

Estudio del Programa de Aguas Internacionales 2004



Cada cuatro años, coincidiendo con el ciclo de reposición de los recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), la

Oficina de Evaluación del FMAM conduce una ronda de evaluaciones y estudios sobre todos los programas del FMAM. Estos estudios independientes proporcionan a los interesados directos del FMAM una evaluación sobre el desempeño de las áreas operativas (diversidad biológica, cambio climático y aguas internacionales) y recomendaciones sobre cómo mantener su desarrollo.

El Estudio del Programa de Aguas Internacionales tenía tres objetivos principales:

- una evaluación de las repercusiones y los resultados del área operativa de aguas internacionales en la protección de los ecosistemas de aguas transfronterizas;
- una evaluación de los enfoques, estrategias e instrumentos mediante los cuales se lograron resultados; y
- la identificación de las enseñanzas extraídas y la formulación de recomendaciones para mejorar las operaciones de aguas internacionales del FMAM.

Hallazgos

La cartera de aguas internacionales ahora se extiende a casi todas las grandes áreas de captación y grandes ecosistemas marinos que califican para obtener financiamiento del FMAM. El FMAM tiene una cartera importante de intervenciones de aguas internacionales bien administradas y un éxito creciente en ejercer un efecto multiplicador en el financiamiento colateral, incluidas las inversiones. La relación cofinanciamiento actualmente es del 1:2, y la cartera total supera los US\$ 2 mil millones. Es el mayor esfuerzo en la historia para apoyar el uso sostenible y la protección de las aguas transfronterizas. Es más, el estudio descubrió pruebas claras de que el área operativa de aguas internacionales está contribuyendo al mejoramiento de la seguridad regional—una función que sólo puede aumentar en importancia con el transcurso del tiempo.

Esta área operativa ya ha generado algunos logros notables, lo que incluye instrumentos nuevos de política como el régimen legal para evitar la transferencia de especies oportunistas en el agua de lastre de buques, la Convención del Mar Caspio, el Convenio de Cuencas Hidrográficas de Dnipro, el Protocolo para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Lago Victoria, el Tratado del Lago Ohrid, y el Tratado del Atún del Pacífico (el primero bajo el Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces de 1995). Prestó el apoyo práctico necesario para acciones tales como combatir con éxito la vegetación exuberante del jacinto acuático en el Lago Victoria, la creación de áreas protegidas como parte de varios proyectos de gestión integrada, el aumento de la capacidad para cientos de funcionarios públicos en todo el mundo y oportunidades para las organizaciones no gubernamentales para que desempeñen una función mayor en la gestión de recursos.

La mayoría de su trabajo proporciona una base para el desarrollo sostenible: aportando pruebas, elaborando estrategias y soluciones innovadoras, mejorando la concientización, promoviendo el diálogo de las partes interesadas, asistiendo en el desarrollo de instituciones nuevas, probando nuevos enfoques mediante proyectos piloto y creando oportunidades para la inversión. En otras palabras, el área operativa de aguas internacionales del FMAM “busca simplificar situaciones complejas en componentes manejables para la acción” (Documento de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del FMAM 10). Dado que dicho trabajo es un proceso de cambio gradual hacia metas compartidas, el avance es a menudo difícil de evaluar.

Para encarar esta dificultad, el estudio prestó especial atención al examen del desempeño general (medido según los productos y resultados) de los proyectos clasificados como básicos, de demostración, o ejecución.

- El avance en los **proyectos básicos** fue alentador y ha habido mejoras claras entre cada iteración del proceso de Análisis de Diagnóstico Transfronterizo/Programa de Acción Estratégica (TDA/SAP, en inglés). A veces se presentan dificultades cuando los proyectos hacen una distinción deficiente entre los beneficios globales y los locales, no identi-

fican las causas fundamentales sociales y económicas de los problemas transfronterizos o no logran identificar e incorporar a los interesados directos. Un reto particularmente difícil ha sido el desarrollo de mecanismos institucionales transfronterizos sostenibles y comités interministeriales a nivel nacional con la participación de los altos niveles de todos los sectores pertinentes.

- Las **actividades de demostración** han sido muy exitosas en generar participación y soluciones locales a los problemas. El área operativa de aguas internacionales del FMAM tiene más de 10 años de experiencia en su desarrollo y creciente éxito en reproducirlo (de hecho, ahora hay ejemplos de proyectos de demostración autofinanciados). El éxito temprano de uno de los proyectos de demostración mundiales (GloBallast) para catalizar un acuerdo internacional es un logro particularmente digno de mención. Hay algunas limitaciones con el enfoque: los intentos de elevar el nivel de los proyectos de demostración han encontrado dificultades, porque cada nivel requiere una solución y marco de política diferentes. El estudio llega a la conclusión de que los proyectos que combinan las actividades de TDA/SAP tienen mayores probabilidades de tener éxito; mantienen la confianza de los interesados directos a la vez que se esfuerzan en asegurar la sostenibilidad a más largo plazo de los beneficios locales y mundiales.
- Respecto a los **proyectos de ejecución** SAP, el estudio le prestó atención especial a la Asociación Estratégica del Mar Negro. Esta iniciativa representó un intento concertado de integrar las ventajas comparativas de todos los Organismos de Ejecución y donantes de contrapartes para prevenir el retorno de la eutrofización devastadora al Mar Negro durante la reactivación económica de los países en su cuenca. La primera fase del proyecto ha dado lugar a varios proyectos grandes de demostración muy exitosos que son adicionales a las iniciativas de desarrollo nacional (por ejemplo, la reforma agrícola). Una dificultad es que el concepto de la asociación inicial subestimó las necesidades de la coordinación interinstitucional y las medidas necesarias para mejorar el compromiso de participación del gobierno en los arreglos institucionales conjuntos en el Mar Negro. Esto ha conducido a cierta fragmentación del esfuerzo y a una disminución del impulso en general.

El estudio obtuvo evidencia del mejoramiento constante de la cooperación del Organismo de Ejecución dentro de los proyec-

tos (un 20 por ciento de todos los nuevos proyectos grandes son ejecutados conjuntamente). Por otro lado, observó deficiencias constantes en la cooperación regional entre proyectos en todas las regiones de casos de estudio—en particular entre los Organismos de Ejecución y a través de áreas operativas.

Recomendaciones

- El FMAM debe producir y usar un manual accesible para el área operativa de aguas internacionales para aclarar los conceptos, los instrumentos y los procesos que dan lugar a dificultades recurrentes en el diseño y la ejecución de proyectos.
- El FMAM debe desarrollar un sistema integral de seguimiento y evaluación para los proyectos de aguas internacionales que asegure un método integrado para la recopilación y evaluación de la información a lo largo de la vida de un proyecto.
- El FMAM debe incorporar un mecanismo de coordinación de nivel regional para sus proyectos de aguas internacionales con el fin de aumentar las sinergias entre estos proyectos dentro de los límites naturales definidos y su énfasis en los beneficios mundiales, permitir la comunicación y la coordinación con proyectos pertinentes en otras áreas operativas, mejorar la retroalimentación entre los proyectos y el Grupo de Trabajo de Aguas Internacionales y facilitar la ejecución de la estrategia de seguimiento y evaluación a nivel regional.
- El FMAM debe redefinir el grupo de trabajo del área operativa para mejorar su función en la definición de normas técnicas y políticas, asegurar el uso óptimo de las ventajas comparativas de los Organismos de Ejecución dentro de cada intervención y examinar la selección de los organismos ejecutores en conformidad con los criterios acordados.

La Oficina de Evaluación del FMAM es una entidad independiente que informa directamente al Consejo del FMAM, y tiene el mandato de evaluar los programas de las áreas operativas y las prioridades del FMAM.

El Estudio del Programa de Aguas Internacionales (octubre de 2004) está disponible en el sitio Web de la Oficina de Evaluación del FMAM en thegef.org (en la sección de Publicaciones bajo Evaluaciones de Programa y Estudios Temáticos). La Respuesta de la Administración del FMAM se presenta en el Anexo 4. Para más información, sírvase contactar con la Oficina de Evaluación del FMAM en gefevaluation@thegef.org.