

# Fondos y financiación para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas



# Fondos y financiación para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas



© Naciones Unidas 2021  
Todos los derechos reservados

Las peticiones para reproducir extractos o hacer fotocopias deben dirigirse al Centro de Derechos de Autor a: [www.copyright.com](http://www.copyright.com)

El resto de consultas sobre derechos y licencias, incluidas aquellas sobre derechos subsidiarios, deben dirigirse a: Publicaciones de las Naciones Unidas, 405 East 42nd Street, S-09FW001, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos de América. Dirección de correo electrónico: [permissions@un.org](mailto:permissions@un.org); sitio web: <https://shop.un.org>

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son los de las y los autores del mismo y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas ni de su funcionariado, ni las de los Estados miembro.

Las denominaciones empleadas en este trabajo así como la presentación de material sobre cualquier mapa no implican la expresión de opinión alguna por parte de las Naciones Unidas acerca del estatus legal de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni del de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras.

Los enlaces que se incluyen en la presente publicación se proporcionan para la comodidad de las y los lectores y son correctos en el momento de su publicación. Las Naciones Unidas no se responsabiliza de que dicha información continúe siendo precisa en el tiempo, ni tampoco del contenido de los sitios webs externos a ella.

Esta publicación se publica en inglés, árabe, francés, ruso y español.

Publicación de las Naciones Unidas publicada por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas

ECE/MP.WAT/61

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
eISBN: 978-92-1-005830-8

Las fotos de esta publicación las suministraron Kiara Worth del IISD (página 13) y Depositos photo (el resto de las fotos).

## PRÓLOGO

Más del 60 por ciento del agua dulce del mundo se comparte entre dos o más Estados ribereños. La gestión sostenible y cooperativa de estos recursos hídricos transfronterizos es fundamental para permitir el acceso al agua, el desarrollo sostenible, así como para la estabilidad y la paz regionales, tal y como lo reconoce la meta 6.5 del Objetivo de Desarrollo Sostenible ODS 6 (Garantizar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos). Sin embargo, muchos países y cuencas tienen dificultades para identificar los fondos necesarios, arriesgando así la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Las limitaciones en la capacidad económica a las que hacen frente los países, así como una limitada comprensión de los beneficios de la cooperación, obstaculizan a menudo la movilización de recursos económicos hacia la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas. Uno de los principales desafíos reside en la percepción del riesgo que se tiene al invertir en escenarios transfronterizos. El Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del Agua), al que presta servicios la CEPE, ayuda a los países a establecer o fortalecer su marco jurídico e institucional, creando así un entorno propicio para atraer financiación, y también apoya a los países y a las cuencas a acceder a la asignación de fondos.

Esta publicación analiza las oportunidades y desafíos claves relativos a la financiación de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y del desarrollo de las cuencas, así como las diferentes necesidades económicas del desarrollo y funcionamiento de los órganos conjuntos y de los proyectos de desarrollo de las cuencas. Hace un resumen completo de los fondos y de la financiación, tanto de los procedentes de fuentes públicas como privadas, y de las oportunidades de financiación innovadoras.

Esta publicación se ha elaborado en el marco del Convenio del Agua bajo el liderazgo de Suiza y los Países Bajos, en cooperación con muchas instituciones asociadas, entre las que se incluyen el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAfD), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Un taller mundial organizado sobre este tema en diciembre de 2020 suministró aportes y estudios de casos decisivos.

Solo podremos abordar el desafío de la financiación que se lleva a cabo a través de amplias alianzas que incluyen a los gobiernos, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones internacionales y no gubernamentales y al sector privado y financiero. Esperamos que esta publicación fortalezca el diálogo entre las personas expertas en cuestiones transfronterizas o gestoras de las cuencas hidrográficas, de un lado, y las actrices y actores económicos, tanto públicos como privados, del otro, aumentando así la gestión sostenible de las aguas transfronterizas y contribuyendo al marco de aceleración mundial del ODS 6 y, por último, al bienestar de las comunidades de todo el mundo.



Sra. Olga Algayerova

Subsecretaria General de las Naciones Unidas, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas



Sra. Patricia Danzi

Directora General de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Suiza



Sra. Barbara Visser

Ministra de Infraestructura y Gestión del Agua, los Países Bajos



Puente de las cataratas Victoria

## AGRADECIMIENTOS

Esta publicación se preparó en el marco del área del programa de trabajo del Convenio del Agua y pretende facilitar la financiación de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y del desarrollo de las cuencas. La elaboración de esta publicación no hubiera sido posible sin la cooperación, las contribuciones y aportes de personas expertas procedentes de varios países y organizaciones asociadas.

La CEPE desea agradecer en particular a la Sra. Isabella Pagotto de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), en Suiza, y al Sr. Niels Vlaanderen del Ministerio de Infraestructura y Gestión del Agua, en los Países Bajos, las dos representantes de las Partes líderes del área del programa de trabajo relativo a la facilitación de la financiación de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y del desarrollo de las cuencas. Ambas contribuyeron a la elaboración conceptual de la publicación y proporcionaron tanto aportes técnicos como la evaluación de sus pares.

La Secretaría del Convenio del Agua también desea agradecer a las siguientes personas expertas por sus valiosas contribuciones y comentarios:

Sr. Ababakar Ndao, Organización para el Desarrollo del Río Gambia

Sr. Richard Amalvy, Fundación Brazzaville

Sr. Jelle Beekma, Banco Asiático de Desarrollo

Sr. Edoardo Borgomeo, Banco Mundial

Sr. Francis Daniel Bougaire, Banco Africano de Desarrollo

Sra. Patricia Castellarnau, Banco Europeo de Inversiones

Sr. Raúl Muñoz Castillo, Banco Interamericano de Desarrollo

Sr. Emmanuel Chaponnière, Banco Europeo de Inversiones

Sr. Federico Franco Córdón, Comisión Trinacional del Plan Trifinio

Sr. James Dalton, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Sr. Robert Dessouassi, Autoridad de la Cuenca del Volta

Sra. Kathleen Dominique, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Sr. Ijeoma Emenanjo, Banco Africano de Desarrollo

Sra. Judith Enaw, Comisión Internacional de la Cuenca del Congo-Ubangui-Sangha

Sr. Mish Hamid, Red de Aprendizaje y Recursos de Intercambio sobre Aguas Internacionales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial

Sr. Marc Daniel Heintz, Comisión internacional para la protección del Rin

Sr. Evans Kaseke, Comisión del Curso de Agua del Zambeze

Sr. Tran Minh Khoi, Comisión del Río Mekong

Sr. Péter Kovács, Ministerio del Interior, Hungría

Sra. Cate Lamb, Seguridad del Agua, Proyecto para la Divulgación sobre el Carbono

Sra. Christina Leb, Banco Mundial

Sr. Jaffer Machano, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización

Sr. Rukan Manaz, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización

Sr. Nick Marchesi, Banco Europeo de Inversiones

Sr. Jorge Peña Méndez, Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca

Sr. Niokhor Ndour, Ministerio del Agua y el Saneamiento, Senegal

Sr. Mamman Nuhu, Comisión de la Cuenca del Lago Chad

Sr. Xaypaseuth Phomsoupha, Partner/S&A Law, Laos

Sra. Biljana Radojevic, Experta independiente

Sra. Gulmira Satymkulova, Agencia de Recursos Hídricos y Comisión de Gestión del Agua de los Ríos Chu y Talas, Kirguistán

Sr. Christian Severin, Fondo para el Medio Ambiente Mundial

Sr. Callist Tindimugaya, Ministerio del Agua y el Medio Ambiente, Uganda

Sr. Aaron Vermeulen, Fondo Mundial para la Naturaleza

La Sra. Susanne Schmeier y el Sr. Wim Verdouw, consultores de la CEPE, son los principales autores de la publicación. Diane Guerrier y Sonja Koepfel coordinaron desde la Secretaría de la CEPE la elaboración del texto. Iulia Trombitcaia, Chantal Demilecamps, Annukka Lipponen, Lucia de Strasser, Hanna Plotnykova, Komlan Sangbana, Sarah Tiefenauer-Linardon, Indira Urazova y Claudio Meza suministraron valiosos aportes y comentarios. Mayola Lidome y Cammile Marcelo prestaron el apoyo administrativo. La publicación fue editada por la Sra. Cathy Lee.

La Secretaría reconoce con agradecimiento los fondos proporcionados por Alemania, Suiza, los Países Bajos y Suecia, que han permitido la elaboración de esta publicación.



Vista aérea de una isla en el río Narew en un día soleado, Polonia

# ÍNDICE

Prólogo .....	iii
Agradecimientos .....	v
Acrónimos .....	x
Glosario .....	xii
Resumen Ejecutivo .....	1
Introducción .....	5
<b>Capítulo 1 Necesidades de Fondos para la Cooperación en materia de Aguas Transfronterizas y el Desarrollo de las Cuencas .....</b>	<b>9</b>
1.1 Costes básicos de la cooperación – órganos conjuntos y otros costes.....	9
1.2 Costes de proyectos, programas y actividades .....	11
1.2.1 Datos e información para la gestión y el desarrollo de la cuenca.....	13
1.2.2 Actividades de gestión de la cuenca .....	14
1.2.3 Desarrollo y gestión de la infraestructura .....	14
<b>Capítulo 2 Fuentes de Fondos y Financiación para la Cooperación en materia de Aguas Transfronterizas y el Desarrollo de las Cuencas.....</b>	<b>17</b>
2.1 Fondos y financiación públicos .....	18
2.1.1 Contribuciones directas de los Estados miembro .....	18
2.1.2 Impuestos regionales.....	25
2.1.3 Tarifas de uso y cánones por contaminación .....	26
2.1.4 Venta de datos y servicios .....	27
2.1.5 Tarifas de gestión y administración.....	28
2.1.6 Tarifas de gestión de proyectos .....	29
2.1.7 Préstamos Públicos .....	29
2.1.8 Subvenciones Públicas .....	30
2.1.9 Asistencia técnica .....	32
2.1.10 Fondos climáticos.....	33
2.2 Fondos y financiación privados.....	36
2.2.1 Fondos privados.....	36
2.2.2 Financiación privada.....	37
2.2.3 Iniciativas financieras innovadoras .....	42
2.3 Financiación combinada.....	45
2.3.1 Proyecto Hidroeléctrico de Bujagali – Uganda .....	45
2.3.2 Proyecto Hidroeléctrico de Nam Theun 2 – Laos .....	47
<b>Capítulo 3 Desafíos y Oportunidades de la Asignación de Fondos y de la Financiación para la Cooperación en materia de Aguas Transfronterizas y el Desarrollo de las Cuencas .....</b>	<b>49</b>
3.1 Hallazgos clave sobre los costes de la cooperación en materia de aguas compartidas, su gestión y desarrollo .....	49
3.2 Desafíos y oportunidades claves de las diferentes fuentes de fondos y financiación.....	50
<b>Conclusiones y Puntos Principales.....</b>	<b>57</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>63</b>

## LISTADO DE RECUADROS

Recuadro 1.	Descentralización de las funciones básicas de gestión de la cuenca hidrográfica de la MRC.....	13
Recuadro 2.	El proceso de elaboración del presupuesto a nivel nacional en Hungría.....	19
Recuadro 3.	Asignación de fondos en todos los niveles para la gestión de la cuenca hidrográfica del Elba.....	20
Recuadro 4.	Abordaje de los desafíos que surgen a partir de los atrasos en el pago de las contribuciones de los miembros (el caso de la CICOS).....	22
Recuadro 5.	La elaboración de mecanismos de reparto de costes en la Comisión del Río Mekong (MRC, en sus siglas en inglés).....	24
Recuadro 6.	De un reparto de costes basado en claves a un reparto equitativo en la Comisión Internacional para la Protección del Danubio (ICPDR, en sus siglas en inglés).....	24
Recuadro 7.	Suplementar las contribuciones directas con impuestos regionales (el caso de la CICOS).....	26
Recuadro 8.	La venta de datos y servicios por la MRC.....	27
Recuadro 9.	Escuela Regional de Formación Profesional para la Navegación Interior de la CICOS.....	27
Recuadro 10.	Préstamos públicos para proyectos conjuntos en la cuenca hidrográfica del Senegal.....	30
Recuadro 11.	Subvenciones del FMAM-PNUMA para la realización de actividades de gestión sostenible en el lago Tanganica.....	31
Recuadro 12.	AT de la GIZ para el apoyo a la gestión y el desarrollo de las cuencas hidrográficas en la cuenca hidrográfica del Níger.....	32
Recuadro 13.	Cuenca hidrográfica del Níger: primera cuenca transfronteriza que recibe fondos del GCF para un proyecto de adaptación al cambio climático.....	33
Recuadro 14.	Asignación de fondos a la Comisión de la Cuenca del Lago Victoria (LVBC) por parte del Fondo de Adaptación.....	34
Recuadro 15.	Respaldo de la IKI a la gestión de los humedales en la cuenca hidrográfica del Nilo.....	35
Recuadro 16.	Comisión de los Grandes Lagos – Asignación de Fondos Privados en Acción.....	37
Recuadro 17.	Plan de Transferencia del Agua de Lesotho a Botswana.....	39
Recuadro 18.	Bonos <i>Blue Peace</i> .....	43
Recuadro 19.	El Fondo Dotacional del Cubango-Okavango.....	44
Recuadro 20.	Fondo Azul de la Cuenca del Congo.....	45

## LISTADO DE FIGURAS

Figura 1.	Costes de programa de los órganos conjuntos.....	13
Figura 2.	Tipos de fuentes de financiación.....	17
Figura 3.	Fuentes de fondos públicos.....	18
Figura 4.	Mecanismos de reparto de costes.....	22
Figura 5.	Estructura típica de una APP.....	38
Figura 6.	Estructura financiera del Proyecto Hidroeléctrico de Bujagali.....	47

## LISTADO DE MAPAS

Mapa 1.	Ríos transfronterizos, cuencas lacustres y acuíferos.....	5
Mapa 2.	Cuenca hidrográfica del Danubio.....	19
Mapa 3.	El proyecto hidroeléctrico de Bujagali en Uganda.....	46
Mapa 4.	El proyecto hidroeléctrico de Nam Theun 2 en Laos.....	48

## LISTADO DE TABLAS

Tabla 1.	Tipos de instrumentos de financiación privada.....	37
Tabla 2.	Oportunidades y desafíos de las fuentes de fondos y financiación.....	52

## ACRÓNIMOS

<b>ACDI</b>	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
<b>AFD</b>	Agencia Francesa de Desarrollo (Agence Française de Développement)
<b>AIF</b>	Asociación Internacional de Fomento (miembro del Grupo Banco Mundial)
<b>ALT</b>	Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>APP</b>	Asociación Público-Privada
<b>AT</b>	Asistencia Técnica
<b>BAfD</b>	Banco Africano de Desarrollo
<b>BAoD</b>	Banco Asiático de Desarrollo
<b>BEI</b>	Banco Europeo de Inversiones
<b>BEL</b>	Compañía Eléctrica Bujagali (Bujagali Energy Limited)
<b>CAO</b>	Comunidad de África Oriental
<b>CDB</b>	Convenio sobre la Diversidad Biológica
<b>CDN</b>	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
<b>CEMAC</b>	Comunidad Económica y Monetaria de África Central
<b>CEPE</b>	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
<b>CICOS</b>	Comisión Internacional de la Cuenca del Congo-Oubangui-Sangha
<b>CFI</b>	Corporación Financiera Internacional (miembro del Grupo Banco Mundial)
<b>CMNUCC</b>	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
<b>CORB</b>	Cuenca Hidrográfica del Cubango-Okavango (Cubango-Okavango River Basin)
<b>COSUDE</b>	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
<b>CRBMF</b>	Funciones Básicas de Gestión de la Cuenca Hidrográfica (Core River Basin Management Functions)
<b>CTCP</b>	Comité Técnico Conjunto Permanente
<b>CTMS</b>	Comisión Técnica Mixta de Salto Grande
<b>CUFW</b>	Comisión Ruso-finlandesa sobre la Utilización de las Aguas Fronterizas
<b>DEG</b>	Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, parte del KfW)
<b>ECE</b>	Entidad con Cometido Específico
<b>EPC</b>	Ingeniería, Adquisiciones y Construcción (Engineering, Procurement and Construction)
<b>ERFMNI</b>	Escuela Regional de Formación para la Navegación Interior (Ecole Régionale de Formation aux Métiers de la Navigation Intérieure)
<b>FA</b>	Fondo de Adaptación
<b>FMAM</b>	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
<b>FMO</b>	Banco Holandés de Desarrollo (Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden)
<b>FNUDC</b>	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
<b>FPMA</b>	Fondo para los Países Menos Adelantados
<b>GCF</b>	Fondo Verde para el Clima (Green Climate Fund)
<b>GDBWC</b>	Comisión Germano-holandesa del Agua (German-Dutch Boundary Water Commission)
<b>GIZ</b>	Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
<b>GLC</b>	Comisión de los Grandes Lagos (Great Lake Commission)
<b>GWh</b>	Gigavatio-hora
<b>IBWC</b>	Comisión Internacional de Fronteras y Aguas (International Boundary and Water Commission)
<b>ICPDR</b>	Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio (International Commission for the Protection of the Danube River)
<b>ICPER</b>	Comisión Internacional para la Protección del Elba (International Commission for the Protection of the Elbe)

<b>ICPR</b>	Comisión Internacional para la Protección del Rin (International Commission for the Protection of the Rhine)
<b>IFI</b>	Institución Financiera Internacional
<b>IKI</b>	Iniciativa Climática Internacional (Die Internationale Klimaschutzinitiative del Ministerio alemán para el Medio Ambiente, la Conservación de la Naturaleza y la Seguridad Nuclear)
<b>ISC</b>	Comisión Internacional del Escalda (International Scheldt Commission)
<b>ISRBC</b>	Comisión Internacional de la Cuenca Hidrográfica del Sava (International Sava River Basin Commission)
<b>JICA</b>	Agencia de Cooperación Internacional del Japón (Japan International Cooperation Agency)
<b>KfW</b>	Banco Alemán de Desarrollo (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
<b>LCBC</b>	Comisión de la Cuenca del Lago Chad (Lake Chad Basin Commission)
<b>LVBC</b>	Comisión de la Cuenca del Lago Victoria (Lake Victoria Basin Commission)
<b>MDL</b>	Mecanismo de Desarrollo Limpio
<b>MRC</b>	Comisión del Río Mekong (Mekong River Commission)
<b>MW</b>	Megavatio
<b>NAPA</b>	Programas Nacionales de Acción en materia de Adaptación (National Adaptation Programmes of Action)
<b>NBA</b>	Autoridad de la Cuenca del Níger (Niger Basin Authority)
<b>NBI</b>	Iniciativa de la Cuenca del Nilo (Nile Basin Initiative)
<b>NBTF</b>	Fondo Fiduciario de la Cuenca del Nilo (Nile Basin Trust Fund)
<b>NT2</b>	Proyecto Hidroeléctrico de Nam Theun 2
<b>NTPC</b>	Compañía Eléctrica Nam Theun 2 (Nam Theun 2 Power Company)
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OCH</b>	Organismo de Cuenca Hidrográfica
<b>ODS</b>	Objetivo de Desarrollo Sostenible
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OKACOM</b>	Comisión Permanente de la Cuenca Hidrográfica del Okavango
<b>OMGI</b>	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
<b>OMVG</b>	Organización para el Desarrollo del Río Gambia (Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie)
<b>OMVS</b>	Organización para el Desarrollo del Río Senegal (Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal)
<b>ORASECOM</b>	Comisión de la Cuenca del Orange-Senqu (Orange-Senqu River Basin Commission)
<b>OSS</b>	Observatorio del Sáhara y del Sahel
<b>PIB</b>	Producto Interior Bruto
<b>PIDACC</b>	Programa para el Desarrollo Integrado y la Adaptación al Cambio Climático de la Cuenca del Níger (Programme for Integrated Development and Adaptation to Climate Change in the Niger Basin)
<b>PNUMA</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>PPA</b>	Contrato de Compraventa de Energía (Power Purchase Agreement)
<b>PRG</b>	Garantía Parcial de Riesgo (Partial Risk Guarantee)
<b>RDC</b>	República Democrática del Congo
<b>SDAGE</b>	Plan Maestro de Desarrollo y Gestión del Agua (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux)
<b>SDIP</b>	Programa de Desarrollo Integrado de los Corredores de los Ríos Sava y Drina (Sava and Drina Rivers Corridors Integrated Development Program)
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (U.S. Agency for International Development)
<b>VBA</b>	Autoridad de la Cuenca del Volta (Volta Basin Authority)
<b>WASH</b>	Agua, saneamiento e higiene (Water, sanitation and hygiene)
<b>WFI</b>	Iniciativa de Fondos para el Agua (Water Funder Initiative)
<b>WWF</b>	Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wide Fund for Nature)

## GLOSARIO

- **Activos:** Recurso con valor económico que una persona, corporación, o país posee o controla con la expectativa de que le proporcionará un futuro beneficio.
- **Asistencia técnica:** Apoyo específico prestado a una organización con necesidades o problemas de desarrollo. No se considera asistencia económica y puede ir desde el intercambio de información y de experiencia hasta la capacitación.
- **Bono:** Tipo de instrumento de deuda, en virtud del cual la o el emisor/prestataria o prestatario del bono (p. ej., un país, municipalidad, organismo público, empresa) debe a sus tenedoras o tenedores/prestamistas (p. ej., personas, inversoras o inversores institucionales) una deuda y (según los términos del bono) está obligado a pagarles intereses (el cupón) y a reembolsar el principal en una fecha posterior, denominada fecha de vencimiento. Los intereses suelen pagarse a intervalos fijos (semestrales, anuales, etc.). Los bonos pueden a menudo, pero no siempre, negociarse públicamente, lo que los convierte en un instrumento de inversión líquido.
- **Bonos de impacto social:** Instrumento de deuda utilizado para financiar proyectos que aumentan los resultados centrados en lo social y en la comunidad. Alternativamente llamado "pago con éxito".
- **Bonos verdes:** Instrumento de crédito utilizado para financiar proyectos climáticos y ambientales.
- **Capital:** El capital se refiere al valor residual de una empresa o proyecto neto de su deuda pendiente. Como tal, refleja el valor de la empresa para sus propietarias y propietarios. También se refiere a la inversión de capital que realizan las y los inversores para desarrollar o adquirir el proyecto. Para compensar a las y los inversores de capital, estas y estos tienen derecho a recibir dividendos, que son distribuciones de las ganancias de una empresa o proyecto.
- **Coefficiente de endeudamiento:** Indica la proporción entre capital y crédito utilizada para financiar un proyecto. Este concepto también se conoce como apalancamiento.
- **Colocación privada:** Venta de bonos o acciones directamente a un pequeño número de inversoras e inversores seleccionados (por ejemplo, fondos de pensiones y compañías de seguros) a través de una oferta privada en lugar de como parte de una oferta pública.
- **Cooperación en materia de aguas (transfronterizas):** Actividades cooperativas entre Estados ribereños que comparten un curso de agua que surgen, y son solo posibles, debido a la naturaleza transfronteriza de los recursos hídricos.
- **Desarrollo de cuencas (transfronterizas):** Desarrollo de los recursos hídricos a través de actividades, proyectos y planes de infraestructura con el propósito de promover el desarrollo socioeconómico en la cuenca.
- **Deuda:** Se refiere a los instrumentos de deuda, tales como los préstamos y los bonos.
- **Diligencia debida:** Proceso realizado por las y los financiadores y por otros para evaluar los méritos de una inversión mediante la revisión de los registros financieros pertinentes, el pasado desempeño de la empresa, los pronósticos, además de cualquier otra cosa que se considere importante.
- **Entidad con Cometido Específico:** Entidad jurídica independiente creada para desarrollar y financiar un proyecto de infraestructura. La utilización de la creación de una entidad con cometido específico ayuda a aislar los riesgos asociados con una transacción de la empresa matriz, protegiendo así a las y los inversores de las responsabilidades que van más allá de su inversión. De forma similar, la creación de una entidad con cometido específico ayuda a proteger al proyecto y al organismo gubernamental contra el riesgo de incumplimiento por parte de la empresa matriz. También denominada Entidad con Propósito Específico o Empresa del Proyecto.
- **Financiación:** Fondos que se habilitan para el pago de los costes iniciales de capital que requieren reembolso en el futuro, normalmente además de alguna compensación por el tiempo y el riesgo (pago de intereses o de dividendos).
- **Financiación combinada:** La financiación combinada es el uso estratégico de la financiación para el desarrollo a fin de movilizar financiación adicional hacia el desarrollo sostenible en los países en desarrollo.
- **Financiación de proyectos sin aval o con avales limitados:** Estructura de financiación en la que el crédito se rembolsa únicamente con el flujo de caja generado por el proyecto; en caso de que la Empresa del Proyecto incurra en impago, las y los prestamistas no pueden recurrir a los otros activos de la o del avalista.
- **Financiación privada:** Financiación provista por entidades privadas tales como bancos comerciales, compañías de seguros, empresas, e inversoras e inversores individuales, así como por Instituciones Financieras Internacionales (IFI) que cuentan con un mandato del sector privado. Nótese que esta última se refiere específicamente a las IFI que financian proyectos del sector privado en términos y tasas aproximadamente comerciales.

- **Fondo para el agua:** Organizaciones que diseñan y mejoran los mecanismos financieros y de gobernanza que reúnen a las partes interesadas públicas, privadas o de la sociedad civil, en torno al objetivo común de contribuir a la seguridad del agua a través de soluciones basadas en la naturaleza y en la gestión sostenible de las cuencas.
- **Fondos:** Fondos que se habilitan para pagar el capital inicial o los costes operativos en curso sin que exista obligación de reembolso. Por ejemplo, se consideran fondos las subvenciones gubernamentales y las tarifas de uso (p. ej., peajes y tarifas eléctricas).
- **Fondos de pensiones:** Fondo del que se pagan las pensiones, acumulado mediante las contribuciones de empleadoras y empleadores y/o empleadas y empleados. Sus objetivos de inversión a largo plazo a menudo hacen que los proyectos de infraestructura les resulten oportunidades de inversión atractivas.
- **Garantía crediticia:** La promesa de una o de un tercero de reembolsar las obligaciones de la deuda en el caso de que la o el prestatario no pueda hacerlo.
- **Inversión de impacto:** Las inversiones de impacto se realizan con la intención de generar un impacto social y ambiental positivo y medible junto con un retorno económico. Las inversiones de impacto pueden realizarse tanto en mercados emergentes como en mercados ya desarrollados, y se dirigen a la obtención de una gama de rendimientos que abarcan, dependiendo de los objetivos estratégicos de las y los inversores, desde los tipos situados por debajo del mercado hasta los tipos de mercado. Los bonos verdes y los bonos de impacto social son ejemplos de instrumentos de inversión de impacto.
- **Obligaciones de divulgación:** En el contexto de la obtención de capital, se trata de las normas que deben cumplirse al presentar las declaraciones de divulgación.
- **Organismo de cuenca hidrográfica:** forma institucionalizada de cooperación basada en acuerdos internacionales vinculantes que cubren el área geográficamente definida de una cuenca internacional fluvial o lacustre y que se caracteriza por una serie de principios, normas, reglas y de mecanismos de gobernanza.
- **Órganos conjuntos:** Cualquier comisión bilateral o multilateral u otro tipo de arreglo institucional apropiado para la cooperación entre países ribereños.
- **Préstamo:** Tipo de instrumento de deuda, en virtud del cual quien recibe el préstamo/prestatario o prestatario (p.ej., un país, municipalidad, organismo público, compañía) debe a las y los tenedores/prestamistas (p. ej., los bancos) una deuda y (según las condiciones del préstamo) está obligado a pagar intereses y a reembolsar el principal en una fecha posterior, denominada fecha de vencimiento. Los préstamos individuales no pueden negociarse públicamente, lo que los hace menos líquidos en comparación con los bonos. Otras diferencias clave con los bonos incluyen una flexibilidad posiblemente mayor, en términos de cancelación y reembolso del préstamo, así como la posibilidad de negociar los términos directamente con el banco.
- **Recaudación tributaria:** Ingresos que obtienen los gobiernos mediante los impuestos. Los gobiernos pueden imponer una variedad de impuestos, que incluye el impuesto sobre la renta, el impuesto de sociedades, el impuesto de plusvalías, el impuesto sobre los bienes inmuebles, el impuesto al consumo, el impuesto a la importación, etc.
- **Riesgo de demanda:** Riesgo que se crea ante un posible déficit entre la demanda prevista y la demanda real, por ejemplo, en el contexto de una autopista de peaje.
- **Seguro de riesgos políticos:** Seguro tomado por las y los financiadores para protegerse contra los riesgos políticos específicos, tales como la restricción de las transferencias (incluida la inconvertibilidad), la expropiación, la guerra y los disturbios civiles, el incumplimiento del contrato y el incumplimiento de los compromisos financieros. El seguro de riesgos políticos no cubre los riesgos comerciales o técnicos, para los cuales una o un promotor puede o no contratar un seguro por separado.
- **Subvenciones:** Se trata de una fuente de fondos, provistos a menudo por donantes bilaterales, organizaciones multilaterales, fondos fiduciarios y organizaciones sin fines de lucro. No hay obligación de reembolsar las subvenciones.
- **Tipo de interés:** Montante exigido por una o un prestamista a una o un prestatario por el uso de los fondos que se le han prestado, expresado como porcentaje del montante de la deuda principal. Las tipos de interés pueden ser fijos o variables.
- **Transferencia del riesgo:** Estrategia para la gestión de riesgos que traslada el riesgo de una parte a otra, en un intento de asignar el riesgo a la parte que puede administrarlo mejor y/o puede manejar sus posibles impactos al menor coste.



Lago Ohrid, entre Macedonia del Norte y Albania

## RESUMEN EJECUTIVO

La gestión y el desarrollo sostenibles y cooperativos de los recursos hídricos transfronterizos son fundamentales para el acceso al agua, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible, así como para la estabilidad y la paz regionales. Los diferentes elementos y etapas de la gestión sostenible y cooperativa y del desarrollo de los recursos hídricos transfronterizos requieren fondos. Estos elementos deben tenerse en consideración cuando se discuten los diferentes prerequisites y requisitos de una exitosa cooperación en materia de aguas transfronterizas y de un exitoso desarrollo de las cuencas. Incluso si todos los Estados ribereños están comprometidos con la cooperación y el desarrollo, la falta de recursos económicos, la inadecuación de los fondos y/o la ausencia de mecanismos financieros pueden impedirlos. Los principales desafíos en la obtención de fondos y financiación de proyectos relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas y al desarrollo de las cuencas son:

- La cooperación hídrica y la realización de actividades y proyectos, especialmente en los países emergentes y en desarrollo, se perciben a menudo en un escenario transfronterizo como especialmente arriesgadas, dado que los riesgos normalmente relacionados con un país (en términos de desarrollo económico, estabilidad política, etc.) se ven a menudo agravados en las cuencas compartidas por varios países.
- Muchos países enfrentan limitaciones en cuanto a su capacidad económica y deben tomar decisiones difíciles acerca de cómo asignar sus escasos fondos públicos. Aunque esto es cierto para todos los sectores e iniciativas, a menudo la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas no se encuentran en los primeros puestos de las listas de prioridades de los países.
- A menudo se consideran de forma limitada los beneficios de la cooperación y en muchas de las cuencas del mundo existe una falta general de cooperación entre los Estados ribereños, lo que priva a la asignación de fondos a la cooperación y al desarrollo de las cuencas transfronterizas de su base política e institucional.
- La mayor parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que podría solucionar temporalmente esta ausencia de fondos se destina a proyectos e iniciativas relativas al agua, el saneamiento y la higiene (WASH, en sus siglas en inglés), mientras que la mayoría de la financiación privada internacional se destina a los grandes proyectos de infraestructura que se desarrollan y ejecutan a nivel nacional.

Esta publicación se propone explorar las diferentes necesidades y oportunidades de financiación asociadas a la gestión de las aguas transfronterizas, a la cooperación y al desarrollo de las cuencas. Pretende proporcionar a las y los profesionales con experiencia en la gestión de los recursos hídricos, en la financiación o en otros campos conexos, una mejor comprensión de las necesidades y de los recursos disponibles para dotar de fondos de manera sostenida a la cooperación en materia de aguas transfronterizas y al desarrollo de las cuencas.

La primera parte de la publicación hace un resumen completo de las necesidades de financiación de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y del desarrollo de las cuencas. Distingue entre los costes básicos (relativos al establecimiento y mantenimiento de los mecanismos institucionalizados de la cooperación) y los de programa (relativos a la gestión de la cuenca transfronteriza y al desarrollo de sus recursos hídricos, y a las actividades y proyectos conexos). Ambos tipos de costes tienden a variar de manera considerable a través de las cuencas compartidas del mundo, dependiendo, en gran medida, del foco y de los objetivos de la cooperación que los Estados ribereños se hayan comprometido a conseguir, y del mandato y responsabilidades que se hayan asignado al órgano conjunto.

La segunda parte de la publicación evalúa las diferentes fuentes disponibles para atender a las mencionadas necesidades de financiación. Las agrupa en diferentes categorías, a saber, fondos y financiación públicos y privados, reconociendo que existen formas híbridas entre ellas dos que pueden ofrecer valiosas soluciones.

En el lado de los fondos y de la financiación públicos, se tratan las contribuciones directas de los Estados miembro a la cooperación, la gestión y el desarrollo de las cuencas y se destaca su gran importancia para asegurar su financiación a largo plazo, pero también la sostenibilidad política de la acción cooperativa. También se evalúan algunas de las características típicas y de los desafíos asociados a dichas contribuciones. A continuación, la publicación evalúa otras fuentes públicas directas que se utilizan con menos frecuencia, tales como los impuestos regionales o las tarifas de uso y los cánones por contaminación, que conllevan numerosos desafíos y no constituyen, hasta ahora, una base amplia de los fondos asignados a los órganos conjuntos. La publicación examina después la venta de datos y servicios derivados de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y del desarrollo de las cuencas, así como las tarifas por la gestión y administración de los proyectos que los órganos conjuntos pueden cobrar y que pueden proporcionar una fuente de ingresos, aunque no sostenible a largo plazo. Por último, se examinan las fuentes de fondos y financiación públicos y se incluyen los préstamos públicos, las subvenciones y los mecanismos de asistencia técnica. La publicación reconoce su importancia potencial, incluso en tiempos de limitaciones presupuestarias, para superar las limitaciones en la capacidad económica en las cuencas de los países en desarrollo y para dar el impulso de partida a la cooperación, a la gestión conjunta y al desarrollo de la cuenca, al tiempo que esta destaca también los desafíos relativos a su sostenibilidad financiera a largo plazo.

En cuanto a los fondos y financiación privados, la publicación evalúa primero los mecanismos de asignación de fondos privados y el papel que puede desempeñar la filantropía privada. Reconociendo que en muchas de las cuencas del mundo existe un potencial limitado para satisfacer las necesidades económicas a través de la filantropía y de otros tipos de fondos privados, la publicación investiga la financiación privada para el desarrollo de proyectos relativos a la infraestructura hídrica. Analiza las asociaciones público-privadas para explicar cómo pueden estructurarse para lograr una asignación eficiente de riesgos y al mismo tiempo superar algunos de los desafíos clave asociados con el desarrollo de la infraestructura. A continuación, la publicación evalúa el papel del capital y de la deuda en la financiación privada y cómo estos pueden utilizarse en las cuencas transfronterizas. También destaca algunas de las limitaciones de estos instrumentos, que incluyen la obligación de reembolso de la deuda privada y una expectativa de rentabilidad positiva ajustada al riesgo del capital, lo que hace que normalmente la financiación privada resulte más cara que la pública.

La publicación también examina los nuevos acontecimientos y oportunidades surgidos para financiar proyectos relativos a las aguas transfronterizas. Estos incluyen los mecanismos y las iniciativas de financiación innovadores que han aparecido en los últimos años, especialmente en forma de bonos verdes, bonos de impacto social y bonos azules. La publicación detalla cómo podrían funcionar estos mecanismos y reconoce el potencial de innovación de estos planteamientos; simultáneamente, informa también sobre las incógnitas y los riesgos inherentes a estos mecanismos aún en evolución.

La publicación finaliza con la exposición sobre los fondos y la financiación explorando la “financiación combinada”, como una forma de financiar proyectos de infraestructura en las aguas transfronterizas, y analizando dos estudios de casos relevantes que emplearon dicho planteamiento con éxito. La OCDE (2018) define la financiación combinada como el uso estratégico de la financiación para el desarrollo a fin de movilizar financiación adicional hacia el desarrollo sostenible en los países en desarrollo. Mediante el uso de fondos y financiación públicos en combinación con instrumentos financieros específicos para superar aquellos riesgos que las y los financiadores comerciales no pueden asumir fácilmente, un planteamiento de financiación combinada puede movilizar deuda privada y financiación de capital que de otro modo no hubiera estado disponible. Además de movilizar recursos financieros adicionales, la financiación combinada puede ayudar de manera eficaz a asignar el riesgo a las partes interesadas que están en mejor posición para administrarlo y/o asumirlo, al tiempo que se reduce posiblemente el coste total del capital del proyecto. La financiación combinada, presenta, por lo tanto, importantes oportunidades para movilizar fondos para proyectos de infraestructura de gestión de las aguas transfronterizas.

A lo largo de la publicación se emplearán estudios de casos para ilustrar los diferentes mecanismos en acción para la asignación de fondos y la financiación. Los estudios de casos describen cómo se emplearon estos mecanismos en los entornos transfronterizos. Estos van desde planteamientos exclusivamente públicos hasta completamente privados. La financiación combinada se explorará más en profundidad a través de dos estudios de casos más amplios. A lo largo de la publicación se pueden encontrar otros ejemplos en recuadros. De esta manera, la publicación conecta proyectos reales con los diversos mecanismos, explorando así los desafíos y oportunidades singulares que existen en los diferentes escenarios y mostrando que no hay una solución tipo “talla única” para la financiación de las aguas transfronterizas.

A continuación la publicación resume los hallazgos clave centrándose especialmente en los desafíos y oportunidades de cada mecanismo de asignación de fondos y de financiación, resaltando el potencial de cada mecanismo para contribuir a la asignación de fondos y a la financiación sostenible a largo plazo de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y del desarrollo de las cuencas, de manera que las personas que gestionan las cuencas y otras personas implicadas en estos procesos sean conscientes de los desafíos a los que se enfrentan.

Por último, los principales hallazgos se resumen al final de la publicación en forma de 20 detallados puntos principales, que van dirigidos a quienes formulan las políticas y toman las decisiones a alto nivel, tanto en el ámbito de la gestión del agua como en el financiero. A continuación se resumen los puntos clave de esta publicación:

- Es fundamental para los Estados y órganos conjuntos que comparten cuencas crear un entorno propicio para movilizar recursos financieros. Esto puede lograrse mediante la creación de marcos jurídicos e institucionales sólidos, el fortalecimiento de la gobernanza y la elaboración de planes de desarrollo de las cuencas.
- A pesar del desafío que suponen las restricciones presupuestarias y la voluntad política de los Estados miembros, los recursos presupuestarios nacionales de los Estados ribereños son, y deben continuar siendo, la principal fuente de fondos para financiar los costes básicos de los órganos conjuntos y las actividades de gestión del agua de la cuenca. La identificación y comunicación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas pueden ayudar a asegurar las contribuciones presupuestarias nacionales.
- Para complementar las contribuciones presupuestarias nacionales y satisfacer las necesidades económicas de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y del desarrollo de las cuencas, hay disponibles para los Estados ribereños y los órganos conjuntos una serie de otras opciones de fondos y de financiación públicos.
- La financiación privada puede aprovecharse ya que ofrece oportunidades para cubrir los costes del desarrollo de la infraestructura de las cuencas transfronterizas.

- Se están desarrollando y probando instrumentos financieros innovadores. Estos instrumentos podrían ofrecer nuevas oportunidades para que los países y los órganos conjuntos financien la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas.
- Existe la necesidad de una mayor capacitación e intercambio de experiencias e información acerca de la asignación de fondos y de la financiación para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas, así como acerca de los desafíos y enseñanzas adquiridas en las cuencas de todo el mundo.

A partir de estos hallazgos, las personas profesionales de la gestión del agua, las que gestionan las cuencas, las que representan a los ministerios nacionales a cargo de la planificación económica y de las finanzas, las que representan a los órganos conjuntos y a las instituciones financieras internacionales y las financiadoras privadas pueden entablar un diálogo más profundo sobre la mejor manera de satisfacer las necesidades económicas de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y del desarrollo de las cuencas.



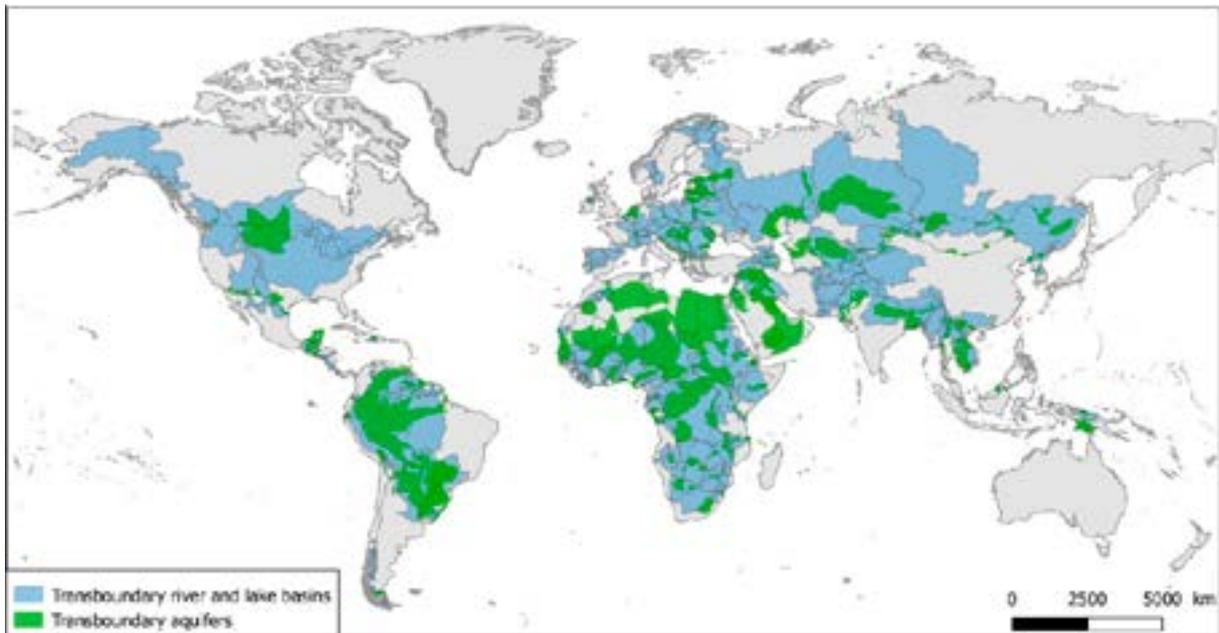
Meandros del río Drin en Shkodra, Albania



## INTRODUCCIÓN

La cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas enfrentan en todo el mundo unas tremendas necesidades económicas. Los cursos de agua transfronterizos - ríos, lagos y acuíferos - son de importancia crucial para las comunidades ribereñas, las municipalidades/los gobiernos locales, los países y para la totalidad de las cuencas, lo que incluye para su salud ambiental, desarrollo socioeconómico y estabilidad política. Sin embargo, en la mayor parte del mundo sigue siendo insuficiente el nivel de financiación necesario para su gestión, desarrollo y protección. Esta situación afecta a más del 40 por ciento de la población mundial que vive cerca o se ve afectada por las más de 300 cuencas transfronterizas de ríos y lagos (y muchos más acuíferos) de nuestro planeta.

### **Mapa 1. Ríos transfronterizos, cuencas lacustres y acuíferos**



Fuente: Avances en la cooperación en materia de aguas transfronterizas: valores de referencia mundiales para el indicador 6.5.2 de los ODS, 2018, CEPE/UNESCO en nombre de ONU-Agua.

Para comprender los desafíos que se presentan a la hora de satisfacer las necesidades económicas de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas, puede ser útil analizar primero los desafíos asociados en general al desarrollo de la infraestructura hídrica. Como informa la OCDE (2018), el agua se infravalora a menudo y, en consecuencia, se tasa por debajo de su valor, lo que produce una mala recuperación del coste. Además, la infraestructura hídrica tiende a ser intensiva en términos de capital, lo que significa que lleva mucho tiempo recuperar las inversiones iniciales. Además, muchos de los beneficios de la gestión e infraestructura hídricas no se pueden monetizar fácilmente, lo que limita el potencial de ingresos para las y los financiadores públicos y privados. La falta de herramientas analíticas apropiadas y de datos fiables pueden también disuadir a las y los financiadores. Además, los proyectos hídricos tienden a ser muy específicos del contexto, lo que aumenta los costes de transacción y limita posiblemente el uso eficiente de los innovadores modelos emergentes de financiación. Por último, al centrarse en los flujos financieros en lugar de en los beneficios económicos, es probable que las y los financiadores y planificadores prioricen proyectos con un potencial de ingresos sustancial e ignoren los proyectos que pueden no tener una sólida propuesta comercial pero que generarían significativas externalidades positivas. Además de los desafíos que se dan para monetizar los beneficios económicos, los proyectos hídricos que tocan de paso a múltiples sectores encuentran a menudo dificultades para captar, cuantificar y comunicar los beneficios que se producen en todos los sectores, que pueden incluir, entre otros, a los de la energía, la agricultura, la piscicultura, la navegación y al turismo.

Todo lo anterior también se aplica a los proyectos relativos a la gestión de las aguas transfronterizas y al desarrollo de las cuencas, pero hay una serie de complicaciones adicionales que hacen que sea particularmente difícil satisfacer las necesidades de financiación de tales iniciativas. En primer lugar, los proyectos de cooperación hídrica y, en particular, las inversiones en ellos pueden percibirse como intrínsecamente arriesgadas, especialmente en los países en desarrollo. Además, a menudo se considera que estas corren un riesgo aún mayor cuando se encuentran en un entorno transfronterizo, dado que los riesgos normalmente asociados a un país (en términos de desarrollo económico, estabilidad política, etc.) se agravan en las cuencas que comparten varios países. Esto es particularmente cierto si no

existe un acuerdo legal entre los países acerca de la cooperación en materia de sus aguas transfronterizas. La existencia de un entorno propicio, que incluya un marco jurídico e institucional estable y eficaz, es fundamental para cualquier inversión. Los convenios mundiales como el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del Agua)<sup>1</sup> pueden ser útiles a este respecto.

En segundo lugar, muchos países enfrentan limitaciones en su capacidad económica y deben por tanto adoptar decisiones difíciles sobre cómo asignar sus escasos fondos públicos. Si bien esto es cierto a propósito de todos los sectores e iniciativas, la gestión de las aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas no se encuentran a menudo en la parte superior del listado de prioridades de un país. La coordinación de los usos de los recursos hídricos a través de los países, el desarrollo y mantenimiento de las instituciones conjuntas o la ejecución de proyectos conjuntos de gestión de las cuencas hidrográficas no suelen ocupar un lugar destacado en términos de prioridades nacionales. En tercer lugar, la mayor parte de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), que podría solucionar temporalmente la ausencia de fondos, se destina al sector WASH, mientras que la mayor parte de la financiación privada internacional se destina a los grandes proyectos de infraestructura que se desarrollan y ejecutan a nivel nacional. Por tanto, a pesar del creciente interés de las y los donantes internacionales, la gestión de las aguas transfronterizas y su desarrollo no cuentan aún con fondos suficientes.

Por último, otro desafío clave se relaciona con una consideración limitada de los beneficios de la cooperación y una falta general de cooperación por parte de los Estados ribereños en muchas de las cuencas del mundo. Según el segundo ejercicio de presentación de informes sobre el indicador 6.5.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (CEPE/UNESCO/ONU-Agua 2021)<sup>2</sup>, que se llevó a cabo entre 2020-2021 y que mide la proporción del área de las cuencas transfronterizas objeto de un arreglo relativo a la cooperación en materia de aguas, se han realizado avances recientes en el fortalecimiento de la cooperación en materia de aguas transfronterizas en todo el mundo, pero sigue existiendo una gran necesidad de mejorarla. Basado en los datos recopilados en 101 de los 153 países que comparten aguas transfronterizas, solo 24 informaron de que todas sus aguas transfronterizas estuvieran incluidas en los arreglos operacionales existentes. Esto refleja también la compleja geopolítica presente detrás de la gestión de las aguas transfronterizas en ciertas cuencas. La escasa disposición a implicarse en la cooperación transfronteriza se traduce en una falta de disposición a proporcionar los medios económicos para hacerlo. Además, de los 129 países que presentaron informes sobre el indicador 6.5.2 de los ODS, 76 señalaron las "limitaciones de recursos" como uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Además, varios países han identificado la falta de recursos económicos como uno de los principales desafíos que enfrentan para aplicar los arreglos.

En consecuencia, a menudo la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas van a la zaga de su potencial, lo que impide que se generen los beneficios de la cooperación y que estos se repartan a través de toda la cuenca. Esto puede crear círculos viciosos que hacen disminuir la disponibilidad de fondos. El fracaso en la gestión de los recursos hídricos compartidos de forma cooperativa y el no desarrollarlos de forma coordinada y sostenible plantea una miríada de amenazas, algunas de las cuales producen impactos que van más allá del sector del agua.

Por lo tanto, es crucial comprender mejor las necesidades y las fuentes disponibles para asignar fondos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas, y evaluarlas por completo. Esto puede ayudar a las y los funcionarios, a los organismos de cuenca y a otros órganos conjuntos, a las y los profesionales del sector del agua y a otras partes interesadas implicadas en la gestión y desarrollo de los recursos hídricos compartidos en varios niveles de la gobernanza; también puede ayudar a las y los representantes de los organismos donantes y del sector privado a comprender mejor los mecanismos y procesos presentes detrás de los diferentes mecanismos de adjudicación de fondos y de financiación. Esto contribuirá finalmente a una mejor comprensión y diálogo entre las entidades públicas y privadas implicadas en la asignación de fondos y en la financiación de las iniciativas y proyectos relativos a las aguas transfronterizas y, por tanto, contribuirá de forma importante a la gestión sostenible y al desarrollo de los cursos de agua compartidos. En este contexto, es también importante reconocer que las razones de la falta de recursos financieros disponibles se encuentran a menudo fuera del sector financiero. Como se mencionó previamente, estas se relacionan generalmente con las diferentes prioridades políticas o con una falta general de compromiso con la cooperación respecto de los recursos hídricos compartidos, lo que también ayuda a explicar la ausencia de condiciones propicias para la cooperación y la insuficiencia de financiación.

<sup>1</sup> <https://www.uneca.org/env/water/text/text.html>

<sup>2</sup> Avances en la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Situación mundial del indicador 6.5.2 de los ODS y necesidades de aceleración (2021). CEPE, UNESCO, ONU-Agua. Disponible en: <https://uneca.org/es/info/publications/pub/359183>

Las publicaciones académicas anteriores, así como los análisis de políticas sobre este tema son poco numerosos. La mayoría de los análisis se centran en la adjudicación de fondos a los servicios WASH o a la gestión de los recursos hídricos a nivel nacional (Rees *et al.*, 2008; Consejo Mundial del Agua 2015; OCDE 2018). La asignación de fondos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas y al desarrollo de las cuencas apenas se ha abordado<sup>3</sup> y la investigación se centra a menudo solo en temas específicos, tales como el de la financiación de la AOD para la gestión de las aguas transfronterizas (ODI, 2002; GTZ, 2007), el de la financiación climática (World Bank, 2019) o el de los mecanismos innovadores para apalancar la financiación pública y privada (Blue Peace, 2018). La información adicional para esta publicación se ha obtenido de documentos específicos de las cuencas que los organismos de las cuencas hidrográficas (OCH) han preparado dentro del contexto de procesos de reforma y de cambio financiero, así como de los estudios de casos relevantes de antiguos proyectos de infraestructura en las aguas transfronterizas. Esta publicación ha contado también con la información derivada del debate y de los intercambios que tuvieron lugar los días 16 y 17 de diciembre de 2020 durante la celebración del taller mundial sobre financiación de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas<sup>4</sup> organizado por la CEPE en cooperación con el BAfD, el Banco Mundial, el BAsD, el BEI, el BID, el FMAM, el FMAM IW:LEARN, el FNUDC, la OCDE, los Países Bajos, Senegal, Suiza, y WWF.

Esta publicación consta de dos partes principales: el capítulo 1 presenta las necesidades de asignación de fondos para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas, diferenciándolas entre las necesidades de asignación de fondos para los órganos conjuntos, para sus costes básicos, y aquellas relativas a la realización de proyectos y actividades relativos a la gestión y desarrollo de las cuencas. El capítulo 2 analiza las diferentes fuentes de fondos y financiación públicos y privados para cubrir esos diferentes costes. El capítulo 3 resume los desafíos y oportunidades clave para cada una de las fuentes de fondos y de financiación, seguido de las conclusiones. El glosario resume los términos clave utilizados en esta publicación.



Costa del Lago Superior, entre Canadá y Estados Unidos

<sup>3</sup> Para algunas de las pocas excepciones hay que hacer referencia a Henkel *et al.*, 2014; CEPE, 2018, así como a los informes que abordan los desafíos de la cooperación transfronteriza de manera más amplia y que también enfatizan la importancia de financiar la cooperación transfronteriza, tales como el Informe del Panel Mundial de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz (2017).

<sup>4</sup> Más información sobre este taller está disponible en: <https://unece.org/environmental-policy/water/events/virtual-workshop-financing-transboundary-water-cooperation-and-basin>.



# CAPÍTULO 1 NECESIDADES DE FONDOS PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE AGUAS TRANSFRONTERIZAS Y EL DESARROLLO DE LAS CUENCAS



Un rebaño de vacas vino a beber al río Chu en pleno día de verano, Kazajstán

El capítulo 1 examina las diferentes necesidades de asignación de fondos para la cooperación en materia de aguas transfronterizas, para la gestión y desarrollo de las mismas. Diferencia entre los costes básicos en los que se incurre por la mera existencia de un mecanismo institucionalizado de cooperación y los costes de programa relativos a la preparación y realización de actividades de gestión y de desarrollo de las cuencas. Muestra que los costes básicos son relativamente similares a todos los órganos conjuntos, sin embargo, la cantidad empleada en ellos puede variar considerablemente y está determinada en gran medida por el tamaño de la secretaría del OCH; lo que a su vez está determinado por su mandato y sus funciones. De forma similar, cuanto más amplio sea el mandato ejecutivo del OCH, mayores serán sus costes de programa. Ambas dimensiones de los costes también cambian significativamente con el paso del tiempo, como se destaca en los ejemplos incluidos a continuación.

## 1.1 Costes básicos de la cooperación – órganos conjuntos y otros costes

Esta sección se centra específicamente en los costes relacionados con la existencia de un órgano conjunto para la gestión de una cuenca compartida, a menudo denominados “costes básicos”, “presupuesto ordinario” o “presupuesto de los servicios corporativos”. Los costes básicos comprenden aquellos que se producen por la mera existencia de un órgano conjunto y, por tanto, incluyen los costes de los sueldos del personal, de las oficinas, del material de oficina y de otras cosas que aseguran el funcionamiento del órgano conjunto, en particular el de su secretaría. También incluyen los costes de las reuniones de los órganos rectores del órgano conjunto, tales como las del Consejo de Ministras y Ministros o los de la Reunión de Jefas y Jefes de Estado, ya que estas aseguran la existencia y el funcionamiento continuos de la organización.

Cabe señalar aquí que no existen definiciones claras para estos términos y que a veces se usan indistintamente, aunque pueden referirse a conceptos ligeramente diferentes. En el sentido más estricto, el “presupuesto de los servicios corporativos” puede definirse como el presupuesto para la administración y los servicios tales como los de finanzas, información y comunicación, gestión de recursos humanos (Henkel *et al.*, 2014: 12). Los “costes básicos” tienen un significado similar pero pueden entenderse de manera más amplia. Un “presupuesto ordinario” es un término incluso un poco más amplio y puede definirse como el “presupuesto permanente y recurrente asignado o acordado por sus

países miembros para sostener las operaciones habituales básicas de la institución" (Henkel *et al.*, 2014: 12), que puede incluir también ciertas actividades de proyectos, si estas se consideran como operaciones habituales básicas del órgano conjunto, tales como por ejemplo las de vigilancia hidrológica y ambiental. En esta publicación, el término costes básicos se utilizará y entenderá constituido por los costes en los que se incurre por la existencia y funcionamiento del órgano conjunto, pero no por los relativos a la gestión y al desarrollo de los recursos hídricos de la cuenca. Por tanto, los costes básicos incluyen:

- Coste de las reuniones de los órganos rectores de los OCH, tales como reuniones ministeriales, reuniones técnicas (se incluye la preparación, documentación, etc.).
- Gastos del personal de la secretaría: tanto del personal permanente como del temporal, así como el de las y los consultores que no forman parte de los proyectos específicos de gestión y desarrollo de las cuencas hidrográficas.
- Coste de los edificios, oficinas, del equipamiento de las oficinas, de los automóviles y de los otros elementos necesarios para el funcionamiento del OCH (principalmente de su secretaría).
- Coste de la comunicación y difusión de la información (tanto de la dirigida a los Estados miembro como a las partes interesadas de la cuenca).

En este contexto, es también importante tener en cuenta que los órganos conjuntos se dan de muchas modalidades y formas. La naturaleza específica de un órgano conjunto determinará también los costes asociados a él. Por lo general, los órganos conjuntos se pueden caracterizar a lo largo de un *continuum* que abarca desde las instituciones con muy limitadas funciones de coordinación hasta instituciones que cuentan con fuertes competencias ejecutivas. El primer tipo, los OCH orientados a la coordinación (Schmeier, 2013), son instituciones que sirven de plataforma para que los Estados miembro consulten y coordinen sus actividades de gestión de los recursos hídricos, pero las actividades en sí mismas son realizadas por los Estados miembro. Normalmente, estos órganos conjuntos cuentan con estructuras de gobernanza reducidas y secretarías pequeñas, o, a veces, ni siquiera cuentan con secretarías permanentes. Ejemplos de tales OCH que cuentan con una secretaría incluyen a la Comisión Internacional para la Protección del Elba (ICPER, en sus siglas en inglés) y a la Comisión de la Cuenca Hidrográfica del Orange-Senqu (ORASECOM, en sus siglas en inglés). En cambio, la Comisión Germano-holandesa del Agua (GDBWC, en sus siglas en inglés) y el Comité Técnico Conjunto Permanente (CTCP) para el río Cunene no cuentan con secretarías permanentes.

El modelo opuesto, los OCH orientados a la ejecución, son instituciones que no solo sirven de plataforma para la coordinación, sino que también tienen la responsabilidad de elaborar y ejecutar ellos mismos los proyectos para la gestión y el desarrollo de las cuencas hidrográficas. Ello viene a menudo acompañado de potestades más amplias y de una mayor independencia frente a los Estados miembro del OCH (Schmeier, 2013: 46). Los ejemplos más prominentes son el de la Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), el de la Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie (OMVG) y, en una medida ligeramente menor, el de la Autoridad de la Cuenca del Níger (NBA, en sus siglas en inglés) y el de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad (LCBC, en sus siglas en inglés). La mayoría de los OCH pueden encontrarse en algún lugar entre estos dos extremos. Además, los OCH pueden moverse a lo largo de este *continuum* durante su vida útil, tendiendo en diferentes momentos hacia un papel de coordinación más intenso o hacia un papel ejecutivo más activo.

Los costes básicos de estos diferentes tipos de órganos conjuntos varían considerablemente. Los costes básicos de los OCH puramente orientados a la coordinación tienden a ser los más bajos, especialmente si no cuentan con una secretaría permanente. La mayoría de los costes en que incurren los OCH orientados a la coordinación son los del personal de la secretaría. La Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio (ICPDR, en sus siglas en inglés) y la Comisión Internacional para la Protección del Rin (ICPR, en sus siglas en inglés), por ejemplo, trabajan con presupuestos anuales con costes básicos de alrededor de 1 millón de dólares estadounidenses (en su mayor parte para cubrir los costes de personal). Por otro lado, los OCH orientados a la ejecución, tienden a tener un presupuesto considerablemente mayor, en el que los costes de proyectos o actividades representan la gran mayoría de todos los costes<sup>5</sup>.

Desde la perspectiva del coste, dadas ciertas limitaciones presupuestarias, los órganos conjuntos pueden tomar decisiones conscientes al decidir sobre el ámbito y funciones de sus secretarías. Es decir, las consideraciones sobre los costes pueden ser un parámetro que ayude a configurar el ámbito y mandato del órgano, asegurándose de que las actividades previstas también estén presupuestadas a largo plazo y de que no sobrepasen la capacidad presupuestaria de los Estados miembro. Esto requiere una cuidadosa discusión entre los Estados miembro, pero también posiblemente con las y los donantes externos, acerca de las funciones que los países desean ver realizadas por el OCH, junto con los costes relacionados con dichas funciones. Los Estados miembro pueden decidir entonces sobre las prioridades y las áreas de enfoque del OCH en función de los fondos disponibles a corto y medio plazo.

<sup>5</sup> Sin embargo, algunos OCH orientados a la ejecución también tienen una proporción relativamente alta de costes de personal, a pesar de tener una alta proporción de costes procedentes de los proyectos en comparación con los costes generales. Especialmente, un aumento continuo de los costes de personal a lo largo del tiempo podría estar relacionado con desafíos relativos a su eficiencia y ello podría requerir, por tanto, vigilancia y, posiblemente, cambios. En el caso de la NBA, por ejemplo, los costes de personal han aumentado de un 62 por ciento de los costes generales de la organización, una cifra ya relativamente alta para un OCH orientado a la ejecución, a más del 70 por ciento en 2008 (NBA, 2009: 43).

Es importante tener en cuenta que los costes básicos de un OCH pueden variar con el paso del tiempo y que siempre evolucionarán, especialmente en el caso de los OCH nacientes o jóvenes OCH. En los primeros años después del establecimiento de un OCH, los costes básicos tienden a aumentar a medida que su institucionalización avanza, se cubren los puestos de la plantilla de personal, y se descubren y solucionan las ausencias de capacidad pendientes. Una vez que la organización se estabiliza, los costes básicos tienden a mantenerse estables durante períodos de tiempo más prolongados, como muestran los ejemplos de la ICPDR y de la ICPR.

Una parte clave de los costes básicos de un OCH son los costes de personal. En algunos OCH existe una tendencia a que con el tiempo los costes de personal aumenten significativamente a medida que el organigrama de la secretaría se expande, aumentando con ello los costes relativos al personal. La NBA ofrece un ejemplo interesante de este tipo de expansión: sus gastos de personal aumentaron en 2004 de 302 millones de francos CFA (aproximadamente 460.000 €) a 481 millones de francos CFA (732.000 €) en 2008 (NBA, 2009: 43), y continuaron creciendo en los años siguientes. Esto se debe al aumento de los costes salariales (contratación de personal y aumento de los salarios individuales), pero también debido al aumento en los costes conexos, a saber, viajes y prestaciones, algunos de ellos asociados a la expansión de las actividades del organismo.

Es importante mencionar dos elementos adicionales. En primer lugar, los costes relativos al establecimiento de un órgano conjunto como medio institucionalizado para la cooperación transfronteriza y, en segundo lugar, los costes relativos a la cooperación que no está institucionalizada a través de un órgano conjunto completamente desarrollado, sino a través de otros mecanismos (en su mayoría bilaterales).

El comienzo de la cooperación ya supone costes significativos. Estos comienzan con el intercambio, la generación de confianza y las negociaciones entre los Estados ribereños, el establecimiento de las plataformas necesarias (que permitan a las y los representantes de los países reunirse en un entorno bien preparado), la negociación en sí misma, la aplicación de un tratado internacional sobre el agua y, en última instancia, el establecimiento de un órgano conjunto. Estos costes varían considerablemente de unas cuencas a otras. En muchos casos en el mundo en desarrollo, los procesos de negociación han recibido el apoyo de terceras partes, que no solo han facilitado las negociaciones sino que también han proporcionado los medios económicos para posibilitar, en primer lugar, que esas negociaciones tuvieran lugar. Los ejemplos incluyen la implicación del Banco Mundial en la negociación del Tratado de las Aguas del Indo de 1960, o el apoyo prestado de 1991 a 1994 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a las negociaciones del Acuerdo sobre el Mekong de 1995. Más recientemente, la GIZ (en sus siglas en alemán) ha sido fundamental para apoyar las negociaciones (y en gran medida asignar los fondos) en las cuencas del Cunene y del Cuvelai en el sur de África, lo que ha conducido a la concertación de acuerdos y al establecimiento de los OCH.

En algunas de las cuencas del mundo, normalmente en las más pequeñas, con menos Estados ribereños (en su mayoría solo dos Estados), la cooperación en materia de aguas transfronterizas, la gestión o el desarrollo se organizan sin órganos conjuntos, es decir, sin un mecanismo institucionalizado de cooperación permanente, por ejemplo, en forma de secretaría. Los Estados miembros se reúnen habitualmente de forma bilateral, a menudo en uno u otro de los Estados y en las instalaciones de estos, los datos y la información se intercambian bilateralmente sin implicar a un órgano conjunto, los proyectos se deciden conjuntamente, pero se realizan en cada país a través de sus organismos nacionales respectivos. Los ejemplos incluyen la Comisión Ruso-finlandesa sobre la Utilización de las Aguas Fronterizas (CUFW), la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILIA) entre los Estados Unidos y México, o la Comisión Conjunta de los Ríos Indo-bangladesíes (IBJC, en sus siglas en inglés). En estos casos, no se dan costes básicos de los órganos conjuntos. En su lugar, cada país cuenta normalmente con una unidad de coordinación dentro del ministerio responsable de los recursos hídricos (o con una entidad independiente con tales responsabilidades). Los costes de programa, de la realización de las actividades acordadas conjuntamente, suelen ser asumidos por cada país a nivel nacional, al igual que los costes de la participación de cada país en las reuniones y en otras actividades. Normalmente estos forman parte del presupuesto ordinario del ministerio u organismo respectivo (a nivel nacional) y, a menudo, no están asignados específicamente a la cooperación transfronteriza, especialmente si las actividades van a realizarse dentro del marco de las estrategias nacionales de gestión del agua. Por esta razón, es difícil rastrear las cantidades específicas.

## 1.2 Costes de proyectos, programas y actividades

Además de incurrir en los costes básicos existenciales necesarios para poner en funcionamiento un órgano conjunto o, más en general, para el desarrollo y mantenimiento de la cooperación de manera institucionalizada, se incurre en costes a nivel de cuenca a fin de lograr los beneficios que se desean de la cooperación, para diseñar y realizar las actividades de gestión y desarrollo de las cuencas hidrográficas. Por lo general, estos se denominan “costes de proyecto”, “costes de programa”, “costes de actividad”, o, en algunos casos también, “costes de inversión”. Los costes de programa, como se mencionarán en esta publicación, pueden incluir los costes relativos a:

- La vigilancia de las cuencas hidrográficas (cantidad de agua, calidad del agua, salud ecológica, pesca, factores socioeconómicos, etc.), los equipamientos necesarios, los sistemas de tecnología de la información (TI), el software para la gestión de las cuencas hidrográficas, etc.

- La preparación de planes estratégicos y documentos conexos (acerca de las visiones que se comparten, los planes de gestión de las cuencas, etc.) y de procesos (consultas con las partes interesadas, etc.).
- La ejecución de planes estratégicos y la realización de las actividades específicas definidas en ellos (se incluye el seguimiento de su ejecución).
- La preparación y ejecución de proyectos de infraestructura, especialmente en el contexto de la gestión de las cuencas y de los planes de inversión.
- La gestión y mantenimiento de los proyectos de infraestructura (si son propiedad del órgano conjunto y están gestionados por él o por cualquier otra entidad internacional establecida por los Estados de la cuenca).

Los costes de programa varían según las cuencas y, si existen, según los OCH. La magnitud de esos costes está determinada en gran medida por la naturaleza de coordinación o ejecutiva del OCH. Los OCH orientados a la coordinación realizan menos actividades ellos mismos, minimizando así su exposición a los costes. En su lugar, coordinan los proyectos y actividades que realizan los Estados miembro. Esto limita sus costes de proyecto a unas pocas partidas que deben llevarse a cabo a nivel de cuenca, tales como la adquisición, análisis e intercambio de datos e información (que incluyen los costes de modelización de la hidrología de la cuenca o de su estado ambiental y de las herramientas de apoyo a la toma de decisiones conexas), o para la elaboración de planes conjuntos de gestión de la cuenca. Los Estados miembro realizan otras actividades, normalmente a nivel subnacional más que a nivel nacional, tales como la puesta en marcha de medidas para reducir la contaminación de un río o para rehabilitar un humedal de importancia transfronteriza. Por otro lado, los OCH orientados a la ejecución cuentan con un presupuesto de proyecto considerablemente más alto, especialmente si la ejecución incluye el desarrollo, mantenimiento y gestión de grandes proyectos de infraestructura, como en el caso de la OMVS. La gran mayoría de los OCH se encuentran en algún lugar entre estos extremos.

Cabe señalar que en el caso de los órganos conjuntos orientados a la coordinación que realizan actividades de gestión y de desarrollo de la cuenca acordadas conjuntamente a través de organismos nacionales, normalmente con la participación de los diferentes niveles de gobierno, tales como las provincias/estados y las autoridades locales en materia de agua (Schmeier, 2021), estos costes no aparecen a menudo a nivel de la cuenca y, por lo tanto, son difíciles de contabilizar en su conjunto<sup>6</sup>. Este es aún más el caso de muchas de estas actividades (p. ej., la vigilancia periódica del estado de calidad del agua) que se realizan para cumplir tanto con los objetivos nacionales como con los de toda la cuenca (p. ej., estándares nacionales de calidad del agua, así como acuerdos relativos a toda una cuenca acerca de un estado específico de esta). Por estas razones, no es posible proporcionar cuentas detalladas consolidadas de todos los costes del programa de gestión y desarrollo de la cuenca en los que se ha incurrido en la cuenca.

Estos costes de programa están generalmente determinados por los planes de gestión, acción o inversión de los OCH, que definen las actividades que se deben realizar para alcanzar los objetivos específicos para la cuenca con respecto a su gestión y desarrollo. En el caso de la Comisión Internacional de la Cuenca del Congo-Oubangui-Sangha (CICOS), su Plan de Acción Estratégico de 2010 exigía la gestión de los recursos hídricos, seguida de un programa detallado de medidas para la consecución del Plan Maestro para la Gestión y Desarrollo Hídricos (CICOS, 2016). Los documentos enumeran una serie de actividades que incluyen: estudios previos de viabilidad de una presa en el río Oubangui que generaría energía hidroeléctrica y mejoraría la navegabilidad; la construcción a lo largo del río de lugares de desembarco para botes; y el estudio de oportunidades para el ecoturismo, que debían realizarse entre 2010-2015 y 2016-2020, lo que hubiera proporcionado el presupuesto para las actividades, determinando así los costes de proyecto del órgano conjunto. En el caso de la CICOS, los costes de realización de las actividades del SDAGE (en sus siglas en francés) entre 2016 y 2020 se estimaron en 25 millones de euros. Cabe señalar que la realización de estas actividades se ha retrasado debido al bajo nivel de obtención de los recursos económicos establecidos en el presupuesto y a la inadecuada financiación de los proyectos individuales.

A medida que los órganos conjuntos evolucionan desde sus primeras etapas, sus costes de proyecto tienden a aumentar a medida que se realizan más actividades bajo su mandato. El mandato de un OCH puede incluso ampliarse a medida que este madura. En el caso de la CICOS, por ejemplo, los gastos de proyecto aumentaron, aunque no de manera lineal, debido a los grandes retrasos en los que incurrieron algunos Estados miembro (véase también la sección 2.1), pero en particular porque el mandato de la CICOS (originalmente centrado en la navegación interior) se extendió en 2004 para incluir la gestión integrada de los recursos hídricos. En algunos casos, más adelante en el proceso, los OCH también reconsideran los costes de programa, especialmente a la luz de las crecientes implicaciones para estos, y pueden iniciar procesos para reducir los elevados costes de programa, por ejemplo, a través de la descentralización.

<sup>6</sup> La contabilización de los costes a nivel de cuenca se complica aún más por el hecho de que los costes de realización de ciertas actividades se producen en cada país a diferentes niveles, a nivel nacional, estatal, provincial, municipal o local. En el caso de la cuenca hidrográfica del Elba, por ejemplo, los costes de gestión y desarrollo en la parte alemana de la cuenca se producen a nivel nacional, pero también a nivel de los Estados alemanes que comparten el río Elba (Baviera, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Turingia, Berlín, Brandemburgo, Baja Sajonia, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Hamburgo, Schleswig-Holstein), así como a nivel local y municipal (Schmeier, 2021).

### Recuadro 1. Descentralización de las funciones básicas de gestión de la cuenca hidrográfica de la MRC

Los costes de la Comisión del Río Mekong (MRC, en sus siglas en inglés), tanto los básicos como los de proyecto, han aumentado desde su establecimiento en 1995. Una de las razones de este continuo aumento de los costes de proyecto fue la naturaleza centralizada de la realización de ciertas funciones de gestión de la cuenca hidrográfica, tales como las de vigilancia del caudal y de la calidad del agua o las de elaboración de los planes nacionales para la planificación de la cuenca.

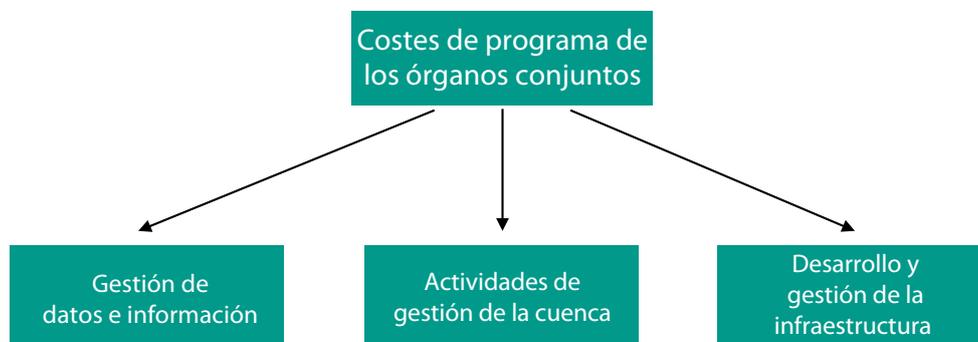
A finales de los años 2000, devino evidente que esta situación no era sostenible, un creciente presupuesto de la MRC que no se correspondía a las contribuciones de los miembros y, en el futuro inmediato, la expectativa de decrecimiento de los fondos procedentes de las y los donantes. Además, a medida que los Estados miembro experimentaban el crecimiento económico y dejaban el estatus de países “en desarrollo”, los avances en la capacidad de los Estados miembro les permitían realizar las funciones de gestión de la cuenca hidrográfica de manera más descentralizada. En la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembro de la MRC celebrada en Hua Hin en 2010, dentro del contexto de un esfuerzo más amplio de reforma organizacional, se decidió descentralizar una parte significativa del trabajo de gestión de la cuenca hidrográfica de la MRC. El objetivo final de este esfuerzo era asegurar la autosostenibilidad económica del organismo para 2030. En los años siguientes, se identificaron las funciones básicas de gestión de la cuenca hidrográfica (CRBMFs, en sus siglas en inglés), tales como las de vigilancia de los parámetros del caudal o de la carga de sedimentos, para prepararlas para su descentralización a partir de una evaluación de la capacidad técnica y económica de los Estados miembro para la realización de las mismas. Posteriormente, estas se descentralizaron, y la MRC pasó a desempeñar un mayor papel de coordinación.

A pesar de que ha habido algunos retrasos en el proceso y no todas las CRBMFs que se habían identificado para su descentralización se hayan descentralizado todavía (o en el grado en que inicialmente se había previsto), esta reforma ha ayudado a disminuir los costes de proyecto de la MRC mientras que al mismo tiempo se ha fortalecido la apropiación de la gestión de la cuenca hidrográfica por parte de los Estados miembro.

Fuentes: MRC, 2014; MRC, 2019a

Los elementos típicos de los costes de programa incluyen:

**Figura 1. Costes de programa de los órganos conjuntos**



#### 1.2.1 Datos e información para la gestión y el desarrollo de la cuenca

Se requiere información para comprender el estado de una cuenca, los temas importantes en cuanto a la gestión de sus aguas y los cambios causados con el paso del tiempo por las fluctuaciones naturales o por la infraestructura. Es necesaria para que los OCH y los países ribereños tomen decisiones informadas acerca de la gestión y el desarrollo de las cuencas basadas en conocimientos sólidos. Esto exige, entre otros, el establecimiento y mantenimiento de redes de vigilancia para la recolección de los datos hidrológicos, el análisis de los datos en laboratorios cualificados, el desarrollo de modelos de cuenca, el uso de herramientas de apoyo a la toma de decisiones, la elaboración de un informe sobre el “estado de la cuenca”, el mantenimiento de un sistema de alerta temprana sobre inundaciones, y/o la evaluación de los impactos ambientales de los proyectos de infraestructura. Todo implica costes, alguno de los cuales pueden ser significativos. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) estima, por ejemplo, en 1,8 millones de dólares estadounidenses por país el coste de establecer un sistema de seguimiento hidrometeorológico con una mínima funcionalidad. El coste de un informe sobre el “estado de la cuenca” puede ascender a 250.000 US\$, como fue el caso para la CICOS (en 2015) y para la NBI (en 2012), o hasta 400.000 US\$ en el caso del último informe sobre el “estado de la cuenca” en 2018 para la MRC. A menudo, los Estados ribereños no cuentan los medios económicos (o no están dispuestos a invertir en estos informes) a nivel nacional y, menos aún, a nivel transfronterizo. Por tanto, los órganos conjuntos han participado a menudo en actividades de gestión de datos y de información y han obtenido fondos por ello.

### 1.2.2 Actividades de gestión de la cuenca

Los proyectos y programas de gestión de la cuenca implican también varios costes. Incluyen la elaboración de un plan de gestión de la cuenca y la realización de varias actividades identificadas para lograr el estado deseado de la cuenca que ha sido acordado por los Estados miembro. La Estrategia de Desarrollo de la Cuenca 2016-2020 de la MRC (MRC, 2016), por ejemplo, describe una serie de actividades tales como: una revisión y actualización de la guía de diseño de las presas principales; la preparación de directrices para abordar los riesgos del cambio climático, que incluyen los impactos de la sequía; el establecimiento de un sistema de pronóstico de inundaciones; y el establecimiento de una red regional de comunicación de emergencias sobre inundaciones y sequías, o un estudio acerca de las posibilidades de gestión conjunta de las aguas superficiales y subterráneas (MRC, 2016). Las actividades de gestión de la cuenca también proporcionan a menudo la base para su desarrollo coordinado, incluido para el desarrollo de la infraestructura. La asignación de fondos para tales actividades es a menudo más difícil de obtener que para los costes básicos de los órganos conjuntos y que para las funciones más secretariales o relacionadas con los datos que desempeñan las secretarías, ya que la realización de actividades específicas es a menudo considerablemente más costosa (USAID/CAREC, 2020) que el mantenimiento operativo de un órgano común. Esto es válido para todas las regiones del mundo, incluido para la Unión Europea (UE), a pesar de la disponibilidad general de recursos económicos. Además, uno de los obstáculos clave para la aplicación de la Directiva Marco del Agua de la UE (DMA de la UE) sigue siendo la insuficiente asignación de fondos para la realización de actividades de gestión de las cuencas (Zingraff-Hamed *et al.*, 2020).

### 1.2.3 Desarrollo y gestión de la infraestructura

Los proyectos de infraestructura también requieren recursos económicos, desde para la preparación de proyectos, lo que incluye posiblemente la del plan de inversión para toda la cuenca, hasta para su ejecución, funcionamiento y mantenimiento. A menudo se subestiman los costes de preparación de las inversiones en infraestructura (tales como los de los estudios de viabilidad previa y de viabilidad). Estos pueden ascender a entre el 10-15% de los costes generales del proyecto y deben ser asumidos, a menudo, por actrices y actores distintos de aquellos que ejecutan el proyecto de infraestructura y que se benefician de los retornos de la inversión. Cuando los órganos conjuntos ya están establecidos y funcionando, la preparación de proyectos de infraestructura se hace, a menudo, en el contexto de los planes integrales del desarrollo de las cuencas. Un ejemplo es el del Plan de Inversiones en Resiliencia Climática de la Cuenca del Níger, que pretende coordinar en la cuenca las inversiones que son más beneficiosas desde una perspectiva de gestión y de desarrollo de toda la cuenca, o ciertamente, el del Plan Estratégico de la ZAMCOM para el curso de agua del Zambeze para el período 2018-2040, que proporciona la base para un plan de inversión que pretende obtener fondos para actividades y proyectos específicos.

Por debajo del nivel de la cuenca en su conjunto, un grupo más pequeño de países en una subcuenca puede también preparar planes de inversión con el objetivo de apalancar fondos para proyectos de inversión relativos al agua en el nivel más bajo de la cuenca. Un ejemplo incluye el Plan de Inversión de la Cuenca Sio-Malaba-Malakisi (SMM) y la Estrategia de Sostenibilidad Financiera preparados conjuntamente por Kenia y Uganda. Consiste en ocho proyectos prioritarios de inversión en infraestructura hídrica, enfocados principalmente en el riego, la gestión de las cuencas y las inversiones con múltiples finalidades, pero también en temas ambientales tales como el de la gestión de los humedales, así como en la elaboración de una estrategia de sostenibilidad financiera destinada a mostrar a las y los posibles donantes e inversoras e inversores el valor de las inversiones propuestas (IUCN *et al.*, 2020). Además, se ha creado una estructura institucional para respaldar el plan de inversiones. Consiste en un comité ministerial, así como en secretarías permanentes y en un comité asesor. Lo que resalta la importancia de contar con arreglos institucionales sólidos y el creciente reconocimiento entre las partes interesadas de la cuenca de que este elemento estructural es también necesario para atraer recursos económicos.

La ejecución de los proyectos de infraestructura requiere normalmente la mayor parte de los recursos económicos. Los costes varían según el sector, tipo y tamaño del proyecto, según su diseño y otros muchos factores, pero en casi todos los casos, los costes exceden la capacidad económica de las actrices y actores individuales, de los organismos gubernamentales o de los organismos de cuenca. Por eso, en la mayoría de los casos, se precisa financiación pública y privada, como se analiza con más detalle en el capítulo 2.

El funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura deben también tenerse en cuenta al evaluar los costes de la infraestructura hídrica. Muchos países, ya estén en desarrollo o desarrollados, tienen dificultades para presupuestar adecuadamente el funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura hídrica existente (Rozenberg y Fay, 2019). Estos costes corrientes pueden variar considerablemente según el tipo de infraestructura y de solución tecnológica elegida, pero, cuando se toma en cuenta la vida útil del activo, son a menudo mayores que la inversión inicial. Los gastos efectuados de manera suficiente y oportuna en el mantenimiento y funcionamiento de la infraestructura hídrica ahorran posteriormente gastos adicionales; el fracaso en realizar un mantenimiento rutinario aumenta los costes generales de reemplazo de capital en al menos un 60 por ciento (Rozenberg y Fay, 2019). En el sector eléctrico, otra área de inversión clave relativa a la gestión de las aguas transfronterizas, es la de los costes anuales de mantenimiento que oscilan entre el 0,5 y el 6 por ciento del coste de la inversión requerida, dependiendo en gran medida de la tecnología y de la capacidad instalada (Rozenberg y Fay, 2019). Los costes de funcionamiento y mantenimiento pueden constituir

un desafío financiero significativo, especialmente si no se planifican adecuadamente, y/o si finalmente ninguna actriz o actor encuentra la gestión de ese proyecto de infraestructura específico financieramente atractivo. En la cuenca hidrográfica del Senegal, por ejemplo, se contrató a la empresa sudafricana de infraestructura, ESKOM, para administrar y mantener la presa de Manantali, pero cuando se enfrentó a retornos decididamente más bajos de lo esperado la empresa no renovó su contrato en 2014 ya que el proyecto ya no le resultaba financieramente viable. Esto representó para la OMVS, propietaria de la infraestructura, un gran desafío y un aumento repentino de los costes. Para evitar tales situaciones podría ser necesario encontrar arreglos conjuntos entre los países. Esto se ha hecho, por ejemplo, en la cuenca hidrográfica del Chu-Talas, donde los costes de funcionamiento y mantenimiento se incluyeron en el acuerdo relativo a la gestión de los proyectos conjuntos de presas entre Kazajistán y Kirguistán (World Bank, 2018). En este caso, Kazajistán, aguas abajo, cubre los costes de mantenimiento de la infraestructura en Kirguistán, aguas arriba, debido a su posición económica más fuerte. Ello unido al hecho de que Kazajistán es el principal beneficiario de la infraestructura; un raro ejemplo de medidas de reparto de costes en una cuenca compartida.

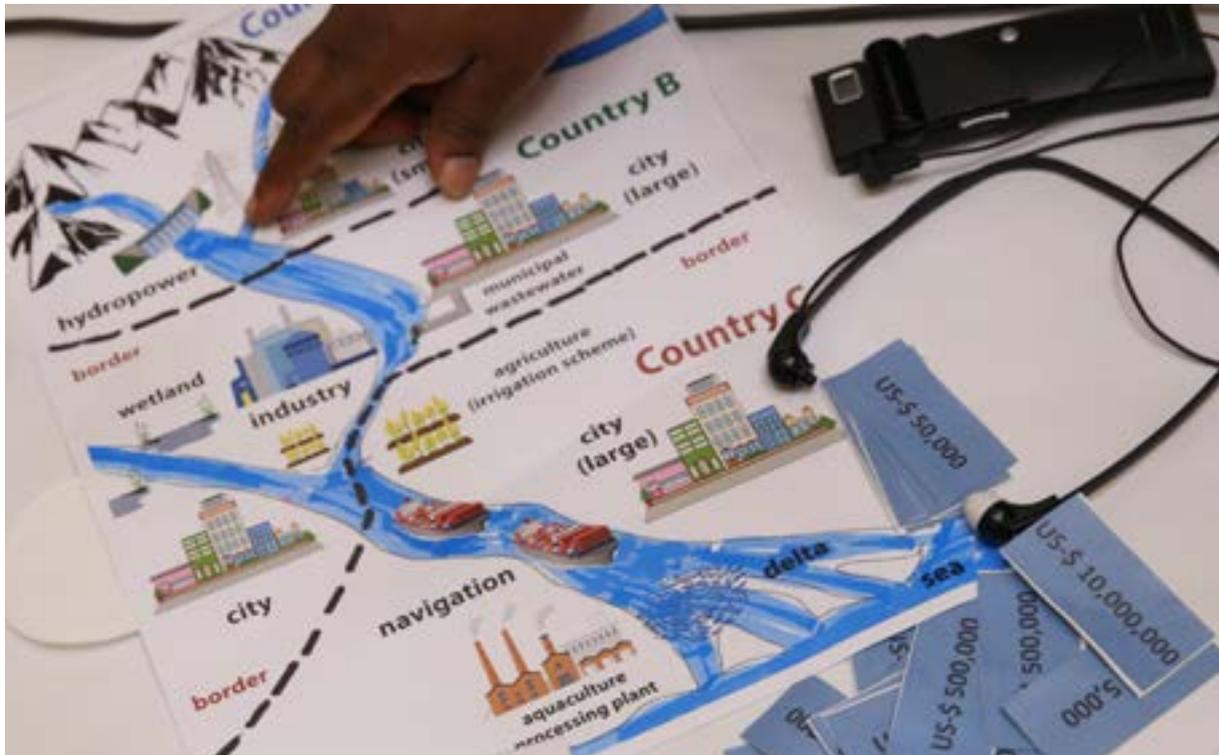


Puente sobre el río Zambeze



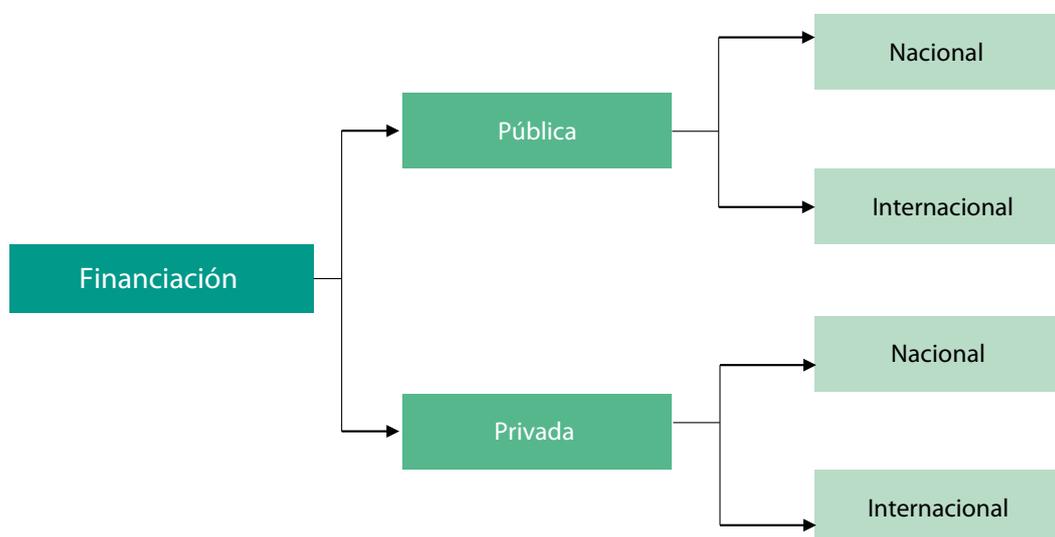
Muro de la presa de Vanderkloof en el río Orange,  
en la frontera de las provincias de Free State y Northern Cape

## CAPÍTULO 2 FUENTES DE FONDOS Y FINANCIACIÓN PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE AGUAS TRANSFRONTERIZAS Y EL DESARROLLO DE LAS CUENCAS



Esta sección del informe se centra en las diferentes fuentes disponibles de fondos y de financiación para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas. En esta publicación, los fondos se refieren al dinero que se habilita sin que haya una obligación de reembolsarlo, mientras que los mecanismos de financiación implican un componente de reembolso. En este sentido, la financiación ayuda a tender un puente para el lapso temporal que se da entre la inversión inicial y el futuro reembolso, mientras que los fondos, por ejemplo, en forma de subvenciones gubernamentales o de tarifas de uso (peajes, tarifas), son los que, en última instancia, pagan los proyectos y las actividades. Estas fuentes de fondos y financiación incluyen tanto capital público como privado, tanto en el nivel nacional como internacional, y se analizarán por separado respectivamente en las Secciones 2.1 y 2.2.

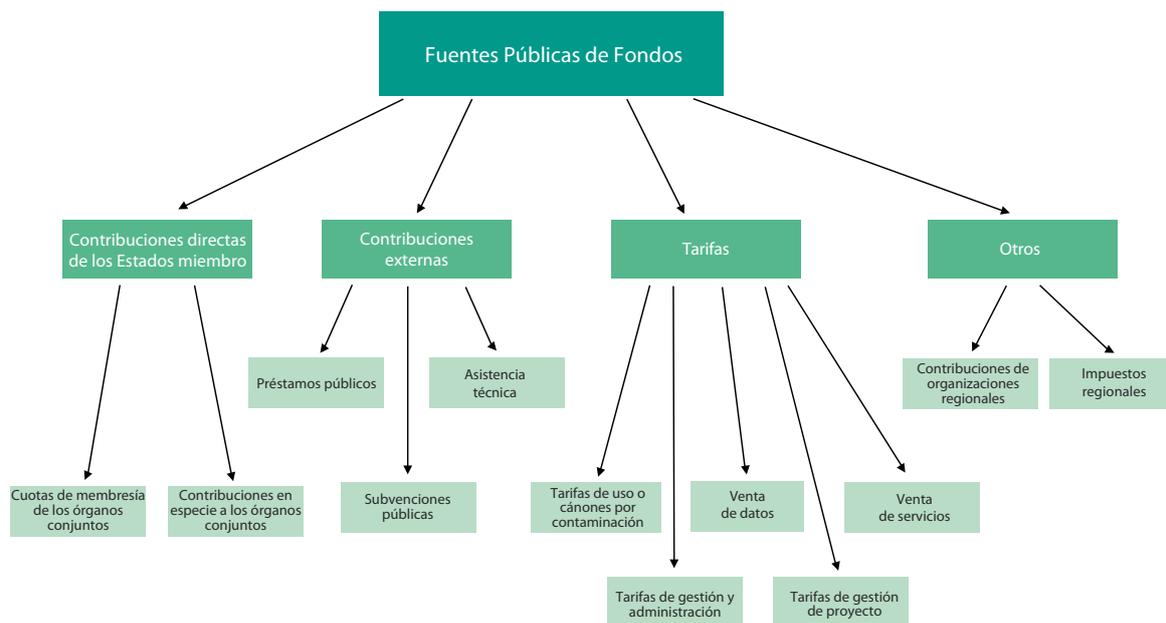
**Figura 2. Tipos de fuentes de financiación**



## 2.1 Fondos y financiación públicos

Los fondos públicos son fundamentales para la gestión y el desarrollo de las cuencas hidrográficas transfronterizas, en gran parte debido a la naturaleza de “bien público” de los recursos hídricos y de los servicios conexos. Al mismo tiempo, la movilización de fondos públicos ha sido y sigue siendo un desafío, por las razones que se trataron anteriormente en la introducción. La disposición a pagar por los recursos hídricos y servicios conexos es a menudo limitada y a menudo el pago no se realiza mediante impuestos o tarifas, lo que limita así la disponibilidad de fondos públicos para la gestión y el desarrollo de las cuencas hidrográficas transfronterizas. Al mismo tiempo, los beneficios multisectoriales de la gestión y el desarrollo cooperativos de las cuencas hidrográficas transfronterizas no son a menudo suficientemente reconocidos por los Estados miembro de un órgano conjunto, o no están suficientemente claros para ellos debido a la falta de producción de resultados tangibles por parte del órgano conjunto, lo cual reduce aún más la disposición de los miembros de la cuenca a pagar. Las siguientes secciones abordarán las diferentes fuentes de fondos públicos: desde las de los Estados miembro de los órganos conjuntos hasta las externas.

**Figura 3. Fuentes de fondos públicos**



### 2.1.1 Contribuciones directas de los Estados miembro

La fuente central de fondos para la gestión de las cuencas hidrográficas, tanto para hacer frente a los costes básicos como a los de proyecto, son las contribuciones directas en efectivo de los Estados miembro. Como se mencionó previamente, cubrir todo el presupuesto de un órgano conjunto mediante las contribuciones de los miembros resulta un desafío más grande si el presupuesto anual de la institución es alto (OCH orientados a la ejecución que precisan contribuciones más altas de sus miembros), y/o si los Estados miembro del OCH cuentan con una capacidad económica menor. La obtención de fondos solo a través de las contribuciones directas de los Estados de la cuenca podría resultar entonces insuficiente y deben explorarse por tanto otras fuentes.

Los medios económicos para pagar las contribuciones de los miembros provienen generalmente del presupuesto nacional del país respectivo, proceden de diversos impuestos y de otros medios que constituyen los ingresos estatales. La contribución nacional a un órgano conjunto o a las actividades específicas de gestión y desarrollo hídricos se convierte así en una partida de la planificación presupuestaria anual del Estado. El recuadro 2 describe en más detalle las conexiones entre la elaboración del presupuesto a nivel de cuenca y a nivel nacional. Estas conexiones pueden también significar que estas contribuciones compiten directamente con muchas otras prioridades presupuestarias nacionales. Es por tanto importante que los procesos nacionales de elaboración de los presupuestos y los de la elaboración de los de los órganos conjuntos sean compatibles. Esto ayudaría a evitar (temporalmente) restricciones en la obtención de fondos que podrían, por ejemplo, retrasar las solicitudes de pago de las contribuciones de los miembros si se presentan tardíamente a los países miembros para su consideración dentro de su respectiva planificación presupuestaria anual a nivel nacional.

También es posible obtener los medios económicos para satisfacer la contribución directa de un país separadamente, a través de impuestos específicos sobre el agua, impuestos ecológicos, etcétera. Tenga en cuenta que estos son diferentes de las tarifas de uso del agua o de los instrumentos utilizados para tasar a “quien contamina paga”, tratados en la sección 2.1.3. Mientras que este planteamiento es el que se sigue a nivel nacional y subnacional, no se conocen ejemplos de él en el nivel transfronterizo. En ambos casos, se precisan fuertes vínculos jurídicos, institucionales y de procedimiento entre la cooperación a nivel de cuenca, la planificación nacional y los procesos de gestión y de elaboración de los presupuestos.

## Recuadro 2. El proceso de elaboración del presupuesto a nivel nacional en Hungría

La gestión y desarrollo de las cuencas transfronterizas desempeñan un importante papel para Hungría, ya que comparte 24 ríos y masas de agua superficial más pequeñas con los países vecinos, incluido el Danubio; el río más internacional del mundo con una cuenca compartida por 19 Estados ribereños. Esto se refleja también en los procesos de obtención de fondos bien establecidos a través de los cuales el gobierno de Hungría contribuye a la gestión y desarrollo de las cuencas transfronterizas y a los respectivos órganos conjuntos establecidos a tal fin.

Para las contribuciones a los órganos conjuntos, la asignación regular de fondos se realiza a través del Ministerio del Interior, los fondos para sus instituciones regionales provienen del presupuesto del gobierno central. El Departamento de Gestión de las Cuencas Hidrográficas y de Protección del Agua es responsable de la asignación de las cuotas de membresía (a la Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio [ICPDR, en sus siglas en inglés], al Consejo Mundial del Agua, etc.), cuotas que provienen también del presupuesto del ministerio, así como para costes de personal y para otros costes conexos (acoger reuniones, coste de traducción, etc.) a la cooperación bilateral y multilateral para la gestión del agua. Existe una línea presupuestaria específica para las cuotas de membresía y otras contribuciones voluntarias (a la CEPE, y a la GWP [en sus siglas en inglés]) y para viajes y acogida de reuniones. Las actividades de cooperación transfronteriza se llevan a cabo en su mayor parte a través de las Direcciones de Agua regionales y de la Dirección General para la Gestión del Agua, que cuenta con asignaciones presupuestarias estatales, sin embargo, estos costes no están consignados sino que se incorporan al presupuesto general. Estas líneas presupuestarias proporcionan todos los fondos necesarios para realizar las continuas actividades. Además de las contribuciones directas y predefinidas a los órganos conjuntos y de las actividades nacionales de gestión de las cuencas hidrográficas transfronterizas, Hungría también puede contribuir a actividades y proyectos específicos de la ICPDR para los que se puede utilizar otro presupuesto. Sin embargo, como dicho presupuesto es limitado y está decreciendo, Hungría contribuye a menudo en especie proporcionando principalmente apoyo preparatorio, por ejemplo, a un proyecto de equilibrio hídrico con Serbia dentro del marco de la ICPDR.

Estos fondos los proporciona el Ministerio de Finanzas mediante el proceso presupuestario anual general del gobierno nacional. Lo que significa que cada ministerio, incluido el Ministerio del Interior, propone un presupuesto al Ministerio de Finanzas, normalmente en junio de cada año. Una vez que se ha aprobado el presupuesto general nacional, lo que incluye su aprobación por el Parlamento, se asigna una cantidad específica a cada ministerio, generalmente en septiembre. Luego, dentro del Ministerio del Interior, a finales de cada año, se distribuye a los diferentes departamentos para cubrir las actividades requeridas, las contribuciones a los órganos conjuntos, tales como a la ICPDR, proceden de una línea presupuestaria separada.

Es importante señalar que el proceso de elaboración del presupuesto dentro de los órganos conjuntos está estrechamente vinculado a dicho proceso a nivel nacional. A medida que la ICPDR prepara su presupuesto durante un período de tiempo relativamente largo, los países miembros, como Hungría, saben con mucha anticipación cuánto se espera que tengan que pagar en términos de contribuciones específicas como miembros y de contribuciones a los proyectos. Esto significa que para diciembre de cada año, durante las reuniones anuales de la ICPDR, cuando se envía a los Estados miembro la carta pidiéndoles las contribuciones como miembros, Hungría ya ha pasado por su proceso presupuestario nacional y, tal y como se requiere, en enero puede pagar sus contribuciones a la ICPDR.

**Mapa 2. Cuenca hidrográfica del Danubio**



Fuente: Enciclopedia Británica, <https://www.britannica.com/place/Danube-River>

Fuente: Comunicación con el Sr. Péter Kovács, Jefe del Departamento de Gestión de las Cuencas Hidrográficas y de Protección del Agua, Ministerio del Interior, Hungría

Otra forma de las contribuciones de los Estados miembro son las contribuciones en especie. Las contribuciones en especie pueden adoptar muchas formas diferentes, que incluyen la oferta de un edificio o de un espacio para oficinas por parte del Estado anfitrión, la provisión de personal nacional de forma permanente o en comisión de servicios, el coste de los viajes de las y los funcionarios del gobierno y del organismo de cuenca, la cobertura de otros gastos del órgano conjunto o de los que se producen dentro del contexto de proyectos específicos. El Gobierno de Botswana, por ejemplo, paga el espacio de oficinas alquilado para la OKACOM (la Comisión Permanente del Agua de la Cuenca Hidrográfica del Okavango) en Maun y ahora en Gaborone, mientras que el Gobierno de Sudáfrica le proporciona las oficinas a la ORASECOM (Comisión de la Cuenca Hidrográfica del Orange-Senqu) en Centurión, y les concede a la ORASECOM y a su personal determinadas exenciones fiscales.

### **Contribuciones económicas en los diferentes niveles de gobernanza**

La principal unidad de gestión para la gestión de las cuencas hidrográficas y actividades conexas se encuentra al nivel de la cuenca, donde operan los órganos conjuntos. Sin embargo, también se realizan actividades coordinadas en varios otros niveles de la gobernanza: que van desde el nivel regional/internacional, como el de la Unión Europea en el contexto de la Directiva Marco del Agua de la UE (DMA UE), hasta el nivel local, a través de los órganos locales de gestión del agua y las municipalidades (Schmeier, 2021). Las necesidades económicas varían en los diferentes niveles. A nivel regional, los fondos regionales pueden utilizarse cuando estén disponibles; pueden provenir de organizaciones regionales de integración o de cooperación como la UE. A nivel nacional, las contribuciones económicas no solo se dedican al nivel de la cuenca, en forma de contribuciones de los miembros, sino también a las actividades realizadas a nivel nacional. Dependiendo de los respectivos sistemas gubernamentales y administrativos, los niveles inferiores provinciales/estatales, municipales y comunitarios también se implicaron en la gestión de los recursos hídricos en las cuencas transfronterizas, lo que requiere el uso de sus propios recursos económicos. Al mismo tiempo, también pueden generarse recursos económicos en estos niveles, por ejemplo, a través de la recaudación de cánones de vertidos, que aunque sean recaudados íntegramente por la autoridad nacional y, por lo tanto, no estén directamente relacionados con el trabajo de los órganos conjuntos, pueden contribuir a la realización en la cuenca compartida de las actividades conjuntamente acordadas por los distintos países ribereños. El ejemplo de la cuenca hidrográfica del Elba (recuadro 3) ilustra este punto y resalta el uso de fondos en el nivel apropiado.

### **Recuadro 3. Asignación de fondos en todos los niveles para la gestión de la cuenca hidrográfica del Elba**

Al igual que en otras cuencas de la UE, las actividades de gestión de las cuencas hidrográficas en la cuenca hidrográfica del Elba tienen lugar en varios niveles de la gobernanza: que van desde el nivel de la UE pasando por el nivel de la cuenca (a través de la Comisión Internacional para la Protección del Elba [ICPER, en sus siglas en inglés]), el nivel nacional (los gobiernos nacionales checo y alemán), hasta llegar al de los estados federados (concretamente los Bundesländer en Alemania) y, finalmente al nivel de la municipalidad.



Los medios económicos se provén y recaudan a estos diferentes niveles, pero a través de medios muy diferentes. Estos incluyen no solo las contribuciones directas de los Estados miembro de la ICPER al órgano conjunto para suministrarle los fondos que cubren sus costes básicos y los de sus esfuerzos para coordinar las actividades de gestión de la cuenca (fondos procedentes del presupuesto del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear [BMU, en sus siglas en alemán] que provienen del presupuesto nacional de Alemania), sino también la asignación de fondos para las actividades que se realizan a nivel nacional y subnacional (Bundesländer).

En estos niveles nacionales y subnacionales, varios ministerios nacionales y de los estados federados contribuyen a las actividades específicas con cargo a sus respectivos presupuestos, dependiendo de las actividades específicas de gestión de las cuencas hidrográficas. Todas estas contribuciones provienen de presupuestos ministeriales. Por lo tanto, en última instancia, los fondos se obtienen a través de impuestos, tarifas, tasas, exacciones y otras fuentes de ingresos gubernamentales que se generan en estos diferentes niveles de la gobernanza.

Es particularmente interesante observar cómo los recursos económicos recaudados localmente en forma de tasas y tarifas, tales como los cánones de extracción y de vertido de aguas residuales, contribuyen a la realización de las actividades de gestión de las cuencas hidrográficas y de las medidas de mejora de la calidad del agua, respectivamente, según lo acordado dentro del marco de la ICPER a nivel transfronterizo, pero que se llevan a cabo a un nivel local.

Fuentes: BMU, 2010; Nolden, 2019; Schmeier, 2021



Vista del río Elba

### **Fiabilidad de las contribuciones de los miembros**

La cuestión de la fiabilidad de las contribuciones de los Estados miembro es harto problemática en algunas de las cuencas del mundo. Si los Estados miembro no pagan las contribuciones acordadas, o de manera oportuna, se acumulan retrasos que pueden ejercer una presión significativa sobre el OCH, lo que puede retrasar o impactar de otra forma su labor, afectando negativamente a los proyectos y actividades que se le ha pedido que realice. En última instancia, esto puede obstaculizar la efectividad de la gestión general y el desarrollo de la cuenca hidrográfica.

Varios OCH han conocido desafíos de este tipo en el pasado. En la cuenca hidrográfica del Níger, por ejemplo, durante un largo período de tiempo la Autoridad de la Cuenca del Níger (NBA, en sus siglas en inglés) ha soportado atrasos considerables en el pago de las contribuciones de sus países miembros. Las contribuciones de los Estados miembro no alcanzaron las cantidades acordadas o estas se pagaron con importantes atrasos. Al mismo tiempo, los gastos de la NBA crecieron considerablemente, dejando una inconsistencia cada vez mayor entre ingresos y gastos, especialmente a principios y mediados de la década de los años 2000 (NBA, 2009). Ello condujo a problemas de liquidez durante los que la Secretaría Ejecutiva de la NBA incurrió en un gasto excesivo en sus cuentas bancarias y se retrasó en la realización de sus actividades. Las y los socios para el desarrollo han cubierto algunas de estas inconsistencias, que incluyen el pago de algunos puestos del personal de la Secretaría Ejecutiva y de reuniones de sus órganos rectores. La Comisión de la Cuenca del Lago Chad (LCBC, en sus siglas en inglés) y otros órganos conjuntos han encontrado desafíos similares.

#### Recuadro 4. Abordaje de los desafíos que surgen a partir de los atrasos en el pago de las contribuciones de los miembros (el caso de la CICOS)

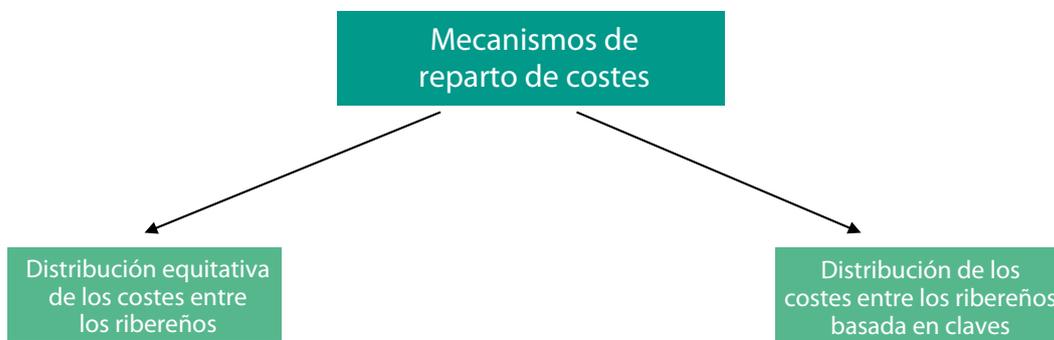
La Comisión Internacional de la Cuenca del Congo-Oubangui-Sangha (CICOS, en sus siglas en francés) ha experimentado importantes desafíos económicos debido al fracaso de los Estados miembro en pagar regularmente sus contribuciones como miembros. Esto concierne a la República Democrática del Congo (RDC), en particular por que no forma parte del régimen regional de financiación tributaria de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) (véase la sección 2.1.2) y, por tanto, tiene que pagar sus contribuciones a la CICOS directamente de su presupuesto nacional. En el período que va de 2004 a 2018, la RDC fracasó en gran medida en satisfacer sus compromisos económicos con la CICOS y efectuó solo dos pagos que representan alrededor del 30 por ciento de sus obligaciones durante ese período.

En gran parte como resultado de que la RDC no cumplió con sus obligaciones económicas, la CICOS no pudo cubrir todos los puestos del personal, lo que a su vez provocó importantes retrasos en la realización de las actividades y una creciente dependencia de los fondos de las y los donantes. Además, el fracaso en la consecución de los resultados previstos tanto para la navegación como para la gestión y el desarrollo de la cuenca hidrográfica y su desarrollo condujo a menores niveles de compromiso con la cooperación por parte de los Estados miembro, puesto que los beneficios de la cooperación no habían satisfecho las expectativas de sus miembros.

Como consecuencia de estos desafíos, los Estados miembro de la CICOS y sus órganos rectores están reconsiderando, como parte de sus últimos esfuerzos de reforma organizativa, hacer uso de los mecanismos de ejecución en caso de que se produzcan graves retrasos. De acuerdo con el Acuerdo de 1999 de la CICOS (art. 28), los miembros que incurran en el impago repetido de sus contribuciones pueden perder su derecho al voto en sus procesos decisorios. Aunque esta cláusula nunca se ha aplicado hasta ahora, ha sido cada vez más debatida por sus Estados miembro. Además, una posible reubicación de la sede de la CICOS, actualmente en Kinshasa, la RDC, se ha tratado también como parte de los esfuerzos de su reforma organizativa en curso.

Fuente: IMG Rebel, 2019

**Figura 4. Mecanismos de reparto de costes**



Existe una variedad de planteamientos para el reparto de los costes entre los Estados miembro de un órgano conjunto. En una serie de cuencas, los costes se reparten equitativamente entre todos los Estados miembro, es decir, cada Estado miembro del OCH contribuye con la misma parte al presupuesto. En la ORASECOM, por ejemplo, cada país miembro contribuye con 500.000 R (rand) por año (aproximadamente 34.000 US\$), lo que sitúa al presupuesto anual de la Secretaría de la ORASECOM en 2.000.000 R (aproximadamente 136.200 US\$). Una vez aprobado por los órganos rectores del órgano conjunto, el presupuesto general se divide entre el número de Estados miembro. Otros ejemplos de un reparto equitativo de costes incluyen el de la Autoridad del Lago Tanganica (LTA, en sus siglas en inglés) o el de la Comisión Internacional de la Cuenca Hidrográfica del Sava (ISRBC, en sus siglas en inglés).

En otras cuencas, las diferencias en la capacidad económica, las participaciones en la cuenca y/o los beneficios obtenidos de los recursos de la cuenca, han llevado a los países a acordar el reparto de los costes de manera no equitativa y a definir, en cambio, ciertas “claves” para el reparto de los mismos. Los ejemplos de cuencas con mecanismos de reparto de los costes basados en claves incluyen la cuenca hidrográfica del Congo, con la CICOS, la del Escalda, con la Comisión Internacional del Escalda (ISC, en sus siglas en inglés), la del Níger, con la NBA, o la del Volta con la Autoridad de la Cuenca del Volta (VBA, en sus siglas en inglés). Estas “claves” para el reparto de costes pueden basarse en varios parámetros diferentes (o combinaciones de estos), que incluyen la parte del territorio de los países miembros en la totalidad del territorio de toda la cuenca y el PIB de los países concernidos. La parte de territorio de un país en la cuenca es el

parámetro más utilizado. En algunos casos, los beneficios que un país recibe de los recursos de la cuenca se utilizan para calcular la contribución de este al mecanismo de reparto de costes. Este es, por ejemplo, el caso de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTM Salto), en la que Argentina y Uruguay se reparten los costes basándose en la energía hidroeléctrica que reciben del proyecto conjunto. En otros casos, las contribuciones de los países miembros varían según la partida presupuestaria exacta a la que contribuyen. En el lago Titicaca, por ejemplo, tanto Bolivia como Perú contribuyen por igual a los costes básicos de la Autoridad Autónoma Binacional del Lago Titicaca (ALT), pero los costes de los proyectos binacionales son asumidos en un 75 por ciento por Perú y solo en un 25 por ciento por Bolivia.

Hay argumentos a favor de ambos planteamientos. En última instancia, el contexto específico de la cuenca debería orientar las decisiones de los Estados miembro sobre cómo repartir los costes. Sin embargo, como advertencia, debe mencionarse que los mecanismos de reparto de costes basados en claves conllevan varios desafíos, concretamente, contradicen el principio de igualdad soberana que guía normalmente el comportamiento de los Estados en las relaciones internacionales. Por ejemplo, pueden implicar que aquellos países que contribuyen a una parte más grande de los costes, bien porque cuentan con una parte más grande de la cuenca o porque tienen una posición económica más dominante, pueden exigir una mayor influencia en la gestión y desarrollo de la cuenca, lo cual puede no ser siempre deseable para todos los Estados ribereños, especialmente si ya disfrutaban de una posición dominante en la región.

También debe tenerse en cuenta que la forma en que se reparten los costes puede evolucionar con el paso del tiempo, reflejando los cambios acaecidos en la cuenca o en la capacidad económica de la cuenca o de los Estados de la cuenca, tal y como se destaca en los dos recuadros siguientes (recuadro 5 y recuadro 6).



Pueblo flotante en el río Mekong

### **Recuadro 5. La elaboración de mecanismos de reparto de costes en la Comisión del Río Mekong (MRC, en sus siglas en inglés)**

Desde el establecimiento de la MRC en 1995, las contribuciones de los miembros a su presupuesto básico se han repartido equitativamente entre sus cuatro Estados miembro: Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam (art. 14 del Acuerdo sobre el Mekong de 1995).

Sin embargo, con el paso del tiempo, el presupuesto básico del organismo ha aumentado y se precisó modificar las contribuciones de los miembros para satisfacer las nuevas necesidades presupuestarias. Los países negociaron que estos aumentos en las contribuciones no fueran los mismos para todos los países, sino que se basaran en una clave determinada por cinco factores: la parte del país en la cuenca hidrográfica; el promedio de su contribución al caudal del río; su superficie de regadío; su población y su PIB. Este planteamiento pretendía reflejar mejor las capacidades de los miembros, así como los beneficios generados con el aprovechamiento de los recursos de la cuenca. Ello llevó a la adopción en el 2000 de la decisión de aumentar anualmente la contribución de cada Estado miembro, un 18 por ciento para Camboya y Laos, un 30 por ciento para Vietnam y un 34 por ciento para Tailandia.

Sin embargo, en los últimos años se ha reconsiderado, dentro del contexto de la reforma organizativa general de la MRC, el mecanismo de reparto de costes. Esto fue también impulsado por la insatisfacción de los mayores contribuyentes, especialmente de Tailandia, ante las contribuciones desiguales en comparación con los beneficios obtenidos de la cooperación, especialmente a la luz de los servicios y beneficios proporcionados por la MRC a cada país miembro. Además, surgieron problemas en torno a los parámetros utilizados para determinar las claves del reparto de costes, tales como el hecho de que se incorporaran zonas irrigadas, pero no los beneficios hidroeléctricos. Como resultado, para el presupuesto básico de la MRC - estimado en 6,5 millones de dólares estadounidenses para 2030 - las contribuciones de los países volverán repartirse equitativamente.

*Fuentes:* MRC, 2000; MRC, 2019b

Una evaluación exhaustiva de la capacidad económica de los Estados miembro es también fundamental a la hora de determinar los arreglos del reparto de costes, mientras que se tienen en cuenta al mismo tiempo las implicaciones a nivel político y decisorio de un reparto no equitativo, tal y como se demuestra en el recuadro 6.

En general, en bastantes órganos conjuntos del mundo las contribuciones de los miembros siguen siendo muy bajas, ya que se han fijado en niveles bajos en comparación con las necesidades presupuestarias generales del órgano conjunto, y/o porque los Estados miembro han acumulado atrasos considerables. Esto ha llevado a los órganos conjuntos a investigar otras fuentes, que se presentan y analizan en el resto de esta sección.

### **Recuadro 6. De un reparto de costes basado en claves a un reparto equitativo en la Comisión Internacional para la Protección del Danubio (ICPDR, en sus siglas en inglés)**

Los documentos fundacionales de la ICPDR estipulan que su costes se repartirán por igual entre todos los Estados miembro. Al mismo tiempo, inmediatamente después del establecimiento del OCH, los Estados miembro reconocieron las tremendas diferencias entre las capacidades económicas que se daban a través de la cuenca hidrográfica del Danubio; siendo estas mayores que en cualquier otra cuenca del mundo. A fin de mantener el principio de igualdad soberana, mientras que se permitía que todos los Estados participasen en el proceso de cooperación, incluidos los Estados económicamente menos desarrollados situados aguas abajo, se adoptó una clave temporal de reparto de los costes que agrupó a los países miembros en cuatro categorías diferentes según su capacidad económica. Inicialmente, los países agrupados en las categorías económicamente menos desarrolladas pagarían menos, y la diferencia sería cubierta por los países económicamente más desarrollados situados aguas arriba. Esto condujo a una situación en la que los países económicamente más avanzados, que incluyen a Alemania, Austria, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y a la República Checa (en naranja), pagaran inicialmente la mayor parte, pero la contribución de los otros países aumentó con el tiempo, comenzando por Croacia, Serbia, Bulgaria y Rumania (en azul), seguidos más tarde por Bosnia-Herzegovina y Ucrania (en gris), y Montenegro y Moldavia (en verde). Sin embargo, con el tiempo, la contribución de los primeros países aumentó gradualmente y la de los últimos disminuyó hasta alcanzar un reparto equitativo de los costes.

*Fuente:* Henkel *et al.*, 2014: 30

### 2.1.2 Impuestos regionales

Los organismos de cuenca hidrográfica también pueden financiarse mediante contribuciones procedentes de las organizaciones regionales, las cuales pueden obtener fondos mediante un tipo de impuesto regional tal como el impuesto a la importación. Normalmente, el impuesto a la importación lo cobran los Estados miembro en nombre de la organización regional, aunque el régimen preciso de recaudación del impuesto puede variar. La recaudación tributaria se utiliza para financiar las operaciones propias de la organización regional, así como posiblemente la de una serie de organizaciones y/o proyectos especializados conexos. Las organizaciones especializadas financiadas con el impuesto regional pueden incluir a los OCH. Como las importaciones y los ingresos procedentes del impuesto a las importaciones normalmente no fluctúan dramáticamente de un año para otro, esta fuente de fondos suele ser más estable y fiable que las contribuciones gubernamentales directas procedentes del presupuesto nacional.

La estabilidad que proporcionan los impuestos regionales como fuente de fondos asegura que los OCH puedan cumplir con sus obligaciones económicas fijas mientras que ello les permite también planificar de manera más efectiva los futuros proyectos intensivos en capital y ejecutar los proyectos de su cartera de proyectos. Al minimizar la dependencia de los fondos directos nacionales, el OCH puede superar las deficiencias de los presupuestos nacionales y evitar tener que competir con otras numerosas prioridades nacionales en la asignación de fondos. Además, ello puede posiblemente evitar que quede cautiva de los intereses de los Estados miembro que son gran contribuyentes. Sin embargo, dado su papel de principal proveedora de fondos, la organización regional podría tener una influencia indebida sobre la labor y/o prioridades del OCH, o ser percibida como que la tiene. A partir de aquí, pueden surgir desafíos relativos a la apropiación, así como con los arreglos legales e institucionales específicos relativos a la financiación.

Un impuesto regional, aunque estable, está desconectado de las actividades basadas en el agua a las que se dedica el OCH. Esa desconexión permite, por un lado, que el OCH actúe al margen de los intereses o políticas nacionales específicos y se dedique a las actividades adecuadas al nivel de la cuenca. Puede hacer esto porque el impuesto regional satisface las necesidades básicas de fondos, independientemente de las contribuciones nacionales. Por otro lado, como la atribución de estos fondos es más o menos automática, sin ningún vínculo con la labor del OCH, puede también reducir el interés de los gobiernos nacionales, ya que estos no pagan por su funcionamiento. Además, el OCH no puede establecer el tipo impositivo, lo que significa que, si otras formas de contribución no resultan suficientes, no puede recaudar impuestos más altos para satisfacer el déficit de fondos.



Río Danubio en la puerta de hierro

### Recuadro 7. Suplementar las contribuciones directas con impuestos regionales (el caso de la CICOS)

La CICOS es un excelente ejemplo de cómo los impuestos regionales pueden ayudar a suministrar fondos a los OCH. La CICOS es un organismo especializado de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC, en sus siglas en francés). La CICOS se beneficia tanto de las contribuciones directas de dos de sus Estados miembros (la República Democrática del Congo y Angola) como de los fondos de la CEMAC, ello a través del Impuesto de Integración Comunitaria, un impuesto fijo a la importación del 1%, que cubre la contribución de los cuatro Estados miembro restantes. Mientras que, como se trató en la sección 2.1.1, durante los últimos 15 años las contribuciones directas de los Estados miembro han sido volátiles e insuficientes, la asignación de fondos por parte de la CEMAC, basada en impuestos, ha sido relativamente estable; proporcionado de este modo a la CICOS un flujo de ingresos fiable para financiar sus funcionamiento y actividades. Esta diferencia en cuanto a la fiabilidad y suficiencia de los fondos se ve corroborada también por la tasa de recuperación, que fue del 80% para los fondos recibidos de la CEMAC, basados en impuestos, frente a la del 30% correspondiente a las contribuciones directas.

La relación entre la CICOS y la CEMAC ilustra también la posible complejidad de los arreglos institucionales asociados a los impuestos regionales. No todos los miembros de la CEMAC son parte de la CICOS, ni todos los países de la cuenca son miembros de la CICOS y/o de la CEMAC. Como se analizó, la falta de lazos nacionales directos puede llevar a una menor aceptación por parte de cada gobierno. Además, puede generar casos de oportunismo en los países miembros de la cuenca que no forman parte de la CEMAC y que pueden atrasarse en el pago de sus contribuciones directas, como se trató anteriormente en el caso de la RDC que controla el 70 por ciento de la cuenca pero no es miembro de la CEMAC (recuadro 4). Aunque la RDC solo pagó sus contribuciones dos veces en los últimos 15 años, y está, por lo tanto, muy atrasada en sus obligaciones económicas, continúa beneficiándose de muchas de las actividades de la CICOS.

*Fuente:* IMG Rebel, 2019

#### 2.1.3 Tarifas de uso y cánones por contaminación

Considerados entre los mecanismos de asignación de fondos más innovadores a nivel transfronterizo, los planteamientos de asignación de fondos mediante “quien usa paga”, “quien contamina paga”, se basan en la idea de que quienes utilizan o contaminan el recurso en cuestión deben proveer los fondos para el organismo que esté a cargo de la gestión de los recursos hídricos y/o de la navegación interior. En muchos países estos planteamientos se han empleado a nivel nacional y subnacional, lo que ha proporcionado algo de orientación sobre su posible uso a nivel transfronterizo.

Aunque en teoría todas las y los usuarios/las y los contaminadores podrían en principio contribuir, la cuestión del coste de transacción (es decir, el coste de recaudar el dinero) hace que sea más eficiente, desde una perspectiva financiera, dirigirse a un grupo limitado de grandes usuarias y usuarios (p. ej., las hidroeléctricas, las y los regantes a gran escala, la navegación, etc.) o de contaminadoras y contaminadores (p. ej., la industria, las minas, etc.). Sin embargo, también hay otras consideraciones que deben tenerse en cuenta al diseñar un sistema a partir de “quien usa paga” o de “quien contamina paga”, que incluyen la recuperación de costes de los beneficiarios, los incentivos para promover un uso más racional del agua y el impacto de las externalidades (en el caso de un sistema centrado en “quien contamina paga”).

En un mecanismo de financiación basado en tarifas de uso, se espera que las y los usuarios paguen por los recursos hídricos. Se podría pedir a las y los grandes consumidores de agua, tales como hidroeléctricas, regantes, industrias y minas, que pagasen un cargo por el derecho a extraer una determinada cantidad de agua. Del mismo modo, los barcos comerciales podrían pagar una tarifa de pasaje. Para justificar un sistema como ese, el OCH, o los Estados ribereños, deben poder prestar un servicio o beneficio claros a sus usuarias y usuarios. Sin embargo, en el contexto de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, puede resultar difícil para un OCH o para los Estados ribereños demostrar el valor del servicio. Otro posible desafío en la obtención de fondos basados en las tarifas de uso es que los Estados miembro pueden decidir no transferir al OCH (todos) los ingresos procedentes de las tarifas de uso. Varios OCH transfronterizos situados en países en desarrollo (Comisión del Río Mekong, Autoridad de la Cuenca del Níger) consideraron un mecanismo de financiación basado en tarifas de uso, pero surgieron conflictos de intereses entre sus Estados miembro. Sin embargo, algunas cuencas trabajan actualmente para establecer tales mecanismos, como lo muestran las actuales deliberaciones de la CICOS en la cuenca hidrográfica del Congo, que exploran el establecimiento de una tarifa de uso del agua para las y los promotores/operadores hidroeléctricos.

Los OCH no transfronterizos han tenido más éxito en el empleo de mecanismos de financiación basados en tarifas de uso. Los ejemplos incluyen Burkina Faso donde las y los grandes usuarios de agua, tales como las empresas mineras, ayudan a financiar a los OCH subnacionales, así como en Francia y los Países Bajos donde los mecanismos de financiación basados en tarifas de uso se han utilizado durante muchas décadas, lo que ha generado ingresos sustanciales para sus respectivos organismos. En el caso de los Países Bajos, los ingresos basados en tarifas de uso se utilizan no solo para financiar el funcionamiento del OCH, sino también para la ejecución de proyectos específicos.

En el marco de un mecanismo de financiación basado en cánones por contaminación, quienes contaminan pagan por los daños que causa su contaminación. El castigo que pagan las y los contaminadores debería reflejar con cierta precisión las externalidades creadas por la contaminación que causan. Si el castigo es demasiado bajo, una estructura basada en cánones por contaminación podría crear un “derecho a contaminar” sin fomentar un cambio de comportamiento, como el de instalar filtros de agua si la cantidad a pagar para compensar las externalidades negativas es alta. Si el castigo se establece aproximadamente con el mismo valor que el de las externalidades creadas por la contaminación, el mecanismo podría generar una recaudación sustancial, que posiblemente superaría la necesidad de fondos del OCH. Si el castigo es demasiado alto, el sistema podría afectar negativamente a la economía en general, ya que podría desalentarse la beneficiosa actividad económica. Si el OCH establece el castigo y toda la recaudación va también al OCH, este podría generar ingresos que van más allá de sus necesidades. Por lo tanto, un mecanismo de financiación basado en cánones por contaminación solo puede funcionar si la recaudación la realiza una entidad independiente que se asegure también de que los castigos se establecen adecuadamente. Un mecanismo de financiación basado en cánones por contaminación precisa también que este sea capaz de identificar y vigilar a las y los contaminadores a través de un sistema de control efectivo, por ejemplo, mediante una “policía del agua”.

Aunque muchos Estados han incluido en su legislación nacional la idea de que “quien usa paga” o de que “quien contamina paga”, se conocen pocos ejemplos en los que un sistema para la obtención de fondos genere recursos sustanciales para financiar la gestión de los recursos hídricos. Distintos OCH (por ejemplo la MRC o la NBA) han estudiado la puesta en marcha de un sistema de “quien usa paga”, pero tropezaron con conflictos de intereses entre sus Estados miembro. Se cree que ningún OCH ha implantado un sistema de “quien contamina paga” al nivel de cuenca hidrográfica transfronteriza (Henkel *et al.*, 2014).

#### 2.1.4 Venta de datos y servicios

En los últimos años, la venta de servicios se ha percibido cada vez más como una posible nueva fuente de fondos para la gestión y el desarrollo de las cuencas hidrográficas transfronterizas. Varios órganos conjuntos, gobiernos nacionales y organismos donantes han sugerido vender a otras partes interesadas los datos regionales recopilados y procesados a fin de generar ingresos suplementarios para cubrir algunos de los costes del órgano conjunto (normalmente los costes básicos) (recuadro 8).

##### **Recuadro 8. La venta de datos y servicios por la MRC**

La MRC vende ahora a las y los usuarios sus datos y los datos específicos de sus proyectos, tales como bases de datos disponibles en CD-ROM, publicaciones impresas de la MRC o fotos de la cuenca. Al diferenciar entre los diferentes grupos de usuarias y usuarios (p.ej., comerciales o educativos), los precios oscilan entre 3 US\$ y 50 US\$ por producto o artículo, a los que se añaden los costes de envío y de procesamiento de los datos. Los ingresos generales generados por estas ventas siguen siendo extremadamente bajos: menos de 500 US\$ por año. Por tanto, la venta de datos y de servicios conexos es más un mecanismo de recuperación de costes que una prometedora fuente de ingresos, con la que se compensa al personal del OCH por el trabajo en la elaboración de datos y mapas extras.

*Fuente:* Portal de datos de la MRC

Algunos órganos conjuntos han intentado también vender sus servicios, o prevén hacerlo, en forma de sesiones de formación, o cursos, o incluso han creado institutos de formación específicos por los cuáles cobran matrículas o tarifas de participación (recuadro 9).

##### **Recuadro 9. Escuela Regional de Formación Profesional para la Navegación Interior de la CICOS**

La CICOS mantiene su escuela regional de formación profesional para la navegación interior, École Régionale de Formation aux Métiers de la Navigation Intérieure (ERFMNI), que forma a estudiantes de toda la cuenca en trabajos relacionados con la navegación (mecánicas y mecánicos de navegación, marineras y marineros, capitanas y capitanes, etc.). Las y los estudiantes pagan una matrícula para participar en el programa de la escuela (la tasa de inscripción es de 10 US\$ por año y una tasa de participación/matrícula anual de 500 US\$). Además de estos programas educativos, la CICOS ofrece también al personal de las compañías navieras comerciales de la cuenca cursos y formación de corta duración por el precio del curso, con lo que se crea un negocio adicional para la ERFMNI. Sin embargo, en realidad se han generado pocos ingresos con ello. Hasta el momento se podrían generar tasas de matrícula de más de 100.000 US\$ (cifras de 2015), pero estas no cubren los costes de la escuela (edificio, costes de alojamiento de las y los estudiantes, personal docente, etc.). De hecho, los ingresos procedentes de las tasas de matrícula solo ascienden al 14% de los costes generales de la escuela. Además, la ERFMNI ha tenido dificultades para atraer participantes para sus cursos de corta duración, ya que la capacidad económica de muchas compañías navieras locales sigue siendo baja y el interés en mejorar las capacidades para la navegación continúa siendo limitado. Como consecuencia, en gran medida la ERFMNI sigue dependiendo económicamente de la CICOS y de las y los donantes de la CICOS para obtener los fondos de mantenimiento y funcionamiento, y parece poco probable que en el futuro la ERFMNI se convierta en una fuente adicional de fondos para la CICOS.

*Fuente:* CICOS, 2015

En general, la venta de servicios - ya sea en forma de datos e información o en forma de formación o de otras actividades - no ha demostrado ser hasta ahora una fuente material de ingresos para los órganos conjuntos. Pese a que podría ser útil revisar ocasionalmente las oportunidades que ofrece la venta de servicios, como una posible fuente adicional de ingresos para obtener fondos para la cooperación y el desarrollo de las cuencas, se espera que los posibles ingresos asociados a ella sean limitados.

### 2.1.5 Tarifas de gestión y administración

Los OCH pueden aprovechar su papel en los proyectos en las aguas transfronterizas para financiar su propio funcionamiento con las tarifas de gestión y administración (tratadas en esta sección) y/o con las tarifas de gestión de proyectos (tratadas en la próxima sección). Estas fuentes de obtención de fondos dependen del mandato del OCH específico; aquellos que se rigen por un mandato limitado a la coordinación no pueden usar las tarifas de gestión de proyectos y pueden verse limitados a aprovechar las tarifas de gestión y administración. Tanto las tarifas de gestión y administración como las tarifas de gestión de proyectos se enfrentan a desafíos en términos de restricciones del mandato, así como en cuanto a la dependencia de las tarifas para compensar los costes.

Las tarifas de gestión y administración son diferentes de las de gestión de proyectos porque no se limitan a la infraestructura. Se cobran por proyectos o actividades "blandos", que no son de infraestructura, financiados externamente, en cuya realización participa directamente el personal del OCH. Se cobra una tarifa por cada pago realizado o gasto incurrido que sea elegible por el fondo procedente de la o del socio para el desarrollo. Los OCH, tales como la MRC, han utilizado las tarifas de gestión y administración para obtener fondos para su presupuesto y gastos de funcionamiento; la tarifa se basa en el 11% de los gastos del proyecto. Los proyectos marcan esta tarifa como un gasto. Efectivamente, esto significa que las y los donantes cofinancian el presupuesto operativo de la MRC, de forma similar a como lo hacen las estructuras utilizadas por las asociaciones internacionales para el desarrollo cuando ejecutan proyectos en nombre de otro organismo. Para la MRC, estas tarifas cubren el coste de los servicios técnicos y administrativos prestados al proyecto.

Existe el riesgo de que las horas del personal utilizadas para la gestión y administración del proyecto excedan las tarifas pagadas al OCH, lo que significa que se gasta más dinero del que aportan las tarifas. Esto produce implicaciones presupuestarias negativas para el OCH. También es posible que estos proyectos, necesarios para satisfacer las necesidades presupuestarias, redirijan las horas del personal de los proyectos más relevantes hacia aquellos que proporcionan los mayores ingresos en términos de tarifas de gestión y administración. Esto puede terminar socavando el propósito básico del OCH que es el de fomentar la cooperación regional y proporcionar beneficios mediante la gestión de la cooperación en materia de recursos hídricos compartidos. También es importante tener en cuenta que las tarifas de gestión y administración pueden no resultar una opción de financiación viable a largo plazo, a medida que disminuya el tamaño o el número de los proyectos de las y los donantes en la región, también lo hará el flujo de ingresos.



Hombres en una barca de madera en el río Congo.

### 2.1.6 Tarifas de gestión de proyectos

Las tarifas de gestión de proyectos difieren de las tarifas de gestión y administración, ya que normalmente se refieren a proyectos de infraestructura. Un OCH puede tener el mandato de realizar una variedad de actividades, por las cuales puede ser compensado mediante una tarifa de gestión del proyecto que puede incluir: la determinación del alcance inicial, la negociación y la organización de la financiación del proyecto de infraestructura; la gestión de los estudios de viabilidad; la supervisión de las adquisiciones y de la construcción; e incluso la participación en su funcionamiento y mantenimiento. En última instancia, la tarifa se le cobra a la o al propietario de la infraestructura, ya se trate del gobierno estatal o de una o un promotor privado.

La prestación de estos servicios es realizable si las y los miembros del personal tienen las competencias necesarias. Las tareas que requiere un trabajo especializado pueden generar costes adicionales. En todos los casos, las tarifas de gestión de proyectos solo sirven como mecanismo de financiación en la medida en que estas superen el coste real en el que ha incurrido el OCH. De nuevo, esta opción no está disponible para los OCH que cuentan con un mandato limitado a la coordinación.

La NBA consideró las tarifas de gestión de proyectos como uno de los múltiples mecanismos de financiación propuestos para cubrir sus costes operativos. Los Estados miembro de la NBA, a nivel político, se han comprometido a pagar por la asistencia prestada por la NBA, pero esto no se ha llevado a cabo aún de manera significativa. En otros lugares, la NBI utiliza tarifas de gestión de proyectos para cubrir sus costes operativos. Un fondo fiduciario independiente, el Fondo Fiduciario de la Cuenca del Nilo (NBTF, en sus siglas en inglés) y, más tarde, el Fondo Fiduciario para la Cooperación en Aguas Internacionales de África (CIWA, en sus siglas en inglés), establecido por el Banco Mundial, transfirió fondos a la NBI para la realización de las actividades del proyecto; el trabajo anterior incluyó la realización de un estudio de toda la cuenca para evaluar la demanda de energía y prestar asistencia en la ejecución de varios proyectos hidroeléctricos. En el año fiscal 2018, esto representó el 23% de los fondos de la NBI, lo que superó las contribuciones de los Estados miembro, en especie (15%) y en efectivo (2%), el resto provino de una variedad de donantes internacionales. Este sistema ha sido eficaz para la NBI, ya que la mayoría de las actividades son realizadas por la o el destinatario.

### 2.1.7 Préstamos Públicos

Los préstamos pueden posiblemente ayudar a las cuencas transfronterizas a salvar la distancia entre las necesidades de inversión del momento presente y el reembolso en un momento posterior. Además de la obligación inherente de reembolso asociada a los préstamos, normalmente estos devengan también intereses. En los países en desarrollo, las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) pueden ofrecer a menudo a las y los prestatarios públicos préstamos a largo plazo a tipos inferiores a los del mercado/en condiciones favorables, y, además, tienen un papel clave que desempeñar en la contribución a la elaboración y cumplimiento de las normas internacionales relativas al Derecho del Agua en las cuencas a las que respaldan. Las y los prestatarios privados también pueden pedir prestado a algunas IFI selectas, tales como la Corporación Financiera Internacional (IFC, en sus siglas en inglés), la Proparco, o el Banco de Desarrollo holandés FMO (Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden), pero normalmente estas cobran tipos de interés basados en el mercado.

En la práctica, muchos OCH enfrentan desafíos en la obtención de préstamos debido a una de estas dos razones: a) carecen del estatus legal que les permitiría tomar un préstamo o b) carecen de un flujo de ingresos que pueda usarse para devolverlo. De por sí, es más probable que los gobiernos nacionales, en lugar del OCH, sean los que soliciten préstamos en condiciones favorables que se utilizarán para la realización de los grandes proyectos transfronterizos de infraestructura. Como estos préstamos les son concedidos a los gobiernos nacionales y suelen estar respaldados por la recaudación tributaria general, las y los prestamistas suelen asumir pocos o ningún riesgo comercial por el posible fracaso del proyecto de infraestructura. Un ejemplo de esto se puede ver en el proyecto hidroeléctrico de las cataratas de Rusumo, en el río Kagera, que comparten Burundi, Ruanda y Tanzania. El Banco Mundial prestó 113 millones de dólares estadounidenses a cada gobierno a modo de préstamos a bajo interés por una financiación de un total de 340 millones de dólares estadounidenses. Otro ejemplo es el Programa de desarrollo integrado de los corredores de los ríos Sava y Drina (SDIP, en sus siglas en inglés) del Banco Mundial, que pretende respaldar a los países de la cuenca (Serbia, Bosnia y Herzegovina y Montenegro) en la cooperación en materia de aguas transfronterizas haciendo especial énfasis en el nexo agua, energía, alimentos y ecosistemas, que puede producir beneficios adicionales a la cooperación si los recursos se gestionan de una manera más integrada. Prevé inversiones estimadas en 332,4 millones de dólares estadounidenses del 2021 al 2030, principalmente en navegación y protección contra inundaciones en los Estados ribereños. La Comisión Internacional de la Cuenca Hidrográfica del Sava (ISRBC, en sus siglas en inglés) desempeña un papel de coordinación clave y se implica a través de la realización de estudios regionales, además de albergando la unidad regional de ejecución del proyecto.

Como con las subvenciones, los préstamos pueden acompañarse de numerosas condiciones que deben cumplirse a fin de obtener los fondos. Las condiciones de esos préstamos dependen, en gran medida, de la situación económica del país y de los préstamos anteriores. Además del tipo de interés y de las condiciones de reembolso, las o los prestatarios deben considerar también las fluctuaciones de las divisas si los ingresos que generará el proyecto se producirán en una

moneda diferente a la del préstamo emitido; esto es especialmente relevante para los OCH que operan en países en desarrollo con monedas locales menos estables. Dado que el reembolso es obligado, los préstamos pueden ser más apropiados para actividades o proyectos que generen ingresos, aunque los países pueden decidir utilizar los fondos del préstamo para financiar infraestructura o actividades transfronterizas que no generen ingresos. El argumento comercial para este escenario es más débil, dado que el gobierno no recibirá ningún ingreso del proyecto y, en su lugar, dependerá únicamente de los impuestos u de otras partidas de su presupuesto para hacer frente al préstamo. El préstamo se convierte, de hecho, en la contribución del país.

No obstante lo anterior, algunos OCH, como la Organización para el Desarrollo de la Cuenca Hidrográfica del Senegal (OMVS, en sus siglas en francés), han recibido préstamos directamente (recuadro 10).

### **Recuadro 10. Préstamos públicos para proyectos conjuntos en la cuenca hidrográfica del Senegal**

Uno de los proyectos clave de la OMVS, iniciado poco después de su establecimiento, fue la construcción de dos presas, las presas de Manantali y de Diama, que estaban destinadas a contribuir a la agricultura de regadío, generar energía hidroeléctrica, posibilitar la navegación, estabilizar el caudal del río para evitar inundaciones y sequías (la intrusión de salinidad en el caso de la presa de Diama) y, de manera más general, al desarrollo socioeconómico de la cuenca.

Con el fin de movilizar la financiación requerida para un proyecto tan ambicioso, en 1982 se elaboró un Convenio relativo a la Financiación de las Estructuras de Propiedad Conjunta, que forma parte del marco jurídico general de la OMVS. Esto permitió a la OMVS la concertación de acuerdos de préstamo en nombre de sus Estados miembro y gestionar los flujos financieros para los proyectos, así como los proyectos en sí mismos. Además, la OMVS creó un entidad con cometido específico (ECE) en la que todos los países miembros eran accionistas. La ECE administró las estructuras hidroeléctricas y el préstamo otorgado a la OMVS. Además, se elaboró un mecanismo de reparto de costes que determina los compromisos y responsabilidades de cada país de acuerdo con los beneficios del riego, de la energía y de la navegación que cada país recibiría de los proyectos.

Doce organizaciones bilaterales y multilaterales (que incluyen a las y los contribuyentes de los gobiernos nacionales de Arabia Saudita, Kuwait, de los Emiratos Árabes Unidos y de Irán, a los bancos de desarrollo como el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial, así como a las agencias de crédito expertas de Alemania y Suiza) otorgaron préstamos y subvenciones a la OMVS para la construcción de la presa de Manantali. Se establecieron disposiciones específicas para asegurar que cada país miembro elaborara un plan de financiación para cubrir su parte en el presupuesto de la OMVS, de modo que el OCH pudiera reembolsar el préstamo y que los países miembros cubrieran los excesos de costes (de hecho una garantía soberana de Estado).

*Fuentes:* Yu, 2008; Schmeier, 2013

#### **2.1.8 Subvenciones Públicas**

Los OCH también pueden tener acceso a fondos procedentes de la subvenciones para complementar la obtención de fondos ribereños a través de una variedad de fuentes, especialmente en momentos y casos en los que los recursos económicos ribereños son limitados, o cuando es necesario realizar actividades específicas puntuales, en particular aquellas centradas en respaldar las buenas prácticas en materia de Derecho Internacional del Agua y de gestión de los recursos hídricos. Estas pueden provenir de instituciones multilaterales tales como el Banco Mundial, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), los bancos regionales de desarrollo, las Naciones Unidas, o de instituciones bilaterales tales como la Agence Française de Développement (AFD) o el German Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). A diferencia de los préstamos, las subvenciones no precisan reembolso. Esto hace que las subvenciones sean ideales para aquellos organismos públicos que no cuenten con un flujo de ingresos que pueda apalancarse para la devolución de la deuda, que no puedan asumir deuda, o cuyos países miembros no puedan satisfacer sus necesidades presupuestarias. A menudo, las subvenciones se combinan con otros tipos de fondos o de financiación; algunas subvenciones se condicionan a que existan otras fuentes para cubrir el resto del presupuesto, fuentes tales como las contribuciones de los países miembros.

Aunque las subvenciones no necesitan ser reembolsadas y ofrecen otros beneficios varios, especialmente para los países menos desarrollados y/o los más afectados por una crisis, como la actual crisis del COVID-19, normalmente conllevan limitaciones acerca de cómo se gasta el dinero. Por ejemplo, el monto de la subvención se utiliza a menudo para la realización de proyectos o actividades específicos y, normalmente, no se puede utilizar para los gastos diarios de funcionamiento del OCH. Puede resultar difícil encontrar subvenciones para las que el OCH, y el proyecto asociado, estén cualificados. Las subvenciones suelen focalizarse en un sector específico y/o tener condiciones específicas. Más allá de estar cualificado para obtener la subvención, el OCH debe preparar una solicitud de subvención y, a menudo, competir con muchas y muchos otros para obtener los fondos. El tiempo necesario empleado para que las y los miembros del personal preparen las solicitudes de subvención puede ser significativo y esto puede distraerles de su trabajo en las actividades regulares del OCH. Puede crearse un círculo vicioso en el que cuanto menos dinero tiene el OCH más depende de las subvenciones, lo que significa que se dedican más horas del personal a redactar solicitudes de subvenciones. A largo plazo, especialmente cuando los países ribereños se vuelven más fuertes económicamente, son preferibles otras fuentes de obtención de fondos.

### Recuadro 11. Subvenciones del FMAM-PNUMA para la realización de actividades de gestión sostenible en el lago Tanganica

El lago Tanganica, que comparten Burundi, la República Democrática del Congo, Tanzania y Zambia, se enfrenta a numerosos desafíos con respecto a la gestión y el desarrollo de los recursos hídricos compartidos. Por tanto, la gestión conjunta del lago y de su cuenca es fundamental, sin embargo, la capacidad de los gobiernos ha sido relativamente limitada.

A fin de abordar esta situación, desde los años 90, el FMAM ha respaldado hasta el momento, con la intervención del PNUD, a los cuatro gobiernos ribereños con más de 24 millones de dólares estadounidenses. Este respaldo se prestó en forma de subvenciones para posibilitar que los Estados de la cuenca realizaran una serie de actividades, a saber, la elaboración de una Evaluación de Diagnóstico Transfronterizo (EDT) y de un Plan de Acción Estratégico (PAE) y la capacitación de la recién establecida Autoridad del Lago Tanganica (LTA, en sus siglas en inglés) que se estableció en 2008 como resultado de las anteriores actividades del proyecto.



Fuente: PNUD-FMAM, 2016

Incluso después de estar cualificado para solicitar una subvención, el OCH debe asegurarse de que es elegible para recibir los fondos. Algunas y algunos donantes requieren que el OCH sirva como órgano ejecutivo, de modo que los fondos se utilicen dentro de las condiciones establecidas; esto excluye a los OCH limitados a un mandato de coordinación. Téngase en cuenta que estos requisitos pueden ser diferentes de los exigidos para recibir préstamos, que se tratan en la siguiente sección. Como un ejemplo, la Autoridad de la Cuenca del Níger (NBA, en sus siglas en inglés) puede recibir subvenciones pero no puede recibir préstamos ni concertar acuerdos de pago, los cuales deben ser aprobados por los Estados miembro. En el caso de la NBI, el NBTF, fue establecido por el del Banco Mundial y el Comité del NBTF como un fondo fiduciario separado, mientras que la propia NBI continua sin tener personalidad jurídica. El NBTF coordinó los fondos de las y los donantes y las subvenciones concedidas a la NBI.

Otra forma de obtener y administrar subvenciones puede ser a través de fondos específicos para el agua diseñados para proporcionar fondos para la realización de actividades en la cuenca. Un ejemplo puede verse en la cuenca alta del río Lempa, que comparten El Salvador, Guatemala y Honduras. Aunque no se rige por un órgano conjunto, sí que cuenta con un acuerdo marco sobre la actividad transfronteriza en forma de tratado y de su correspondiente "Plan Trifinio". Utilizando esto como base, las actividades transfronterizas conjuntas han incluido proyectos hidroeléctricos e iniciativas de conservación. Las subvenciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de los bancos regionales de desarrollo han asignado fondos para estas actividades hasta la fecha.<sup>7</sup> Para respaldar la continuidad y el éxito a largo plazo, el BID encabeza actualmente (desde 2020) una iniciativa para crear un fondo específico para las aguas transfronterizas dentro del marco del Plan Trifinio. En este sentido, el último trabajo preparatorio lo está llevando a cabo el BID, ejecutado por el PNUMA y por la OE, junto con un instituto de investigación dentro del contexto de un proyecto del FMAM para promover la seguridad hídrica en el Trifinio. Las tasas y tarifas de uso también se han explorado como opciones de obtención de fondos (Artiga, 2003), pero hasta ahora no proveen fondos para iniciativas transfronterizas.

<sup>7</sup> El BID lideró el proyecto de Bienes Públicos Regionales (BPR) en El Salvador, Guatemala y Honduras para desarrollar la capacidad de gestionar mejor el recurso compartido. Esto condujo a una política pública trinacional transfronteriza conocida como Aguas Compartidas. El Fondo Fiduciario del FMAM inició un proyecto para comprender mejor las causas fundamentales, los impactos y la ausencia de datos relativos a las amenazas ambientales que enfrenta la cuenca hidrográfica del Lempa; los tres países de la cuenca participaron en este proyecto.

### 2.1.9 Asistencia técnica

Además de en préstamos y subvenciones, el apoyo de las y los socios para el desarrollo consiste a menudo también en prestar asistencia técnica (AT) como parte de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Ambas van de la mano y, a menudo, no existe una separación clara entre la asistencia económica, en forma de préstamos o subvenciones, y la AT, ya que, a menudo, la o el mismo donante las emplea de manera combinada, haciendo que a veces sea difícil diferenciarlas. La AT se refiere normalmente a los servicios de asesoría y a las actividades de capacitación dirigidas a las actrices y actores en el sector del agua, tales como a, entre otros, ministerios, organismos gubernamentales subordinados y organismos de cuenca. El foco de la AT está en la capacitación, posibilitando a las actrices y actores en la cuenca la realización de ciertas tareas, actividades y funciones en la gestión y desarrollo de los recursos hídricos transfronterizos. En el contexto de la AT la infraestructura es menos relevante, a menos de que se trate de la capacitación de las instituciones asociadas para planificar y gestionar proyectos de infraestructura, o para evaluar y mitigar eficazmente sus impactos. Por tanto, los importes provistos a las cuencas transfronterizas a través de la AT son también significativamente menores que los proporcionados a través de préstamos o subvenciones, pero continúan representando contribuciones a menudo importantes para los OCH. En el caso de la CICOS, por ejemplo, las contribuciones en forma de AT de la GIZ, durante un cuantioso tiempo la única socia para el desarrollo, han asegurado el funcionamiento del OCH y la creación de productos clave, tales como el plan de gestión de la cuenca hidrográfica, así como el mantenimiento de importantes servicios, tales como los de la escuela de navegación. La AT, por lo tanto, juega a menudo un papel clave en el funcionamiento de los OCH.

La AT ha ido en aumento desde el 2000 hasta el 2010, período en el que varias y varios donantes europeos se implicaron activamente en la gestión de las aguas transfronterizas, especialmente en las cuencas africanas. En los últimos años, sin embargo, el apoyo de la AT a la gestión de las aguas transfronterizas ha vuelto a disminuir. Varias y varios donantes bilaterales y multilaterales han reducido, o incluso detenido, su apoyo a cuencas específicas y a sus órganos conjuntos, a menudo debido a cuestiones relativas a la eficacia general de estos órganos, a su autosostenibilidad económica o al uso eficiente de los fondos de la AT para promover los objetivos de la cooperación regional, pero también debido a la reorientación de la política exterior nacional y de las prioridades de la cooperación al desarrollo.

#### Recuadro 12. AT de la GIZ para el apoyo a la gestión y el desarrollo de las cuencas hidrográficas en la cuenca hidrográfica del Níger

Durante un largo período de tiempo, la Agencia de Cooperación al Desarrollo GIZ (en sus siglas en alemán) ha respaldado la cooperación en materia de aguas transfronterizas en la cuenca hidrográfica del Níger y, en particular, a la NBA, gastando más de 13 millones de euros desde 2009. En su fase actual, el proyecto de AT ayudará a la NBA a elaborar un marco jurídico integral para la cooperación transfronteriza y a preparar e implementar un marco de planificación integral para la cuenca, con un foco particular en el nexo agua-energía- seguridad alimentaria. Esta ayuda consiste en implicar en la NBA a expertas y expertos técnicos de fuera de la cuenca hidrográfica, la provisión de consultoras y consultores por un corto plazo de tiempo para que lleven a cabo junto con el personal de la NBA y el de sus países miembros, tareas específicas, técnicamente complejas, tales como la redacción de partes de la Carta del Agua, así como la organización de sesiones de formación y de talleres para el personal de la NBA y el de sus países miembros.

Fuente: GIZ, 2020a



Vista aérea del río Níger en Niamey, Níger

Cabe señalar que las y los receptores de la AT expresan a menudo una preferencia por recibir los recursos económicos directamente, por ejemplo a través de subvenciones o donaciones, que a través de la AT. Este es un asunto complicado, ya que la propia naturaleza de la AT tiene como objetivo la capacitación técnica y humana a través de formación, talleres, formación en el puesto de trabajo, la ejecución conjunta de proyectos, etcétera. Puede que estos objetivos no se logren mediante la mera provisión de recursos económicos al órgano conjunto. Al mismo tiempo, la prestación de AT se relaciona a menudo con las comisiones de servicio o con la contratación de expertas y expertos técnicos internacionales, lo que suele conllevar un coste significativamente mayor que el de la contratación de personal local.

En este contexto, es importante que la AT que prestan las y los donantes bilaterales o multilaterales se relacione directamente con los planes estratégicos y de trabajo de los órganos conjuntos, o con los planes de los respectivos Estados miembro, y se integre en ellos.

### 2.1.10 Fondos climáticos

Desde el desarrollo del régimen mundial del cambio climático, y en particular a partir del art. 4 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que compromete a los países desarrollados a respaldar económicamente tanto la mitigación como la adaptación en los países en desarrollo, se ha desarrollado una nueva fuente de financiación internacional para fines climáticos y ambientales: los fondos climáticos internacionales. Esta sección proporciona una descripción general de algunos de los fondos climáticos existentes, sin intentar cubrirlos todos. Aunque se mencionan a menudo en el contexto de la cooperación para el desarrollo (World Bank, 2019), estos fondos son diferentes en la medida en que surgen de la obligación de un tratado específico sobre el clima contraída por los países desarrollados dentro del marco del régimen del cambio climático. No obstante, existen considerables similitudes con la financiación internacional al desarrollo. Esta sección hace un resumen de algunos fondos climáticos, no intenta incluirlos todos. Su enfoque principal es resaltar las oportunidades y desafíos relativos al uso de estos fondos para la gestión de las aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas.

#### El Fondo Verde para el Clima

El Fondo Verde para el Clima (GCF, en sus siglas en inglés) entró en pleno funcionamiento en 2015, a lo que le siguió la firma del Acuerdo de París en 2016, con el objetivo de suministrar fondos para las actividades relativas a la adaptación y mitigación en el contexto de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN) de los países en desarrollo mediante la financiación de los costes progresivos relacionados con el cambio climático. El acceso al GCF requiere que los países colaboren con los organismos acreditados por este. Para los proyectos regionales, debe demostrarse al GCF el apoyo de todos los países implicados.

A pesar de su muy atractiva naturaleza, siguen siendo poco numerosas las experiencias de las organizaciones regionales, incluidas las de los órganos conjuntos, en la obtención de fondos del GCF. El Observatorio del Sáhara y del Sahel (OSS) emprendió con éxito en 2017 el proceso de acreditación para el GCF, lo que le permitió preparar propuestas de proyectos dirigidos a obtener su financiación. A partir del tipo específico de acreditación que el OSS recibió, puede solicitar hasta 10 millones de dólares estadounidenses de fondos del GCF. Hasta ahora, se han elaborado notas conceptuales para posibles proyectos, muchos de los cuales se refieren a asuntos regionales distintos del agua, pero la elaboración final de los mismos y la decisión sobre la asignación de fondos está aún pendiente. Otro ejemplo es la NBA que movilizó fondos del GCF, entre otras fuentes de financiación, para su Programa de Desarrollo Integrado y Adaptación al Cambio Climático en la Cuenca del Níger (PIDACC, en sus siglas en inglés), que se creó a partir de las acciones identificadas en su Plan de Inversión en Resiliencia Climática (CRIP, en sus siglas en inglés) (recuadro 13).

#### **Recuadro 13. Cuenca hidrográfica del Níger: primera cuenca transfronteriza que recibe fondos del GCF para un proyecto de adaptación al cambio climático**

La cuenca del Níger alberga a más de 112 millones de personas a través de Benin, Burkina Faso, Camerún, Chad, Côte d'Ivoire, Guinea, Malí, Níger y Nigeria. El río Níger proporciona agua potable, riego, acuicultura, energía y transporte a estos nueve países ribereños. La variabilidad climática ha sido durante mucho tiempo un desafío y un obstáculo para el desarrollo en la cuenca. Elaborado en 2015, el Plan de Inversión en Resiliencia Climática (CRIP, en sus siglas en inglés) ha formado las bases del Programa de Desarrollo Integrado y de Adaptación al Cambio Climático en la Cuenca del Níger (PIDACC, en sus siglas en inglés). Elaborado por la NBA y sus países miembros, su objetivo es abordar el efecto del cambio climático en la cuenca hidrográfica del Níger, incluyendo mediante el fortalecimiento de la gestión compartida de sus recursos naturales. Después de varios años de cooperación y debate con las y los socios financiadores, el GCF aprobó finalmente la asignación de fondos al PIDACC a través del Banco Africano de Desarrollo, convirtiendo a la cuenca del Níger en la primera cuenca transfronteriza en recibir apoyo económico del GCF para un proyecto transfronterizo. El éxito de la NBA en su trato con las y los socios financiadores y en asegurarse los fondos para el PIDACC está relacionado con la voluntad política de sus Estados miembro de cooperar, voluntad que se ha demostrado con la cofinanciación aportada por estos. La existencia de un sólido plan de inversión compartida elaborado para la cuenca fue también clave en el proceso ya que era coherente con los objetivos de desarrollo a largo plazo. Finalmente, también fueron cruciales las implicaciones de otras y otros financiadores del proyecto tales como el BAFD, el FMAM, el KfW, la Unión Europea y el Banco Mundial.

*Fuente:* Ponencia Desarrollo y financiación del plan de inversión en resiliencia climática de la cuenca del Níger, Secretario Ejecutivo de la NBA, Sr. Abderahim Bireme Hamid, COP 24, diciembre de 2018

#### Fondo de Adapta

El Fondo de Adaptación (FA) se estableció en 2001 y se lanzó oficialmente en el 2007 en el contexto del Protocolo de Kioto a fin de respaldar a los países en desarrollo para que hagan frente a los efectos del cambio climático. Cada vez más activo en los últimos años en el respaldo a proyectos a nivel regional o con un enfoque regional, implicando a órganos conjuntos y a otras organizaciones regionales. El FA se financia a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto, que genera fondos para proyectos en países en desarrollo a través de proyectos de reducción de emisiones y de los regímenes de comercio de derechos de emisión entre países desarrollados y países

en desarrollo. Al FA lo administra el FMAMA y a él puede acceder cualquier país que haya establecido y acreditado una entidad ejecutiva nacional específica. Ello permite el acceso a sus fondos sin tener que pasar por los organismos ejecutivos específicos normalmente implicados en los proyectos del FMAM, tales como el Banco Mundial o el PNUD. El FA está explícitamente abierto a los proyectos regionales y transfronterizos; los países vecinos que comparten desafíos similares en la adaptación pueden presentar solicitudes conjuntamente si sus organismos nacionales ejecutivos se asocian y si estos pueden demostrar el valor añadido del enfoque regional.

#### **Recuadro 14. Asignación de fondos a la Comisión de la Cuenca del Lago Victoria (LVBC) por parte del Fondo de Adaptación**

La cuenca del Lago Victoria y la Comisión de la Cuenca del Lago Victoria (LVBC, en sus siglas en inglés) han sido una de las primeras en beneficiarse de la asignación de fondos del FA. La LVBC propuso un proyecto, con base en anteriores estudios sobre evaluaciones de vulnerabilidad climática y en la estrategia para la adaptación al cambio climático para la cuenca emprendidos por la organización matriz de la LVBC, la Comunidad de África Oriental (CAO), para poner en marcha estas estrategias, que fue aceptado por el FA en 2017 y que se realizó de 2018 a 2020.

El proyecto lo ejecuta el PNUMA, ya que la CAO no está acreditada ante el GCF (World Bank, 2019: 18, LVBC, 2019). Se centra en la reducción de la vulnerabilidad a los efectos negativos del cambio climático en los países de la cuenca y provee 5 millones de dólares estadounidenses a la LVBC como organismo ejecutor. Las actividades del proyecto incluyen: el fortalecimiento de la capacidad institucional y técnica para integrar la resiliencia climática en la gestión de las aguas transfronterizas; la mejora de la información climática y de su disponibilidad para las y los formuladores de políticas, las y los expertos técnicos y las comunidades locales; y proyectos específicos con las comunidades locales.

*Fuente:* GCF, 2020

El OSS está también acreditado desde 2013 por el FA. Por ello, poco después de la acreditación se preparó un proyecto nacional sobre el agua en Uganda, como primer proyecto del OSS ante el FA. Al que unos años más tarde siguieron dos proyectos regionales: el proyecto de 2019, "Integración de las medidas de adaptación al cambio climático en la gestión consolidada de las complejas herramientas transfronterizas WAP (siglas en inglés del Protocolo de Aplicaciones Inalámbricas)" (ADAPT-WAP), con objeto de fortalecer la resiliencia de los ecosistemas ante las amenazas relativas al clima, tales como las inundaciones, las sequías y los incendios forestales, que beneficia a Benin, Burkina Faso y Níger y, en particular, a una reserva transfronteriza de la biosfera y a dos parques situados en estos países; y el proyecto de 2020, "Fortalecimiento de la Resiliencia de las y los Pequeños Agricultores y Ganaderos en la región de la IGAD (DRESS-EA) ante la Sequía", que incluye a Djibouti, Kenia, Uganda y Sudán, y pretende aumentar la resiliencia de las y los pequeños agricultores y ganaderos a la sequía mediante el desarrollo de sistemas de alerta temprana y la realización de acciones de adaptación. Actualmente se está preparando otra propuesta que se centra en la resiliencia de las comunidades locales del África sudoccidental ante la sequía.

Un tercer caso de financiación del FA para la gestión de las aguas transfronterizas puede encontrarse en el proyecto de la cuenca hidrográfica del Drin, "Gestión integrada resiliente al clima del riesgo de inundaciones transfronterizas en la cuenca hidrográfica del Drin en los Balcanes Occidentales (Drin FRM)", que fue aprobado en 2019. Este proyecto se basa en anteriores actividades realizadas por otras y otros donantes y se centra en la dimensión de la resiliencia ante las inundaciones del Plan de Acción Estratégico (PAE) de la Cuenca Hidrográfica del Drin que se elaboró en los años anteriores. Lo ejecuta el PNUD, de manera similar al caso mencionado anteriormente de la LVBC (recuadro 14).

Otro ejemplo exitoso de financiación del FA puede encontrarse en la cuenca hidrográfica del Volta. Llevado a cabo en asociación, entre otras, con la Asociación Mundial para el Agua (GWP, en sus siglas en inglés), la Autoridad de la Cuenca del Volta (VBA, en sus siglas en inglés) adquirió con éxito un proyecto por valor de 7,9 millones de dólares estadounidenses para respaldar la gestión de inundaciones y sequías en el período de 2019 a 2023. Al igual que en otras cuencas y en otros proyectos a los que el FA ha otorgado fondos, la VBA también enfrentó desafíos en la adquisición y ejecución del proyecto, lo que puede aportar lecciones importantes a otros órganos conjuntos que tengan la intención de implicarse en este tipo de obtención de fondos. Estos incluyen la coordinación entre las diferentes actrices y actores implicados en el proyecto (para la solicitud de los fondos se exigió que el órgano conjunto formara equipo con otras actrices y actores); un desafío que ciertamente no es exclusivo de la asignación de fondos climáticos, pero parece ser particularmente complejo para muchos de los proyectos de fondos climáticos en términos de organizaciones y estructuras.

#### **Otros fondos climáticos mundiales**

Se han creado también fondos climáticos más pequeños para grupos específicos de países o sectores. El Fondo Especial para el Cambio Climático (FECC), por ejemplo, presta respaldo a los proyectos de adaptación en sectores específicos en los países en desarrollo, que incluyen la gestión del agua, y está abierto a todos los países en desarrollo que son Partes en la CMNUCC. El Fondo para los Países Menos Adelantados (FPMA) financia la preparación de los Programas Nacionales de Acción en materia de Adaptación (NAPAs, en sus siglas en inglés) en los países menos adelantados.

Ambos fondos los administra el FMAM. Hasta ahora no han respaldado ningún proyecto de gestión o de desarrollo de las aguas transfronterizas, ni se han implicado con ningún OCH.

Son aún pocas las experiencias de los órganos conjuntos con los fondos climáticos. En general, la situación hasta la fecha muestra que acceder a estos fondos para la gestión de las aguas transfronterizas no es fácil debido a varias razones. Para empezar, la gestión de las aguas transfronterizas no ocupa un lugar destacado en las listas de prioridades de estos fondos. Esto se debe a que la comunidad que gestiona las aguas transfronterizas ha tenido hasta ahora dificultades, a pesar de los vínculos obvios entre el ciclo hidrológico y el cambio climático, para resaltar los beneficios específicos de los proyectos transfronterizos dirigidos a la adaptación al cambio climático, o para mostrar el valor añadido de estos proyectos en comparación con la más tradicional financiación al desarrollo a través de préstamos y subvenciones en vez de a través de fondos climáticos. Además, se carece a menudo de datos sobre el cambio climático para respaldar la articulación de una lógica climática, especialmente en los países menos desarrollados y en sus cuencas, mientras que las necesidades de desarrollo a corto plazo parecen más urgentes que las medidas climáticas a largo plazo.

Además, sigue no estando claro si y cómo las entidades regionales y los organismos intergubernamentales, tales como los OCH, pueden acceder directamente a estos fondos, si es que acaso pueden hacerlo, y, de ser así, bajo qué condiciones. En este contexto, es importante señalar que algunos fondos, como el GCF, no siempre cubren los costes totales de un proyecto. Esto significa que el órgano conjunto necesitaría recaudar los fondos restantes de sus Estados miembro, que a menudo carecen de esa capacidad económica, o de otras fuentes, concretamente de las y los donantes, como en el caso de la NBA para la financiación del PIDACC.

Para concluir, para que los OCH accedan a estos regímenes de asignación de fondos, deben superar procesos y procedimientos harto complicados y considerablemente variados para cada uno de estos fondos. Como en el caso de otros tipos de subvenciones tratadas en la sección 2.1.8, la capacidad técnica, humana y económica de los órganos conjuntos para preparar propuestas y tomar parte en los procesos de solicitud, a menudo muy largos y complicados, es, sin embargo, limitada. Desafortunadamente, esto es particularmente cierto para los órganos conjuntos de las regiones en desarrollo que más recursos económicos necesitan a fin de cumplir con su importante papel en la coordinación de las medidas de adaptación al cambio climático de los Estados ribereños e implicarse en la realización de actividades conjuntas, tales como las de la preparación de las evaluaciones de vulnerabilidad de toda la cuenca, pero que cuentan con la menor capacidad. Los OCH enfrentan tantos desafíos, obligaciones y tareas diferentes que puede ser poco realista esperar que cumplan eficazmente con este papel de coordinadores y ejecutores en toda la cuenca de las medidas de adaptación al cambio climático y ello dependerá del presupuesto, mandato, estructura financiera y de los recursos humanos de cada respectivo órgano conjunto. Una forma prometedora de salvar estas dificultades podría ser que los Estados miembro prestasen su pericia a los OCH a través de los ministerios y organismos gubernamentales relevantes que tratan a nivel nacional los asuntos relativos a la financiación climática, aunque esto no siempre es posible, especialmente en los países menos desarrollados. Además, requiere un importante compromiso por parte de los Estados miembro con sus OCH y con una gestión y desarrollo de la cuenca cooperativo y confiado.

### Recuadro 15. Respaldo de la IKI a la gestión de los humedales en la cuenca hidrográfica del Nilo

El mecanismo alemán de la IKI dota 6 millones de euros de fondos (2015-2021) para la Iniciativa de la Cuenca del Nilo (NBI, en sus siglas en inglés) y para sus Estados miembro a fin de fortalecer sus capacidades técnicas e institucionales para la gestión sostenible de los humedales en la cuenca hidrográfica del Nilo, como medio de adaptación al cambio climático.

El proyecto produjo varias importantes herramientas analíticas y estudios, entre los que se incluyen la evaluación de las dimensiones económicas de los humedales, el papel de las turberas en la cuenca para el almacenamiento de los gases de efecto invernadero y, por tanto, para la mitigación del cambio climático, así como un inventario de los humedales de importancia regional y de su estado ecológico. El proyecto también ayudó al análisis de las necesidades del caudal ambiental en la cuenca hidrográfica del Nilo que se incorporaron al proceso de planificación de la NBI para la cuenca, cuyo objeto es integrar las necesidades de los humedales en la planificación de toda la cuenca y elaborar planes específicos de gestión de los humedales que pueden ayudar a la adaptación al cambio climático a través del almacenamiento verde, la protección contra las inundaciones, etcétera.

El proyecto lo ejecuta la NBI.

Fuentes: GIZ, 2020b; IKI, 2020



Nilo Blanco, cataratas de Bujagali, Uganda

### **Fondos climáticos nacionales**

Además de estos esfuerzos mundiales, algunos países desarrollados han creado sus propios fondos climáticos para alcanzar sus objetivos específicos. Las configuraciones, áreas de atención y tipos de proyectos a los que se les otorgan fondos varían considerablemente. Por ejemplo, la Iniciativa Climática Internacional (IKI, en sus siglas en alemán), creada en 2008 por el Ministerio Federal alemán para el Medio Ambiente, la Conservación de la Naturaleza y la Seguridad Nuclear (BMU, en sus siglas en alemán), ayuda a cumplir con los compromisos de Alemania en la CMNUCC y en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD). Se presta apoyo a las actividades en los países en desarrollo determinadas en sus CDN, actividades en las que se incluyen medidas sobre la adaptación al cambio climático en el sector del agua. La selección de proyectos se lleva a cabo a través de un proceso competitivo, consistente en 2 etapas, que se basa en una convocatoria específica por país o por tema que se publica regularmente. Hasta ahora, la IKI ha comprometido más de 3.900 millones de euros (2008-2019) para más de 730 proyectos relativos al clima. Estos incluyen proyectos centrados en los recursos hídricos transfronterizos en las cuencas hidrográficas del Congo, el Mekong, el Mono y el Nilo, con relación, respectivamente, a los escenarios del cambio climático y a su impacto en los bosques tropicales; a la protección climático-inteligente contra las inundaciones; a la protección de la biodiversidad transfronteriza; y a la gestión de los humedales.

## **2.2 Fondos y financiación privados**

Además de los fondos y de la financiación públicos, existe la posibilidad de apalancar capital privado para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y para el desarrollo de las cuencas, que se limita normalmente a proyectos de infraestructura. Aunque el capital privado se obtiene en su mayor parte en forma de deuda o de financiación de capital, hay pocos ejemplos de fondos privados en forma de donaciones y subvenciones.

En este contexto, es interesante señalar que un número creciente de inversoras e inversores privados está tomando en cuenta los criterios de sostenibilidad. A medida que crece el interés de las y los accionistas por la sostenibilidad y su compromiso con ella, las y los grandes inversores, tales como los fondos de inversión o de pensiones, toman cada vez más en consideración estos criterios. Ello se hace a menudo con el apoyo de las asesorías o de las organizaciones sin fines de lucro que vigilan los riesgos de inversión, así como de los, cada vez más utilizados, criterios de inversión relativos a la sostenibilidad. Aunque consideraciones transfronterizas tales como la del cumplimiento de los principios del Derecho Internacional del Agua, la obligación de prevenir daños sensibles o la implicación de un órgano conjunto en una cuenca compartida aún no forman parte de los criterios de inversión, parece haber una tendencia mundial dirigida hacia las inversiones sostenibles que benefician a las cuencas compartidas y a las instituciones que las gestionan y desarrollan.

Un planteamiento específico es el de "Metodología de evaluación de las APP para los ODS, Primero las Personas" (CEPE, 2021), desarrollada por la CEPE. Este mecanismo pretende evaluar los proyectos de infraestructura, especialmente los que obtienen fondos a través de Asociaciones Público-Privadas (APP), con respecto a los beneficios acumulados en nombre de las comunidades ribereñas, es decir, las y los principales beneficiarios previstos en los proyectos. Sus cinco resultados deseables, también aplicables a los proyectos de infraestructura en las cuencas transfronterizas, son: el acceso y la igualdad; la sostenibilidad ambiental; la eficacia económica; la replicabilidad; y el compromiso de las partes interesadas.

### **2.2.1 Fondos privados**

Cabe destacar que son escasos los casos de filantropía privada y de donaciones a los OCH y a los Estados miembro de la cuenca sin ninguna obligación de reembolso o expectativa de devolución. Los ejemplos surgen principalmente ante desastres, cuando ciudadanas y ciudadanos particulares donan indirectamente a los OCH para apoyar los trabajos de recuperación de inundaciones o eventos similares. Incluyen los 5.500 millones de dólares estadounidenses en donaciones privadas realizadas en respuesta al terremoto y tsunami en el océano Índico de 2004. Dichos fondos se destinaron, en gran parte, a organizaciones sin fines de lucro que canalizaron una parte de los fondos a proyectos en las aguas transfronterizas, así como a los esfuerzos de recuperación y reconstrucción.<sup>8</sup> Otro ejemplo de asignación de fondos privados a un OCH es el de la Comisión de los Grandes Lagos (recuadro 16).

Sin embargo, se están llevando a cabo algunas nuevas y prometedoras iniciativas que destacan un creciente interés por la filantropía privada en cuestiones relativas a las aguas transfronterizas, así como un creciente reconocimiento por parte de las y los donantes de la necesidad de actuar de manera coordinada. La Iniciativa de Asignación de Fondos al Agua, por ejemplo, es una coalición de fundaciones familiares que proveen fondos filantrópicos a diversas causas que pretenden identificar y asignar fondos a prometedoras soluciones para el agua. Esto incluye un compromiso con la gestión a nivel de la cuenca a fin de equilibrar las consideraciones ambientales, sociales y económicas (Earth Security Partnerships, 2018).

<sup>8</sup> Los fondos se canalizaron a través de la UE, el Banco Mundial y el PNUD en virtud de un acuerdo tripartito que movilizó a los OCH para ayudar con los planes de recuperación y reconstrucción. Con base en los documentos disponibles, no se puede determinar quiénes fueron las y los reales beneficiarios de los fondos.

### Recuadro 16. Comisión de los Grandes Lagos – la Asignación de Fondos Privados en Acción

La Comisión de los Grandes Lagos (GLC, en sus siglas en inglés) es un OCH transfronterizo creado a través de un pacto interestatal. Una parte importante de su presupuesto procede de la filantropía privada. En muchos sentidos, la GLC, a pesar de ser un OCH, opera como una organización sin fines de lucro. La Fundación Charles Stewart Mott, la Fundación Joyce y la Fundación de la Familia Erb forman el núcleo de la base de donantes de la GLC. Los trabajos de los proyectos transfronterizos se facturan directamente a las diversas fundaciones, mientras que su funcionamiento y presupuesto de base se cubren mediante fondos estatales. Como los fondos privados constituyen una parte considerable de su presupuesto, la GLC debe ser flexible y adaptarse a las prioridades de las fundaciones y, por tanto, a la asignación de fondos, que cambia cada año.

*Fuente:* Entrevista a una persona que fue miembro del personal de la GLC

En general, es importante señalar que estas contribuciones filantrópicas privadas solo podrán cubrir ciertas actividades, tales como proyectos específicos que son notablemente de gran interés público y particularmente atractivos, pero que estas no reemplazarán, ni deben intentarlo, la asignación de fondos públicos a la gestión de las aguas transfronterizas y al desarrollo de las cuencas.

#### 2.2.2 Financiación privada

Como la asignación de fondos privados para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas es rara, lo que queda de este capítulo se centrará en la financiación privada de proyectos de infraestructura. En este contexto, la financiación privada, en forma de deuda y de capital, se refiere a las inversiones realizadas por entidades privadas en proyectos del sector público. Se espera que estas inversiones no solo se reembolsen, sino que generen además rendimientos positivos. Dependiendo del tipo de financiación privada utilizada, estos rendimientos podrían darse en forma de intereses sobre la deuda o de dividendos sobre el capital. Las actrices y los actores pueden ser, entre otros, bancos comerciales, empresas privadas, emprendedores, o fondos de inversión. La Tabla 1 hace un resumen de los instrumentos más relevantes de financiación privada disponibles para proyectos de infraestructura en las aguas transfronterizas, así como de los posibles grupos de inversoras e inversores.

**Tabla 1. Tipos de instrumentos de financiación privada**

Clase	Instrumento	Ejemplos de posibles inversoras e inversores/proveedoras y proveedores
Deuda	Préstamos bancarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bancos comerciales nacionales e internacionales</li> <li>Instituciones financieras internacionales con mandato del sector privado</li> </ul>
	Bonos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inversoras e inversores minoristas en bonos</li> <li>Fondos de inversión</li> </ul>
	Colocaciones privadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondos de pensiones</li> <li>Compañías de seguros</li> </ul>
Capital		<ul style="list-style-type: none"> <li>Emprendedoras y emprendedores/empresas nacionales e internacionales, se incluyen compañías constructoras y de servicios públicos</li> <li>Fondos para el desarrollo de la infraestructura</li> <li>Instituciones financieras internacionales con mandato del sector privado y capacidad para invertir en capital</li> </ul>
Garantías crediticias y seguro de riesgos políticos		<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituciones financieras internacionales</li> <li>Agencias de crédito a la exportación</li> </ul>

La financiación privada conlleva una mirada de riesgos y desafíos. Por esta razón, no se utiliza mucho para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas en cuestiones que implican la necesidad de reembolsar el capital de la inversión y generar un retorno ajustado al riesgo positivo, como se refleja en el tipo de interés (para la deuda) y la tasa interna de retorno (para el capital). Ello requiere una fuente de ingresos fiable y suficientemente grande, que puede no estar siempre disponible. Para agravar el problema de la generación de ingresos está la creencia social de que el agua es un bien público gratuito. Esto puede reducir la disposición de las y los consumidores a pagar, complicando así la monetización de los beneficios de la gestión del agua (a menudo intangibles) y limitando el potencial de generación de ingresos.

**Deuda:** La deuda se refiere a préstamos o bonos, que deben reembolsarse con el tiempo. Para compensar a las y los prestamistas, estas y estos reciben intereses sobre el saldo pendiente de la deuda. Además, pueden recibir ciertas tasas de financiación.

**Capital:** El capital se refiere al valor residual neto de la deuda pendiente de una empresa o proyecto. Como tal, refleja el valor de la empresa para sus propietarias y propietarios. También se refiere a la inversión de capital que realizan las y los inversores para desarrollar o adquirir el proyecto. Para compensar a las y los inversores de capital, estos tienen derecho a recibir dividendos, que son distribuciones de las ganancias de una empresa o proyecto.

Otra cuestión es el complejo entorno que se da en las cuencas transfronterizas. Numerosas actrices y actores que operan en diferentes sectores y países, con entornos propicios posiblemente diferentes con respecto a las condiciones hidrológicas, ambientales, económicas, sociales o políticas, deben coordinarse y cooperar. Además, dependiendo de la ubicación geográfica, puede haber un mayor riesgo (percibido) de inestabilidad política, lo que bien aumenta el coste del capital privado, bien hace que el capital privado no esté disponible en absoluto. El riesgo cambiario puede complicar aún más la financiación privada, ya que las y los prestamistas suelen ser reacios a asumirlo. Esto es particularmente relevante si los mercados locales de deuda son insuficientes y deben utilizarse divisas. En este contexto, los proyectos transfronterizos que abarcan varios regímenes monetarios son especialmente vulnerables. Todas estas cuestiones se suman a las complejidades habituales que conlleva la ejecución de grandes proyectos de infraestructura en ubicaciones posiblemente remotas.

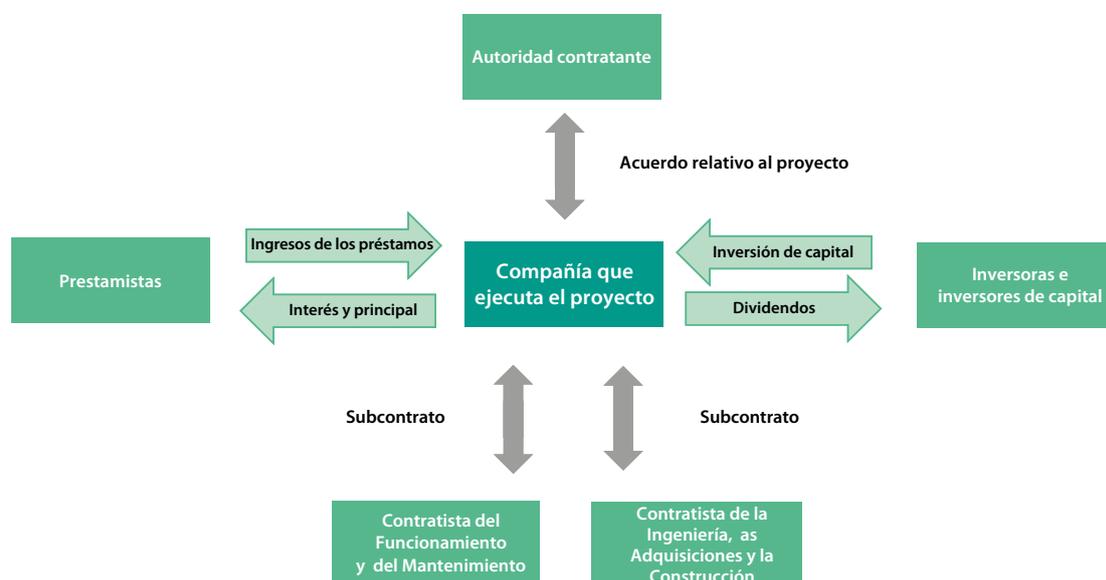
Estas consideraciones limitan la disponibilidad de capital privado para la gestión del agua. A pesar de estos desafíos, se ha empleado capital privado para desarrollar proyectos de infraestructura de gestión de las aguas transfronterizas, generalmente a través del enfoque de la APP para activos que generan ingresos, aunque puede utilizarse una estructura similar para activos que no generen ingresos. Antes de tratar cómo se pueden utilizar la deuda y el capital privados para desarrollar proyectos de infraestructura en las aguas transfronterizas, la siguiente sección presenta los aspectos básicos de las APP y de su funcionamiento.

### Definición de las asociaciones público-privadas (APP)

Las APP son una forma de financiación que se sitúa entre la propiedad y explotación/mantenimiento de los activos totalmente *públicos* y la propiedad y explotación/mantenimiento de los activos totalmente *privados*. Pretenden cosechar beneficios combinando la participación pública y privada y los valores añadidos que cada uno puede aportar. Las APP pueden adoptar muchas formas y pueden significar, a menudo, diferentes cosas para diferentes personas. En el contexto de esta publicación, las APP se referirán a un acuerdo a largo plazo (el Acuerdo del Proyecto) entre una entidad pública y una privada para producir un activo público. Aunque existen diferentes modelos, la entidad privada (a menudo denominada Empresa del Proyecto) será normalmente responsable del diseño, construcción, funcionamiento, mantenimiento y financiación del activo. El Acuerdo del Proyecto define los derechos y responsabilidades exactos tanto de la Empresa del Proyecto como de la entidad pública y, por lo tanto, establece el marco jurídico y operativo para la colaboración entre ellas en el desarrollo y la ejecución del proyecto. La Empresa del Proyecto consta a menudo de una o un promotor y de múltiples subcontratistas, cada subcontratista realiza una parte dentro del ámbito del proyecto, por ejemplo, en términos de diseño, obras civiles, funcionamiento o mantenimiento.

Muchos de los riesgos asociados al diseño, la construcción y el funcionamiento del activo se asignan normalmente a la Empresa del Proyecto, y la entidad pública retiene un riesgo sustancialmente menor que en un proyecto puramente público. Al final del Acuerdo del Proyecto, el activo se transfiere de nuevo a la entidad pública en condiciones que satisfagan los requisitos establecidos en él, a menudo, sin coste alguno para la entidad pública. La naturaleza integrada y a largo plazo del Acuerdo del Proyecto incentiva a la Empresa del Proyecto a maximizar la innovación y a incorporar en su diseño consideraciones en cuanto al funcionamiento y al mantenimiento, reduciendo así el coste general del ciclo de vida del activo. Además, una gestión de riesgos más eficaz puede reducir aún más los costes. En la figura 5 se muestra un resumen simplificado de la estructura contractual de un proyecto típico de APP.

Figura 5. Estructura típica de una APP



Para obtener deuda y capital privados, se emplea generalmente una estructura de financiación de proyectos sin aval o con avales limitados. Bajo esta estructura, la deuda y el patrimonio se amortizan con el flujo de caja generado por el proyecto. En el caso de que la Empresa del Proyecto incurra en impago, las y los prestamistas sólo pueden recurrir a los ingresos y activos del proyecto. Esta estructura permite una estructura de la financiación altamente personalizada y, por lo tanto eficiente, que refleja el perfil de riesgo del proyecto y la asignación de riesgos entre las diferentes partes implicadas. Dependiendo del tipo de infraestructura que se esté desarrollando, se pueden utilizar diferentes mecanismos de pago para compensar a la Empresa del Proyecto por sus inversiones, que incluyen los pagos por disponibilidad basados en el rendimiento y en las tarifas de uso (tarifas, peajes, etc.) En los mercados en desarrollo, las APP se han utilizado con mayor frecuencia para los activos que generan ingresos, ya que los activos que no generan ingresos crean pasivos gubernamentales adicionales que deberían reembolsarse a través de los impuestos. Un régimen de deducción o sancionador específico para el proyecto, según se defina en el Acuerdo del Proyecto, puede ayudar a asegurar los rendimientos durante la vida del proyecto.

El mecanismo de pago para las instalaciones generadoras de energía, tales como las centrales hidroeléctricas, está generalmente vinculado directamente a la cantidad de electricidad producida, mientras que la elaboración de un mecanismo de pago para un proyecto de APP de infraestructura hídrica polivalente puede resultar más complicado. Por ejemplo, el mecanismo de pago para una presa polivalente, que se utiliza para la producción de electricidad, la regulación del río, el riego y el abastecimiento de agua, no debe dar como resultado que la Empresa del Proyecto priorice indebidamente la producción de energía a los otros usos del agua. En el caso de la infraestructura en las aguas transfronterizas, estos desafíos pueden verse agravados por los que conllevan las opiniones nacionales posiblemente contrapuestas sobre cómo explotar el activo, lo que incluye la contraposición entre las prioridades aguas arriba y aguas abajo, así como el aumento del número de partes interesadas implicadas.

Esto último se relaciona también con la cuestión de quién será finalmente el propietario del activo después de que el Acuerdo del Proyecto finalice, particularmente en escenarios transfronterizos en los que varios países pueden haber trabajado juntos a través de una APP para realizar el proyecto de infraestructura. Además, la financiación de los proyectos de infraestructura en las aguas transfronterizas puede implicar un nivel adicional de complejidad si, por ejemplo, intervienen varias monedas ya que la energía que se produce se vende en países diferentes, y/o porque se ha movilizado financiación en una divisa fuerte.

Las APP para infraestructura hídrica tienen el potencial de crear un valor sustancial para los organismos públicos, empleando la creatividad del sector privado y la disciplina que pueden aportar las y los financiadores privados, pero es también esencial para generar ese valor una bien organizada contratación pública que incentive una presión competitiva saludable.

En el recuadro 17 se trata un ejemplo de proyecto de infraestructura hídrica polivalente que puede ejecutarse como una APP y muestra el papel potencial que pueden desempeñar los OCH.

### **Recuadro 17. Plan de Transferencia del Agua de Lesotho a Botswana**

El Plan de Transferencia del Agua de Lesotho-Botswana (L-BWTS) es un proyecto de las aguas transfronterizas que pretende aumentar el abastecimiento del agua no solo en el sur de África, que ya recibe agua en el marco del Proyecto del Agua de las Tierras Altas de Lesotho (LHWP, en sus siglas en inglés), sino también en Botswana, llevándole agua desde el río Makhaleng en Lesotho. Esto aumentará la resiliencia climática en Botswana, Lesotho y Sudáfrica, así como generará electricidad mediante hidroeléctrica y creará un mayor potencial de riego. La resiliencia climática se ha vuelto particularmente relevante tras las severas sequías que se produjeron en el área; el proyecto está diseñado para aumentar la seguridad hídrica regional. La principal patrocinadora es la Comisión de la Cuenca del Orange-Senqu (ORASECOM) en nombre de los Estados miembro: Lesotho, Namibia y Sudáfrica.

Se estima que el proyecto costará entre 15-20 mil millones de pulas (1,3 -1,7 mil millones de dólares estadounidenses) en gastos de capital y 450 millones de pulas (39 millones de dólares estadounidenses) en gastos de funcionamiento anuales. Según un estudio documental realizado en nombre de la República de Botswana, se puede considerar la utilización de una APP. Dado el tamaño del proyecto, los fondos y la financiación provendrían probablemente de una variedad de fuentes, entre las que se incluyen al gobierno y a las IFI. Si se prosigue con una APP, la financiación privada también sería parte de la solución. Desde 2021, la ORASECOM emprende estudios para comprender mejor el ámbito, trayecto, y las implicaciones económicas a largo plazo del proyecto. Estos estudios, destacan especialmente los de viabilidad, se realizan con fondos del Banco Mundial (con una subvención de 2 millones de dólares estadounidenses para un primer estudio documental sobre el plan), del Fondo Africano para el Agua, del Fondo Especial para el Servicio de Preparación de Proyectos de Infraestructura de la NEPAD (con una contribución de 2,1 millones de euros para la realización de una amplia evaluación de viabilidad general técnica), así como con contribuciones de asistencia técnica de la Asociación Mundial para el Agua en África Meridional y de otras entidades.

Como es típico de los proyectos hídricos polivalentes, el proyecto tendrá que navegar a través de intereses y prioridades en conflicto, que se complican aún más debido a su naturaleza transfronteriza. Por ejemplo, Lesotho buscará probablemente maximizar la producción de energía hidroeléctrica, mientras que Botswana se centrará en el abastecimiento de agua potable y en el riego a largo plazo. Aunque esto podría producir conflictos y la competencia por la asignación del recurso, el hecho de que la ORASECOM lidere este esfuerzo es una señal importante de que los Estados miembro buscan colaborar en estas cuestiones. Además, la ORASECOM puede servir de plataforma para encontrar una solución para estos objetivos en conflicto. Lo cual es aún más cierto ya que la ORASECOM incluye también a Namibia, el Estado situado más aguas abajo, a la que, aunque no se beneficiará directamente del proyecto, deberá mantenerse informada y ser consultada.

Fuente: CRIDF, 2018

### ***Instrumentos financieros en las asociaciones público-privadas (APP)***

En muchas APP, la deuda y el capital privados se utilizan para financiar la inversión de capital requerida. La deuda y el capital tienen cada uno su propio perfil de riesgo y retorno, la deuda se remunera mediante el pago de intereses y el capital mediante el pago de dividendos al accionariado. La deuda privada y el capital pueden combinarse también con fondos y financiación públicos, en lo que a menudo se denomina la "financiación combinada".

Para atraer la financiación privada, las garantías de inversión y los seguros pueden ayudar a mitigar algunos de los riesgos políticos y hacer que el perfil del riesgo general resulte más aceptable a las y los posibles inversores. Como estas garantías se utilizan para cubrir la inversión privada, la Empresa del Proyecto y sus inversoras e inversores son responsables de obtenerlas y pagarlas. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, en sus siglas en inglés), como parte del Grupo Banco Mundial, puede garantizar hasta el 90% de la inversión de capital privado transfronterizo y hasta el 95% del principal de la deuda privada contra los riesgos no comerciales. Por ejemplo, el MIGA garantiza una cobertura que incluye la restricción de transferencias (incluye la inconvertibilidad), la expropiación, la guerra y los disturbios civiles, el incumplimiento de contrato, y el incumplimiento de las obligaciones financieras. El MIGA cobra una cuota anual por la garantía, que se traduce en un pequeño porcentaje del monto del préstamo. Otras IFI requieren a menudo una contragarantía del gobierno anfitrión cuando emiten garantías, las garantías del MIGA no requieren sin embargo una contragarantía, pero sí que necesitan la aprobación del país anfitrión. Este tipo de garantía puede minimizar la exposición al riesgo político para las y los inversores de deuda y de capital, ya que proporciona un aval contra posibles interferencias gubernamentales y/o disputas entre inversoras e inversores y gobiernos, lo que resulta particularmente relevante para los mercados emergentes. Como resultado, las y los inversores pueden protegerse de los riesgos que no pueden gestionar bien, sin dejar de ser totalmente responsables de los riesgos técnicos y comerciales.

La sección siguiente tratará más en detalle el capital y la deuda privados para los proyectos de infraestructura de APP, a lo que seguirá una introducción al concepto de financiación combinada en la sección 2.3, acompañada de varios estudios de casos que ilustran cómo se han empleado los fondos y la financiación públicos y privados para proyectos de infraestructura en las aguas transfronterizas.

### ***Capital***

En las APP de infraestructura, las y los inversores de capital desempeñan efectivamente el papel de propietaria o propietario, aunque la propiedad formal del activo suele ser retenida por la entidad pública. A las y los inversores de capital se les otorga el derecho a explotar el activo y obtener un retorno de su inversión en forma de dividendos durante un período predefinido. Una vez transcurrido este período, el activo se devuelve al organismo público, normalmente de forma gratuita. El capital puede provenir de una variedad de fuentes, entre las que se incluye a las y los emprendedores y/o empresas nacionales e internacionales, los fondos de desarrollo de infraestructura, y las instituciones financieras internacionales, tales como la Corporación Financiera Internacional (IFC, en sus siglas en inglés), miembro del Grupo Banco Mundial, que cuentan tanto con un mandato del sector privado como con la capacidad de invertir capital.

Estas y estos inversores de capital controlan a la Empresa del Proyecto del activo de la infraestructura. El Acuerdo del Proyecto define los derechos y responsabilidades de la Empresa del Proyecto y de la entidad pública. Normalmente, este incluye los requisitos de rendimiento y el mecanismo de pago que se utilizará. Este último define cómo se remunera a la Empresa del Proyecto por su inversión, así como qué deducciones podrán imponerse si la Empresa del Proyecto no puede cumplir con los requisitos de rendimiento y con las otras obligaciones. Si el proyecto está bien estructurado, las y los inversores de capital serán los primeros en absorber las pérdidas que se produzcan por sobrecostes, mal rendimiento o ingresos inferiores a los esperados, que no puedan ser recuperados por los subcontratistas. Este atributo de "primera pérdida" es un beneficio clave del capital, ya que sirve para incentivar a la Empresa del Proyecto, controlada por las y los inversores de capital, a entregar el proyecto a tiempo y dentro del presupuesto, mientras que cumple con los requisitos de rendimiento.

Aunque en términos de su objetivo de rentabilidad el capital suele ser sustancialmente más caro que la deuda pública y que la privada, el uso de capital en la estructura de financiación de la APP se considera a menudo esencial para lograr una transferencia del riesgo material desde la entidad pública a la Empresa del Proyecto. Este diseño contractual limita

la exposición de la entidad pública a los riesgos de la construcción, del funcionamiento y de la financiación, así como a los sobrecostos. Dependiendo de las características específicas del proyecto, las y los inversores de capital pueden obtener un saludable retorno de sus inversiones; sin embargo, también podrían perder toda su inversión en capital. La naturaleza de la financiación del proyecto, sin aval/con aval limitado, asegura normalmente que las y los inversores no puedan perder más que su inversión original. Dada la incertidumbre inherente a los riesgos y retornos, en combinación con la posible pérdida del total de la inversión, el coste del capital social es a menudo sustancialmente más alto que la deuda. Este mayor coste refleja el perfil de riesgo, o más bien, el perfil de riesgo percibido, al que están expuestas las y los inversores de capital. Estos riesgos incluyen riesgos específicos del proyecto, así como riesgos nacionales y regionales.

### **Deuda**

Aunque como se vio anteriormente, el principal beneficio de usar capital en una estructura de financiación de APP es la transferencia sustancial del riesgo desde la entidad pública a la Empresa del Proyecto, el coste más alto del capital tiene un impacto negativo sobre el coste general del proyecto. Como resultado, a fin de reducir el coste general del capital, este se combina a menudo con la deuda privada, al tiempo que se logra un nivel importante de transferencia del riesgo. Los beneficios adicionales de emplear la deuda privada incluyen la exhaustiva diligencia debida que las y los prestamistas realizan del proyecto antes de acordar el préstamo del dinero, así como la disciplina que imponen a la Empresa del Proyecto durante la vida del proyecto. La deuda pública carece normalmente del mismo nivel de diligencia debida y de disciplina, ya que el reembolso de la deuda pública no está, a menudo, ligado a los ingresos del proyecto y, en cambio, está respaldado por la recaudación tributaria.

Un desafío clave en la estructuración de la financiación de los proyectos es determinar el coeficiente de endeudamiento. Este concepto también se conoce como “apalancamiento”. Como la deuda privada suele ser más barata que el capital, utilizar más deuda reducirá el coste total del capital y, por lo tanto, el coste del proyecto. Sin embargo, las y los prestamistas cuentan con una ventaja limitada (su mejor escenario es recibir a tiempo el reembolso íntegro), y aunque las y los inversores de capital podrían posiblemente obtener sustanciales ganancias económicas (pero corren también un mayor riesgo de perder toda su inversión), existen limitaciones estrictas acerca de la cantidad de deuda que las y los financiadores de deuda están dispuestos a contraer para un proyecto determinado. Como se trató anteriormente acerca de los retornos esperados de capital, estas limitaciones dependen de los tipos de riesgos a los que se exponen las y los prestamistas. Por ejemplo, si el proyecto se expone a un riesgo de demanda, las y los prestamistas pueden exigir al menos un 25% del capital, mientras que si no se da el riesgo de demanda ello podría reducirse a solo un 15%.

Además del requisito de apalancamiento, el tipo de interés de la deuda privada es también un reflejo del riesgo al que se exponen las y los prestamistas. Esto implica que ciertas geografías o sectores de infraestructura percibidos como más arriesgados tenderán a ver tipos de interés más altos. En casos extremos, las y los prestamistas pueden no estar dispuestos a prestar dinero en ningún caso a ciertos proyectos si creen que su exposición al riesgo es demasiado alta. Además, las expectativas de inflación afectan también al tipo de interés, ya que las y los financiadores esperan obtener un retorno positivo después de ajustarlo a la inflación. Como se vio anteriormente, las garantías y los seguros de riesgos políticos pueden ayudar a disminuir el riesgo de los proyectos, lo que debería traducirse en unas condiciones más atractivas para la financiación y en tipos de interés potencialmente más bajos.

**Préstamos c. bonos:** una diferencia clave entre un bono y un préstamo es que el bono es altamente negociable. Si usted compra un bono, suele haber un mercado en el que puede negociar con él. Otra diferencia clave es que los préstamos se negocian directamente entre la o el prestamista (a menudo un banco) y la o el prestatario. El número limitado de partes implicadas permite que, en comparación con los bonos, el préstamo se adapte más fácilmente a las necesidades de la o el prestatario.

La deuda privada puede dividirse en préstamos bancarios y bonos. Los préstamos bancarios pueden provenir de una variedad de fuentes, que incluyen los bancos comerciales nacionales, los bancos comerciales internacionales y las instituciones financieras internacionales con mandatos del sector privado, como la IFC, el FMO y la Proparco. Con respecto al último grupo, es importante distinguir a las y los financiadores procedentes de los bancos de desarrollo que prestan directamente a los gobiernos, ya que las condiciones de financiación son probablemente sustancialmente diferentes. Los préstamos públicos concedidos a los gobiernos suelen serlo en condiciones favorables, con el empleo de la recaudación tributaria para el reembolso de la deuda. En el caso de la concesión de un préstamo a la Empresa del Proyecto, por ejemplo, por parte de la CFI, el reembolso de esa deuda se basa únicamente en los ingresos del proyecto, sin que para ello se recurra normalmente a la recaudación tributaria u a otros fondos gubernamentales. Los tipos de esos instrumentos de deuda tienden a fijarse de una forma que intenta ser similar a la de los tipos de los bancos comerciales y que son, con probabilidad, sustancialmente más altos que los tipos de interés de la deuda pública.

Además de la financiación bancaria, la deuda privada se puede generar mediante la emisión de bonos o de colocaciones privadas. La emisión de bonos alude a la venta de títulos de deuda a través de una oferta pública. La colocación privada es similar pero limita la oferta a la selección de un pequeño número de financiadoras y financiadores de deuda, tales como los fondos de pensiones y las compañías de seguros. Una de las ventajas de una colocación, en comparación

con una emisión de bonos públicos, es la reducción de las obligaciones de divulgación, que pueden resultar costosas y emplear mucho tiempo. Tenga en cuenta que la financiación mediante bonos privados, como solución para la financiación de la infraestructura, es menos común fuera de los Estados Unidos.

### 2.2.3 *Iniciativas financieras innovadoras*

En los últimos años, la inversión de impacto ha devenido más prominente. Las inversiones de impacto son inversiones realizadas con la intención de generar un impacto social y ambiental positivo y medible junto con un retorno económico. Las inversiones de impacto pueden realizarse tanto en mercados emergentes como en mercados ya desarrollados, y se dirigen a la obtención de una gama de rendimientos que abarcan, dependiendo de los objetivos estratégicos de las y los inversores, desde los tipos situados por debajo del mercado hasta los tipos de mercado. En el contexto de la inversión de impacto, han surgido una cantidad de bonos especializados, entre los que se incluyen los bonos verdes y los bonos de impacto social. Estos bonos son tipos de colocaciones privadas en las que el dinero obtenido se utiliza para proyectos con un alto potencial de impacto ambiental o social que se especifican de antemano. A veces también se les denomina de "utilización de las ganancias de los bonos". Para los bonos verdes, estos proyectos se basan en el clima y/o el medio ambiente. El Banco Mundial emite sus propios bonos verdes que se utilizan para "recaudar fondos de las y los inversores en renta fija a fin de apoyar préstamos del Banco Mundial para los proyectos elegibles que buscan mitigar el cambio climático o ayudar a las personas afectadas a adaptarse a él" (World Bank, 2013). El Banco Mundial ha emitido más de 13.000 millones de dólares estadounidenses en bonos verdes; cada uno calificado de calidad triple A, como ocurre con otros bonos del Banco Mundial.

Para los bonos de impacto social, estos proyectos apoyan resultados sociales positivos netos. Este tipo de bono también se puede llamar de financiación de "pago por éxito". Sirve para cubrir los costes iniciales de las intervenciones de los servicios socialmente relevantes. Los bonos de impacto social también funcionan para reducir el papel del gobierno en la prestación de servicios de bienestar social; permiten a las y los inversores sociales asumir los riesgos asociados a los métodos de prestación de servicios innovadores o experimentales. Los bonos de impacto social "pagan la tasa de rendimiento del mercado si se cumplen los objetivos de resultados predefinidos" (Warner, 2013). Al aceptar este tipo de condicionalidad en el reembolso, las y los inversores aceptan efectivamente un rendimiento económico ajustado al riesgo por debajo al del mercado, ya que en su proceso de decisión acerca de la inversión también tienen en cuenta el valor de los beneficios sociales.



Río Gambia

A pesar de que crece el universo de las y los inversores en bonos verdes y en bonos de impacto social, la competencia con otras iniciativas ambientales o sociales puede convertir su empleo en un desafío para los OCH. Además, la obligación de reembolso (condicional) de los bonos significa que el OCH necesita aún contar con un flujo de ingresos para pagar la deuda, de manera similar a como ocurre con otras formas de deuda más tradicionales. Un nuevo concepto que ha generado interés entre las y los profesionales del sector del agua son los Bonos *Blue Peace* (recuadro 18).

### Recuadro 18. Bonos *Blue Peace*

En los últimos años han surgido nuevos marcos conceptuales para los fondos y la financiación alternativos e innovadores de la gestión y el desarrollo de las cuencas, aunque la mayoría de ellos continúa en gran parte en su fase conceptual. Una de estas posibles innovaciones es la Financiación *Blue Peace*, una iniciativa promovida por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) junto con otras y otros varios colaboradores gubernamentales, académicos, internacionales y de la sociedad civil, tales como el Centro para el Agua de Ginebra y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC).

La iniciativa *Blue Peace* contempla la elaboración de un plan maestro multisectorial y transfronterizo compuesto de planes de inversión que cubrirían las necesidades de infraestructura, así como de datos, de vigilancia y de otros activos blandos. Todos los países de la cuenca compartirían la propiedad del plan maestro, el cual proporcionaría una base para la cooperación a largo plazo en beneficio de todos los sectores y países, al tiempo que reduciría el riesgo de conflicto y aumentaría la estabilidad y la paz.

Para financiar los proyectos de los planes maestros, el concepto de Financiación *Blue Peace* contempla el uso de Bonos *Blue Peace* que pretenden combinar instrumentos públicos y privados en un único instrumento, menos arriesgado. En este caso, los fondos públicos se utilizan para atraer la financiación pública y privada adicional con el fin de satisfacer las necesidades generales de financiación del proyecto, presumiblemente en forma de garantías de crédito o de subvenciones, de forma no muy diferente a la de la financiación combinada (véase la sección 2.3). En lugar de bonos públicos emitidos por los países ribereños, estos bonos serían emitidos por los organismos de las aguas transfronterizas o por las municipalidades y se reembolsarían utilizando los flujos de efectivo de los proyectos subyacentes, de forma no diferente al enfoque de la financiación de proyectos de APP. Los flujos de caja excedentes de un proyecto podrían posiblemente usarse para financiar otros proyectos que carecieran de un flujo sólido de ingresos. Los Bonos *Blue Peace* se comercializarían tanto entre inversoras e inversores nacionales como internacionales.

Uno de los desafíos que la Iniciativa *Blue Peace* trata de superar es el costoso y lento proceso de negociación de las condiciones de la financiación entre la o el emisor, los bancos y los gobiernos, lo cual simplificaría el proceso de obtención de financiación para la ejecución del proyecto. Además de exigir una base jurídica que permita a los organismos de las aguas transfronterizas o a las municipalidades emitir deuda para financiar proyectos de infraestructura, un factor crítico de éxito para este planteamiento innovador será contar con un fuerte liderazgo político de los países ribereños en apoyo a dicha iniciativa.

El FNUDC, principal organismo ejecutor de la Iniciativa *Blue Peace*, está en el proceso de llevar a cabo un proyecto piloto de *Blue Peace* en colaboración con la OMVS y la OMVG. A principios de 2021, está en curso la fase de ejecución para la OMVG y ya ha comenzado el proceso de asistencia técnica para la elaboración del plan maestro de la cuenca de la OMVG. La segunda parte de la Asistencia Técnica incluirá el diseño de la estructura financiera con base en los resultados del plan maestro y prestará apoyo a la OMVG durante el proceso de emisión del instrumento financiero en el mercado de capitales. Aunque todavía se encuentra en la etapa inicial de ejecución, será interesante para las y los profesionales seguir cómo se despliega la Financiación *Blue Peace* a fin de evaluar cómo podría adaptarse a otros OCH.

Fuente: Blue Peace, 2018, entrevista a una persona miembro del personal del FNUDC

Como han demostrado las secciones anteriores, existen muchos tipos diferentes de deuda privada que podrían posiblemente apalancarse para financiar proyectos de APP de infraestructura en las aguas transfronterizas. Cuando esta se combina con capital, puede crearse una solución óptima de financiación que asegure la transferencia del riesgo material desde la entidad pública a las y los financiadores privados. Sin embargo, en la práctica, como se ha analizado en la sección 2.3 sobre financiación combinada, los proyectos de APP a menudo incorporan también fondos y/o financiación públicos.

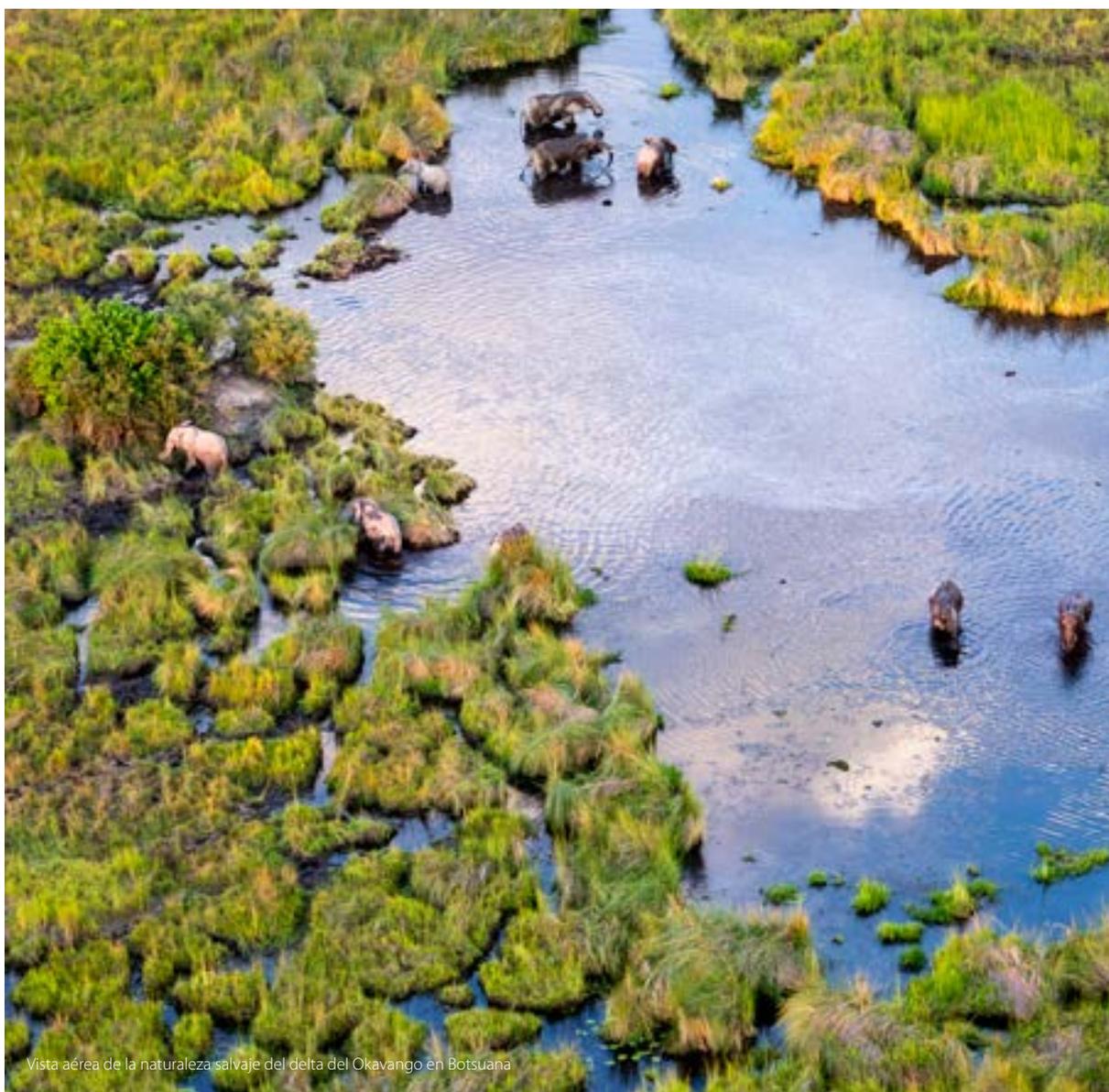
Otro enfoque innovador para apalancar recursos financieros es el establecimiento de fondos dotacionales. Estos fondos los establecen fundaciones u otras actrices y actores similares, con recursos financieros proporcionados a través de donaciones de las cuales se puede retirar dinero durante un período de tiempo más largo para fines específicos (generalmente no de lucro). Hasta ahora, no existen tales fondos dotacionales para las cuencas compartidas. Sin embargo, se han desarrollado ideas y conceptos interesantes que merecen mayor exploración, incluido la del totalmente independiente e híbrido Fondo Patrimonial del Cubango-Okavango (recuadro 19).

### Recuadro 19. El Fondo Dotacional del Cubango-Okavango

Se desarrolló un reciente instrumento financiero innovador, un fondo de dotación, para la cuenca hidrográfica del Cubango-Okavango (CORB, en sus siglas en inglés). El objetivo del fondo es proporcionar financiación a largo plazo para proyectos relativos a la mejora de los medios de vida y la conservación del medio ambiente en toda la cuenca. Con el objetivo final de permitir consistentes retiradas de dinero del capital invertido para financiar proyectos en la cuencas, la estructura combina dos tipos de fondos: un fondo de amortización y un fondo de dotación. El fondo de amortización pretende recaudar más de 20 millones de dólares estadounidenses procedentes de organizaciones de desarrollo bilaterales y multilaterales, así como de los tres Estados ribereños: Angola, Botswana y Namibia. El fondo de dotación pretende generar 250 millones de dólares estadounidenses para las personas, fundaciones, corporaciones e inversoras e inversores en impacto. Una vez alcanzado el objetivo de inversión, el fondo comenzará a invertir en medios de vida e intervenciones en los ecosistemas.

El fondo se ha constituido en Botswana en forma de sociedad anónima independiente de responsabilidad limitada por garantía. Su estructura institucional comprende tres niveles de gestión: a) el máximo órgano decisorio compuesto de cinco miembros, que incluyen una persona miembro de cada Estado ribereño, una persona de las organizaciones no gubernamentales del pilar medios de vida y otra del pilar ecosistema; b) siete personas directoras de la junta, una de cada Estado ribereño, y cuatro expertas no gubernamentales independientes, que se reunirán trimestralmente para supervisar los negocios y asuntos de la sociedad anónima y para asegurar que el fondo cumpla con su propósito; c) una persona responsable ejecutiva contratada por la junta directiva que es la responsable de las actividades administrativas y de la eficiencia operativa.

Fuente: [http://cridf.net/RC/wp-content/uploads/2019/10/P3669\\_CORB\\_4\\_pager\\_WEB\\_ARTWORK.pdf](http://cridf.net/RC/wp-content/uploads/2019/10/P3669_CORB_4_pager_WEB_ARTWORK.pdf)



Vista aérea de la naturaleza salvaje del delta del Okavango en Botswana

## 2.3 Financiación combinada

La financiación combinada alude al uso estratégico de la financiación para el desarrollo a fin de movilizar financiación adicional hacia el desarrollo sostenible en los países en desarrollo. Al combinar los fondos y la financiación públicos con instrumentos específicos, las y los financiadores comerciales pueden superar riesgos que no pueden absorber fácilmente. Además, un planteamiento de financiación combinada puede movilizar deuda privada y financiación de capital que de otro modo no habría estado disponible. Una razón adicional para combinar capital público y privado es que ambos cuentan con sus distintas ventajas e inconvenientes que pueden posiblemente superarse, al menos parcialmente, cuando se combinan. Más específicamente, la financiación privada tiende a ser cara, ya que compensa a las y los inversores por los riesgos que asumen, mientras que la financiación pública carece del mismo nivel de transferencia del riesgo y es a menudo sustancialmente más barata que la financiación privada, ya que el reembolso no está generalmente vinculado al proyecto en sí. Si se estructuran de manera inteligente, los gobiernos pueden utilizar fondos/subvenciones públicos, así como financiación pública a menor coste para cubrir parte de los costes de capital de un proyecto de APP, mientras que se garantiza aún la transferencia de riesgo material mediante el uso de financiación privada para el resto del coste del proyecto. Cuando proceda, pueden utilizarse instrumentos de mitigación de riesgos, tales como las garantías y los productos de los seguros, para reducir el coste del capital privado y/o superar las barreras a la financiación privada. En este planteamiento, el coste total de capital será menor en comparación con una solución de financiación que solo utiliza capital privado. Además, los fondos públicos se pueden utilizar posiblemente como respaldo para proteger a la Empresa del Proyecto contra escenarios negativos específicos, lo que puede ayudar a mejorar las condiciones de la financiación privada, reduciendo el coste general del proyecto. Dadas las grandes necesidades de capital que se dan para la mayoría de los proyectos de APP de infraestructura hídrica transfronteriza, muchos proyectos combinan la financiación pública y privada, aunque puede que no siempre se haya utilizado el término financiación “combinada”.

**Financiación combinada:** la OCDE (2018) define la financiación combinada como el uso estratégico de la financiación para el desarrollo a fin de movilizar financiación adicional hacia el desarrollo sostenible en los países en desarrollo. Los instrumentos clave que pueden ayudar a mitigar ciertos riesgos para las y los financiadores privados y, por lo tanto, movilizar la deuda y el capital comercial, incluyen las garantías y productos de seguros, las coberturas de los tipos de cambios, la primera pérdida de capital, el fondo de déficit de viabilidad y la asistencia técnica.

### Recuadro 20. Fondo Azul de la Cuenca del Congo

Aunque sus promotoras y promotores no la describan como “financiación combinada”, la estructura propuesta para el Fondo Azul de la Cuenca del Congo parece contener algunas similitudes con la financiación combinada. El Fondo Azul de la Cuenca del Congo es un mecanismo que pretende ayudar a los países de la cuenca hidrográfica del Congo a financiar sus actividades relativas al agua (p. ej., la navegación, la energía hidroeléctrica, el riego, la pesca y el turismo), de las que se espera mitiguen el cambio climático en la región, y así impulsar sus economías al tiempo que se fomenta la cooperación y la paz entre ellos. La visión es establecer un fondo con contribuciones anuales de 100 millones de euros que se utilizarían para pagar los intereses de los préstamos concedidos por las IFI, así como para cubrir los costes de los seguros y otros gastos técnicos. Como tal, el Fondo Azul de la Cuenca del Congo concedería sus subvenciones para ayudar a reducir posiblemente el coste del capital para los proyectos de infraestructura transfronteriza. Entre las y los donantes que se han sugerido para el fondo se encuentran el GCF y el FMAM, así como los Estados, las IFI y las y los donantes privados. El fondo lo administraría una junta directiva, que incluiría a representantes de los gobiernos, de las organizaciones regionales y de las IFI. El fondo pretende entrar en funcionamiento para la 26ª Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas (COP26), programada para noviembre de 2021.

Fuente: <https://brazzavillefoundation.org/images/nos-actions/congo-basin-blue-fund.pdf>  
Conversaciones con el Director Ejecutivo de la Fundación Brazzaville

Los estudios de casos que se presentan a continuación ilustran diferentes formas de aprovechar los fondos y la financiación públicos y privados en una estructura de APP para proyectos de infraestructura hídrica transfronteriza.

#### 2.3.1 Proyecto Hidroeléctrico de Bujagali – Uganda

El Proyecto de Bujagali consiste en una central hidroeléctrica a filo de agua de 250 megavatios (MW) construida en el río Nilo en Uganda con un depósito adecuado para el almacenamiento diario, un complejo de casa de máquinas y una presa de relleno de rocas con una altura máxima de unos 30 metros. El proyecto se encargó en 2012 y vende electricidad a la empresa local de servicios públicos en virtud de un contrato de compra de energía (PPA, en sus siglas en inglés) por 30 años. La evacuación de la electricidad del lugar del proyecto requirió el tendido de una línea de transmisión de unos 100 kilómetros, así como la construcción de una subestación. La línea de transmisión es parte de una línea de alta tensión transfronteriza que une la presa de Bujagali en Uganda con una subestación en Lessos, Kenia. La línea conecta las redes eléctricas de los dos países y la promueve, como una iniciativa de reparto de energía, el Programa de Acción Subsidiaria de los Lagos Ecuatoriales del Nilo (NELSAP, en sus siglas en inglés), perteneciente a la NBI.

### Mapa 3. El proyecto hidroeléctrico de Bujagali en Uganda



Fuente: Enciclopedia Británica.

Las posibles complicaciones surgieron a causa de la ubicación del proyecto. La presa se encuentra en el cruce entre la cuenca del lago Victoria y la del Nilo. En la cuenca del lago Victoria, Uganda se encuentra aguas abajo de Kenia y Tanzania; en la cuenca del Nilo, Uganda se encuentra aguas arriba y comparte la cuenca con otros nueve países, incluidos Sudán y Egipto. Los Estados ribereños de la cuenca del lago Victoria, menos afectados por el proyecto, expresaron un mínimo deseo de implicarse, y los Estados de la cuenca del Nilo, más afectados por el proyecto, estaban al principio incómodos acerca de cómo este podría afectar en su propio territorio al nivel del caudal. Dado que Uganda se encuentra dentro de las dos cuencas y está expuesta tanto aguas arriba como aguas abajo, podría haber sido vista como más creíble en su actuación en favor de los intereses de la cuenca y percibida también como quien mejor podía incorporar las preocupaciones de los Estados de la cuenca baja.

Además, el objetivo principal del proyecto como generador de energía ayudó a eludir los posibles conflictos transfronterizos. Los estudios técnicos encontraron que la central hidroeléctrica de pasada tendría impactos insignificantes en el caudal de agua. Esto dispuso las preocupaciones de los países aguas abajo del Nilo acerca del impacto sobre sus caudales. Egipto envió una carta a Uganda que decía que no se oponía al proyecto. Como resultado, el proyecto fue hacia adelante.

El siguiente desafío llegó en forma de necesidades de capital. El proyecto se desarrolló como una APP para maximizar los beneficios de la inversión privada al mismo tiempo que se apalanca la financiación pública. El coste total del proyecto fue de 866 millones de dólares estadounidenses, con un coeficiente de endeudamiento de 78:22. Para desarrollar el proyecto se formó una Empresa del Proyecto, la Compañía Eléctrica Bujagali (BEL). Las y los patrocinadores de la BEL incluyeron: la Sithe Global Power (58%), los Servicios de Promoción Industrial de Kenia (31,5%), y el Gobierno de Uganda (10,5%). Al implicar a los miembros de la cuenca aguas abajo, tales como Kenia, la Empresa del Proyecto podría representar los múltiples intereses de la cuenca. El contrato de ingeniería, adquisición y construcción (EPC, en sus siglas en inglés) lo era llave en mano de precio fijo entre la BEL y la Salini Costruttori de Italia y la Alstom Power, una de sus subcontratistas clave. El contrato EPC llave en mano exigía que la o el contratista EPC cumpliera con el cronograma de construcción de 44 meses de la BEL, con el pago de multas a la BEL como consecuencia de las demoras.

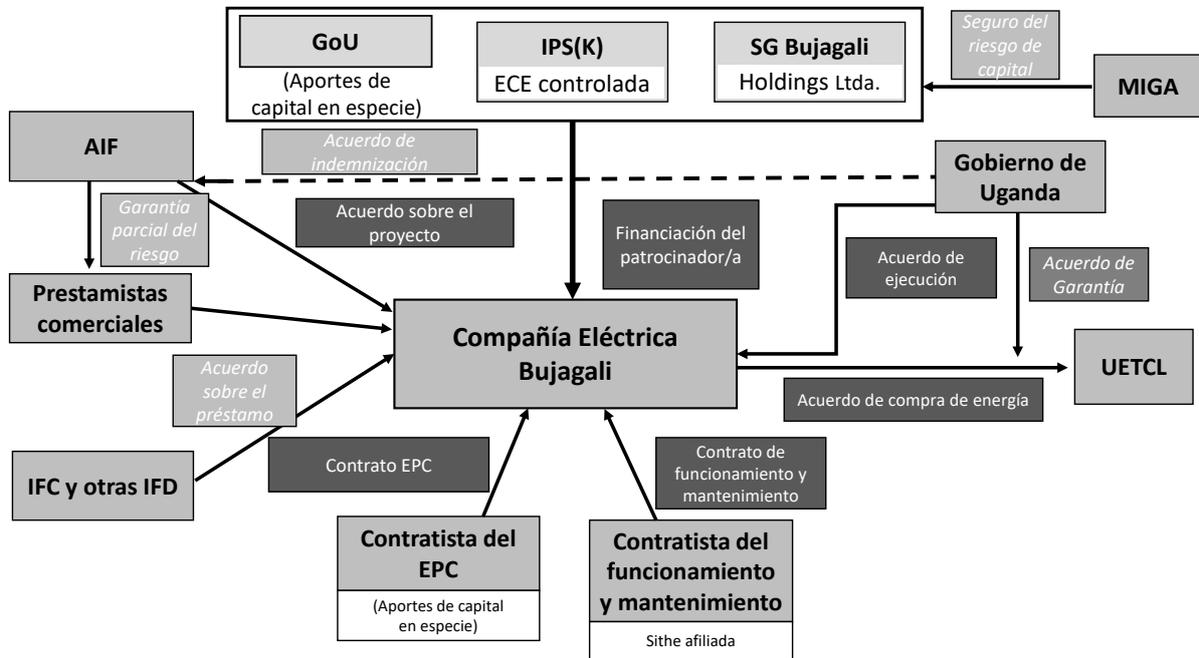
Para la BEL y sus prestamistas comerciales, la amplia participación del Grupo Banco Mundial fue fundamental para mitigar los otros riesgos asociados con la provisión a largo plazo de la financiación para el proyecto hidroeléctrico transfronterizo en el África subsahariana. La participación del Grupo Banco Mundial incluyó:

- Banco Mundial: 115 millones de dólares estadounidenses como garantía parcial del riesgo (PRG, en sus siglas en inglés) para proteger a las y los prestamistas comerciales, asegurándoles contra los riesgos entre los que se incluyen los de incumplimiento por parte del gobierno de las obligaciones de pago relativas a la compra de la energía y a los pagos pendientes de finalización, los de acontecimientos políticos de fuerza mayor, los de reformas legales (que hacen que los acuerdos contractuales sean inaplicables), y el de convertibilidad o transferibilidad de divisas.
- IFC: hasta 130 millones de dólares estadounidenses en préstamos.
- MIGA: hasta 120,3 millones de dólares estadounidenses en garantías para la protección contra el riesgo político.
- Asociación Internacional de Fomento (AIF): 80 millones de dólares estadounidenses de apoyo al presupuesto general y 13,5 millones de dólares estadounidenses en asistencia técnica.

La participación del Grupo Banco Mundial mitigó los riesgos y procuró seguridad a los bancos comerciales y a otras y otros prestamistas. El BEI, la AfDB, la Proparco, la AFD, la DEG, el KfW, el FMO y los bancos comerciales (Absa Capital, Standard Chartered Bank) se unieron al proyecto dentro del marco de la PRG. La línea de transmisión para exportar energía del proyecto fue financiada por el BAfD y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA, en sus

siglas en inglés). Dados los riesgos que entraña un gran proyecto hidroeléctrico en el África subsahariana, Bujagali representó un gran logro en la financiación de proyectos. Además, a pesar de las complicaciones inherentes a la gran infraestructura transfronteriza, el proyecto ganó la aceptación de los Estados ribereños y solicitó con éxito varios tipos de fondos y de financiación públicos y privados, destacando el éxito de un planteamiento de financiación combinada.

**Figura 6. Estructura financiera del Proyecto Hidroeléctrico de Bujagali**



Fuente: Banco Mundial

El cierre financiero del proyecto demostró la voluntad del sector privado de invertir en una transacción grande y compleja, lo cual fue posible solo después de que se produjeran amplias reformas en el sector de la energía. Ello fue catalizado por el papel desempeñado por el Banco Mundial en cuanto a la mitigación de riesgos y al marco contractual subyacente por la idoneidad del proyecto para ser financiado por el sector privado.

### 2.3.2 Proyecto Hidroeléctrico de Nam Theun 2 – Laos

El Proyecto Hidroeléctrico de Nam Theun 2 (NT2) consiste en una central eléctrica de pasada, transfronteriza y de transcuenca en el río Nam Theun en Laos que fue encargada en 2010 (aunque los planes se remontan a la década de los años 20 del siglo pasado, cuando se identificó por primera vez como una ubicación adecuada para un proyecto hidroeléctrico). El río Nam Theun, parte del río Mekong, es un afluente del río Xe Bang Fai. Esta interconexión complicó aún más el entorno de las partes interesadas, ya que el proyecto impactó no solo a su cuenca inmediata, sino también al río Mekong, desde el que fluía, y al Xe Bang Fai, en el que drenaba. Aunque se encuentra en Laos, la cuenca se extiende hasta Tailandia.

Estas complicaciones supusieron que, después de que hubiera pasado casi una década en la fase de preparación, se empleara más de una década en la construcción del proyecto polivalente de 1,450 millones de dólares estadounidenses. Finalmente, en marzo de 2010 comenzó la exportación comercial de la electricidad de la planta a Tailandia. El proyecto tiene una capacidad instalada de 1.070 MW y genera 6.000 gigavatios hora (GWh) de energía al año. Como parte de una APP a largo plazo firmada en 2003, una parte sustancial de la capacidad de la central (995 MW) se utiliza para producir electricidad para la exportación a la Autoridad de Generación de Electricidad de Tailandia. Además, el proyecto utilizará los 75 MW restantes para suministrar electricidad a la compañía de propiedad estatal Électricité du Laos. Tanto para Tailandia como para Laos, la producción de electricidad ha sido muy beneficiosa, proporcionando un importante incentivo para que los Estados de la cuenca trabajen juntos para lograr resultados óptimos.

Operado por la Empresa Eléctrica Nam Theun 2 Power Company (NTPC, en sus siglas en inglés), el proyecto de APP cuenta con una concesión a 31 años, que incluye un período operativo de 25 años. La NTPC es propiedad de un consorcio que incluye a Électricité de France International (EDF, en sus siglas en francés) (un 35%), a Electricity Generating Public Company Limited de Tailandia (un 25%), a Italian-Thai Development de Tailandia (un 15%), y al

#### Mapa 4. El proyecto hidroeléctrico de Nam Theun 2 en Laos



Fuente: Enciclopedia Británica

Descargo de responsabilidad: las fronteras y los nombres que se muestran en este mapa y las designaciones utilizadas en él no implican su aprobación oficial o su aceptación por parte de las naciones Unidas © la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (2020)

Gobierno de Laos (un 25%). Por lo tanto, representa una estructura típica de APP con la participación tanto de entidades/empresas públicas y privadas como del gobierno del Estado anfitrión. Al final del período operativo, una vez que hayan entregado los beneficios a todas y todos los socios implicados, tanto públicos como privados, el proyecto se transferirá al Gobierno de Laos.

La propiedad compartida transfronteriza de la NTPC ayudó a implicar a diversas partes interesadas que representan tanto a los intereses de Laos como a los de Tailandia. Utilizando bajo la estructura de la APP una combinación de deuda pública y privada, así como de capital, a pesar de un alto riesgo transfronterizo (percibido), el proyecto logró recaudar el capital necesario. La clave de este éxito fueron las subvenciones y préstamos concedidos por varias instituciones financieras internacionales, entre las que se incluyen:

- Grupo Banco Mundial: subvención de 20 millones de dólares estadounidenses de la AIF al gobierno de Laos para gastos ambientales y sociales, y para que el gobierno compre acciones de la Empresa del Proyecto; garantía de 91 millones de dólares estadounidenses del MIGA para cubrir el riesgo político; y una garantía parcial del riesgo de la AIF por 50 millones de dólares estadounidenses.
- BASD: préstamo de 70 millones de dólares estadounidenses y garantía de 50 millones de dólares estadounidenses para cubrir el riesgo político.
- Subvenciones concedidas por la AIF y por la Agence Française de Développement (AFD).

La participación de las instituciones financieras internacionales y de las agencias de crédito a la exportación mitigó los riesgos y dio garantías a nueve bancos comerciales internacionales y a siete bancos comerciales tailandeses.

Dada su naturaleza transfronteriza y la participación de una miríada de actores financieros internacionales, la deuda se emitió tanto en moneda fuerte (64% en dólares estadounidenses) como en moneda local (36% en baht tailandés). También se vendieron acciones en ambas monedas, aunque la cantidad de acciones compradas con el baht tailandés fue sustancialmente menor que la comprada con dólares estadounidenses.

## CAPÍTULO 3 DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA ASIGNACIÓN DE FONDOS Y DE LA FINANCIACIÓN PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE AGUAS TRANSFRONTERIZAS Y EL DESARROLLO DE LAS CUENCAS



Lago Peipus entre Estonia y Rusia

Este capítulo resume los hallazgos clave de la publicación y se enfoca específicamente en los desafíos y oportunidades de los fondos específicos y de los recursos financieros. Describe el camino a seguir para mejorar la sostenibilidad financiera de la cooperación y la gestión de los recursos hídricos, así como el desarrollo de las cuencas.

### **3.1 Hallazgos clave sobre los costes de la cooperación en materia de aguas compartidas, su gestión y desarrollo**

Las necesidades de recursos financieros para la cooperación, así como para la gestión y el desarrollo de los recursos hídricos compartidos en las cuencas transfronterizas, son múltiples y se perciben, a menudo, como relativamente grandes. También tienen gran importancia el compromiso de los Estados miembros y sus contribuciones económicas a la cooperación en materia de aguas transfronterizas y al desarrollo de las cuencas.

Los costes relativos al establecimiento y mantenimiento - y al funcionamiento efectivo - de los órganos conjuntos varían considerablemente en las cuencas del mundo. Dependen en gran medida del ámbito y planteamiento de los órganos conjuntos, influidos a su vez por factores tales como la capacidad técnica de los Estados miembro y el mandato del órgano conjunto. Los costes de la gestión y el desarrollo de los recursos hídricos compartidos varían aún más, de nuevo, dependiendo del mandato y funciones del órgano conjunto (o, cuando no existen órganos conjuntos, de los compromisos que los Estados ribereños hayan asumido en cuanto a la cooperación). Es importante señalar nuevamente que los costes asumidos directamente por los Estados miembro de un órgano conjunto a través de la realización a nivel nacional de las actividades acordadas conjuntamente no figuran, generalmente, en los presupuestos de la cuenca y, por tanto, son difíciles de calcular.

Con el tiempo los órganos conjuntos experimentan una ampliación de su mandato y funciones. Para ayudar a los órganos conjuntos a dirigir sus limitados recursos a enfrentar los desafíos más importantes de gestión del agua en la cuenca sigue siendo necesaria una revisión periódica de la extensión de su mandato y, por lo tanto, de las actividades que realizan. De esta manera, pueden abordar cuestiones clave de la gestión del agua y de la cuenca, al tiempo que satisfacen las necesidades de los Estados miembro.

Al mismo tiempo, cabe señalar que aunque los costes, tanto de la cooperación institucionalizada como de la gestión y desarrollo conjuntos de las cuencas, puedan parecer altos en cifras absolutas, son generalmente bastante bajos, dado el presupuesto de los países ribereños, en comparación con los beneficios que la cooperación, gestión y desarrollo conjuntos pueden producir, incluso para los países en desarrollo con una capacidad económica limitada. En la cuenca hidrográfica del Mekong, por ejemplo, las contribuciones de los Estados miembro de la MRC se fijan actualmente en alrededor de 2 millones de dólares estadounidenses por año y país. En comparación con la talla general de la economía (aproximadamente 18 mil millones de dólares estadounidenses en 2018 para Laos) o los presupuestos gubernamentales (3,9 mil millones de dólares estadounidenses en 2019 para Laos), y dada la gran importancia del río Mekong para los países de la cuenca, esta cantidad no parece irrazonable. Lo que importa es a menudo una cuestión de priorización del gasto público, así como de la importancia que se le otorga a la cooperación, a la gestión y al desarrollo de las cuencas.

Dado que los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas no son a menudo suficientemente claros y tangibles, puede ser útil identificar y comunicar tales beneficios, por ejemplo, utilizando la metodología de evaluación de los beneficios elaborada por la CEPE (2015)<sup>9</sup>, u otros planteamientos, para identificar, evaluar y posiblemente cuantificar los beneficios para todas las partes implicadas.

### **3.2 Desafíos y oportunidades claves de las diferentes fuentes de fondos y financiación**

En muchas cuencas del mundo ha supuesto un desafío identificar y conseguir fuentes de fondos y de financiación para la cooperación en materia de recursos hídricos compartidos y para su gestión y desarrollo. La fuente clave de obtención de fondos para cualquier tipo de cooperación, gestión y desarrollo hídricos, ya sea a nivel nacional o transfronterizo, suele ser la asignación de fondos públicos en forma de contribuciones gubernamentales directas. Siendo la gestión de los recursos hídricos un bien público, la asignación de fondos por parte del gobierno continúa desempeñando un papel fundamental (o al menos debería desempeñarlo).

Sin embargo, en muchas regiones del mundo, la atribución directa de fondos gubernamentales a la gestión y desarrollo de las aguas transfronterizas ha sido insuficiente. La pandemia del COVID-19, la consiguiente recesión económica y el declive socioeconómico solo han empeorado la situación, llevando a millones de personas a la pobreza y, en ocasiones, desviando la atención de las personas formuladoras de políticas hacia otras cuestiones apremiantes. Esto ha llevado a los Estados miembro a recortar sus contribuciones económicas a varios organismos de cuenca. Por lo tanto, en el pasado se han utilizado o, al menos, se han explorado otras fuentes financieras. Sin embargo, ello no debería distraernos del hecho de que la marcha de las funciones clave de la gestión de las aguas transfronterizas sigue siendo una función pública y es poco probable, por lo tanto, que genere el interés de la financiación privada. Requiere que los gobiernos ribereños de las cuencas compartidas se comprometan económicamente con la gestión y desarrollo de sus cuencas hidrográficas; una tarea que, en el contexto de las negociaciones presupuestarias nacionales, podría ser más fácil si los beneficios de la cooperación son claros para todas las partes implicadas, incluido para aquellas situadas fuera del sector del agua, como por ejemplo, para el Ministerio de Hacienda, el de Planificación Económica, etcétera.

Más allá de los fondos gubernamentales atribuidos directamente a la gestión y al desarrollo de las aguas transfronterizas, esta publicación ha examinado muchos otros tipos de fuentes de fondos públicos y algunas fuentes de fondos y financiación privadas. Un punto clave es que no existe una sustitución obvia para los fondos gubernamentales asignados directamente, al menos cuando se trata de cubrir los costes básicos y los costes de proyecto, programa y actividad de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Aunque se han probado diferentes modelos de obtención de fondos en varios OCH y países, cada uno conlleva ventajas e inconvenientes, pero no ha surgido una "estrategia ganadora" obvia. Como los OCH y los países ribereños tienen dificultades para satisfacer las necesidades de obtención de fondos para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas, muchos han sugerido que el sector privado puede aliviar esta situación. Esta publicación muestra que el capital privado, en líneas generales, solo está disponible para proyectos que pueden generar un retorno para sus inversoras e inversores financieros. Por su propia naturaleza, las actividades operativas de los OCH no suelen generar ingresos, y mucho menos ganancias, a pesar de que su labor puede tener importantes impactos sociales, ambientales y económicos en la cuenca y en sus Estados ribereños. En este contexto, el capital privado puede, y debe, desempeñar un papel en la cooperación en materia de aguas transfronterizas y, en particular, en el desarrollo de las cuencas transfronterizas, pero seguirá estando probablemente limitado a los proyectos de infraestructura en los que existe un camino claro para que las y los financiadores del sector privado obtengan un retorno equitativo ajustado al riesgo de su inversión.

Aunque lo anterior demuestra que no hay un tesoro oculto, este capítulo ofrece a los OCH y a los Estados ribereños un resumen completo de las posibles fuentes de fondos que podrían tener en consideración. La Tabla 2 resume estas diferentes fuentes de fondos y de financiación, destacando, desde la perspectiva de los OCH y de los Estados ribereños, sus respectivos desafíos y oportunidades.

<sup>9</sup> Nota de Orientación sobre Políticas: Los Beneficios de la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas: Identificación, Evaluación y Comunicación (publicación de la CEPE, 2015). Disponibles en <https://unece.org/environment-policy/publications/policy-guidance-note-benefits-transboundary-water-cooperation>.



Tabla 2. Oportunidades y desafíos de las fuentes de fondos y financiación

Oportunidades	Desafíos	Utilización	Ejemplo
<p>Contribución Directa del Estado Miembro</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Refleja la función de "bien público" de la gestión del agua.</li> <li>Demuestra el compromiso de los Estados miembro con la cooperación institucionalizada y con el desarrollo conjunto y multiseccional de las cuencas.</li> <li>Asegura la autosostenibilidad financiera y la independencia de fondos externos</li> <li>Puede tener numerosos beneficios para los Estados ribereños comprometidos con la cooperación, que incluyen la paz, la cooperación e integración regional, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necesita de fuertes conexiones jurídicas, institucionales y de procedimiento entre la cooperación a nivel de la cuenca, la planificación nacional y la gestión y presupuestación</li> <li>Puede generar la competencia presupuestaria con otras prioridades nacionales</li> <li>Puede ser poco fiable al depender año tras año de los presupuestos nacionales</li> <li>La toma de las decisiones sobre el reparto de los costes puede ser ardua y plagada de conflictos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Costes básicos</li> <li>Costes de proyecto, de programa y de actividad</li> </ul>	<p>La mayoría de los órganos conjuntos Sección 2.1.1</p>
<p>Impuestos Regionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pueden ofrecer una relativa estabilidad en la cantidad de fondos de un año al otro y permiten una planificación más efectiva, con visión de futuro</li> <li>Superan los puntos débiles de los presupuestos nacionales y limitan la competencia con otras prioridades nacionales</li> <li>Pueden ayudar a igualar la influencia entre los Estados miembros que cuentan con medios presupuestarios desequilibrados</li> <li>Reflejan la naturaleza regional y el enfoque integrado de las cuencas compartidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los impuestos están desconectados de las actividades relativas a las aguas transfronterizas, lo que posiblemente reduce la implicación e interés de los gobiernos nacionales</li> <li>Los OCH suelen tener una influencia limitada sobre la asignación presupuestaria y no pueden establecer los tipos impositivos</li> <li>Es posible que la membresía en el órgano regional y en el OCH no se superpongan por completo, lo que podría generar tensiones sobre la propiedad y las contribuciones</li> <li>Crean dependencia de otros organismos regionales y vulnerabilidad a los cambios dentro de ellos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Costes básicos</li> <li>Costes de proyecto, de programa y de actividad</li> </ul>	<p>CICOS Sección 2.1.2</p>
<p>Tarifas de Uso y Cánones por Contaminación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reflejan el uso real de los recursos hídricos y las responsabilidades en materia de agua</li> <li>Evitan la externalización de los costes por parte de las y los usuarios individuales/grupos de usuarios y usuarios a expensas de toda la comunidad ribereña</li> <li>Las y los grandes usuarios/contaminadores industriales del agua pueden tener importantes medios económicos para contribuir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difíciles de establecer a nivel transfronterizo dadas las diferentes legislaciones nacionales en la materia</li> <li>Altos costes de transacción (i.e., coste de recaudación), especialmente para usuarias y usuarios/contaminadoras y contaminadores a pequeña escala</li> <li>Posible desafío el demostrar a las y los usuarios finales del agua el valor añadido de la colaboración en materia de aguas transfronterizas, lo que limita su disposición a pagar</li> <li>La fijación incorrecta de los cánones por contaminación puede tener efectos secundarios no deseados (contaminación excesiva o sofocación de la actividad económica)</li> <li>Hasta ahora, no se dispone de ningún ejemplo exitoso de su aplicación a nivel transfronterizo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Costes básicos</li> <li>Costes de proyecto, de programa y de la actividad</li> </ul>	<p>Ninguno a nivel transfronterizo Sección 2.1.3</p>

	Oportunidades	Desafíos	Utilización	Ejemplo
Venta de Datos y Servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevo planteamiento sobre la obtención de fondos con el que se monetizan los productos de los órganos conjuntos</li> <li>Puede ayudar a popularizar la labor de los OCH, ofreciendo la oportunidad de darles un mayor reconocimiento ante el público general</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se espera que genere una obtención significativa de fondos</li> <li>Puede distraer la labor del órgano conjunto de las cuestiones clave de la gestión del agua hacia actividades que generan más ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inmaterial</li> </ul>	La MRC, la CICOS Sección 2.1.4
Tarifas de Gestión y de Administración	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forma posiblemente eficaz de lograr que las y los donantes/socias y socios cubran algunos de los costes operativos del OCH</li> <li>Agregan un nivel más de responsabilidad a las y los donantes/socias y socios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dependen del mandato del OCH (las tarifas de gestión y de administración no se aplican a los OCH orientados a la coordinación)</li> <li>La disposición a pagar depende de las políticas de la y el donante/socia o socio, la cual puede disminuir con el tiempo</li> <li>Es posible que las tarifas asociadas no cubran todos los costes de personal</li> <li>Pueden desviar horas de trabajo del personal de los objetivos principales del OCH/de las cuestiones clave de la gestión del agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Costes de proyecto, de programa y de la actividad</li> </ul>	La MRC Sección 2.1.5
Tarifas de Gestión de Proyecto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pueden dar a los OCH una mayor visibilidad cuando estos se implican en la preparación de proyectos de infraestructura potencialmente grandes</li> <li>Añaden un nivel más de responsabilidad a las y los propietarios/las y los financiadores</li> <li>Ofrecen importantes oportunidades de aprendizaje al personal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dependen del mandato del OCH (las tarifas de gestión de proyecto solo se aplican a los OCH que cuentan con un mandato de ejecución de infraestructura)</li> <li>Es posible que la tarifa asociada no cubra todo los costes del personal u otros costes</li> <li>El personal debe tener el conjunto de habilidades necesarias (y posiblemente altamente especializadas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de infraestructura</li> </ul>	La NBI Sección 2.1.6
Préstamos Públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>A menudo ofrecen tipos de interés por debajo de los del mercado</li> <li>Es probable que el reembolso no esté vinculado a la actividad financiada, sino que esté respaldado por la recaudación tributaria nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La elegibilidad para obtenerlos depende del estatus legal del OCH</li> <li>Obligación de reembolso además del pago de los intereses acumulados</li> <li>Fluctuaciones monetarias si el préstamo se recibió en una moneda fuerte</li> <li>Pueden llevar aparejados una amplia condicionalidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Costes de proyecto, de programa y de actividad</li> <li>Desarrollo de infraestructura</li> </ul>	La OMVS Sección 2.1.7

	Oportunidades	Desafíos	Utilización	Ejemplo
Subvenciones Públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Dinero gratis”, sin obligación de reembolso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependen del mandato del OCH (solo aplicable a los OCH que cuentan con un mandato de ejecución de proyecto)</li> <li>• Puede conllevar “compromisos”</li> <li>• Puede que no se alineen con los planes estratégicos del OCH</li> <li>• Se dirigen a proyectos específicos y normalmente no se pueden utilizar para el funcionamiento diario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costes de proyecto, de programa y de actividad</li> <li>• Desarrollo de infraestructura</li> </ul>	<p>Muchos órganos conjuntos</p> <p>Sección 2.1.8</p>
Asistencia Técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede ayudar a impulsar el comienzo de la cooperación tanto con capacidad técnica como económica</li> <li>• Aprovecha la pericia externa y las enseñanzas adquiridas en otros lugares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede afectar a la apropiación de la cooperación y de la gestión de la cuenca</li> <li>• Puede crear dependencias de recursos externos (técnicos, financieros, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costes básicos</li> <li>• Costes de proyecto, de programa y de actividad</li> </ul>	<p>Muchos órganos conjuntos</p> <p>Sección 2.1.9</p>
Fondos Climáticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuente innovadora de asignación de fondos con disponibilidad de cantidades posiblemente elevadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimientos de solicitud largos y tediosos que a veces superan la capacidad de los órganos conjuntos</li> <li>• El régimen jurídico y los requisitos no son siempre claros</li> <li>• Hasta ahora se dan pocos ejemplos exitosos</li> <li>• Solo se pueden utilizar para actividades específicamente relacionadas con el clima y no para otras medidas de gestión y desarrollo de la cuenca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costes de proyecto, de programa y de actividad relativos al clima</li> <li>• Desarrollo de infraestructura relativa al clima</li> </ul>	<p>El OSS</p> <p>La LVBC</p> <p>La NBA</p> <p>La VBA</p> <p>Sección 2.1.10</p>
Subvenciones y donaciones privadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Dinero gratis”, sin obligación de reembolso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden conllevar “compromisos”</li> <li>• Puede que no se alineen con los planes estratégicos del OCH</li> <li>• Se dirigen a proyectos específicos y normalmente no se pueden utilizar para el funcionamiento diario</li> <li>• Raras ya que la filantropía tiende a priorizar las contribuciones a las ONG activas en la ejecución de proyectos antes que a los gobiernos que lideran la cooperación en materia de aguas transfronterizas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costes de proyecto, de programa y de actividad</li> </ul>	<p>Sección 2.2</p>

	Oportunidades	Desafíos	Utilización	Ejemplo
Capital Privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>A través de la estructura de APP, las y los inversores de capital están totalmente incentivados para contribuir al éxito del proyecto</li> <li>Mayor transferencia del riesgo material al sector privado que bajo la estructura del proyecto tradicional (sin la APP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parte de la estructura del proyecto APP, que es costoso y requiere muchos recursos para adquirirlo y configurarlo</li> <li>Las y los inversores de capital deben obtener un rendimiento positivo ajustado al riesgo, por lo que el proyecto debe generar suficientes ingresos</li> <li>El capital es más caro que la deuda pública y privada, ya que las y los inversores de capital asumen más riesgos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de infraestructura en las aguas transfronterizas</li> </ul>	Bujagali y Nam Theun 2 Secciones 2.3.1 y 2.3.2
Deuda Privada (préstamos, bonos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>A través de la estructura de APP, las y los inversores de capital están totalmente incentivados para contribuir al éxito del proyecto</li> <li>Mayor transferencia del riesgo material al sector privado que bajo la estructura tradicional del proyecto (sin la APP)</li> <li>Las y los prestamistas privados añaden un nivel adicional de diligencia debida y de disciplina de mercado</li> <li>El uso de deuda privada reduce el coste del capital en comparación con una solución de financiación sólo mediante capital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parte de la estructura del proyecto APP, que es costoso y requiere muchos recursos para adquirirlo y configurarlo</li> <li>Las y los prestamistas esperan que se les reembolse en su totalidad (incluidos los intereses), por lo que el proyecto debe generar suficientes ingresos</li> <li>La deuda privada es más cara que la deuda pública, ya que en una APP las y los prestamistas asumen más riesgos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de infraestructura en aguas transfronterizas</li> </ul>	Bujagali y Nam Theun 2 Secciones 2.3.1 y 2.3.2
Financiación Innovadora	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso a fuentes de financiación privada con expectativas de retorno posiblemente más bajas, ya que las y los inversores buscan un retorno modesto en combinación con un impacto social/ambiental</li> <li>Posiblemente da acceso a soluciones de financiación a través de deuda para los OCH que actualmente no pueden pedir un préstamo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En gran parte no se ha probado para la cooperación en materia de aguas transfronterizas</li> <li>Las y los financiadores esperan obtener un retorno equitativo ajustado al impacto social/ambiental, por lo que el proyecto debe generar suficientes ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Costes de proyecto, de programa y de actividad</li> <li>Desarrollo de infraestructura en aguas transfronterizas</li> </ul>	La OMVS La OMVG
Financiación Combinada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovecha las subvenciones para reducir el coste del proyecto</li> <li>Aprovecha la deuda pública para reducir el coste total de capital</li> <li>Aprovecha la deuda y el capital privados, en combinación con subvenciones y deuda pública, para crear una estructura de financiación del coste relativamente bajo que imita la transferencia integral del riesgo de una APP bien estructurada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Complejidad en armar una solución de financiación combinada, que precisa de recursos sustanciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de infraestructura en aguas transfronterizas</li> </ul>	Bujagali y Nam Theun 2 Secciones 2.3.1 y 2.3.2



Río Indo en el Himalaya, India

## CONCLUSIONES Y PUNTOS PRINCIPALES



Esta sección resume los hallazgos clave de esta publicación centrándose tanto en las necesidades económicas para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas como en las diversas fuentes de fondos y financiación posiblemente disponibles para satisfacerlas. Basadas en los análisis y en los diferentes ejemplos analizados, estas conclusiones clave pueden también aportar a las personas que administran las cuencas, formulan las políticas y que representan al sector financiero público y privado conocimientos importantes que les ayuden a fortalecer sus esfuerzos conjuntos para asegurar la asignación de fondos y financiación sostenible para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas en beneficio de las cuencas compartidas del mundo y de sus comunidades ribereñas.

***Resaltar los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y del desarrollo de las cuencas y construir un sólido marco jurídico e institucional: pasos decisivos para que los Estados y los órganos conjuntos con cuencas compartidas movilicen recursos financieros***

- 1. La gestión de los recursos hídricos transfronterizos y la cooperación son decisivas para prevenir y mitigar los conflictos relativos a los recursos hídricos compartidos.** Además, pueden avivar el desarrollo y el crecimiento económico en los Estados miembro, así como mejorar los indicadores de "calidad de vida". Por consiguiente, la gestión de los recursos hídricos transfronterizos y la cooperación pueden producir beneficios en forma de soluciones beneficiosas para todo el mundo que un uso unilateral de los recursos hídricos compartidos no puede lograr, razón por la cual la gestión de los recursos hídricos transfronterizos y la cooperación se incluyen en los ODS. Por tanto, en muchas cuencas la imposibilidad de acceder a los fondos y a la financiación necesarias para la gestión de los recursos hídricos transfronterizos y para la cooperación implica que los posibles beneficios de la cooperación y el desarrollo de las cuencas transfronterizas no se consigan por completo.
- 2. Se necesitan diferentes tipos de recursos financieros para las diferentes etapas del proceso de cooperación y de desarrollo de la cuenca.** Se requieren recursos financieros a fin de recopilar y procesar los datos y la información necesarios para administrar los recursos hídricos en la cuenca; iniciar y mantener el proceso de la cooperación transfronteriza y sus arreglos institucionales; y realizar inversiones y aplicar otras medidas de gestión y de desarrollo de las cuencas.

3. **Los tratados y arreglos internacionales relativos a las cuencas, a los órganos conjuntos y, específicamente, a los OCH proporcionan el marco jurídico e institucional para la gestión de los recursos hídricos transfronterizos y la cooperación y son decisivos para crear un entorno propicio para obtener fondos o financiación.** Estos marcos jurídicos e institucionales son únicos y reflejan la visión de sus Estados miembro. Sirven como base para generar y repartir los beneficios de la cooperación entre los Estados ribereños y las y los usuarios a lo largo del tiempo. Los acuerdos efectivos y los OCH fuertes son también factores propicios para atraer y movilizar los recursos económicos necesarios para la cooperación y la gestión de las aguas transfronterizas. En algunos casos, los arreglos económicos entre las partes contratantes se incluyen en el marco jurídico.
4. **Los planes de gestión de las cuencas hidrográficas y los planes de inversión desempeñan un papel fundamental en los esfuerzos de los órganos conjuntos para fomentar la cooperación en materia de aguas transfronterizas, incluso entre los diversos sectores mediante el enfoque del nexo, y para promover el desarrollo de las cuencas.** También son un instrumento importante para comunicar los beneficios de la cooperación a los Estados miembro, y para ayudar a atraer recursos financieros adicionales. La ejecución de estos planes requiere normalmente esfuerzos considerables e inversión, aunque ciertas actividades e inversiones pueden llevarse a cabo también a nivel nacional.

*A pesar de los desafíos, los recursos presupuestarios nacionales de los Estados ribereños son, y deben ser, la principal fuente de financiación para apoyar a los órganos conjuntos y a las actividades de la cuenca*

5. **Los Estados miembro suelen ser los principales contribuyentes a los presupuestos de los órganos conjuntos, especialmente, pero no únicamente, para cubrir sus costes básicos.** Consecuencia lógica dada la percepción común de la gestión del agua como de una responsabilidad pública. El estatus de los OCH como organismos intergubernamentales refuerza esta idea, ya que son creados y mantenidos por los Estados contratantes. Además de sus contribuciones a los presupuestos de los OCH, los Estados miembro movilizan, a menudo, recursos económicos fuera del marco del órgano conjunto/de la cuenca para las actividades que se realizan a nivel nacional, lo cual también contribuye a la gestión de las aguas transfronterizas y a la cooperación.
6. **Los órganos conjuntos tienen a menudo dificultades para obtener fondos de los Estados miembro para pagar los costes de programa, los costes básicos así como los proyectos transfronterizos, ya que compiten con muchas otras prioridades nacionales en las asignaciones presupuestarias, lo que desafía su capacidad para hacer realidad todos los posibles beneficios de la cooperación.** En algunas regiones del mundo, los costes básicos y los de las actividades pueden tener un gran peso en los presupuestos de los Estados miembro, aunque su contribución total sea normalmente pequeña en comparación con el gasto público general. Se necesita un compromiso más firme con los procesos nacionales y locales de planificación y presupuestación del desarrollo para asegurar que se asignen suficientes recursos presupuestarios a los órganos conjuntos.
7. **Los órganos conjuntos deben comunicar mejor los beneficios de su labor a sus Estados miembro y a todas las actrices y actores relevantes.** En la medida de lo posible, los OCH deberían intentar cuantificar los beneficios derivados de su labor o emplear evaluaciones cualitativas para ayudar a cada uno de los ministerios de hacienda y de los otros ministerios a cargo de la planificación a comprender mejor el impacto social de la cooperación transfronteriza, fortaleciendo así la argumentación favorable a la aprobación de mayores asignaciones presupuestarias.
8. **La distribución de los costes del órgano conjunto entre los Estados ribereños (distribución igualitaria versus distribución basada en claves) debe equilibrarse cuidadosamente entre el principio de igualdad soberana, de un lado, y las capacidades económicas posiblemente desiguales, del otro.** Los presupuestos y los mecanismos de reparto de los costes pueden cambiar a medida que con el tiempo evolucionan los desafíos en la cuenca o la capacidad económica estatal. Sin embargo, los mecanismos de reparto de costes deberían aspirar siempre a reflejar el compromiso de todos los Estados implicados con la cooperación, lo que a menudo se refleja en el uso del principio equitativo.
9. **Los Estados ribereños, como principales proveedores de fondos para la cooperación transfronteriza, deben definir y expresar sus expectativas con respecto a la labor y a las actividades del órgano conjunto, revisando y vigilando regularmente sus actividades.** Dado que el presupuesto del OCH proviene en gran parte de las contribuciones de los Estados miembro y, por tanto, en última instancia, de cada contribuyente, los Estados miembros deberían asegurarse de que estos recursos se gastan de manera eficiente y eficaz, a la vez que se satisfacen sus necesidades colectivas. Son elementos importantes las demandas explícitas, las expectativas claras y el seguimiento eficaz de las actividades de los órganos conjuntos y de sus resultados.

**Otros recursos públicos de asignación de fondos y financiación: oportunidades para diversificar las fuentes de financiación para los Estados ribereños y órganos conjuntos**

- 10. Pese a que la comunidad internacional desempeña a menudo un papel clave en el lanzamiento y apoyo de las iniciativas transfronterizas, resulta esencial para su longevidad y sostenibilidad una sólida aceptación y apropiación.** La expresión de los firmes compromisos de los países a través de la asignación nacional de fondos a la cooperación transfronteriza puede facilitar el acceso a los fondos o al apoyo internacionales, que a menudo adopta la forma de subvenciones, préstamos y de asistencia técnica. Exigir la provisión de fondos por parte de los Estados miembro para cubrir los costes operativos, incluso en los años iniciales de los órganos conjuntos, a cambio del apoyo de las y los donantes a las actividades o adquisiciones específicas, puede ayudar a asegurar la apropiación local. Una vez que se agote el apoyo externo, sin la asignación de fondos por parte de los Estados miembro, es probable que los proyectos sean insostenibles. Las estrategias para lograr la autosostenibilidad económica son, por tanto, un elemento importante de la planificación a largo plazo.
- 11. No existe una fórmula mágica, ni un tesoro oculto para cubrir la escasez de fondos asignados a la cooperación transfronteriza; sin embargo, existen alternativas y/o complementos a las contribuciones tradicionales de los Estados miembro, y algunos han demostrado ser más prometedores que otros.** No existe el "dinero gratis"; todos los fondos y mecanismos de financiación tratados en esta publicación conllevan una u otra forma de compromiso. Incluso las subvenciones pueden conllevar ciertas condiciones o requisitos. Por definición, los OCH y los Estados miembro deben ser prudentes en sus esfuerzos para buscar oportunidades de obtención de fondos que se ajusten estrechamente al mandato general y a los planes del OCH.
- 12. Se necesitan diferentes fuentes de fondos y de financiación en las distintas etapas de la gestión y desarrollo de las cuencas hidrográficas así como durante las diferentes etapas de cada proyecto.** La ejecución temprana del proyecto requerirá de medios económicos distintos de los de la construcción de la infraestructura o de su funcionamiento y mantenimiento posterior. Por consiguiente, los Estados miembro, las y los donantes, las y los financiadores, y demás implicadas e implicados tienen la oportunidad de contribuir en las diferentes etapas de la manera que mejor se adapte a las necesidades de la cuenca (y a las de cada proyecto), así como a sus propias prioridades.
- 13. Existen fondos y mecanismos de financiación públicos adicionales para complementar y completar las contribuciones de los Estados miembros, algunos se muestran más prometedores que otros.**

**Impuesto regional:** Un número limitado de OCH utilizaron con éxito los impuestos recaudados por los organismos regionales para financiar una variedad de iniciativas, pero no se conocen ejemplos en los que se haya creado un impuesto con el único propósito de asignar fondos a un OCH.

**Tarifas de uso/cánones por contaminación:** Aunque los mecanismos de tarifas de uso/cánones por contaminación parecen estar en consonancia con los principios de la gestión integrada de los recursos hídricos y se hayan estudiado para su posible uso transfronterizo, no se conocen ejemplos en los que las tarifas de uso/cánones por contaminación se utilicen realmente para procurar fondos para los OCH o para la gestión de los recursos hídricos transfronterizos.

**Venta de datos/servicios:** En general la venta de datos o servicios tiende a tener un potencial de ingresos muy bajo. Algunos órganos conjuntos han movilizad tarifas de gestión, de administración y de administración de proyectos, pero estas requieren efectivamente que las y los donantes o patrocinadores de los proyectos cubran una parte de los gastos de funcionamiento del órgano conjunto, lo que plantea dudas sobre su sostenibilidad.

**Préstamos:** Los órganos conjuntos pueden ser capaces de atraer préstamos para realizar determinadas actividades o proyectos. En la práctica, muchos OCH se enfrentan a desafíos para obtener préstamos, ya que pueden no tener el estatus legal que les permitiría tomarlos y/o carecen de un flujo de ingresos que podría utilizarse para reembolsarlos. Por definición, es más probable que los gobiernos nacionales, más que el OCH, soliciten los préstamos y pongan los fondos obtenidos a disposición del OCH. Dado que se exige el reembolso, los préstamos pueden ser más apropiados para pagar por las actividades o por los proyectos que generen ingresos, aunque los países pueden decidir utilizar el producto del préstamo para financiar las actividades o la infraestructura transfronteriza que no generen ingresos.

**Subvenciones:** Los órganos conjuntos pueden también atraer subvenciones para realizar determinadas actividades o proyectos. Aunque las subvenciones no requieren ser reembolsadas, conllevan normalmente limitaciones respecto a cómo se utiliza el dinero. Por ejemplo, dependiendo del diseño que tenga la subvención y de sus condiciones, el ingreso de la subvención se utiliza a menudo para realizar proyectos o actividades específicos y a menudo no puede utilizarse para los gastos de funcionamiento diario del OCH.

**Fondos climáticos:** Los fondos climáticos son una categoría especial de subvenciones que posiblemente podrían suministrar fondos para la realización de ciertas actividades relativas a la adaptación y a la mitigación al cambio climático por parte de los órganos conjuntos, aunque, hasta la fecha, existen pocos ejemplos de OCH que los hayan solicitado con éxito.

**Asistencia técnica:** La asistencia técnica ofrece una forma de que los órganos conjuntos obtengan fondos para la capacitación y para proyectos específicos, pero también conlleva ciertas obligaciones y no es una solución permanente.

### ***Fondos y financiación privados: posibles oportunidades para cubrir los costes del desarrollo de las infraestructuras de las cuencas transfronterizas***

- 14. Existen muy pocos ejemplos de utilización de fondos privados sin expectativa de reembolso para la gestión de los recursos hídricos transfronterizos.** Aunque existen algunos ejemplos de la obtención de fondos filantrópicos para las actividades de los órganos conjuntos, estos son extremadamente raros y no se encuentran fuera de América del Norte.
- 15. La financiación privada también tiene un papel que desempeñar, pero se limita normalmente a actividades o proyectos que generan ingresos.** Dado que el capital privado busca un retorno a su inversión, el despliegue de capital privado tiende a limitarse a los proyectos de infraestructura con un fuerte potencial de generación de ingresos, como es el caso, por ejemplo, de los proyectos hidroeléctricos. Aunque el capital privado también puede emplearse para proyectos que no generen ingresos, esto requeriría otro flujo de ingresos para reembolsar a las y los financiadores privados. En entornos con una gobernanza sólida y una alta capacidad, este flujo de ingresos podría provenir del gobierno. Sin embargo, esto es menos común en los mercados emergentes. La exigencia de retorno del capital privado limita su empleo para las operaciones en curso de los órganos conjuntos, las cuales normalmente no generan ingresos.
- 16. Las asociaciones público-privadas (APP) han sido fundamentales para movilizar capital privado hacia proyectos de infraestructura en las aguas transfronterizas.** En una estructura de APP, la o el financiador privado asume la responsabilidad del diseño, la construcción, la financiación, el funcionamiento y el mantenimiento del proyecto de infraestructura pública, mientras que obtiene un retorno de esa inversión. Normalmente, el organismo público retiene la propiedad formal del proyecto a lo largo de la vida de este, pero recobra las responsabilidades operativas, generalmente libre de cargas, una vez que se le devuelve el activo a la terminación del proyecto. Una APP bien estructurada puede ayudar a movilizar capital privado en forma de deuda y de capital, al mismo tiempo que transfiere el riesgo sustancial del gobierno a la parte privada.
- 17. Los proyectos de infraestructura en las aguas transfronterizas, dada la complejidad de su entorno compuesto por múltiples actrices y actores, están provistos de riesgos, pero para superarlos existen instrumentos de mitigación.** Esta complejidad se agrava en los mercados emergentes en los que la gobernanza, la fortaleza económica y la estabilidad pueden escasear. Por esta razón, si se coloca demasiado riesgo sobre sus hombros, las y los financiadores privados pueden dudar en implicarse. Sin embargo, se pueden utilizar garantías crediticias, seguros contra riesgos políticos y otros instrumentos para superar algunas de estas cuestiones, lo que ayuda a movilizar capital privado para los proyectos de infraestructura en las aguas transfronterizas. Los arreglos de cooperación, por medio de los que varios Estados de la cuenca se reparten el coste y los riesgos mediante la gestión y el desarrollo conjuntos, pueden ser otra forma de ayudar a mitigar los riesgos.
- 18. La financiación combinada alude al uso de fondos y de financiación públicos junto con financiación privada utilizada en todo el mundo para la realización de proyectos de infraestructura hídrica.** Si se estructura de manera inteligente, los gobiernos pueden utilizar los fondos públicos/subvenciones, tanto para reducir el coste de la financiación pública, como para cubrir parte de los costes de capital del proyecto, al tiempo que sigue asegurándose la transferencia del riesgo material mediante el uso de la financiación privada para cubrir el coste restante del proyecto. Muchas APP alrededor del mundo han empleado eficazmente el concepto de financiación combinada, aunque no siempre la han llamado así.

- 19. Se están desarrollando y probando instrumentos financieros innovadores que podrían conducir a nuevas soluciones para financiar la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo.** Las recientes innovaciones financieras incluyen los bonos verdes y los de impacto social. Los primeros deben utilizarse exclusivamente para proyectos centrados en el clima o en el medio ambiente, mientras que los últimos vinculan su reembolso al logro de ciertos objetivos sociales predefinidos. Ambos tipos de instrumentos tienen una expectativa de reembolso, lo que significa que son más apropiados para aquellos proyectos que generan ingresos. Además, el aumento de la competencia con otras iniciativas ambientales o sociales puede dificultar que los OCH aprovechen el creciente interés del mercado en estos productos financieros innovadores. Otra innovación en curso son los Bonos *Blue Peace*. Un desafío clave, que la Iniciativa *Blue Peace* trata de superar, es el costoso y lento proceso de negociación de las condiciones de la financiación entre la o el emisor, los bancos y los gobiernos, lo que simplificaría el proceso de obtención de la financiación para la ejecución del proyecto. Aun así, las implicaciones prácticas están aún en proceso de resolverse, especialmente porque en un escenario de financiación combinada las fuentes públicas se utilizan para la asistencia técnica y la eliminación de riesgos. A este respecto, los Bonos *Blue Peace* son también un ejemplo de financiación combinada (véase el párrafo 18).
- 20. Existe una continua necesidad de capacitación y de intercambio de experiencias así como de información sobre las posibilidades de obtener fondos y financiación, los desafíos y las enseñanzas adquiridas.** La plataforma del Convenio del Agua<sup>10</sup> (a la que sirve la CEPE), entre otras, ofrece una oportunidad para tal capacitación e intercambio. La facilitación de la financiación de la cooperación transfronteriza<sup>11</sup> seguirá en los años venideros dentro del programa de trabajo del Convenio del Agua.



<sup>10</sup> <https://www.unec.org/env/water/>

<sup>11</sup> <https://www.unec.org/environmental-policy/conventions/water/areas-of-work-of-the-convention/financing-of-transboundary-water-cooperation.html>



Glaciar del Ródano, nacimiento del Ródano, Suiza

## REFERENCIAS

- ABN (2010). Etude Stratégique sur le Financement Autonome et Durable des Activités de l'ABN. BRL Ingénierie/ICEA, enero 2010 [En francés].
- Artiga, Raúl (2003). The Case of the Trifinio Plan in the Upper Lempa: Opportunities and challenges for the shared management of Central American transnational basins (El caso del Plan Trifinio en el alto Lempa: oportunidades y desafíos para la gestión compartida en las cuencas transfronterizas de Centroamérica). París: Series UNESCO PC-CP. Disponible en inglés en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133304>
- Blue Peace (2018). Blue Peace: Invest in Peace Through Water (*Blue Peace*: Invierta en Paz a través del Agua). [https://blue-peace-movement.github.io/website/Invest\\_in\\_Peace\\_through\\_Water.pdf](https://blue-peace-movement.github.io/website/Invest_in_Peace_through_Water.pdf)
- Blue Peace Movement. Financing and Investing in Blue Peace (Financiación e Inversión en *Blue Peace*). <https://www.thebluepeace.org/blue-peace-financing> Consultado el 20 de julio de 2021.
- BMU (2010). Wasserwirtschaft in Deutschland. Grundlagen, Belastungen, Maßnahmen. Dessau-Roßlau, BMU/UBA (Hrsg.) [En alemán].
- CBLT (2010). Étude Stratégique sur le financement autonome et durable des Activités de la CBLT. N'Djamena: Commission du Bassin du Lac Tchad (documento interno no publicado). [En francés].
- CICOS (2016). Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la CICOS (SDAGE). Kinshasa: Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha [En francés].
- CICOS (2015). Etude sur les Mécanismes de Financement de la Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha. Kinshasa: CICOS/GIZ/RebelGroup (confidencial) [En francés].
- Congo Basin Blue Fund (no fechado). Congo Basin Blue Fund (Fondo Azul de la Cuenca del Congo). Brazzaville Foundation for Peace and Conservation (Fundación Brazzaville para la Paz y la Conservación). Disponible en: <https://brazzavillefoundation.org/images/nos-actions/congo-basin-blue-fund.pdf>
- CRIDF (2018). Lesotho-Botswana Water Transfer (L-BWT) Scheme (Plan de transferencia del agua de Lesotho a Botswana [L-BWT, en sus siglas en inglés]). The Orange-Senqu River Commission (La Comisión del Río Orange-Senqu) (ORASECOM). Disponible en inglés en: [http://www.orasecom.org/\\_system/writable/DMSStorage/2711P2953\\_project\\_pitches\\_LBWT\\_web\\_FINAL.pdf](http://www.orasecom.org/_system/writable/DMSStorage/2711P2953_project_pitches_LBWT_web_FINAL.pdf)
- Earth Security Partnerships (2018). The Finance Sector's Contribution to Water and Peace (La contribución del sector financiero al agua y la paz). Risk management policies and impact investments to support transboundary water cooperation (Políticas de gestión de riesgos e inversiones de impacto para apoyar la cooperación en materia de aguas transfronterizas). Disponible en inglés en: <https://earthsecuritygroup.com/wp-content/uploads/2018/12/ESP-Finance-Water-Peace.pdf>
- European Investment Bank. Red Sea Dead Sea Water PPP Phase 1 (Fase 1 de la APP del agua del Mar Rojo-Mar Muerto). <https://www.eib.org/en/projects/loans/all/20150559> Consultado el 20 de julio de 2021.
- EUWI (2013). Mapping of Financial Support to Transboundary Water Cooperation in Africa (Creación del mapa del apoyo económico a la cooperación en materia de aguas transfronterizas en África). EU Water Initiative Africa Working Group (Grupo de Trabajo de la Iniciativa de la UE sobre el Agua en África), mayo de 2013.
- GCF (2020). Adapting to Climate Change in Lake Victoria Basin (Adaptación al Cambio Climático en la Cuenca del lago Victoria). Green Climate Fund (Fondo Verde para el Clima). <https://www.adaptation-fund.org/project/adapting-climate-change-lake-victoria-basin-burundi-kenya-rwanda-tanzania-uganda/> Consultado el 20 de julio de 2021.
- GIZ (2020a). Niger Flussbehörde (ABN). Support for the Niger Basin Authority (Apoyo a la Autoridad de la Cuenca del Níger). [https://www.giz.de/projektdateien/projects.action?request\\_locale=en\\_EN&pn=201225143](https://www.giz.de/projektdateien/projects.action?request_locale=en_EN&pn=201225143) Consultado el 20 de julio de 2021.
- GIZ (2020b). Conserving biodiversity in the Nile Basin transboundary wetlands (Conservación de la biodiversidad en los humedales transfronterizos de la cuenca del Nilo). <https://www.giz.de/en/worldwide/43317.html> Consultado el 20 de julio de 2021.
- Global High Level Panel on Water and Peace (2017): *A Matter of Survival*, (Panel Mundial de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz [2017]: *Una cuestión de supervivencia*), Ginebra. Disponible en inglés en: [https://www.genevawaterhub.org/sites/default/files/atoms/files/a\\_matter\\_of\\_survival\\_www.pdf](https://www.genevawaterhub.org/sites/default/files/atoms/files/a_matter_of_survival_www.pdf)
- GTZ (2007). Donor activity in transboundary water cooperation in Africa (Actividad de las y los donantes en la cooperación en materia de aguas transfronterizas en África). Results of a G8-initiated survey 2004-2007 (Resultados de una encuesta iniciada por el G8, 2004-2007). Eschborn: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.
- Henkel, Marianne, Fiona Schüller, Alexander Carius, Aaron T. Wolf (2014). Financial Sustainability of International River Basin Organizations (Sostenibilidad económica de los organismos internacionales de cuenca hidrográfica). Eschborn: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

- HLPW (2018). Making every drop count (Hacer que cada gota cuente). An Agenda for Water Action High-Level Panel on Water Outcome Report (Informe de resultados de la Agenda para la Cooperación Hídrica del Panel de Alto Nivel sobre el Agua). ONU y Banco Mundial. Disponible en inglés en: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17825HLPW\\_Outcome.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17825HLPW_Outcome.pdf)
- IKI (2020). Biodiversity conservation and utilisation of ecosystem services in wetlands of transboundary significance in the Nile Basin (Conservación de la biodiversidad y utilización de los servicios de los ecosistemas en los humedales de importancia transfronteriza en la cuenca del Nilo). Iniciativa Internacional para el Clima. [https://www.international-climate-initiative.com/en/details/project/biodiversity-conservation-and-utilisation-of-ecosystem-services-in-wetlands-of-transboundary-significance-in-the-nile-basin-15\\_IV\\_045-427?iki\\_lang=en](https://www.international-climate-initiative.com/en/details/project/biodiversity-conservation-and-utilisation-of-ecosystem-services-in-wetlands-of-transboundary-significance-in-the-nile-basin-15_IV_045-427?iki_lang=en) Consultado el 20 de julio de 2021.
- IMG Rebel (2019). Étude sur la Réforme Institutionnelle de la CICOS. Rapport d'analyse final. Washington, DC: IMG Rebel, septiembre de 2019 (documento interno de la CICOS) [En francés].
- IRENA (2012). Renewable Energy Technologies: Cost Analysis Series – Hydropower (Tecnologías de las energías renovables: Serie de análisis de costes - Energía hidroeléctrica). Volumen 1: Sector Eléctrico. Bonn: Agencia Internacional de Energías Renovables. Disponible en inglés en: [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2012/RE\\_Technologies\\_Cost\\_Analysis-HYDROPOWER.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2012/RE_Technologies_Cost_Analysis-HYDROPOWER.pdf)
- IUCN, UNECE, SDC y USAID (2020). Sio-Malaba-Malakisi Basin Investment Plan and Financial Sustainability Strategy (Plan de inversión y estrategia de sostenibilidad económica de la cuenca Sio-Malaba-Malakisi). Disponible en inglés en: [https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/smm\\_policy\\_brief\\_-\\_march\\_2021.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/smm_policy_brief_-_march_2021.pdf)
- Kweifio-Okai, Carla. Where did the Indian Ocean tsunami aid money go? (¿A dónde fue el dinero de la ayuda al tsunami del océano Índico?) *The Guardian*, 25 de diciembre de 2014. <https://www.theguardian.com/global-development/2014/dec/25/where-did-indian-ocean-tsunami-aid-money-go>
- LVBC (2019). Experiences on Climate Change Adaptation in Transboundary Basins (Las experiencias de adaptación al cambio climático en las cuencas transfronterizas). Ponencia impartida durante la 4ª Reunión de la Red Global de Cuencas que Trabajan en la Adaptación al Cambio Climático, 14 y 15 de febrero de 2019, Ginebra. Comisión de la Cuenca del Lago Victoria.
- MRC (2000). New Formula for Member Annual Contributions (Nueva Fórmula para las Contribuciones Anuales de los Miembros), aprobada en la 7ª Reunión del Consejo de la MRC, el 24 de octubre del 2000, Pakse, Lao PDF. Comisión del Río Mekong (documento confidencial).
- MRC (2019a). *Review of the Decentralization of Core River Basin Management Function Activities (Revisión de la descentralización de las actividades básicas de la función de gestión de las cuencas hidrográficas)*. Empleado por la Comisión del Río Mekong como parte de la *Revisión Intermedia del Plan Estratégico para el período 2016-2020*, Vientiane: Secretaría de la MRC, 22 de febrero de 2019.
- MRC (2019b). *Sustainable Financing of Transboundary Water Cooperation in Basins – Case of the MRC (Financiación sostenible de la cooperación en materia de aguas transfronterizas en las cuencas – el caso de la CRM)*, presentado durante la Semana Mundial del Agua de Estocolmo de 2019, 28 de agosto de 2019.
- MRC (2016). *Integrated Water Resources Management-based Basin Development Strategy 2016-2020 for the Lower Mekong Basin (Estrategia de desarrollo de la cuenca para el período 2016-2020 basada en la gestión integrada de los recursos hídricos para la cuenca baja del Mekong)*, Vientiane: Secretaría de la MRC, <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/strategies-workprog/MRC-BDP-strategy-complete-final-02.16.pdf>
- MRC (2014). Final draft report for comment: Core River Basin Management Functions Decentralisation Project, Financial Component (Borrador del Informe final para ser comentado: componente económico del Proyecto de descentralización de las funciones básicas de gestión de la cuenca hidrográfica). Towards Financial Sustainability of the Mekong River Commission through Member Countries' Contributions (Hacia la sostenibilidad económica de la Comisión del río Mekong mediante las contribuciones de los países miembros), Vientiane: Comisión del río Mekong (documento interno inédito).
- MRC Data Portal. Data fees for MRC Data Portal price categories (Tarifas de datos según las categorías de precios del Portal de Datos de la MRC). <https://portal.mrcmekong.org/about/data-fees> Consultado el 20 de julio de 2021.
- Mukherji, Anuradha (2019). Funding Flows: Transboundary Considerations of Disaster Recovery (Flujos de asignación de fondos: consideraciones transfronterizas sobre la recuperación de los desastres). Disponible en inglés en: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199389407.013.223>
- NBA (2009). Étude stratégique sur le financement autonome et durable des activités de l'ABN. Informe final, noviembre de 2009, Niamey, Níger: Autoridad de la Cuenca del Níger [En francés].
- NBI (2020). Commissioning of Rwanda-Uganda Power Interconnection and Synchronization of Kenya-Uganda-Rwanda-Burundi-DRC Grids in 2020 (Encargo de la interconexión eléctrica entre Ruanda y Uganda y sincronización de las redes eléctricas de Kenia-Uganda-Ruanda-Burundi-República Democrática del Congo en 2020). NELSAP-CU, 9 de marzo de 2020. Iniciativa de la Cuenca del Nilo. <https://nilebasin.org/nelsap/index.php/en/news-events/311-commissioning-of-rwanda-uganda-power-interconnection-and-synchronization-of-kenya-uganda-rwanda-burundi-drc-grids-in-2020>

- NBI (2012). NBI Financing Strategy (Estrategia Económica de la NBI). Entebbe, Uganda: Iniciativa de la Cuenca del Nilo. (Documento interno inédito, marzo de 2012).
- NBI (2011a). Briefing Paper (Documento informativo). Para su toma en consideración por parte del Consejo de Ministros del Nilo respecto a las futuras contribuciones de los Estados miembro de la NBI a la Secretaría del Nilo, noviembre de 2011. Entebbe, Uganda: Iniciativa de la Cuenca del Nilo.
- NBI (2011b). Institutional Development Study. Financial Sustainability (Estudio de desarrollo institucional. Sostenibilidad Económica), Entebbe, Uganda: Iniciativa de la Cuenca del Nilo (documento interno inédito).
- Nolden, Tim (2020). Financing Public River Basin Management Functions in the Elbe and the Meuse River Basin (Financiación de las funciones públicas de gestión de las cuencas hidrográficas en las cuencas hidrográficas del Elba y el Mosa), Tesis del Master en Ciencias del IHE Delft, 25 de marzo de 2020.
- ODI (2002). Financing Transboundary Water Management (Financiación de la Gestión de las Aguas Transfronterizas), Water Policy Brief (Resumen de Políticas sobre el Agua) núm. 2, julio 2002. Londres: Overseas Development Institute (Instituto de Desarrollo de Ultramar).
- OECD (2019). Making Blended Finance Work for Water and Sanitation, Unlocking Commercial Finance for SDG 6 (Hacer que las finanzas combinadas funcionen para el agua y el saneamiento, desbloqueo de las finanzas comerciales para el ODS 6). Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Disponible en inglés en: <http://www.oecd.org/environment/resources/making-blended-finance-work-for-sdg-6-5efc8950-en.htm>
- OECD (2018). Financing Water. Investing in sustainable growth (Financiación del Agua. Inversión en crecimiento sostenible). Policy Perspectives (Perspectivas Políticas). OECD Environment Policy Paper (Informe de Políticas sobre el Medio Ambiente de la OCDE) núm. 11. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Disponible en inglés en: <https://www.oecd.org/water/Policy-Paper-Financing-Water-Investing-in-Sustainable-Growth.pdf>
- ORASECOM (2009). Feasibility Study for the Development of a Mechanism to Mobilize Funds for Catchment Conservation (Estudio de viabilidad para el desarrollo de un mecanismo para movilizar fondos para la conservación de las cuencas hidrográficas). Justificación económica para el Fondo de Conservación de la ORASECOM. Centurion, Sudáfrica: Comisión de la Cuenca Hidrográfica del Orange-Senqu (documento interno inédito, junio de 2009).
- Rees, Judith A., James Winpenny y Alan W. Hall (2008). Water financing and governance (Financiación y gobernanza del agua). Documentos de Antecedentes del TEC núm. 12. Estocolmo: Global Water Partnership (Asociación Mundial para el Agua), Comité Técnico (TEC).
- Republic of Botswana Ministry of Minerals, Energy and Water Resources (Ministerio de Minerales, Energía y Recursos Hídricos de la República de Botswana)(2018). Lesotho Highlands Botswana Water Transfer Desktop Study – Final Report (Estudio documental acerca de la transferencia de agua de las Montañas de Lesotho a Botswana - Informe Final).
- Robotti, Chiara (2017). New Life for the Dead Sea (Una nueva vida para el mar Muerto), *Banco Europeo de Inversiones*, 19 de septiembre de 2017. <https://www.eib.org/en/stories/red-sea>
- Rozenberg, Julie y Marianne Fay, eds. (2019). Beyond the Gap. How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet. (Más allá de la brecha. Cómo los países pueden permitirse la infraestructura que necesitan mientras protegen el planeta). Sustainable Infrastructure Series (Series sobre Infraestructura Sostenible). Washington, DC: Grupo Banco Mundial.
- SADC (2010). Guidelines for Strengthening River Basin Organizations. Funding and Financing. (Directrices para el fortalecimiento de los organismos de las cuencas hidrográficas. Fondos y Financiación). Gaborone, Botswana: Comunidad de Desarrollo del África Austral, División del Agua/GIZ. Disponible en inglés en: [https://www.sadc.int/files/4513/5333/8265/SADC\\_guideline\\_establishment.pdf](https://www.sadc.int/files/4513/5333/8265/SADC_guideline_establishment.pdf)
- Schmeier, Susanne (2021). *Managing river basins across governance levels – The complexity of legal and institutional frameworks (Gestión de las cuencas hidrográficas en todos los niveles de la gobernanza - La complejidad de los marcos jurídicos e institucionales)*. Ferrier, B. y Jenkins, A. (eds.). Handbook of Catchment Management (Manual sobre la gestión de las cuencas hidrográficas). Hoboken: Wiley.
- Schmeier, Susanne (2013). *Governing international watercourses. River Basin Organizations and the Sustainable Governance of Internationally Shared Rivers and Lakes. (Gobernanza de los cursos de agua internacionales. Organismos de cuenca hidrográfica y gobernanza sostenible de ríos y lagos compartidos internacionalmente)*. Londres/Nueva York: Routledge.
- SIWI (2020). Public-Private Partnerships and the risk of corruption in the water sector (Asociaciones público-privadas y el riesgo de corrupción en el sector del agua). Instituto Internacional del Agua de Estocolmo. Disponible en inglés en: [https://www.siwi.org/wp-content/uploads/2020/03/Water-Integrity-in-Water-Infrastructure\\_2020.pdf](https://www.siwi.org/wp-content/uploads/2020/03/Water-Integrity-in-Water-Infrastructure_2020.pdf)
- South Pole (2020). An Investor Guide on Basin Water Security Engagement: Aligning with SDG 6 (Una guía para inversoras e inversores acerca del compromiso con la seguridad hídrica de las cuencas: en línea con el ODS 6), Zúrich: Oficina Federal para el Medio Ambiente. Disponible en inglés en: <https://www.southpole.com/uploads/media/an-investor-guide-basin-water-security-engagement.pdf>

- UNCDF (2019). Blended Finance in the Least Developed Countries. United Nations Capital Development Fund (Financiación combinada en los países menos desarrollados. Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización). Disponible en inglés en: <https://www.uncdf.org/en/article/4220/blended-finance-in-lDCs-report>
- UNDP-GEF (2016). International Waters – Delivering Results (Aguas Internacionales - Obteniendo Resultados). Nueva York: Oficina de Apoyo a Programas y Políticas del PNUD. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo para el Medio Ambiente Mundial.
- UNECE (2021). A revised draft People-first Public-Private Partnerships Evaluation Methodology for the Sustainable Development Goals (Borrador revisado de “Primero las Personas - Metodología de Evaluación de las Asociaciones Público-Privadas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible”) (ECE/CECI/WP/PPP/2020/3/Rev.1). Disponible en inglés en: [https://unece.org/sites/default/files/2021-05/2014920E\\_0.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2021-05/2014920E_0.pdf)
- UNECE (2018). Background document High-Level Workshop on Financing Transboundary Basin Development (Documento de antecedentes del Taller de alto nivel sobre la financiación del desarrollo de las cuencas transfronterizas), Astana, Kazajistán, 9 de octubre de 2018. Disponible en inglés en: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2018/WAT/10Oct\\_9\\_HLWS\\_Astana/Final\\_Background\\_Document\\_Workshop\\_on\\_FinancingTBCoop\\_15\\_11\\_2018.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2018/WAT/10Oct_9_HLWS_Astana/Final_Background_Document_Workshop_on_FinancingTBCoop_15_11_2018.pdf)
- UNECE/UNESCO/UN-Water (2021). Avances en la cooperación en materia de aguas transfronterizas: Situación mundial del indicador 6.5.2 de los ODS y necesidades de aceleración, 2021, Ginebra: CEPE, UNESCO, ONU-Agua, <https://unece.org/es/info/publications/pub/359183>
- USAID/CAREC (2020). Handbook Establishment and Operation of Small Basin Councils in Central Asia and Afghanistan (Manual para el establecimiento y funcionamiento de los pequeños consejos de cuenca en Asia central y Afganistán). Almaty, Kazajistán: Centro Regional para el Medio Ambiente para Asia Central. Disponible en: <http://www.riverbp.net/upload/iblock/1a4/1a4469ef7e26714ff483b3083efb1017.pdf>
- Warner, Mildred (2013). Private finance for public goods: Social impact bonds (Financiación privada de bienes públicos: bonos de impacto social). *Journal of Economic Policy Reform (Revista de reforma de la política económica)* núm. 16, vol. 4, págs. 303–319. DOI: 10.1080/17487870.2013.835727
- Water Funder Initiative. Priority Strategies (Estrategias prioritarias). <https://www.waterfunder.org/priority-strategies>
- World Bank (2019). Financing Climate Change Adaptation in Transboundary Basins: Preparing Bankable Projects (Financiamiento de la adaptación al cambio climático en cuencas transfronterizas: preparación de proyectos rentables). Washington, DC: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/El Banco Mundial. Disponible en inglés en: [https://unece.org/sites/default/files/2020-12/Financing\\_Climate\\_Adaptation\\_Final\\_Paper\\_pub.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2020-12/Financing_Climate_Adaptation_Final_Paper_pub.pdf)
- World Bank (2018). Promoting Development in Shared River Basins. Case Studies from International Experience (Promoción del desarrollo en las cuencas hidrográficas compartidas. Estudio de casos procedentes de la experiencia internacional). Washington, DC: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial. Disponible en inglés en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29449/W17105.pdf?sequence=4&is%20Allowed>
- World Bank. Rwanda, Tanzania and Burundi – Regional Rusumo Falls Hydroelectric Project (Ruanda, Tanzania y Burundi – proyecto hidroeléctrico regional de las cataratas de Rusumo. *Loans & Credits (Préstamos y Créditos)*, 6 de agosto de 2013. <https://www.worldbank.org/en/news/loans-credits/2013/08/06/rwanda-tanzania-and-burundi-regional-rusumo-falls-hydroelectric-project> Consultado el 20 de julio de 2021.
- World Bank. World Bank Approves Rusumo Falls Hydropower Plant (El Banco Mundial aprueba la central hidroeléctrica de las cataratas de Rusumo). *Nota de prensa*, 6 de agosto de 2013. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/08/06/world-bank-approves-rusumo-falls-hydropower-plant> Consultado el 20 de julio de 2021.
- World Water Council (2015). Water: Fit for Finance? Catalyzing National Growth Through Investment in Water Security (El agua: ¿adecuada para las finanzas? Catalizar el crecimiento nacional a través de la inversión en seguridad hídrica). Marsella: Consejo Mundial del Agua. Disponible en inglés en: [https://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/2017-10/WWC\\_OECD\\_Water-fit-to-finance\\_Report.pdf](https://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/2017-10/WWC_OECD_Water-fit-to-finance_Report.pdf)
- Yu, Winston (2008). Benefit Sharing in International Rivers: Findings from the Senegal River Basin, the Columbia River Basin, and the Lesotho Highlands Water Project (Reparto de beneficios en los ríos internacionales: hallazgos de la cuenca hidrográfica del Senegal, del Columbia y del Proyecto Hídrico de las Montañas de Lesotho). World Bank: Africa Region Water Resources Unit Working Paper No. 1 (Banco Mundial: Documento de trabajo núm. 1 de la Unidad de Recursos Hídricos de la Región de África). Washington, DC: Banco Mundial.
- Zingraff-Hamed, Aude, Barbara Schröter, Simon Schaub, Robert Lepenies, Ulf Stein, Frank Hüesker, Claus Meyer, Christian Schleyer, Susanne Schmeier y Martin P. Pusch (2020). Perceptions of Bottlenecks in the Implementation of the European Water Framework Directive (Percepciones de obstáculos en la implementación de la Directiva Europea Marco del Agua). *Water Alternatives (Alternativas de Agua)*, vol. 13, núm. 3, págs. 458–483.

# Fondos y financiación para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas

Más del 60 por ciento del caudal de agua dulce mundial se comparte entre dos o más Estados ribereños. La gestión sostenible y cooperativa de estos recursos hídricos transfronterizos es crucial para el acceso al agua, el desarrollo sostenible así como para la estabilidad y la paz regionales. Sin embargo, muchos países y cuencas encuentran dificultades para identificar y movilizar los fondos necesarios para costear los procesos de cooperación en materia de aguas transfronterizas y los proyectos de desarrollo de las cuencas.

Las limitaciones en la capacidad económica que enfrentan los países y una limitada comprensión de los beneficios procedentes de la cooperación obstaculizan a menudo la movilización de recursos económicos hacia la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas. El riesgo que se percibe al invertir en entornos transfronterizos se considera también, a menudo, un desafío, especialmente por parte de las y los inversores.

Esta publicación presenta un amplio resumen de las fuentes de fondos y de financiación disponibles para apoyar la cooperación en materia de aguas transfronterizas y las actividades conexas a la gestión y el desarrollo de las cuencas compartidas. Analiza las oportunidades y desafíos claves relacionados con su financiación. Explora las diferentes necesidades económicas para el establecimiento y funcionamiento de los órganos conjuntos y para la elaboración y realización de proyectos de gestión y desarrollo de las cuencas. También crea el mapa de estas necesidades con las fuentes existentes y posibles de fondos y financiación, tanto procedentes de entidades públicas como privadas.

Esta publicación se dirige a las personas profesionales de la gestión del agua, gestoras y gestores de las cuencas, representantes de los ministerios nacionales a cargo de la planificación económica y las finanzas, así como a los órganos conjuntos, a las instituciones financieras internacionales y al sector privado/financieras y financieros. Pretende implicarlos en un diálogo acerca de la mejor manera de satisfacer las necesidades económicas de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas en beneficio de las cuencas compartidas mundiales y de sus comunidades ribereñas.

Information Service  
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations  
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland  
Telephone: +41(0)22 917 12 34  
E-mail: [unece\\_info@un.org](mailto:unece_info@un.org)  
Website: <http://www.unece.org>