales que promueven un desarrollo sostenible.

9.4 Los objetivos a corto plazo del programa son los siguientes:

- a) poner en marcha, en varias regiones en desarrollo, una serie de proyectos sobre aguas internacionales que aborden el problema intersectorial de la degradación del suelo y tengan en cuenta en particular la situación en África;
- b) evaluar la utilidad de los programas de acción estratégicos para aquellos proyectos sobre aguas internacionales que generan beneficios en esferas de actividad múltiples en lo que respecta a lo siguiente: facilitar la colaboración entre los organismos de ejecución y los países, promover la integración de los programas ordinarios de los organismos de ejecución y la participación de los donantes, y servir de marco lógico para las actividades de seguimiento y evaluación;
- c) aprovechar la experiencia adquirida con el ensayo de mecanismos viables para aumentar la participación de la comunidad, las ONG, los grupos de interesados y los ministerios en la planificación, ejecución y evaluación de los proyectos incluidos en este programa operacional, sobre todo en lo que se refiere a las necesidades especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo, y
- d) formular proyectos para dos o tres zonas de aguas marinas amenazadas y coordinarlos estrechamente con los programas operacionales relativos a cambio climático y la diversidad biológica, de conformidad con las prioridades para las aguas costeras y marinas establecidas en la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

ALCANCE DEL PROGRAMA

9.5 A diferencia del programa relativo a las masas de agua, que se centra en la situación ecológica de las masas de agua transfronterizas y en las medidas prescriptivas específicas que se necesitan para hacer frente a los problemas transfronterizos de más prioridad, el Programa Operacional No. 9 comprende principalmente intervenciones --que abarcan más de una esfera de actividad y que normalmente incluyen la gestión integrada de tierras y recursos hídricos. Como en el

Programa Operacional No. 8, los proyectos incluidos en este programa tienen a menudo un carácter multinacional, pero a diferencia del primero, se concentran con frecuencia en la adopción de medidas destinadas a prevenir las amenazas ambientales y no en medidas correctivas que requieren mucho capital. Además, los proyectos incluidos en este programa operacional a menudo generan beneficios de alcance mundial. Por consiguiente, es importante coordinar estrechamente este programa con el Programa operacional número 1 (ecosistemas de zonas áridas y semiáridas) y el Programa operacional número 2 (zonas costeras y marinas y marismas). En muchos casos la interacción de los océanos y el clima se refleja en las características físicas, químicas y biológicas de los sistemas marinos. Las naciones participantes que desean asegurar la protección a largo plazo de los recursos de sus zonas costeras suelen estar interesadas en examinar los vínculos que existen entre estos ecosistemas y el clima en el marco de los proyectos relativos a los ecosistemas marinos.

9.6 Dado que contienen componentes destinados a resolver el problema intersectorial de la degradación de tierras --y en vista de la situación y necesidades especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo-- muchas veces los proyectos incluidos en este programa operacional prevén medidas para determinar qué reformas sectoriales se necesitan para lograr las metas de desarrollo sostenible y qué medidas deben aplicarse para asegurar que no se exceda la capacidad de absorción de las masas de agua. Por lo tanto, la participación de la comunidad y de las partes interesadas es especialmente importante en este programa, en vista de estas consideraciones y del alcance de las intervenciones. Además, en muchos casos los proyectos comprenden procesos que permiten integrar aspectos relativos a la protección de la diversidad biológica o el cambio climático en las decisiones que se toman a nivel sectorial (las decisiones de ingenieros hidráulicos, funcionarios del sector agrícola, organismos de promoción del turismo, etc.) para lograr que se modifiquen las políticas y actividades sectoriales a fin de hacer frente al problema de la sostenibilidad y proteger los ecosistemas acuáticos y marinos.

9.7 Como en el programa operacional relativo a las masas de agua, el proceso de formulación de los programas de acción estratégicos puede servir de base para que los grupos de países fijen prioridades, identifiquen las medidas básicas y adicionales necesarias para cumplir esas prioridades y obtengan otros tipos de asistencia. Es apropiado ejecutar proyectos en que participa un solo país si la diversidad biológica de los hábitats en cuestión justifica que se les dé prioridad; como parte de la preparación de los proyectos, convendría en todo caso preparar un programa similar al programa de acción estratégico.

RESULTADOS PREVISTOS

9.8 Al igual que en el caso del programa relativo a las masas de agua, se prevé que los proyectos sobre aguas internacionales del Programa operacional número 9 por lo

general requerirán 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. Dado que la degradación de tierras que afecta a los recursos hídricos de un país a menudo ocurre aguas arriba en otro país, es necesario alentar a los países vecinos de una región a que contraigan el compromiso político de colaborar entre sí, fijar prioridades concretas y planes conjuntos para la acción. La formulación de programas de acción estratégicos fomenta esta colaboración. Los países participantes pueden utilizar los fondos del Servicio de Formulación y Preparación de Proyectos como parte de la preparación de proyectos para coordinar las medidas básicas y adicionales que sean razonables y necesarias para resolver los problemas transfronterizos de alta prioridad.

9.9 El FMAM puede actuar como agente catalizador para lograr la integración de mejores prácticas de ordenación de tierras y recursos hídricos en varias esferas de actividad. Sin embargo, dada la complejidad y trascendencia de estos problemas, el FMAM sólo podrá realizar una pequeña parte de esa labor, en la cual habrán de participar varios países y grupos de interesados. También se prevé la participación activa de los donantes y aportes de los programas ordinarios de los organismos de ejecución. Como en el caso del programa operacional relativo a las masas de agua, la creación de mecanismos institucionales multinacionales o el fortalecimiento de los existentes constituye una medida de respaldo adecuada. Los países deben garantizar la sostenibilidad financiera de estos mecanismos a fin de asegurar el logro de los resultados previstos, lo cual puede ocurrir varios años después de terminados los proyectos del FMAM.

9.10 Entre los resultados del programa se prevé una reducción del estrés ambiental 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 aplicación de medidas de protección de las tierras y los recursos hídricos. Puede considerarse que el logro de los objetivos del programa aquí mencionados, así como el aumento de los beneficios ambientales a nivel mundial en varias esferas de actividad, constituyen el resultado previsto de los proyectos de este programa operacional. Puesto que el FMAM está procurando adquirir más experiencia en esta área de actividad, se programarán evaluaciones periódicas de la situación y se analizarán las enseñanzas obtenidas.

9.11 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 sus programas ordinarios, el

cofinanciamiento internacional de las inversiones y la labor del sector privado;

- b) los países participantes y los países donantes habrán comprometido fondos para la adopción de las medidas básicas necesarias y algunas medidas complementarias, y
- c) los países habrán puesto en práctica las enseñanzas recogidas.

RESULTADOS DEL PROGRAMA

9.12 Los resultados del programa incluyen un número representativo de proyectos sobre aguas internacionales como parte de un componente sobre degradación de tierras, un componente relativo a los pequeños Estados insulares en desarrollo y un componente que abarca esferas de actividad múltiples. Dado que los proyectos relativos a estas cuestiones incluyen una diversidad de consideraciones, elementos e intervenciones, se requieren tres componentes bien definidos en materia de programación para lograr un equilibrio y generar beneficios ambientales a escala mundial en diferentes esferas de actividad.

9.13 Los resultados previstos de los diversos proyectos sobre aguas internacionales incluidos en este programa operacional son los siguientes:

- a) un análisis transfronterizo exhaustivo encaminado a identificar problemas ecológicos multinacionales de alta prioridad;
- b) un programa de acción estratégico que incluirá las medidas básicas y adicionales necesarias para aplicar un enfoque integrado con respecto a la ordenación de tierras y recursos hídricos;
- c) el compromiso, por parte de los países interesados, de aplicar las medidas básicas y adicionales previstas;
- d) confirmación de la participación de los grupos interesados en la identificación de las medidas básicas y adicionales previstas y de la participación de la comunidad en el proyecto;
- e) la aplicación de medidas relativas a la ordenación integrada de tierras y recursos hídricos que tienen costos incrementales y que pueden generar beneficios ambientales de escala mundial en varias esferas de actividad, y
- f) la formulación de indicadores relativos a los proyectos sobre aguas internacionales y a medidas que se adopten tras la terminación de dichos proyectos (indicadores de procesos, indicadores de reducción del estrés e indicadores del estado del medio ambiente).

9.14 Entre los supuestos clave figuran los siguientes:

- a) los organismos de ejecución colaborarán entre sí y con los países participantes de acuerdo con sus respectivas ventajas comparativas, y
- b) los obstáculos que impiden la adopción de enfoques integrados para la ordenación de tierras y recursos hídricos pueden superarse mediante la ejecución de los proyectos o con ayuda de los programas ordinarios de los organismos de ejecución.

TIPOS DE ACTIVIDADES

9.15 El éxito de este programa operacional depende de la cooperación entre los organismos de ejecución en el marco de proyectos específicos, así como del compromiso decidido de dichos organismos 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 programas de fortalecimiento de la capacidad y de financiamiento) y el de adoptar medidas básicas y adicionales concretas que debe contraer cada país por lo general se hacen constar en los programas de acción estratégicos formulados con asistencia del FMAM. Cada componente del Programa operacional No. 9 se caracteriza por diferentes tipos de actividades, que se señalan a continuación:

Componente sobre degradación de tierras

9.16 Existe un vínculo especial entre la degradación de tierras en las zonas secas y la ordenación de los recursos hídricos (de superficie y subterráneos) en las cuencas hidrográficas transfronterizas. La rehabilitación de las cuencas de captación degradadas, el establecimiento de sistemas sostenibles de utilización del suelo y la integración de las prácticas relativas a la ordenación de los recursos hídricos y las tierras constituyen prioridades tanto para la protección de las cuencas transfronterizas como de las tierras secas de importancia ecológica que abarcan más de un país. Se aprovecharán las oportunidades de obtener beneficios ambientales a nivel mundial en otras esferas de actividad, como las del cambio climático y la diversidad biológica; además, las medidas bien concebidas de ordenación de los recursos hídricos o reforestación son elementos importantes de los proyectos sobre aguas internacionales que abordan este problema intersectorial.

9.17 El mejoramiento de la ordenación de las cuencas hidrográficas y colectoras, los sistemas sostenibles de utilización y conservación del suelo y la adopción de políticas de desarrollo sectorial y de políticas económicas adecuadas son esenciales para solucionar los problemas de las aguas transfronterizas relacionadas con la degradación de tierras. En las regiones secas, sobre todo, hay una relación entre la degradación de

tierras y los cambios climáticos y las fluctuaciones del caudal de los ríos y el uso excesivo del agua en sectores como la agricultura. Además, esto puede producir una degradación de las aguas subsuperficiales, algunas de las cuales tienen cuencas de alimentación transfronterizas. Generalmente, los proyectos incluyen asistencia a los países ribereños en la preparación de estrategias de ordenación de los recursos hídricos de las cuencas transfronterizas situadas en tierras secas, a fin de proporcionar una base para coordinar los usos del agua entre los países de la cuenca en forma ecológicamente sostenible. Muchas veces es necesario que los países se comprometan a reducir la cantidad de agua extraída en las cuencas situadas en tierras secas a fin de disponer de agua en cantidad y calidad suficientes para mantener los sistemas de aguas internacionales y su diversidad ecológica.

9.18 Se alienta la formulación de programas de acción estratégicos como primera etapa de la preparación de los proyectos relativos a este componente. Las estrategias de ordenación de recursos hídricos son un elemento integral de dichos programas de acción debido a la presencia de procesos que requieren el compromiso, por parte de varios países, de utilizar en forma ecológicamente sostenible el agua en las cuencas situadas en tierras secas. Si bien se espera poner en marcha proyectos en todo el mundo, al comienzo se dará prioridad a África y al establecimiento de una estrecha coordinación con los programas operacionales sobre ecosistemas áridos y semiáridos.

Componente relativo a los pequeños Estados insulares en desarrollo

9.19 Dadas la situación y las necesidades especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo, el mejoramiento de la ordenación de las tierras y los recursos hídricos requiere enfoques más integrados para hacer frente a los problemas que amenazan a esos recursos. En particular, los proyectos incluidos en este componente prevén la ordenación integrada de las cuencas hidrográficas de agua dulce y las zonas costeras como factor clave del futuro sostenible de esos Estados. Como se indica en la Estrategia Operacional del FMAM, generalmente las actividades están encaminadas a resolver seis problemas importantes que afectan a todos los pequeños Estados insulares en desarrollo (ordenación de las zonas costeras y diversidad biológica, ordenación sostenible de las poblaciones de peces de la región, fomento del turismo, protección de las fuentes de abastecimiento de agua, control de la contaminación terrestre y marina y vulnerabilidad al cambio climático). Los grupos regionales de esos Estados con frecuencia comparten el acceso a los recursos marinos y experimentan problemas ambientales comunes relacionados con el agua (tales como la intrusión de agua salada en las aguas subterráneas debido al aumento del nivel del mar) o la explotación de los recursos pesqueros por las flotas de otros países. Estos problemas pueden abordarse a través del FMAM en el contexto de la reforma de las actividades sectoriales en cada Estado insular a fin de alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. Los pequeños Estados insulares en desarrollo tienen problemas ambientales comunes que pueden resolverse con la aplicación de medidas conjuntas.

Esto se refleja en la relación que existe entre sus organizaciones regionales y las necesidades de cada Estado insular en materia de capacidad y fortalecimiento institucional para abordar de manera más integrada estos problemas. Por consiguiente, los problemas transfronterizos, al igual que los problemas de fronteras existentes entre las numerosas islas que integran cada Estado, hacen necesaria la cooperación entre Estados insulares soberanos al adoptar medidas para proteger los recursos hídricos.

9.20 El FMAM ayuda a facilitar el análisis de los problemas ambientales y la fijación de prioridades concretas para la reforma de las políticas y actividades sectoriales que podrían ser necesarias en determinadas islas. Además, ayuda a fortalecer los enfoques regionales para la gestión conjunta y a movilizar las inversiones necesarias. Los procesos análogos al de la formulación de programas de acción estratégicos podrían ser apropiados para las agrupaciones regionales de Estados insulares en desarrollo. Indudablemente, existe una estrecha relación entre esta esfera de actividad y las de la diversidad biológica y el cambio climático.

Componente relativo a los proyectos que abarcan esferas de actividad múltiples

9.21 Los programas del FMAM que abarcan varias esferas de actividad pueden multiplicar los beneficios a escala mundial derivados de las intervenciones del Fondo. Por ejemplo, los proyectos para la rehabilitación y protección de las tierras húmedas pueden contribuir a mejorar tanto la protección de la biodiversidad como la calidad del agua. La protección de la biodiversidad y el secuestro del carbono están relacionados con la rehabilitación de las cuencas transfronterizas degradadas y tienen una función importante al respecto. En las zonas donde los problemas de diversidad biológica tienen repercusiones mundiales, especialmente las tierras húmedas, las zonas costeras y los arrecifes de coral de carácter único, los proyectos que abarcan esferas de actividad múltiples podrían ser apropiados para hacer frente a los peligros inminentes actuales y previstos a fin de reparar daños ambientales o evitarlos antes de que se produzcan. Si un ecosistema de importancia excepcional está situado en su mayor parte en un solo país, lo apropiado sería ejecutar un proyecto en que participara sólo ese país y que estuviera orientado a la modificación de las políticas y actividades necesarias para lograr un desarrollo sostenible. También son apropiados para este componente los proyectos conjuntos sobre aguas internacionales y diversidad biológica relativos a ciertas especies acuáticas o marinas amenazadas cuyos hábitats abarcan varios países.

9.22 También existen diversos vínculos con la esfera del cambio climático. En los proyectos sobre aguas internacionales pueden utilizarse tecnologías, sistemas de información y modelos de simulación innovadores para reforzar la capacidad de predicción y mejorar con ello la ordenación del medio ambiente. Algunas actividades adicionales podrían tener una considerable utilidad para los países en lo que respecta

a la ordenación de las zonas costeras si se incorporan posibles variaciones de los modelos hipotéticos del clima en estos sistemas de predicción. Por lo tanto, las intervenciones sectoriales basadas en los proyectos sobre aguas internacionales pueden generar beneficios en varias esferas de actividad.

COORDINACIÓN ENTRE ORGANISMOS Y PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO

9.23 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 la oportunidad a los organismos de ejecución 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. Es mediante la formulación de los programas de acción estratégicos que se identifican las medidas básicas y adicionales prioritarias.

9.24 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 el área 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 amplia 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 en los distintos 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

9.25 Dados los posibles vínculos que existen entre las distintas esferas de actividad, una buena labor de programación por parte del FMAM puede multiplicar los beneficios del programa a nivel mundial. Por consiguiente, las necesidades de recursos para este programa operacional en los próximos tres años (US\$90 millones-US\$105 millones) serán superiores a las de otros programas sobre aguas internacionales.