

Compartir



Gestionando el agua entre fronteras



Compartir



Water & Nature Initiative
Iniciativa Agua y Naturaleza

Gestionando el agua entre fronteras

Editado por
*Claudia Sadoff, Thomas Greiber,
Mark Smith y Ger Bergkamp*





La designación de entidades geográficas en este libro y la presentación del material no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UICN referente al estatus legal de ningún país, territorio o área, o de sus autoridades, o referente a la delimitación de sus fronteras.

Los puntos de vista que se expresan en esta publicación no reflejan necesariamente los de la UICN.

Publicado por: IUCN, Gland, Suiza

Derechos de autor: © 2008 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturaleza

Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales sin permiso escrito previo por parte de quien detenta los derechos de autor con tal que se mencione la fuente.

Se prohíbe reproducir esta publicación para su venta o para otros fines comerciales sin permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor.

Referencia: Sadoff, C., Greiber, T., Smith, M. and Bergkamp, G. (2008).
Compartir – Gestionando el agua entre fronteras. Gland, Suiza.

ISBN 978-2-8317-1184-3

Diseño de: Melanie Kandelaars

Impreso por: Imprenta y Litografía ORO Print S.A.

Disponible en: IUCN Publications Services
Rue Mauverney 28
1196 Gland
Suiza
Tel +41 22 999 0000
Fax +41 22 999 0020
books@iucn.org
www.iucn.org/publications

También está disponible un catálogo de las publicaciones de la UICN.

FSC Fuentes Mixtas

Grupo de productos de bosques bien gestionados y de otras fuentes controladas

Contenido

Mensajes claves	6
Prefacio	10
Editores y autores	11
Agradecimientos	12
Capítulo 1. Visión general de los Recursos Hídricos Compartidos del Mundo	15
1.1 Recursos hídricos transfronterizos	15
1.2 Gestión de aguas transfronterizas	16
1.3 Compartiendo aguas transfronterizas	17
1.4 COMPARTIR	18
Capítulo 2. ¿Por Qué Compartir? Beneficios (y Costos) de la Gestión Hídrica Transfronteriza	21
2.1 Compartir el agua frente a compartir los beneficios del agua	21
2.2 Beneficios de la cooperación	23
2.3 ¿Cuándo tiene sentido compartir?	25
2.4. Compartir beneficios con equidad	28
2.5 Mecanismos para compartir beneficios	30
2.6 Aplicar en todos los niveles el compartir los beneficios	33
2.7 Compartir beneficios en la práctica	34
Capítulo 3. Partes Interesadas en la Distribución de Beneficios y el Proceso de Gestión	37
3.1 ¿Quiénes son las partes interesadas?	37
3.2 ¿Cuándo y cómo involucrar a las partes interesadas?	43
3.3 Plan a seguir para involucrar	47

Capítulo 4. Marcos de Referencia Jurídicos para Cooperación Transfronteriza	51
4.1 Bases legales para la gestión de aguas transfronterizas	51
4.2 Derecho internacional en la práctica: cómo se aplica el marco legal internacional en las esferas internacional, nacional y local	56
4.3 Establecer tratados internacionales nuevos acerca de la gestión hídrica compartida. . . .	58
4.4 Leyes: la columna vertebral de la gestión de aguas transfronterizas	63
Capítulo 5. Instituciones para Cuencas Transfronterizas	65
5.1 Instituciones para el desarrollo y gestión de cuencas transfronterizas: función, diseño y efectividad	65
5.2 Desarrollo de organizaciones para la gestión de aguas transfronterizas	72
5.3 Generar financiamiento	75
Capítulo 6. Implementando la Gestión Hídrica Cooperativa Transfronteriza	81
6.1 Papel de la Implementación en la gestión de aguas transfronterizas	81
6.2 Operativizar una implementación efectiva	82
6.3 Elementos claves de una implementación exitosa	82
6.4 Implementación y distribución de beneficios	88
Casos y Recuadros	90
Cuadros y Gráficos	91
Referencias	92
Créditos de las fotografías	95

Mensajes Claves

1. Visión General de los Recursos Hídricos Compartidos del Mundo

Los ríos internacionales proveen un 60% aproximado de los caudales de agua dulce del mundo

Hay unas 260 cuencas hidrográficas internacionales en el mundo. Abarcan casi la mitad de la superficie de la tierra y abastecen a un 40% de la población mundial.

La creciente demanda de agua obligará a las naciones a desarrollar estos recursos compartidos

Las poblaciones y economías en crecimiento esperan cada vez más agua. Y en la misma medida, los países necesitarán recurrir a estos recursos compartidos para satisfacer las demandas de agua potable, agricultura, energía y producción industrial, con riesgos crecientes de conflictos, exceso de uso y cada vez mayor deterioro de los ecosistemas.

Las cuencas, más que límites, definen la mejor oportunidad para la gestión hídrica

Las estrategias integradas de gestión de recursos hídricos –procesos que promueven el desarrollo y gestión coordinados del agua, la tierra y los recursos interrelacionados en el ámbito de la cuenca hidrográfica—gozan de una amplia aceptación como las más sostenibles, eficientes y equitativas.

Todas las cuencas tienen fronteras y todas se pueden beneficiar de la cooperación

Hay fronteras entre naciones, municipalidades e incluso entre grupos de usuarios en un pueblo. Desde la esfera internacional hasta la local, habrá competencia por los recursos hídricos. Estas demandas son mejor evaluadas y abordadas de forma holística.

2. ¿Por qué Compartir? Beneficios (y Costos) de la Gestión de aguas transfronterizas

Las naciones cooperarán cuando crean que es de su interés hacerlo

La elección entre cooperación y no cooperación se decidirá a partir de percepciones de qué alternativa generará mayores beneficios. Estos beneficios pueden ser ambientales (beneficios para el río), económicos (beneficios del río), políticos (beneficios gracias al río) o incluso más amplios (beneficios más allá del río).

La cooperación es mutuamente beneficiosa

La cooperación en torno a ríos internacionales puede ir desde compartir información hasta una gestión y desarrollo conjuntos de una cuenca. Aporta beneficios que ningún país puede lograr por si solo—sobre todo porque permite que se traten las cuencas hidrográficas como sistemas integrales, siendo la meta última de la gestión integrada de los recursos hídricos.

La cooperación puede mejorar la eficiencia y la equidad

La cooperación, sobre todo en distribución de beneficios y costos concretos, puede promover una gestión de la cuenca hidrográfica más eficiente y equitativa al separar la ubicación física del desarrollo fluvial (donde se llevan cabo actividades) de la distribución económica de beneficios/costos (quién se beneficia de/paga por dichas actividades).

La cooperación es un reto en todos los niveles, desde lo local hasta lo nacional

Mecanismos sólidos y adaptables para una distribución justa de beneficios entre las partes interesadas son esenciales para una cooperación durable. La distribución de beneficios en la esfera local, en particular entre quienes se ven directamente afectados por decisiones acerca de la gestión hídrica, puede ser tan retador como compartir beneficios en la esfera internacional.

3. Partes Interesadas en Compartir Beneficios y en el Proceso de Gestión

Toda una serie de partes interesadas pueden contribuir a la gestión de aguas transfronterizas

Las partes interesadas pueden ser personas aisladas, grupos u organizaciones preocupadas en forma directa o indirecta por la gestión de recursos hídricos transfronterizos. Identificar e involucrar a partes interesadas promoverá los objetivos gerenciales, asegurará que se compartan de manera más equitativa los costos y beneficios y evitarán conflictos judiciales.

Es clave involucrar a las partes interesadas adecuadas en el momento adecuado

Se necesitan diferentes formas de participación para los diferentes tipos de partes interesadas. Identificar toda la gama de partes interesadas y mapear sus intereses, capacidades e influencia en fases diferentes en los procesos gerenciales puede ayudar a decidir cuándo y cómo es mejor involucrarlas.

La participación de partes interesadas debe visualizarse a largo plazo

La gestión de aguas transfronterizas es un proceso a largo plazo con metas intergeneracionales. Debe verse la participación de partes interesadas desde la misma perspectiva temporal, lo cual requiere un enfoque dinámico y flexible que puede responder ante cambios en la composición de las partes interesadas y de sus necesidades e intereses a lo largo del tiempo.

Los arreglos financieros deben incorporar los costos de la participación de las partes interesadas

Desde las primeras etapas del desarrollo y durante la puesta en práctica y monitoreo, la participación de las partes interesadas debería incorporarse a los acuerdos financieros. Los planes de financiamiento deberían ser por etapas y debidamente flexibles para responder a necesidades y oportunidades cambiantes.

4. Marcos legales para la cooperación transfronteriza

Los regímenes jurídicos internacionales están a la base de la gestión de aguas transfronterizas

Los marcos institucionales y reguladores transfronterizos son la espina dorsal de los sistemas de gestión cooperativa. Si bien no impedirán que haya conflictos, son fundamentales para aclarar las 'reglas del juego' y con ello mejorar la seguridad legal y disminuir la probabilidad de conflictos por el agua entre países que la comparten.

Los regímenes internacionales deben llevarse a esferas nacionales y locales

El derecho internacional sobre agua dulce necesita traducirse en derechos y obligaciones concretos para personas e instituciones dentro de los estados. Esto se logra por medio de legislación y procesos de gestión nacionales y locales acerca del agua.

Los estados tienen derechos para utilizar sus recursos hídricos, pero deberes de no perjudicar a otros
La 'utilización equitativa' es una de las leyes consuetudinarias más importantes para compartir los recursos hídricos. Se basa en la noción de igualdad de derechos, que exige equilibrar todos los intereses razonables, más que en compartir agua en partes iguales.

Los mecanismos para resolver conflictos son un elemento importante para cualquier régimen jurídico.
Para que el derecho hídrico internacional sea efectivo en la práctica, los estados deben acordar métodos para solucionar en forma pacífica los conflictos e instrumentos de aplicación para proceder en casos de incumplimiento.

5. Instituciones para cuencas transfronterizas

Las instituciones proponen las 'reglas del juego', tanto formales como informales

Las instituciones para la gestión de aguas transfronterizas pueden generar oportunidades y resolver problemas relacionados con el agua que cruza fronteras. Pueden ser tan informales como interpretaciones orales o arreglos funcionales; o muy formales, plasmados en organizaciones internacionales de cuencas hidrográficas o tratados legalmente vinculantes.

No hay una institución ideal en gestión de aguas transfronterizas

Las instituciones transfronterizas pueden tener una variedad de funciones, que van desde compartir datos e información hasta asumir tareas concretas tales como construir una presa, hasta la gestión general de asuntos hídricos dentro de su cuenca. Las funciones y metas determinarán en gran medida la forma que adoptarán las instituciones.

Las instituciones transfronterizas deben ser flexibles para adaptarse

Los acuerdos formales y las instituciones son difíciles de modificar, por lo cual deberían diseñarse para manejar los cambios inesperados en información, condiciones y prioridades que de manera inevitable se producirán en el cauce del tiempo. Este reto puede superarse si se incorpora flexibilidad a la institución.

Asegurar recursos financieros y humanos adecuados es un reto permanente

Algunas instituciones pueden vincular de manera directa su financiación al desarrollo y operación de los activos económicos tales como las presas; para otras, resulta más difícil. También es complicado mantener una gama y combinación apropiadas de capacidad del recurso humano ya que las circunstancias, los conocimientos y las prioridades van evolucionando con rapidez.

6. Implementando la Gestión Hídrica Cooperativa Transfronteriza

La implementación es más que un simple enunciado de principios y normas.

La implementación de acuerdos internacionales suele definirse como las actividades que emprende un estado para cumplir sus obligaciones y para alcanzar las metas y objetivos del tratado, o sea, transponer acuerdos a leyes nacionales, estableciendo instituciones apropiadas y asegurando el cumplimiento.

La gobernanza es el marco imperativo para la implementación

La implementación efectiva exige un verdadero compromiso de parte de los gobiernos y de las partes interesadas, y un difícil equilibrio entre ser fiel al espíritu y a las obligaciones específicas de los acuerdos, al mismo tiempo que se desarrollan modalidades operativas y hay adaptaciones a circunstancias cambiantes.

El conocimiento y la participación deberían guiar el proceso de implementación

El conocimiento y la participación generan confianza, sentido de pertenencia y comprensión compartida entre las partes interesadas – no es posible sobreestimar su valor. Ayudan a aclarar las metas, mejoran la efectividad, disminuyen los conflictos y sustentan la gestión de aguas transfronterizas cooperativa.

La gestión adaptativa permite flexibilidad en la gestión de aguas transfronterizas

Los procesos adaptativos de gestión –que implican comunicación, revisión y reevaluación constante– son esenciales para implementar la gestión de aguas transfronterizas frente a un telón de fondo de demanda creciente, tensiones e incertidumbre climática.

Prefacio

Se está recurriendo cada vez más a ríos transfronterizos para satisfacer las necesidades de poblaciones y economías en crecimiento. Esta presión ascendente sobre los recursos hídricos disponibles agudiza demandas encontradas entre países, entre áreas rurales y urbanas, entre diferentes grupos de usuarios y entre los mismos ecosistemas. El reto es mantener el equilibrio entre esas demandas encontradas en una forma que sea equitativa y sostenible para generaciones presentes y futuras.

En ninguna parte es más agudo el reto de una gestión de aguas transfronterizas que en África. La historia del continente lo ha dejado con más ríos internacionales compartidos, por tres o más países, que en ningún otro continente en el mundo (hay más de 60 ríos y cuencas de lagos transfronterizos en África que abarcan aproximadamente a dos tercios de la población del continente). África ha respondido con algunas iniciativas innovadoras en gestión de aguas transfronterizas, por ejemplo, en las cuencas del Níger, del Nilo y de Senegal. Pero estos retos no son exclusivos de África.

Es un reto mundial promover cooperación pacífica y desarrollar sinergias entre diferentes usuarios de agua en todos los niveles al interior de los estados y entre ellos. Se está incrementando la importancia de fortalecer relaciones ribereñas y la necesidad de una gestión cooperativa de recursos hídricos compartidos, y todo ello en un escenario de considerable incertidumbre climática.

Este libro propone instrumentos prácticos para conceptualizar y poner en práctica una gestión cooperativa participativa de recursos hídricos compartidos. Resalta la importancia de la información, la comunicación, de instituciones y de la adaptabilidad. Señala la gama de beneficios que, a partir de la gestión del agua y del desarrollo, pueden obtenerse en forma cooperativa y deben ser compartidos con equidad.

Las lecciones que aquí se presentan ofrecen valiosos insumos e ideas para estados, la sociedad civil, y todos los que compartimos y valoramos los múltiples atributos del agua.



Hon. Maria Mutagamba
Ministro de Agua y Medio Ambiente y
Presidenta del Concilio de Ministros para el Nilo
Uganda

Editores y autores

Editores: Claudia Sadoff, Thomas Greiber, Mark Smith y Ger Bergkamp

- Capítulo 1 Dra. Claudia Sadoff, UICN y The International Water Management Institute (IWMI)
- Capítulo 2 Dra Claudia Sadoff; David Grey, Banco Mundial
- Capítulo 3 Dr Alan Nicol, Overseas Development Institute (ODI); Sobona Mtisi, Universidad de Manchester
- Capítulo 4 Thomas Greiber, Dr Alejandro Iza, UICN
- Capítulo 5 Dr Mark Giordano, The International Water Management Institute (IWMI);
Dr Aaron Wolf, Oregon State University; Dr Meredith Giordano, The International Water Management Institute (IWMI)
- Capítulo 6 Sokhem Pech, Hatfield Consultants Partnership

Agradecimientos

Esta guía práctica es el resultado del trabajo mancomunado de la Iniciativa Agua y Naturaleza (WANI, por sus siglas en inglés – Water and Nature Initiative) de la UICN y del Centro de Derecho Ambiental de la UICN para fortalecer la gobernanza hídrica transfronteriza. Se ha elaborado dentro del ámbito de actividades para el desarrollo de capacidades de la Autoridad de Manejo del Lago Tanganika, las cuales fueron implementadas en el marco de WANI de la UICN y la Oficina Regional para África Oriental de la UICN.

Muchas personas ofrecieron permanente asesoría y estuvieron dispuestas a ayudar a los autores y editores compartiendo sus experiencias y respondiendo a preguntas concretas, grandes o pequeñas. Estos insumos desempeñaron un papel crucial en la planificación y elaboración final del libro. Agradecemos de corazón su tiempo y su ayuda.

En particular, deseamos dar gracias a los siguientes expertos que brindaron información, ideas y estímulos con la elaboración de estudios de caso sobre gobernanza hídrica transfronteriza: Christian Leb, Ele Jan Saat, Sokhem Pech y Madiodio Niasse.

También queremos dar gracias al Dr. Testaye Tafesse (Universidad de Addis Ababa, Etiopía), Daryl Fields (Banco Mundial), Nicolas Boeglin Naumovic (Universidad de Costa Rica) y Mekuria Tafesse (Director Ejecutivo, Eastern Nile Technical Regional Office, Addis Ababa, Etiopía) por haber tomado tiempo para revisar y comentar los borradores de los capítulos.

Agradecemos a la Dra. Kelly West de la UICN quien fue la primera en proponer que debería disponerse de una guía sobre gestión de aguas transfronterizas en la serie de juego de herramientas de WANI, y quien ofreció ideas y valiosos consejos durante su elaboración. También damos las gracias a Mary Paden y a Tina Rajamets por su apoyo editorial, y a Megan Cartin y Sandra Faulkner de la UICN por su incalculable ayuda.

Por último, agradecemos de corazón las contribuciones financieras del Gobierno de los Países Bajos por medio de la Iniciativa Agua y Naturaleza.



VOLTA RIVER

ANUBE

AMU

NILE

INDUS RIVER

MIS

JORDAN

GANGES RIVER

OKA

RHINE

MEKONG RIVER

COLI

PARANA RIVER

Visión General de los Recursos Hídricos Compartidos del Mundo

1.1 Recursos hídricos transfronterizos

Las naciones comparten más de 260 cuencas hidrográficas internacionales que abarcan casi la mitad de la superficie de la Tierra (ver Gráfico 1.1), proporcionan alrededor del 60% de los caudales de superficie de agua fresca del mundo y albergan alrededor del 40% de la población mundial.¹ Al ir aumentando la demanda de agua en todos los países, se irán extrayendo cada vez más estos recursos compartidos para satisfacer las necesidades encontradas de miles de millones de personas en relación con agua para consumo, alimentos, energía y producción industrial – dejando menos agua, con frecuencia de una calidad muy inferior, para sustentar los ecosistemas y para satisfacer demandas futuras de las personas. Incluso donde históricamente se ha puesto en práctica una rigurosa distribución del agua y la gestión de cuencas hidrográficas, es probable que las incertidumbres del cambio climático planteen nuevos riesgos que constituirán un desafío para los ribereños –quienes comparten una cuenca hidrográfica—para mejorar la cooperación.

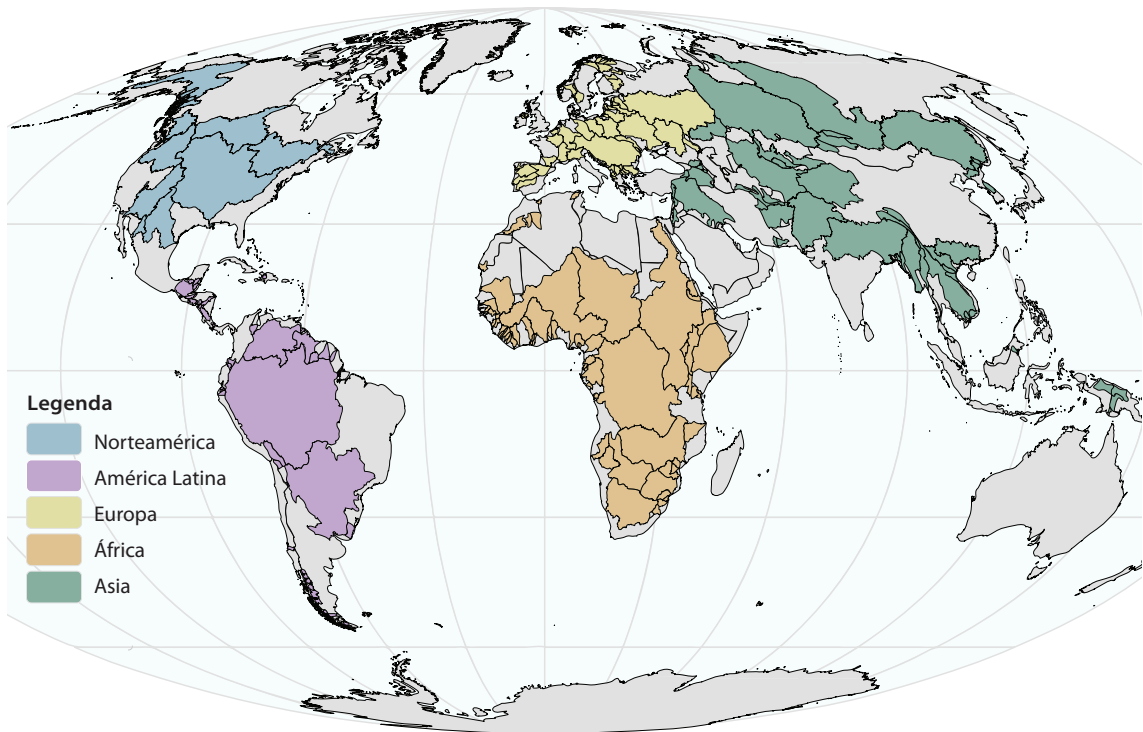
*“SE IRÁN EXTRAYENDO CADA VEZ MÁS ESTOS RECURSOS
COMPARTIDOS PARA SATISFACER LAS NECESIDADES
ENCONTRADAS DE MILES DE MILLONES DE PERSONAS”*

Los ríos internacionales no son los únicos en plantear el desafío de recursos hídricos compartidos. Se presentan tensiones entre usuarios en competencia por recursos hídricos transfronterizos a todas las escalas. Entidades subnacionales, como estados, regiones, provincias y municipalidades necesitan compartir y gestionar en forma cooperativa las aguas que fluyen entre ellos. Incluso en la menor de las escalas, dentro de una ciudad o pueblo donde no parece que existan límites políticos o físicos, diferentes usuarios encuentran en general que se requiere mucho esfuerzo para compartir agua en una forma que resulte justa y razonable para todos. Desde el nivel internacional al local, surgirán tensiones y oportunidades similares dondequiera que haya usuarios que comparten un recurso hídrico cuya calidad y cantidad afecta, y es afectada por, todos sus usuarios.

Recuadro 1.1 Terminología de los recursos hídricos transfronterizos

La terminología puede resultar discutible. El término ‘ríos internacionales’ puede referirse al agua dentro del canal fluvial (es frecuente utilizar el término cauce para este fin), o a todo el sistema de drenaje y/o sistemas conexos de agua subterránea. El término ‘cuenca hidrográfica internacional’ en general se refiere a caudales de superficie, agua subterránea, lluvia y humedad de suelos dentro de una cuenca. En derecho marítimo, el término ‘aguas internacionales’ es el término legal para aguas marinas que se encuentran fuera de cualquier jurisdicción nacional, mientras que, cuando se utiliza para describir cuencas compartidas, puede tener el mismo significado que ‘ríos internacionales’. Aquí utilizamos los términos recursos hídricos transfronterizos y recursos hídricos compartidos en forma intercambiable, para referirse a agua dulce (agua de superficie y subterránea) que fluye entre fronteras nacionales o subnacionales.

Gráfico 1.1 Cuencas hidrográficas internacionales



© Transboundary Freshwater Dispute Database Oregon State University, 2008.

“HAY TENSIONES A TODAS LAS ESCALAS ENTRE USUARIOS EN COMPETENCIA”.

1.2 Gestión de aguas transfronterizas

Se suele aceptar que la mejor práctica en la gestión de recursos hídricos se da en la escala de una cuenca total integrada.² Gestionar la cuenca hidrográfica como un todo es la mejor forma de asegurar la integridad del ecosistema. También es la mejor forma de potenciar la productividad y de incrementar la suma total de beneficios, porque permite que quienes planifican encuentren las mejores ubicaciones posibles para diferentes actividades (p.e., pesquerías, producción de alimentos y fibra, generación de energía hidroeléctrica, recreación y navegación) y de gestionar interacciones y compensaciones entre actividades.

“LA MEJOR PRÁCTICA PARA LA GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS ES LA QUE SE DA EN LA ESCALA DE UNA CUENCA TOTAL INTEGRADA”

Sin embargo, la gestión de una cuenca transfronteriza en su totalidad requiere cooperación transfronteriza. Como todas las cuencas las comparten múltiples usuarios, siempre existirán desafíos en cuanto a gestionar las cuencas en forma integral y al mismo tiempo satisfacer los distintos intereses de múltiples partes interesadas. Estas tensiones se evidenciarán en todas las escalas, desde naciones hasta pueblos.

También existirá en cualquier esquema para compartir, cierta tensión entre las aspiraciones por la equidad y la realidad del poder asimétrico. Las características hidrológicas, políticas y económicas de un río conformarán el contexto para la gestión de cuencas.

Son importantes las características físicas del río. Los ríos que son abundantes o de caudal reducido, permanentes o intermitentes, saludables o deteriorados, navegables o no, darán pie todos ellos a diferentes oportunidades y tensiones. Las relaciones geoespaciales de los ribereños, también son importantes. La dinámica entre ribereños de litorales (que residen en orillas opuestas de un río compartido) es probable que sean sustancialmente diferentes de la de los ribereños secuenciales (quienes residen solo aguas arriba o aguas abajo unos de otros), en cuanto a la forma en que ven sus intereses y sus alternativas en la gestión hídrica cooperativa.

Además de las características físicas, las particularidades políticas y económicas de los ribereños son relevantes para la dinámica de distribución del agua. Si el río lo comparten muchos ribereños o solo dos, si existen vínculos o tensiones históricos entre los países, si un ribereño tiene un conocimiento muy superior del sistema fluvial; todo ello influirá en la forma en que se desenvuelvan las negociaciones sobre la división del agua. En particular, si existe una hegemonía política, militar y/o económica sobre el río, esta asimetría en el poder condicionará el contexto dentro del que se establezcan todos los acuerdos.³

“LAS CARACTERÍSTICAS HIDROLÓGICAS, POLÍTICAS Y ECONÓMICAS CONFORMAN EL CONTEXTO PARA LA GESTIÓN DE CUENCAS”

1.3 Distribución de aguas transfronterizas

En las negociaciones sobre ríos compartidos lo tradicional ha sido centrarse en la división del agua. Una vez que se divide, cada país (o grupo usuario) busca entonces optimizar la gestión dentro de sus fronteras y no a través de la cuenca compartida. Negociaciones más recientes acerca de algunos ríos se han centrado en la distribución de beneficios –asignar los beneficios obtenidos por los diversos usos (y no usos) del agua, más que del agua misma.⁴ En este esquema, se analizan tendencias de utilidades para consumo y no consumo, y se llega a acuerdos acerca de cómo desarrollar el recurso compartido y repartir los beneficios y costos de dicho desarrollo.

El compartir beneficios hace posible asumir una perspectiva de planificación para la totalidad de la cuenca, lo cual no solo permite una mejor gestión del recurso, sino que también brinda una oportunidad mucho mayor para identificar acuerdos de gestión cooperativa que resulten aceptables a todas las partes. Centrarse en beneficios compartidos y no en volúmenes de agua puede liberar a los negociadores de una competencia basada en la suma de pérdidas sobre un único y finito recurso. En lugar de ello, pueden centrarse en un conjunto de beneficios con mayor flexibilidad – y potencial suma positiva – que pueden obtenerse de pautas y asociaciones alternativas para el uso del agua. El compartir beneficios también ofrece un medio para estructurar o redistribuir los costos y beneficios cuando se requiera para lograr factibilidad y equidad. Más aún, puede aportar mayor transparencia a las negociaciones al proporcionar claridad en cuanto a las compensaciones y reducir las asimetrías en el acceso a información; que con frecuencia socavan las negociaciones.⁵

Aunque este libro no se centra de manera explícita en relaciones de poder entre ribereños, debe reconocerse que todas las negociaciones acerca de cómo compartir el agua son en gran manera políticas. El compartir beneficios puede, hasta cierto punto, reducir las asimetrías en información al examinar de manera explícita modelos alternativos de uso del agua y de distribución de beneficios y costos. El compartir beneficios puede también ser un medio para estudiar beneficios indirectos o intangibles de cooperación, tales como comercio, seguridad o prestigio internacional, que podrían atenuar posiciones hegemónicas o incluso influir en percepciones de equilibrio de poder. Con todo, el compartir beneficios nunca reemplazará las realidades políticas; más bien este proceso debe ser facilitado con espíritu pragmático dentro del contexto político.

“LAS NEGOCIACIONES PARA COMPARTIR EL AGUA SON EN GRAN MEDIDA POLÍTICAS”

1.4 COMPARTIR

La forma en que se compartan y gestionen las aguas transfronterizas tendrá efectos profundos en el medio ambiente, la equidad, la pobreza, la prosperidad y las relaciones geopolíticas. De esta forma, el compartir recursos hídricos –en un escenario de poblaciones en aumento, economías que se diversifican y las incertidumbres del cambio climático—plantea un serio reto para el siglo XXI. Este libro va dirigido a quienes desean contribuir a hacer frente a este reto: quienes toman decisiones, practicantes y partes interesadas que buscan facilitar una gestión de aguas transfronterizas más equitativa, eficiente y sostenible por medio de un enfoque de beneficios compartidos.

COMPARTIR trata de explicar en detalle los componentes de un enfoque de distribución de beneficios para la gestión de aguas transfronterizas y de proporcionar una guía del proceso. Se pueden examinar tres fases generales en este proceso: (1) motivación, (2) diseño y (3) puesta en práctica. La complejidad de las aguas transfronterizas exige una amplia gama de recursos técnicos incluyendo, entre otros, hidrología, economía, derecho, ecología, sociología, negociaciones y facilitación –y requiere que los expertos trabajen juntos. En toda la secuencia, el proceso en si mismo es de extrema importancia. Para tener éxito es fundamental fomentar confianza, conocimiento y sentido de pertenencia en las posibles instituciones. ⁶

*“LA COMPLEJIDAD DE LAS AGUAS TRANSFRONTERIZAS EXIGE
UNA AMPLIA GAMA DE RECURSOS TÉCNICOS.”*



Foto 1.1 Refugio de camellos contra el sol bajo restos de naufragios oxidados cerca del pueblo de Dzambul, antigua localidad pesquera a orillas del Mar Aral (Kazakhstan).

Los capítulos siguientes se han estructurado tratando de seguir el orden de las fases que se muestran en el Cuadro 1.1. El capítulo 2 se centra sobre todo en la motivación, describiendo el concepto de beneficios compartidos y los beneficios y costos potenciales de la cooperación, que son los incentivos básicos para la gestión cooperativa de aguas transfronterizas. Los capítulos 3, 4 y 5 se ocupan sobre todo de la fase de diseño. El capítulo 3 se centra en la participación de partes interesadas, que es fundamental para identificar beneficios y costos posibles, estructurar compensaciones y asegurar la equidad y sostenibilidad. El capítulo 4 describe los marcos legales que legitiman y orientan las negociaciones cooperativas transfronterizas, así como medios decisivos para institucionalizar y hacer cumplir acuerdos. El capítulo 5 describe las instituciones y las características institucionales que se necesitan para estructurar y sustentar la cooperación. Por último, el capítulo 6 describe el reto en el mundo real de poner en práctica la cooperación transfronteriza y ofrece un plan sencillo para hacer frente a este gran reto.

Cuadro 1.1 Correspondencia de capítulos con las fases de desarrollo como enfoque beneficios compartidos en la gestión de aguas transfronterizas

	Fase 1 Motivar	Fase 2 Diseñar	Fase 3 Implementación
Compartir beneficios Capítulo 2	● ●		
Participación de partes interesadas Capítulo 3		● ●	
Derecho Capítulo 4		● ●	
Instituciones Capítulo 5		● ●	
Implementación Capítulo 6			● ●



¿Por Qué Compartir? Los Beneficios (y los Costos) de la Gestión de aguas transfronterizas

Los usuarios de agua en cualquier escala cooperarán para compartirla cuando estén convencidos de que es su mejor opción. Se trata de un criterio razonable, siempre que se tome en cuenta toda la gama de verdaderos valores de los beneficios y los costos en la valoración de opciones alternativas.

“LOS USUARIOS DEL AGUA COOPERARÁN PARA COMPARTIRLA CUANDO ESTÉN CONVENCIDOS DE QUE ES SU MEJOR OPCIÓN”.

2.1 Compartir el agua frente a compartir los beneficios del agua

Lo tradicional ha sido que la gestión de aguas transfronterizas implicara distribuir cantidades determinadas de agua entre países. Pero las asignaciones limitadas de agua pueden aprisionar a los ribereños en un marco de ‘ganar-perder’ con poca flexibilidad para lograr compromisos y ningún incentivo para gestionar el agua en toda la cuenca. El compartir beneficios ofrece un marco más flexible que puede incrementar considerablemente la gama de posibilidades de cooperación.

“CENTRARSE EN ASIGNACIONES DE AGUA PUEDE APRISIONAR A LOS RIBEREÑOS EN UN MARCO ‘GANAR-PERDER’ CON Poca FLEXIBILIDAD PARA LOGRAR COMPROMISOS Y SIN INCENTIVOS PARA LA GESTIÓN DE LA CUENCA EN SU TOTALIDAD”

Compartir el agua por medio de derechos asignados sigue siendo la forma más utilizada que tienen los estados para negociar el cómo compartir ríos internacionales. Las asignaciones de agua suelen verse como un ‘juego de suma de pérdidas’ en el que los recursos hídricos son limitados y un uso determinado siempre excluirá otro. Además, los derechos hídricos permiten una sola vía para la discusión. Si las negociaciones sobre derechos hídricos se estancan, esto puede resultar difícil de superar porque no hay nada más que se pueda negociar.

De hecho, si bien los recursos hídricos físicos son en verdad limitados, la cantidad de recursos hídricos disponibles puede mejorarse con intervenciones gerenciales. Por ejemplo, una buena gestión de la cuenca puede incrementar de hecho el recurso hídrico al minimizar la erosión, al maximizar la infiltración del agua en los suelos, y al frenar el flujo; proporcionando almacenamiento durante todo el año para amortiguar la variabilidad pluvial y reservar agua en años de abundancia que de lo contrario se perdería, y situando los embalses para el almacenamiento en áreas de la cuenca con las menores pérdidas posibles por evaporación y menor perturbación ambiental.

Una cuenca bien gestionada también ofrece muchos beneficios sin relación con el consumo, tales como pesquerías, navegación, recreo, biodiversidad del hábitat y en algunos casos generación hidroeléctrica. El ‘uso’ de agua para estos fines no disminuirá necesariamente el agua disponible en el sistema para otros usos.

Cuando los negociadores se centran solo en asignar cantidades de agua, hay poco incentivo para pensar en estos patrones de uso alternativo –y con posibilidad de mayores beneficios. En cambio, centrarse en compartir beneficios demuestra con claridad las formas en que la cooperación puede de hecho incrementar los beneficios de un río, y al hacerlo, promueve la sostenibilidad y la eficiencia. Así como una buena gestión de los recursos hídricos puede incrementar la disponibilidad

de agua en un sistema fluvial, la gestión y desarrollo en toda la cuenca pueden mejorar la salud y productividad generales de un sistema fluvial. En algunos casos, pueden lograrse los beneficios potenciales no relacionados con el consumo sin ni siquiera cambiar el modelo de extracciones de agua. Se pueden explorar en toda una cuenca muchas configuraciones de usos del agua para consumo y no consumo con el fin de encontrar opciones que satisfagan las necesidades del río y de todos los ribereños.

“LOS ENFOQUES DE COMPARTIR BENEFICIOS DEMUESTRAN LAS FORMAS EN QUE LA COOPERACIÓN PUEDE DE HECHO INCREMENTAR LOS BENEFICIOS DE UN RÍO”

Las partes que negocian no suelen estar interesadas en el agua misma, sino más bien en las oportunidades económicas y servicios ecosistémicos que se pueden conseguir gracias al acceso a esa agua. Cuando dos naciones negocian la gestión y desarrollo de un río compartido, podrían centrarse solo en asignar derechos hídricos o, con más flexibilidad, podrían centrarse en el desarrollo y distribución de beneficios que se derivan del uso del agua (ver Cuadro 2.1).

El compartir beneficios proporciona a los ribereños flexibilidad para separar la distribución física del desarrollo del río (donde se llevan a cabo las actividades) de la distribución económica de beneficios (quiénes se aprovechan de esas actividades). En el mejor de los casos, esta separación permite a los ribereños centrarse primero en generar beneficios en toda la cuenca, y segundo en compartir dichos beneficios de una forma que se reconozca como justa. De esta forma, los ribereños pueden gestionar la cuenca en forma integral y eficiente, conservando los ecosistemas esenciales y ubicando la energía, la industria y el desarrollo agrícola donde sean más productivos y menos dañinos ambiental y socialmente.

Los negociadores que se centran en compartir beneficios pueden utilizar numerosos mecanismos para negociar una distribución transparente, para fines concretos, de beneficios que convenga a todas las partes (ver Cuadro 2.2). Con más elementos sobre la mesa para negociar, las partes tienen más oportunidades para encontrar soluciones aceptables para todos. Cambiar el punto focal para desvincular los beneficios del recurso de sus parámetros físicos puede brindar un marco más flexible para las negociaciones y, al mismo tiempo, mantener la flexibilidad para estructurar con justicia la distribución de beneficios.

Caso 2.1 El Río Indo - mejorar la comunicación, unir a los ribereños

El Indus Water Treaty (IWT), firmado en 1960, ha mantenido con éxito comunicaciones y gestión transfronteriza cooperativa entre India y Pakistán por casi 50 años, a pesar de tensiones geopolíticas y de tres conflictos armados.

La división de India y Pakistán en 1947 convirtió al Indo en un río internacional. La dependencia de ambos países de sus aguas requirió la resolución conjunta de demandas encontradas. Tras años de negociaciones bilaterales, se le pidió al Banco Mundial que mediara y, después de amplias consultas, propuso básicamente dividir el sistema fluvial entre los dos países. La propuesta asignaba los ríos occidentales a Pakistán y los orientales a la India.

El Tratado creó una Comisión Permanente Indo, formalizó las comunicaciones, como por ejemplo informes anuales acerca de la condición de las aguas y requisitos de notificación previa para planes de desarrollo fluvial, y estableció un mecanismo claro para resolución de conflictos.

El IWT ha resultado ser un acuerdo sólido en un contexto político extremadamente complejo. Sin embargo, las debilidades principales del IWT son la ausencia de un mecanismo para la participación pública y la falta de un enfoque integrado en la gestión hídrica que, con toda seguridad, hubiera podido proporcionar grandes beneficios para todos. Ambos países también tienen preocupaciones en cuanto a demandas y presiones que van desarrollándose sobre el río, incluyendo la calidad del agua y exigencias de un caudal ambiental, lo cual no fue abordado cuando se negoció el IWT. India y Pakistán están conversando acerca de la opción de revisar el tratado, pero incluso ahora sigue siendo dudoso si podrían llegar a un acuerdo sobre la base de un enfoque más integrado respecto a la gestión de la cuenca.

2.2. Los beneficios de la cooperación

Los beneficios motivan a la cooperación, y por esta razón es importante identificar toda la gama de beneficios potenciales de la misma. En el Cuadro 2.1,⁷ se describen cuatro clases de beneficios de la cooperación. El primero es que la cooperación hace posible una mejor gestión del ecosistema de la cuenca, proporcionando beneficios para el río mismo y apuntalando todos los otros beneficios que se pueden obtener. El segundo beneficio es que la gestión y el desarrollo efectivos en cooperación de ríos compartidos generan más beneficios a partir del río, tales como mayor producción de alimentos y energía. Siempre estarán presentes, en mayor o menor grado, tensiones entre estados co-ribereños, y estas tensiones generan costos. El tercer beneficio es que la cooperación disminuye las tensiones entre ribereños en competencia, lo cual a su vez puede reducir costos a causa del río. Y por último, la cooperación genera beneficios a partir del río y disminuye costos gracias al río puede generar una última clase de beneficios: mayor cooperación en general, incluso integración económica, entre estados, que puede describirse como beneficios más allá del río.

“LOS BENEFICIOS MOTIVAN A LA COOPERACIÓN, POR ELLO ES IMPORTANTE IDENTIFICAR TODA LA GAMA DE POTENCIALES BENEFICIOS AMBIENTALES, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS”

Cuadro 2.1 Clases de beneficios debidos a la cooperación. Fuente: Adaptado de Sadoff & Grey (2002)

	El reto	Las oportunidades
Caso 1 <i>Proporcionar beneficios al río</i>	Cualidad del agua deteriorada, cuencas, humedales y biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> • Mitigación de inundaciones y sequías • Gestión de la erosión y sedimentación • Humedales y conservación de la biodiversidad • Conservación del agua y mínimo de corrientes
Caso 2 <i>Obtener beneficios del río</i>	Demanda creciente de agua, gestión sub-óptima de recursos hídricos y desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en hidroenergía, agricultura y capturas de pesca • Mejores medios de vida y seguridad alimentaria • Navegación, turismo/recreación • Créditos de carbono y pagos por servicios ecosistémicos relacionados con el agua
Caso 3 <i>Reducción de costos a causa del río</i>	Relaciones regionales tensas e impactos políticos por la economía	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación y mayor estabilidad política • Cambios en políticas de autosuficiencia de alimentos y energía a seguridad alimentaria/ de energía
Caso 4 <i>Generar beneficios más allá del río</i>	Fragmentación regional	<ul style="list-style-type: none"> • Integración regional • Inversión regional, y desarrollo industrial y comercial • Comercio regional y mayor acceso a mercados (incluyendo exportaciones) • Economías diversificadas

Los beneficios para el río se pueden potenciar por medio de la gestión en cooperación de ecosistemas fluviales en toda la cuenca. La gestión en cooperación de la cuenca hidrográfica puede ser un punto de partida valioso y relativamente no controvertido para la cooperación internacional. La gestión ambiental es la piedra angular de la gestión y desarrollo de las cuencas hidrográficas, y puede aportar beneficios a todos los usos y usuarios del río. Aunque los ríos son sistemas ecológicos fuertes que con frecuencia se pueden recuperar después de sacudidas naturales o de origen humano, las poblaciones e industrialización crecientes casi siempre los dañan, por ejemplo, con la disminución de caudales, erosión de la calidad del agua y reducción de las reservas de peces. Organizar acciones proactivas y coordinadas para proteger un río, incluso dentro de un solo estado de una nación, ha resultado ser complejo y el reto de proteger vías fluviales internacionales todavía es mayor. En algunas circunstancias, en particular en regiones muy pobres, con frecuencia hay una mayor atención en el desarrollo fluvial para necesidades humanas que en la gestión ambiental. Sin embargo, los ríos son sistemas balanceados a los que puede perturbar un desarrollo no gestionado, conduciendo a impactos sociales y económicos importantes. La protección ambiental y el desarrollo económico son sencillamente inseparables. La cooperación en la gestión de la tierra y del agua dentro de un ecosistema en una cuenca aporta beneficios al río, e incluso puede ser un prerrequisito para obtener beneficios a partir del río.

Los beneficios a partir del río se pueden potenciar a partir de una perspectiva de gestión del sistema como un todo, con el fin de mejorar la calidad, la cantidad disponible y la productividad económica de los caudales fluviales. Un buen desarrollo fluvial promueve una perspectiva integrada de todo el sistema, en la que puede tomarse en cuenta toda la gama de oportunidades para el uso del agua y las interrelaciones de usos individuales. Más comida, más energía, más oportunidades de navegación pueden ser todas alcanzadas mientras se mantiene la integridad ambiental. Con frecuencia se presentarán dificultades en las compensaciones entre la conservación ambiental y el desarrollo fluvial, pero siempre es mejor hacer estas valoraciones a una escala de cuenca. El cambio en la perspectiva de planificación hacia una escala de cuenca también revelará ganancias económicas que pueden obtenerse de una gestión cooperativa de las aguas compartidas.

“LA PLANIFICACIÓN COOPERATIVA A ESCALA DE CUENCA REVELA GANANCIAS ECONÓMICAS POTENCIALES”

Caso 2.2 Gestión integrada del Río Senegal⁸

La Organización para el Desarrollo de la Cuenca del Río Senegal (OMVS, por sus siglas en francés) se considera como un modelo de promoción de gestión de aguas transfronterizas en cooperación y de inversiones conjuntas. Establecida en 1972 por Mali, Mauritania y Senegal, su mandato fue fortalecer las economías de los estados miembros y proteger los medios de vida por medio del desarrollo de recursos hídricos y energéticos desde una perspectiva de toda la cuenca.

La OMVS construyó y en la actualidad opera la presa multipropósito Manantali (en Mali) y la presa Diama (en la frontera entre Mauritania y Senegal). Los costos y beneficios de estas inversiones se comparten entre los tres estados originales de la OMVS –Mali, Mauritania y Senegal—según una explícita fórmula acordada. Si bien estas estructuras son ejemplares por su desarrollo en cooperación, han tenido impactos ambientales y sociales negativos. Se han llevado a cabo esfuerzos importantes para resolver estos aspectos.

En el 2002, se adoptó una Carta del Agua que significó un gran avance y que encarna buenos principios prácticos sobre equidad, gestión integrada de recursos hídricos y protección ambiental. Requiere, por ejemplo, que las operaciones de las presas en la cuenca garanticen un caudal ambiental básico siempre que lo permitan las condiciones hidro-climáticas anuales, y que las liberaciones de agua de la Presa Manantali limiten inundaciones anuales con el fin de satisfacer las necesidades de una agricultura en recesión y de ecosistemas de planicie fluvial aguas abajo.

Guinea, el último país ribereño aguas arriba en el Río Senegal, ha entrado recientemente a formar parte de la OMVS. La participación de Guinea permite la gestión en toda la cuenca del Senegal y brinda oportunidades para una mayor coordinación en la gestión de la cuenca y en el desarrollo de hidroenergía.

Por causa del río muchos vecinos ribereños tienen una historia de tensiones. Se pueden conseguir ganancias sustanciales si la cooperación ayuda a disminuir las tensiones que han surgido en torno al control de los caudales fluviales. Aspectos de soberanía, necesidad estratégica y orgullo nacional (a menudo vinculados a otras tensiones, y quizá indistinguibles de ellas) pueden llegar a un punto en que empañen relaciones geopolíticas entre estados dentro de una cuenca y se conviertan en obstáculos para el crecimiento al estorbar el comercio regional y desviar recursos humanos y financieros. Estas tensiones y costos siempre estarán presentes en cierto grado en todas las cuencas hidrográficas; en algunas, pueden ser insignificantes, en otras, pueden presentar grandes retos. El reto es que los negociadores fluviales internacionales mejoren las relaciones por medio de oportunidades compartidas, contribuyendo a los beneficios de la cooperación y a la integración más allá del río.

“PUEDEN OBTENERSE VERDADEROS BENEFICIOS SI SE DISMINUYEN LAS TENSIONES QUE CON FRECUENCIA SURGEN ENTRE USUARIOS DEL AGUA”

Más allá del río se encuentran muchas más oportunidades importantes para la cooperación. La cooperación en la gestión y desarrollo de ríos internacionales puede promover y reforzar otras clases de cooperación transfronteriza. El incremento de los beneficios a partir del río y la disminución de costos que se presentan por causa del río pueden estimular el crecimiento económico y a la integración regional, generando beneficios incluso en sectores al parecer no relacionados. Pueden aumentar flujos diferentes al agua –tales como mejores comunicaciones y comercio. Así, el avance en la cooperación en torno a la gestión de ríos compartidos puede hacer posible y catalizar beneficios ‘más allá del río’, en forma más directa por medio de vínculos económicos y, menos directa, gracias a la disminución de tensiones y mejores relaciones.

Cada una de estas clases de beneficios podría lograrse en todas las cuencas hidrográficas internacionales pero la escala, la factibilidad y la importancia relativa de cada clase variarán entre cuencas. El potencial relativo para diferentes clases de beneficios dentro de una cuenca concreta será resultado de oportunidades físicas, de costos y de la clase de cooperación que se desarrolle entre estados ribereños.

De igual modo, cada clase de beneficio podría ser un punto adecuado para iniciar la cooperación, aunque no hay una secuencia concreta dentro de la que deberían buscarse estas cuatro clases de beneficios. Con frecuencia un evento provocador, como una sequía o inundación, generará un sentido de urgencia para cooperar en una u otra forma. Siempre que se da una primera cooperación, pueden ir dándose otras clases. Iniciar una cooperación ambiental (clase 1) o una cooperación económica directa (clase 2) puede conducir a una creciente cooperación política (clase 3) y a cooperación económica indirecta (clase 4), o viceversa. La dinámica entre clases podría ser positiva o negativa. Por ejemplo, mientras que la cooperación de la clase 3 puede ayudar a avanzar más la cooperación de clase 1 y de clase 2, retrocesos en relaciones de clase 3 pueden impedir la cooperación de clases 1 y 2.

La cooperación puede generar una amplia gama de beneficios, algunos obvios y otros mucho menos aparentes, algunos de valor universal y otros de valor sólo para partes interesadas específicas. Es de suma importancia reconocer estos beneficios y comprender sus valores y dinámica porque inducen a escoger entre conflicto y cooperación.

“RECONOCER LOS BENEFICIOS Y COMPRENDER SU DINÁMICA INDUCEN A ESCOGER ENTRE CONFLICTO Y COOPERACIÓN”

2.3 ¿Cuándo tiene sentido compartir?

2.3.1 Reconocer la cooperación internacional como una prioridad nacional

La elección entre cooperación y no cooperación se hará sobre la base de percepciones de qué alternativa ofrece mayores beneficios. En otras palabras, las naciones cooperarán cuando crean

que es de su interés hacerlo.

En algunos casos, los beneficios pueden no justificar los costos de actividades de cooperación, pero en otros los beneficios podrían ser muy altos. La cooperación en ríos internacionales puede incluso aportar muchos beneficios que ningún país podría alcanzar solo, porque la cooperación permite tratar la cuenca hidrográfica como un sistema integral –el objetivo último de la gestión integrada de los recursos hídricos—y, con ello, incrementar los potenciales beneficios que pueden obtenerse del mismo. Beneficios son cualquier cosa que la sociedad reconozca como valioso, tal como medios de vida, crecimiento, servicios ecosistémicos, biodiversidad, patrimonio natural y nacional, seguridad, igualdad de género, ética, estética y percepciones internacionales. Identificar y comprender la gama de beneficios a menudo interrelacionados provenientes de la gestión y desarrollo en cooperación de ríos internacionales es esencial tanto para una mejor gestión de los ríos del mundo como para relaciones entre las naciones que comparten dichos ríos.

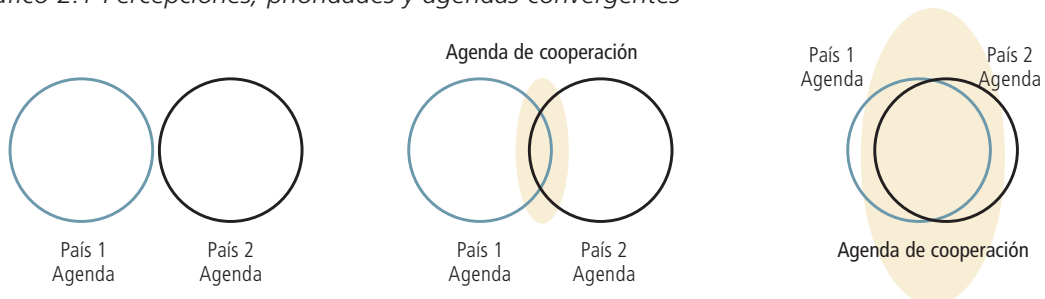
“LA COOPERACIÓN EN RÍOS INTERNACIONALES PUEDE APORTAR MUCHOS BENEFICIOS QUE NINGÚN PAÍS PODRÍA LOGRAR SOLO”

Al reconocer que todos los ribereños tienen una meta global común –sustentar un sistema fluvial saludable y productivo—pueden comenzar a armonizarse las prioridades nacionales e internacionales. Los países soberanos tendrán siempre agendas nacionales para el desarrollo de sus ríos internacionales: es algo racional y legítimo.⁹ En una cuenca hidrográfica que comparten dos estados, habrá dos agendas nacionales. Si estas dos agendas incluyen algunos objetivos comunes, tales como mitigación de inundaciones o el mantenimiento de caudales ambientales, habrá una tercera agenda coincidente de cooperación que irá en interés de ambos grupos (ver Gráfico 2.1). Si la agenda de cooperación que surge proporciona beneficios que no pueden lograrse (o no pueden lograrse a un costo razonable) por medio de agendas nacionales independientes, entonces la cooperación se convertirá en una prioridad nacional para ambas naciones.

Esta agenda común de cooperación puede ser muy pequeña o muy sustancial. En algunas cuencas, con el paso del tiempo, a medida que se va desarrollando la confianza y se van reconociendo y asegurando oportunidades en forma progresiva, la agenda común puede ampliarse hasta que las dos agendas nacionales llegan a confluir en lo esencial. Identificar y defender una agenda de cooperación beneficiosa para ambos es un primer paso en la promoción de la cooperación.

“IDENTIFICAR UNA AGENDA DE COOPERACIÓN BENEFICIOSA PARA AMBOS ES UN PRIMER PASO EN LA PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN”

Gráfico 2.1 Percepciones, prioridades y agendas convergentes



El nivel de convergencia entre agendas ribereñas lo determinarán características específicas del sistema fluvial, de la economía y de la sociedad

Fuente: Adaptado de Sadoff & Grey (2005).¹⁰

2.3.2 ¿Qué es 'cooperación' y cuándo tiene sentido?

Cooperación no es una propuesta de 'todo o nada'. Se puede emprender toda una gama de actividades y niveles de acción en cooperación. La clase apropiada de cooperación la determinarán factores hidrológicos, ambientales, económicos, sociales y políticos que, juntos, determinan los beneficios y costos potenciales que hay que balancear al escoger una estrategia de cooperación.

“LA COOPERACIÓN NO ES UNA PROPUESTA DE ‘TODO O NADA’.

En algunas cuencas, compartir información y valoraciones estratégicas para toda la cuenca puede ser suficiente para promover una mejor gestión, con más cooperación. En otros, podrían necesitarse intervenciones conjuntas en cuanto a la regulación del caudal ambiental, el almacenamiento de agua y la mitigación de sequías e inundaciones con el fin de generar beneficios netos significativos. Se pueden considerar un continuo de opciones de cooperación¹¹ desde intervenciones unilaterales (planes nacionales independientes, no transparentes) a coordinación (compartir comunicación e información) a colaboración (adaptación de planes nacionales para lograr beneficios mutuos), hasta intervenciones conjuntas (planes conjuntos para gestión o inversión).

Intervención unilateral en una cuenca significa que no se hacen intentos de cooperar, ni incluso de comunicar, acerca de la gestión y desarrollo planificado del río compartido. Este comportamiento no solo no garantiza beneficios que se obtendrían de la cooperación, sino que conduce a situaciones en las que el desarrollo y los planes de inversión de países ribereños pueden de hecho socavarse entre sí. Los planes unilaterales se diseñan bajo la premisa de que otros países ribereños no harán nuevas inversiones, extracciones o cambios en la calidad del agua. El impacto acumulado de cambios sin coordinación puede ser disminuir sustancialmente caudales o afectar la calidad del agua hasta el extremo de que se pueden poner en riesgo todas las actividades y la salud del sistema fluvial.

La coordinación puede lograrse con el intercambio o recopilación de información en cooperación acerca de una cuenca. En la mayor parte de las cuencas, los gerentes de recursos hídricos tienen información solo acerca del tramo del río que está ubicado dentro de su territorio. El intercambio de información hidrológica de toda la cuenca podría generar muchos beneficios, como mejorar el pronóstico de caudales y prepararse para hacer frente a inundaciones y sequías. Intercambiar información acerca de planes para desarrollar el río puede ayudar a los planificadores de cuencas en diferentes países a evitar proyectos conflictivos. Una mayor simetría informativa puede también ayudar a desarrollar confianza, seguridad y una mayor disposición a cooperar en el futuro.

La colaboración puede definirse como la adaptación de planes nacionales para facilitar los beneficios o disminuir los costos en otro país ribereño. La colaboración puede establecerse por medio de adaptaciones para este propósito de planes existentes, o por medio de carteras de proyectos nacionales elaborados con consultas ribereñas y una perspectiva de la cuenca en su totalidad.

La acción conjunta se da cuando los ribereños actúan como socios en el diseño, inversión e implementación del desarrollo fluvial internacional. Este nivel de cooperación se formaliza mediante tratados. Los acuerdos para compartir beneficios, tales como propiedad y gestión conjunta de activos, representan el nivel más elevado de actuación en cooperación y requieren, además de cooperación, capacidad e instituciones sólidas. La acción conjunta podría incluir participación del sector privado entre estados co-ribereños, y gestión de vanguardia y escenarios de inversión que podrían optimizar beneficios tanto directos como indirectos.

“EL DESARROLLO CONJUNTO DE UN SISTEMA FLUVIAL REPRESENTA EL NIVEL MÁS ELEVADO DE COOPERACIÓN”

El gráfico 2.2 describe niveles diferentes de actuación en cooperación. Es importante reconocer que este continuo es no direccional, dinámico e iterativo. El continuo es no direccional porque más cooperación no es necesariamente mejor. El continuo representa niveles crecientes de actuación cooperativa, pero no sugiere que esta sea una meta en todas las cuencas. El continuo es dinámico porque varios puntos son apropiados para diferentes actividades en momentos diferentes. Las naciones pueden adaptar sus actividades para incrementar o disminuir la intensidad de su cooperación en respuesta a nuevas oportunidades o desarrollos dentro (o fuera) del proceso de cooperación. El continuo es iterativo porque hay oportunidades recurrentes, diferenciadas, para cooperación, y es probable que el éxito de cooperación anterior, sobre todo en función de beneficios conexos, promueva una mayor cooperación. En un contexto iterativo, los ribereños también están concientes de que es probable que las actuaciones de no cooperación disminuyan la cooperación futura.

La cooperación tiene costos reales en cuanto a tiempo, dinero y recursos humanos. Si los costos de un nivel concreto de cooperación son mayores que los beneficios (definidos en forma amplia para incluir, por ejemplo, el beneficio de desarrollar confianza en nuevas colaboraciones) entonces no se justifica esa actividad de cooperación. Las actividades de cooperación que son demasiado costosas podrían conducir a una desilusión general con la cooperación, y socavar los esfuerzos a largo plazo.

Identificar el nivel adecuado de esfuerzo e inversión en la cooperación internacional es clave para asegurar ganancias reales sin incurrir en costos excesivos. Este pragmatismo ayudará a generar compromiso político y asegurar que es de interés de todas las partes apoyar la cooperación.

Gráfico 2.2 Un continuo de cooperación



Fuente: Adaptado de Sadoff & Grey (2005).

2.4 Compartir beneficios con equidad

Para motivar y preservar la cooperación, es fundamental que todos los ribereños perciban que la distribución de beneficios debida a la cooperación es equitativa.

La gestión y desarrollo en cooperación de cuencas hidrográficas en general producirá verdaderas ganancias para una cuenca como un todo, pero no significará necesariamente que todos los países (o grupos de usuarios) vayan a recibir partes equitativas. Si la mayor parte de los beneficios los devenga un país (o un grupo), mientras que la mayoría de los costos los asume otro, un proyecto al parecer bueno podría generar pérdidas para algunas de las partes interesadas. Se puede desarrollar una cuenca con el fin de maximizar la sostenibilidad y los beneficios totales, pero si estos beneficios se obtienen solo donde se generan físicamente (p.e. los emplazamientos más productivos de hidroenergía o irrigación), entonces la distribución de beneficios en toda la cuenca puede muy bien ser poco equitativa. Parece conveniente agrandar el 'pastel', pero lo que en realidad motiva a la cooperación es el crecimiento en las 'porciones' del pastel para cada uno de los grupos.

Cuando se percibe como injusta la distribución física de beneficios de un escenario de gestión y desarrollo en cooperación, los mecanismos para distribuir beneficios pueden desempeñar un papel crucial en motivar a cooperar. Se puede definir el compartir beneficios como cualquier acción diseñada para cambiar la asignación de costos y beneficios relacionados con la cooperación. Los costos de la cooperación podrían estar directamente asociados con los costos institucionales o físicos del desarrollo y gestión del río (p.e. restauración de la cuenca, de las presas o embalses para regular el caudal fluvial), o cualquier otros costos que las partes en la negociación decidan incluir para que sean tomadas en cuenta (p.e. electrificación rural a partir de una presa hidroeléctrica). En la mayoría de los casos, el compartir costos y beneficios requerirá alguna clase de redistribución o compensación, como se comenta a continuación, lo cual dependerá de cada situación.

El tema de la equidad en la distribución de beneficios es importante en todos los niveles, pero debe prestarse una atención especial a la equidad en el caso de las partes interesadas a las que afecta el proyecto (ver capítulo 3). Compartir beneficios con equidad en el nivel local, donde se sienten impactos identificables, inmediatos, puede de hecho resultar más retador que compartir beneficios a nivel internacional. El compartir beneficios en la esfera local también puede tener un mayor impacto inmediato en la pobreza.

“EL TEMA DE LA EQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS ES IMPORTANTE EN TODOS LOS NIVELES”

La equidad distributiva, desde luego, es un asunto normativo. El derecho internacional respecto al agua ofrece cierta orientación (ver capítulo 4) al legitimar los principios de ‘utilización equitativa y razonable’, y de ‘ningún daño significativo’. Estos principios son puntos de partida útiles para negociaciones acerca de la asignación equitativa de beneficios. Sin embargo, quienes formulan políticas deben aplicar estos principios, y desarrollar normas prácticas para la asignación de beneficios y mecanismos para redistribución y/o compensación. De esta forma, resulta útil examinar las prácticas reales que se han ido estableciendo para facilitar la gestión cooperativa de los ríos internacionales. En los tratados internacionales¹² suelen incluirse siete principios básicos de gestión cooperativa relacionados con la gestión de recursos hídricos internacionales (en orden descendente de frecuencia):

- Compensación por beneficios perdidos;
- Una mitad del caudal asignado a cada ribereño;
- Priorización de usos;
- Pagos por agua;
- Soberanía absoluta sobre afluentes;
- Asignación igual de beneficios;
- Renunciar a usos previos.

Hay una cantidad creciente de documentos sobre beneficios compartidos,¹³ la mayor parte de los cuales se centran en formas en que los ingresos del proyecto los pueden compartir grupos afectados. Los beneficios procedentes del desarrollo hídrico por lo general no se han compartido con equidad, sobre todo con respecto a personas en quienes el desarrollo mismo causa un impacto más directo.

El compartir beneficios puede ser algo más que un instrumento para la distribución posterior o redistribución de los ingresos provenientes de un proyecto dado – puede proporcionar un marco de referencia de análisis para la conceptualización, con antelación, y el diseño de proyectos mismos. El enfoque de compartir beneficios hace posible que se defina el alcance del proyecto de manera que consiga beneficios ambientales, sociales y económicos adecuados que permitan proveer ‘partes justas’ a todas las partes interesadas pertinentes. Si no resulta posible proporcionar ganancias adecuadas y equitativas a todas las partes interesadas relevantes, el proyecto es por definición poco sólido. Para lograr partes justas, se pueden diseñar los proyectos de manera que incorporen componentes de inversión suplementaria que pudieran generar flujos adicionales de ingresos. Una vez se identifica una gama de beneficios apropiados, puede entonces estructurarse el proyecto en forma explícita para distribuir esos beneficios con equidad entre las partes interesadas.

2.5. Mecanismos para compartir beneficios

Las oportunidades y mecanismos para compartir beneficios deberán ser muy específicos para cada situación y estar adaptados a cada contexto social, político, económico y ambiental. Se pueden encontrar oportunidades para compartir beneficios en todos los niveles con la ayuda de una serie de mecanismos (ver Cuadro 2.2). Se pueden estructurar con base en compartir conocimiento, diseño de proyecto, asignación de ingresos y desarrollo institucional y de políticas.

Recuadro 2.1 Ejemplos de mecanismos para compartir beneficios¹⁴

Compartir conocimiento

- Compartir datos e información entre ribereños, costos compartidos
- Valoraciones cooperativas acerca de las oportunidades y dinámicas hidrológicas de la cuenca, conocimiento generado en conjunto, aumento de la confianza y desarrollo de capacidad humana

Diseño de proyecto

- El diseño y ubicación básicos del proyecto determinan en gran parte los beneficios físicos y las poblaciones afectadas –tanto positiva como negativamente
- Inversiones complementarias –un conjunto más amplio de beneficios, compensación o inversiones complementarias que (re)distribuyen costos y beneficios con más equidad

Asignaciones de ingresos y arreglos financieros

- Asignar flujos de ingresos – p.e. regalías, créditos por carbono
- Proporcionar pago directo por uso del agua – p.e. abastecimientos municipales o para irrigación (donde ya han sido asignados los derechos)
- Proporcionar pago directo por beneficios – p.e. pesquerías, servicios de gestión de cuenca, cambios beneficiosos en regímenes de caudal fluvial
- Proporcionar compensación por costos – p.e. tierras inundadas, contaminación, pérdida de servicios ecosistémicos, cambios dañinos en los regímenes de cause del río
- Empezar acuerdos de compras – p.e. para energía, productos agrícolas (donde se puedan utilizar términos para acuerdos sobre transferencia de beneficios)
- Acuerdos de financiación y propiedad – p.e. propiedad y desarrollo conjuntos de infraestructura)

Desarrollo institucional y de políticas

- Procedimientos operativos – p.e. operaciones de presas para mantener la disminución de inundaciones para la agricultura o la productividad pesquera
- Armonización de políticas y potenciar el medio ambiente – instituciones e incentivos para asegurar beneficios, p.e. legales, de regulación, tenencia de tierra, impuestos y fijación de precios, protección del consumidor
- Asociaciones públicas-privadas – p.e. potencial para apalancar fondos, experiencia, integración

2.5.1 *Compartir conocimiento*

Los conocimientos y la información son valiosos y costosos. Las actividades cooperativas que comparten conocimiento e información, o que generan de manera conjunta conocimientos acerca de todo el sistema, pueden, por tanto, estructurarse (es decir, pagarse, proporcionarse o emprenderse) como instrumentos para distribución de beneficios y costos. La información hidrológica puede ayudar a que los ribereños gestionen mejor los recursos hídricos dentro de sus territorios, puede ayudar a que los ribereños comprendan mejor el impacto de las acciones de unos en otros, y también puede ayudar a identificar oportunidades de cooperación para una mejor gestión en toda la cuenca.

Además, una comprensión más transparente y profunda de la dinámica de un sistema fluvial compartido ayudará a disminuir las asimetrías en información que pueden socavar negociaciones ribereñas, y promover resultados más sostenibles y equitativos.

“COMPRENDER LA DINÁMICA DE UN SISTEMA FLUVIAL COMPARTIDO PROMUEVE RESULTADOS MÁS SOSTENIBLES Y EQUITATIVOS”

2.5.2 *Diseño de proyectos*

El diseño y la ubicación de un proyecto determinarán los parámetros físicos generales de sus beneficios y costos. Sin embargo, si la distribución física de beneficios fuera en un principio desigual, podrían reconsiderarse las especificaciones del diseño, su ubicación exacta, y las inversiones compensatorias potenciales. Podrían hacerse inversiones secundarias para completar el programa con el fin de conseguir un conjunto de beneficios que se pudieran distribuir con equidad. Entre los ejemplos de inversiones complementarias se pueden mencionar: electrificación rural relacionada con desarrollo hidroeléctrico, caminos de acceso para mercados relacionados con irrigación, o inversiones en medios de vida sostenibles relacionados con la gestión de la cuenca.

Sumar beneficios más amplios puede resultar también ser un mecanismo para el compartir beneficios. Cuando más amplia sea la gama de beneficios que se consideren, más probable será que los ribereños puedan encontrar una composición aceptable para todos con el fin de compartirlos. Las inversiones no relacionadas (p.e. infraestructura de transporte, redes eléctricas) o áreas de interés mutuo (p.c., comercio, inmigración, comunicaciones, turismo y protección ambiental) pueden agruparse con negociaciones relacionadas con el uso del agua. Las preocupaciones relativas a relaciones geopolíticas y diplomáticas, la imagen pública y la reputación también podrían influir en los estados involucrados en negociar una gestión cooperativa de aguas compartidas. Puede entonces utilizarse la gama total de mecanismos para compartir beneficios y con este conjunto más amplio de beneficios encontrar una solución aceptable.

“CUANTO MÁS AMPLIA SEA LA GAMA DE BENEFICIOS QUE SE CONSIDEREN, MÁS PROBABLE SERÁ QUE LOS RIBEREÑOS PUEDAN COMPARTIRLOS”.

2.5.3 *Asignación de ingresos y mecanismos financieros*

Los flujos de ingresos que provienen de un proyecto pueden compartirse con personas afectadas por dicho proyecto o con otras partes interesadas que tengan alguna participación en los costos del desarrollo del proyecto, pero que de otra forma, no compartirían necesariamente los beneficios.

Pagos directos por agua pueden redistribuir los beneficios de la misma sin necesidad de reasignar los derechos al agua. Cuando estos derechos son claros, y las partes acuerdan que un ribereño debería acceder a más agua que a la que tiene derecho, los pagos por uso del agua dentro de un marco de tiempo puede promover un uso más beneficioso de agua sin necesidad de transferir derechos de una manera formal. Los mercados de agua internacional pueden constituir un mecanismo flexible para realinear el uso del agua entre ribereños. El precio y la cantidad de



Foto 2.1 Se carga frambuesa de Logan a un barco chino en el puerto de Chiang Saen en el Río Mekong, al norte de Tailandia. El puerto está a la vanguardia del rápido crecimiento comercial con China

derechos al uso del agua los pueden decidir las fuerzas del mercado, o bien pueden negociarse. Los acuerdos relativos al precio del agua, el volumen de agua que debe facilitarse y la elegibilidad de los compradores afectan el tamaño y el compartir beneficios provenientes de esa agua.

Los pagos por beneficios (o compensación por costos) podrían hacerse en el contexto de un plan cooperativo. Si los ribereños concuerdan con un plan cooperativo que beneficia o perjudica a una de las partes de manera desproporcionada, se pueden hacer pagos a modo de compensación. Por ejemplo, los ribereños aguas abajo podrían estar de acuerdo con pagar a los ribereños aguas arriba por la gestión de la cuenca, si con ello se aportan beneficios desproporcionados aguas abajo en cuanto a mejor calidad del agua o disminución de inundaciones o de cargas de sedimentos. De igual modo, si un ribereño aguas arriba retiene agua que retrocede hacia otro estado aguas arriba, este estado podría recibir una compensación por inundación de tierras.

Los acuerdos de compra pueden estructurarse como instrumentos flexibles para compartir beneficios. Por ejemplo, un ribereño podría construir o mejorar una presa hidroeléctrica y negociar un acuerdo de compra que reconozca en forma implícita el interés de otro ribereño por el río. Si un ribereño dispone de recursos hídricos o de capacidad hidroeléctrica pero tiene una demanda nacional insuficiente en cuanto a agua y/o electricidad, en tanto que otro tiene recursos hídricos y capacidad hidroeléctrica escasos pero una demanda considerable, ambos se beneficiarán con este comercio. El precio negociado se puede utilizar para distribuir beneficios – un precio más alto acordado, por ejemplo, transferiría proporcionalmente más beneficios al ribereño que vende en tanto que un precio más bajo acordado proveería más beneficios para el ribereño que compra. Un ribereño aguas arriba de la presa podría llegar a un acuerdo de compra que reconozca el valor positivo de su gestión de la cuenca en cuanto a costos de capital y vida de la presa, o un ribereño aguas abajo podría negociar un acuerdo que refleje los impactos positivos y/o negativos de la presa en cuanto a pautas de descarga y cargas de sedimentación aguas abajo.

Cuando la gestión cooperativa requiere inversiones en gran escala, se pueden estructurar

la financiación de la inversión, la propiedad y los arreglos operativos para compartir beneficios entre ribereños. La financiación conjunta o coordinada de proyectos cooperativos puede mantener con éxito la cooperación si incorpora la distribución de beneficios a la estructura del acuerdo. Las compañías de control o ejecutoras de propiedad conjunta (p.e. una compañía conjunta de transmisión eléctrica) puede proporcionar beneficios financieros directos y generar fondos de inversión por medio de un asociación permanente. Esta clase de asociación prolongada también permite una gestión más adaptativa de los bienes y una mayor flexibilidad en responder a desafíos y oportunidades para el río.

2.5.4 Desarrollo institucional y de políticas

La materialización de los beneficios potenciales de cooperación puede fallar porque las políticas y los incentivos no estimulan a los beneficiarios a responder ante oportunidades. En estos casos la reforma de políticas, el desarrollo de la sensibilización, el desarrollo de capacidad y el apoyo técnico podrían ser en su conjunto importantes inversiones complementarias para asegurar beneficios y compartirlos. Este puede ser el caso en particular en el contexto de beneficios nacionales y locales – al resaltar la importancia de ajustar las estrategias y mecanismos para compartir los beneficios con los diferentes beneficiarios.

“PUEDEN NECESITARSE INVERSIONES EN DESARROLLO DE INSTITUCIONES Y DE CAPACIDAD PARA ASEGURARSE QUE FUNCIONE LA DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS”.

Para asegurar que la distribución propuesta de beneficios pueda implementarse, podrían necesitarse inversiones en estructuras y protecciones legales. En algunos casos, el sector privado podría resultar ser un socio importante en cuanto a la provisión de financiamiento, capacidades u oportunidades de empleo que se necesiten para estructurar e implementar programas que apalanquen los beneficios de una gestión hídrica cooperativa y para asegurar la equidad.

Las políticas y procedimientos operativos en cuanto a periodicidad de descargas para irrigación o de presas hidroeléctricas pueden tener un efecto profundo en los medios de vida tanto aguas arriba como aguas abajo. Podría ser fundamental una atención cuidadosa a las necesidades de las personas afectadas por el proyecto si se quiere llegar a una distribución equitativa de los beneficios.

2.6 Aplicar en todos los niveles el compartir los beneficios

La gama de mecanismos para compartir beneficios se puede aplicar en todos los niveles, y debería hacerse centrándose sobre todo en comunidades y ecosistemas afectados por el proyecto. La gestión y desarrollo de ríos implica de manera inevitable a compensaciones. Estas compensaciones deben estructurarse e implementarse de tal forma que todas las partes afectadas reciban un trato equitativo.

En el nivel local, las poblaciones y ecosistemas afectados deben ser el punto focal primordial. Se pueden estructurar los mecanismos para compartir beneficios tales como copropiedad de bienes, pagos de regalías y pagos por administración de la cuenca, para proporcionar flujos continuos de ingresos o beneficios. Los proyectos complementarios que se centran en forjar oportunidades para grupos humanos y ecosistemas afectados por el proyecto o en mitigar el perjuicio que les causan, podrían incluir fondos para desarrollo comunitario, puestos de salud, prioridad en la contratación de gestores y operarios para el proyecto, microfinanzas y reformas de políticas tales como tenencia de tierra. Estas clases de estructuras focalizadas no solo promueven la equidad en la distribución de beneficios, sino que también podrían servir para construir la sostenibilidad y mejorar el impacto del desarrollo.

“DEBERIA CENTRARSE SOBRE TODO EN COMUNIDADES Y ECOSISTEMAS AFECTADOS POR EL PROYECTO”

En la esfera nacional, las decisiones acerca del diseño y ubicación del proyecto determinarán la generación física de beneficios y costos (p.e. oportunidades de empleo, potencial de irrigación e inundación). Sin embargo, podrían utilizarse políticas operativas e inversiones complementarias para distribuir beneficios más allá del área del proyecto y para una amplia gama de actores económicos (p.e. destinar ingresos del proyecto, electrificación rural y acceso a electricidad, operaciones de presas para usos múltiples, suministro de agua y caminos de acceso).

En la esfera regional y transfronteriza se dispone de una amplia gama de mecanismos para compartir beneficios. La elección del mecanismo dependerá del proyecto concreto en cuestión, pero las instituciones conjuntas que poseen capacidad adecuada y un mandato regional sólido pueden facilitar una distribución transparente de beneficios (p.e. propiedad conjunta de bienes, empresa regional de servicio eléctrico).

En todos los niveles, los conceptos de compartir beneficios deberían adecuarse a valores, prioridades y oportunidades específicos. Al mismo tiempo, debería esperarse que estos valores, prioridades y oportunidades cambien con el tiempo. Los mecanismos institucionales y legales para compartir beneficios, analizados en los capítulos 4 y 5, deben, por tanto, ser flexibles y lo suficientemente sólidos como para poder ser adaptados.

“LOS CONCEPTOS DE COMPATIR BENEFICIOS DEBEN ADAPTARSE A VALORES, PRIORIDADES Y OPORTUNIDADES ESPECÍFICOS”

2.7 Compartir los beneficios en la práctica

El compartir beneficios puede constituir un marco de referencia conceptual centrado en la equidad para proyectos cooperativos, marco que procura agrupar una gama de beneficios para una serie de partes interesadas, y estructurar una distribución de beneficios que se considere justa.

En la práctica esto significa situar un proyecto cooperativo dentro de una perspectiva de compartir los beneficios. Incluye:

- buscar beneficios más amplios y una distribución de beneficios más equitativa en la conceptualización inicial del proyecto;
- adaptar el diseño del proyecto para expandir los beneficios, siempre que sea apropiado y costo efectivo;
- estructurar de manera explícita la distribución de beneficios y costos después de tomar en cuenta opciones generales para inversiones complementarias, establecer secuencias de acciones, oportunidades para que personas afectadas por el proyecto puedan ser propietarias, compartir alquileres, subsidiar electricidad o impuestos, etc.
- no olvidar oportunidades durante la construcción, y en posibles operaciones y mantenimiento.

Se requiere involucrar a partes interesadas como tales en el proceso y en el proyecto (ver capítulo 3), incluyendo:

- identificar e involucrar a partes interesadas en las esferas local, regional, nacional e internacional;
- tomar en cuenta la amplitud e importancia de beneficios y costos monetarios y no monetarios desde múltiples perspectivas de partes interesadas;
- reconocer valores y perspectivas que difieren entre sí es fundamental para determinar una distribución apropiada de beneficios;
- buscar armonizar incentivos para las partes interesadas para tener éxito y sostenibilidad.

Se requiere centrarse siempre en la equidad, incluyendo:

- balancear los costos y beneficios de la cooperación para cada grupo de partes interesadas;
- tomar en cuenta los principios sobre los que debería basarse la distribución de beneficios;
- aceptar que la equidad no significa en sí misma igualdad;
- Buscar la transparencia.

Se requiere establecer mecanismos e instituciones sólidos (ver capítulos 4 y 5) tales como:

- armonizar instituciones, políticas, capacidades e incentivos para conseguir beneficios;
- tomar en cuenta toda la gama de mecanismos en escalas local, regional y nacional;
- buscar simplicidad, transparencia y durabilidad;
- procurar la adaptabilidad, ya que los valores, las prioridades y las circunstancias variarán en el cauce del tiempo.



Partes Interesadas en el Reparto de Beneficios y el Proceso de Gestión

Los procesos de gestión de aguas transfronterizas son siempre complejos y van acompañados de conflictos. Una participación temprana y estratégica de una amplia gama de partes interesadas puede ayudar a lograr mejores resultados gerenciales, así como evitar conflictos perjudiciales y que se logre aumentar la distribución de beneficios. Son necesarias diferentes formas de participación para diferentes clases de partes interesadas. Identificar a las partes interesadas al comienzo del proceso y determinar cuándo y cómo se podrá involucrar a cada grupo con mayor efectividad favorecerá los objetivos gerenciales y asegurará que se compartan con equidad entre las partes interesadas los costos y beneficios.

3.1 ¿Quiénes son las partes interesadas?

Las aguas transfronterizas afectan a personas, instituciones y procesos de desarrollo en muchas formas, y a través de fronteras y escalas que incluyen estado a estado, dentro del estado, sociedad civil y relaciones a nivel local.

Las partes interesadas pueden ser individuos, grupos, organizaciones e instituciones (formales e informales) preocupados en forma directa o indirecta por los recursos hídricos transfronterizos y su gestión. Incluyen a agencias del sector público, organizaciones del sector privado, ONGs y agencias externas así como usuarios del agua. Se pueden encontrar en ubicaciones espaciales diferentes y en diferentes niveles de gobernanza, representar intereses, grupos étnicos y géneros diferentes. Además, las partes interesadas pueden cambiar con el tiempo, a medida que van surgiendo nuevas partes interesadas mientras otras desaparecen de los procesos.

“LAS PARTES INTERESADAS PUEDEN CAMBIAR CON EL TIEMPO, A MEDIDA QUE VAN SURGIENDO NUEVAS PARTES INTERESADAS MIENTRAS OTRAS DESAPARECEN”.

Dada la cantidad de categorías generales de partes interesadas, resulta útil subdividir las partes interesadas internas y externas (internas o externas a los procesos gerenciales) así como en grupos primarios y secundarios. Este es un punto de partida básico para analizar resultados óptimos de la distribución de beneficios y nos ayudará a entender hasta qué punto diferentes partes interesadas perciben los beneficios y costos, y hasta qué punto pueden reclamar derechos a ciertas clases de beneficios.

3.1.1 Partes interesadas internas y externas

Las partes interesadas internas se encuentran dentro de la institución que gestiona o un conjunto de instituciones que colaboran, tales como gobiernos, financistas y socios del sector privado. Las partes interesadas internas son las que tienen responsabilidad directa sobre el diseño, la financiación y la puesta en práctica de la gestión de la cuenca. Todas las demás partes interesadas son externas, y pueden ser partes interesadas primarias o secundarias.

Partes interesadas primarias

Las partes interesadas primarias son las que en forma directa sienten los impactos de los procesos de desarrollo que usual, pero no necesariamente, conllevan cambios en los entornos físicos externos en los que viven. Estos cambios pueden tener impactos tanto positivos como negativos en sus vidas y medios de vida.

Resulta fácil identificar a las partes interesadas primarias, pero a menudo es difícil involucrarlas por cuanto son de índole dispersa y localizada. Se puede facilitar la participación por medio de partes interesadas secundarias capaces de representar y/o promover intereses de partes interesadas primarias. Las preocupaciones que expresan con mayor frecuencia las partes interesadas primarias incluyen los impactos previstos de los proyectos de desarrollo, sus percepciones de los impactos y formas de mitigar impactos negativos y de potenciar impactos beneficiosos.

“SON FÁCILES DE IDENTIFICAR LAS PARTES INTERESADAS PRIMARIAS, QUIENES SIENTEN LOS IMPACTOS EN FORMA DIRECTA, PERO DIFÍCILES DE INVOLUCRAR”

Partes interesadas secundarias

Las partes interesadas secundarias no se ven directamente afectadas por desarrollos, pero pueden tener un interés en los resultados de los procesos que afectan a las partes interesadas primarias o un interés en la gestión de aguas transfronterizas en un nivel político de orden más elevado. Pueden ser organizaciones de la sociedad civil o asociaciones, instituciones públicas o intereses del sector privado, tales como cámaras de comercio, asociaciones comerciales, negocios o instituciones financieras. Las partes interesadas del sector público pueden incluir representantes elegidos, gobiernos o consejos locales, militares o entidades internacionales como las Naciones Unidas.

Las partes interesadas secundarias con frecuencia son intermediarios entre quienes sienten los impactos de procesos de gestión transfronteriza, y los gestores y formuladores de políticas que toman decisiones. Pueden apoyar proyectos de desarrollo hídrico de interés nacional o regional, o acuerdos particulares para compartir beneficios. Por otro lado, pueden oponerse a elementos de la gestión de aguas transfronterizas, tales como el desarrollo de grandes presas o plantas eléctricas, o aspectos específicos de convenios para compartir el agua.

LAS PARTES INTERESADAS SECUNDARIAS NO SE VEN AFECTADAS EN FORMA DIRECTA, PERO A MENUDO ACTÚAN COMO INTERMEDIARIAS”

La configuración de intereses de partes interesadas secundarias suele ser compleja, y la capacidad de identificarlas e involucrarlas a todas se ve limitada ya sea por la dimensión temporal del desarrollo como por el conocimiento de quiénes son. En muchos casos las partes interesadas secundarias pueden no revelar sus intereses hasta bien avanzados los ciclos del proyecto, a menudo porque no estuvieron al tanto de las fases de planificación en las que sus insumos podrían haber sido valiosos. Esto subraya la necesidad de que las partes interesadas internas identifiquen a todas las partes interesadas potenciales y de asegurar que estén al tanto de oportunidades para expresar sus opiniones. Algunos gerentes de cuencas desarrollan bases de datos exhaustivas de partes interesadas secundarias.

Tienen especial importancia las partes interesadas secundarias de la sociedad civil, dado el papel principal que juegan en representar los intereses de comunidades afectadas – a veces a solicitud de partes interesadas primarias, en ocasiones autonombradas. Pueden incluir los medios de comunicación masiva locales o nacionales (que pueden ser privados o estatales), académicos, movimientos sociales, ONGs y sindicatos. Su importancia a menudo se ve resaltada porque, a diferencia de las partes interesadas primarias, con frecuencia están muy interrelacionadas, lo cual hace que sea mayor su influencia sobre los procesos de desarrollo. De ahí que, según los procedimientos de muchas instituciones financieras internacionales y la práctica muy difundida de

fomentar el desarrollo participativo, estas partes interesadas tienden a ejercer un poder particular.

Sin embargo, las partes interesadas secundarias autonombradas pueden no identificarse con los intereses de las partes interesadas primarias que pretenden representar. Así mismo, existe la posibilidad que las partes interesadas primarias no conozcan a las partes interesadas secundarias que quizá se vean oficialmente como sus representantes. Estos desafíos se pueden resolver en parte por medio de un proceso incluyente y participativo de identificación e involucramiento de partes interesadas. Esto garantiza de alguna manera que las partes interesadas primarias identifiquen a las partes interesadas secundarias que representan sus intereses. De igual modo, se pueden forjar alianzas y coaliciones entre partes interesadas primarias y secundarias que comparten intereses similares.

En las etapas iniciales de la Iniciativa Cuenca del Nilo (NBI, por sus siglas en inglés), donantes y gobiernos reconocieron la importancia de involucrar partes interesadas y elaboraron un Nile Basin Discourse para agrupar elementos de la sociedad civil provenientes de los diez países ribereños (ver Caso 3.1).

“LAS PARTES INTERESADAS DE LA SOCIEDAD CIVIL REVISTEN PARTICULAR IMPORTANCIA CUANDO REPRESENTAN A COMUNIDADES AFECTADAS – A VECES A SOLICITUD DE PARTES INTERESADAS PRIMARIAS, A VECES AUTONOMBRADAS”

Caso 3.1 Una propuesta incluyente –involucramiento de partes interesadas en la Cuenca del Nilo¹⁵

La Iniciativa Cuenca del Nilo (NBI) aspira a hacer realidad una Visión Compartida: “lograr un desarrollo socioeconómico sostenible por medio de la utilización equitativa de los recursos hídricos comunes de la Cuenca del Nilo y aprovechamiento de los mismos”. Los principios subyacentes de acción en cooperación en la Cuenca del Nilo son compartir los beneficios y desarrollar confianza – con involucramiento de partes interesadas, ambos esenciales.

La participación está directamente incorporada a la NBI en dos niveles:

- En el nivel programático regional, por medio de la inclusión de una amplia gama de grupos de partes interesadas – desde formuladores de políticas y de quienes toman decisiones hasta pequeños comerciantes hombres y mujeres, pescadores y agricultores, hasta grupos religiosos y juveniles.
- En el nivel del proyecto, donde partes interesadas relevantes participan en el diseño y preparación de actividades por medio de consultas regulares de partes interesadas y procesos de información pública.

Además, se ha establecido una red independiente de organizaciones de la sociedad civil para influir en la NBI internacional aunque manteniendo la independencia de la misma. Esta red, el Nile Basin Discourse (NBD, Diálogo de la Cuenca del Nilo),¹⁶ se ha diseñado para incorporar las voces de las partes interesadas tanto primarias como secundarias a las actividades de la NBI. El NBD funge como una organización coordinadora para organizaciones nacionales de la sociedad civil en cada uno de los países de la cuenca donde las Instituciones Coordinadoras de Países (CCI) supervisan las actividades del National Discourse Forums (NDF, Foros Nacionales de Diálogo). La Oficina de los NDF, ubicada en Entebbe, cerca de la Secretaría de la NBI, que actúa como secretaria del NBD, coordina la financiación, administración y apoyo técnico generales, y sirve como el punto clave de contacto con la Iniciativa Cuenca del Nilo.

3.1.2 Identificación de partes interesadas

Un primer paso clave para la identificación de partes interesadas es la creación de un marco para análisis que identifique sus categorías y haga un mapeo de su poder relativo, influencia, intereses y contribución potencial, así como su papel en diferentes etapas de la gestión. El propósito de este proceso es evaluar la importancia de cada parte interesadas para el éxito o fracaso de cada etapa del proceso de desarrollo y, con ello, orientar estrategias para su involucramiento.

El Cuadro 3.1 muestra uno de estos métodos. Ofrece una visión general de partes interesadas primarias y secundarias según ubicación espacial e interés en etapas concretas en el ciclo de un proyecto. Este ejercicio se puede hacer para todos los elementos de un proceso más amplio de gestión de aguas transfronterizas y combinarse para ofrecer un cuadro global de intereses de partes interesadas.

Cuadro 3.1 Mapeo de partes interesadas y su involucramiento en diferentes etapas del proceso, desde la identificación inicial de partes interesadas hasta la puesta en práctica del proyecto

	ETAPAS DE LA GESTIÓN			
	IDENTIFICACIÓN	DISEÑO	FINANCIACION Y PLANIFICACIÓN	PUESTA EN PRÁCTICA

PRIMARIA

Clases de partes interesadas primarias según ubicación geográfica e interés	IDENTIFICACIÓN	DISEÑO	FINANCIACION Y PLANIFICACIÓN	PUESTA EN PRÁCTICA
	<ul style="list-style-type: none"> • Líderes de comunidades afectadas +/- notificados de proyectos y programas • Líderes de instituciones representativas locales identificadas • Representación de género y grupos étnicos minoritarios identificados/asegurados 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de percepciones y necesidades/impactos a nivel de hogares (divididos según sexo) • Grupos de medios de vida claves contactados y analizada la naturaleza del compromiso con las siguientes fases 	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes locales proveen enlace con autoridades de la gestión, con posible mediación a través de partes interesadas secundarias • Líderes comunitarios incluidos en foros de discusión y proveen insumos para lo convenido para la gestión local 	<ul style="list-style-type: none"> • Líderes comunitarios y otros representantes desempeñan roles específicos en la puesta en práctica y en actividades de gestión incluyendo movilización de poblaciones locales

SECUNDARIA

Clases de partes interesadas secundarias según categorías y subcategorías	IDENTIFICACIÓN	DISEÑO	FINANCIACION Y PLANIFICACIÓN	PUESTA EN PRÁCTICA
	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos de la sociedad civil y organizaciones comunitarias locales contactados en diferentes niveles según interés temático y geográfico • Grupos de interés de especialistas identificados y contactados • Gobierno local informado de acuerdos propuestos para la gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos de interés especial (p.e. vida silvestre, pobreza, género, minorías) invitados a presentar opiniones sobre propuestas • Asociaciones de titulados en desarrollo involucrados en procesos de diseño 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones financieras buscan resultados de procesos anteriores de involucramiento para asegurar el cumplimiento • Organizaciones involucradas en sectores afines invitados a participar en procesos de planificación detallada 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultores involucrados en extender programas • Agencias gubernamentales involucradas en actividades específicas de implementación, incluyendo la provisión de información pública • Autoridades locales y regionales trabajando con contratistas del sector privado en desarrollo de infraestructura

El involucramiento de partes interesadas es un continuo que va desde el desarrollo inicial de canales de comunicación y de provisión de información hasta consultas públicas y privadas, participación y luego posiblemente hasta una participación más fuerte y a largo plazo por medio de asociaciones.

Sobre la base del Cuadro 3.1 es posible comenzar a mapear quién es probable que se involucre, dónde y cómo, en procesos diferentes. La identificación de intereses claves de partes interesadas, reflejados en diferentes etapas en los procesos de gestión, es crucial para diseñar una estrategia efectiva de involucramiento. Entender esta dinámica hace posible dirigir información a categorías de partes interesadas, y asegura que los procesos de involucramiento sean eficientes en cuanto a alcanzar a los grupos adecuados y de forma oportuna.

“EL INVOLUCRAMIENTO DE PARTES INTERESADAS ES UN CONTINUO”

3.1.3 Mapear poder e interés

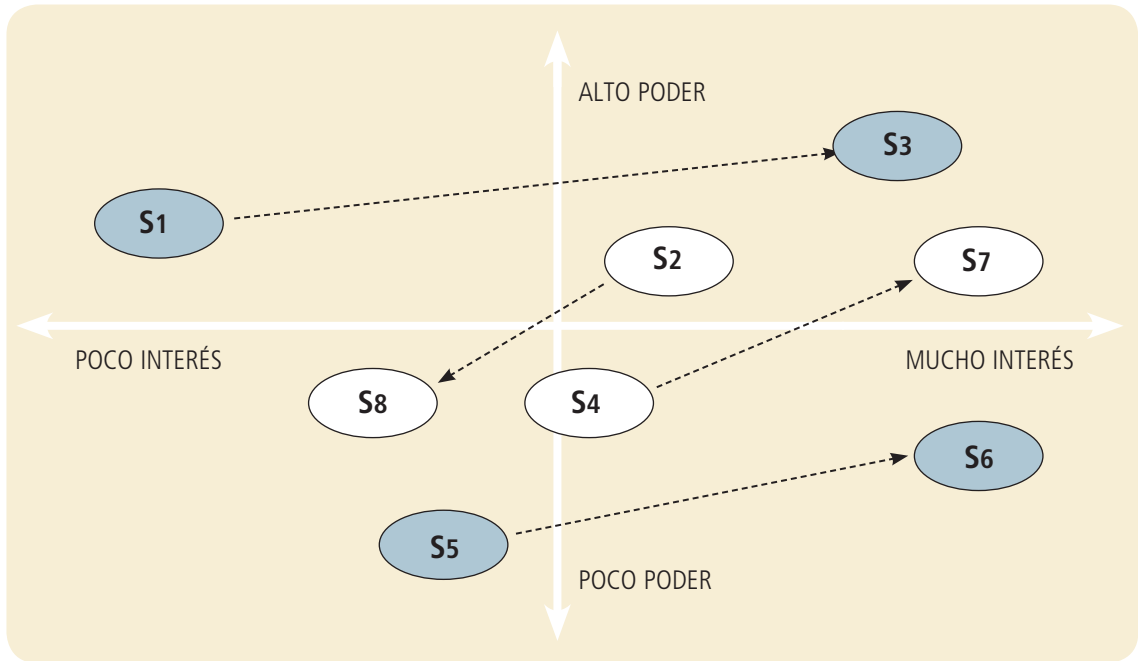
Un segundo paso –mapear recursos de poder e intereses a través de un esquema (ver Gráfico 3.1), puede ayudar a proyectar posibles pautas de involucramiento, incluyendo cuándo y cómo incorporar diferentes clases de partes interesadas. Esta clase de esquema es un instrumento para procesos de consulta y para ayudar a partes interesadas internas a entender quiénes son las partes interesadas externas. Ilustra diferentes trayectorias en interés y poder a lo largo del desarrollo de un proceso de gestión.

“MAPEAR RECURSOS DE PODER E INTERESES PUEDE AYUDAR A PROYECTAR POSIBLES PAUTAS DE INVOLUCRAMIENTO”



Foto 3.1 Su Excelencia Olusegun Obasanjo, presidente de Nigeria, en la Cumbre de Damaturu de los gobernadores donde se firmó el Plan de Represa para la cuenca del río Komodugu Yobe.

Gráfico 3.1 Mapeo del poder e interés de diferentes grupos de partes interesadas y sus trayectorias en el cauce del proyecto



S1 a S3: Esta trayectoria representa el poder e interés que se desarrollan en el caso de un grupo clave de partes interesadas secundarias durante el desarrollo de la gestión de aguas transfronterizas en una cuenca concreta. En el Nilo, este podría ser el interés de un periódico clave acerca de un proyecto concreto de una presa o las preocupaciones e intereses de una asociación nacional importante que trabaja en asuntos de impacto ambiental.

S2 a S8: Este representa el poder e interés decrecientes de una parte interesada primaria, quizá ante el cambio de planes del proyecto, y la naturaleza y amplitud de intereses se reducen como resultado de las acciones de una parte interesada secundaria, por ejemplo, que podría oponerse a la puesta en práctica de un plan de irrigación a gran escala.

S4 a S7: Por otro lado, este es el interés y poder crecientes de un grupo de partes interesadas primarias ya que se va desarrollando en cuencas de zonas altas un programa de gestión de cuenca, quizá con la ayuda del poder e interés crecientes de partes interesadas secundarias.

S5 a S6: Esta trayectoria es el desarrollo a lo largo del tiempo de interés por parte de alguna parte interesada secundaria en un componente de protección ambiental de un programa a gran escala. Al ir desarrollándose este interés, puede crecer su poder para influir a medida que se van formando alianzas tanto con grupos de partes interesadas primarias como con otras redes de partes interesadas secundarias.

Es fundamental descifrar qué se quiere decir con poder en el contexto de la gestión de aguas transfronterizas y de involucramiento de partes interesadas.

3.2 Cuándo y cómo involucrar a partes interesadas

Mapear los intereses e influencia de partes interesadas en diferentes fases en procesos de gestión, como se muestra en el Cuadro 3.1 y el Gráfico 3.1, puede ayudar a determinar cuándo y cómo es mejor tratar de involucrar a partes interesadas.

3.2.1 Involucramiento en etapas

Lo complejo de involucrar a partes interesadas sugiere un mosaico de métodos y sub-etapas, que con frecuencia coinciden en parte dependiendo de a quién se está incorporando al proceso, cuándo y cómo. No debería verse como un proceso lineal de visión compartida, desarrollo de consenso, desarrollo institucional, identificación de intereses e involucramiento.

En vista de las limitaciones financieras, se requiere un análisis de los costos y beneficios probables del involucramiento de partes interesadas en diferentes partes del proceso de desarrollo. Para identificar las necesidades de cada grupo de partes interesadas y de las ventajas de involucrarlas, hay que preguntar en cada etapa:

- ¿Debería ofrecerse la información ahora a todas las partes interesadas con el fin de conseguir su involucramiento más adelante?
- ¿Deberían pedirse los puntos de vista de este grupo acerca de diferentes métodos de involucramiento como parte del proceso de diseño?
- ¿Debería involucrarse a este grupo de manera más formal a largo plazo a través de una serie de hitos gerenciales, desde el diseño a la planificación y puesta en práctica?
- ¿O es este grupo de partes interesadas, de hecho, suficientemente crítico de los resultados del desarrollo para hacer del mismo un socio pleno del desarrollo, siendo en efecto internalizado al proceso?

Entre las preguntas que se pueden utilizar para valorar las diferentes categorías de partes interesadas en función de su contribución potencial, poder/influencia e interés en relación con diferentes etapas, se pueden mencionar:

- ¿Tiene este grupo una amplia relevancia y representación a nivel local?
- ¿Cuál es el nivel percibido y probable de su impacto?
- ¿Cuánta influencia tiene sobre los procesos de gestión?
- ¿Qué contribución (p.e. ideas, datos y capacidad gerencial) podría hacer al proceso y a los resultados del proceso?

Responder a estas preguntas permitirá que los gestores clasifiquen a diferentes categorías de partes interesadas en relación a los métodos y tiempo más apropiados para su involucramiento.

“LAS LIMITACIONES FINANCIERAS REQUIEREN UN ANÁLISIS DE COSTOS Y BENEFICIOS DEL INVOLUCRAMIENTO DE PARTES INTERESADAS”

3.2.2 Modalidades para involucrar

El involucramiento efectivo requiere un nivel de datos básicos de información pública que pueda generar confianza en el proceso mismo y asegurar que se entienda con facilidad el proceso futuro de desarrollo. Esto debería permitir que las partes interesadas:

- Comprendan por qué se las está incluyendo en una fase concreta;

- Comprender cómo su involucramiento como receptores de información, o como socios con pleno derecho de consulta, puede retroalimentar los procesos de gestión y conducir al cambio.

“UN NIVEL DE DATOS BÁSICOS DE INFORMACIÓN PÚBLICA PUEDE GENERAR CONFIANZA EN EL PROCESO MISMO”.

El segundo punto es importante para distinguir entre participación pasiva y activa. En muchos casos la participación es pasiva en la recepción de información, sin que se ofrezcan pocos o quizá ningún canal para involucramiento activo a partir de esta información. Ofrecer solo información se ve con frecuencia como reconocer ‘solo de los labios para afuera’ la participación, en lugar de ser un intento genuino de aprender de la experiencia de las partes interesadas con el fin de ayudar a moldear procesos y resultados.

La participación activa brinda un mecanismo en el que a la provisión de información le sigue la retroalimentación (p.e. consultas, encuestas, alianzas o incluso consentimiento informado). Proporciona mucha más integración de intereses y preocupaciones. Con todo, este nivel de involucramiento también requiere un sólido proceso gerencial que puede hacer frente a agravios, intereses por poder y quizá mensajes contradictorios que provienen de grupos diferentes de partes interesadas. El involucramiento en este nivel se convierte en algo similar a una operación de intermediación. En muchos casos estos procesos son liderados por los gobiernos y pueden volverse muy politizados.

“LA PARTICIPACIÓN ACTIVA BRINDA UNA INTEGRACIÓN MUCHO MAYOR DE INTERESES Y PREOCUPACIONES”

Caso 3.2 Información y participación en los Grandes Lagos de América del Norte¹⁷

Reconociendo la importancia del involucramiento transfronterizo de la sociedad civil en el proceso de revisión del Great Lakes Water Quality Agreement (Acuerdo sobre Calidad del Agua de los Grandes Lagos), la Comisión Internacional Conjunta (IJC, por sus siglas en inglés) de los Grandes Lagos en asociación con alcaldes del área de la cuenca del río San Lorenzo-Grandes Lagos sostuvo una serie de 15 reuniones públicas en Canadá y los EE UU. En el curso de estas reuniones, diálogos por la red, correos electrónicos, faxes y mensajes por correo, la IJC sintetizó insumos de parte de más de 4,100 personas que se presentaron a los dos gobiernos.

Las partes interesadas expresaron su fuerte apoyo a los objetivos del Acuerdo sobre la Calidad del Agua y pidieron a todas las instancias de los gobiernos que revitalizaran sus esfuerzos para ponerlo en práctica. Las preocupaciones se centraron en el impacto de especies acuáticas invasoras, lento avance en eliminar de la lista Áreas de Preocupación, aguas residuales municipales e incertidumbres en cuanto al impacto potencial del cambio climático. Las partes interesadas pidieron mayor información y educación pública acerca del ecosistema de los Grandes Lagos, y oportunidades constantes para involucrarse en el proceso de revisión. La participación de las partes interesadas también va creciendo en los niveles provincial, nacional y estatal en la región de los Grandes Lagos. Los EE UU solicitaron hace poco insumos para la Estrategia de Colaboración Regional en los Grandes Lagos de los EE UU para restaurar y proteger los Grandes Lagos; y en marzo del 2007 comenzó un proceso de consulta de tres meses acerca del Acuerdo Canadá-Ontario del 2007 en cuanto al Ecosistema de la Cuenca de los Grandes Lagos.

Ejemplos de niveles de compromiso en cuanto a las modalidades de involucramiento comprenden:

Información

Las metas y objetivos de la gestión de aguas transfronterizas deberían difundirse ampliamente.

Un flujo de información de una vía acerca de hechos puede despertar la toma de conciencia de procesos actuales y futuros, estimular el debate acerca de las ventajas y desventajas de diferentes métodos, y generar respuestas de parte de, y dentro de la sociedad civil en general. La información debería ayudar en el proceso de establecer una segunda fase de compromiso. La información debería difundirse en una modalidad de consulta por medio de diversos foros, como por ejemplo reuniones públicas, campañas de sensibilización, diálogos en Internet y artículos en los medios nacionales de comunicación, con lo cual se puede incrementar la toma de conciencia y el compromiso de partes interesadas.

Consultas

Las consultas no solo ofrecen información a las partes interesadas, sino que permiten obtener sus puntos de vista con el fin de valorar los costos y beneficios totales de los proyectos de gestión y desarrollo del agua. El alcance de la consulta constituirá en parte una respuesta a niveles de interés, pero también será producto de la identificación estratégica de las partes interesadas y del compromiso de intereses poderosos, quizá externos a la cuenca.

Participación

La necesidad de una participación sustancial por parte de grupos concretos de partes interesadas a menudo se va viendo con claridad gracias a la identificación estratégica de partes interesadas y/o al proceso de consulta. Cuando se amerita más compromiso, grupos específicos pueden, por ejemplo, involucrarse en procesos de diseño (en una fase temprana de la gestión) o en procesos de puesta en práctica, quizá como parte de un cuerpo consultivo.

Asociados en desarrollo

Un asociado pleno para desarrollo en procesos de gestión de aguas transfronterizas implica que se acuerde un conjunto de metas, productos y objetivos. En este nivel de participación, se incorporan partes interesadas a los procesos de desarrollo, quizá por medio de foros de una pluralidad de partes interesadas, grupos de trabajo o comités de iniciativas gerenciales.

“LA INFORMACIÓN DEBERÍA DIFUNDIRSE EN UNA MODALIDAD DE CONSULTA POR MEDIO DE DIVERSOS FOROS”

3.2.3 Involucrar a la sociedad civil

Reviste particular importancia el involucramiento planificado de la sociedad civil. Este proceso requiere tanto evitar percepciones de parcialidad (por el gobierno en particular) como permitir que la sociedad civil mantenga su autonomía, es decir, pueda ingresar o salirse sin ningún tipo de sanción. Esto es importante para asuntos de legitimidad y para asegurar que a partes interesadas con potencial importante, pero relativamente con poco poder, no se las disuada de participar.

“LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL DEBE PERMITIR QUE ESTA MANTENGA SU AUTONOMÍA”.

El cuadro 3.2 presenta las diferentes fases de los procesos de gestión de aguas transfronterizas, y posibles oportunidades para involucrar a la sociedad civil.

El proceso debe definir metas realistas y objetivos alcanzables, y ofrecer con regularidad valoraciones honestas de los costos y beneficios del compromiso. Con una retroalimentación cíclica de lo que se aprende y de cómo se está aprendiendo, los gestores pueden asegurar que el proceso mismo se convierta en algo que se basa en el aprendizaje, sin ninguna rigidez. En algunos casos, como en el Nile Basin Discourse, se pueden establecer estructuras institucionales que proporcionen una red en toda la cuenca para el compromiso de la sociedad civil que, por un lado, respondan a invitaciones a comprometerse y, por otro, sean lo suficientemente sólidas como para definir su propia agenda de participación (ver caso 3.1).

3.2.4 Comprometer a terceras partes

El apoyo de terceras partes puede ayudar a facilitar el desarrollo de instituciones transfronterizas cooperativas, incluyendo las que están en condiciones de desarrollar el compromiso de partes interesadas. Esto podría no ser necesario en entornos en los que las instituciones están muy desarrolladas, pero en cuencas hidrográficas complejas donde el desarrollo de instituciones en la esfera nacional, y mucho más en la esfera transfronteriza, pueden ser rudimentarios, terceras partes pueden ser de gran ayuda. Además, en entornos políticos complejos, donde existen tensiones políticas patentes y latentes entre estados ribereños, una tercera parte internacional aceptable a todos los países ribereños puede tener una importancia crucial para la implementación de procesos de gestión de aguas transfronterizas.

El apoyo de terceras partes puede ayudar a moldear las discusiones y enfoques en torno al compromiso de partes interesadas, incluyendo aportar experiencias de otras cuencas hidrográficas. También puede ser fundamental para financiar las fases iniciales del compromiso de terceras partes (ver Cuadro 3.3).

“EL APOYO DE TERCERAS PARTES PUEDE APORTAR EXPERIENCIA DE OTRAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS”

Instituciones como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Unión Europea (UE), la Global Water Partnership (GWP) y la UICN pueden aportar peso político importante en cuanto a fomentar el compromiso de partes interesadas y a superar aspectos de compromiso particularmente intratables. Más importante aún, una tercera parte puede a menudo ser decisiva para establecer nexos vitales entre gestores regionales de aguas transfronterizas, para proponer opciones de políticas alternativas y para facilitar los procesos de compromiso de partes interesadas.

Cuadro 3.2 Papeles estructurados para la sociedad civil en diferentes fases de procesos de gestión de aguas transfronterizas

ETAPAS DEL PROCESO	PAPEL POSIBLE DE LA SOCIEDAD CIVIL
Etapa inicial	Diplomacia civil entre grupos vecinos; construcción de diálogo por medio de redes de grupos de la sociedad civil en la esfera regional
Gestión institucional	Observadores en las reuniones principales; desarrollo de redes para alimentar el desarrollo de políticas y la recopilación de datos.
Puesta en práctica del programa	Desarrollo de capacidad, proceso independiente de monitoreo; ayuda en retroalimentar ideas e impactos de las comunidades locales
Inversión en trabajos de gestión hídrica	Implementación y co-financiación, donde resulte apropiado; provisión de pericia técnica en desarrollo de trabajos de gestión incluyendo evaluación de impacto social y ambiental

Fuente: ODI/ARCADIS/EuroConsult, 2001.¹⁸

Cuadro 3.3 Facilitar papeles para terceras partes internacionales

ETAPAS DEL PROCESO	PAPEL POSIBLE DE UN TERCERO INTERNACIONAL
Etapa inicial	Promover, coordinar y apoyar iniciativas de organizaciones para identificar e involucrar partes interesadas en la gestión de recursos hídricos regionales; servir de fuente de arbitraje donde surgen conflictos; promover la sensibilización sobre principios de igualdad, transparencia, participación y 'buena gobernanza', incluyendo conceptos de compartir beneficios
Gestión institucional	Monitoreo independiente del proceso de involucramiento de partes interesadas, incluyendo asuntos claves de rendición de cuentas, participación, legitimidad y representación; desarrollar más conceptos acordados para compartir beneficios con equidad
Puesta en práctica del programa	Desarrollar estándares neutrales e instrumentos genéricos para la identificación de partes interesadas y facilitación entre partes interesadas acerca de aspectos específicos de gestión de recursos.
Inversión en trabajos de gestión hídrica	Búsqueda de financiación para ribereños más débiles e involucramiento de grupos de partes interesadas en proyectos específicos de inversión.

Fuente: ODI/ARCADIS/EuroConsult, 2001.¹⁹

3.3 Plan para involucrar y comprometer

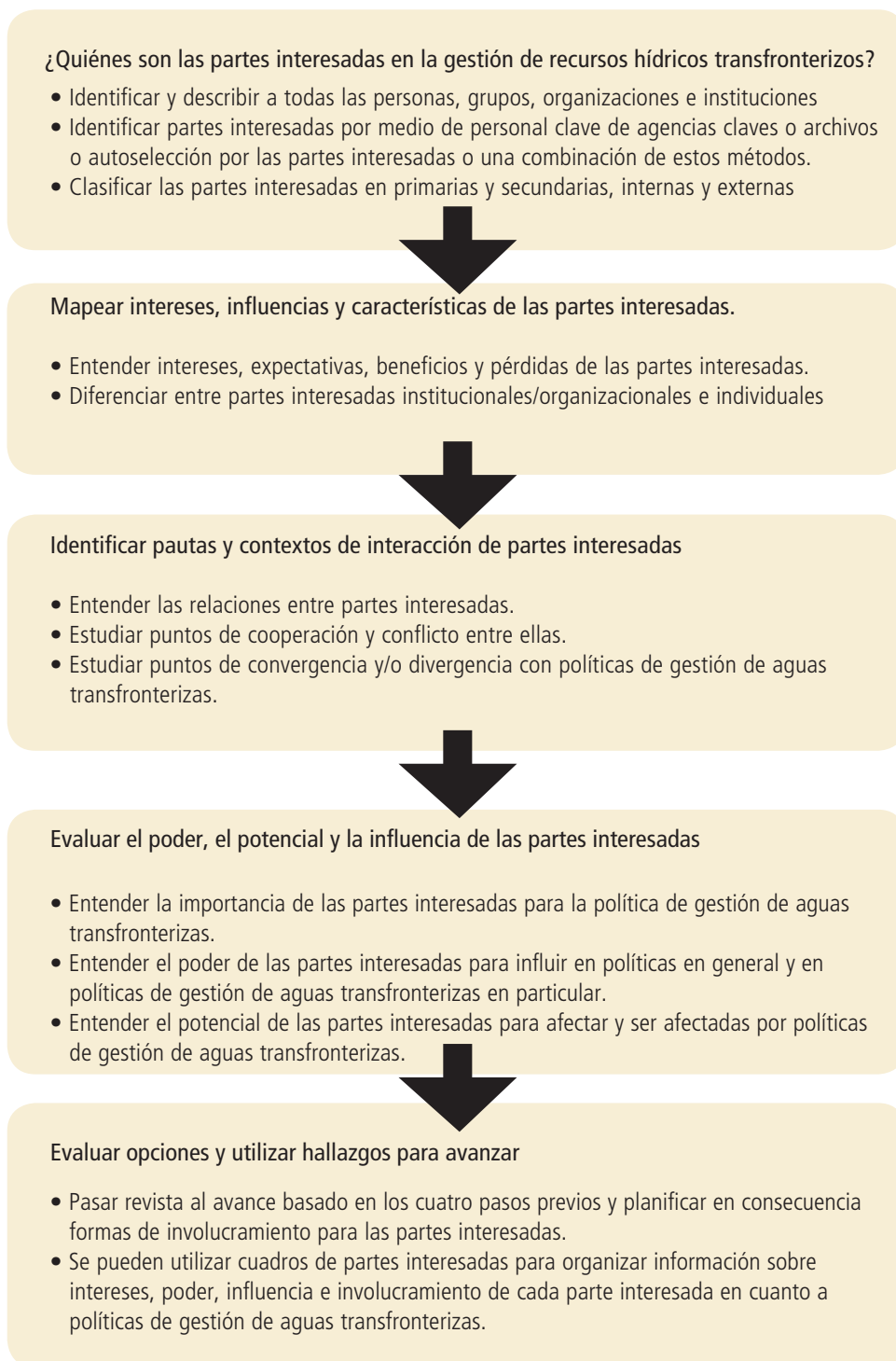
Lograr, en los procesos de gestión hídrica que las partes interesadas de una cuenca se sientan dueñas de los mismos es quizá el desafío primordial para cualquiera institución transfronteriza. Una institución gestora supranacional puede promover el sentido de propiedad entre estados ribereños. Sin embargo, es probable que la regionalización de la gestión hídrica genere mucha preocupación entre algunos grupos de partes interesadas. Bajo tales circunstancias es muy decisivo comprometer a la sociedad civil a nivel regional.

“TIENE IMPORTANCIA DECISIVA COMPROMETER A LA SOCIEDAD CIVIL A NIVEL REGIONAL”

Es fundamental para un compromiso adecuado de todas las partes interesadas, y de grupos de la sociedad civil en particular, desarrollar confianza, infundir sentido de propiedad y asegurar la sostenibilidad de los procesos de gestión de aguas transfronterizas.

El Gráfico 3.2 presenta una visión general del proceso de identificación y compromiso de partes interesadas que se puede utilizar en varios niveles de cuencas hidrográficas transfronterizas, desde el local al regional (siempre reconociendo que hay coincidencias e interdependencias en diferentes niveles). Con esto se intenta asegurar que se identifiquen todas las partes interesadas dentro de la cuenca hidrográfica transfronteriza y que se las comprometa de manera efectiva en la gestión de la cuenca.

Gráfico 3.2 Pasos para la identificación de partes interesadas, mapeo de intereses de partes interesadas y evaluación del proceso





Marcos de Referencia Jurídicos para la Cooperación Transfronteriza

La gestión integrada de los recursos hídricos, procesos que promueven el desarrollo y gestión coordinados del agua, de la tierra y otros conexos en la esfera de una cuenca hidrográfica,²⁰ requiere un marco de referencia jurídico eficiente para establecer normas y procedimientos claros. El papel del derecho es importante en todas las fases de planificación, diseño y puesta en práctica de sistemas de gestión hídrica. Deben abordarse una serie de aspectos legales concretos, tales como propiedad del agua, responsabilidades compartidas, posibles daños debidos a acciones y usos de parte de un estado, mecanismos para la cooperación entre estados ribereños, asignaciones y restricciones para diferentes usos y modalidades para la resolución pacífica de conflictos. La aplicación de un marco de referencia legal apropiado promueve la gestión eficiente y ayuda a evitar o resolver conflictos entre usuarios que compiten por el agua.

“UN MARCO DE REFERENCIA LEGAL APROPIADO PROMUEVE LA GESTIÓN EFICIENTE Y EFECTIVA DEL AGUA”.

El desafío legal, que ya es difícil dentro de un solo estado, se vuelve incluso más complejo cuando los recursos hídricos están divididos por fronteras internacionales. En tales casos, no se puede establecer un sistema exitoso de gestión con las normas de un solo estado, sino que deben desarrollarse en forma conjunta en los estados afectados. Además, como un río o un lago pueden constituir la frontera entre países, o pueden cruzarla, o ambos casos; se deben adaptar a diferentes situaciones los marcos de referencia legales para recursos hídricos transfronterizos.

4.1 La base legal para la gestión de aguas transfronterizas

El derecho de aguas constituye la espina dorsal de un sistema de gestión de aguas transfronterizas. Debería existir y aplicarse en todos los niveles: internacional, nacional y local. Las relaciones entre estados que comparten agua se regulan a nivel internacional con un régimen emergente de derecho internacional sobre agua dulce, que se basa en tratados internacionales, declaraciones, normas consuetudinarias y principios generales de derecho internacional.

“EL DERECHO DE AGUAS DEBERÍA EXISTIR Y APLICARSE EN TODOS LOS NIVELES: INTERNACIONAL, NACIONAL Y LOCAL”.

En las esferas nacional y local, hace falta que el derecho internacional sobre agua fresca se traduzca en derechos y obligaciones concretas para individuos e instituciones dentro del estado. Esto se logra por medio de derechos nacionales y locales de aguas que se establecen para implementar un marco de referencia legal internacional. El derecho internacional, junto con estos derechos nacionales y locales de aguas, conforman la base legal para la gestión de aguas transfronterizas.

4.1.1 *Tratados y convenios internacionales en los que se han codificado principios legales y normas consuetudinarias*

Con el fin de entender el régimen legal actual que regula un recurso hídrico transfronterizo, los gestores del agua deben analizar los tratados legales internacionales existentes.

Estos varían en su cobertura geográfica, en cuál es su punto focal primario, y en el alcance de sus provisiones y marcos de referencia institucionales. En cuanto al alcance geográfico, se han desarrollado en el pasado toda una serie de acuerdos globales, regionales, multilaterales, bilaterales y de cuenca hidrográfica (ver Recuadro 4.1). Los primeros acuerdos internacionales se centraron principalmente en usos de navegación. Tratados posteriores incluyeron regulación de la gestión de recursos hídricos para otros fines específicos, tales como irrigación, producción industrial o control de inundaciones. Los acuerdos más recientes tratan de aplicar un enfoque integral que incluye preocupaciones ambientales y de equidad. Al evaluar el régimen legal existente para aguas transfronterizas, es necesario evaluar si existen acuerdos internacionales actuales que sean relevantes para el recurso hídrico en cuestión y tengan influencia en su gestión.

Recuadro 4.1 Clases de acuerdos internacionales

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cauces de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación es el único acuerdo global que se centra en la gestión de cauces de agua internacionales, de su conservación y de su uso para fines distintos de la navegación. Aunque este tratado todavía no está vigente, lo cual significa que no es obligatorio para ningún país, desempeña un papel importante para la codificación de una serie de principios y normas que pueden servir como directrices para establecer un régimen para la gestión de recursos hídricos compartidos.

El Protocolo Revisado sobre Sistemas de Cauces de Agua Compartidos en la Comunidad de Desarrollo de Sudáfrica (SADC, siglas en inglés) o la Convención de la UNECE sobre la Protección y Usos de Cauces de Agua transfronterizos y Lagos Internacionales, son ejemplos de acuerdos regionales que abordan los recursos hídricos internacionales. Abarcando los territorios de los miembros de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, Estados Unidos de América y Canadá, el propósito de la Convención sobre el Agua de la UNECE es la conservación de recursos hídricos compartidos por medio de un marco de referencia bajo el cual se pueden negociar protocolos específicos (p.e. el Protocolo sobre Agua y Salud de 1999) así como acuerdos sobre cuencas hidrográficas.

En muchas cuencas hidrográficas internacionales, se han logrado acuerdos para establecer comisiones transfronterizas con mandatos concretos referentes a la gestión de recursos hídricos compartidos. Algunos de los ejemplos son la Convención sobre la Protección del Rin, la Convención sobre Cooperación para la Protección y Uso Sostenible del Río Danubio, el Acuerdo sobre Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Mekong, y el Protocolo para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago Victoria.

Los tratados internacionales desempeñan un papel importante en la gestión de aguas transfronterizas porque su negociación permite que los estados encuentren compromisos entre intereses diferentes y codifiquen normas, principios y procedimientos claros acerca de cómo deberían compartirse el agua y los beneficios del desarrollo de los recursos hídricos. Los tratados internacionales no impedirán todos los conflictos entre estados que comparten agua. Sin embargo, son absolutamente necesarios para definir las 'reglas del juego' que mejoran la seguridad jurídica y disminuyen la probabilidad de conflictos por agua que surgen entre estados que la comparten.

No todas las cuencas hidrográficas se encuentran bajo acuerdos internacionales y muy pocos de los acuerdos existentes establecen un marco de referencia jurídico sólido para la gestión integrada de recursos hídricos. En los países desarrollados, se han establecido muchos acuerdos internacionales para regular las cuencas compartidas. Por ejemplo, Europa tiene cuatro cuencas

hidrográficas compartidas por cuatro o más países que se regulan con no menos de 175 tratados. Si bien se han actualizado algunos de ellos, otros tratados antiguos no tienen el alcance de tratados modernos. En los países en vías de desarrollo, es menos común la regulación de recursos hídricos compartidos. Por ejemplo, África posee un sistema grande y complejo de cuencas hidrográficas, pero relativamente pocos tratados que aborden su uso. Por ello, las prioridades para los gestores del agua y de quienes toman decisiones al respecto deberían ser:

- desarrollo de tratados para los recursos hídricos internacionales que todavía no están cubiertos por acuerdos; y
- actualización de los tratados existentes para asegurar que promuevan una gestión hídrica integrada, sostenible y equitativa, incluyendo una flexibilidad adecuada para responder ante circunstancias cambiantes o imprevistas (p.e. las incertidumbres del cambio climático).

4.1.2 Normas consuetudinarias, principios jurídicos generales y leyes no vinculantes: donde encontrar normas jurídicas en ausencia de tratados internacionales

Cuando no existe un tratado internacional, los estados pueden utilizar normas consuetudinarias, principios jurídicos generales e instrumentos legales no vinculantes e iniciativas que definen las relaciones legales entre países vecinos.

Las normas consuetudinarias se han creado por medio de un proceso de aplicación repetida y constante de ciertas prácticas que los estados reconocen como obligatorias cuando utilizan aguas compartidas, negocian acuerdos internacionales, implementan planes de gestión en el terreno o resuelven conflictos hídricos transfronterizos. Las normas consuetudinarias (p.e. la norma de *pacta sunt servanda*, que significa que los tratados deben ser cumplidos), son normas vinculantes de derecho internacional público. Aunque no siempre los estados las ponen por escrito en el contexto de una gestión hídrica compartida, los estados aplican estas normas, ya que se consideran como obligaciones legales.

El empleo de principios jurídicos generales extraídos del derecho internacional es un medio para abordar los vacíos en tratados internacionales que todavía no se han llenado con la evolución de las normas consuetudinarias. Estos principios se extraen de analogías que son comunes a los principales sistemas jurídicos. Las normas consuetudinarias y los principios jurídicos generales han conducido al desarrollo de normas sustanciales y de procedimiento con las cuales los estados coordinan sus diferentes intereses económicos, sociales y ambientales.

“EN AUSENCIA DE UN TRATADO INTERNACIONAL, LOS ESTADOS PUEDEN UTILIZAR NORMAS CONSUETUDINARIAS, PRINCIPIOS JURÍDICOS GENERALES E INSTRUMENTOS LEGALES NO VINCULANTES”

A diferencia de los tratados internacionales, las normas consuetudinarias o los principios jurídicos internacionales, instrumentos como declaraciones, códigos de conducta, directrices o declaraciones de conferencias internacionales de alto nivel no crean normas vinculantes y obligaciones para los estados (ver Recuadro 4.2). Los principios jurídicos que se reflejan en estas iniciativas no son leyes rigurosas sino más bien ‘leyes blandas’. Estas las pueden utilizar los estados para desarrollar y someter a prueba normas legales nuevas antes de que se vuelvan vinculantes, o como un recurso potencial del que se pueden extraer ideas para negociar nuevos planes de gestión transfronteriza.

Los procesos para desarrollar leyes blandas le agregan una importancia especial. Estos instrumentos legales no vinculantes se crean mediante conferencias como el Foro Mundial del Agua o iniciativas como Global Water Partnership (GWP), que son más dinámicos que los procesos internacionales tradicionales para legislar y a menudo tienen una mayor vinculación directa con sociedades. Estos foros involucran a una amplia gama de actores, desde organizaciones científicas y especialistas académicos, ONGs, industrias, hasta agencias gubernamentales. Cada una de ellas

pueden influir en el desarrollo de ‘leyes blandas’ con la presentación de sus opciones políticas o resultados de su investigación científica ante una mayor audiencia, con el cabildeo a estados para que apliquen ciertas políticas o incluso en forma directa con la redacción de ciertos instrumentos de ‘leyes blandas’.

A pesar de su gran importancia, las leyes blandas no reemplazan normas vinculantes de derecho internacional sobre agua dulce. Más bien desempeñan un papel complementario en crear, mejorar o interpretar el marco de referencia jurídico internacional para recursos hídricos compartidos.

“LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS ‘BLANDOS’ SE PUEDEN UTILIZAR PARA ELABORAR Y SOMETER A PRUEBA NORMAS JURÍDICAS PARA LA GESTIÓN DE AGUAS TRANSFRONTERIZAS”

Recuadro 4.2 Instrumentos no vinculantes y gestión hídrica compartida

En 1966 la Asociación Jurídica Internacional (ILA, siglas en inglés) organización no gubernamental, adoptó las Normas de Helsinki sobre los Usos de las Aguas de Ríos Internacionales. Se trata de uno de los primeros textos más citados que codifican un conjunto de principios de derecho acerca de aguas internacionales. Aunque esa Asociación no tiene competencia jurídica para crear de manera directa normas vinculantes, las normas de Helsinki pueden considerarse como una base importante que utilizan otras organizaciones e iniciativas para fomentar un mayor desarrollo del derecho de aguas dulces internacionales. A comienzos de la década de 1980, la Comisión de Derecho Internacional (ILC, siglas en inglés), entidad de Naciones Unidas con el mandato de codificar normas de derecho internacional, comenzó a evaluar el avance del derecho internacional en asuntos de cauces de agua y desarrolló un conjunto de borradores de artículos que más adelante se utilizaron como base para la elaboración final de la Convención de Naciones Unidas sobre el Agua de 1997.

La Conferencia de Dublín sobre Agua y Medio Ambiente en 1992 adoptó la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible, que influyó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro en 1992 y la Agenda 21 al resaltar la importancia de un enfoque más exhaustivo e integral en la gestión hídrica para el desarrollo sostenible. En uno de los cuatro principios, la declaración también pide que ‘la gestión hídrica se base en un enfoque participativo, involucrando a usuarios, planificadores y quienes toman decisiones en todos los niveles’. A pesar de su estatus como jurídicamente no vinculantes, esas declaraciones constituyen ejemplos para mejores prácticas y estándares de buena gobernanza.

4.1.3 La norma consuetudinaria de utilización equitativa: de soberanía territorial absoluta a utilización equitativa.

La ‘utilización equitativa’ es una de las normas consuetudinarias más importantes para regular recursos hídricos compartidos. Responde a las deficiencias de otros enfoques, tales como la apropiación anterior o la soberanía territorial absoluta, que otorgan derechos exclusivos al agua a los ribereños. Tomar este enfoque de apropiación previa significa que el ribereño que se apropia primero del agua (p.e. desviándola) obtiene un derecho adquirido de continuar utilizando el agua frente a los reclamos de todos los otros ribereños. Al revés, también significa que conservar y no utilizar agua da a otros estados la oportunidad de obtener un derecho exclusivo. Esto genera temor entre los estados que arriesgan perder derechos de agua, es un freno a compartir recursos y fomenta una carrera para explotarlos lo más y lo más rápido posible.

La soberanía territorial sostiene que todo estado es soberano sobre el espacio que está bajo su jurisdicción. Esto significa que tiene en principio el derecho de utilizar todos los recursos naturales ubicados en su territorio según sus necesidades y preferencias. Este derecho, sin embargo, tiene sus

límites si un recurso hídrico se comparte con otro estado igualmente soberano que también alega el derecho a usar el agua para sus propias necesidades. El elemento fundamental es un conflicto de derechos que se excluyen mutuamente si los dos estados insisten totalmente en ello y rechazan cualquier compromiso.

Con el fin de evitar esta competencia y conflictos sobre el uso del agua, que puede afectar la cantidad y calidad de las aguas compartidas, y para lograr el mejor resultado general, los estados necesitan colaborar y tomar en cuenta los intereses de otros estados. En este contexto, se reconoce cada vez más que un estado no solo tiene el derecho de usar sus propios recursos naturales, sino también, al usar sus recurso, el deber de no causar perjuicios significativos a otros estados. Este concepto ha conducido al desarrollo de la norma consuetudinaria de utilización equitativa.

“PARA EVITAR CONFLICTOS POR EL USO DEL AGUA, LOS ESTADOS NECESITAN TOMAR EN CUENTA LOS INTERESES DE OTROS ESTADOS”

La utilización equitativa se basa en la noción de igualdad de derechos. No debe confundirse la igualdad de derechos con la división igual de un recurso hídrico compartido entre estados ribereños. Más bien, requiere solo el reconocimiento y equilibrio de usos razonables de recursos hídricos compartidos por los estados y/o también de los beneficios que se derivan de ellos. Esto plantea dos desafíos: (a) la identificación de esos usos del agua que son razonables y que por tanto deben balancearse; y (b) una valoración de que uso merece prioridad.

“IGUALDAD DE DERECHOS NO DEBE CONFUNDIRSE CON DIVISIÓN IGUAL DE UN RECURSO HÍDRICO COMPARTIDO”

Reconocimiento de usos razonables

Como los recursos hídricos compartidos son tan diversos, es imposible definir de buenas a primeras qué significa uso razonable en todos los casos posibles. El uso de un recurso hídrico por parte de un estado podría ser razonable en un caso, pero no en otro. Sin embargo, a pesar de esta vaguedad, la norma de utilización equitativa tiene un significado práctico. Si bien, decidir qué es razonable depende de las circunstancias de cada caso, el método para tomar esta decisión resulta claro. Deben tomarse en cuenta tanto los beneficios como los costos de un uso concreto:

- Si un uso causa daño importante a uno de los estados, se considerará como no razonable. Sin embargo, es importante entender que esto no quiere decir que haya una obligación absoluta que prohíba todo perjuicio transfronterizo. Más bien, dependiendo de las circunstancias, puede seguir siendo aceptable un cierto nivel de perjuicio a estados vecinos (ya sea uso ineficiente o contaminación de un recurso hídrico) siempre que un estado utilice la debida diligencia y haga lo mejor posible para controlar cualquier daño evitable.
- Si un uso no causa daño o daño significativo, las normas consuetudinarias y los instrumentos legales no vinculantes pueden ayudar a analizar qué se considera razonable (ver Recuadro 4.2).

Los documentos de políticas y los instrumentos de leyes blandas establecen ciertos estándares, que pueden cambiar y evolucionar con el tiempo. Por ejemplo, se pide a los estados que eviten una explotación insostenible de recursos hídricos y que aseguren suministros adecuados de agua de buena calidad para todas las personas, conservando siempre los servicios ecosistémicos. Estos estándares, sin embargo, deben verse a la luz de la capacidad técnica y financiera de un estado. Esto significa que lo razonable no exige por necesidad el mejor uso posible.

Balancear usos razonables

Una vez que se ve con claridad qué usos pueden considerarse como razonables, todavía hay que decidir cómo balancear usos en conflicto. La ventaja que adquiere un estado con un uso concreto

debe siempre valorarse en comparación con la desventaja y nivel de perjuicio causado a otro estado. Cómo sopesar estos intereses depende de nuevo del caso en particular. Podría otorgarse prioridad a ciertas necesidades bajo circunstancias particulares, mientras que en un contexto diferente se les otorga menos peso.

La Convención sobre la Ley sobre los Usos de los Cauces de Agua Internacionales distintos de la Navegación de 1997 ofrece orientación acerca de factores relevantes que deberían tomarse en cuenta al balancear usos razonables de un recurso hídrico compartido. Aunque la lista no es exhaustiva, se incluyen:

- factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros factores naturales;
- las necesidades sociales y económicas de los estados;
- la población dependiente del cauce de agua en cada estado;
- los efectos del uso o usos de los cauces de agua en un estado sobre otros estados que usan ese mismo cauce de agua;
- usos existentes y potenciales del cauce de agua internacional;
- conservación, protección, desarrollo y economía del uso del recurso hídrico del cauce de agua y los costos de medidas que se toman para ello;
- la disponibilidad de alternativas de valor equivalente para un uso particular planificado o existente.

Ningún uso tiene una prioridad inherente sobre otros usos, pero debe prestarse especial atención a las necesidades humanas vitales. Estas necesidades humanas no deben entenderse como simplemente económicas y sociales. La protección del ecosistema hídrico compartido puede estar también vinculada en forma directa con garantizar las necesidades humanas vitales de un país, y por tanto posiblemente son mayores que los intereses económicos.

En la práctica, el requisito de que los intereses del estado deben 'sólo' balancearse tiene otra implicación. El Derecho Internacional no asigna a los ribereños un veto sobre el desarrollo del agua por parte de otros ribereños. Sin embargo, los estados sí tienen el deber de cooperar (ver Sección 4.2) lo cual los obliga a tomar en consideración las solicitudes mutuas.

Papel de las ONGs y de las OSCs en el proceso.

Las ONGs y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) pueden ser actores importantes para determinar qué usos son razonables y cómo se pueden balancear. Pueden tener una influencia general en el desarrollo de leyes blandas, y por ello en los estándares que describen lo que es razonable. En su papel de representantes de diferentes grupos de partes interesadas, pueden tener el mandato de elevar la atención respecto a intereses específicos. Por medio de su trabajo de defensoría, pueden asegurar que la importancia de estos intereses salga a relucir durante el proceso de balanceo. Estos mandatos, sin embargo, requieren que se tome en serio la participación pública.

4.2 Derecho internacional en la práctica: cómo se aplica el marco de referencia jurídico internacional en las esferas internacional, nacional y local

En la esfera internacional

Al tratar con el derecho internacional en la práctica, deben tenerse presentes una serie de peculiaridades. Las fuentes principales de derecho internacional – tratados y otras provisiones – no son de inmediato vinculantes para un estado. Una vez firmado, el texto requiere un procedimiento adicional: la ratificación y la adhesión. Este proceso otorga sanción u aprobación oficial a un tratado, usualmente por medio de su adopción por parte de la legislatura nacional y de incorporar las disposiciones del tratado en leyes nacionales. Además, pueden establecerse otros requisitos en el tratado para que entre en vigor (p.e. la ratificación por cierta cantidad de otras partes).

Con el fin de hacer efectivo en la práctica el derecho del agua internacional, los estados

tienen que estar de acuerdo con mecanismos de resolución de conflictos, así como con instrumentos para responder ante el no cumplimiento.

“LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y SUS DISPOSICIONES NO SON DE INMEDIATO VINCULANTES PARA UN ESTADO”

Las obligaciones vinculantes bajo el derecho internacional son solo un instrumento útil de políticas si los estados de hecho las cumplen. Para ello, es importante determinar quién cumple y quién no. Si bien los tribunales internacionales (p.e. el Tribunal Internacional de Justicia) ya existen, están en condiciones de interpretar la ley y tomar decisiones sólo si los países implicados están de acuerdo en presentar sus casos ante dicho foro. En la ausencia de un ‘tribunal mundial’ independiente, es importante que los estados acepten con un acuerdo internacional, o específico una vez haya surgido el conflicto, un mecanismo para resolución de conflictos. Además, los estados deben estar de acuerdo acerca de medios adecuados para hacer cumplir la decisión de dicha autoridad; el principio de buena fe es la única garantía que un estado aceptará una decisión de una corte internacional.

Incluso si hay cumplimiento, el derecho internacional hasta ahora solo regula los derechos y obligaciones entre estados, o entre estados y organizaciones internacionales; no regula las relaciones entre estados e individuos, o de individuos entre sí. Por tanto, los estados deben asegurar la implementación del derecho internacional en todos los niveles; en la esfera internacional donde los estados cooperan y cumplen con sus obligaciones; en la esfera nacional donde el derecho internacional se incorpora a las leyes nacionales creando obligaciones y derechos para los individuos; y en la esfera local donde las leyes nacionales las aplica la sociedad.

En las esferas nacional y local

La puesta en práctica de un marco de referencia jurídico internacional en las esferas nacional y local solo se puede lograr si existe flexibilidad que permita diferentes respuestas apropiadas para contextos nacionales. El desafío, sin embargo, no es sólo ser flexibles, sino que a la vez se sea lo suficientemente preciso y consistente como para evitar ambigüedades en la interpretación y aplicación del marco de referencia jurídico internacional. En otras palabras, la flexibilidad necesaria no debería comprometer la seguridad legal, que requiere un cierto grado de previsibilidad.

“LA FLEXIBILIDAD NECESARIA NO DEBERÍA COMPROMETER LA SEGURIDAD LEGAL, LA CUAL REQUIERE PREVISIBILIDAD”.

Quienes toman decisiones en todos los niveles pueden conseguir de diferentes maneras la consistencia y la seguridad jurídica. Pueden iniciar diálogos regulares para discutir políticas y enfoques legislativos, o llegar hasta armonizar políticas, así como regímenes legales e institucionales. Sin embargo, esto último, solo resulta posible en casos excepcionales, tales como la Unión Europea, donde hay suficiente voluntad política para armonizar y aproximar a estados entre sí. Donde no exista semejante voluntad política, una salvaguarda más realista es incluir ciertos requisitos en el tratado mismo para la puesta en práctica de obligaciones de un tratado internacional. Por ejemplo, un tratado puede incluir disposiciones que reconozcan ciertos límites o estándares de tecnología como la base a ser utilizada en leyes nacionales. En la mayor parte de los casos, este enfoque es más realista y más fácil de lograr que una armonización de políticas o leyes nacionales.

Otro desafío tiene que ver con los marcos de referencia institucionales necesarios. Debe superarse la fragmentación de responsabilidades entre diferentes agencias, tanto dentro de estados como entre ribereños, si se quiere fortalecer el desarrollo conjunto de aguas compartidas. Esto solo se puede lograr mediante la provisión de mecanismos efectivos de coordinación tanto a nivel de un estado como o en la interestatal. Una alternativa consiste en nombrar un punto focal en el ministerio como responsable por asuntos hídricos que fungirá como convocante y facilitador de coordinación en el país (entre los diferentes ministerios en línea que tiene interés en el desarrollo del

recurso hídrico) así como de la cooperación entre países (entre los diferentes países e instituciones internacionales).

“LA FRAGMENTACIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE DIFERENTES AGENCIAS DEBE SUPERARSE”.

Papel de las ONGs y de las OSCs en el proceso de puesta en práctica nacional y local

Quienes toman decisiones políticas y administrativas no deberían ser los únicos implicados en aplicar los marcos de referencia jurídicos internacionales en los niveles nacional y local. Las ONGs y las OSCs también desempeñan un importante papel. Deberían incluirse con el fin de ayudar a asegurar la aceptación, la sensibilización y el sentido de pertenencia de acuerdos para la gestión de aguas transfronterizas por parte de las partes interesadas locales que se verán más afectadas, ya que son las que tendrán que poner en práctica los procesos en el terreno. La implicación de ONGs y OSCs puede ir desde facilitar diálogos acerca de cómo aplicar un marco de referencia jurídico internacional en los diferentes estados hasta participar en forma activa en estas discusiones con el fin de influir en sus resultados, hasta incluso apoyar o monitorear los procesos de puesta en práctica con el fin de asegurar que se cumpla (ver capítulo 3).

La aplicación de un marco de referencia jurídico internacional en los niveles nacional y local requiere una estrecha cooperación entre los países y también entre todas las otras partes interesadas, incluyendo a la sociedad civil y al sector privado.

4.3 Establecer nuevos tratados internacionales acerca de gestión hídrica compartida

Teniendo presente la importancia de los tratados internacionales para establecer el marco de referencia jurídico de los sistemas de gestión de aguas transfronterizas y la necesidad de desarrollar nuevos tratados o de mejorar los existentes acerca de gestión hídrica compartida, los gestores de aguas necesitan entender qué aspectos habría que abordar en un tratado internacional y cuánto de dicho tratado puede negociarse.

“DONDE LAS NEGOCIACIONES RESULTAN DIFÍCILES, PUEDEN AYUDAR LA MEDIACIÓN Y APOYO DE TERCEROS”.

4.3.1 Negociar tratados de agua transfronteriza

Una vez que los estados han identificado la necesidad de un tratado internacional, debe negociarse el texto. En el desarrollo de un tratado bilateral, pueden resultar suficientes los canales diplomáticos existentes sin necesidad de recurrir a negociaciones oficiales cara a cara. Unas buenas relaciones diplomáticas incrementarán la posibilidad de poder establecer un régimen de gestión integrada. Pero si los estados enfrentan tensiones o conflictos sin resolver (p.e. conflictos territoriales), decrecerá su disposición y capacidad para cooperar. En tales casos, cuando las negociaciones son difíciles, la mediación y apoyo de terceros puede servir de ayuda.

Caso 4.1 Mediación y apoyo en la negociación del Tratado de las Aguas del Indo²¹

Uno de los elementos claves en el proceso que condujo a la firma del Tratado de las Aguas del Indo fue el papel del Banco Mundial de reunir a las partes y de movilizar el financiamiento requerido para que el tratado fuera factible.

En 1951 el Banco Mundial recibió la invitación de mediar entre India y Pakistán en sus intentos por acordar un tratado. Las negociaciones bilaterales previas a esto no habían fructificado. Se logró un avance inicial

en cuanto a estar de acuerdo en procedimientos, similitudes y cantidad total de agua disponible y bajo discusión. Sin embargo las pretensiones en conflicto de los dos estados condujeron a un punto muerto. En 1954 el Banco Mundial propuso asignar los ríos occidentales (Indo, Jhelum y Chenab) a Pakistán y los ríos orientales (Ravi, Beas y Sutle) a India. Al final ambas partes aceptaron esta propuesta.

Para hacer llegar cantidades equitativas de agua a ambos países, sin embargo, Pakistán tuvo que invertir mucho en canales de conexión, estructuras de desvío y presas. El Banco Mundial ayudó a las partes mediante la negociación de un acuerdo para compartir gastos para estas obras civiles cruciales, y recaudó US\$900 millones de la comunidad internacional además del compromiso de la India de aportar otros US\$174 millones. La capacidad del Banco Mundial para movilizar la financiación en esta coyuntura fue decisiva para hacer frente a las preocupaciones de Pakistán.

El Tratado de las Aguas del Indo se firmó el 19 de setiembre de 1960. El Banco Mundial es signatario del mismo aunque no su garante. El Banco Mundial asumió varias responsabilidades específicas bajo el Tratado, muchas de las cuales se relacionaban con financiación y ya se han completado. Las responsabilidades restantes se relacionan con resolución de conflictos. Por ejemplo, si la Comisión Permanente del Indo no puede resolver cualquier 'cuestión' entre las partes, se refiere el asunto a un experto neutral. El Banco Mundial administra el fondo fiduciario que se creó para financiar el proceso y, si los dos países no llegan a un acuerdo, el Banco Mundial (previa consulta con los dos países) nombrará un experto neutral.

Las negociaciones resultan más difíciles en los casos de desarrollar tratados multilaterales. El proceso puede simplificarse si las negociaciones se llevan a cabo en un foro convocado como, por ejemplo, una organización internacional como la Asamblea General de las Naciones Unidas, un marco de referencia de cooperación regional, como el UNECE, o una conferencia especial organizada para examinar un tema particular. Para la elaboración de un primer borrador, deben crearse grupos de trabajo de expertos técnicos y legales bajo los auspicios de instituciones o en los días anteriores a la conferencia. Aunque carecen de autoridad para comprometer de manera oficial a sus estados, estos expertos pueden ser más flexibles a la hora de negociar un texto preliminar.

El proceso oficial de acordar un tratado – o sea, la negociación del texto final del tratado – estará en manos de representantes del estado con la autoridad necesaria para aprobar un tratado internacional. Si no es posible convencer de inmediato a todos los estados ribereños para que se adhieran a un tratado internacional, quizá sea posible concluir un tratado primero entre un grupo de partes dispuestas y dejarlo abierto adrede para futuras adhesiones, o permitir a los estados que ratifiquen la convención que incluyan reservas en cuanto a disposiciones pendientes de solución.

“EL PROCESO DE DESARROLLAR TRATADOS MULTILATERALES SE PUEDE SIMPLIFICAR CON UN FORO CONVOCADO”

Otra opción es utilizar un enfoque de abajo hacia arriba para preparar el camino para cooperación futura. Valoraciones científicas conjuntas o en cooperación, intercambios de información y acciones locales de gestión transfronteriza pueden conducir a una reconciliación lenta pero efectiva de puntos de vista opuestos. Una colaboración exitosa entre comunidades locales ayudará a desarrollar confianza y mostrará los beneficios de la gestión transfronteriza. Estas lecciones pueden tener un efecto secundario positivo y conducir a presión pública y mayor demanda de más cooperación en la esfera tanto local como estatal.

Las relaciones de poder entre estados influyen en el proceso de negociación. Los estados aguas arriba suelen estar en una posición más fuerte porque pueden extraer físicamente agua antes de que otros ribereños la usen. Sin embargo, las relaciones aguas arriba-aguas abajo también pueden cambiar entre estados dependiendo del recurso hídrico que se negocia, si, por ejemplo, un estado está aguas arriba en una cuenca, pero aguas abajo en otra. En el caso de semejante reciprocidad, las posiciones de los estados aguas arriba y aguas abajo están más equilibradas. El poder económico y militar relativo, desde luego, también condicionará las relaciones de poder entre ribereños. A veces

se puede persuadir a estados renuentes a que inicien negociaciones si se les ofrece una compensación económica, ayuda técnica o compromisos referentes a otras áreas de interés, por ejemplo, utilizando un enfoque de beneficios compartidos (ver capítulo 2).

“LA COLABORACIÓN ENTRE COMUNIDADES LOCALES PUEDE CONducIR A UNA MAYOR DEMANDA DE MÁS COOPERACIÓN”

4.3.2 Establecer tratados hídricos transfronterizos

El contenido de un tratado depende de circunstancias, en especial de la relación entre los estados ribereños y los intereses en juego. Sin embargo, ciertos elementos claves deberían integrarse en todos los tratados que regulen aguas compartidas.

Visión: definir el objetivo de un tratado

Un tratado internacional necesita una visión, que consiste en un objetivo y alcance claros así como definiciones sin ambigüedades de la terminología que se utiliza. El foco de atención de regímenes de agua compartida puede diferir. Los tratados entre estados pueden concentrarse en una región, en un solo río o lago, o solo en partes de un recurso hídrico (p.e. el agua de superficie pero no la subterránea). Los tratados modernos sobre agua compartida en principio no deberían aplicarse a un alcance geográfico limitado, sino regular el uso del recurso hídrico en la escala hidrográfica apropiada –la cuenca. El alcance incluso se puede extender a otros estados que no comparten el agua, pero pueden verse afectados por su utilización, o tener un impacto debido a sus actividades (p.e. agricultura, pesca y minería).

Los beneficios que se derivan de recursos hídricos no deberían definirse de manera restringida en los tratados. El agua tiene muchos usos interrelacionados, en producción agrícola e industrial, navegación, pesca, recreación y, lo que es muy crítico, en el mantenimiento de ecosistemas y sus servicios. Por ello, no debería ser demasiado restringido el alcance de temas incluidos en un tratado internacional, ya que, de ser así, habría limitaciones para el potencial de aplicación de un enfoque de compartir beneficios, como se describe en el capítulo 2. El tratado puede incluir la regulación del uso económico del recurso, prevención y control de la contaminación, y protección y restauración de ecosistemas. Con una visión amplia como esta, el tratado puede ofrecer un marco de referencia jurídico para el desarrollo de acuerdos o protocolos específicos que abordan aspectos particulares con más detalle. Lo ideal es que también prevea la creación de una institución gerencial (ver capítulo 5) que pueda abordar y coordinar la puesta en práctica del tratado de acuerdo con sus objetivos.

“UN TRATADO PUEDE OFRECER UN MARCO DE REFERENCIA PARA EL DESARROLLO DE PROTOCOLOS QUE ABORDEN ASPECTOS PARTICULARES CON MAYOR DETALLE”.

Uso: cómo se utiliza el recurso hídrico y se mantiene para generaciones presentes y futuras

Para hacer realidad la visión del tratado y promover la utilización equitativa, el tratado debería especificar los factores a tomar en cuenta así como el proceso de balancearlos. Puede resaltar los aspectos más relevantes, tales como ciertos factores ecosistémicos o los intereses de comunidades que dependen del recurso hídrico. El artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cauces de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación de 1997 ofrece una guía útil (ver Sección 4.1.3). Las provisiones, claro está, deben adaptarse a circunstancias particulares y reflejar intereses de los estados.

Se necesitan normas y obligaciones sustanciales para prescribir ciertas acciones que las partes temen tomar, o abstenerse de las mismas, para proteger el recurso hídrico para generaciones presentes y futuras. Estas normas pueden incluir listas de sustancias nocivas (la descarga de lo que está prohibido o restringido), estándares generales de aguas residuales, límites de polución, un



Foto 4.1 Firmando la Convención sobre la Ley de Usos No-Navegables de Cursos de Agua Internacionales por el Embajador Extraordinario y Subdirector Plenipotenciario del Representante Permanente del Reino de los Países Bajos, S.E. Sr. Alphons C.M. Hamer.

sistema de permisos, o ciertos estándares tecnológicos (p.e. mejores tecnologías disponibles) en la esfera nacional. Además, debería estipularse la aplicación de principios legales, tales como “el que contamina paga” o el ‘principio de precaución’ con el fin de orientar la puesta en práctica del tratado.

Procedimientos: cómo poner en práctica el acuerdo

Un tratado internacional debería incluir normas de procedimiento que establezcan un marco de referencia dentro del cual los estados pueden discutir tranquilamente, cooperar y coordinar sus actividades.

Cooperación

Una de las normas es la obligación de los estados de cooperar entre sí para abordar aspectos internacionales y resolver problemas internacionales. El deber de cooperar es un principio general del derecho internacional, que es decisivo para conseguir utilización óptima y protección adecuada de un recurso compartido. El principio no establece obligaciones concretas y por tanto no es un plano para la estructura institucional necesaria para lograr una gestión cooperativa. Sin embargo, en la práctica, la cooperación abarca algunos deberes específicos, tales como notificación previa de medidas planificadas, desarrollo de evaluaciones de impacto ambiental, consulta y negociación de buena fe y recopilación e intercambio de datos.

El tratado, por tanto, debería regular las condiciones bajo las cuales un estado notifica una actividad planificada que podría afectar a otros estados, y cómo consultar con los estados. Es importante concienciar acerca de ideas de un proyecto, y brindar una verdadera oportunidad para analizar sus efectos negativos. Un proceso claro de notificación y consulta indicará si todos los estados tienen el derecho a ser notificados y consultados, o solo aquellos que el estado que planifica piensa que es probable que se vean afectados. Tiene que establecerse un cierto período de tiempo dentro del cual el estado que planifica informará a las partes posiblemente afectadas y analizará

las alternativas, así como la fecha límite para que planteen sus preocupaciones. El tratado puede especificar consecuencias en caso de no notificarse. En derecho internacional, el deber de notificar y consultar no obliga al estado que actúa a adaptarse a los intereses del estado afectado, sino solo a tomarlo en cuenta.

“EL DEBER DE COOPERAR ES CRUCIAL PARA CONSEGUIR UNA UTILIZACIÓN ÓPTIMA”

Para descubrir quién se verá afectado por una actividad propuesta, el acuerdo puede prever una obligación de llevar a cabo evaluaciones de impacto ambiental (EIA). El proceso de EIA asegura que los efectos económicos y ambientales de una actividad propuesta los estudiara el estado que planifica y los analizarán las instituciones competentes antes de dar la aprobación final. En el caso de aguas compartidas, no basta limitar la evaluación a los posibles efectos en el territorio nacional. Más bien, se necesita una EIA transfronteriza que estudie los impactos en estados aguas arriba y aguas abajo y en sus partes interesadas. La estipulación de la EIA debería especificar el ámbito de información que debe contener la misma, las consecuencias de una EIA para el proceso de toma de decisiones y el nivel de participación pública en el proceso de la dicha evaluación. Esto último es importante para dar a las partes interesadas afectadas una oportunidad para plantear sus intereses y preocupaciones.

La recopilación e intercambio de datos relevantes constituye la base para una cooperación efectiva. Es importante que se pongan a disposición los datos tanto de los estados afectados como de las partes interesadas locales. Por consiguiente, es una buena práctica que los estados intercambien en forma regular datos e información ya disponibles sobre la situación del recurso hídrico compartido. Si un estado le pide a otro que proporcione datos o información todavía no disponibles, debería esforzarse al máximo para satisfacer la petición. Pero a su vez podría pedir al estado solicitante que pague por los costos razonables de recopilación de los datos. Los estados deberían también esforzarse por recopilar y, de ser apropiado, procesar datos e información en una forma que facilite su utilización por parte de los otros estados. El intercambio de datos e información fáciles de manejar ayudará a que el proceso final de toma de decisiones sea más transparente y responsable.

Cumplimiento, aplicación y resolución de conflictos

Las partes de un tratado deberían abordar el problema de cómo verificar la puesta en práctica de las disposiciones del tratado. Esto requiere un sistema claro para monitorear el cumplimiento y para la revisión. Por ejemplo, un tratado podría requerir que de manera regular todas las partes realicen evaluaciones y presenten informes, en tanto que la situación de cumplimiento se puede conseguir por medio de reuniones anuales de las partes. El proceso de monitoreo se puede simplificar si las partes establecen una institución de gestión conjunta a la que se le asigne el deber de orientar el monitoreo y la revisión. Es importante establecer derechos suficientes para la participación pública, si se quiere asegurar su cumplimiento. ONGs y OSCs pueden desempeñar un papel de vigilancia como observadores independientes en quienes confía la mayoría de las partes interesadas. Además, las ONGs y OSCs pueden apoyar el proceso de monitoreo mediante la provisión de las capacidades técnicas necesarias de las que los estados a menudo carecen debido a limitaciones financieras.

El tratado debería abordar cómo responderán las partes, si se descubre una situación de incumplimiento, y cómo conducir al cumplimiento. Un tratado debería incluir toda la gama de instrumentos: tanto medidas de apoyo como incentivos para hacer posible o estimular el cumplimiento, así como medidas sancionatorias, que ejercerán presión en un estado en caso de un incumplimiento frecuente.

Caso 4.2 Cumplimiento, aplicación y resolución de conflictos bajo la Directiva del Marco de Referencia del Agua de la UE²²

La Directiva Marco de Referencia del Agua de la Unión Europea (WFD, siglas en inglés) regula la gestión

de recursos hídricos para todos los estados miembros de la Unión Europea (UE). La preocupación primordial de la WFD es la calidad de aguas de superficie y subterráneas así como la protección de aguas costeras. En contraste con la anterior legislación hídrica de la Comisión Europea (CE), la WFD requiere la gestión hídrica integrada basada en cuencas hidrográficas y reconoce la interdependencia ecológica de los recursos hídricos y de la tierra.

Como directiva de la CE, la WFD es vinculante para los estados miembros con respecto a los resultados que tienen que alcanzarse, pero la selección de métodos e instrumentos para la puesta en práctica queda a discreción de los estados miembros, i.e, la directiva tiene que transponerse en ley nacional. La CE es responsable por el monitoreo de esta transposición. Si la Comisión detecta que un estado miembro no está aplicando en forma correcta la WFD y, por consiguiente, no satisface sus obligaciones legales, puede iniciar un procedimiento de incumplimiento mediante el envío de una 'carta de notificación formal' para informar al país que se ha comenzado un procedimiento y plantear los argumentos. Se fija una fecha tope para que el país responda.

Si el asunto no se puede resolver con dicho procedimiento, la Comisión debe referir el caso a la Corte de Justicia. Las sentencias de la Corte son vinculantes para las instituciones y estados miembros de la UE. Sin embargo, la Corte de Justicia no tiene la autoridad para anular una disposición nacional que sea incompatible ni puede reemplazar la falta de adopción de la legislación nacional. Es responsabilidad del estado miembro tomar medidas en respuesta a la sentencia de la Corte.

Si un estado miembro no actúa y persiste el incumplimiento, la Comisión puede de nuevo presentar el asunto ante la Corte de Justicia y puede, en este punto, buscar imponer pagos sancionatorios periódicos hasta el momento en que el estado miembro acabe con el incumplimiento.

En un tratado internacional es indispensable un proceso para resolver conflictos. Hay dos clases de resoluciones de conflictos: arreglos privados y resolución de conflictos entre estados. Los arreglos privados otorgan a las partes privadas afectadas acceso a medidas administrativas y judiciales. Este método tiene una ventaja importante: como el conflicto no se maneja en la esfera de estado a estado, sino entre un estado y una persona privada, es menos probable que se politice y, por tanto, más probable que se resuelva con rapidez. Sin embargo, para ofrecer esta clase de resolución de conflictos, los estados deben aceptar no discriminar entre ciudadanos y no ciudadanos de un país. En otras palabras, el tratado debe prever que a las personas privadas de todas las partes afectadas se les reconozcan los mismos derechos y tengan derecho a los mismos arreglos legales.

En la esfera entre estados, estos son libres de decidir cómo resolver sus conflictos. Hay una amplia gama de mecanismos para resolver conflictos: desde instrumentos de colaboración basados en el consenso hasta arbitraje o arreglo judicial. Esto permite un método gradual que prioriza un arreglo amistoso por medio de negociaciones directas entre partes en disputa. Si no se logra el consenso, el conflicto se remite a una institución conjunta (en caso de que exista) que podría abordar el problema en una de sus reuniones regulares. El tercer paso sería resolver un conflicto por medios diplomáticos. Si todos los pasos previos fracasan, se remitirá el conflicto a arbitraje de acuerdo con un procedimiento acordado por las partes, o a una corte internacional, como la Corte Internacional de Justicia, para que tome una decisión vinculante.

4.4 Derecho: la espina dorsal de la gestión de aguas transfronterizas

Las leyes del agua conforman la espina dorsal de la gestión de aguas transfronterizas, dado que desempeñan un papel importante en todas las fases –motivación, diseño e implementación (ver Cuadro 1.1). El creciente derecho internacional acerca del agua dulce, así como las leyes nacionales y locales acerca del agua, crean un marco de referencia dentro del cual se pueden mejorar, simplificar y asegurar en el terreno el compartir beneficios, la participación de partes interesadas, los procesos institucionales y la puesta en práctica general de la gestión de aguas transfronterizas. Aunque en teoría las leyes del agua no constituyen una condición absoluta para la gestión de aguas transfronterizas, en la práctica son un factor clave para un plan de gestión eficiente y exitoso.



Instituciones para cuencas transfronterizas

En su nivel más básico, las instituciones para la gestión de aguas transfronterizas se crean tanto para aprovechar oportunidades como para resolver problemas que se producen cuando una masa de agua cruza las fronteras de dos o más países. Las bases legales para estas instituciones se determinan en las esferas internacional, nacional y de cuenca (ver capítulo 4) y aparecen en instituciones y organizaciones nacionales y locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Asegurar que las instituciones a escala de cuencas sean efectivas requiere comprender su papel, cómo se negocian y cómo se pueden financiar de manera sostenible.

5.1 Instituciones para desarrollo y gestión de cuencas transfronterizas: función, diseño y efectividad

5.1.1 Función institucional

Las instituciones gerenciales para cuencas pueden tener una gama de funciones y formas. En este capítulo, seguimos la definición clásica de instituciones que propuso Keohane como ‘conjuntos continuos y conectados de normas (formales e informales) que establecen normas de conducta, obligan a actuar y dan forma a las expectativas’.²³ En recursos hídrico, estas ‘reglas del juego’ institucionales pueden ser informales, como entendimientos no escritos o arreglos de trabajo, o muy formales, plasmados en organizaciones internacionales para una cuenca hidrográfica o en tratados legalmente vinculantes. Como se analizó en el capítulo 4, en los contextos transfronterizos se suelen establecer estas instituciones por medio de un tratado o acuerdo similar que firman dos o más países que comparten un recurso hídrico.

“LAS REGLAS DE JUEGO INTERNACIONALES PUEDEN SER INFORMALES O MUY FORMALES”.

Las funciones de instituciones transfronterizas pueden ir desde compartir datos e información hasta asumir tareas específicas como construir una presa, hasta la gestión completa de asuntos hídricos dentro de su cuenca, por ejemplo por medio de la creación de organizaciones internacionales para una cuenca hidrográfica tales como la Comisión del Río Mekong o la Organización para el Desarrollo del Río Senegal (OMVS). El cuadro 5.1 ofrece una tipología general de posibles funciones y metas institucionales basadas en publicaciones jurídicas ambientales internacionales.

El objetivo de cooperación transfronteriza determina en gran medida la forma que asumirán las instituciones gestoras. En general, cuánto más concreto es el objetivo de la institución más específico será el contenido del apoyo y la definición de derechos y obligaciones de las partes implicadas. Por ejemplo, una institución gestora creada para facilitar la construcción y operación de una presa puede especificar los costos financieros y las distribuciones para cada parte, cómo funcionará la presa, y qué datos se recopilarán y quien lo hará, con el fin de verificar que el acuerdo se está cumpliendo. Este es un ejemplo de una institución que es a la vez programática y reguladora, como se describe en el Cuadro 5.1.

Cuadro 5.1 Funciones y metas de instituciones transfronterizas ²⁴

Función	Meta general	Ejemplos específicos sobre agua
Reguladora	Proscribir y prescribir acción	Asignación de agua, control de la contaminación
Programática	Puesta en común o generación de recursos para proyectos de beneficio mutuo	Construcción y operación de presas, mantenimiento de caudales ambientales.
De procedimiento	Toma de decisiones regular, colectiva	Organizaciones internacionales de cuencas hidrográficas, comités de gestión hídrica conjunta.
Generadora	Desarrollar nuevas prácticas sociales	Acuerdo sobre principios para gestión hídrica tales como 'ningún daño significativo'

Las instituciones que establecen marcos de referencia amplios para la cooperación no suelen entrar en tantos detalles. Muchas organizaciones internacionales de cuencas hidrográficas se limitan a definir un marco de referencia a partir del cual se pueden tomar más adelante decisiones sobre distintos aspectos (instituciones de procedimiento). Otras definen solo el espíritu de la cooperación que se contempla (instituciones generadoras). En tales casos, la institución formal puede codificar las ideas por medio de las cuales se da una cooperación más informal y el desarrollo de instituciones.

Algunos pueden pensar que las instituciones generadoras, las que plantean principios generales u ofrecen foros para la comunicación, carecen de eficacia. Sin embargo, estas instituciones pueden ofrecer medios para que los estados signatarios se reúnan para discutir temas, para promover que los países signatarios compartan información, para coordinar el desarrollo de recursos hídricos y planes gerenciales, y para servir como plataforma desde la cual asegurar la ayuda de cooperantes. También pueden servir como espacio para desarrollar confianza, franqueza y capacidad para la resolución de conflictos entre estados signatarios.

Todas las instituciones transfronterizas pueden desempeñar un papel significativo en reunir a estados en áreas que van más allá de las aguas que tienen como responsabilidad gobernar. De hecho, la historia de acuerdos hídricos transfronterizos demuestra el papel que han desempeñado en conseguir más cooperación política. Incluso en dos de las zonas de mayor controversia en el mundo, el Medio Oriente y Asia Meridional, los recursos hídricos han constituido la piedra angular de cooperación internacional. Compartir el agua desempeñó una parte integral en el Tratado de Paz de 1994 entre Israel y Jordania así como en el Acuerdo Provisional entre Palestina e Israel de 1995. Las instituciones creadas para compartir agua del Indo han resistido las presiones de dos guerras entre India y Pakistán. No se debería olvidar la oportunidad para utilizar el agua como base para la cooperación internacional y para la paz, en vez de cómo una causa de discordia y conflicto (ver el Caso 2.1).

Aprovechar el potencial unificador del agua requiere que se diseñen en forma apropiada las instituciones de aguas transfronterizas y que se estructuren para que sean efectivas.

5.1.2 Diseño institucional

Resulta tentador buscar la institución transfronteriza 'ideal'. Sin embargo, cada estructura institucional tiene costos y beneficios. Cada cuenca es única en entorno biofísico, socio-económico e

hidro-político y, por tanto, en sus necesidades institucionales. Por ejemplo, una institución creada a través de un acuerdo detallado de procedimientos que especifica estándares exactos de calidad de agua, que cada parte aceptará, puede constituir una base clara para el monitoreo y cumplimiento. La especificidad de dicha institución puede hacer que sea más fácil diseñar los acuerdos de apoyo e incluso puede servir como punto de partida para mayor colaboración en otras áreas. Este tipo de acuerdo, sin embargo, puede resultar más difícil de lograr, ya que hay que conseguir aceptación simultánea de cada elemento detallado. Establecer este acuerdo específico también puede ser arriesgado para los estados, porque los obliga a ciertas acciones futuras concretas cuando saben que cambiarán las condiciones hidrográficas, económicas y ambientales, y las percepciones de dichas condiciones.

“CADA CUENCA ES ÚNICA Y POR TANTO TIENE SUS PROPIAS NECESIDADES INSTITUCIONALES”

En el otro extremo, una institución menos estructurada que se establezca para la cooperación transfronteriza podría ser más fácil de acordar, porque se pueden posponer negociaciones sobre aspectos contenciosos, y los detalles de manejo pueden ser trabajados e implementados por profesionales fuera de la vista del público y del escrutinio político. Sin embargo, la ambigüedad de este tipo de arreglos no brinda a las partes guías claras para la acción, ni sobre cómo será lograda la cooperación. Como consecuencia, la institución puede no estar capacitada para manejar los problemas cuando surgen nuevas situaciones, en particular cuando requieren intervención inmediata.

Al final, lo que determina qué forma institucional es la más apropiada es el contexto específico de la cuenca con sus desafíos y oportunidades. Con todo, la experiencia de profesionales e investigadores ha conducido a un cierto consenso acerca de ciertos atributos que deberían tenerse presentes al diseñar cualquier institución transfronteriza.

“CIERTOS ATRIBUTOS DEBERÍAN TENERSE PRESENTES EN EL DISEÑO DE CUALQUIER INSTITUCIÓN TRANSFRONTERIZA”

Encontrar oportunidades para la cooperación

El primer paso es identificar las oportunidades para la cooperación. A veces resulta claro cómo la cooperación puede conducir a soluciones ganar-ganar para todos los estados que comparten una vía fluvial transfronteriza (ver también el capítulo 2). Sin embargo, uno de los desafíos más frecuentes a la hora de querer establecer instituciones a escala de la cuenca es superar las asimetrías geográficas, económicas y de poder político típicas entre estados ribereños. En el nivel más obvio, es normal que se piense que los países aguas arriba tienen hegemonía hidrológica sobre sus vecinos aguas abajo y, por tanto, poca motivación para negociar, incluso cuando un acuerdo puede mejorar las condiciones de toda la cuenca. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que se pueden manejar estos desafíos y asimetrías para convertirlas en fuerzas para la cooperación.

Por ejemplo, el problema aguas arriba/aguas abajo puede superarse consiguiendo que el estado ribereño aguas abajo compense al de aguas arriba por ciertas acciones. En el detallado tratado Lesotho Highland Treaty de 1986, Sudáfrica aceptó financiar una instalación hidroeléctrica y de desvío de agua en aguas arriba del Lesotho. A cambio de ello, Sudáfrica se aseguró el suministro de agua y por su parte Lesotho recibía toda la energía eléctrica generada. Aunque hubo también aspectos políticos más amplios detrás del acuerdo, sí ofrece un ejemplo de las posibilidades. Cuando ambos países son pobres, a veces han ayudado a los pagos terceras partes (donantes), aunque esta estrategia, que se analizará luego, tiene tanto ventajas como desventajas.

Otra forma de encontrar posibilidades para cooperación es expandir el ámbito de las negociaciones más allá de una sola cuenca. Los Estados Unidos y México lo hicieron para llegar en forma simultánea a una solución de cooperación en la gestión de sus tres cuencas compartidas, Colorado, Río Bravo/Río Grande y Tijuana. En la misma línea, se pueden ampliar las negociaciones para ir más allá del agua misma hasta los beneficios del agua, incluyendo producción agrícola, navegación, hidroenergía y control de inundaciones. Dejar de lado el asunto de cantidades de agua permite disponer de nuevas sendas para que cada una de las partes encuentre un ‘ganar’ en las

negociaciones, como se mostró en el capítulo 2.

El agua suele ser sólo un asunto que preocupa a estados contiguos. Las posibilidades para la cooperación en asuntos hídricos pueden ampliarse si se incorpora el agua a otras negociaciones transfronterizas sobre asuntos como comercio, transporte, comunicaciones y temas políticos. Por ejemplo, la India y Nepal agruparon proyectos incluyendo, irrigación, hidroenergía, navegación, pesca y reforestación en dos tratados firmados en 1959 y 1966. Crear vínculos entre propósitos múltiples no solo proporciona opciones adicionales para negociar, sino también, al disminuir los costos por duplicación, puede conducir a una asignación más eficiente y mutuamente beneficiosa de recursos, tanto naturales como monetarios. Expandir las posibilidades más allá del agua también puede incrementar tanto los incentivos para cooperar como la longevidad de cualquier institución consiguiente, ya que las partes ganan más con la cooperación y pierden más sin ella. Pero la desafortunada consecuencia es que al incrementarse la cantidad de partes interesadas y temas, pueden aumentar las dificultades para encontrar un resultado que complazca a todos.

“LOS CRITERIOS BASADOS EN NECESIDADES GENERAN MÁS QUE LOS IMPUESTOS DESDE AFUERA”

Pasar de derechos a necesidades a beneficios

Incluso después de que se han identificado las posibilidades de cooperación, muchas negociaciones se van frustrando debido a posiciones iniciales muy arraigadas y contradictorias. En general, las partes expresan sus posiciones iniciales en términos de derechos –el sentido de que un país ribereño tiene derecho a cierta asignación de agua a partir de su hidrografía o cronología del uso. Pero en acuerdos que están detrás de muchas instituciones exitosas, los paradigmas utilizados para las negociaciones generalmente han estado ‘basados en necesidades’ y no ‘basados en derechos’. Se puede definir ‘necesidades’ según tierras de irrigación, población o lo que requiere un proyecto específico. El Cuadro 5.2 ofrece ejemplos de criterios basados en necesidades que se han utilizado en la práctica. Los criterios definidos tras diálogo entre ribereños suelen generar más aceptación que los que se imponen desde afuera, aunque terceras partes han desempeñado papeles útiles en la provisión de plataformas neutrales, así como tecnología, para ayudar a cuantificar necesidades.

Cuadro 5.2 Ejemplos de criterios ‘basados en necesidades’ para asignaciones en tratados

Tratado	Criterios para asignación
Acuerdo Johnston (1956, Jordán)	Cantidad de tierra irrigable dentro de la cuenca en cada estado
India/Pakistán (1960, Indo)	Uso histórico y planificado (para Pakistán) además de asignaciones geográficas (ríos occidentales frente a orientales).
Sudáfrica (África suroccidental)/Portugal (Angola) (1969, Kunene)	Asignaciones para necesidades humanas y animales e irrigación inicial
Acuerdo Interno Israelí-Palestino (1995, acuíferos compartidos)	Pautas de población y necesidades de irrigación

Dando un paso más, el enfoque de compartir beneficios en las negociaciones (capítulo 2) va por completo más allá de derechos y necesidades para centrarse en beneficios más generales. Ese enfoque requiere que los ribereños se centren no en el agua como un bien de consumo que hay que dividir y asignar –un juego de suma de pérdidas—sino más bien en compartir la gama de beneficios posibles que podrían generarse a partir de sus aguas compartidas –un enfoque integrado de suma positiva.

Aunque solo hay un puñado de ejemplos a la fecha, examinar algunos acuerdos pasados basados en beneficios plantea ideas en cuanto a una posible institucionalización de este enfoque. El acuerdo sobre el Río Columbia de 1964 entre los Estados Unidos de América y Canadá, por ejemplo, asigna agua de acuerdo con beneficios iguales, definidos a partir de generación hidroeléctrica y control de inundaciones. El acuerdo del Mekong de 1975 aplica de manera diferente el concepto de beneficios, ya que define ‘igualdad de derecho’ no como partes iguales de agua, sino como derechos iguales a usar el agua a partir de las necesidades económicas y sociales de cada ribereño. La naturaleza relativa de usos ‘beneficiosos’ se ve con claridad en un acuerdo de 1950 acerca del Río Niágara entre los Estados Unidos y Canadá, que establece un caudal mayor para las famosas cataratas durante las horas de espectáculo en los anocheceres del verano, cuando los dólares de los turistas valen más por m³ que el uso alternativo en generación hidroeléctrica.

Dónde debería comenzar o detenerse el continuo de derechos-a/necesidades- de-beneficio depende de las condiciones específicas de la cuenca.

Mantener flexibilidad

Una vez firmados, los acuerdos formales detrás de instituciones transfronterizas son difíciles de modificar. Por ello, los países deben tener sumo cuidado en diseñar instituciones con la mayor posibilidad de manejar cambios inesperados en información, condiciones y prioridades que de manera inevitable se producirán con el tiempo. Este desafío puede superarse si se incorpora flexibilidad institucional, proceso conocido como gestión adaptativa.

La asignación de agua no siempre es el asunto de mayor envergadura en la cooperación transfronteriza, sin embargo, está en la entraña misma de la mayor parte de los conflictos hídricos transfronterizos y por tanto constituye una esfera en la que son de suma importancia las consideraciones de flexibilidad. Además, la asignación depende de cantidades futuras de agua que son inseguras, situación que probablemente se agudizará más debido al cambio climático.

El precio de no acertar a diseñar un mecanismo institucional adaptativo lo ilustra el caso de un acuerdo de 1994 entre Israel y Jordania que no tomó en cuenta el impacto de sequías. En consecuencia, en 1999 se vio amenazada la paz entre las dos naciones a raíz de la peor sequía que se registra. De igual modo, aunque el acuerdo de 1994 entre los Estados Unidos de América y México sí incluyó estipulaciones para el caso de caudales escasos, no era lo bastante flexible como para manejar una situación de caudal sumamente bajo que se produjo. El resultado fue que el acuerdo sigue siendo todavía una fuente de tensión doméstica en ambos países.

“CON EL PASO DEL TIEMPO SE PRODUCEN EN FORMA INEVITABLE CAMBIOS INESPERADOS EN INFORMACIÓN, CONDICIONES Y PRIORIDADES”.

Las instituciones pueden enfrentar la variabilidad hidrológica de tres maneras generales. Primera, se pueden incorporar mecanismos a los acuerdos que se centran en asignación, por ejemplo, con la especificación de porcentajes de caudal y no de cantidades fijas. Segunda, los acuerdos pueden hacerse del tal forma que las partes tengan opciones sobre la manera en que usan las aguas que se les asignaron. Por ejemplo, el Acuerdo no oficial Johnston de 1956 entre Jordania e Israel determinó asignaciones para agricultura de riego dentro de la cuenca del Jordán. Sin embargo, Israel utilizó la mayoría de su asignación de manera diferente, incluso fuera de la cuenca. Sin embargo, Jordania e Israel siguen aplicando las asignaciones Johnston a pesar de cambios radicales en los últimos 50 años en parámetros relacionados con el agua dentro de la cuenca.

Por último, se pueden diseñar instituciones para la gestión conjunta de condiciones cambiantes. Por ejemplo, el Tratado del Río Ganges de 1996 asigna agua a la India y Bangladesh

según un plan variable, dependiendo de las condiciones hidrológicas prevalecientes de un año dado. Las entidades de gestión conjunta acerca de vías fluviales compartidas entre tanto los Estados Unidos de América y Canadá como los EE UU y México permiten modificaciones formales, que se han utilizado para incorporar aspectos como la calidad del agua, la gestión de agua subterránea y protección ambiental que han ido adquiriendo prioridad en el curso del tiempo.

El diseño institucional de estructuras de gestión conjunta se puede incluso extender a ribereños no signatarios con la incorporación de disposiciones que aborden sus necesidades, derechos, acceso potencial e involucramiento. Existen una serie de enfoques posibles para lograrlo. El Tratado de las Aguas del Nilo de 1959 entre Egipto y Sudán, por ejemplo, tiene un espacio reservado para futuras 'necesidades de otros ribereños'. En la Iniciativa del Río Nilo, Eritrea detenta en la actualidad el estatus de observador. La Comisión del Río Mekong involucra a China y Myanmar como 'socios en el diálogo' con la idea de facilitar su futuro acceso. En relación con la Convención del Rin de 1999, como no todos los estados en el área de la cuenca son partes contratantes, se ha creado un Comité Coordinador para asegurar que los estados en el área de la cuenca no contratantes, Austria, Bélgica, Liechtenstein e Italia estén involucrados en la puesta en práctica de la Directiva Marco de Referencia del Agua de la UE, que forma parte del mandato de la secretaría de la Convención del Rin.

Compartir datos y mantener una comunicación abierta

A medida que los modelos de gestión se vuelven más sofisticados, resultan cada vez más vitales los datos. Se puede utilizar la información misma como una forma de capital para negociar y compartir datos puede conducir a un gran avance en las negociaciones. Por ejemplo, un estudio de ingeniería permitió solventar un impasse en la negociación del Acuerdo Johnston al descubrir que las necesidades de agua del Jordán no eran tan amplias como se había pensado, lo que permitió más espacio en el menú a negociar. En cambio, la falta de criterios acordados en cuanto a datos en las negociaciones acerca del Ganges ha impedido el avance en el curso del tiempo.

“COMO LOS MODELOS DE GESTIÓN DEL AGUA SE HAN VUELTO MÁS SOFISTICADOS, LOS DATOS SON CADA VEZ MÁS VITALES”

Un enfoque interesante para superar diferencias en los criterios y métodos de medición lo ofrece la creación de la Comisión Internacional para la Hidrología del Rin. En el seno de esta Comisión, que la fundaron seis países de la cuenca del Rin, cooperan institutos de investigación científica de cada uno de dichos países para desarrollar modelos hidrológicos y medidas hidrológicas conjuntas para el desarrollo sostenible de la cuenca del Rin. La Comisión Internacional para la Protección del Rin (ICPR) contrata a la Comisión y sus institutos para que realicen investigación y el secretario de la ICPR asiste a las reuniones de la Comisión.

Los asuntos de datos, cuando se gestionan de manera efectiva, pueden proporcionar un marco de referencia para desarrollar pautas de cooperación ante la presencia de aspectos más contenciosos. Por ejemplo, se puede delegar la recopilación de datos a una tercera parte confiable o mejor a una entidad conjunta dedicada a investigación compuesta por representantes de los estados ribereños. Quizá el mejor ejemplo de esto es el primer plan quinquenal del Comité del Mekong, que consistió en su totalidad en proyectos de recopilación de datos, excluyendo de manera efectiva futuros conflictos sobre datos y brindando una oportunidad para que los ribereños desarrollaran cooperación y confianza.

Aunque compartir datos es fundamental, de hecho es solo un paso en una gama más amplia de comunicación compartida que debería ser la meta última. El desarrollo de canales informales y formales para compartir información, ideas y perspectivas entre estados ribereños puede ayudar a evitar conflictos antes de que ocurran y puede servir como lugar para resolver asuntos contenciosos. El desarrollo de estos canales mediante el establecimiento de instituciones de gestión conjunta también puede eliminar la necesidad de codificar normas sobre compartir recursos actuales y la incertidumbre de recursos futuros, con lo cual se reducen los costos de transacción de crear acuerdos y la probabilidad de fracasos en cuanto a acuerdos.

Por ejemplo, el Grupo de Trabajo Árabe-Israelí sobre Recursos Hídricos, producto multilateral de las conversaciones de paz de 1991, no tuvo éxito en desarrollar ni un solo banco de

datos del agua, dada la profunda desconfianza entre ribereños y la sensibilidad política de los datos. No obstante, los ribereños sí acordaron desarrollar bancos individuales de datos, en los que cuando menos se recopilaban los datos en un formato común, con la esperanza de poderlos combinar en el futuro. Así, incluso en entornos difíciles, un plan iterativo y adaptivo de gestión puede ‘retocarse’ para adaptarlo a relaciones políticas en evolución o incluso conducir a ellas.

Definir mecanismos de resolución de conflictos

Sin importar el esmero con que se haya diseñado una institución, habrá desacuerdos en la operación y en la interpretación. Por ello, un último elemento fundamental es la creación de mecanismos mutuamente acordados para la resolución de conflictos. Se utilizan muchos instrumentos y técnicas para la resolución de conflictos, y los acuerdos existentes sobre aguas transfronterizas pueden ofrecer modelos útiles.

Los conflictos se pueden remitir a entidades preestablecidas de supervisión con autoridad para la toma de decisiones y para obligar al cumplimiento. Ejemplos de ello son la Comisión Conjunta y la Comisión Internacional de Fronteras y Agua para aguas compartidas entre los EE UU y Canadá, y los EE UU y México, respectivamente. Por otro lado, se puede crear una entidad regional o internacional como las Naciones Unidas o la Comunidad de Desarrollo Sudafricano como entidad mediadora si los estados signatarios no pueden resolver los problemas.

Además, los estados ribereños no deberían pasar por alto modalidades indígenas de negociación para conflictos sobre recursos que ya utilizan estados o incluso comunidades dentro de la cuenca. El punto importante no es qué método se escoge sino que el método se haya definido con claridad antes de que surja el problema.

5.1.3 Efectividad institucional

Más allá del diseño de instituciones transfronterizas efectivas, la efectividad real de cualquier institución dependerá de una gran variedad de circunstancias locales y regionales. Además, al crear una institución para una cuenca dada o al tratar de mejorar una institución existente, las partes involucradas deben tomar en cuenta qué quieren decir por ‘efectiva’ y si dicha institución es de hecho factible en lo financiero y en lo político.

En general, hay dos maneras de ser efectivo, mediante el cumplimiento y mediante el logro de las metas. Cumplimiento significa satisfacer las obligaciones acordadas, tales como mantenimiento de los estándares de calidad del agua, liberar caudales de una presa o el pago oportuno de lo debido a una organización de la cuenca. Cumplir con los términos de acuerdos desde luego que es deseable, pero es importante recordar que cumplir con un acuerdo no es lo mismo que hacer que la institución logre sus metas. Las instituciones transfronterizas se crean para lograr metas acordadas mutuamente. Como se comentó antes, estas metas pueden ser específicas, como compartir datos sobre caudales en formatos y unidades acordadas, o definidas de manera más amplia, tales como promover el desarrollo en toda la cuenca o la protección ambiental cooperativa.

“CUMPLIR CON UN ACUERDO NO ES LO MISMO QUE HACER QUE LA INSTITUCIÓN ALCANCE SUS METAS”

Es posible que todas las partes cumplan con el acuerdo, pero que la institución resultante no llegue a alcanzar sus metas. A la inversa, también es posible que se alcancen las metas generales de la institución a pesar de la falta de cumplimiento de obligaciones específicas.

En la práctica, medir la efectividad está lejos de ser sencillo. Sin embargo, un primer paso es que todas las partes entiendan qué se quiere decir con efectiva, cómo la efectividad puede y debe evaluarse, y cómo sus instituciones compartidas pueden adaptarse si no son lo efectivas que se había planificado o si las metas cambian.²⁵

5.2 Desarrollar organizaciones para gestionar una cuenca transfronteriza

5.2.1 Negociar la misión, el mandato y las metas

Un factor importante que determina la naturaleza de cualquier institución gerencial de agua son las personas implicadas en su creación, (ver también el capítulo 3). Las preguntas acerca de la autoridad gestora y la participación en comunidades del oasis en África del Norte son básicamente las mismas que las que se plantean a nivel internacional. ¿Quién decide qué asuntos se abordarán? ¿Cuántos insumos deberían darse al público, y en qué niveles? Las soluciones que las comunidades locales han desarrollado en el curso de los siglos para responder a estas preguntas se ven cada vez más como ejemplos para negociaciones internacionales acerca del agua.

Relacionada con el valor potencial de las costumbres locales para determinar normas de participación es la idea de 'subsidiariedad', que sugiere que la gestión más eficiente debería darse en el nivel más inferior consistente con una rendición adecuada de cuentas por externalidades. Pero en la práctica, ¿cómo puede aplicarse el principio? ¿De arriba hacia abajo? ¿De abajo hacia arriba? ¿Algo intermedio?

Los enfoques de participación pública se ven cada vez más como más transparentes y más democráticos, y que conducen a una mayor sostenibilidad ambiental, que las negociaciones centradas en expertos. Sin embargo, las comunidades, al igual que las naciones, no son homogéneas en sus intereses. Por ejemplo, partes interesadas locales por el agua, incluyen usuarios domésticos, intereses ambientales, agricultores, generadores de hidroenergía, intereses pesqueros y quienes se dedican a actividades de recreo – por lo general dos de estas suelen estar en desacuerdo. Agréguese a la complejidad de intereses y de partes interesadas de un país dado los conjuntos de intereses diversos en países vecinos y se llega a ver con claridad la dificultad de determinar quiénes deberían participar en negociaciones.

En el capítulo 3 se describieron los enfoques para abordar las complejidades de la participación de partes interesadas en la gestión de aguas transfronterizas. El empleo de estos enfoques puede permitir una participación más amplia de partes interesadas dentro de un marco de referencia de gestión jerárquica. Por ejemplo, dentro de la Unión Europea, que en general sigue la Convención Aarhus de 1988 sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, entidades como el Programa Ambiental para el Río Danubio funge como entidad internacional para toda la cuenca que fomenta de manera activa la participación pública y de ONGs a lo largo de todo el proceso de planificación.

De igual modo, la Comisión Conjunta Internacional (IJC) entre los Estados Unidos de América y Canadá, que fue creada por el Tratado de Aguas Fronterizas de 1909, invita a la participación pública en varios aspectos de la gestión y monitoreo de las aguas compartidas de los países. Esta participación proactiva de partes interesadas puede ayudar a descartar conflictos futuros dentro de países y, en consecuencia, en el ámbito internacional.

En contraste con ello, en África meridional, donde la ley no requiere este grado de participación, las comunidades de las cuencas han desarrollado programas, como el Cada Río tiene su Gente, que aspira a 'promover la gestión sostenible de recursos naturales del río Okavango con participación local a nivel comunitario y, a su vez, desarrollar mecanismos para promover y facilitar la participación entre comunidades y otras partes interesadas, en la esfera local, regional y nacional'.

De manera más formal, la Iniciativa de la Cuenca del Nilo (NBI) incorpora los intereses por el río de ministerios de energía e industria, planificación y finanzas, medio ambiente, relaciones exteriores y agricultura de estados miembros, dependiendo de la clase de proyecto. La NBI también incluye el proyecto Desarrollo de Confianza y Participación de Partes Interesadas para incorporar las ideas de ONGs y de la sociedad civil a su proceso de definir la visión. El Nile Basin Discourse, que es autónomo, extiende aún más la participación (ver Caso 3.1)

Lo ideal sería que los representantes de todos los intereses ocuparan un lugar en la mesa de negociación. Sin embargo, este enfoque suele ser poco realista dada su complejidad. El público puede desempeñar un papel crítico en la identificación de problemas existentes o potenciales tanto antes como después de que se cree una institución, ya sea de manera directa como indirecta por medio de los gobiernos representantes o de grupos de defensoría. Una vez se han identificado el

problema o problemas, sin embargo, se puede requerir que las negociaciones sean puestas en manos de negociadores técnicos para luego referirlas a los diplomáticos. Otra alternativa es que se negocien los marcos de referencia generales para la cooperación en las esferas diplomáticas más altas, y que los detalles se elaboren por medio de discusiones técnicas e involucrar la participación pública en varias fases.

La meta es asegurar que se escuchen los intereses de las partes interesadas no solo en la formulación de asuntos que haya que abordar, sino también en los procesos de negociación, puesta en práctica y monitoreo. En la práctica, será necesario llegar a compromisos en los que las partes interesadas dispongan de un mecanismo para poder expresar sus intereses incluso si están incluidos en forma directa en el proceso formal de negociación y puesta en práctica.

“LAS PARTES INTERESADAS DEBEN PODER EXPRESAR SUS INTERESES AUNQUE NO ESTÉN INCLUIDOS DE MANERA DIRECTA EN EL PROCESO FORMAL DE NEGOCIACIÓN E IMPLEMENTACIÓN”

5.2.2 Establecer un equilibrio regional

Para asegurar la resiliencia institucional a largo plazo, tiene igual importancia evitar desequilibrios, como percepciones de desequilibrio en instituciones transfronterizas y en la implementación. Se han utilizado una serie de mecanismos para lograrlo, incluso cuando los estados involucrados tienen un poder desigual fuera de la institución transfronteriza.

La creación de autoridades ‘supranacionales’ que supervisen las operaciones institucionales es uno de estos mecanismos. Por ejemplo la IJC incluye una cantidad igual de representantes de los EE UU y de Canadá y tiene oficinas en ambos países. De igual modo la Comisión de Fronteras y Aguas Internacionales (IBWC) entre los EE UU y México tiene dos comisionados, uno de los EE UU y el otro de México, con oficinas en ciudades próximas a ambos lados de la frontera, que también sirven como sedes alternativas para las reuniones de los Comisionados. En Asia suroriental, la Comisión del Río Mekong, internacional, ha alternado su sede principal entre los estados miembros para disminuir la preferencia nacional real o percibida que un país anfitrión podría conseguir. En África Occidental los estados ribereños del Río Senegal hicieron inversiones en cooperación en infraestructura y gestión, en lugar de inversiones unilaterales, como una manera de equilibrar el poder. En África Meridional, los países de SODC alojaron cada uno una de las oficinas sectoriales del SADC.

Estos son ejemplos de soluciones administrativas al problema del equilibrio regional. Sin embargo, también se puede promover el equilibrio regional según la naturaleza de una institución. Ampliar el alcance de una institución más allá del agua (ver capítulo 2) puede conducir a relaciones de poder más iguales y con ello disminuir la necesidad de utilizar medidas administrativas para crear equilibrio. Por ejemplo, en tanto que un ribereño aguas arriba puede tener energía hidráulica, la contraparte aguas abajo puede controlar puertos y el paso de peces. Si se asegura que la institución de gestión abarque tanto la hidroenergía como la pesca se puede equiparar las relaciones de poder.

“AMPLIAR EL ALCANCE DE UNA INSTITUCIÓN MÁS ALLÁ DEL AGUA PUEDE CONDUCIR A RELACIONES DE PODER MÁS IGUALES”

5.2.3 Vínculos con instituciones nacionales

Las instituciones de gestión de aguas transfronterizas pueden parecer que son organizaciones independientes. Sin embargo, en realidad están conectadas en forma directa con las instituciones nacionales de los países que representan. La relación entre instituciones nacionales y transfronterizas pueden asumir una de dos modalidades. En la primera, las instituciones transfronterizas pueden estructurarse para definir derechos o responsabilidades básicos relacionados con un recurso compartido en tanto que los estados mismos aplican el acuerdo. Por ejemplo, la institución transfronteriza podría determinar la cantidad de agua a la que tiene derecho

cada estado o establecer normas de calidad del agua, pero luego corresponde a las estructuras internas legales y de toma de decisiones de cada estado especificar cómo cumplirá con sus obligaciones o usará sus derechos.

Caso 5.1 El Acuerdo del Mekong carece de estipulaciones para normas nacionales²⁶

El Acuerdo del Mekong (El Acuerdo sobre Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Mekong) lo firmaron los gobiernos de Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam el 5 de abril de 1995. Limitaciones y oportunidades geopolíticas han influido en gran manera en los esfuerzos por cooperar en la turbulenta cuenca del Mekong, que se puede ver en tres fases distintas:

* Fase 1: El Comité del Mekong – Comité para la Coordinación de Investigaciones de la Cuenca Baja del Mekong (1957-1978) que incluyó a Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam.

* Fase 2: El Comité Interino del Mekong – Comité Interino para la Coordinación de Investigaciones de la Cuenca Baja del Mekong (1978-1995) que incluyó a Laos, Tailandia y Vietnam (pero no Camboya).

* Fase 3: La Comisión del Río Mekong (MRC) (1995 hasta el presente) que incluye a Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam como miembros, y China y Myanmar como interlocutores.

El Acuerdo del Mekong promueve una 'visión compartida de una Cuenca del Río Mekong económicamente próspera, socialmente equitativa y ambientalmente sana'. Este acuerdo de un marco de referencia ratifica principios claves de derecho internacional sobre agua, estipula un proceso para desarrollar normas y procedimientos sobre la utilización equitativa del agua de la cuenca y de recursos conexos, y establece la Comisión del Río Mekong como organización intergubernamental.

El Acuerdo del Mekong de 1995, sin embargo, no contiene ninguna disposición en cuanto a la ratificación del Tratado, a la incorporación del Tratado y de sus normas y procedimientos subsiguientes a los sistemas nacionales legales y organizacionales de sus estados signatarios. La ratificación de tratados por parte de autoridades nacionales y la incorporación a las leyes domésticas son práctica común bajo el derecho internacional (ver capítulo 4). La falta de este requisito en el Acuerdo del Mekong se ha visto en general como una grave debilidad en cuanto a los esfuerzos por asegurar instituciones nacionales compatibles y efectivas y autoridades legales para implementar los compromisos bajo el Acuerdo.

Sin embargo, la Secretaría del MRC, el Comité de Dirección, los Comités Nacionales y agencias en línea han colaborado todos ellos para desarrollar políticas que mitiguen sus limitaciones institucionales, coordinando en años recientes, por ejemplo, la navegación, las políticas sobre inundaciones y pesca y desarrollando protocolos para gestionar el impacto ambiental transfronterizo.

En la segunda modalidad, la institución transfronteriza crea una estructura como una organización de cuenca hidrográfica internacional por medio de la cual la toma de decisiones puede tener lugar cuando las necesidades, condiciones y percepciones van cambiando. En este caso los representantes de instituciones nacionales pueden aportar de manera habitual insumos significativos y pueden aprovechar la oportunidad para asegurar que sus agendas nacionales sean tomadas en cuenta en la cooperación internacional. Los representantes de agencias nacionales pueden ser asignados en forma temporal para trabajar para la autoridad de la cuenca o ser invitados a proporcionar datos, análisis, asesoría y estrategia. Como en las negociaciones, la naturaleza de las instituciones que se escojan para participar tendrá gran influencia en la naturaleza de las decisiones y, lo que es igualmente importante, en los temas abordados.

Por ello, como en las negociaciones, es importante que una amplia gama de intereses, incluyendo instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, puedan aportar insumos no solo para las soluciones a problemas sino también a los mismos problemas bajo consideración. Puede revestir especial importancia una amplia participación en muchos contextos de países en vías de desarrollo donde, en la esfera local, se toman las decisiones sobre los recursos hídricos y de tierras por medio de leyes informales que los canales oficiales pueden pasar por alto.

5.2.4 Necesidades de capacidad y desarrollo de capacidades

Las instituciones de gestión de aguas transfronterizas se han inclinado a centrarse en problemas de desarrollo del agua o de compartirla, problemas que con frecuencia podían resolver hidrólogos e ingenieros mediante su asesoría a diplomáticos y abogados. Sin embargo, a medida que los recursos hídricos se han ido desarrollando más en la mayoría de las regiones, se ha venido cambiando el énfasis para pasar del desarrollo del agua (i.e., invertir en identificar nuevas fuentes de agua) a la gestión del agua (i.e., invertir en mejorar las prácticas en el uso del agua). Este cambio se ha producido en medio de una tendencia más amplia a relacionar aspectos sociales y ambientales más amplios con la gestión de aguas transfronterizas.

“HA HABIDO UN CAMBIO QUE HA PERMITIDO PASAR DEL DESARROLLO DEL AGUA A LA GESTIÓN DEL AGUA”.

Si bien la hidrología y la ingeniería siguen siendo fundamentales para casi todos los aspectos relacionados con agua transfronteriza, ahora es decisivo que estén representados otros campos –ecología, economía y sociología, para mencionar unos pocos—en los equipos nacionales que negocian y en la estructura y actividades de instituciones de cuencas. De igual modo, a medida en que han cambiado los problemas transfronterizos, es cada vez más importante que se escuchen las voces de una serie de sectores e intereses. A pesar de estos cambios, sigue siendo frecuente el caso de hidrólogos e ingenieros del sector público que dirigen los asuntos hídricos.

La primera pregunta en cuanto a asegurar una capacidad adecuada es si los actores involucrados están concientes de la gama de interacciones entre disciplinas que se necesita de hecho –pregunta que hay que plantear tanto en países ricos como en pobres. Los actores y trasfondos que se necesitan dependen de los asuntos que se plantean. La clase de capacidad que debe desarrollarse variará según la cuenca y el país dentro de cada cuenca. Algunas preguntas que se deben formular al respecto son:

- ¿Se dispone de expertos con las destrezas técnicas en temas apropiados?
- ¿Hay actores no gubernamentales entendidos y disponibles para participar y hacer escuchar sus ideas?
- ¿Hasta qué punto los negociadores y expertos en la resolución de conflictos están bien informados de lo referente a asuntos hídricos? Y, a su vez,
- ¿Hasta qué punto los expertos en asuntos hídricos saben cómo negociar y resolver conflictos?

“LAS CAPACIDADES ESPECÍFICAS QUE SE NECESITA DESARROLLAR VARIAN SEGÚN LAS CUENCAS Y LOS PAÍSES DENTRO DE CADA CUENCA”

Una vez identificadas las carencias, los gestores de las cuencas pueden recurrir a una serie de mecanismos para generar capacidades adecuadas. Algunos mecanismos son la educación formal, emparejar cuencas que enfrentan problemas similares (p.e. cuencas en el norte y en el sur), intercambios de personal y viajes de estudio. El desafío de la capacidad va más allá del desarrollo de instituciones transfronterizas, y debe asegurarse durante toda la vida de una institución.

5.3 Movilizar los recursos financieros

Cuando todas las partes están dispuestas a cooperar en la creación de instituciones para desarrollar y gestionar aguas transfronterizas, un desafío clave es cómo financiar las negociaciones y la eventual puesta en práctica.

5.3.1 Desafíos para los países en vías de desarrollo

En los países más ricos, los recursos para negociar y financiar instituciones hídricas transfronterizas suelen provenir de los países involucrados. Por otro lado, si bien hay países en vías de desarrollo con grandes tradiciones de gobernanza del agua y mecanismos bien desarrollados para gestionar conflictos hídricos, pueden carecer de recursos de capital y de mecanismos para poner en práctica estos modelos a una escala internacional. En algunos casos, incluso puede resultar problemático generar los fondos para cubrir la fase de negociación del desarrollo institucional. A veces han acudido donantes para llenar este papel, a menudo utilizando la oferta de financiación como el primer impulso para comenzar las negociaciones de cooperación. En años recientes, esta clase de apoyo de donantes ha llegado en forma individual y también en forma colectiva de parte de organizaciones internacionales, entidades regionales y agencias de gobiernos nacionales (p.e. PNUD, USAID, OTAN, Ayuda Técnica de la UE para la Mancomunidad de Estados Independientes (TACIS), El Programa de Aguas Internacionales para los Kura-Araks del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, las Naciones Unidas y el Grupo de Países No Alineados para el Ganges, el Banco Mundial, Fondo para el Medio Ambiente Mundial y USAID para la Cuenca Syr Darya).

El papel de la comunidad internacional en la elaboración de acuerdos acerca de compartir aguas transfronterizas es algo controversial. Por un lado, la financiación externa puede ser la única fuente para que las negociaciones avancen (en realidad estos costos de la cooperación pueden ser bastante elevados) y la participación de terceros puede brindar los incentivos necesarios para traer a la mesa de negociaciones a países vecinos a veces hostiles. Se cita a menudo la participación del Banco Mundial para mediar en el Tratado de la Cuenca del Indo entre India y Pakistán como el papel positivo clásico de participación externa (ver Caso 4.1). Las instituciones del Mekong, también, es probable que hubieran resultado muy diferentes sin el apoyo financiero externo.

La financiación externa puede también llegar acompañada de agendas y valores externos, y los donantes pueden estar, o quizás pueden ser vistos, preocupados sobre todo por facilitar negociaciones vinculadas a sus propios intereses y no a los intereses más apremiantes de los ribereños de la cuenca. Además, la participación de terceros puede hacer que la cooperación resulte más difícil si no se establece con firmeza la imparcialidad. Por ejemplo, se ha citado a menudo la ausencia de imparcialidad de terceros como un problema para la solución de problemas que rodean la cooperación acerca del Tigris-Eufrates. Los donantes mismos deben también ser cautelosos en cuanto al nivel de los fondos que aportan, dado que la ausencia de participación financiera por parte de los estados ribereños puede indicar que no lo sienten como algo propio y, por tanto, sienten poco compromiso con la institución resultante.

“LA PARTICIPACIÓN DE TERCEROS PUEDE HACER QUE LA COOPERACIÓN RESULTE MÁS DIFÍCIL SI NO SE ESTABLECE CON FIRMEZA LA IMPARCIALIDAD”.

Al respecto, se ha defendido que la participación de terceros en instituciones transfronterizas debería concluir después de la fase de negociación para permitir que los estados ribereños asuman el sentido de propiedad de las mismas y vayan formando instituciones que armonicen con sus necesidades y sus recursos. Pero entonces la pregunta es cómo hacer que la transición sea sostenible financieramente a largo plazo. Compartir los costos entre organizaciones donantes y gobiernos nacionales es una solución posible, enfoque que se utilizó de manera efectiva en la Cuenca del Nilo. Otro mecanismo posible es la financiación puente. Sea cual fuere el enfoque adoptado, la meta tanto para el donante como para los estados ribereños debería ser asegurar que los locales se sientan dueños del proceso así como de la sostenibilidad a largo plazo de la institución resultante.

5.3.2 Mantener la financiación para acuerdos, instituciones y gestión de cuencas hidrográficas transfronterizas

La estrategia adecuada para financiar instituciones de gestión de aguas transfronterizas en forma sostenible dependerá ante todo y por encima de todo de la naturaleza de la institución misma. Algunas pueden vincular su financiación al desarrollo y operación cooperativos de bienes económicos, como por ejemplo presas. En el acuerdo entre los EE UU y Canadá sobre el Río Columbia, los EE UU ayudaron a financiar presas en Canadá que producen importante hidroenergía pero también funcionan para control de inundaciones aguas abajo en los EE UU. Los EE UU le pagan a Canadá de forma regular tanto por la energía como por los beneficios debidos al control de inundaciones, y estos flujos financieros se utilizan en parte para sustentar instituciones transfronterizas en el Columbia.

Cuadro 5.3. Mecanismos para financiar instituciones de gestión de aguas transfronterizas

Mecanismos de financiación	Ventajas	Desventajas
Presupuesto general o por partidas presupuestarias (p.e. pagos exclusivos para apoyar organizaciones de cuencas hidrográficas por medio de un impuesto sobre el uso del agua en la cuenca, un impuesto ambiental general, o una partida presupuestaria del presupuesto gubernamental).	Controlado por cada estado ribereño.	Para países más pobres, puede no ser factible o posible justificar el trueque entre una inversión a largo plazo en instituciones de gestión y necesidades de financiación a corto plazo.
Desarrollo institucional vinculado a flujos financieros creados por medio de cooperación regional.	Proporciona una forma relativamente sencilla de asegurar que la institución se autofinancie y se autosustente el acuerdo resultante.	Solo es posible cuando de la cooperación regional surgen flujos financieros claros (p.e. producción de hidroenergía o servicios contratados de control de inundaciones).
Pago por servicios ecosistémicos (por un estado ribereño a otro)	Facilita acuerdos cuando un estado ribereño puede proveer servicios ecosistémicos deseados a otro.	Solo es posible si hay un servicio ecosistémico claro que se provee y recibe; a menudo difícil de especificar y estructurar.
Pago de servicios ambientales y de seguridad (por terceros)	Ofrece un mecanismo para países o actores externos para compensar a los ribereños por decisiones de establecer servicios positivos.	Requiere involucramiento de terceros en el acuerdo, lo cual podría ayudar a facilitar un acuerdo pero también agrega otro actor a la combinación; los acuerdos y resultados pueden llegar a ser más representativos de los intereses externos que prioridades de la cuenca si las partes interesadas locales no están suficientemente involucradas en las negociaciones

Cuando las actividades de instituciones de gestión transfronteriza no pueden vincularse de manera directa a ingresos monetarios, puede resultar más difícil encontrar fuentes de financiación. Sin embargo, existen opciones. En algunos casos, los ribereños más ricos de la cuenca pueden optar por contribuir de manera desproporcionada a la operación de instituciones compartidas por sentido de justicia o por una demanda sumamente alta que tienen de servicios ambientales o de otra índole que se derivan de la gestión cooperativa. De igual modo, lo cual es probable que sea más común, los ribereños de la parte baja a veces están dispuestos a contribuir de manera desproporcionada a las instituciones de gestión porque a menudo son los mayores beneficiarios. Este ha sido el caso en la operación de una serie de instituciones transfronterizas relacionadas con producción de hidroenergía, calidad de agua y control de inundaciones.

Estos ejemplos avanzan hacia el concepto de 'pago por servicios ecosistémicos'.²⁷ Si bien en contextos nacionales es cada vez más popular el pago por servicios ecosistémicos, todavía no se ha utilizado como estrategia para financiar o desarrollar instituciones de gestión de aguas transfronterizas. Una posible opción desde una perspectiva de país en vías de desarrollo es considerar y llamar bienes públicos internacionales los productos de la gestión cooperativa —en términos de productos ambientales positivos, seguridad regional u otros factores— para los cuales actores internacionales fuera de la cuenca podría decidir contribuir. Este enfoque de 'pago por servicios ecosistémicos y de seguridad' podría ayudar a pasar de una financiación del modelo paternalista donante-receptor, a un modelo de servicio proveedor-cliente compuesto de socios iguales. Sin embargo, es decisivo que se implique una amplia gama de partes interesadas locales en el proceso de toma de decisiones para asegurar que los acuerdos resultantes y los flujos financieros gocen de amplio apoyo.



Implementando la Gestión de Aguas Transfronterizas en Cooperación

Poner en práctica la gestión de aguas transfronterizas en cooperación será siempre retador, incluso cuando los beneficios mutuos resultan claros, las partes interesadas están empoderadas, se dispone de marcos de referencia jurídicos sólidos y las instituciones han sido bien diseñadas. Una gobernanza débil, la ausencia de voluntad política, incentivos poco adecuados para instituciones e individuos, o simplemente el cambio de circunstancias, perspectivas y prioridades pueden todos ellos socavar la puesta en práctica de incluso los planes mejor diseñados. Para hacer frente al reto hace falta vigilancia, innovación y adaptabilidad.

“IMPLEMENTAR LA GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTERIZOS SIEMPRE CONSTITUIRÁ UN RETO”

6.1 Papel de la implementación de la gestión de aguas transfronterizas

Se pueden describir tres fases generales en la gestión cooperativa de aguas transfronterizas (ver capítulo 1).

Fase I – Motivar: Tradicionalmente, los estados se han centrado en el desarrollo hídrico dentro de sus propias fronteras. La gestión cooperativa de aguas transfronterizas requiere un cambio importante en punto focal, y costos y esfuerzos significativos para desarrollar la confianza, las asociaciones y las instituciones necesarias. Los ribereños, a veces con el apoyo de terceros, deben ser motivados para que inicien este proceso. A menudo un conflicto existente, o un deseo de impedir un conflicto inminente, motivarán a los estados a comenzar un proceso de diálogo y negociación. Sin embargo, cada vez más, la motivación nace de reconocer los beneficios mutuos (económicos, ambientales, geopolíticos, etc.) que se pueden obtener y compartir gracias a una gestión cooperativa de recursos hídricos a escala de cuenca. La amenaza del cambio climático, con las incertidumbres y desafíos que plantea para la gestión del agua, solo incrementará la importancia de una mejor cooperación en la cuenca hidrográfica y motivarán a emprenderla.

Fase II – Diseñar: Una vez los estados están de acuerdo en procurar una gestión hídrica cooperativa, debe estudiarse y diseñarse la forma que asumirá la cooperación. Hay muchas formas en que los ribereños pueden mejorar la cooperación, desde un simple compartir información hasta tratados formales e instituciones conjuntas e inversiones en infraestructura.

El nivel y forma apropiados de cooperación se verán impulsados por la naturaleza y escala de beneficios potenciales que se puedan lograr con la cooperación, y los costos implicados. Los estados y las partes interesadas deben, por tanto, iniciar un diálogo entre múltiples partes interesadas para identificar toda su gama de intereses y riesgos (económicos, sociales y ambientales). Una vez resultan claros los objetivos de la cooperación, se pueden negociar y diseñar las estructuras necesarias institucionales formales e informales.

Fase III – Implementación: Por exigente que resulte desarrollar acuerdos sólidos, a menudo es incluso más desafiante la implementación de manera efectiva. La puesta en práctica exige verdadero compromiso por parte de gobiernos y partes interesadas y una difícil simetría entre mantener el

espíritu y obligaciones específicas de los acuerdos, mientras se desarrollan modalidades operativas en la práctica y se busca la adaptación a circunstancias cambiantes.

“LA IMPLEMENTACIÓN EXIGE VERDADERO COMPROMISO DE GOBIERNOS Y PARTES INTERESADAS”

6.2 Operativizar una implementación efectiva.

No basta con solo definir principios y normas en un acuerdo; este debe ‘operativizarse’ por medio de convenios concretos sobre la implementación. Este proceso es clave para el éxito de la gestión de una cuenca hidrográfica transfronteriza en modalidad de cooperación. Debería ser un proceso bien estructurado que trate de identificar y armonizar los intereses de las agencias gubernamentales con los intereses de las partes interesadas.²⁸ La naturaleza de los acuerdos de implementación dependerá de la naturaleza del acuerdo mismo y, lo que es muy importante, del contexto político, económico y ambiental de la cuenca.

La implementación de acuerdos internacionales se suele definir como las actividades que emprende un estado para cumplir sus obligaciones y alcanzar las metas y objetivos del tratado.²⁹ La implementación, por tanto, tiene que ver tanto con el cumplimiento como con el logro de metas, como se analizó en el capítulo 5.

En el cumplimiento de sus obligaciones, se les podría solicitar a los estados que sigan cierta pauta de comportamiento, que se abstenerse o de emprender ciertas acciones (p.e., intercambio de información, notificar o esforzarse de buena fe por consultar a tiempo sobre ciertos proyectos de desarrollo), que logren fines específicos (p.e. mantenimiento de cantidad o calidad de agua para cumplir con estándares acordados), o que lleven a cabo planes conjuntos de desarrollo o de desarrollo de cuenca.³⁰

El fallo en la implementación de un acuerdo, en cumplir con sus estipulaciones o en lograr sus metas, puede tener consecuencias políticas y legales graves. Puede contaminar relaciones más amplias entre estados –estados cuyos ríos siempre serán compartidos– y puede disuadir de esfuerzos futuros de cooperación. Puede socavar la base misma del acuerdo que las partes alcanzaron, y conducir a nuevos conflictos.³¹ La meta general de los acuerdos sobre cuencas transfronterizas es mejorar la eficiencia y equidad de la gestión de recursos hídricos en toda la cuenca. Para lograrlo se requiere que los estados coordinen y pongan en práctica la planificación, desarrollo, gestión y conservación de sus recursos compartidos relacionados con agua en una forma participativa e integrada, coherente con convenciones internacionales relevantes y con leyes, políticas, objetivos y metas nacionales.³² Lo que se puede discernir en esta definición es que la gobernanza transfronteriza en una cuenca grande es muy compleja. Palabras como ‘coordinar’, ‘facilitar’, ‘implementar’, ‘relacionado con el agua’, ‘participativo’, ‘integrado’ y ‘coherente’ pueden interpretarse de distinto modo. No hay una guía común sobre su interpretación. Cuando se trata de crear un marco de referencia funcional para la gestión efectiva de recursos hídricos a escala de una cuenca, es, pues, esencial desarrollar confianza y crear una visión compartida de las metas de los estados.

¿Cuáles son los elementos claves para una puesta en práctica exitosa de acuerdos para la gestión cooperativa de aguas transfronterizas? ¿Cómo podemos fortalecer la implementación y cómo podemos medir el éxito?

6.3 Elementos claves de una implementación exitosa

Habrán diferencias de una cuenca a otra en cuanto a alcance y escalas que influirán en operativizar la gestión de la cuenca transfronteriza. Pero hay varios elementos claves que deben abordarse al implementar dichos acuerdos con el fin de gestionar de manera sostenible los recursos hídricos en cualquier cuenca hidrográfica. Incluyen:

- gobernanza
- gestión del conocimiento
- participación
- monitoreo
- gestión adaptiva

6.3.1 Gobernanza: instituciones, regulaciones y gestión

El primer atributo marco es la gobernanza – los sistemas político, social, económico y administrativo que desarrollan, gestionan y proveen recursos hídricos.³³ Las disposiciones en cuanto a gobernanza se manifiestan con mayor claridad por medio de arreglos institucionales tales como tratados, organizaciones, procedimientos de gestión y regulaciones, todos ello bien definidos – pero, es importante notar que la gobernanza también se refiere a una puesta en práctica efectiva de estas disposiciones.

Para que sean efectivos, estos sistemas deben ser inclusivos (involucrar a todas las partes interesadas apropiadas), responsables (en relación con los derechos y responsabilidades de todas las partes) y adaptables a circunstancias cambiantes.³⁴ Disponer de planes financieros sólidos y mecanismos duraderos de resolución de conflictos son dos retos significativos para la gobernanza y cruciales para una puesta en práctica exitosa. Como se analizó en el capítulo 5, la estructura apropiada de las instituciones, tanto formal como informal, la inducirán las metas específicas de la cooperación transfronteriza y el contexto específico en el que deben ponerse en práctica.

Un buen ejemplo de la evolución de la gobernanza transfronteriza en el curso de la puesta en práctica de un acuerdo internacional sobre gestión hídrica es el desarrollo de cooperación mutuamente beneficiosa en más de 150 ríos y lagos a lo largo de los 8.900 kilómetros de frontera entre Canadá y los EE UU.³⁵ El Tratado de Aguas Fronterizas de 1909 es un acuerdo sobre el marco de referencia que plantea los principios y procedimientos básicos que rigen el uso de las aguas fronterizas compartidas entre los dos países, en especial con respecto a la calidad y cantidad de agua, la navegación y la resolución de conflictos. Dentro de este marco legal de referencia, los dos países han llegado a formalizar muchas más disposiciones detalladas acerca de implementación que rigen aspectos y masas de agua específicos (ver Recuadro 6.1).

Recuadro 6.1 Acuerdos claves entre los Estados Unidos de América y Canadá que han emanado dentro del marco de referencia del Tratado de Aguas Fronterizas de 1909

Acuerdos nacionales

- * Tratado Lake of the Woods 1925
- * Convención del Lago Rainy 1939
- * Tratado de Desvío del Río Niágara 1950
- * Acuerdo de la Ruta Marítima St Lawrence 1954
- * Tratado del Río Columbia 1961
- * Acuerdo sobre la Calidad del Agua de los Grandes Lagos 1972
- * Acuerdo sobre la Calidad del Aire 1991

Acuerdos estatales

- * Acuerdo sobre Recursos Hídricos Sostenibles de la Cuenca Hidrográfica de Grandes Lagos-St Lawrence entre los gobernadores de los ocho estados de los EE UU y las provincias de Ontario y Quebec 2005
- * Pacto sobre Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Grandes Lagos-St Lawrence 2005

La Comisión Internacional Conjunta (IJC) establecida dentro del marco de referencia del Tratado de Aguas Fronterizas ha resultado tener mucha aceptación. Durante muchas décadas de funcionamiento exitoso, ha expandido con efectividad su mandato de monitorear niveles hídricos a los largo de fronteras a gestionar la puesta en práctica de arreglos complejos sobre compartir agua y calidad del agua, y desarrollo y gestión de recursos hídricos fronterizos.

Ha ido evolucionando también un régimen jurídico de antigua data en el caso de la Comisión Internacional para la Protección del Rin (ICPR), que ha experimentado un crecimiento en el alcance de su mandato tradicional de gestión de la calidad del agua/control de contaminación hacia un mandato más amplio de 'protección ecológica' y defensa de inundaciones.³⁶ Los perfiles precisos de esos mandatos ampliados son objeto de revisiones regulares y de desarrollo progresivo del acuerdo básico, la Convención para la Protección del Rin ante la Contaminación por Sustancias Químicas, 1976.³⁷

También hay numerosos ejemplos de comisiones de cuencas hidrográficas que han recibido mandatos ambiciosos de gobernanza en cuencas enteras, pero están enfrentando grandes desafíos en la puesta en práctica y compromiso político multi-estatal genuino.³⁸

El Río Mekong es un ejemplo de resultados mixtos, pero en evolución constante.³⁹ Durante los últimos diez años, las partes en el Acuerdo de Mekong de 1995 (ver Caso 5.1) han adoptado varios sub-acuerdos, procedimientos y otras directrices técnicas a medida que la puesta en práctica ha ido avanzando:

- Procedimientos para Intercambio y Distribución de Datos e Información (2001)
- Directrices Técnicas sobre Custodia y Gestión del Sistema de Información de la Comisión del Río Mekong (2002)
- Procedimientos para Monitoreo del Uso del Agua (usos del agua dentro de la cuenca y desvíos entre cuencas) (2003)
- Procedimientos para Notificación, Consulta y Acuerdo Previos (2003)
- Procedimientos sobre el Mantenimiento de Caudales en el Cauce Principal del Mekong (2006)
- Procedimientos sobre el Mantenimiento de la Calidad del Agua (en preparación)

Sin embargo, muchos de estos acuerdos son ambiguos, difíciles de poner en práctica y carecen de mecanismos claros de aplicación obligatoria.⁴⁰ Por ejemplo, en junio del 2006, el concilio ministerial de la Comisión del Río Mekong (MRC) solo acordó un acuerdo sobre procedimientos para mantener caudales en el Mekong. Todavía se necesitan procedimientos claros y de aplicación forzosa para la puesta en práctica con el fin de mantener caudales ambientales.⁴¹

La UE de igual modo se ha visto retada en sus esfuerzos por asegurar la puesta en práctica a nivel nacional de la Directiva Marco de Agua (WFD) transfronteriza (ver Caso 4.2). Los ribereños del Tigris-Eufrates, a pesar de repetidos intentos, no han tenido éxito en establecer ningún mecanismo de gobernanza para toda la cuenca.

Caso 6.1 El Comité Técnico Conjunto del Tigris-Eufrates – en punto muerto.⁴²

El valle del Río Tigris-Eufrates se menciona a menudo como la cuna de la civilización. Los dos ríos, que comparten Irán, Irak, Siria y Turquía, discurren en su travesía hacia el mar en dos corrientes separadas pero suelen verse como un solo sistema. Esta distinción al parecer sencilla ha resultado ser un obstáculo para la cooperación transfronteriza en la cuenca.

No existe un acuerdo que abarque toda la cuenca del Tigris-Eufrates, aunque Irak, Siria y Turquía, ya en 1965, conversaron acerca de la idea de una Comité Técnico Conjunto (JTC). En 1980, un Protocolo entre Turquía e Irak estableció un JTC para Aguas Regionales; Siria se adhirió en 1983. El JTC fue un comité de expertos con el mandato de determinar métodos y definiciones de un uso razonable del agua para cada país. Después de 16 reuniones no pudieron lograr consenso sobre los principios y definiciones básicos, y la labor del JTC llegó básicamente a un punto muerto en 1992.

Una de las razones claves para el impasse fue la incapacidad de los tres países de llegar a un acuerdo sobre si los ríos Tigris y Eufrates deberían considerarse como un solo sistema., en cuyo caso el agua que debía asignarse sería la de toda la cuenca, o si las conversaciones podrían limitarse a solo el Río Eufrates.

Algunos opinan que la cooperación trilateral bajo este Comité fue un fracaso, y culpabilizan a los puntos de vista diferentes de los países en cuanto a la función básica del JTC. Turquía, hegemónica en lo hidrológico y en lo económico en el sistema, opinaba que el JTC era un cuerpo consultor, mientras que Siria e Irak esperaban que se convirtiera en un acuerdo para compartir agua. Otros argumentan que el JTC fue un foro exitoso, que a pesar de sus reuniones irregulares proporcionó por lo menos un cierto nivel de consulta y cooperación entre países ribereños.

A falta de un acuerdo que abarque toda la cuenca, se han producido una serie de acuerdos bilaterales. Por ejemplo, en 1990, Siria e Irak llegaron a un acuerdo bilateral según el cual los dos países comparten las aguas que les llegan desde Turquía sobre una base de 58% (Irak) y 42% (Siria). Sin embargo, quienes siguen la historia y las políticas de cooperación en la cuenca se muestran escépticos en cuanto a si estos acuerdos ocasionales han sido respetados.⁴³

6.3.2 Gestión del conocimiento

Una base sólida y confiable de conocimientos es otra clave para poner en práctica la gestión cooperativa de aguas fronterizas. El conocimiento debería moldear las percepciones ribereñas de los costos y beneficios de la cooperación y es, por tanto, un elemento crucial para motivar a una gestión transfronteriza. Una comprensión compartida del sistema fluvial entre las partes interesadas claves así como entre planificadores de la cuenca hidrográfica es crucial para disminuir las asimetrías en información que engendran desconfianza, y para generar opciones basadas en evidencias para la gestión en colaboración.

“EL CONOCIMIENTO ES UN ELEMENTO CRUCIAL PARA MOTIVAR LA GESTIÓN TRANSFRONTERIZA”

Los conocimientos útiles adoptan muchas formas, desde datos especializados en la tradición científica occidental hasta conocimiento informal de pueblos autóctonos.⁴⁴ El capítulo 40 de la Agenda 21 subraya la importancia de la información y del conocimiento para el desarrollo sostenible:

*“En el desarrollo sostenible, cada persona es a la vez usuario y portador de información, considerada en un sentido amplio, que incluye datos, información y el conjunto adecuado de experiencias y conocimientos. La necesidad de información se plantea en todos los niveles, desde el de dirección superior, en los planos nacional e internacional, al comunitario y el individual”*⁴⁵.

Un plan de gestión efectiva del conocimiento no tiene que centrarse por necesidad en tecnología de alto nivel, sino que debería reflejar una estrategia conciente para compartir conocimiento pertinente con las personas adecuadas en el momento adecuado. Además, debería enfatizar el reunir y compartir conocimiento en una modalidad de colaboración que desarrolle confianza en la base de conocimiento, disminuya una recopilación y análisis repetitivos (y costosos) de datos, y llene vacíos de conocimiento estratégico. Entre las preguntas importantes en cuanto a gestión del conocimiento para la gestión de aguas transfronterizas en colaboración se pueden mencionar las siguientes:

- *¿Cuál es el énfasis en la información/conocimiento?*

Debería incluir, *inter alia*, datos hidrológicos, ambientales y socioeconómicos; información sobre escenarios de desarrollo, y de sostenibilidad ambiental y de medios de vida; marcos de referencia institucionales e incentivos; y los valores económicos, ecológicos y sociales de los recursos naturales.

- *¿Quiénes son los usuarios deseados de la información/conocimiento?*

Los usuarios primarios es probable que incluyan a formuladores de políticas, investigadores y

representantes de la sociedad civil. Debería desarrollarse el conocimiento en modalidades que resulten fácilmente accesibles y útiles para estas partes interesadas.

• *¿Cómo se podrán alcanzar los usuarios deseados?*

Los mecanismos de difusión y las políticas sobre desvelar información deberían diseñarse y revisarse en forma periódica.

6.3.3 Participación: comunicación, confianza y apropiación

La participación genera confianza, apropiación y comprensión compartida entre las partes interesadas –el valor de este proceso no es posible sobreestimar. La participación aclara las metas, mejora la efectividad, disminuye los conflictos y es esencial para la gestión sostenible de aguas transfronterizas en colaboración.

Las comunicaciones revisten una importancia particular, como se analizó en el capítulo 3. No deberían limitarse a la entrega de información, ni tampoco al intercambio de información, sino más bien ser una verdadera consulta en la planificación y toma de decisiones. Muchos estudios de caso muestran que si la información sobre actividades planificadas y efectos secundarios discurre libremente entre naciones y comunidades por medio de una red entrelazada, es menos probable que los gobiernos estipulen normas disfuncionales, y es más probable que se establezcan sinergias positivas.⁴⁶ Un proceso efectivo de planificación requiere plataformas para un diálogo participativo donde estados, ONGs, la academia y la sociedad civil puedan articular perspectivas diferentes. Un reto importante para las organizaciones de cuencas transfronterizas es incorporar los puntos de vista y las preocupaciones legítimas de todas las partes interesadas, y asegurar que se escuchen las ideas de incluso las partes interesadas legítimas más débiles.

“UN PROCESO EFECTIVO DE PLANIFICACIÓN REQUIERE PLATAFORMAS PARA UN DIÁLOGO PARTICIPATIVO”.

Los diálogos pueden generar contribuciones significativas para mejorar el uso y la gobernanza de recursos hídricos en la cuenca transfronteriza, al reunir a personas de varios trasfondos e intereses para estudiar juntas el futuro del agua. Si se desenvuelven bien, los diálogos pueden disminuir los conflictos, representar mejor los intereses de grupos de menor peso y satisfacer mejor diversas necesidades locales y regionales.⁴⁷

En la Cuenca del Mekong, los grupos regionales de investigación y las ONGs organizaron y dirigieron diálogos de partes interesadas –el Foro de Aguas Regionales del Mekong y el Foro Nacional de Diálogo sobre Agua del Mekong—para proporcionar un insumo bien estructurado para actores en estados, bancos de desarrollo, sociedad civil y negocios.⁴⁸ La Iniciativa de la Cuenca del Nilo, como se analizó antes, fomenta la participación por diversas vías, la más notoria es el Nile Basin Discourse (ver Caso 3.1). El IJC, en asociación con alcaldes de ciudades en el área de la Cuenca Hidrográfica Grandes Lagos-St Lawrence situada entre los EE UU y Canadá, organizó campañas de participación pública que permitieron reunir insumos de más de 4.100 personas (ver Caso 3.2).

En Europa, el WFD de la UE hace posible la participación de partes interesadas en la implementación. En particular en la producción, revisión y actualización de Planes de Gestión de la Cuenca Hidrográfica, se pide a los estados miembros que reserven por lo menos seis meses para comentarios del público.⁴⁹ La Convención del Rin de 1999 (artículo 14) estipula la cooperación al otorgar estatus de observadores a estados interesados, organizaciones intergubernamentales conexas u ONGs que aceptan los objetivos y principios de la Convención.

6.3.4 Monitoreo

El monitoreo y los reportes son instrumentos insustituibles para determinar si las actividades programadas están logrando sus objetivos, para evaluar si los programas están teniendo algún impacto físico o socioeconómico no previsto, y para brindar orientación que moldee las respuestas

de la gestión adaptativa.

Se requiere un sistema de gestión por desempeño para que la puesta en práctica sea efectiva. Esto debe asegurar que los programas de trabajo estén definidos con claridad y que se hayan establecido indicadores de calidad y puntualidad tanto para el desempeño organizacional como para la sostenibilidad de la cuenca. Debería posibilitar el uso de estas mediciones para monitorear la entrega, y asegurar que se tomen acciones correctivas de ser necesario. En este contexto, desempeño estratégico significa que deben prepararse y ponerse en práctica normas, procedimientos, directrices y protocolos, y que sus impactos deben ser monitoreados y comunicados. La valoración de los impactos de decisiones sobre políticas y su puesta en práctica debería realizarse de manera periódica con el fin de orientar ajustes constantes en el marco de referencia de la política y en la planificación estratégica futura.

Se utilizan varios métodos para monitorear el cambio en el entorno, desde simples mediciones de la calidad de agua, pasando por índices más complejos de calidad, hasta indicadores de desarrollo sostenible. El Acuerdo sobre Calidad del Agua en los Grandes Lagos entre los EE UU y Canadá incluye objetivos específicos para restaurar y mantener el equilibrio químico, físico y biológico del ecosistema de los Grandes Lagos. Se actualiza y somete a revisión en forma periódica (1972, 1978, 1987 y 2006) para fortalecer sus programas, prácticas y tecnología, y para incrementar la rendición de cuentas en cuanto a la implementación a la luz de avances científicos. El IHC monitorea y evalúa el avance en la implementación y asesora a los dos gobiernos.

El Programa de Acción del Rin (1987) adoptó el salmón como un indicador carismático de la calidad del agua y de la restauración de la biodiversidad. La campaña 'Salmón 2000' del Programa reintrodujo especies autóctonas del salmón que se habían extinguido como consecuencia de una calidad de agua en deterioro y de mayor contaminación por sedimentos. Se monitoreó la nueva población floreciente de salmón como indicador del éxito del Programa.⁵⁰

El WFD de la UE introdujo un mecanismo de control para asegurar la adaptación continua de estándares.⁵¹ Los estados miembros se comprometen a alcanzar un estatus químico y ecológico 'bueno' del agua de superficie en 15 años.⁵² Se definen los criterios para alcanzar ese estatus ecológico 'bueno', y se logra un 'buen' estatus químico si la concentración de contaminantes en el agua de superficie no excede los estándares de calidad ambiental especificados. De manera periódica se revisa información detallada básica y se actualiza para monitorear mejoras subsiguientes.

En algunas áreas, se utiliza el monitoreo para recopilar un conjunto más elaborado de 'indicadores de sostenibilidad de la cuenca' con el fin de evaluar los impactos de varios programas de desarrollo y conservación acerca de estos indicadores. En su informe del Estado de la Cuenca del 2003, la Comisión del Río Mekong ofreció una visión general de los desarrollos y de sus impactos acumulados en las características hidrológicas, ambientales y económicas básicas de la cuenca. Tiene la intención de actualizar estos informes en un ciclo regular de no más de tres años, y ampliarlos para incluir análisis de tendencias.⁵³

6.3.5 Gestión adaptativa

La gestión adaptativa la definió la Evaluación Ecosistémica del Milenio como un proceso sistemático de mejorar en forma continua las políticas y prácticas de gestión con base en lo aprendido acerca de los productos de políticas y prácticas utilizadas con anterioridad.

La gestión adaptativa se concibió por primera vez en la década de 1970⁵⁴ como un paradigma para la gestión de recursos naturales encaminada a disminuir incertidumbres y promover estrategias de gestión capaces de responder a eventos no previstos. La gestión adaptativa parece muy apropiada para los retos de la gestión de aguas transfronterizas que conlleva incertidumbre hidrológica (sobre todo bajo el cambio climático), múltiples partes interesadas, objetivos cambiantes y la necesidad de mantener relaciones abiertas y constructivas entre ribereños.

El proceso requiere una revisión regular de los objetivos de la gestión, del monitoreo y evaluación de productos, de la participación de partes interesadas y de los mecanismos para utilizar esta información nueva para modificar la política, las estrategias y la práctica de la gestión. Ofrece a quienes toman decisiones flexibilidad para adecuar estrategias, políticas y prácticas a medida que sus impactos se ven con mayor claridad, y que las condiciones, conocimiento y prioridades sociales

cambian.

La gestión adaptativa no es una panacea para poner en práctica regímenes de gestión transfronteriza que, en la mejor de las circunstancias, constituirán verdaderos retos. De hecho resulta fácil imaginar circunstancias en que la discontinuidad potencial de procesos de gestión adaptativa podría socavar la confianza, en particular en contextos políticos frágiles o en conflictos en ebullición. Pasar de la teoría a la práctica en la gestión adaptativa también requiere la voluntad de individuos e instituciones de identificar y revertir políticas inefectivas, y reconocer y corregir consecuencias no previstas. El interés propio, valores diferentes y la inflexibilidad de la mayor parte de las estructuras administrativas tienden a limitar la puesta en práctica de estrategias de gestión adaptativa.

“EL INTERÉS PROPIO, VALORES DIFERENTES Y LA INFLEXIBILIDAD LIMITAN LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE GESTIÓN ADAPTIVA”

Los principios básicos de los procesos de gestión adaptativa –comunicación continua, revisión y revaloración—son esenciales para poner en práctica la gestión de aguas transfronterizas. Para avanzar con un telón de fondo de una demanda de agua en rápido crecimiento y predicciones climáticas cada vez más inciertas, la necesidad de un diálogo abierto y de análisis multidisciplinario riguroso de políticas de gestión hídrica adquirirá sin duda más importancia.

6.4 Implementación y compartir beneficios.

Los elementos mencionados –gobernanza, gestión del conocimiento, participación, monitoreo y gestión adaptativa—son claves para la implementar la gestión de aguas transfronterizas cooperativa. Juntos, constituyen un marco de referencia que hace posible la gestión de aguas transfronterizas sostenible cooperativa y el compartir con equidad los beneficios entre los ribereños. Los cinco elementos son cruciales.

Estos atributos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Una gobernanza adecuada requiere transparencia, toma de decisiones basada en evidencias y estructuras que sean inclusivas, responsables y adaptables a circunstancias cambiantes. Una gestión buena del conocimiento moldea la toma de decisiones y proporciona a las partes interesadas la oportunidad de contribuir en forma sustancial a los procesos de gestión. La participación fomenta la inclusión, empodera a las partes interesadas en procesos de gestión hídrica participativa y asegura un mayor entendimiento de la gama de valores y distribución de costos y beneficios asociados con políticas y prácticas de gestión hídrica. El monitoreo evalúa el impacto de estos procesos en comparación con objetivos propuestos de gestión y ofrece orientación para cambios futuros. Por último, la gestión adaptativa proporciona un mecanismo para aprender continuamente de la experiencia y mejorar a partir de la misma.

Todos los elementos deben ponerse en práctica dentro de las limitaciones de realidades políticas, sociales y económicas. La implementación no puede seguir un plano exacto, pero debería hacerse posible por medio de un enfoque pragmático que esté sólidamente anclado en la meta general de gestión de aguas transfronterizas en colaboración que conduzca a beneficios sostenibles y compartidos con equidad.

Casos y recuadros

<i>Recuadro 1.1</i> Terminología de recursos hídricos transfronterizos	15
<i>Recuadro 2.1</i> Ejemplos de mecanismos para compartir beneficios	30
<i>Recuadro 4.1</i> Clases de acuerdos internacionales	52
<i>Recuadro 4.2</i> Instrumentos no vinculantes y gestión compartida de agua	54
<i>Recuadro 6.1</i> Acuerdos claves entre los EE UU y Canadá que han surgido dentro del marco de referencia del Tratado de Aguas Fronterizas, 1909	83
<i>Caso 2.1</i> El Río Indo – mejorar la comunicación, unir a los ribereños	22
<i>Caso 2.2</i> Gestión integrada del Río Senegal	24
<i>Caso 3.1</i> Un planteamiento inclusivo – involucramiento de partes interesadas en la Cuenca del Nilo...39	
<i>Caso 3.2</i> Información y participación en los Grandes Lagos Norteamericanos	44
<i>Caso 4.1</i> Mediación y apoyo en la negociación del Tratado de Aguas del Indo	59
<i>Caso 4.2</i> Cumplimiento, aplicación y resolución de conflictos bajo la Directiva del Marco de Referencia del Agua de la UE	63
<i>Caso 5.1</i> El Acuerdo de Mekong carece de requisitos para normas nacionales	74
<i>Caso 6.1</i> El Comité Técnico Conjunto del Tigris-Eufrates – en punto muerto	84

Cuadros y gráficos

<i>Cuadro 1.1</i> Orden de los capítulos y fases de desarrollo	19
<i>Cuadro 2.1</i> Clases de beneficios debidos a la colaboración	23
<i>Cuadro 3.1</i> Mapeo de partes interesadas y su participación en diferentes etapas de un proyecto, desde la identificación inicial de las partes hasta la puesta en práctica del proyecto	42
<i>Cuadro 3.2</i> Papeles estructurados para la sociedad civil en diferentes etapas de procesos de gestión de aguas transfronterizas	46
<i>Cuadro 3.3</i> Papeles de facilitación para terceras partes internacionales	47
<i>Cuadro 5.1</i> Funciones y metas de instituciones transfronterizas	66
<i>Cuadro 5.2</i> Ejemplos de criterios basados en necesidades para asignaciones en un tratado	68
<i>Cuadro 5.3</i> Mecanismos para financiar instituciones de gestión de aguas transfronterizas	77
<i>Gráfico 1.1</i> Cuencas hidrográficas internacionales	16
<i>Gráfico 2.1</i> Percepciones, prioridades y agendas convergentes	26
<i>Gráfico 2.2</i> Un continuo de cooperación	28
<i>Gráfico 3.1</i> Mapeo del poder y el interés para grupos diferentes de partes interesadas y sus trayectorias en el curso de un proyecto	42
<i>Gráfico 3.2</i> Pasos para identificación de partes interesadas, mapeo de intereses de partes interesadas y evaluación del proceso	48

Referencias

- 1 Giordano, M. and Wolf, A. (2002). "The World's Freshwater Agreements: Historical Developments and Future Opportunities". *En: International Freshwater Treaties Atlas*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- 2 Technical Advisory Committee. (2000). *Integrated Water Resources Management*. TAC Paper 4. Stockholm: Global Water Partnership.
- 3 Ver, por ejemplo, Whittington, D. and Song, J. (2004). "Why Have Some Countries on International Rivers been Successful Negotiating Treaties? A Global Perspective". *Water Resources Research* 40(5).
- 4 Ver, por ejemplo, Wolf, A. (1999). "Criteria for Equitable Allocations: the Heart of International Water Conflict". *Natural Resources Forum* 23.
- 5 Ver, por ejemplo, Sadoff, C. y Grey, D. (2002). "Beyond the River: the Benefits of Cooperation on International Rivers". *Water Policy* 4(5): 389–403.
- 6 En este caso, se definen de manera general las instituciones como las estructuras sociales que influyen en el comportamiento incluyendo, por ejemplo, organizaciones, acuerdos, normas e incentivos.
- 7 Sadoff, C. y Grey, D. (2002). "Beyond the river: the benefits of cooperation on international rivers". *Water Policy* 4(5): 389–403.
- 8 Del "Case Study –The Senegal Basin" por Madiodio Niassé, ver <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 9 Esta dinámica transfronteriza también se dará en niveles subnacionales.
- 10 Sadoff, C. y Grey, D. (2005). "Cooperation on International Rivers: A Continuum for Securing and Sharing Benefits". *Water International* 30(4): 420–427.
- 11 Sadoff y Grey, 2005, *op. cit.*
- 12 Estos siete principios básicos se extrajeron de un análisis de 149 tratados internacionales relacionados con la gestión de recursos hídricos internacionales. Ver Wolf, 1999, *op. cit.*
- 13 Ver, por ejemplo, World Commission on Dams. (2000). *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*. The report of the World Commission on Dams. London: Earthscan; Phillips, D.J.H, Daoudy, M., Ojendal, J., McCaffrey S. and Turton, A.R. (2006). "Transboundary Water Cooperation as a Tool for Conflict Prevention and Broader Benefit Sharing". Stockholm: Swedish Ministry of Foreign Affairs. Accessible at: www.egdi.gov.se; Anders Jägerskog, "Benefit Sharing in International River Basins" in *Stockholm Water Front*, May 2006.
- 14 Adaptado de Sadoff, Grey y Leb (2006), preparado para la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo Regional sobre el Programa Conjunto de Múltiples Fines del Programa de Acción Subsidiaria del Nilo Oriental, Mayo 29–Junio 01, 2006, Alejandría, Egipto.
- 15 Del "Case Study – The Nile Basin" por Christina Leb en línea en <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 16 Ver el sitio web oficial en <http://www.nilebasindiscourse.org>
- 17 Del "Case Study – The North American Great Lakes" por Christina Leb en línea en <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 18 ODI/ARCADIS/EuroConsult. (2001). *Transboundary Water Management as an International Public Good*. Prepared for the Ministry of Foreign Affairs, Sweden. Stockholm: Norstedts tryckeri AB.
- 19 ODI/ARCADIS/EuroConsult, 2001, *op. cit.*
- 20 Technical Advisory Committee, 2000, *op. cit.*
- 21 Del "Case Study – Indus Waters Treaty" por Saafconsult B.V. en línea en <http://www.iucn.org/themes/wani/>

- 22 Del "Case Study – EU Water Framework Directive" por Christina Leb en línea en <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 23 Keohane, R.O. (1989). *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press.
- 24 Adaptado de Young, O.R. (1999). *Governance in World Affairs*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- 25 Ver Mitchell, R. (2007). "Compliance Theory". In Bodansky, D., Brunnée, J. and Hey, E. (Eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*.
- 26 Del "Case Study – Mekong River Basin" por Sokhem Pech en línea en <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 27 Smith, M., de Groot, D. y Bergkamp, G. Pay – *Establishing payments for watershed services*. IUCN, Gland, Switzerland. 109 pp.
- 28 Luthau, C, Adrien, M.H. Anderson, G, Carden, F. y Montalván, G.P. (2002). *Organizational Assessment: A Framework for Improving Performance*. Canada: IDRC/IDB.
- 29 Chayes, A.H., Chayes, A. y Mitchell, R.B. (1995). "Active Compliance Management in Environmental Treaties". En: Lang, W., *Sustainable Development and International Law*, London: Graham & Trotman Ltd; y Vinogradov, S., Wouters, P. y Jones, P. (2003). *Transforming Potential Conflict into Cooperation Potential: The Role of International Water Law*. PC -> CP Series No. 2, UNESCO/IHP/WWAP, SC-2003/WS/67.
- 30 United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, dispuesto para su firma el 21 May 1997, 36 ILM 700 (1997).
- 31 Chayes et al., 1995, *op. cit.*
- 32 Nilsson, M. y Segnestam, L. (2001). "Development and Natural Resources in the Mekong Region: The Institutional Challenge". En: Badenoch, N. and Dupar, M. (Eds), *Mekong Regional Environmental Governance: Perspectives on Opportunities and Challenges*. Washington DC: World Resources Institute.
- 33 Julia Bucknall, 2007. *Making the most of scarcity: accountability for better water management results in the Middle East and North Africa*. Banco Mundial: Washington, DC.
- 34 Bucknall et al., 2007, *op. cit.*
- 35 Ver Paisley R. (2002). "Adversaries into Partners: International Water Law and the Equitable Sharing of Downstream Benefits". *Melbourne Journal of International Law* 3: 280–298.
- 36 Vinogradov et al., 2003, *op. cit.*
- 37 Harald Irmer et al. (2001). *Rhine 2020 – Programme on the sustainable development of the Rhine, Conference of Ministers*. Koblenz, Germany: International Commission for the Protection of the Rhine.
- 38 Paisley, 2002, *op. cit.*
- 39 Sokhem Pech and Kengo, S. (2006). The Governance of the Tonle Sap Lake, Cambodia: Integration of Local, National and International Levels". *Int'l Journal of Water Resources Development* 22(3): 299–416.
- 40 Gooch J., 2005. *The Mekong Agreement in light of International Principles Relating to Sustainable Use of Transboundary Watercourses*, Master Thesis, Faculty of Law, University of Lund,
- 41 MRC. (2006a). "Press Release: MRC countries agree on procedures for Mekong flows". MRC Secretariat, No.07/06, Ho Chi Minh City, Viet Nam, 22 Junio 2006.
- 42 Del "Case Study – Tigris-Euphrates" por Christina Leb en línea en <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 43 Kalpakian, J. (2004). *Identity, Conflict and Cooperation in International River Systems*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Ltd.
- 44 Por ejemplo ver Sokhem Pech and Kengo, S. (2006). "Key Fisheries Issues in the Mekong Region" *Proc. Mekong Regional Waters Dialogues*, Vientiane, 6–7 July 2006.
- 45 Comisión de las Naciones Unidas para Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED), 2002. *World Summit on Sustainable Development Plan of Implementation*.

- 46 Ward, H. (2006). "International Linkages and Environmental Sustainability: The Effectiveness of the Regime Network". *Journal of Peace Research* 43(2): 149–166.
- 47 Sokhem P y Kengo S., 2006, *op. cit.*
- 48 IUCN, TEI, IWMI & M-power. (2006). Letter to World Bank and ADB – Retroalimentación acerca de WB/ADB Joint Working Paper on Future Directions for Water Resources Management in the Mekong River Basin, Mekong Water Resources Assistance Strategy (MWRAS), disponibles en www.mpowernet.org accesado el 24 Octubre 2006.
- 49 Mouratiadou, I. and Mora, D. (2007). "Mapping Public Participation in the Water Framework Directive: A case study of the Pinios River Basin, Greece". *Ecological Economics* 62: 72.
- 50 Ver "Case Study – EU Water Framework Directive" por Christina Leb en línea en <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 51 Reichert, G. (2005). "The European Community's Water Framework Directive: A Regional Approach to the Protection and Management of Transboundary Freshwater Resources". En: Laurence Boisson de Chazournes y Salman Salman (Eds), *Les ressources en eau et le droit international – Water Resources and International Law*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- 52 Ver Water Framework Directive Artículo 2 (28), y Anexo V, cuadro 2.1.2.
- 53 MRC. (2006b). Information and Knowledge Management Programme, Programme Document (December 2006), Mekong River Commission Secretariat, Vientiane, Laos.
- 54 Holling, C.S. (Ed.) (1978). *Adaptive environmental assessment and management*. Chichester, UK: John Wiley.

Crédito de fotografías

Fotografía 1.1 © Hollandse Hoogte.....	18
Fotografía 2.1 © Hollandse Hoogte.....	32
Fotografía 3.1 © UICN / Daniel Yawson.....	41
Fotografía 4.1 © ONU / Sophia Paris.....	61

