

## Estudio de Antecedentes sobre los Fondos y la Financiación para la Cooperación en Materia de Aguas y el Desarrollo de las Cuencas



**Resumen:** Este informe analiza las oportunidades y desafíos claves relativos a la financiación de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y del desarrollo de las cuencas. Investiga las diferentes necesidades económicas del establecimiento y mantenimiento de los órganos conjuntos y de la preparación y ejecución de los proyectos de gestión y de desarrollo de las cuencas. Contrasta esas necesidades con las fuentes potenciales de fondos y de financiación, tanto en las entidades públicas como privadas. Pretende, por tanto, proporcionar una descripción y clasificación generales de las fuentes de fondos y de financiación potencialmente disponibles para aquellos que están involucrados en la gestión y el desarrollo de las cuencas transfronterizas. Con ello, el informe sirve a cultivar una profunda comprensión de las oportunidades y desafíos que acompañan a cada tipo de fondo y de financiación. También espera incentivar, por un lado, el diálogo entre los gestores de las cuencas y los promotores, y, por el otro, entre los representantes del sector financiero, tanto público como privado.

Este estudio de antecedentes se ha elaborado en 2020 dentro del marco del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del Agua) y de su área programática sobre la facilitación de la financiación de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, cuyo objetivo principal es apoyar a los países y a los organismos de las cuencas hidrológicas a comprender e identificar los mecanismos de financiación sostenibles para la cooperación y la gestión de las aguas transfronterizas. Este trabajo comenzó el 9 de octubre de 2018, con un taller de alto nivel sobre la financiación del desarrollo de las cuencas transfronterizas que la CEPE organizó en colaboración con Suiza, los Países Bajos, el Banco Mundial, la Red de Aprendizaje y Recursos de Intercambio de Aguas Internacionales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF IW: LEARN, en sus siglas en inglés), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), y el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

El estudio de antecedentes ha sido preparado por la Sra. Susanne Schmeier y por el Sr. Wim Verdouw, consultores de la CEPE. Se elaboró en colaboración con representantes del Banco Africano de Desarrollo (BAfD); del BASD; del BEI; del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), del Banco Mundial; del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM); de la Red de Aprendizaje y Recursos de Intercambio de Aguas Internacionales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF IW: LEARN, en sus siglas en inglés); de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); de los Países Bajos (Ministerio de Medio Ambiente e Infraestructura); de Senegal (Ministerio de Agua y Saneamiento); y de Suiza (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación); que proporcionaron sus aportes y contribuciones al proceso.



## Índice

<b>Acrónimos</b> .....	<b>5</b>
<b>Glosario</b> .....	<b>8</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Introducción</b> .....	<b>15</b>
<b>2 Necesidades de Fondos para la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas y el Desarrollo de las Cuencas</b> .....	<b>18</b>
2.1 Costes básicos de la cooperación – a través de los órganos conjuntos.....	18
2.2 Costes de los proyectos, programas y actividades.....	21
<b>3 Fuentes de Fondos y de Financiación para la Cooperación en materia de Aguas Transfronterizas y el Desarrollo de las Cuencas</b> .....	<b>26</b>
3.1 Fondos y financiación públicos.....	26
3.1.1 <i>Contribuciones directas de los Estados miembros</i> .....	26
3.1.2 <i>Impuestos regionales</i> .....	30
3.1.3 <i>Tarifas de uso y cánones por contaminación</i> .....	31
3.1.4 <i>Venta de datos y servicios</i> .....	33
3.1.5 <i>Tarifas de gestión y administración</i> .....	34
3.1.6 <i>Tarifas de gestión de proyectos</i> .....	34
3.1.7 <i>Préstamos públicos</i> .....	35
3.1.8 <i>Subvenciones</i> .....	36
3.1.9 <i>Asistencia técnica</i> .....	37
3.1.10 <i>Fondos climáticos</i> .....	38
3.2 Fondos y financiación privados .....	43
3.2.1 <i>Fondos privados</i> .....	43
3.2.2 <i>Financiación privada</i> .....	43
3.2.3 <i>Iniciativas financieras innovadoras</i> .....	50
3.3 Financiación combinada.....	52
3.3.1 <i>Proyecto Hidroeléctrico de Bujagali – Uganda</i> .....	53
3.3.2 <i>Proyecto Hidroeléctrico de Nam Theun 2 – Laos</i> .....	55
<b>4 Desafíos y Oportunidades de los Fondos y de la Financiación para la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas y el Desarrollo de las Cuencas</b> .....	<b>58</b>
4.1 Hallazgos clave en cuanto a los costes de la cooperación, la gestión y el desarrollo en materia de aguas compartidas .....	58
4.2 Desafíos y oportunidades claves de las diferentes fuentes de fondos y de financiación.....	59
<b>5 Conclusiones y Puntos Principales</b> .....	<b>66</b>
<b>6 Referencias</b> .....	<b>72</b>

## Índice de Figuras, Recuadros de Texto y Tablas

Figura 1: Estructura típica de una APP .....	45
Figura 2: Estructura Financiera del Proyecto Hidroeléctrico de Bujagali .....	55
Figura 3: Estructura Financiera del Proyecto Hidroeléctrico de Nam Theun 2 .....	57
Mapa 1: Proyecto Hidroeléctrico de Bujagali en Uganda .....	53
Mapa 2: Proyecto Hidroeléctrico de Nam Theun 2 en Laos.....	55
Recuadro de texto 1: Descentralización de las funciones básicas de la MRC de gestión de la cuenca hidrográfica .....	23
Recuadro de texto 2: Abordaje de los desafíos que surgen a causa de los retrasos en el pago de las contribuciones de los miembros (el ejemplo de la CICOS) .....	27
Recuadro de texto 3: El progreso de los mecanismos de reparto de costes en la MRC.....	29
Recuadro de texto 4: De un reparto de costes basado en claves a otro igualitario en la ICPDR .....	<a href="#">30</a>
Recuadro de texto 5: Completando las contribuciones directas con los impuestos regionales (el ejemplo de la CICOS) .....	31
Recuadro de texto 6: La venta de datos y servicios por la MRC .....	33
Recuadro de texto 7: Escuela Regional de la CICOS de Formación Profesional para la Navegación Interior .....	33
Recuadro de texto 8: AT a la gestión y el desarrollo de la cuenca hidrográfica prestada por la GIZ a la cuenca del río Níger.....	38
Recuadro de texto 9: La cuenca del Níger: primera cuenca transfronteriza en recibir fondos del GCF para un proyecto transfronterizo de adaptación al cambio climático.....	39
Recuadro de texto 10: La IKI financia la gestión de los humedales en la cuenca del río Nilo .....	42
Recuadro de texto 11: Comisión de los Grandes Lagos – Los fondos privados en acción .....	43
Recuadro de texto 12: Plan de Transferencia del Agua de Lesotho a Botswana .....	46
Recuadro de texto 13: Bonos de Paz Azul.....	50
Recuadro de texto 14: Fondo Azul para el Congo.....	52
Tabla 1: Tipos de instrumentos de financiación privada.....	44
Tabla 2: Oportunidades y desafíos de las fuentes de fondos y de financiación .....	61

## Acrónimos

ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AIF	Asociación Internacional de Fomento
ALT	Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APP	Asociación Público-Privada
AT	Asistencia Técnica
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BA5D	Banco Asiático de Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BEL	Bujagali Energy Limited
CAO	Comunidad de África Oriental
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CDN	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
CEMAC	Comunidad Económica y Monetaria de África Central
CEPE	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
CICOS	Comisión Internacional del Congo-Oubangui-Sangha
CFI	Corporación Financiera Internacional
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CRBMF	Funciones Básicas de Gestión de la Cuenca Hidrográfica (Core River Basin Management Functions)
CTCP	Comité Técnico Conjunto Permanente
CTMS	Comisión Técnica Mixta de Salto Grande
CUFW	Comisión Ruso-finlandesa sobre la Utilización de las Aguas Fronterizas
DEG	Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft) (parte del KfW)
ECE	Entidad con Cometido Específico
EPC	Ingeniería, Adquisiciones y Construcción (Engineering, Procurement and Construction)
ERFMNI	Escuela Regional de Formación para la Navegación Interior (Ecole Régionale de Formation aux Métiers de la Navigation Intérieure)
EUR	Euro
FA	Fondo de Adaptación
FECC	Fondo Especial para el Cambio Climático
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMO	Banco Holandés de Desarrollo (Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden)
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
FPMA	Fondo para los Países Menos Adelantados
GCF	Fondo Verde para el Clima (Green Climate Fund)
GDBWC	Comisión Germano-holandesa del Agua (German-Dutch Boundary Water Commission)
GIZ	Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
GLC	Comisión de los Grandes Lagos (Great Lake Commission)
GWh	Gigavatio-hora

IBJC	Comisión Conjunta de los Ríos Indo-bangladesíes (Indo-Bangladesh Joint Rivers Commission)
IBWC	Comisión Internacional de Aguas y Fronteras (International Water and Boundary Commission)
ICPDR	Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio (International Commission for the Protection of the Danube River)
ICPE	Comisión Internacional para la Protección del Elba (International Commission for the Protection of the Elbe)
ICPR	Comisión Internacional para la Protección del Rin (International Commission for the Protection of the Rhine)
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IKI	Iniciativa Climática Internacional (de Alemania) (Internationale Klima Initiative)
ISC	Comisión Internacional del Escalda (International Scheldt Commission)
ISRBC	Comisión Internacional de la Cuenca del Río Sava (International Sava River Basin Commission)
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón (Japan International Cooperation Agency)
KfW	Banco Alemán de Desarrollo (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
LCBC	Comisión de la Cuenca del Lago Chad (Lake Chad Basin Commission)
LTA	Autoridad del Lago Tanganica (Lake Tanganyika Authority)
LVBC	Comisión de la Cuenca del Lago Victoria (Lake Victoria Basin Commission)
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MRC	Comisión del Río Mekong (Mekong River Commission)
MW	Megavatio
NAPA	Programas de Acción Nacional de Adaptación (National Adaptation Programs of Action)
NBA	Autoridad de la Cuenca del Níger (Niger Basin Authority)
NBI	Iniciativa de la Cuenca del Nilo (Nile Basin Initiative)
NBTF	Fondo Fiduciario de la Cuenca del Nilo (Nile Basin Trust Fund)
NT2	Proyecto Hidroeléctrico de Nam Theun 2
NTPC	Compañía Eléctrica Nam Theun 2 (Nam Theun 2 Power Company)
OCH	Organismo de Cuenca Hidrográfica
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OKACOM	Comisión Permanente de la Cuenca del Río Okavango
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
OMVG	Organización para el Desarrollo del Río Gambia (Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie)
OMVS	Organización para el Desarrollo del Río Senegal (Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal)
ORASECOM	Comisión de la Cuenca del Orange-Senqu
OSS	Observatorio del Sáhara y del Sahel
PIB	Producto Interior Bruto
PIDACC	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)
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPA	Contrato de Compraventa de Energía (Power Purchase Agreement)
PRG	Garantía Parcial de Riesgo (Partial Risk Guarantee)

SDAGE	Plan Maestro de Aprovechamiento y Gestión de las Aguas (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux)
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (U.S. Agency for International Development)
USD	Dólar de los Estados Unidos
VBA	Autoridad de la Cuenca del Volta (Volta Basin Authority)
WASH	Agua, Saneamiento e Higiene (Water, Sanitation and Hygiene)

## Glosario

- **Activos:** Un recurso con valor económico que un individuo, 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 oscilar desde el intercambio de información y de experiencia hasta la capacitación.
- **Bono:** Un tipo de instrumento de deuda, en virtud del cual el emisor/prestatario del bono (p. ej., un país, municipalidad, organismo público, empresa) debe a sus tenedores/prestamistas (p. ej., individuos, 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 propietarios. También se refiere a la inversión de capital que realizan los inversores para desarrollar o adquirir el proyecto. Para compensar a los inversores de capital, 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 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.
- **Deuda:** Se refiere a los instrumentos de deuda, tales como los préstamos y los bonos.
- **Diligencia debida:** Proceso realizado por 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. Utilizar la creación de una entidad con cometido específico ayuda a aislar los riesgos asociados con una transacción de la empresa matriz, protegiendo así a 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, los prestamistas no pueden recurrir a los otros activos del avalista.



- **Financiación privada:** Financiación provista por entidades privadas, tales como bancos comerciales, compañías de seguros, empresas, e inversores individuales, así como por las 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 empleadores y/o empleados. Sus objetivos de inversión a largo plazo hacen que los proyectos de infraestructura resulten, a menudo, oportunidades de inversión atractivas para ellos.
- **Garantía crediticia:** La promesa de un tercero de reembolsar las obligaciones de la deuda en el caso de que el prestatario no pueda hacerlo.
- **Inversiones de impacto:** 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 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.
- **Préstamo:** Un tipo de instrumento de deuda, en virtud del cual quien recibe el préstamo/prestatario (p.ej., un país, municipalidad, organización pública, compañía) debe a 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 potencialmente 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 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 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 un prestamista a un prestatario por el uso de los fondos que se le han prestado, expresado como porcentaje del montante de la deuda principal. Los 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 sus impactos potenciales al menor coste.

## 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. Este elemento se pasa a menudo por alto cuando se discuten los diferentes prerrequisitos y requisitos de una cooperación y de un desarrollo exitosos. Además, incluso si todos los Estados ribereños están comprometidos, la falta de recursos económicos, de financiación adecuada y de mecanismos financieros pueden obstaculizar la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas. Los principales desafíos en la obtención de fondos y en la financiación para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y de proyectos relativos al desarrollo de las cuencas son:

- Las iniciativas sobre el agua, especialmente en los países emergentes, se perciben a menudo en el marco 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 financiera y deben tomar decisiones difíciles acerca de cómo asignar sus escasos fondos públicos. Si bien esto es cierto para todos los sectores e iniciativas, la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas no se encuentran a menudo entre los primeros puestos del listado de prioridades de los países.
- 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), 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.
- 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.

Este informe se propone explorar las diferentes necesidades y oportunidades de financiación asociadas a la gestión y cooperación en materia de aguas transfronterizas, así como al desarrollo de las cuencas. Pretende proporcionar a los profesionales con experiencia en la gestión de los recursos hídricos, en la financiación o en otros campos una mejor comprensión de las necesidades y de las fuentes disponibles para financiar de manera sostenible la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas.

En la primera parte, el informe ofrece 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 costes del programa -relativos a la gestión de la cuenca transfronteriza y al desarrollo de sus recursos hídricos. Ambos tipos de costes tienden a variar de manera considerable a través de las cuencas compartidas del mundo, dependiendo, en gran medida, del enfoque 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.

En la siguiente parte, el informe evalúa las diferentes fuentes disponibles para atender a las necesidades económicas mencionadas. Las agrupa en diferentes categorías, a saber, fondos y

financiación públicos y privados, reconociendo que existen formas híbridas entre los dos que pueden ser valiosas soluciones.

Por el lado de los fondos y de la financiación públicos, el informe considera primero las contribuciones directas de los Estados miembro a la cooperación en materia de aguas transfronterizas, a su gestión y al desarrollo de las cuencas, destacando su gran importancia para asegurar su financiación a largo plazo, pero también la sostenibilidad política de la acción cooperativa; y evalúa algunas de las características típicas y de los desafíos asociados a dichas contribuciones. A continuación, el informe evalúa otras fuentes públicas directas que se aplican con menos frecuencia, tales como los impuestos regionales o las tarifas de uso y los cánones por contaminación. Encuentra que estos enfrentan numerosos desafíos y, hasta ahora, no constituyen una base amplia de los fondos asignados a los órganos conjuntos. El informe también evalúa la venta de datos y servicios derivados de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y del desarrollo de las cuencas, así como los gastos de la gestión y de los proyectos que los órganos conjuntos pueden cobrar por los proyectos y que pueden proporcionar una fuente de ingresos, aunque no sostenible a largo plazo. Las últimas fuentes de fondos y de financiación públicos analizadas incluyen los préstamos públicos, las subvenciones y los mecanismos de asistencia técnica. El informe reconoce su importancia potencial para superar las limitaciones en la capacidad financiera en las cuencas de los países en desarrollo, estos permiten así dar el impulso de partida a la cooperación, a la gestión conjunta y al desarrollo de la cuenca incluso en tiempos de limitaciones presupuestarias, pero el informe destaca también los desafíos relativos a su sostenibilidad financiera a largo plazo.

Por el lado de los fondos y de la financiación privados, el informe 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, el informe pasa a investigar la financiación privada en el desarrollo de proyectos de infraestructura del agua. Comienza tratando las asociaciones público-privadas, explicando cómo pueden estructurarse para lograr una asignación de riesgos eficiente y al mismo tiempo superar algunos de los desafíos clave asociados con el desarrollo de la infraestructura. A continuación, el informe 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 sus limitaciones, 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 la financiación privada resulte normalmente más cara que la pública.

El informe 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 aquellos en forma de bonos verdes, de impacto social y azules. El informe detalla cómo podrían funcionar estos mecanismos y reconoce el potencial de innovación de estos enfoques; simultáneamente, informa también sobre las incógnitas y los riesgos aún asociados a estos mecanismos que están todavía en desarrollo.

El capítulo finaliza el análisis de los fondos y de la financiación explorando la “financiación combinada”, como una forma de financiar proyectos de infraestructura de las aguas transfronterizas, analizando dos estudios de casos relevantes que emplearon tal enfoque 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 para 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 los financiadores comerciales no pueden asumir fácilmente, un enfoque 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 a asignar de manera eficiente el riesgo a las partes interesadas que están en la mejor posición para administrarlo y/o asumirlo, al tiempo que se reduce potencialmente el coste total de 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 del informe, se emplearán los estudios de casos para ilustrar los diferentes mecanismos de obtención de fondos y de financiación en acción. Los estudios de casos describen cómo se emplearon estos mecanismos en los entornos transfronterizos. Estos van desde estrategias exclusivamente públicas hasta completamente privadas. La financiación combinada se explorará más en profundidad a través de dos estudios de casos más amplios. Los otros ejemplos se pueden encontrar a lo largo del informe en los recuadros de texto. De esta manera, el informe conecta los proyectos reales con los diversos mecanismos, explorando así los desafíos y oportunidades singulares presentes en los diferentes escenarios y enfatizando la falta de una solución de “talla única” para la financiación de las aguas transfronterizas.

El siguiente capítulo resume los hallazgos clave del informe y se enfoca especialmente en los desafíos y oportunidades de cada mecanismo de asignación de fondos y de financiación, con el objetivo de resaltar, para cada mecanismo, su potencial para contribuir a la financiación sostenible a largo plazo de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y del desarrollo de las cuencas, así como para resaltar los desafíos que deben tener presentes quienes gestionan las cuencas y otras personas involucradas en estos procesos.

Por último, los principales hallazgos del trabajo de investigación realizado para este estudio se resumen al final del informe en forma de 20 detallados puntos principales, dirigidos a quienes formulan las políticas y toman las decisiones a alto nivel, tanto del lado del agua como del financiero. A continuación los puntos clave extraídos del estudio:

- Es fundamental crear un entorno propicio para que los Estados y los órganos conjuntos con cuencas compartidas movilicen sus recursos financieros. Esto se puede lograr mediante la construcción de sólidos marcos jurídicos e institucionales, el fortalecimiento de la gobernanza y la elaboración de planes de desarrollo de las cuencas.
- A pesar de los desafíos relacionados con 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 obtención de fondos para financiar los costes básicos de los órganos conjuntos y de 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, otras opciones de obtención de fondos y de financiación públicos se encuentran disponibles para los Estados ribereños y los órganos conjuntos.
- La financiación privada también puede emplearse ya que ofrece la oportunidad de cubrir los costes del desarrollo de la infraestructura de las cuencas transfronterizas.
- También 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 realizar más capacitación e intercambio de experiencias e información acerca de la obtención de fondos y de la financiación para la cooperación en 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, los profesionales de la gestión del agua, los gestores de las cuencas, los representantes de los ministerios nacionales a cargo de la planificación económica y de las finanzas, y los representantes de los órganos conjuntos, así como los representantes de las instituciones financieras internacionales y de los financiadores privados 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.

## 1 Introducción

La cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas enfrentan en todo el mundo unas tremendas necesidades económicas. Si bien 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 su salud ambiental, desarrollo socioeconómico y estabilidad política), en la mayor parte del mundo, sigue siendo insuficiente el suministro de medios económicos para su gestión, desarrollo y protección. Esto afecta a más del 40% de la población mundial que vive cerca de las más de 300 cuencas transfronterizas de ríos y lagos (y de muchos más acuíferos) de nuestro planeta o que se ve afectada por ellas.

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

Si bien todo lo anterior también se aplica a los proyectos relativos a la gestión de las aguas transfronterizas y al desarrollo de las cuencas, hay una serie de complicaciones adicionales que hacen que sea particularmente difícil satisfacer las necesidades de financiación de tales iniciativas. En primer lugar, si bien las iniciativas relativas al agua pueden ser intrínsecamente arriesgadas, especialmente en los países emergentes, en un entorno transfronterizo se las percibe a menudo como particularmente arriesgadas, 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 resultar útiles a este respecto. En segundo lugar, muchos países enfrentan limitaciones en su capacidad financiera y deben tomar 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 su desarrollo no se encuentran a menudo entre los primeros puestos en el listado de prioridades de los países. La coordinación de los usos de los recursos hídricos a través de los países, el desarrollo y mantenimiento

---

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

de las instituciones conjuntas o la ejecución de proyectos conjuntos de gestión de las cuencas hidrológicas no suelen ocupar un lugar destacado entre las prioridades nacionales de los países. En tercer lugar, la mayor parte de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) que podría solucionar temporalmente esta 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 los donantes internacionales, la gestión de las aguas transfronterizas y su desarrollo están ampliamente infrafinanciados. Finalmente, 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 primer ejercicio de presentación de informes del indicador 6.5.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (UNECE/UNESCO/UN-Water 2018)<sup>2</sup>, que se llevó a cabo en 2017-2018 y que mide la proporción del área de las cuencas transfronterizas incluidas en un arreglo operacional relativo a la cooperación en materia de aguas, ha habido recientes avances en cuanto al fortalecimiento de la cooperación en materia de aguas transfronterizas en todo el mundo, pero aún existe una gran necesidad de mejorarla. Según los datos recopilados en 67 de los 153 países que comparten aguas transfronterizas, el porcentaje medio del área de la cuenca transfronteriza nacional incluida en un arreglo operacional fue del 59 por ciento, y solo 17 países informaron de que todas sus aguas transfronterizas estuvieran incluidas en los arreglos operacionales existentes. Esto refleja también la compleja geopolítica en ciertas cuencas que hay detrás de la gestión de las aguas transfronterizas. La limitada voluntad de participar en la cooperación transfronteriza se traduce en una falta de voluntad para proporcionar los medios económicos para hacerlo.

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 distribuyan por 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 importante comprender mejor las necesidades y las fuentes disponibles para financiar la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas, y evaluarlas por completo. Esto puede ayudar a los funcionarios, a los organismos de las cuencas, a otros órganos conjuntos, a los profesionales del sector del agua, y a otras partes interesadas involucradas en la gestión y en el desarrollo de los recursos hídricos compartidos en varios niveles de la gobernanza; también puede ayudar a los representantes de los organismos donantes y del sector privado a comprender mejor los mecanismos y procesos que están detrás de los diferentes mecanismos de la adjudicación de fondos y de la financiación. Esto contribuirá a una mejor comprensión y diálogo entre las entidades públicas y privadas involucradas en la asignación de fondos y en la financiación de 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 antes, estas se relacionan generalmente con las diferentes prioridades políticas o con la falta general de compromiso con la cooperación en cuanto a los recursos hídricos compartidos, lo que ayuda a explicar la falta de condiciones propicias para la cooperación y de suficientes medios económicos.

---

<sup>2</sup> 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, ONU-Agua. Disponible en: <https://www.unwater.org/publications/progress-on-transboundary-water-cooperation-652/>



Las anteriores publicaciones académicas, así como los análisis de políticas sobre este tema son muy limitados. 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 (para conocer alguna de las pocas excepciones, consulte Henkel et al. 2014; CEPE 2018; así como los informes que abordan los desafíos de la cooperación transfronteriza de manera más amplia, lo que resalta así también la importancia de la financiación de la cooperación transfronteriza, como hace el Informe del Panel Mundial de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz [2017]), y la investigación se centra a menudo solo en temas específicos, tales como los fondos de la AOD para la gestión de las aguas transfronterizas (ODI 2002; GTZ 2007), los fondos climáticos (Banco Mundial 2019), o los mecanismos innovadores para hacer uso de la financiación pública y privada (Paz Azul 2018). Se ha obtenido información adicional para este informe de los documentos específicos de las cuencas que los Organismos de las Cuencas Hidrográficas (OCH) prepararon en el contexto de los procesos de reforma y cambio financieros, así como de los estudios de casos relevantes de antiguos proyectos de infraestructura de las aguas transfronterizas.

El resto de este informe consta de dos partes principales: en la primera parte (Sección 2), se presentan las necesidades de obtención de fondos para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas, diferenciándolas entre las necesidades de obtención de fondos para cubrir los costes básicos de los órganos conjuntos (ver Sección 2.1 ) y las necesidades de obtención de fondos para la realización de proyectos y actividades relativas a la gestión y desarrollo de las cuencas (ver Sección 2.2). La segunda parte (Sección 3) analiza las diferentes fuentes de fondos y financiación públicos y privados para cubrir esos diferentes costes. El informe resume en la Sección 4 los desafíos y oportunidades clave para cada una de las fuentes de fondos y de financiación, seguidos de las conclusiones en la Sección 5. Consulte el glosario para obtener una visión general de los términos clave utilizados en este informe, que pueden resultar una guía útil para aquellos lectores que tengan conocimientos financieros limitados.

## **2 Necesidades de Fondos para la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas y el Desarrollo de las Cuencas**

Esta primera parte del informe examina las diferentes necesidades de asignación de fondos para la cooperación en materia de aguas transfronterizas, su gestión y desarrollo. Diferenciándolas así entre costes básicos – costes en los que se incurre por la mera existencia de un mecanismo institucionalizado de cooperación - y los costes del programa - costes 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 través de los órganos conjuntos, sin embargo, la cantidad empleada en ellos varía considerablemente y está determinada en gran medida por el tamaño de la secretaría de un OCH, que a su vez está determinada por el mandato y las funciones del OCH. De forma similar, cuanto más amplio sea el mandato ejecutivo otorgado al OCH, mayores serán los costes del programa. Ambas dimensiones de los costes cambian significativamente también con el paso del tiempo, como se destaca a continuación en varios ejemplos.

### **2.1 Costes básicos de la cooperación – a través de los órganos conjuntos**

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 se denominan "costes básicos", "presupuesto ordinario", o "presupuesto de los servicios corporativos". Los costes de las actividades y proyectos de gestión y desarrollo de las cuencas hidrográficas se tratan en la siguiente sección. Los costes básicos incluyen aquellos que se producen debido a la mera existencia de un órgano conjunto e incluyen, por lo tanto, los costes de los sueldos del personal, de las oficinas, del material de oficina y de otros elementos que aseguran el funcionamiento del órgano conjunto, en particular el de su secretaría. También incluyen los costes de las reuniones (y los de su preparación) de los órganos rectores del órgano conjunto (tales como las del Consejo de Ministros o de una Reunión de Jefes de Estado), ya que garantizan la existencia y el funcionamiento continuos del órgano.

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 finanzas, información y comunicación, gestión de recursos humanos) (Henkel et al. 2014: 12). Los “costes básicos” tienen un significado similar pero pueden ser un poco más amplios. Un “presupuesto ordinario” es 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 del proyecto, si estas se consideran como operaciones habituales básicas del órgano conjunto, tales como la vigilancia hidrológica y ambiental. En este informe se utilizará y entenderá el término “costes básicos” como constituido por los costes en los que se incurre por la existencia y funcionamiento del órgano conjunto, pero no por aquellos relativos a la gestión y el desarrollo de los recursos hídricos de la cuenca. Por tanto, los costes básicos incluyen:

- Costes 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 de los consultores que no forman parte de los proyectos específicos de gestión y desarrollo de las cuencas hidrográficas)
- Costes de los edificios, oficinas, del equipo de oficina, de los automóviles y de los otros elementos necesarios para el funcionamiento del OCH (principalmente de su secretaría)

- Costes de la comunicación y difusión de la información (tanto de la dirigida a los Estados miembros como a las partes interesadas de la cuenca)

En este contexto, también es importante tener en cuenta que los órganos conjuntos tienen muchas 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 funciones muy limitadas 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 miembros consulten y coordinen sus actividades de gestión de los recursos hídricos, pero las actividades en sí mismas son realizadas por los propios Estados miembros. Normalmente, estos órganos conjuntos tienen 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 la Comisión Internacional para la Protección del Elba (CIPE) o la Comisión de la Cuenca del Orange-Senqu (ORASECOM), mientras que p. ej., 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. Esto viene a menudo acompañado de potestades más amplias y de una mayor independencia frente a los Estados miembros del OCH (Schmeier 2013: 46). Los ejemplos más prominentes son el de la Organización para el Desarrollo del Río Senegal (OMVS, en sus siglas en francés), el de la Organización para el Desarrollo del Río Gambia (OMVG, en sus siglas en francés) y, en menor medida, 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 modelos 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 para cubrir los costes básicos de alrededor de 1,0 millón de dólares estadounidenses (formados en su mayor parte por los costes de personal). Por otro lado, los OCH orientados a la ejecución, tienden a tener un presupuesto considerablemente mayor, y son los costes de los proyectos o actividades los que representan la gran mayoría de todos ellos<sup>3</sup>.

Dadas ciertas limitaciones presupuestarias, los órganos conjuntos pueden tomar decisiones conscientes, desde la perspectiva de los costes, al decidir sobre el ámbito y funcionalidad de sus

---

<sup>3</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 requeriría, por tanto, vigilancia y potencialmente algunos cambios. En el caso de la NBA, por ejemplo, los costes de personal han aumentado desde el 62% de los costes generales del organismo, una cifra ya relativamente alta para un OCH orientado a la ejecución, a más del 70% en 2008 (NBA 2009: 43).

secretarías. Es decir, las consideraciones sobre los costes pueden ser un parámetro que ayude a configurar el ámbito y mandato del organismo, asegurándose de que las actividades planeadas también estén presupuestadas en el largo plazo y de que no sobrepasen las capacidades presupuestarias de los Estados miembros. La Iniciativa de la Cuenca del Nilo (NBI, en sus siglas en inglés), por ejemplo, evaluó diferentes escenarios de costes básicos operativos de la Secretaría del Nilo (Nile-SEC, en sus siglas en inglés) en relación con sus funciones y mandato, y finalmente se decidió a favor de una opción denominada de "funcionalidad mínima" con un tope presupuestario determinado (NBI 2011).

Es importante tener en cuenta que los costes básicos de un OCH pueden variar con el paso del tiempo y tienden a evolucionar, especialmente para los OCH recién nacidas o jóvenes. 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 personal, y se descubren y solucionan las ausencias de capacidad restantes. Una vez que la organización se estabiliza, los costes básicos tienden a mantenerse iguales 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 debido al crecimiento del organigrama de la secretaría y del número de puestos de personal, así como al aumento de los costes relativos al personal. La NBA ofrece un ejemplo interesante de tal desarrollo: en 2004 sus gastos de personal aumentaron de 302 millones de francos CFA (aproximadamente 460.000 euros actuales) a 481 millones de francos CFA (732.000 euros) en 2008 (NBA 2009: 43) y continuaron creciendo en los años siguientes. Esto se debe al aumento de los costes salariales (debido tanto a la contratación de personal como al aumento de los salarios individuales), pero también al aumento en los costes relacionados, a saber, viajes y prestaciones, algunos de ellos asociados al crecimiento de las actividades del organismo.

Es importante mencionar aquí dos elementos adicionales: en primer lugar, los costes relacionados con el establecimiento de un órgano conjunto como medio institucionalizado para la cooperación transfronteriza y, en segundo lugar, los costes relacionados con la cooperación que no está institucionalizada a través de un organismo conjunto completamente desarrollado, sino a través de otros mecanismos (más a menudo bilaterales).

El inicio de la cooperación en sí misma ya implica costes significativos (intercambio y generación de confianza entre los Estados ribereños, negociaciones y plataformas necesarias que permitan a los representantes de los países reunirse en un entorno bien preparado, así como la negociación y 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 el mundo en desarrollo, en muchos casos, 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, en primer lugar, permitir esas negociaciones. Los ejemplos incluyen la participación 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 del Mekong de 1995. Más recientemente, la GIZ (en sus siglas en alemán) ha sido fundamental para apoyar (y en gran medida financiar) las negociaciones 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 del OCH.

En algunas de las cuencas del mundo, normalmente en las más pequeñas, con menos Estados ribereños, por lo común solo dos, la cooperación transfronteriza, la gestión o el desarrollo se organizan

sin órganos conjuntos (es decir, sin un mecanismo institucionalizado de cooperación permanente, p. ej., en forma de secretaría). Los Estados miembros se reúnen habitualmente de forma bilateral, a menudo en uno de los Estados y en las instalaciones de este; los datos y la información se intercambian usando medios bilaterales, sin involucrar a un órgano conjunto; y los proyectos se deciden conjuntamente, pero se realizan en cada país a través de sus organismos nacionales. Los ejemplos incluyen la Comisión Ruso-finlandesa sobre la Utilización de las Aguas Fronterizas (CUFW), la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) 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 incurre en gastos 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 del programa relativos a 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 (a nivel nacional) del ministerio u organismo respectivo y, a menudo, no están asignados específicamente a la cooperación transfronteriza (especialmente si también las actividades se van a realizar dentro del marco de las estrategias nacionales de gestión del agua). Por tanto, es difícil rastrear las cantidades específicas.

## **2.2 Costes de los proyectos, programas y actividades**

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

- La vigilancia de las cuencas hidrográficas (cantidad de agua, calidad del agua, salud ecológica, pesca, factores socioeconómicos, etc.) y equipos necesarios, sistemas informáticos, software para la gestión de las cuencas hidrográficas, etc.
- La preparación de planes estratégicos y documentos conexos (visiones compartidas, 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 la 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 y están gestionados por el órgano conjunto o por cualquier otra entidad internacional establecida por los Estados de la cuenca)

Los costes del 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 su exposición a los costes. En su lugar, coordinan proyectos y actividades que realizan los Estados miembros. Esto limita los costes de su proyecto a unas pocas partidas que deben gastarse a nivel de la cuenca, tales como la adquisición, análisis e intercambio de datos e información (se 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 la elaboración de planes conjuntos de gestión de la cuenca. Los países miembros están realizando otras actividades, normalmente no a nivel nacional sino a nivel

subnacional, tales como la puesta en marcha de medidas de reducción de la contaminación de un río o de rehabilitación de un humedal de importancia transfronteriza. Por otro lado, los OCH orientados a la ejecución cuentan con un presupuesto del proyecto considerablemente más alto, especialmente si, como en el caso de la OMVS, la ejecución incluye el desarrollo, mantenimiento y gestión de los grandes proyectos de infraestructura. La gran mayoría de los OCH se encuentran en algún lugar entre estos casos extremos.

Cabe señalar aquí que en el caso de los órganos conjuntos orientados a la coordinación en los que la realización de las actividades de gestión y desarrollo de las cuencas, que han sido acordadas conjuntamente, se hacen a través de organismos nacionales, normalmente con la participación de los diferentes niveles de gobierno, tales como las provincias/estados y autoridades locales en materia de agua (Schmeier 2021), a menudo estos costes no aparecen a nivel de cuenca y, por lo tanto, son también difíciles de contabilizar en su conjunto<sup>4</sup>. Este es aún más el caso cuando muchas de estas actividades (p. ej., la vigilancia periódica del estado de calidad del agua) se llevan a cabo 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 sobre el estado determinado de esta). Por lo tanto, no es posible proporcionar cuentas detalladas en una cuenca, con una cifra total, de todos los costes en los que se ha incurrido en el programa de gestión y desarrollo de la cuenca.

Estos costes del programa están generalmente determinados por los planes de gestión, acción o inversión de los OCH, que especifican las actividades que se deben realizar para alcanzar los objetivos específicos para la cuenca, su gestión y desarrollo. En el caso de la Comisión Internacional de la cuenca del Congo (Comisión Internacional 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 de acción para la gestión y desarrollo hídricos (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, SDAGE; CICOS 2016). Esos documentos enumeran una serie de actividades (que incluyen, p.ej., 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) realizadas respectivamente entre 2010-2015 y 2016-2020, sentando así las bases para presupuestar dichas actividades, y determinando así los costes del proyecto del órgano conjunto. En el caso de la CICOS, los costes de realización de las actividades del SDAGE entre 2016 y 2020 se han estimado en 25 millones de euros.

A medida que los órganos conjuntos evolucionan desde sus primeras etapas, los costes de sus proyectos 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 del proyecto aumentaron (aunque no de manera lineal, debido a los grandes retrasos en los que incurrieron algunos Estados miembros, véase también la Sección 3.1.2), especialmente a partir de la ampliación en 2004 del mandato de la CICOS a la gestión integrada de los recursos hídricos (originalmente estaba centrado en la navegación interior). Más adelante en el proceso, los OCH, en algunos casos, también reconsideran nuevamente los costes del programa, especialmente a la luz de

---

<sup>4</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 del río Elba, por ejemplo, los costes de gestión y desarrollo en la parte alemana de la cuenca del río Elba 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).

las crecientes implicaciones en costes, e inician procesos que reducen (demasiado) los costes del programa, p. ej., a través de la descentralización.

#### **Recuadro de texto 1: Descentralización de las funciones básicas de la MRC de gestión de la cuenca hidrográfica**

Los costes de la Comisión del Río Mekong (MRC, en sus siglas en inglés), tanto los básicos como los del proyecto, han aumentado desde su establecimiento en 1995. Una de las razones de este continuo aumento de los costes del proyecto fue la naturaleza centralizada de la ejecución de las 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.

En los últimos años de la década del 2000, resultó evidente que este desarrollo no era sostenible: el creciente presupuesto de la MRC no se correspondía a las contribuciones de los miembros, se esperaba que en el futuro cercano disminuyeran los fondos proporcionados por los donantes, a medida que los países miembros experimentaban el crecimiento económico y dejaban de ser países en desarrollo, y que los avances en la capacidad de los países miembros les permitían ejecutar las funciones de gestión de la cuenca hidrográfica de manera más descentralizada. En la Cumbre de Hua Hin de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la MRC de 2010, se decidió descentralizar una parte significativa del trabajo de la MRC en la gestión de la cuenca hidrográfica, dentro del contexto de un esfuerzo más amplio de reforma organizacional. El objetivo final de este esfuerzo era garantizar la autosostenibilidad económica del organismo para 2030. En los siguientes años, se identificaron las funciones básicas de la gestión de la cuenca hidrográfica (CRBMFs, en sus siglas en inglés), tales como la vigilancia de los parámetros del caudal o de las cargas de sedimentos, que estaban listas para ser descentralizadas (ello a partir de una evaluación de la capacidad técnica y económica de los Estados miembros para realizarlas). Posteriormente, estas se descentralizaron y la MRC asumió cada vez más un papel de coordinación.

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

Fuentes: MRC 2014; MRC 2019a

Los siguientes párrafos aportan más información sobre los elementos típicos de los costes del programa.

#### *Datos e información para la gestión y 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, así como los cambios causados con el paso del tiempo por las fluctuaciones naturales o por la infraestructura. Esto es necesario para que los OCH y los países ribereños tomen decisiones acerca de la gestión y el desarrollo de las cuencas con base en conocimientos sólidos. Esto exige, por ejemplo, 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 las cuencas, 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 ello implica costes que pueden representar cantidades importantes. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) estima, por ejemplo, que los costes de establecer un sistema de seguimiento

hidrometeorológico con una mínima funcionalidad son de 1,8 millones de dólares estadounidenses por país. Los costes de un informe sobre el “estado de la cuenca” pueden ascender a 250.000 USD, como en los casos de los últimos informes sobre el estado de la cuenca respectivamente de la CICOS y de la NBI; o hasta 400.000 USD en el caso del último informe sobre el “estado de la cuenca” de la MRC. A menudo, los Estados ribereños no cuentan con estos medios económicos a nivel nacional (o no están dispuestos a invertirlos), y menos aún a nivel transfronterizo. Por tanto, los órganos conjuntos se han involucrado a menudo en actividades de gestión de los datos y de la información, y han obtenido fondos para ello.

#### *Actividades de gestión de la cuenca*

Los proyectos y programas de gestión de la cuenca implican también varios costes. Estos incluyen la elaboración de un plan de gestión de la cuenca, así como la realización de sus diversas actividades, las cuales se han identificado como necesarias para lograr el estado deseado de la cuenca acordado por los países miembros. La Estrategia de Desarrollo de la Cuenca 2016-2020 de la MRC (MRC 2016), por ejemplo, describe una serie de actividades, tales como la 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 proporcionan también a menudo la base para su desarrollo coordinado, incluido en el desarrollo de la infraestructura.

#### *Desarrollo de la infraestructura y su gestión*

Los proyectos de infraestructura también requieren recursos económicos, que van desde la preparación de los proyectos (se incluye potencialmente la del plan de inversión para toda la cuenca) hasta su ejecución, funcionamiento y mantenimiento. A menudo se subestiman los costes de preparación de las inversiones en infraestructura (estudios de viabilidad previa y de viabilidad). Pueden ascender a entre el 10% y el 15% de los costes generales del proyecto y deben ser asumidos, a menudo, por actores distintos de los que finalmente ejecutan el proyecto de infraestructura y que se benefician de los retornos de la inversión. A menudo, cuando los órganos conjuntos ya están establecidos y funcionando, la preparación de proyectos de infraestructura se realiza en el contexto de los planes integrales del desarrollo de las cuencas. Un ejemplo es el Plan de Inversiones en Resiliencia Climática de la Cuenca del Níger, que pretende coordinar las inversiones en la cuenca para que resulten más beneficiosas desde una perspectiva de gestión y de desarrollo de toda la cuenca.

El desarrollo de los proyectos de infraestructura requiere normalmente la mayor parte de los recursos económicos. Los costes varían por sector, tipo de proyecto, tamaño del proyecto, diseño del proyecto y según muchos otros factores; pero en casi todos los casos, los costes exceden las capacidades económicas de los actores individuales, organismos gubernamentales u organismos de cuenca. Por eso, en la mayoría de los casos se precisa financiación pública y privada, como se analizará con más detalle en la Sección 3.

El funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura deben también tenerse en cuenta al evaluar los costes de la infraestructura del agua. Muchos países, ricos y pobres, tienen dificultades para presupuestar adecuadamente el funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura del agua existente (Rozenberg y Fay, 2019). Estos costes corrientes pueden variar considerablemente, según el tipo de infraestructura y de solución tecnológica elegida, pero, a menudo, cuando se toma en cuenta la vida útil del activo, son mayores que la inversión inicial. Los gastos efectuados de manera suficiente



y oportuna en el mantenimiento y funcionamiento de la infraestructura del agua evitan gastos adicionales después: el fracaso en realizar un mantenimiento rutinario aumenta los costes generales de reemplazo de capital en al menos un 60% (Rozenberg y Fay, 2019). En el sector eléctrico, otra área de inversión clave relacionada con la gestión de las aguas transfronterizas, los costes anuales de mantenimiento oscilan entre el 0,5% y el 6% 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 ningún actor encuentra la gestión de ese proyecto de infraestructura específico financieramente atractivo. En la cuenca del río Senegal, la empresa sudafricana de infraestructura EKSOM, contratada para administrar y mantener la presa de Manantali, enfrentó retornos decididamente más bajos de lo esperado. En 2014 ESKOM se abstuvo de renovar su contrato porque el proyecto ya no le resultaba financieramente viable. Esto dejó a la OMVS, como propietaria de la infraestructura, con un gran desafío y un aumento repentino en los costes. Para evitar tales situaciones podría ser necesario encontrar entre los países arreglos conjuntos. Esto se ha hecho, por ejemplo, en el río Chu-Talas, donde los costes de funcionamiento y mantenimiento se incluyeron en el acuerdo entre Kazajstán y Kirguistán sobre la gestión de los proyectos conjuntos de las presas (Banco Mundial 2018). En este caso, Kazajstán, situado aguas abajo, cubre los costes de mantenimiento de la infraestructura en Kirguistán, situado aguas arriba, ello debido a su posición económica más fuerte y al hecho de que es el principal beneficiario de la infraestructura, un raro ejemplo de medidas adoptadas en una cuenca compartida para repartir los costes.

### **3 Fuentes de Fondos y de Financiación para la Cooperación en materia de Aguas Transfronterizas y el Desarrollo de las Cuencas**

Esta parte del informe se centra en las diferentes fuentes disponibles de fondos y de financiación para la gestión y el desarrollo de las cuencas transfronterizas. A los efectos de este estudio, 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. Mientras que la financiación ayuda a tender un puente entre el lapso temporal que se da entre la inversión inicial y el futuro reembolso, 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 actividades. Estas fuentes de fondos y de financiación incluyen tanto capital público como privado, y se analizarán por separado respectivamente en las Secciones 3.1 y 3.2.

#### **3.1 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 tratan en la Sección 0. La disposición a pagar por los recursos hídricos y servicios conexos es a menudo limitada (y a menudo 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 miembros de un órgano conjunto (o no suficientemente claros para ellos debido a la falta de resultados tangibles producidos por el órgano conjunto), lo que reduce aún más la disposición a pagar de los miembros de la cuenca. Las siguientes secciones abordarán las diferentes fuentes de fondos públicos existentes, desde aquellas de los Estados miembros de los órganos conjuntos hasta las externas a ellos.

##### *3.1.1 Contribuciones directas de los Estados miembros*

Las fuentes centrales de fondos para la gestión de las cuencas hidrográficas, tanto para hacer frente a los costes básicos como a los de los proyectos, son las contribuciones directas en efectivo de los Estados miembros. Como se mencionó anteriormente, 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 (con OCH orientados a la ejecución que precisan contribuciones más altas de sus miembros) y/o si los Estados miembros del OCH cuentan con menos capacidad financiera. Entonces, la obtención de fondos solo a través de las contribuciones directas de los Estados de la cuenca podría resultar insuficiente y se deben explorar otras fuentes.

Los medios económicos para hacer frente a las contribuciones de los miembros provienen generalmente del presupuesto nacional del país respectivo, 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 del agua, se convierte así en una partida de la planificación presupuestaria anual del Estado, compitiendo, por consiguiente, directamente con muchas otras prioridades presupuestarias nacionales.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> En algunos casos, los procesos y cronogramas presupuestarios regionales y de los órganos conjuntos no están suficientemente coordinados con los procesos y cronogramas presupuestarios nacionales. Los ejemplos muestran que los

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, etc. 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”, que se tratan en la Sección 3.1.3. Mientras que este enfoque 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 conexiones jurídicas, institucionales y de procedimiento entre la cooperación a nivel de cuenca, la planificación nacional y los procesos de gestión y elaboración de los presupuestos.

Otra forma de las contribuciones de los Estados miembros son las contribuciones en especie. Las contribuciones en especie pueden tomar muchas formas diferentes, que incluyen, por ejemplo, la provisión de un edificio o de un espacio para oficinas por parte del Estado anfitrión, del personal (de manera permanente o mediante personal nacional en comisión de servicios), el pago de los costes de viaje de los funcionarios del gobierno y del organismo de cuenca, el pago de otros gastos del órgano conjunto o de pagos dentro del contexto de proyectos específicos. El Gobierno de Botswana, por ejemplo, paga el alquiler del espacio de oficinas de la OKACOM, la Comisión Permanente de la Cuenca del Río Okavango, situadas primero en Maun y ahora en Gaborone, mientras que el Gobierno de Sudáfrica le proporciona a la ORASECOM las oficinas en Centurión, Sudáfrica, y les concede a la ORASECOM y a su personal determinadas exenciones fiscales.

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

La fiabilidad de las contribuciones de los Estados miembros es un tema harto problemático en algunas de las cuencas del mundo: si los Estados miembros no pagan las contribuciones acordadas (o no lo hacen a tiempo), se acumulan retrasos que pueden ejercer una presión significativa sobre el OCH, retrasar o impactar de otra forma su labor y afectar 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 visto desafíos de este tipo en los últimos años: en la cuenca del río Níger, por ejemplo, durante un largo período de tiempo la NBA ha soportado retrasos considerables en el pago de las contribuciones de sus países miembros. Las contribuciones de los Estados miembros no alcanzaron las cantidades acordadas o se pagaron con importantes retrasos. Al mismo tiempo, los gastos de la NBA crecieron considerablemente, dejando una diferencia cada vez mayor entre ingresos y gastos, especialmente a principios y mediados de la década de los años 2000 (NBA 2009). Esto ha provocado problemas de liquidez, durante los que la Secretaría Ejecutiva de la NBA hizo un gasto excesivo en sus cuentas bancarias, así como retrasos en la realización de sus actividades. Los socios para el desarrollo han cubierto algunas de estos vacíos, incluido el del pago de algunos puestos de personal de la Secretaría Ejecutiva y de reuniones de sus órganos rectores. La LCBC y otros órganos conjuntos se han encontrado con desafíos similares.

#### **Recuadro de texto 2: Abordaje de los desafíos que surgen a causa de los retrasos en el pago de las contribuciones de los miembros (el ejemplo de la CICOS)**

La CICOS ha experimentado importantes desafíos económicos debido al fracaso de los Estados miembros en pagar regularmente sus contribuciones. 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) (ver Sección 3.1.2) y por tanto tiene

---

órganos conjuntos se han enfrentado a limitaciones de fondos (temporales) cuando sus solicitudes presupuestarias a los países miembros (especialmente en el caso de aumentos de las contribuciones) se presentaron demasiado tarde para que fueran consideradas dentro del proceso presupuestario nacional de ese año.

que pagar sus contribuciones a la CICOS directamente de su presupuesto nacional. En el período de 2004 a 2018, la RDC fracasó ampliamente en satisfacer sus compromisos económicos, efectuando solo dos pagos que representan alrededor del 30% de lo que le debía a la CICOS durante ese período.

En gran parte debido a que la RDC no cumplió con sus obligaciones económicas, la CICOS no pudo cubrir todos los puestos del personal. Esto, a su vez, provocó importantes retrasos en la realización de las actividades y una creciente dependencia de la financiación de 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 ha conducido a una disminución del nivel de compromiso de los Estados miembros con la cooperación, ya que los beneficios de la cooperación no han satisfecho plenamente las expectativas de los miembros de la cuenca.

Como consecuencia de estos desafíos, los Estados miembros de la CICOS y sus órganos rectores están reconsiderando los mecanismos de cumplimiento que podrían aplicarse en caso de graves retrasos, ello incluso durante los últimos esfuerzos relativos a la reforma organizativa de la CICOS. 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 de voto en los procesos de toma de decisiones de la CICOS. Aunque esta cláusula nunca se ha aplicado hasta ahora, los Estados miembros la tratan cada vez más. Además, una posible reubicación de la sede de la CICOS, que actualmente tiene su sede en Kinshasa, RDC, se ha tratado también como parte de los esfuerzos en curso de su reforma organizativa.

Fuente: IMG Rebel 2019

#### *Mecanismo de reparto de costes*

Existe una variedad de enfoques para el reparto de los costes entre los Estados miembros de un órgano conjunto; en una serie de cuencas, los costes se reparten por igual entre todos los Estados miembros. Es decir, cada Estado miembro del OCH realiza la misma contribución al presupuesto. En la ORASECOM, por ejemplo, cada país miembro contribuye con 500.000 RAND por año, lo que sitúa al presupuesto de la Secretaría de la ORASECOM en 2 millones de rands anuales. Luego el presupuesto general, una vez aprobado por los órganos rectores del órgano conjunto, se divide por el número de Estados miembros. Otros ejemplos de un reparto de costes de forma equitativa incluyen a la Autoridad del Lago Tanganica (LTA, en sus siglas en inglés), a la Comisión Internacional de la Cuenca del Río Sava (ISRBC, en sus siglas en inglés) o a la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca (ALT).

En otras cuencas, las diferencias en las capacidades económicas, las participaciones en la cuenca y/o los beneficios de los recursos de la cuenca, han llevado a los países a acordar el reparto de los costes de manera no equitativa y, en cambio, definir ciertas claves de reparto de los costes. Las cuencas con mecanismos de reparto de costes basados en claves incluyen, por ejemplo, la cuenca del río Congo con la CICOS; la del Escalda y la Comisión Internacional del Escalda (ISC, en sus siglas en inglés); la cuenca del río Níger y la NBA; o la cuenca del río Volta con la Autoridad de la Cuenca del Volta (VBA, en sus siglas en inglés). Estas "claves" para el reparto de los costes pueden basarse en una serie de parámetros diferentes (o combinaciones de estos), que incluyen la parte del territorio de la totalidad de la cuenca que ocupan los países miembros y su PIB. La parte de territorio que un país ocupa en la cuenca es, por tanto, el parámetro más utilizado. Los beneficios que un país recibe de los recursos de la cuenca se utilizan, en algunos casos, 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 (CTMS), en la que Argentina y Uruguay se reparten los costes basándose en la energía hidroeléctrica que reciben del proyecto conjunto.

Se pueden encontrar argumentos a favor de ambos enfoques. El contexto específico de la cuenca debería, en última instancia, orientar las decisiones de los Estados miembros sobre cómo repartir los costes. Sin embargo, como advertencia, debe mencionarse aquí que los mecanismos de reparto de costes basados en claves conllevan una serie de desafíos, a saber, contradicen el principio de igualdad soberana, que guía normalmente el comportamiento de los Estados en las relaciones internacionales, y pueden implicar que aquellos países que cubren una mayor parte de los costes (p.ej., porque ocupan una mayor parte del territorio de la cuenca, o porque son económicamente más poderosos) pueden también exigir niveles más altos de influencia en la gestión y el desarrollo de la cuenca, lo que, junto con una posición generalmente más poderosa en la región, podría no ser siempre deseable para todos los ribereños.

También debe tenerse en cuenta que la forma en que se reparten los costes puede cambiar con el paso del tiempo, reflejando los cambios acaecidos en la cuenca o en las capacidades económicas de los Estados de la cuenca, tal y como se destaca en los dos recuadros de texto siguientes.

### **Recuadro de texto 3: El progreso de los mecanismos de reparto de costes en la MRC**

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 miembros: Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam (como estipula el art. 14 del Acuerdo del Mekong de 1995).

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

En los últimos años, en el contexto de la reforma organizacional general de la MRC, se está reconsiderando el mecanismo de reparto de costes. Ello fue también impulsado por la insatisfacción de los contribuyentes más grandes (especialmente de Tailandia) frente a 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 la clave del reparto de costes, tales como el hecho de que se incorporara el área irrigada, pero no los beneficios hidroeléctricos. Como resultado, para el presupuesto básico de la MRC para 2030, estimado en 6,5 millones de dólares estadounidenses, las contribuciones de los países volverán a basarse en términos de igualdad.

Fuentes: MRC 2000; MRC 2019b

Una evaluación exhaustiva de las capacidades económicas de los Estados miembros es también fundamental a la hora de determinar los acuerdos de reparto de costes, teniendo en cuenta al mismo tiempo las implicaciones a nivel político de un reparto desigual de los costes y para la toma de decisiones, tal como se demuestra en el siguiente recuadro de texto.

#### **Recuadro de texto 4: De un reparto de costes basado en claves a otro igualitario en la ICPDR**

Los documentos fundacionales de la ICPDR estipulan que su costes se repartirán por igual entre todos los Estados miembros. Al mismo tiempo, inmediatamente después del establecimiento del OCH, los Estados miembros reconocieron las tremendas diferencias entre las capacidades económicas que se daban a través de la cuenca del río Danubio; siendo estas mayores que en cualquier otra cuenca del mundo. A fin de mantener el principio de igualdad soberana mientras que se permite que todos los Estados participen en el proceso de cooperación, incluidos los estados económicamente débiles 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 más débiles pagarían menos, y la diferencia sería cubierta por los países económicamente más fuertes situados aguas arriba. Sin embargo, con el tiempo, la antigua contribución de los primeros países aumentaría gradualmente y la de los segundos disminuiría hasta que se alcanzase un reparto equitativo.

Fuente: Henkel et al. 2014: 30

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 miembros han acumulado retrasos considerables. Hasta 2012, en la cuenca del río Nilo, por ejemplo, cuando se finalizó con el principal mecanismo externo de financiación, el Fondo Fiduciario de la Cuenca del Nilo (NBTF, en sus siglas en inglés), las contribuciones de los Estados miembros solo habían ascendido al 2% de los recursos económicos totales proporcionados a la Secretaría de la Cuenca del Nilo (NBI-SEC) desde su establecimiento en 1999 (o 12% si se incluyen todas las contribuciones en especie) (NBI 2011). Esto llevó a los órganos conjuntos a investigar otras fuentes, que se presentan y analizan en el resto de esta sección.

#### *3.1.2 Impuestos regionales*

Los organismos de cuencas hidrográficas 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 miembros en nombre de la organización regional, aunque el régimen preciso de recaudación del impuesto varía. La recaudación tributaria se utiliza para financiar las operaciones propias de la organización regional, así como potencialmente a una serie de organizaciones y/o proyectos especializados asociados. 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 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 ayudarlo potencialmente a evitar quedar cautivo de los intereses de aquellos Estados miembros que son grandes contribuyentes. Sin embargo, dado su papel de principal proveedora de fondos, la organización regional podría tener, o percibir que tiene, una influencia indebida sobre la labor y/o prioridades del OCH. A partir de aquí,

pueden surgir desafíos relacionados con 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.

**Recuadro de texto 5: Completando las contribuciones directas con los impuestos regionales (el ejemplo de la CICOS)**

La CICOS es un excelente ejemplo de cómo los impuestos regionales pueden suministrar fondos a los OCH. La CICOS es un organismo especializado de la CEMAC. La CICOS se beneficia tanto de la contribución directa 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 miembros restantes. Mientras que como se trató en la Sección 3.1.1, durante los últimos 15 años las contribuciones directas de los Estados miembros 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 complejidad potencial 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 retrasarse en el pago de sus contribuciones directas, como lo demuestra el caso de la RDC (que controla el 70% de la cuenca pero no es miembro de la CEMAC). 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

### 3.1.3 Tarifas de uso y cánones por contaminación

Considerados a nivel transfronterizo como mecanismos de financiación más innovadores, los enfoques de asignación de fondos centrados en “quien usa paga”, “quien contamina paga”, parten de la idea de que quienes utilizan o contaminan el recurso 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 se han utilizado a nivel nacional y subnacional, lo que ha proporcionado algo de orientación sobre su posible uso a nivel transfronterizo.

Aunque en teoría todos los usuarios/contaminadores podrían potencialmente 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 usuarios (p. ej., hidroeléctricas, regantes a gran escala, navegación, etc.) o contaminadores (p. ej., industria, 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”).

Bajo un mecanismo de financiación basado en tarifas de uso, se espera que los usuarios paguen por los recursos hídricos. Se podría pedir a los grandes consumidores de agua, tales como las hidroeléctricas, los regantes, las industrias y las 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 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 desafío potencial para la obtención de fondos basados en las tarifas de uso es que los Estados miembros 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 miembros.

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 los grandes usuarios de agua, tales como las empresas mineras, ayudan a financiar a los OCH subnacionales, así como 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 último caso, 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. La penalización que pagan los contaminadores debería reflejar con cierta precisión las externalidades creadas por la contaminación. Si la penalización es demasiado baja, 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 la penalización se establece aproximadamente con el mismo valor que el de las externalidades creadas por la contaminación, el mecanismo podría generar una recaudación sustancial, que potencialmente superaría la necesidad de fondos del OCH. Si la penalización es demasiado alta, el sistema podría afectar negativamente a la economía en general, ya que podría desalentarse la beneficiosa actividad económica. Si el OCH establece la penalización 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 asegura también de que las penalizaciones se establecen adecuadamente. Un mecanismo de financiación basado en cánones por contaminación precisa también que los contaminadores puedan ser identificados y vigilados a través de un sistema de control efectivo, por ejemplo, mediante la “policía del agua”.

Mientras que muchos Estados han incluido en su legislación nacional la idea de “quien usa paga” o de “quien contamina paga”, se conocen pocos ejemplos en los que dicho sistema para la obtención de fondos genere recursos sustanciales para financiar la gestión de los recursos hídricos. Distintos OCH



(la MRC o la NBA) han estudiado la implantación de un sistema de “quien paga usa”, pero tropezaron con conflictos de intereses entre sus Estados miembros. Se cree que ningún OCH ha implantado un sistema de “quien contamina paga” al nivel de la cuenca hidrográfica transfronteriza (Henkel et al. 2014).

#### 3.1.4 Venta de datos y servicios

En los últimos años, la venta de servicios se ha percibido cada vez más como una nueva fuente potencial 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 básicos).

##### **Recuadro de texto 6: La venta de datos y servicios por la MRC**

La MRC vende ahora a 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 usuarios (p.ej., comerciales o educativos), los precios oscilan entre 3 USD y 50 USD por producto o artículo (más costes de envío y de procesamiento de los datos). Los ingresos generales generados por estas ventas siguen siendo extremadamente bajos: menos de 500 USD por año. Por tanto, la venta de datos y de los servicios conexos es más un mecanismo de recuperación de costes, una compensación por el trabajo del personal del OCH en la elaboración de datos y mapas extra, que una prometedor fuente de ingresos.

Fuente: Portal de datos de la MRC

Algunos órganos conjuntos han intentado también vender sus servicios en forma de formaciones, o cursos, o incluso crear institutos de formación específica por los cuáles cobran cuotas de educación o de participación (o prevén hacerlo).

##### **Recuadro de texto 7: Escuela Regional de la CICOS de Formación Profesional para la Navegación Interior**

La CICOS mantiene su Escuela Regional de Formación Profesional para la Navegación Interior (ERFMNI, en sus siglas en francés), que forma a estudiantes de toda la cuenca en trabajos relacionados con la navegación (mecánicos de navegación, marineros, capitanes, etc.). Los estudiantes pagan una matrícula para participar en el programa de la escuela (la tasa de inscripción es de 10 USD por año y una cuota de participación/matrícula anual de 500 USD). Además de estos programas educativos, la CICOS ofrece también al personal de las compañías navieras comerciales de la cuenca cursos y formaciones de corta duración por el precio del curso, con lo que crea un negocio adicional para la ERFMNI. Sin embargo, en realidad, se han generado pocos ingresos a partir de ello: hasta ahora se podrían generar tasas de matrícula de más de 100.000 USD (cifras de 2015), pero estas no cubren los costes de la escuela (edificio, costes de alojamiento de 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 de navegación continúa siendo limitado. Como consecuencia, la ERFMNI sigue dependiendo económicamente de la CICOS (y de sus donantes, que en gran medida suministran los fondos de mantenimiento y funcionamiento de la CICOS) y parece poco probable que en el futuro 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 hasta ahora ser una fuente material de ingresos para los órganos conjuntos. Pese a que podría ser útil revisar ocasionalmente las oportunidades de venta de servicios, como una posible fuente adicional de ingresos para obtener fondos para la cooperación y el desarrollo de la cuenca, se espera que los ingresos potenciales asociados a ello sean limitados.

### *3.1.5 Tarifas de gestión y administración*

Los OCH pueden emplear su papel en los proyectos en las aguas transfronterizas para financiar su propio funcionamiento mediante las tarifas de gestión y administración (tratadas en esta sección) y/o tarifas de gestión de proyectos (tratadas en la Sección 3.1.6). Esta fuente de obtención de fondos depende del mandato de cada OCH; aquellos que se rigen por un mandato limitado a la coordinación no pueden emplear las tarifas de gestión de proyectos y pueden verse limitados a emplear las tarifas de gestión y administración. Tanto las tarifas de gestión como las de administración, así como las tarifas de gestión de proyectos, enfrentan desafíos en términos de restricciones del mandato, así como en cuanto a la dependencia de la tarifa para superar 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 con fondos externos, en los que el personal del OCH participa directamente en su ejecución. Se cobra una tarifa por cada pago realizado o gasto incurrido que sea elegible por el fondo procedente del socio para el desarrollo. Los OCH, tales como la MRC, han utilizado las tarifas de gestión y administración para obtener los fondos para su presupuesto de Gastos y Funcionamiento; la tarifa se basa en el 11% de los gastos del proyecto. Los proyectos señalan esta tarifa como un gasto. Efectivamente, esto significa que los donantes cofinancian el presupuesto operativo de la MRC, de forma similar a 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 proporcionen los mayores ingresos en tarifas de gestión y administración. Esto puede terminar socavando el propósito básico del OCH como organismo que pretende fomentar la cooperación regional y los beneficios que proporciona la gestión de la cooperación sobre los 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 los donantes en la región, también lo hará el flujo de ingresos.

### *3.1.6 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 incluye la determinación del alcance inicial, la negociación y la organización de la financiación del proyecto de infraestructura; (gestión) estudios de viabilidad; supervisión de las adquisiciones y de la construcción; e incluso participación en su funcionamiento y mantenimiento. En última instancia, la tarifa se le cobra al propietario de la infraestructura, ya se trate del gobierno estatal o de un promotor privado.

La realización de estos servicios es viable si el personal tiene 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 incurrido por 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 miembros de la NBA, a nivel político, se han comprometido a pagar por la asistencia de 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 en especie (15%) y en efectivo (2%) de los Estados miembros, 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 el destinatario.

### *3.1.7 Préstamos públicos*

Los préstamos pueden ayudar potencialmente 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 los prestatarios públicos préstamos a largo plazo a tipos inferiores a los del mercado/en condiciones favorables. Los prestatarios privados también pueden pedir prestado a algunas IFI exclusivas, tales como la Corporación Financiera Internacional (IFC, en sus siglas en inglés), la Proparco y el Banco Holandés de Desarrollo (FMO, en sus siglas en holandés), 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: 1) carecen del estatus legal que les permitiría obtener un préstamo o 2) 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, 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 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.

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, si los ingresos que generará el proyecto están en una moneda diferente de aquella en que se concedió el préstamo, los prestatarios deben considerar también las fluctuaciones de las divisas; 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, efectivamente, en la contribución del país.

No obstante lo anterior, algunos OCH han recibido préstamos directamente. El proyecto hidroeléctrico de Manantali, encabezado por la OMVS, es un ejemplo. Doce organizaciones bilaterales y multilaterales<sup>6</sup> concedieron préstamos y donaciones a la OMVS para la construcción de la presa de Manantali. Se establecieron disposiciones específicas para que cada país miembro debiera elaborar un plan de financiación dirigido a cubrir su parte del presupuesto de la OMVS, de modo que el OCH pudiera reembolsar el préstamo y que los países miembros cubrieran los sobrecostos (i.e., una garantía estatal soberana). Para completar este proyecto, la OMVS creó una 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. Una década después del concurso de proyectos, la OMVS atrajo préstamos adicionales, en gran parte de los mismos prestamistas, a fin de aumentar su capacidad hidroeléctrica y de generación de energía.

### 3.1.8 Subvenciones

Para complementar la financiación ribereña, los OCH también pueden tener acceso, a través de una variedad de fuentes, a fondos procedentes de las subvenciones, especialmente en momentos y casos en los que los recursos económicos ribereños son limitados, o cuando es necesario realizar actividades específicas puntuales. Estos fondos pueden provenir de instituciones multilaterales (i.e., el Banco Mundial, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial [FMAM], los bancos regionales de desarrollo, las Naciones Unidas) o de instituciones bilaterales (i.e., la Agencia Francesa de Desarrollo [AFD] o el Banco Alemán de Desarrollo [KfW, en sus siglas en alemán]). 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 emplearse en 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.

Si bien las subvenciones no necesitan ser reembolsadas, generalmente se acompañan de limitaciones acerca de para qué se puede usar el dinero. Por ejemplo, el montante 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 tener enfoques sectoriales específicos y/o condiciones específicas. Más allá de estar cualificado para la subvención, el OCH debe preparar una solicitud de subvención y, a menudo, competir con muchos otros para obtener sus fondos. El tiempo necesario empleado para que los miembros del personal preparen las solicitudes de subvención puede ser significativo; esto desmerece el trabajo del personal en las actividades regulares del OCH. Se crea un círculo vicioso en el que cuanto menos dinero tiene el OCH, más depende este de las subvenciones, lo que significa que se dedican más horas del personal a redactar solicitudes

---

<sup>6</sup> Los contribuyentes incluyeron los gobiernos de Arabia Saudita, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, e Irán, así como las organizaciones KfW, AFD, ACDI, BASD, USAID y el Banco Mundial. También se involucraron las agencias de crédito a la exportación alemanas y suizas.

de subvenciones. Esto desmerece la capacidad del OCH para acabar con su misión principal. También hace que año tras año los presupuestos sean extremadamente volátiles.

Incluso después de estar cualificado para solicitar una subvención, el OCH debe asegurarse de que es elegible para recibir los fondos. Algunos donantes requieren que el OCH sea un organismo ejecutivo, de modo que los fondos se puedan utilizar 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. Estos deben ser aprobados por los Estados miembros. En el caso de la NBI, el NBTF, un fondo fiduciario autónomo del Banco Mundial, y el Comité del NBTF, se crearon mientras que la propia NBI continúa sin tener personalidad jurídica. El NBTF coordinó los fondos de los donantes y las subvenciones concedidas a la NBI.

Si la cuenca carece de un órgano conjunto o de un OCH coordinado, aún es posible que los Estados de la cuenca se involucren en la realización de actividades transfronterizas financiadas con subvenciones. Esto se puede hacer a través de fondos específicos para el agua, diseñados para suministrar fondos para las actividades en la cuenca. Un ejemplo es el de la cuenca alta del río Lempa (compartida entre El Salvador, Guatemala y Honduras) que, aunque no se rige por un órgano conjunto, sí que cuenta con un acuerdo marco sobre la actividad transfronteriza en forma de tratado y con 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 financiado estas actividades hasta la fecha.<sup>7</sup> Para respaldar la continuidad y el éxito a largo plazo, el BID encabeza actualmente (a partir de 2020) una iniciativa para crear un fondo específico para las aguas transfronterizas dentro del marco del Plan Trifinio. También se está estudiando el empleo de tasas y tarifas de uso como una opción de obtención de fondos (Artiga 2003).

### 3.1.9 Asistencia técnica

Además de los préstamos y de las subvenciones, el apoyo de los socios para el desarrollo, como parte de la AOD, suele consistir también en prestar asistencia técnica (AT). Ambos van de la mano y, a menudo, no existe una separación clara entre la asistencia económica, en forma de préstamos o subvenciones, y la asistencia técnica, ya que son empleados por el mismo donante a menudo de manera combinada. Por tanto, a veces es difícil diferenciarlas. La AT se refiere normalmente a los servicios de asesoría y a las actividades de desarrollo de las capacidades dirigidos a los actores en el sector del agua, tales como ministerios, organismos gubernamentales subordinados, organismos de cuenca, etc. El foco de la asistencia técnica está en el desarrollo de capacidades, posibilitando a los actores en la cuenca la realización por ellos mismos 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 capacidad de los socios para planificar y gestionar proyectos de infraestructura, o para evaluar y mitigar eficazmente sus impactos. Por tanto, los importes proporcionados 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. Para la CICOS, por

---

<sup>7</sup> El BID lideró el proyecto de Bienes Públicos Regionales (BPR) en El Salvador, Guatemala y Honduras para desarrollar la capacidad de administrar 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 los vacíos relativos a las amenazas ambientales que enfrenta la cuenca del río Lempa; los tres países de la cuenca participaron en este proyecto.

ejemplo, las contribuciones en forma de AT de la GIZ, que fue durante un cuantioso tiempo el único socio para el desarrollo, han asegurado el funcionamiento del OCH y la elaboración de productos clave (tales como el plan de gestión de la cuenca hidrográfica), así como el mantenimiento de importantes servicios (tales como la escuela de navegación). Por lo tanto, la AT juega a menudo un papel clave en el funcionamiento de los OCH.

La AT ha ido en aumento desde los años 2000 hasta los años 2010, período en el que varios donantes europeos se involucraron 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. 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.

**Recuadro de texto 8: AT a la gestión y el desarrollo de la cuenca hidrográfica prestada por la GIZ a la cuenca del río Níger**

Durante mucho tiempo, la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional, GIZ (en sus siglas en alemán), ha financiado la cooperación en materia de aguas transfronterizas en la cuenca del río Níger y, en particular, a la NBA. Desde 2009, se han gastado más de 13 millones de euros. En su fase actual, el proyecto de AT ayuda a la NBA a elaborar un marco jurídico integral para la cooperación transfronteriza y a preparar e implementar un marco de planificación integral de la cuenca, con un foco particular en el nexo agua, energía y seguridad alimentaria. Esta ayuda consiste en suministrar expertos técnicos de fuera de la cuenca hidrográfica para que trabajen en la NBA, la provisión de consultores por un corto plazo de tiempo para que lleven a cabo junto con el personal de la NBA y con 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 formaciones y de talleres para el personal de la NBA y el de sus países miembros.

Fuente: GIZ 2020a

Cabe señalar aquí que los receptores de la AT expresan a menudo una preferencia por recibir los medios económicos directamente, p. ej., 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 el desarrollo de las capacidades técnicas y humanas a través de formaciones, talleres, formación en el puesto de trabajo, la ejecución conjunta de proyectos, etc. Puede que estos objetivos no se logren mediante la mera provisión de recursos económicos a un órgano conjunto. Al mismo tiempo, la prestación de AT se relaciona a menudo con las comisiones de servicio o la contratación de expertos técnicos internacionales, lo que suele conllevar costes significativamente más elevados que la contratación de personal local.

En este contexto, es importante que la AT que proporcionan los donantes bilaterales o multilaterales se relacione directamente con los planes estratégicos y los planes de trabajo de los órganos conjuntos (o los documentos de los respectivos Estados miembros) y se integre en ellos.

### 3.1.10 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 apoyar 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. Aunque se mencionan a menudo en el

contexto de la cooperación para el desarrollo (Banco Mundial 2019), estos fondos son diferentes en la medida en que surgen de la obligación de un tratado específico sobre el clima que los países desarrollados contrajeron dentro del marco del régimen del cambio climático. No obstante, existen considerables similitudes con la financiación internacional al desarrollo. En los siguientes párrafos se proporciona una descripción general de algunos de los fondos climáticos existentes, sin intentar cubrirlos todos. El foco 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.

#### *Fondo Verde para el Clima*

El Fondo Verde para el Clima (GCF, en sus siglas en inglés) se estableció en 2015 con el objetivo de suministrar fondos para las actividades que mejoren la adaptación y la mitigación en los países en desarrollo en el contexto de sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN), ello a través de 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 involucrados.

A pesar de su muy atractiva naturaleza, siguen siendo limitadas las experiencias de las organizaciones regionales - que incluyen las de los órganos conjuntos - con los fondos obtenidos del GCF. El Observatorio del Sáhara y del Sahel (OSS) se sometió con éxito en 2017 al proceso de acreditación para el GCF, lo que le permitió preparar propuestas de proyectos para obtener su financiación. A partir del tipo específico de acreditación que recibió, el OSS puede solicitar hasta 10 millones de dólares estadounidenses de fondos del GCF. Hasta ahora, se han preparado notas conceptuales para proyectos potenciales, muchos de ellos relacionados con asuntos regionales distintos del agua, pero continúa pendiente la decisión final sobre la elaboración del proyecto y la dotación de fondos. Otro ejemplo es el de la NBA movilizando fondos del GCF, entre otras fuentes de financiación, para su Programa de

#### **Recuadro de texto 9: La cuenca del Níger: primera cuenca transfronteriza en recibir fondos del GCF para un proyecto transfronterizo de adaptación al cambio climático**

La cuenca del Níger alberga a más de 112 millones de personas en los países 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 de la cuenca. Elaborado en 2015, el Plan de Inversión en Resiliencia Climática (CRIP, en sus siglas en inglés) ha sido la base para que la NBA y sus países miembros elaborasen el Programa de Desarrollo Integrado y de Adaptación al Cambio Climático en la Cuenca del Níger (PIDACC, en sus siglas en inglés), cuyo objetivo es abordar el efecto del cambio climático en la cuenca del Níger, también mediante el fortalecimiento de la gestión compartida de los recursos naturales. Después de varios años de cooperación y debate con los socios financiadores, el Fondo Verde para el Clima aprobó finalmente la financiación del PIDACC a través del Banco Africano de Desarrollo, convirtiendo a la cuenca del Níger en la primera cuenca transfronteriza en recibir apoyo financiero del GCF para un proyecto transfronterizo. El éxito de la NBA en su trato con los socios financiadores y en asegurarse los fondos para el PIDACC está relacionado con la voluntad política de sus Estados miembros 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 de mostrar la coherencia a largo plazo con los objetivos de desarrollo. Finalmente, también fueron cruciales las implicaciones de 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

Desarrollo Integrado y Adaptación al Cambio Climático en la Cuenca del Níger (PIDACC, en sus siglas en inglés), que fue adoptado a partir de las acciones identificadas en su Plan de Inversión en Resiliencia Climática (CRIP, en sus siglas en inglés). Este ejemplo específico se detalla en el siguiente recuadro de texto.

#### *Fondo de adaptación*

El Fondo de Adaptación (FA), establecido en 2007 en el contexto del Protocolo de Kioto, financia a los países en desarrollo para que hagan frente a los efectos del cambio climático. Recientemente cada vez más activo en la financiación de proyectos realizados a nivel regional, o concentrados en lo regional, en los que además se involucran los órganos conjuntos y 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 una entidad ejecutiva nacional específica y acreditada. Esto permite el acceso a sus fondos sin tener que pasar por los organismos específicos ejecutivos que están normalmente involucrados 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 similares desafíos de adaptación pueden solicitar conjuntamente fondos si sus organismos nacionales ejecutivos se asocian entre sí y pueden demostrar el valor añadido del enfoque regional.

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 financiación del FA. La LVBC propuso un proyecto, con base en anteriores estudios sobre evaluaciones de vulnerabilidad climática para la cuenca realizados por la organización matriz de la LVBC, la Comunidad de África Oriental (CAO), para implementar estas evaluaciones, que fue aceptado por el FA en 2017 y que se extenderá desde 2018 hasta 2020. El proyecto lo ejecuta el PNUMA, ya que la Comunidad de África Oriental (CAO), la institución madre de la LVBC, no está acreditada ante el GCF (Banco Mundial 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 proporciona 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 quienes formulan las políticas, los expertos técnicos y las comunidades locales; así como la ejecución de proyectos específicos con las comunidades locales (GCF 2020).

El OSS también está acreditado desde 2013 ante el FA. Por ello, poco después se preparó un proyecto nacional sobre el agua en Uganda, como primer proyecto del OSS ante el FA. Unos años más tarde le 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), 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 tiene por objeto fortalecer la resiliencia de los ecosistemas ante las amenazas relativas al clima, tales como las inundaciones, las sequías y los incendios forestales. Y el proyecto de 2020 “Fortalecimiento de la Resiliencia de los Pequeños Agricultores y Ganaderos en la región de la IGAD ante la Sequía” (DRESS-EA), que incluye a Djibouti, Kenia, Uganda y Sudán, y tiene por objeto aumentar la resiliencia de 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, centrada en la resiliencia de las comunidades locales del África sudoccidental ante la sequía.



Es importante señalar que, si bien estos proyectos son, hasta cierto punto, de naturaleza internacional y están respaldados por una organización regional (el OSS), no se centran específicamente en una cuenca fluvial o lacustre transfronteriza (ni en la gestión integrada y cooperativa, ni en el desarrollo conjunto de aquellas), y no los ejecuta el órgano conjunto de una cuenca compartida. Lo que debe tenerse en cuenta a la hora de sacar conclusiones y de compartir experiencias del caso del OSS.

El tercer caso de financiación del FA para la gestión de las aguas transfronterizas se puede encontrar en la cuenca del río Drin, donde en 2019 se aprobó el proyecto “Gestión Integrada de la Resiliencia Climática ante el Riesgo de Inundaciones Transfronterizas en la Cuenca del Río Drin en los Balcanes Occidentales” (Drin FRM). Este proyecto se basa en las actividades anteriormente realizadas por otros donantes y se centra en la dimensión de la resiliencia ante las inundaciones del Plan de Acción Estratégico de la cuenca del río Drin (PAE) que se desarrolló en los años anteriores. Lo ejecuta el PNUD, de manera similar al caso mencionado anteriormente de la LVBC.

### *Otros fondos climáticos mundiales*

Además, se han creado fondos climáticos más pequeños para grupos específicos de países o sectores. El Fondo Especial para el Cambio Climático (FECC) suministra financiación a los proyectos de adaptación en sectores específicos en los países en desarrollo (se incluye la gestión del agua). 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 de Acción Nacional de Adaptación (NAPAs, en sus siglas en inglés) en los países menos adelantados. Ambos fondos los administra el FMAM. Hasta ahora no han financiado ningún proyecto de gestión o de desarrollo de las aguas transfronterizas, ni se han comprometido con ningún OCH para hacerlo.

Las experiencias de los órganos conjuntos con los fondos climáticos son aún limitadas. 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. En primer lugar, la gestión de las aguas transfronterizas no ocupa un lugar destacado en las listas de prioridades de estos fondos. Esto se debe también 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 para la adaptación al cambio climático y el valor añadido de estos proyectos en comparación a la más tradicional financiación al desarrollo a través de préstamos y subvenciones en vez de a través de los fondos climáticos. Especialmente en los países menos desarrollados y en sus cuencas, se carece a menudo de datos sobre el cambio climático para respaldar la articulación de una lógica climática, mientras que las necesidades de desarrollo a corto plazo parecen más urgentes que las medidas climáticas a largo plazo.

En segundo lugar, sigue no estando claro, en gran medida, si y cómo las entidades regionales y los organismos intergubernamentales, como los OCH, pueden acceder a estos fondos directamente, 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 del proyecto. Esto significa que el órgano conjunto necesitaría recaudar los fondos restantes de sus Estados miembros, quienes a menudo carecen de la capacidad económica para ello, o de otras fuentes, como lo hizo la NBA para la financiación del PIDACC.

En tercer lugar, para que los OCH accedan a estos regímenes de financiación, deben superar procesos y procedimientos harto complicados y considerablemente variados para cada uno de estos fondos. Sin embargo, de forma similar a los tipos de subvenciones tratadas en la Sección 3.1.8, 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 limitada. Desafortunadamente, esto es

particularmente cierto para los órganos conjuntos de las regiones en desarrollo que más necesitan de los recursos económicos a fin de cumplir con su importante papel en la coordinación de las medidas de adaptación al cambio climático de los Estados ribereños, y de participar en las actividades conjuntas (tales como la preparación de las evaluaciones de vulnerabilidad de toda la cuenca) pero que cuentan con menores capacidades. Los OCH batallan contra tantos diferentes desafíos, obligaciones y tareas 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, a menos que su presupuesto y mandato se ajusten de manera consecuente. Una forma prometedora de solucionar esta situación podría ser la de los Estados miembros que prestan su pericia a los OCH a través de los ministerios y organismos gubernamentales pertinentes, aquellos que tratan a nivel nacional los asuntos relativos a la financiación climática. Sin embargo, esto requiere un compromiso considerable por parte de los Estados miembros con sus OCH, y con realizar una gestión y desarrollo de la cuenca de forma conjunta, cooperativa y con plena confianza.

#### *Fondos climáticos nacionales*

Además de estos esfuerzos mundiales, los distintos 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), establecida en 2008, ayuda a cumplir con los compromisos de Alemania en la CMNUCC y en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD). Se financian las actividades en los países en desarrollo que se fijan en sus CDN respectivos, actividades en las que se incluyen medidas sobre la adaptación al cambio climático en el sector del agua. La selección de proyectos se realiza a través de un proceso competitivo, consistente en 2 etapas, que se basa en una convocatoria específica por país o por tema que se realiza regularmente. Hasta ahora, la IKI ha comprometido más de 3,9 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 fluviales del Congo, Mekong, Mono y Nilo, concernientes 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.

#### **Recuadro de texto 10: La IKI financia la gestión de los humedales en la cuenca del río Nilo**

El mecanismo alemán de la IKI provee fondos por 6 millones de euros (2015-2021) para la Iniciativa de la Cuenca del Nilo (NBI, en sus siglas en inglés) y para sus Estados miembros a fin de fortalecer sus capacidades técnicas e institucionales para la gestión sostenible de los humedales en la cuenca del río 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 del río Nilo que se incorporan 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, etc.

El proyecto lo ejecuta la NBI y, por tanto, constituye un proyecto verdaderamente transfronterizo que se construye entorno a la cuenca hidrográfica en lugar de consistir en proyectos de países específicos.

Fuentes: GIZ 2020b; IKI 2020

## 3.2 Fondos y financiación privados

Además de los fondos y de la financiación públicos, existe la posibilidad de emplear capital privado para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y para el desarrollo de las cuencas; esto se limita normalmente a proyectos de infraestructura, como se trata detalladamente a continuación. Mientras que el capital privado se obtiene principalmente en forma de financiación de deuda o de capital, hay un número limitado de ejemplos de fondos privados en forma de donaciones y subvenciones, que se tratarán a continuación.

### 3.2.1 Fondos privados

Cabe hacer hincapié en que la filantropía privada y las donaciones a los OCH y a los Estados miembros de la cuenca, sin ninguna obligación de reembolso o expectativa de devolución, son raras. Los ejemplos disponibles se produjeron principalmente en casos de desastres, en los que los ciudadanos donaron indirectamente a los OCH a fin de apoyar la recuperación tras inundaciones o eventos similares. Esto incluye 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 fondos privados es el de la Comisión de los Grandes Lagos, que se detalla en el siguiente recuadro de texto.

#### **Recuadro de texto 11: Comisión de los Grandes Lagos – Los 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. Fundaciones filantrópicas tales como 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. Debido a que los fondos privados constituyen una parte considerable del presupuesto, la GLC debe ser flexible y adaptarse a las prioridades de las fundaciones y, por tanto, a la asignación de fondos, que cambian de año en año.

Fuente: Entrevista a un antiguo miembro del personal de la GLC

### 3.2.2 Financiación privada

Debido a la excepcionalidad de los fondos privados para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y para el desarrollo de las cuencas, 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. Los actores pueden ser, entre otros, bancos comerciales, empresas privadas, emprendedores, o fondos de inversión. La siguiente tabla proporciona un resumen de los instrumentos más relevantes de financiación privada disponibles para proyectos de infraestructura de las aguas transfronterizas, así como de los posibles grupos de inversores para cada uno de ellos.

<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 los reales beneficiarios de los fondos.

**Table 1: Tipos de instrumentos de financiación privada**

Clase	Instrumento	Ejemplos de posibles inversores/proveedores
Deuda	Préstamo bancario	<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>• Inversores minoristas en bonos</li> <li>• Fondos de inversión</li> </ul>
	Colocación privada	<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>• 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 la capacidad para invertir en capital</li> </ul>
Garantía crediticia 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 miríada de riesgos y desafíos; por tanto, no se utiliza mucho para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas. Aquellos incluyen 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). Esto 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 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 los prestamistas, estos reciben intereses sobre el saldo pendiente de la deuda. Además, pueden repercutir ciertos costes de financiación.

**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 propietarios. También se refiere a la inversión de capital que realizan los inversores para desarrollar o adquirir el proyecto. Para compensar a 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. Numerosos actores que operan en diferentes sectores y países, con entornos propicios potencialmente 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. Los riesgos cambiarios pueden complicar aún más la financiación privada, ya que los prestamistas suelen ser reacios a asumirlos. Esto es particularmente relevante si los mercados locales de deuda son insuficientes y deben utilizarse las divisas. En este contexto, los proyectos transfronterizos que abarcan varios regímenes monetarios son especialmente vulnerables. Todas estas cuestiones se suman a las complejidades normales que conlleva la ejecución de grandes proyectos de infraestructura en ubicaciones potencialmente remotas.

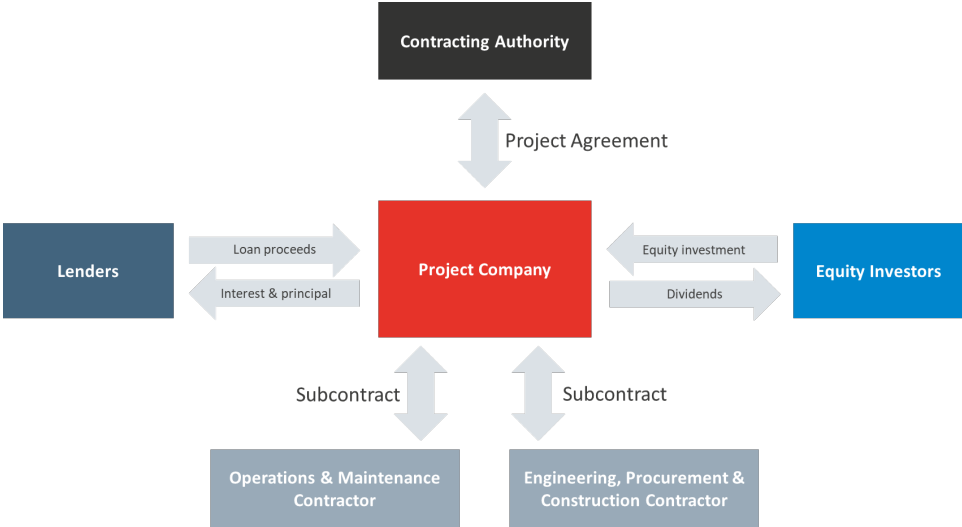
Lo anterior limita la disponibilidad de capital privado para la gestión del agua. A pesar de estos desafíos, se ha empleado capital privado para desarrollar proyectos de infraestructura de gestión de las aguas transfronterizas, generalmente a través del enfoque de la asociación público-privada (APP) para activos que generen 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 de las aguas transfronterizas, la siguiente sección pretende facilitar al lector la comprensión básica de qué son las APP y de cómo funcionan.

*Definición de las asociaciones público-privadas*

Las APP pueden adoptar muchas formas y pueden significar, a menudo, diferentes cosas para diferentes personas. En el contexto de este estudio, las APP se referirán a un acuerdo a largo plazo (el Acuerdo del Proyecto) entre una entidad pública y una entidad 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 para el desarrollo y la ejecución del proyecto. La Empresa del Proyecto consta a menudo de un promotor y de varios subcontratistas, cada uno de los cuales es subcontratado para realizar una parte del proyecto (p. ej., el diseño, las obras civiles, el funcionamiento, el 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 del Acuerdo del Proyecto, integrada y a largo plazo, 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 siguiente figura se muestra una descripción general simplificada de la estructura contractual de un proyecto típico de APP.

**Figura 1: 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, 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 involucradas. 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 de penalización específico para el proyecto, según se defina en el Acuerdo del Proyecto, puede ayudar a garantizar los rendimientos durante la vida del proyecto.

Mientras que para las instalaciones generadoras de energía, tales como las centrales hidroeléctricas, el mecanismo de pago suele estar directamente vinculado a la cantidad de electricidad producida, desarrollar un mecanismo de pago para los proyectos de infraestructura multiusos del agua realizados mediante una APP puede resultar más complicado. Por ejemplo, el mecanismo de pago para una presa multiusos, 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 de las aguas transfronterizas, estos desafíos pueden verse agravados por los desafíos que conllevan las opiniones nacionales potencialmente contrapuestas sobre cómo hacer funcionar el activo (ello incluye la contraposición entre las prioridades de aguas arriba y las de aguas abajo), así como por el aumento del número de partes interesadas involucradas.

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 de las aguas transfronterizas puede implicar un nivel adicional de complejidad si se involucran varias monedas, por ejemplo, porque la energía producida se vende en países diferentes, y/o porque se ha movilitado financiación en una moneda fuerte.

Mientras que las APP para la infraestructura del agua tienen el potencial de crear un valor sustancial para los organismos públicos, ya que emplean la creatividad del sector privado y la disciplina que pueden aportar los financiadores privados, continúa siendo también esencial para generar ese valor una bien organizada contratación pública que incentive una presión competitiva saludable.

En el siguiente cuadro de texto se trata un ejemplo de un proyecto de infraestructura multiusos del agua que puede ejecutarse con una APP y el papel potencial que pueden desempeñar los OCH.

#### **Recuadro de texto 12: 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 permitirá una mayor resiliencia climática para Botswana, Lesotho y Sudáfrica, así como la generación de electricidad a través de la energía hidroeléctrica y un mayor potencial de riego. La resiliencia climática se volvió particularmente relevante tras las severas sequías que se produjeron en el área; el proyecto

está diseñado para aumentar la seguridad hídrica regional. El patrocinador principal es la ORASECOM en nombre de los Estados miembros: Botswana, Lesotho, Namibia y Sudáfrica.

Se estima que el proyecto costará de 15 a 20 mil millones de pulas (de 1,3 a 1,7 mil millones de dólares estadounidenses) en gastos de capital y 450 millones de pulas (39 millones de dólares estadounidenses) en gastos operativos 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. Actualmente, la ORASECOM realiza estudios para comprender mejor el ámbito, la ruta, y las implicaciones económicas a largo plazo.

Como es típico en los proyectos multiusos del agua, 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 potencialmente 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 miembros buscan colaborar en estas cuestiones. Además, la ORASECOM puede servir de plataforma desde la cual encontrar una solución para estos objetivos en conflicto. Esto es aún más cierto ya que la ORASECOM incluye también a Namibia, el Estado situado más aguas abajo, que no se beneficiará directamente del proyecto, pero que debe ser informada y consultada.

Fuente: Transferencia del Agua a las Tierras Altas de Botswana, Estudio Documental (2015)

#### *Instrumentos de financiación en las asociaciones público-privadas*

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 a los accionistas. 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 les resulte más aceptable a los potenciales inversores. Como estas garantías se utilizan para cubrir la inversión privada, la Empresa del Proyecto y sus inversores son responsables de obtenerlas y pagarlas. Como parte del Grupo Banco Mundial, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, en sus siglas en inglés) puede garantizar hasta el 90% de la inversión de capital privado transfronterizo y el 95% del principal de la deuda privada contra los riesgos no comerciales. Por ejemplo, la cobertura de garantías del MIGA incluye la restricción de transferencias (se 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. Mientras que otras IFI requieren a menudo una contragarantía del gobierno anfitrión al momento de emitir sus garantías, las garantías del MIGA no requieren tal contragarantía, pero sí que necesitan la aprobación del país anfitrión. Este tipo de garantía puede minimizar la exposición al riesgo político para los inversores de deuda y de capital, ya que proporciona un aval contra posibles interferencias gubernamentales y/o disputas entre inversores y gobiernos, lo que resulta particularmente relevante para los mercados emergentes. Como resultado, los inversores pueden protegerse de los riesgos que no pueden gestionar bien, mientras que siguen siendo plenamente responsables de los riesgos técnicos y comerciales.

Las dos secciones siguientes tratarán más en detalle el capital y la deuda privados para financiar los proyectos de infraestructura de APP. Después de tratar el capital y la deuda, se presentará en la Sección 3.3 el concepto de financiación combinada, acompañada de varios estudios de casos que ilustran cómo se han empleado los fondos y la financiación públicos y privados para proyectos de infraestructura de las aguas transfronterizas.

### *Capital*

En las APP de infraestructura, los inversores de capital desempeñan efectivamente el papel del propietario, aunque la propiedad formal del activo suele ser retenida por la entidad pública. A 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 tiempo, 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 los emprendedores y/o empresas nacionales e internacionales, los fondos de desarrollo de infraestructura, y las instituciones financieras internacionales, tales como la CFI, que cuentan tanto con un mandato del sector privado como con la capacidad de invertir capital.

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, se incluyen 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, 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 los inversores de capital, para 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 sobrecostes. Dependiendo de las características específicas del proyecto, los inversores de capital pueden obtener un saludable retorno de sus inversiones; sin embargo, también podrían perder todo el capital que invirtieron. La naturaleza de la financiación del proyecto, sin aval/con aval limitado, asegura normalmente que los inversores no puedan perder más que su inversión original. Dada la incertidumbre inherente a los riesgos y retornos, en combinación con el potencial de pérdida de todas las inversiones, el coste del capital social es a menudo sustancialmente más alto que el de la deuda. Este mayor coste refleja el perfil del riesgo (o más bien, la percepción del perfil del riesgo) al que están expuestos los inversores de capital. Estos riesgos incluyen riesgos específicos del proyecto, así como riesgos nacionales y regionales.

### *Deuda*

Mientras que, 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 consecuencia, 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 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 cuál es 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, como los prestamistas cuentan con una ventaja limitada (su mejor escenario es recibir a tiempo el reembolso íntegro), mientras que los inversores de capital podrían potencialmente 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 los financiadores de deuda están dispuestos a contraer para un proyecto determinado. De forma similar a lo visto sobre los retornos de capital esperados, estas limitaciones dependen de los tipos de riesgos a los que se exponen los prestamistas. Por ejemplo, si el proyecto se expone a un riesgo de demanda, 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 están expuestos los prestamistas. Esto implica que los sectores geográficos y de infraestructura percibidos como más arriesgados tenderán a ver tipos de interés más altos. En casos extremos, 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 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 vs. 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 el prestamista (a menudo un banco) y el prestatario. El número limitado de partes involucradas permite que, en comparación con los bonos, el préstamo se adapte a las necesidades del prestatario más fácilmente.

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 aquellos financiadores procedentes de los bancos de desarrollo que prestan directamente a los gobiernos, ya que las condiciones de financiación son con probabilidad 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 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. Una emisión de bonos se refiere a la venta de títulos de deuda a través de una oferta pública. Una colocación privada es similar pero limita la oferta a la selección de un pequeño número de 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 EE. UU.

### 3.2.3 *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 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 tipos de proyectos con un alto potencial de impacto ambiental o social especificados de antemano. A veces también se les llama "uso del producto 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 los inversores en renta fija a fin de apoyar los préstamos del Banco Mundial para los proyectos elegibles que buscan mitigar el cambio climático o ayudar a las personas afectadas a adaptarse a él" (Banco Mundial: 2020). 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 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: 303). Al aceptar este tipo de condicionalidad en el reembolso, 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.

Mientras que crece el universo de los bonos verdes y de impacto social para los inversores, 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 los profesionales del sector del agua son los Bonos de Paz Azul, como se analiza en el siguiente recuadro de texto.

#### **Recuadro de texto 13: Bonos de Paz Azul**

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 iniciativa Paz Azul, promovida por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) junto con varios otros 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 Paz Azul 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. Entonces, dicho plan maestro sería la propiedad compartida de todos los países de la cuenca. 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 Paz Azul contempla el uso de Bonos de Paz Azul 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, presumiblemente en forma de garantías de crédito o de subvenciones, de forma no muy diferente a la de la financiación combinada (ver Sección 3.3). 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 tratada en otra parte de este estudio. Los flujos de caja excedentes de un proyecto podrían potencialmente usarse para financiar otros proyectos que carecieran de un flujo sólido de ingresos. Los bonos Paz Azul se comercializarían tanto entre inversores nacionales como internacionales. Uno de los desafíos que la iniciativa Paz Azul trata de superar es el costoso y lento proceso de negociación de las condiciones de la financiación entre el emisor, los bancos y los gobiernos, simplificando así el proceso de obtención de financiación para la ejecución del proyecto. Además de requerir una base jurídica, que permita a los organismos de las aguas transfronterizas o las municipalidades emitir deuda para financiar los proyectos de infraestructura, un factor crítico de éxito para este enfoque innovador será contar con un fuerte liderazgo político de los países ribereños en apoyo a dicha iniciativa. A fines de 2020, el FNUDC, como organismo ejecutor de la Financiación Paz Azul, está en el proceso de llevar a cabo un proyecto piloto de Paz Azul en colaboración con la OMVS y la OMVG. Aunque todavía se encuentra en la etapa de diseño/temprana ejecución, será interesante para los profesionales seguir cómo se desarrolla este piloto de Paz Azul y cómo se puede adaptar a otros OCH.

Fuente: Paz Azul 2018, entrevista a un miembro del personal del FNUDC

Como demuestran las secciones anteriores, existen muchos tipos diferentes de deuda privada que podrían potencialmente aprovecharse para financiar los proyectos de APP de infraestructura de 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 los financiadores privados. Sin embargo, en la práctica, los proyectos de APP a menudo incorporan también fondos y/o financiación públicos, y se explorarán también en la revisión que se hace a continuación de la financiación combinada.

### 3.3 Financiación combinada

La financiación combinada se refiere al uso estratégico de la financiación para el desarrollo a fin de movilizar financiación adicional hacia el desarrollo sostenible en los países en desarrollo. Un enfoque de financiación combinada puede movilizar deuda privada y financiación de capital que de otro modo no habría estado disponible, mediante el uso de los fondos y de la financiación públicos en combinación con instrumentos específicos para superar los riesgos que los financiadores comerciales no pueden absorber fácilmente. Una razón adicional para combinar capital público y privado es que ambos cuentan con sus distintas ventajas e inconvenientes que pueden potencialmente superarse parcialmente cuando se combinan. Más específicamente, la financiación privada tiende a ser cara, ya que compensa a los inversores por los riesgos que asumen. Aunque la financiación pública carece del mismo nivel de transferencia del riesgo, es a menudo también sustancialmente más barata que la financiación privada, ya que el reembolso no suele estar relacionado con el 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. El coste total de capital bajo este enfoque será menor en comparación con una solución de financiación que solo utiliza capital privado. Además, los fondos públicos se pueden utilizar potencialmente 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, reduciéndose así el coste general del proyecto. Dadas las grandes necesidades de capital que se dan para la mayoría de los proyectos de APP de infraestructura de aguas transfronterizas, muchos proyectos combinan la financiación pública y privada, aunque puede que no siempre se utilice 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 los financiadores privados y, por lo tanto, movilizar la deuda comercial y el capital incluyen garantías y productos de seguros, coberturas de los tipos de cambios, la primera pérdida de capital, el fondo de déficit de viabilidad (VGF, en sus siglas en inglés)/financiación del déficit de viabilidad, y la asistencia técnica.

#### Recuadro de texto 14: Fondo Azul para el Congo

Aunque sus promotores no la describen como “financiación combinada”, la estructura propuesta para el Fondo Azul para el Congo parece contener algunas similitudes con la financiación combinada. El Fondo Azul del Congo es un mecanismo destinado a ayudar a los países de la cuenca del río Congo a financiar sus actividades relacionadas con el agua (p. ej., la navegación, la energía hidroeléctrica, el riego, la pesca y el turismo) 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 para el Congo concedería sus subvenciones para ayudar a reducir potencialmente el coste del capital para los proyectos de infraestructura transfronteriza. Entre los donantes que se han sugerido para el fondo se encuentran el GCF y el FMAM, así como los Estados, las IFI y los donantes privados. El fondo lo administraría una junta directiva, que incluiría representantes de los gobiernos, de las organizaciones regionales y de las IFI. Aunque se le ha prestado a este fondo una atención considerable, como un medio innovador

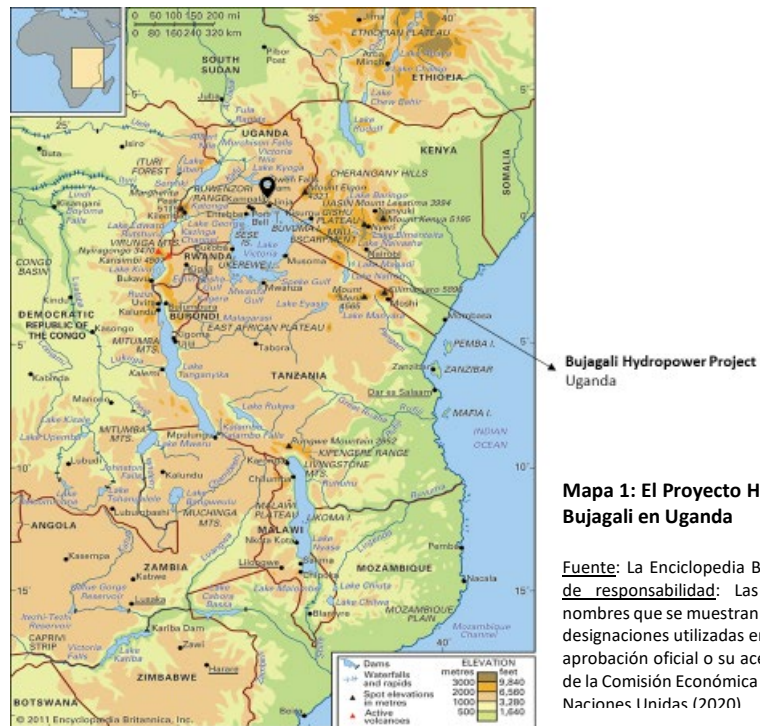
potencial para financiar la cooperación regional y los proyectos de desarrollo conexos a ella, no está claro si el fondo ya se ha establecido formalmente, ni si ya ha recaudado recursos financieros.

Fuente: <https://brazzavillefoundation.org/images/nos-actions/congo-basin-blue-fund.pdf>

Los estudios de casos que se presentan a continuación ilustrarán diferentes formas de aprovechar los fondos y la financiación públicos y privados en una estructura de APP para proyectos de infraestructura de las aguas transfronterizas.

### 3.3.1 Proyecto Hidroeléctrico de Bujagali – Uganda

El Proyecto de Bujagali consiste en una central hidroeléctrica a filo de agua de 250 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 vende la electricidad a la empresa local de servicios públicos en virtud de un contrato de compra por 30 años de la energía (PPA).



Mapa 1: El Proyecto Hidroeléctrico de Bujagali en Uganda

Fuente: La Enciclopedia Británica. [Descarga de responsabilidad](#): Las fronteras que se muestran en este mapa y las designaciones utilizadas en él no implican su aprobación oficial o su aceptación por parte de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (2020)

La evacuación de la electricidad 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. Dicha línea conecta las redes eléctricas de los dos países y es promovida por el Programa de Acción Subsidiaria de los Lagos Ecuatoriales del Nilo, perteneciente a la NBI, como una iniciativa de intercambio de energía. El proyecto se encargó en 2012.

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 es el país ribereño aguas abajo de Kenia y Tanzania; en la cuenca del Nilo, Uganda es el ribereño aguas arriba en la cuenca compartida con otros nueve países, incluidos Sudán y Egipto. Los Estados de la cuenca del lago Victoria, al estar menos afectados por el proyecto, expresaron un mínimo deseo de participación; los Estados de la cuenca del Nilo, al ser los más afectados, al principio estaban nerviosos acerca de cómo este proyecto podría afectar al nivel del caudal en su propio territorio. Dado que Uganda se encuentra dentro de las dos cuencas y está expuesta a la perspectiva ribereña tanto de aguas arriba como de aguas abajo, podría haber sido vista como más creíble en su actuación en favor de los intereses de la cuenca y percibida como quien mejor podía representar las preocupaciones de los Estados de la cuenca baja.

Además, el singular propósito del proyecto de generación de energía ayudó a evitar los posibles conflictos transfronterizos. Los estudios técnicos encontraron que la central hidroeléctrica de pasada tendría impactos insignificantes en el caudal de agua. Esto mitigó las preocupaciones de los países aguas abajo del Nilo acerca del impacto que sufrirían sus propios caudales. Egipto, el peso pesado aguas abajo, firmó un acuerdo con Uganda aprobando la presa ya que la “construcción [...] no tenía/no tiene intenciones de extraer agua” (Kimbowo 170). Con esta aprobación, el proyecto fue hacia adelante.

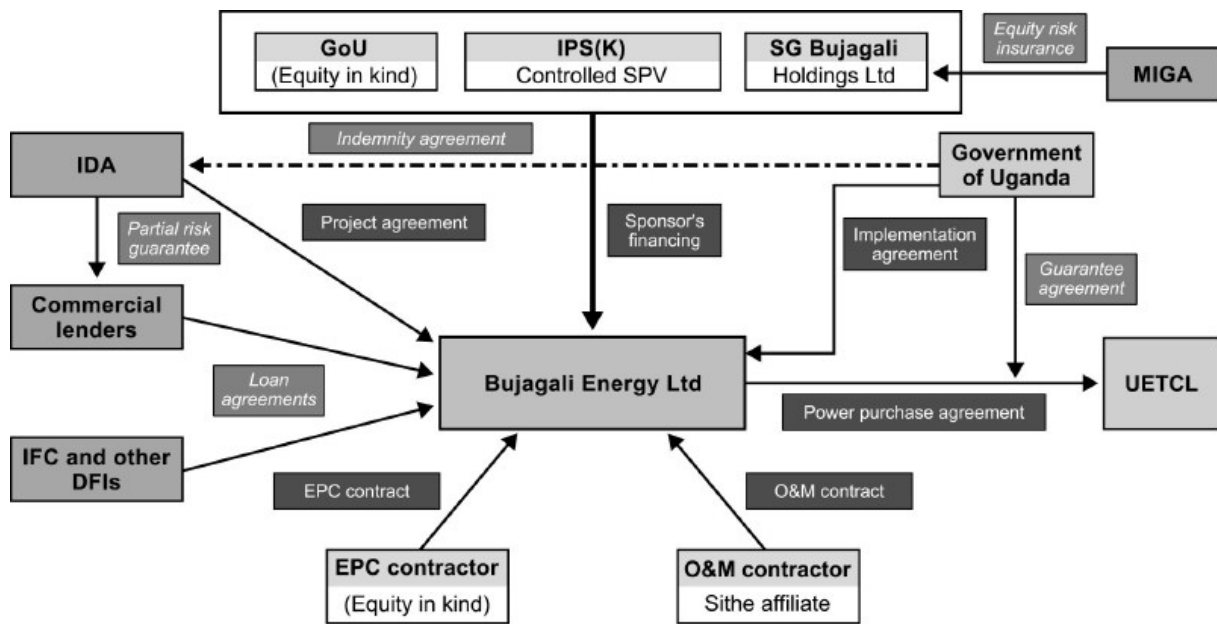
El siguiente desafío llegó en forma de necesidades de capital. El proyecto se desarrolló como una APP para maximizar los beneficios de la inversión privada, pero también para aprovechar la financiación pública. El coste total del proyecto fue de 866 millones de dólares estadounidenses, con un coeficiente de endeudamiento de 78:22. Para desarrollar el proyecto se formó una Empresa del Proyecto, la Bujagali Energy Limited (BEL). Los patrocinadores de la BEL fueron: Sithe Global Power (58%), los Servicios de Promoción Industrial de Kenia (31,5%), y el Gobierno de Uganda (10,5%). Al involucrar 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) era un contrato llave en mano de precio fijo entre la BEL y la Salini Costruttori de Italia, con Alstom Power como uno de sus subcontratistas clave. En la fecha en que dicho contrato de EPC llave en mano exigía que el contratista cumpliera con el cronograma de construcción de la BEL de 44 meses, se produjeron demoras que causaron el pago de multas a la BEL.

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 los prestamistas comerciales, asegurándoles contra los riesgos entre los que se incluyen el incumplimiento por parte del gobierno de las obligaciones de pago relativos a la compra de la energía y de terminación del proyecto; los acontecimientos políticos de fuerza mayor; las reformas legales que hacen que los acuerdos contractuales sean inaplicables; y la convertibilidad o transferibilidad de la moneda.
- IFC: hasta 130 millones de dólares estadounidenses en préstamos.
- MIGA: garantía de hasta 120,3 millones de dólares estadounidenses para la protección contra el riesgo político.
- Financiación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF): 80 millones de dólares estadounidenses de financiación para el presupuesto general y 13,5 millones de dólares estadounidenses en asistencia técnica.

La participación del Grupo Banco Mundial mitigó los riesgos y procuró comodidad a los bancos comerciales y a 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) participaron en el proyecto dentro del marco de la PRG. La línea de transmisión para evacuar la 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 logro significativo 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 así el éxito del enfoque de la financiación combinada.

**Figura 2: 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 que fue posible solo después de amplias reformas en el sector de la energía, que se sumaron al papel catalizador del Banco Mundial para mitigar los riesgos y facilitar el marco del arreglo contractual que subyace en la idoneidad del proyecto para ser financiado por los bancos del sector privado.

### 3.3.2 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 transcuena, encargada en 2010, situada en el río Nam Theun en Laos. El río Nam Theun, una parte del río Mekong, es un afluente del río Xe Bang Fai. Esta interconexión se sumó a la complejidad en cuanto a las partes interesadas, ya que el proyecto impactó no solo a su cuenca inmediata, sino también al río desde el que fluía (el Mekong) y en el que drenaba (el Xe Bang Fai). Aunque se encuentra en Laos, la cuenca se extiende hasta Tailandia.



**Mapa 2: El Proyecto hidroeléctrico de Nam Theun 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 la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (2020)

Tales complicaciones llevaron a que, después de que hubiera pasado casi una década en la fase de preparación, se empleará más de una década en la construcción del proyecto multiusos 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 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 Electricidad de Laos. Tanto para Tailandia como para Laos, la producción de electricidad representó un beneficio significativo; esto proporcionó un significativo incentivo para que los Estados de la cuenca trabajaran juntos para lograr resultados de producción 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 la francesa Electricité de France International (35%), a la Empresa Pública de Generación de Electricidad de Tailandia (25%), a la tailandesa Italian Thai Development of Thailand (15%), y al Gobierno de Laos (25%). Al final del período operativo, el proyecto se transferirá al Gobierno de Laos.

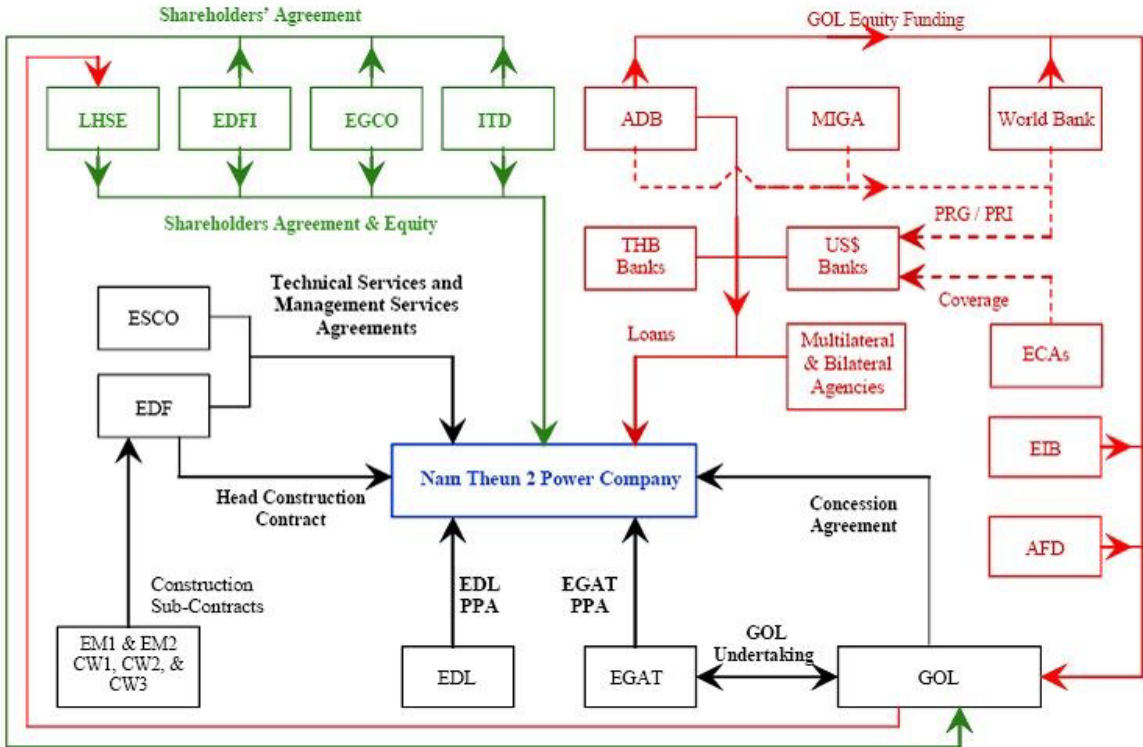
La propiedad compartida transfronteriza de la NTPC ayudó a involucrar a diversas partes interesadas que representan tanto los intereses de Laos como los de Tailandia. Utilizando bajo la estructura de la APP una combinación de deuda pública y privada, así como de capital, a pesar de un alto riesgo transfronterizo (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 financiar los gastos ambientales y sociales, y para la compra de 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 también por la AIF y por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD).

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



**Figura 3: Estructura Financiera del Proyecto Hidroeléctrico de Nam Theun 2**



Fuente: PPIAF, Banco Mundial

Dada su naturaleza transfronteriza y la participación de una miríada de actores financieros internacionales, la deuda se emitió tanto en moneda fuerte (64% USD) como en moneda local (36% 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.

## **4 Desafíos y Oportunidades de los Fondos y de la Financiación para la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas y el Desarrollo de las Cuencas**

Esta sección resume los hallazgos clave del informe y se enfoca específicamente en los desafíos y oportunidades relativos a los fondos específicos y a los recursos de la financiación que se resumen a continuación en la Tabla 2. También describe el camino a seguir para mejorar la sostenibilidad financiera de la cooperación, la gestión y el desarrollo de los recursos hídricos compartidos.

### **4.1 Hallazgos clave en cuanto a los costes de la cooperación, la gestión y el desarrollo en materia de aguas compartidas**

Este informe ha destacado que 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 que, a menudo, se perciben como relativamente grandes. También ha destacado la gran importancia del compromiso de los Estados miembros y de las contribuciones financieras relativas a la cooperación en materia de aguas transfronterizas y al desarrollo de las cuencas.

Los costes relacionados con el establecimiento y el mantenimiento, y el funcionamiento efectivo, de los órganos conjuntos varían considerablemente a través de las cuencas del mundo. Esto depende en gran medida del ámbito y enfoque de los órganos conjuntos, influidos a su vez por factores tales como la capacidad técnica de los Estados miembros y el mandato del órgano conjunto. Los costes de la gestión y el desarrollo de los recursos hídricos compartidos varían aún más, de nuevo, según el mandato y las funciones con las que se ha equipado al órgano conjunto (o los compromisos que los Estados ribereños han asumido en cuanto a la cooperación en una cuenca en la que no hay órganos conjuntos). Es importante señalar aquí nuevamente que los costes asumidos directamente por los Estados miembros de un órgano conjunto, a través de la realización a nivel nacional de las actividades acordadas conjuntamente, no suelen figurar en los presupuestos de la cuenca y, por tanto, son difíciles de incluir en los cálculos.

A lo largo del tiempo, los órganos conjuntos experimentan una ampliación de su mandato y de sus funciones. Una revisión periódica de hasta qué punto el mandato, y, por lo tanto, las actividades que realiza un órgano conjunto siguen siendo las necesarias para abordar las cuestiones clave de la gestión del agua en la cuenca y para satisfacer las necesidades de los Estados miembros, puede ayudar a los órganos conjuntos a dirigir sus limitados recursos hacia aquellos desafíos de la gestión del agua que son de mayor importancia en la cuenca.

Al mismo tiempo, cabe señalar que aunque los costes, tanto de la cooperación institucionalizada como de la gestión y del desarrollo conjuntos de las cuencas, puedan parecer altos en cifras absolutas, son, por lo general, bastante bajos en comparación con los beneficios que tanto la cooperación como la gestión y el desarrollo conjuntos pueden proporcionar, y con los presupuestos de los países ribereños, incluso si se trata de países en desarrollo con una capacidad económica limitada. En la cuenca del río Mekong, por ejemplo, las contribuciones de los Estados miembros de la MRC se fijan actualmente en alrededor de 2 millones de dólares estadounidenses por año y país. En comparación con el tamaño general de la economía (aproximadamente 18 mil millones de dólares estadounidenses en 2018 para Laos, por ejemplo) o los presupuestos gubernamentales (3,9 mil millones de dólares estadounidenses en 2019 para Laos), y a la luz de la gran importancia del río Mekong para los países de la cuenca, esta cantidad no parece irrazonablemente alta. Por lo tanto, a menudo lo que importa es la priorización del

gasto público y 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 lo suficientemente claros y visibles, puede ser útil realizar esfuerzos para 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 enfoques para identificar, evaluar y posiblemente cuantificar los beneficios para todas las partes involucradas.

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

En muchas cuencas alrededor del mundo, ha supuesto un desafío identificar y conseguir fuentes de fondos y de financiación para la cooperación sobre los recursos hídricos compartidos y para su gestión y desarrollo. La fuente clave de la financiación de cualquier tipo de cooperación sobre el agua, de su gestión y desarrollo, ya sea a nivel nacional o transfronterizo, suele ser la de los 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 lo debería desempeñar).

Sin embargo, en muchas regiones del mundo, han sido insuficientes los fondos gubernamentales atribuidos directamente a la gestión y al desarrollo de las aguas (transfronterizas). Por lo tanto, en el pasado se han utilizado, o al menos se han explorado, algunas otras fuentes. Sin embargo, esto no debería distraernos del hecho de que las funciones clave de la gestión de las aguas transfronterizas seguirán siendo una función pública y es poco probable que generen el interés de la financiación privada. Esto requiere que los gobiernos ribereños de las cuencas compartidas asuman compromisos económicos con su cuenca y con su gestión y desarrollo, una tarea que, en el contexto de las negociaciones presupuestarias nacionales, podría ser potencialmente más fácil si los beneficios de la cooperación son claros para todos los involucrados, incluido para aquellos situados más allá del sector del agua (p. ej., el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación Económica, etc.).

Más allá de los fondos gubernamentales atribuidos directamente a la gestión y al desarrollo de las aguas transfronterizas, este estudio ha evaluado muchos otros tipos de fuentes de fondos públicos, así como algunas de fondos y de financiación privados. Un punto principal clave es que no existe una sustitución obvia para los fondos gubernamentales asignados directamente, al menos cuando se trata de cubrir el coste básico y el coste del proyecto, del programa y de la actividad de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Si bien se han probado diferentes modelos de obtención de fondos a través de varios OCH y países, cada uno conlleva sus ventajas e inconvenientes, pero no ha surgido una "estrategia ganadora" obvia. Como los OCH y los países tienen dificultades para satisfacer las necesidades de fondos para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y para el desarrollo de las cuencas, muchos han sugerido que el sector privado puede aliviar esta situación. Este estudio muestra que el capital privado, en líneas generales, solo está disponible para proyectos que puedan generar un retorno para sus financiadores. 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 esto seguirá estando probablemente limitado a los proyectos de infraestructura en los que hay un camino

---

<sup>9</sup> Nota de Orientación sobre Políticas: Los Beneficios de la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas: Identificación, Evaluación y Comunicación, UNECE, 2005, [https://www.unece.org/env/water/publication/ece\\_mp.wat\\_47.html](https://www.unece.org/env/water/publication/ece_mp.wat_47.html)

claro para que los financiadores del sector privado obtengan un equitativo retorno ajustado al riesgo de su inversión.

Si bien lo anterior demuestra que no hay un cofre de dinero oculto, sí que ofrece a los OCH y a los Estados ribereños una completa descripción general de las posibles fuentes de fondos que podrían considerar. La siguiente tabla resume estas diferentes fuentes de fondos y de financiación desde la perspectiva de los OCH y de los Estados ribereños, y destaca sus respectivos desafíos y oportunidades.

**Tabla 2: Oportunidades y desafíos de las fuentes de fondos y de financiación**

	Oportunidades	Desafíos	Utilización	Ejemplo
<b>Contribución Directa del Estado Miembro</b>	<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 miembros con la cooperación institucionalizada y con el desarrollo multisectorial conjunto de las cuencas.</li> <li>• Asegura la autosostenibilidad financiera y la independencia de fondos externos</li> <li>• El compromiso de los Estados ribereños con la cooperación puede tener numerosos beneficios, que incluyen para la paz, la cooperación y la integración regional, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se necesitan 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>• Competencia presupuestaria con otras prioridades nacionales</li> <li>• Puede ser poco fiable año tras año al depender 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>• Coste del proyecto, del programa y de la actividad</li> </ul>	<p>La mayoría de los órganos conjuntos</p> <p>Sección 3.1.1</p>
<b>Impuestos Regionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La relativa estabilidad de la cantidad de fondos de un año a otro permite una planificación más efectiva y con visión de futuro</li> <li>• Supera los puntos débiles de los presupuestos nacionales y limita la competencia con otras prioridades nacionales</li> <li>• Puede ayudar a igualar la influencia entre los Estados miembros que cuentan con medios presupuestarios desequilibrados</li> <li>• Refleja 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 reduce potencialmente la involucración 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>• Crea dependencia de otros organismos regionales y vulnerabilidad a sus cambios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costes básicos</li> <li>• Coste del proyecto, del programa y de la actividad</li> </ul>	<p>La CICOS</p> <p>Sección 3.1.2</p>
<b>Precios de Uso y Cánones por Contaminación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refleja las responsabilidades reales en el uso de los recursos hídricos</li> <li>• Evita la externalización de los costes por parte de los usuarios individuales/grupos de usuarios a expensas de toda la comunidad ribereña</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difícil de establecer a nivel transfronterizo dadas las diferentes legislaciones nacionales sobre las tarifas de uso y los cánones por contaminación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costes básicos</li> <li>• Coste del proyecto, del programa y de la actividad</li> </ul>	<p>Ninguno a nivel transfronterizo</p> <p>Sección 3.1.3</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los grandes usuarios/contaminadores industriales del agua pueden tener importantes medios económicos para contribuir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altos costes de transacción (es decir, coste de la recaudación), especialmente para usuarios/contaminadores a pequeña escala</li> <li>• Potencialmente desafiante la demostración a los usuarios finales del agua del 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>		
<b>Venta de Datos y Servicios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevo enfoque de la obtención de fondos con el que se monetizan los productos de los órganos conjuntos</li> <li>• Puede ayudar a popularizar la labor del OCH y darle 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 los problemas clave de la gestión del agua hacia las actividades que generan más ingresos</li> </ul>	Inmaterial	La MRC, la CICOS  Sección 3.1.5
<b>Tarifas de Gestión y de Administración</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una forma potencialmente eficaz de lograr que los donantes/socios cubran algunos de los costes operativos del OCH</li> <li>• Agrega un nivel más de responsabilidad a los donantes/socios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depende del mandato del OCH (las tarifas de gestión/administración no se aplican a los OCH que se centran en la coordinación)</li> <li>• La voluntad de pagar depende de las políticas del donante/socio, la cual puede disminuir con el tiempo</li> <li>• Es posible que la tarifa asociada no cubra el coste total del personal</li> <li>• Puede desviar las 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>• Coste del Proyecto, del programa y de la actividad</li> </ul>	La MRC  Sección 3.1.5
<b>Tarifas de Gestión del Proyecto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede dar a los OCH una mayor visibilidad ya que están involucradas en la preparación de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depende del mandato del OCH (las tarifas de gestión del proyecto solo se aplican a los OCH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de la infraestructura</li> </ul>	La NBI

	<p>proyectos de infraestructura potencialmente grandes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Añade un nivel más de responsabilidad a los propietarios/financiadores</li> <li>• Ofrece importantes oportunidades de aprendizaje al personal</li> </ul>	<p>que cuentan con un mandato de ejecución de infraestructura)</p> <ul style="list-style-type: none"> <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 potencialmente altamente especializadas)</li> </ul>		Sección 3.1.6
<b>Préstamos públicos</b>	<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 obtener los préstamos depende del estatus legal de los OCH</li> <li>• Obligación de reembolso más del pago de 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>• Coste del Proyecto, del programa y de la actividad</li> <li>• Desarrollo de la infraestructura</li> </ul>	<p>La OMVS</p> <p>Sección 3.1.7</p>
<b>Subvenciones Públicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Dinero gratuito”, sin obligación de reembolso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depende del mandato del OCH (solo es aplicable a los OCH que cuentan con un mandato de ejecución/ proyectos)</li> <li>• Puede conllevar otras exigencias</li> <li>• Puede que no se alinee con los planes estratégicos de los OCH</li> <li>• Proyecto específico y normalmente no se puede utilizar para los gastos de funcionamiento diarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coste del Proyecto, del programa y de la actividad</li> <li>• Desarrollo de la infraestructura</li> </ul>	<p>Muchos órganos conjuntos</p> <p>Sección 3.1.8</p>
<b>Asistencia Técnica</b>	<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 potencialmente afectar a la apropiación de la cooperación y de la gestión de la cuenta</li> <li>• Puede crear dependencias de recursos externos (técnicos, financieros, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costes básicos</li> <li>• Coste del Proyecto, del programa y de la actividad</li> </ul>	<p>Muchos órganos conjuntos</p> <p>Sección 3.1.9</p>
<b>Fondos Climáticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuente de financiación innovadora con disponibilidad de cantidades potencialmente 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 están siempre claros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coste del proyecto, del programa y de la actividad relativa al clima</li> </ul>	<p>El OSS</p> <p>La LVBC</p> <p>La NBA</p> <p>La VBA</p> <p>Sección 3.1.10</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasta ahora pocos ejemplos de éxito</li> <li>• Solo se puede utilizar para actividades específicamente relacionadas con el clima y no para otras medidas de gestión y de desarrollo de las cuencas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de la infraestructura relativa al clima</li> </ul>	
<b>Subvenciones y donaciones privadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Dinero gratuito”, sin obligación de reembolso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede conllevar exigencias</li> <li>• Puede que no se alinee con los planes estratégicos de los OCH</li> <li>• Proyecto específico y normalmente no puede utilizarse para cubrir los gastos diarios de funcionamiento</li> <li>• Rara ya que la filantropía tiende a priorizar la contribución a las ONG con proyectos de ejecución práctica antes que a proyectos sobre la cooperación en materia de aguas transfronterizas de liderazgo gubernamental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coste del proyecto, del programa y de la actividad</li> </ul>	La GLC Sección 3.2.1
<b>Capital Privado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A través de la estructura de APP, 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 de APP, que es cara y precisa de muchos recursos para obtenerla y establecerla</li> <li>• 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 los inversores de capital asumen más riesgos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de la infraestructura</li> </ul>	Bujagali Nam Theun 2  Sección 3.3.1 y Sección 3.3.2
<b>Deuda Privada (préstamos, bonos)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A través de la estructura de APP, 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 de APP, que es cara y precisa de muchos recursos para obtenerla y establecerla</li> <li>• Los prestamistas esperan que se les remolse en su totalidad (incluidos los intereses), por lo que el proyecto debe generar suficientes ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de la infraestructura</li> </ul>	Bujagali Nam Theun 2  Sección 3.3.1 y Sección 3.3.2



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los prestamistas privados añaden un nivel adicional de diligencia debida y de disciplina de mercado</li> <li>• El uso de la deuda privada reduce el coste del capital cuando se compara con una solución de financiación sólo mediante capital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La deuda privada es más cara que la deuda pública, ya que en una APP los prestamistas asumen más riesgos</li> </ul>		
<b>Financiación Innovadora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a fuentes de financiación privada con expectativas de retorno potencialmente más bajas, ya que los inversores buscan un retorno modesto en combinación con un impacto social/ambiental</li> <li>• Da potencialmente 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>• 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>• Coste del proyecto, del programa y de la actividad relativa al clima</li> <li>• Desarrollo de la infraestructura</li> </ul>	La OMVS La OMVG
<b>Financiación Combinada</b>	<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 de coste relativamente bajo que imite 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 sustanciales recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de la infraestructura</li> </ul>	Bujagali Nam Theun 2  Sección 3.3.1 y Sección 3.3.2

## 5 Conclusiones y Puntos Principales

Esta última sección resume los hallazgos clave de este informe, 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 potencialmente disponibles para satisfacerlas. Estas conclusiones clave, basadas en los análisis del informe y en los diferentes ejemplos analizados, pueden también aportar conocimientos importantes a los administradores de las cuencas, a los formuladores de políticas, así como a los representantes del sector financiero (público y privado), y fortalecer sus esfuerzos conjuntos para garantizar los fondos y la financiación para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y para el desarrollo de las cuencas en beneficio de las cuencas compartidas del mundo y de sus habitantes.

***Puesta de relieve de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y del desarrollo de las cuencas y construcción de un sólido marco jurídico e institucional: pasos decisivos para que los Estados y 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 miembros, así como mejorar los indicadores de calidad de vida. Por consiguiente, la gestión de los recursos hídricos transfronterizos y la cooperación pueden proporcionar beneficios en forma de soluciones beneficiosas para todos 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 lo tanto, la imposibilidad de acceder en muchas cuencas a los fondos y a la financiación necesarias para la gestión de los recursos hídricos transfronterizos y para la cooperación implica que los beneficios potenciales de la cooperación y el desarrollo de las cuencas transfronterizas no se están consiguiendo 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 para recopilar y procesar los datos y la información necesarios para administrar los recursos naturales en la cuenca; para iniciar y mantener el proceso de la cooperación transfronteriza y sus arreglos institucionales; y para realizar inversiones y aplicar otras medidas de gestión y de desarrollo de las cuencas.
- 3. Los tratados y arreglos internacionales sobre las cuencas, los órganos conjuntos y, específicamente, los Organismos de las Cuencas Hidrográficas (OCH) proporcionan el marco jurídico e institucional para la gestión de los recursos hídricos transfronterizos y la cooperación y son decisivos como entorno propicio para conseguir fondos o financiación.** Estos marcos jurídicos e institucionales son únicos y reflejan la visión de sus Estados miembros. Sirven como base para generar y compartir los beneficios de la cooperación a lo largo del tiempo a través de los Estados ribereños y entre los usuarios. Los acuerdos efectivos y los OCH fuertes son también factores propicios para atraer y movilizar los recursos financieros necesarios para la cooperación y la gestión de las aguas transfronterizas. En algunos casos, los arreglos financieros 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 – que incluye a través de los sectores mediante un 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 miembros, y ayudan a atraer recursos financieros adicionales. La ejecución de estos planes requiere normalmente un esfuerzo e inversión considerables, aunque ciertas actividades e inversiones pueden realizarse también a nivel nacional.

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

5. **Los Estados miembros suelen ser los principales contribuyentes de los presupuestos de los órganos conjuntos, especialmente, pero no solo, para cubrir los costes básicos.** Dada la percepción común de la gestión del agua como una función pública, esta es una consecuencia lógica. El estatus de los OCH como organismos intergubernamentales refuerza esta idea, ya que los crean y mantienen los Estados contratantes. Además de sus contribuciones a los presupuestos de los órganos conjuntos, los Estados miembros movilizan, a menudo, recursos financieros fuera del marco del órgano conjunto/de la cuenca para las actividades que se realizan a nivel nacional, que también contribuyen a la gestión de las aguas transfronterizas y a la cooperación.
6. **Los órganos conjuntos tienen, a menudo, grandes dificultades para obtener fondos de los Estados miembros para pagar los costes programáticos y los proyectos transfronterizos, ya que compiten con muchas otras prioridades nacionales para obtener las asignaciones presupuestarias, lo que desafía su capacidad para poder conseguir todos los beneficios potenciales 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 miembros, aunque su contribución absoluta es 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 garantizar una asignación suficiente de recursos presupuestarios a los órganos conjuntos.
7. **Los órganos conjuntos deberían comunicar mejor los beneficios de su labor a sus Estados miembros y a todos sus 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. **El reparto de los costes del órgano conjunto entre los Estados ribereños (reparto igualitario vs reparto basado en claves) requiere un cuidadoso equilibrio entre el principio de igualdad soberana y sus, potencialmente desiguales, capacidades económicas.** Los presupuestos y los mecanismos de reparto de los costes pueden cambiar con el tiempo a medida que cambian los desafíos en la cuenca o las capacidades financieras de los Estados. Sin embargo, los mecanismos de reparto de los costes deberían siempre aspirar a reflejar el compromiso de cooperación de todos los Estados involucrados, que se refleja, a menudo, en el principio de igualdad.
9. **Como principales proveedores de fondos para la cooperación transfronteriza, los Estados ribereños deben definir y expresar sus expectativas con respecto a la labor y a las actividades de los órganos conjuntos, y revisar y hacer un seguimiento regular de sus actividades.** Dado que el presupuesto del OCH proviene en gran parte de las contribuciones de los Estados

miembros 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 de fondos y financiación públicos: oportunidades de diversificación de las fuentes de financiación para los Estados ribereños y los órganos conjuntos.***

- 10. Si bien 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 fuerte aceptación y apropiación.** La expresión de los firmes compromisos de los países a través de la adjudicación nacional de fondos a la cooperación transfronteriza puede facilitar el acceso a los fondos o al apoyo internacionales, lo que a menudo se presenta en forma de subvenciones, de préstamos y de asistencia técnica. Exigir la asignación de fondos por parte de los Estados miembros para cubrir los costes operativos, incluso durante los primeros años de la puesta en marcha de los órganos conjuntos, a cambio del apoyo de los donantes para actividades o adquisiciones específicas, puede ayudar a garantizar la apropiación local. Una vez que se agote el apoyo externo, sin los fondos de los Estados miembros, es probable que el proyecto sea insostenible. Las estrategias para lograr la autosostenibilidad financiera son, por tanto, un elemento importante de la planificación a largo plazo.
- 11. No existe una fórmula mágica, ni un cofre de oro oculto, para cubrir la escasez de fondos para la cooperación transfronteriza; sin embargo, existen alternativas y/o complementos a las contribuciones tradicionales de los Estados miembros, y algunos demuestran ser más prometedores que otros.** Desafortunadamente, obtener fondos para la gestión de los recursos hídricos transfronterizos no es simplemente una cuestión de buscar lo suficiente. No existe el “dinero gratis”: todos los fondos y mecanismos de financiación tratados en el estudio conllevan algún tipo de condiciones. Incluso las subvenciones pueden implicar ciertas condiciones o requisitos. Así, los OCH y los Estados miembros deben ser prudentes al asignar esfuerzos para buscar oportunidades de obtener fondos, a fin de asegurarse de que persiguen aquellas que se ajustan estrechamente al mandato y a los planes generales del OCH.
- 12. Se necesitan diferentes fuentes de fondos y de financiación en las distintas etapas de la gestión y del desarrollo de las cuencas hidrográficas** así como durante las diferentes etapas de cada proyecto. El desarrollo temprano del proyecto requerirá de medios financieros diferentes de los que requerirá la construcción de la infraestructura o el funcionamiento y mantenimiento posteriores. Por consiguiente, los Estados miembros, donantes, financiadores, y los otros implicados, tienen la oportunidad de contribuir a 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 de ellos son más prometedores que otros.**
  - a. **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 dotar fondos a un OCH.

- b. **Tarifa 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.
- c. **Venta de datos/servicios:** La venta de datos o servicios tiende a tener un potencial general de ingresos muy bajo. Algunos órganos conjuntos movilizaron tarifas de gestión, de administración y de administración de proyectos, pero estas requieren efectivamente que 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.
- d. **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 carecer del estatus legal que les permitiría tomarlos y/o carecen de un flujo de ingresos que puedan utilizar para reembolsarlos. Así, 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.
- e. **Subvenciones:** Los órganos conjuntos pueden también atraer subvenciones para realizar determinadas actividades o proyectos. Mientras que las subvenciones no requieren reembolso, normalmente conllevan limitaciones respecto de para qué puede utilizarse el dinero. Por ejemplo, el producto de la subvención se utiliza a menudo para realizar proyectos o actividades específicos y normalmente no se pueden utilizar para los gastos de funcionamiento diario del OCH.
- f. **Fondos climáticos:** Los fondos climáticos son una categoría especial de subvenciones que podrían potencialmente proveer los fondos para la realización de ciertas actividades de los órganos conjuntos, aunque, hasta la fecha, se dan pocos ejemplos de organismos regionales que los hayan solicitado con éxito.
- g. **Asistencia técnica:** La asistencia técnica proporciona una manera de que los órganos conjuntos obtengan fondos para la capacitación y para proyectos específicos, pero también conlleva ciertas obligaciones y no ofrece una solución permanente.

***Fondos y financiación privados: posibilidades potenciales para cubrir los costes del desarrollo de las infraestructuras de las cuencas transfronterizas***

- 14. **Hay muy pocos ejemplos de fondos privados sin una expectativa de reembolso que se utilicen 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 han encontrado fuera de América del Norte.
- 15. **La financiación privada también tiene un papel que desempeñar, pero se limita normalmente a actividades o proyectos que generen ingresos.** Dado que el capital privado busca un retorno de 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. Si bien el capital privado también puede emplearse para proyectos que no generen ingresos, esto requeriría otro flujo de ingresos para reembolsar a 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. El requisito del capital privado de obtención de un retorno limita su empleo para las operaciones en curso de los órganos conjuntos, las cuales no generan normalmente ingresos.

- 16. Las asociaciones público-privadas (APP) han sido fundamentales para movilizar capital privado hacia proyectos de infraestructura de las aguas transfronterizas.** En una estructura de APP, el financiador privado asume la responsabilidad del diseño, la construcción, la financiación, el funcionamiento y el mantenimiento del proyecto de infraestructura pública, mientras que se le permite obtener un retorno de esa inversión. Normalmente, el organismo público retiene la propiedad formal del proyecto a lo largo de la vida de este, y recobra las responsabilidades operativas, generalmente libre de cargas, una vez que a la terminación del proyecto se le devuelve el activo. 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 desde el gobierno a la parte privada.
- 17. Los proyectos de infraestructura de las aguas transfronterizas, dada la complejidad de su entorno compuesto de múltiples actores, están provistos de riesgos, pero para superarlos existen instrumentos de mitigación.** Estas complejidades se agravan en los mercados emergentes donde pueden escasear la gobernanza, la fortaleza económica y la estabilidad. Por esta razón, si se coloca demasiado riesgo sobre sus hombros, los financiadores privados pueden dudar en involucrarse. Sin embargo, se pueden utilizar garantías crediticias, seguros contra riesgos políticos y otros instrumentos para superar algunos de estas cuestiones, lo que ayuda a movilizar capital privado para los proyectos de infraestructura de las aguas transfronterizas. Los arreglos de cooperación, en 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 se refiere al uso de fondos y de financiación públicos junto con financiación privada, la cual se ha utilizado a través de todo el mundo, para la realización de proyectos de infraestructura del agua.** Si se estructura de manera inteligente, los gobiernos pueden utilizar los fondos públicos/subvenciones, así como la financiación pública de menor coste, para cubrir parte de los costes de capital del proyecto, al tiempo que todavía se asegura 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 se la ha llamado así.
- 19. Se están desarrollando y probando instrumentos financieros innovadores que podrían conducir a nuevas soluciones para financiar la cooperación y el desarrollo en materia de aguas transfronterizas.** 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 los más apropiados para aquellos proyectos que generen 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 de Paz Azul. Un desafío clave, que la iniciativa Paz Azul trata de superar, es el costoso y lento proceso de negociación entre el emisor, los bancos y los gobiernos de las condiciones de la financiación, lo que simplificaría así el proceso de obtención de la financiación para la ejecución del proyecto, aunque las implicaciones prácticas están aún en proceso de resolverse (en un contexto de financiación combinada, en la que también se utilizan fuentes públicas para la asistencia técnica y para la eliminación de los riesgos; por consiguiente, los Bonos de Paz Azul son también un ejemplo de la financiación combinada del pár. 18).

- 20. Existe una continua necesidad de capacitación y de intercambio de experiencias e información sobre las posibilidades de obtener fondos y financiación, los desafíos y las enseñanzas adquiridas.** Entre otras, la plataforma del Convenio del Agua<sup>10</sup> (a la que sirve la CEPE), ofrece una oportunidad para tal capacitación e intercambio. La facilitación de la financiación de la cooperación transfronteriza<sup>11</sup> seguirá en el programa de trabajo del Convenio del Agua en los años venideros.

---

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

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

## 6 Referencias

- ABN (2010) : *Etude Stratégique sur le Financement Autonome et Durable des Activités de l'ABN*, BRL Ingénierie/ICEA, January 2010
- Artiga, R. (2003): *The Case of the Trifinio Plan in the Upper Lempa: Opportunities and challenges for the shared management of Central American transnational basins*, Paris: UNESCO PCCP, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133304>
- Blue Peace (2018): *Blue Peace: Invest in Peace Through Water*, [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 (no year): *Financing and Investing in Blue Peace*, <https://www.thebluepeace.org/blue-peace-financing>
- CBLT (2010): *Etude Stratégique sur le Financement autonome et durable des Activités de la CBLT*, N'Djamena (unpublished internal document)
- CICOS (2015): *Etude sur les Mécanismes de Financement de la Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha*, Kinshasa: CICOS/GIZ/RebelGroup (confidential)
- CICOS (2016): *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Exaux de la CICOS (SDAGE)*, Kinshasa: CICOS
- CICOS (2015): *Etude sur les Mécanismes de Financement de la Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha*, Kinshasa: CICOS (unpublished internal document)
- Congo Blue Fund (no year): *Congo Basin Blue Fund*, Brazzaville Foundation for Peace and Conservation, <https://brazzavillefoundation.org/images/nos-actions/congo-basin-blue-fund.pdf>
- CRIDF (2018): *Lesotho-Botswana Water Transfer (L-BWT) Scheme*, ORASECOM, [http://www.orasecom.org/system/writable/DMSStorage/2711P2953\\_project\\_pitches\\_LBW\\_T\\_web\\_FINAL.pdf](http://www.orasecom.org/system/writable/DMSStorage/2711P2953_project_pitches_LBW_T_web_FINAL.pdf)
- European Investment Bank. *Red Sea Dead Sea Water PPP Phase 1*. <https://www.eib.org/en/projects/loans/all/20150559> (retrieved 31 August 2020).
- EUWI (2013): *Mapping of Financial Support to Transboundary Water Cooperation in Africa*, EU Water Initiative Africa Working Group, May 2013
- GCF (2020): *Adapting to Climate Change in Lake Victoria Basin*, GCF Website, <https://www.adaptation-fund.org/project/adapting-climate-change-lake-victoria-basin-burundi-kenya-rwanda-tanzania-uganda/> (retrieved 20 August 2020)
- GIZ (2020a): *Niger Flussbehörde (ABN). Support for the Niger Basin Authority*, GIZ Website, [https://www.giz.de/projektdaten/projects.action?request\\_locale=en\\_EN&pn=201225143](https://www.giz.de/projektdaten/projects.action?request_locale=en_EN&pn=201225143) (retrieved 13 August 2020)
- GIZ (2020b): *Conserving biodiversity in the Nile Basin transboundary wetlands*, GIZ Website: <https://www.giz.de/en/worldwide/43317.html> (retrieved 17 July 2020)
- Global High-Level Panel on Water and Peace, Recommendation 7: Financial Innovation for Transboundary Water Cooperation, September 2017, [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. Results of a G8-initiated survey 2004-2007*, Eschborn: GTZ
- Henkel, M., Schüler, F., Carius, A. & Wolf, A. (2014): *Financial Sustainability of International River Basin Organizations*, Eschborn: GIZ



- High-Level Panel on Water, UN and World Bank (2018): Making every drop count. An Agenda for Water Action, general chapter on infrastructure and water investment, 14 March 2018, [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17825HLPW\\_Outcome.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17825HLPW_Outcome.pdf).
- IKI (2020): *Biodiversity conservation and utilization of ecosystem services in wetlands of transboundary significance in the Nile Basin*, IKI Website: [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) (retrieved 17 July 2020)
- IMG Rebel (2019): *Etude sur la Réforme Institutionnelle de la CICOS. Rapport d'analyse final*, Washington, DC: IMG Rebel, September 2019 (internal CICOS document)
- IRENA (2012): *Renewable Energy Technologies: Cost Analysis Series – Hydropower*, Bonn: IRENA, [https://www.irena.org/documentdownloads/publications/re\\_technologies\\_cost\\_analysis-hydropower.pdf](https://www.irena.org/documentdownloads/publications/re_technologies_cost_analysis-hydropower.pdf)
- Kweifio-Okai, Carla (2014): “Where did the Indian Ocean tsunami aid money go?” The Guardian, <https://www.theguardian.com/global-development/2014/dec/25/where-did-indian-ocean-tsunami-aid-money-go> (retrieved 31 August 2020).
- LVBC (2019): Experiences on Climate Change Adaptation in Transboundary Basins, Presentation at the 4<sup>th</sup> Meeting of the Global Network of Basins Working on Climate Change Adaptation, 14-15 February 2019, Geneva
- MRC (2000): *New Formula for Member Annual Contributions*, adopted at the 7<sup>th</sup> Meeting of the MRC Council, 24 October 2000, Pakse, Lao PDF (confidential document)
- MRC (2014): *Final draft report for comment: Core River Basin Management Functions Decentralisation Project, Financial Component. Towards Financial Sustainability of the Mekong River Commission through Member Countries' Contributions*, Vientiane: MRC (unpublished internal document)
- MRC (2016): *Integrated Water Resources Management-based Basin Development Strategy 2016-2020 for the Lower Mekong Basin*, Vientiane: MRC Secretariat, <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/strategies-workprog/MRC-BDP-strategy-complete-final-02.16.pdf>
- MRC (2019a): *Review of the Decentralization of Core River Basin Management Function Activities. Undertaken for the Mekong River Commission as part of the Mid-Term review of the Strategic Plan 2016-2020*, Vientiane: MRC Secretariat, 22 February 2019
- MRC (2019b): *Sustainable Financing of Transboundary Water Cooperation in Basins – Case of the MRC*, presented at the 2019 Stockholm World Water Week, 28 August 2019
- MRC Data Portal (no year): *Data fees for MRC Data Portal price categories*, <https://portal.mrcmekong.org/about/data-fees> (retrieved 17 July 2020)
- Mukherji, Anuradha (no year): *Funding Flows: Transboundary Considerations of Disaster Recovery*, DOI: 10.1093/acrefore/9780199389407.013.223 (retrieved 13 August 2020).
- NBA (2009): *Etude Stratégique sur le Financement Autonome et Durable des Activités de l'ABN. Rapport Final*, Novembre 2009, Niamey, Niger: ABN, BRL, ICEA
- NBI (2011): *Briefing Paper. For consideration by the Nile Council of Ministers for future NBI Member State contributions to the Nile Secretariat*, November 2011, Entebbe, Uganda
- NBI (2011): *Institutional Development Study. Financial Sustainability*, Entebbe (unpublished internal document)
- NBI (2012): *NBI Financing Strategy*, Entebbe, March 2012 (unpublished internal document)

- NBI (2020): *Commissioning of Rwanda-Uganda Power Interconnection and Synchronization of Kenya-Uganda-Rwanda-Burundi-DRC Grids in 2020*, NELSAP-CU, 09 March 2020.  
<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>
- Nolden, T. (2020): *Financing Public River Basin Management Functions in the Elbe and the Meuse River Basin*, IHE Delft Master of Science Thesis, 25 March 2020
- ODI (2002): *Financing Transboundary Water Management*, Water Policy Brief No 2, London: ODI, July 2002
- OECD (2018): *Financing Water. Investing in sustainable growth*, OECD Environment Policy Paper No 11, Paris, <https://www.oecd.org/water/Policy-Paper-Financing-Water-Investing-in-Sustainable-Growth.pdf>
- OECD (2019): *Making Blended Finance Work for Water and Sanitation, Unlocking Commercial Finance for SDG 6*, Paris, <http://www.oecd.org/environment/resources/making-blended-finance-work-for-sdg-6-5efc8950-en.htm>
- ORASECOM (2009): *Feasibility Study for the Development of a Mechanism to Mobilize Funds for Catchment Conservation. Business Case for the ORASECOM Conservation Fund*, Centurion: ORASECOM, June 2009 (unpublished internal document)
- Rees, J.A., Winpenny, J. & Hall, A.W. (2008): *Water financing and governance*, Stockholm: Global Water Partnership, Technical Committee (TEC)
- Republic of Botswana Ministry of Minerals, Energy and Water Resources (2018): *Lesotho Highlands Botswana Water Transfer Desktop Study – Final Report*
- Robotti, Chiara (2017): *New Life for the Dead Sea*, European Investment Bank, <https://www.eib.org/en/stories/red-sea> (retrieved 31 August 2020)
- Rozenberg, Julie; Fay, Marianne. (2019): *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet. Sustainable Infrastructure*, Washington, DC: World Bank
- SADC (2010): *Guidelines for Strengthening River Basin Organizations. Funding and Financing*, Gaborone: SADC Water Division/GIZ
- Schmeier, S. (2013): *Governing international watercourses. River Basin Organizations and the sustainable governance of internationally shared rivers and lakes*, London/New York: Routledge
- Schmeier, S. (2021): *Managing river basins across governance levels – The complexity of legal and institutional frameworks*. Ferrier, B. & Jenkins, A. (eds.): *Handbook of Catchment Management*, Hoboken: Wiley
- SIWI (2020): *Public-Private Partnerships and the risk of corruption in the water sector*, [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*, Zurich: Swiss Federal Office for the Environment, 16 June 2020
- UNCDF (2019): *Blended Finance in the Least Developed Countries*, 2019, <https://www.uncdf.org/en/article/4220/blended-finance-in-lDCs-report>
- UNECE (2018): *Background document prepared for the high-level workshop on financing transboundary basin development*, [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 (2018): *Progress on Transboundary Water Cooperation. Global baseline for SDG indicator 6.5.2*, Geneva: UNECE, UNESCO, UN-Water, <https://www.unwater.org/publications/progress-on-transboundary-water-cooperation-652/>
- World Bank (2013a): *Rwanda, Tanzania and Burundi – Regional Rusumo Falls Hydroelectric Project*, <https://www.worldbank.org/en/news/loans-credits/2013/08/06/rwanda-tanzania-and-burundi-regional-rusumo-falls-hydroelectric-project>
- World Bank (2013b): *World Bank Approves Rusumo Falls Hydropower Plant*, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/08/06/world-bank-approves-rusumo-falls-hydropower-plant>
- World Bank (2018): *Promoting Development in Shared River Basins. Case Studies from International Experience*, Washington, DC: World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29449/W17105.pdf?sequence=4&is%20Allowed>
- World Bank (2019): *Financing climate change adaptation in transboundary basins: Preparing bankable projects*, <https://www.unece.org/index.php?id=51488>
- World Water Council (2015): *Report on Water: Fit for Financing?*, [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)