

# BJIR

## Brazilian Journal of International Relations

77ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 7 | edição nº 1 | 2018

*Marco para una gobernanza del agua:  
hacia una cooperación en cuencas  
transfronterizas*

Guillermina Elias



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

## MARCO PARA UNA GOBERNANZA DEL AGUA: HACIA UNA COOPERACIÓN EN CUENCAS TRANSFRONTERIZAS

Guillermina Elias<sup>1</sup>

*“La crisis del agua es a menudo una crisis de gobernabilidad”*

*(Solanes y Peña, 2003, p.3).*

**Resumen:** El objetivo general de este trabajo consiste en presentar un estado del arte de la cuestión de la gobernanza en general, desde la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, para luego enfocarlo en la arena de la gobernanza ambiental y, más específicamente, en la referida a los recursos hídricos transfronterizos. Este artículo se realiza en el contexto de una investigación doctoral<sup>2</sup> sobre la importancia de la gobernanza del agua para una gestión eficiente e integrada de la misma y, en especial, de aquellos recursos hídricos que cruzan fronteras físico-política-administrativas, con el acompañamiento de procesos participativos garantizados institucionalmente. La cooperación resulta un elemento clave para implementar soluciones que permitan fomentar una gobernanza efectiva de las cuencas compartidas.

**Palabras clave:** gobernanza del agua; gobernabilidad; gobernanza ambiental; gobernanza de aguas transfronterizas; cooperación.

### FRAMEWORK FOR WATER GOVERNANCE: TOWARDS CO-OPERATION IN CROSS-BORDER BASINS

**Abstract:** The general objective of this work is to present a state of the art of the question of governance in general, from Political Science and International Relations, to then focus on the arena of environmental governance and, more specifically, the transboundary water resources. This

---

<sup>1</sup> Lic. en Relaciones Internacionales. Esp. en Gestión Ambiental Estratégica. Doctoranda en Relaciones Internacionales. Becaria doctoral del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) - Centro Científico Tecnológico (CCT) Mendoza - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: [guille.elias14@gmail.com](mailto:guille.elias14@gmail.com)

<sup>2</sup> La investigación doctoral se titula: “Hidrodiplomacia, gobernanza y seguridad hídrica en la cuenca binacional del río Bermejo (1995 - 2015)”, y se lleva a cabo en el contexto del Doctorado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

article is made in the context of a doctoral research<sup>3</sup> on the importance of water governance for an efficient and integrated management of water, especially water resources that cross physical-political-administrative boundaries, with the accompaniment of participatory processes guaranteed institutionally. Cooperation is a key element in implementing solutions to foster effective governance of shared basins.

**Key words:** water governance; governance; environmental governance; transboundary water governance; cooperation.

### **QUADRO DE GOVERNANÇA DA ÁGUA: RUMO A UMA COOPERAÇÃO NAS BACIAS TRANSFRONTEIRIÇAS**

**Resumo:** O objetivo geral deste trabalho é apresentar um estado da arte da questão da governança em geral, a partir da Ciência Política e das Relações Internacionais, para então se concentrar na arena da governança ambiental e, mais especificamente, no que se refere aos recursos hídricos transfronteiriços. Este artigo é elaborado no contexto de uma pesquisa de doutorado<sup>4</sup> sobre a importância da governança da água para uma gestão eficiente e integrada da mesma e, especialmente, dos recursos hídricos que atravessam fronteiras físico-político-administrativas, com acompanhamento de processos participativos garantidos institucionalmente.

A cooperação é um elemento-chave na implementação de soluções para promover a governança efetiva das bacias compartilhadas.

**Palavras-chave:** governança da água; governabilidade; governança ambiental; governança de águas transfronteiriças; cooperação

---

<sup>3</sup> The doctoral research is entitled: "Hydrodiplomacy, governance and water security in the binational Bermejo river basin (1995 - 2015)", and is carried out in the context of the PhD in International Relations, Faculty of Political Science and International Relations, National University of Rosario, Argentina.

<sup>4</sup> A pesquisa de doutorado é intitulada: "Hidro-diplomacia, governança e segurança da água na bacia binacional do rio Bermejo (1995 - 2015)", e é realizada no contexto do Doutorado em Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Políticas e Relações Internacionais da Universidade Nacional de Rosário, Argentina.

## I. Introducción

El presente trabajo consiste en realizar un repaso del estado del arte del término *gobernanza* desde la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, pasando al ámbito de la *gobernanza ambiental*, y al propio de la *gobernanza de aguas* y de *aguas transfronterizas o compartidas*<sup>5</sup>, concepto final que plantea la necesidad y la importancia de un marco para una gobernanza efectiva del agua y la cooperación en cuencas transfronterizas.

En este sentido, como panorama general y de introducción al objetivo final del estudio, se refiere que más de la mitad de la población mundial depende diariamente de los recursos hídricos compartidos entre más de un país, ya sea de las aguas superficiales de ríos y lagos transfronterizos o bien de las aguas subterráneas contenidas en acuíferos que se extienden por varios países. Puesto que la demanda de este preciado recurso continúa aumentando, la exigencia de una cooperación entre países para lograr una mejor gestión de este recurso jamás ha sido mayor. Resulta un gran desafío la manera en la que acordemos compartir los usos beneficiosos de los recursos hídricos transfronterizos de forma que satisfagan las demandas económicas, sociales y medioambientales en términos de la incertidumbre creciente y de la inestabilidad financiera.

El aumento de la población, el crecimiento de las zonas urbanas, el desarrollo de la industria, la agricultura, el turismo, así como los cambios en el clima y en el estilo de vida, incluidos la alimentación y los hábitos alimentarios, plantean crecientes restricciones en los recursos hídricos y en los ecosistemas. Por lo tanto, se requieren nuevos medios para gestionar mejor este recurso en cada escala posible; especialmente, en la situación altamente compleja de las aguas transfronterizas.

La cuenca de un río, lago o acuífero es el espacio donde aparecen las interdependencias hidrológicas, sociales, económicas y medioambientales, así como donde la gestión y el desarrollo integrado de los recursos hídricos y de los territorios tienen el potencial para producir el mayor éxito.

Lograr un uso equitativo, razonable y sostenible de los recursos hídricos mundiales compartidos y hacia una seguridad hídrica mayor deben ser los objetivos en la gestión de cuencas transfronterizas para asegurar el ‘agua para todos’ (Global Water Partnership [GWP] e International Network of Basin Organizations [INBO], 2012, p. 6).

---

<sup>5</sup> En este trabajo se presentan como sinónimos relativos a recursos hídricos que cruzan fronteras internacionales.

## II. Gobernanza

Acerca del debate conceptual actual del término *gobernanza* en el marco de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, María del Pilar Bueno (2013) plantea que se trata de una noción relativamente nueva, fundamentalmente entre los analistas latinoamericanos. A diferencia de Europa, donde se venía utilizando desde la década del ochenta con cierta asiduidad y de la mano de los principales organismos internacionales, la región ha sido más reacia por las imprecisiones del concepto en relación con el de *governabilidad* que ha tomado una buena parte del siglo XX.

El pasado latinoamericano marcado por una cuantía de interrupciones al sistema democrático, generaron que la cuestión de la *governabilidad*, en el sentido de la forma de gobierno, fuera preponderante y casi único tópico en la agenda de los politólogos. Sin embargo, en el pasado reciente, América Latina comenzó a abrirse a las posibilidades de debatir otros asuntos más vinculados al cómo se gobierna, cómo se toman las decisiones y quiénes participan. El concepto de *gobernanza* forma parte de esta discusión que se ha extendido y que puede vincularse con las oscilaciones regionales en lo relativo al mayor o menor rol del Estado como actor político tras el modelo neoliberal de los noventa.

Según Bueno, el concepto de gobernanza ha traído importantes debates relativos a su significación, así como a su relación con otras nociones tales como gobernabilidad y gobierno. Estas discusiones tuvieron a América Latina como principal protagonista, puesto que la idea de gobernabilidad encuentra un pasado atareado en función de los quebrantamientos al orden democrático a lo largo del siglo XX (Bueno, 2013, pp. 175-176).

La mayoría de analistas coinciden en que la adopción del término por parte del Banco Mundial hacia fines del ochenta y principios del noventa, conllevó un cambio importante y esto se vincula a los usos de la gobernanza. El proyecto “Buena Gobernanza” del Banco Mundial, junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), condicionó una forma de analizar la gobernanza como un modelo de gestión estatal que los países en desarrollo debían adoptar y que implicaba reducir la intervención del Estado en las decisiones públicas y ampliar la participación social en tres grandes rubros: la economía, la política y la administración pública. Esto implicaba acabar con la figura del Estado proveedor, caro, ineficaz, vertical e intervencionista, y promover el rol activo de la sociedad civil, incluyendo a los empresarios, organizaciones no gubernamentales, redes ciudadanas y grupos de interés. Junto con este rol se promovió la cooperación, el

mejoramiento del desempeño del Índice de Desarrollo Humano (IDH), la participación, el empoderamiento y la sustentabilidad (Alfe Cohen, Díaz Abraham y Castañeda; 2011).

Por su parte, Camou comprende a la *governabilidad* como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001, p. 36). Afirman Mayorga y Córdova, que este tipo de definición facilita la eliminación de la dicotomía entre gobernabilidad e ingobernabilidad al permitir identificar grados y niveles de gobernabilidad (Mayorga y Córdova, 2007, p. 1). Esta aseveración proviene de la lógica por la cual en América Latina prevaleció la gobernabilidad por sobre la gobernanza puesto que para los autores expuestos las cuestiones del Estado tenían mayor interés que los problemas del ejercicio del gobierno, lo cual se ha revertido en el tiempo más cercano. Lo que significa que los ciudadanos están cada vez más preocupados por cómo los gobiernos establecen sus agendas, diseñan las políticas, evalúan cursos de acción y toman decisiones.

Lo anterior coincide con la definición que otorgó la Real Academia Española planteando que gobernanza alude a “la acción y efecto de gobernar y gobernarse” (Real Academia Española, 2016).

Haciendo referencia al Continente Americano, Malamud (2002) afirma que las tradicionales crisis de gobernabilidad que caracterizaron al siglo XX en términos de la inestabilidad del régimen político, condicionaron el sentido y la percepción de los conceptos. A partir de la década del ochenta, cuando la región recuperó la democracia, se produjo un cambio de eje de los problemas del régimen político a los de gobierno. Por tanto, no es el quiebre democrático el problema actual sino el colapso del Estado, que se encuentra profundamente vinculado al modelo neoliberal imperante en la década del noventa.

Francoise Graña indica que el uso de la noción de gobernanza deja ver una crisis política plasmada en las formas de representatividad, en la participación y en la legitimidad de los modelos democráticos vigentes, así como en el comportamiento de los actores políticos tradicionales (Graña, 2005, pp. 501-529). En este planteo, no solo se incluye la acción de lo que normalmente se denomina la sociedad civil y sus organizaciones, sino también de otros actores gubernamentales como los propios Estados provinciales y locales que reclaman porciones de poder previamente cedidas a los Estados federales.

A partir que una variedad de actores reclaman espacios de participación, Cerrillo Martínez define a la gobernanza como “constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general”. [Incluso] “la gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas” (Cerrillo i Martínez, 2005, pp. 9 y 12).

Kooiman, por su parte, emplea el concepto de gobierno interactivo o sociopolítico para referirse a “los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo. El término gobernanza denota ideas conceptuales o teóricas sobre este tipo de actividades de gobierno” (Kooiman, 2005, p. 58). Este autor percibe a la gobernanza en términos de tres características de las sociedades modernas: la diversidad, el dinamismo y la complejidad.

El mismo concepto se aplica a distintas realidades territoriales: gobernanza global, regional, local, subnacional, europea y latinoamericana, entre otros (Bueno, 2013, p. 179).

Esto facilita afirmar con Joan Prats Cataló que la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error (Prats Cataló, 2005, pp. 14-15). Por eso, también afirma Cerrillo Martínez que la consecución de la gobernanza no es un objetivo en sí mismo, sino que facilita la gobernabilidad porque “la calidad de la gobernabilidad está basada en el grado de desarrollo institucional de la gobernanza que hay en una sociedad”. Con lo cual, la gobernanza y la gobernabilidad democrática son conceptos cada vez más interdependientes (Cerrillo i Martínez, 2005, pp. 14-15).

Para algunos autores, este debate conlleva la discusión acerca de la crisis del Estado, siendo que, para otros, tanto la gobernanza como la gobernabilidad requieren de una autoridad central, aunque es necesario que se imbrique a la sociedad y el incremento de la confianza en los instrumentos que emplea el Estado con la participación social (Bueno, 2013, pp. 179-180).

Rhodes, por su parte, presenta un enfoque relativo a los usos de la gobernanza, en tal sentido menciona: la gobernanza como estado mínimo; la gobernanza corporativa; como nueva gestión pública; la buena gobernanza; como sistema socio-cibernético y como redes auto-organizadas (Rhodes, 2005, pp. 99-123).

Muchos de los autores, y fundamentalmente instituciones, han empleado el concepto desde una perspectiva diferente. Es así que algunos organismos internacionales abogaron en los noventa por una comprensión de la gobernanza aplicada al estado mínimo y a una gestión corporativa donde los actores privados tengan un rol central frente a un Estado cada vez menos involucrado en los asuntos públicos. Esto forma parte de la presentación histórica del concepto (Bueno, 2013, p. 180).

Desde Naciones Unidas se creó la Comisión de Gobernanza Global en 1992, la cual asumió que: “gobernanza es la suma de formas en la que los individuos e instituciones, públicas y privadas, administran sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual los intereses diversos o conflictivos pueden ser coordinados a través de una acción cooperativa. Esto incluye las instituciones formales y los regímenes dotados de poder para lograr la observancia de los acuerdos, tanto como los acuerdos informales que las personas y las instituciones convienen en el marco de sus intereses” (Commission on Global Governance, 1995).

En este mismo marco, el PNUD asumió como principios de la “buena gobernanza”: la legitimidad y la representatividad; la orientación o “direccionamiento”; la eficiencia; la rendición de cuentas y finalmente la equidad (Bueno, 2013, p. 183). Alcántara plantea que la receta de la “buena gobernanza” de los organismos internacionales consiste, ante todo, en hacer pasar las reformas económicas recetadas por el “Consenso de Washington” en condiciones de estabilidad política y en un contexto de globalización y mercados desregulados (Alcántara Sáez, 2001, pp. 177-185).

Fue el Libro Blanco de la Comisión Europea publicado entre 2000 y 2001 que condicionó la gobernanza en su uso de la “buena gobernanza” del nuevo milenio, tal como lo había hecho el Banco Mundial hacia fines del noventa. Según la Comisión Europea, era necesario reformar la gobernanza para acercar a los ciudadanos a las instituciones europeas. Por ende, una buena gobernanza estaba dada por cinco principios acumulativos: la apertura de las instituciones europeas en el sentido de dar mayor importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones; la participación en el sentido de implicar a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas; la responsabilidad como dejar explícito el rol de cada actor

en el proceso de toma de decisiones; la eficacia en función de tomar las decisiones a la escala y en el momento apropiados; y la coherencia entre las políticas de la Unión Europea. Estos principios se han resumidos como: transparencia, participación, rendición de cuentas o *accountability*, eficacia y coherencia (Bueno, 2013, p. 183).

## 1. Gobernanza ambiental

De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la gobernanza ambiental eficaz a todos los niveles es fundamental para hallar soluciones a los actuales desafíos ambientales globales. La *gobernanza ambiental* abarca las reglamentaciones, prácticas, políticas e instituciones que configuran la manera en que las personas interactúan con el medio ambiente. En la “buena gobernanza ambiental” se tiene en cuenta la función de todos los agentes que repercuten en el medio ambiente. Desde los gobiernos hasta las ONG, el sector privado y la sociedad civil, la cooperación es fundamental para lograr una gobernanza eficaz que nos pueda ayudar a transitar hacia un futuro más sostenible (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2010, p. 2).

Siguiendo al peruano Manuel Pulgar Vidal, Grethel Aguilar y Alejandro Iza, en su estudio sobre aspectos jurídicos e institucionales de las aguas compartidas para la Unión Mundial para la Naturaleza (IUCN, por sus siglas en inglés, 2009), toman la noción de *gobernanza ambiental descentralizada* para la construcción de la identidad local de las áreas de frontera.

Estos autores explican que, históricamente, las cuestiones relativas a la cooperación entre Estados en materia de cuencas hidrográficas compartidas han sido generadas e impulsadas desde los gobiernos centrales. El éxito de dichos procesos ha dependido fundamentalmente del nivel de desarrollo del diálogo político entre los Estados en cuestión y del grado de integración política y económica en la región.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en lo que a políticas, normas e instituciones se refiere, en las cuencas hidrográficas compartidas confluyen diversos niveles que van desde lo más local de una comunidad hasta el nivel internacional de las relaciones entre distintos Estados.

Las áreas de frontera pueden ser zonas con un considerable capital cultural, biológico y energético. Las cuencas hidrográficas forman parte de este capital. Muchas veces las fronteras políticas están establecidas por ríos, los cuales pueden definir espacios de convergencia, medios de

transporte y acceso a una multiplicidad de medios de vida (energía hidroeléctrica, riego, agua, pesca, industrias agrícolas) que comparten poblaciones de Estados co-ribereños. En algunos casos, las zonas de frontera incluyen áreas protegidas significativas e incluso minorías étnicas que enriquecen aún más el escenario de la diversidad cultural (Aguilar e Iza, 2009, p. 91).

Matul comenta que, en este marco, la cooperación transfronteriza se asienta en una relación de vecindad y de continuidad territorial, es decir, en un espacio donde las personas viven en relación de proximidad a pesar de estar separadas por una frontera política. En dichos espacios los vecinos muchas veces son dependientes unos de otros pero cuentan con la facilidad de dialogar habida cuenta de la proximidad en la que conviven. Las personas que viven a ambos lados de una frontera política comparten no solo los mismos recursos naturales, sino que generalmente enfrentan las mismas problemáticas a pesar de vivir en Estados distintos (Matul, 2007, p. 3).

Como consecuencia de esta interdependencia, el trabajo en áreas de frontera aparece como un mecanismo para reducir tensiones, abrir canales de comunicación y, en definitiva, promover la cooperación entre Estados que incluya la gestión y conservación en materia de recursos naturales compartidos.

Así, la interacción local y esa pertenencia comunitaria generan lazos de confianza y posibles estructuras de gobernanza.

Aguilar e Iza explican que las poblaciones transfronterizas responden a esta vecindad comunitaria antes descrita, pero cuentan con la excepcional característica de que sus relaciones se dan desde lo local en un espacio binacional o trinacional en donde, a pesar de los procesos de descentralización que tienden a fortalecer la institucionalidad local y las identidades locales, todavía responden a intereses nacionales que, muchas veces, guardan escasa relación con los locales. Partir desde lo local pone en tela de juicio relaciones verticales que históricamente se han desarrollado entre las áreas de frontera y los gobiernos locales y posiciona una nueva forma de concebir los sistemas de gobernanza y los procesos para la toma de decisiones (Aguilar e Iza, 2009, p. 91).

En estos procesos de resurgimiento o revalorización de lo local, en donde muchas de las funciones del gobierno central se han visto descentralizadas, se revela la necesidad de especular respecto a una nueva institucionalidad local que promueva la participación y la representación de los actores y las demandas locales.

Pulgar Vidal explica que la *governabilidad* se entiende como “el ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad para el logro de los objetivos sociales y económicos” (Pulgar Vidal, 2005, p. 2), es decir, se daba en el marco de la relación Estado-sociedad civil, en donde se la concebía como la capacidad del Estado para representar y responder las demandas sociales que nacían desde esa abstracta noción de sociedad civil.

Ante ello, Aguilar e Iza advierten que la *governanza*, en cambio, es un concepto más integral que habilita definir procesos ya sea formales o informales en donde interactúan una diversidad de actores sociales que, con diversos intereses y formas de acción muchas veces no tradicionales, definen inclusivamente la conducción de la sociedad. La gobernanza es un concepto más amplio que gobierno, ya que se refiere a procedimientos y prácticas que para funcionar deben involucrar a los actores y a las redes sociales pertinentes. De este concepto se deriva la noción de *governanza ambiental descentralizada* como marco institucional que permite que los procesos de toma de decisión relativos al acceso y al uso de los recursos naturales queden en instancias locales que pueden ser formales, como los gobiernos locales, o informales, como los espacios de diálogo entre la sociedad civil e interlocutores del gobierno o del sector privado (Aguilar e Iza, 2009, p. 92).

La *governanza ambiental descentralizada* presupone procesos inclusivos y participativos y depende de estructuras democráticas y contextos pacíficos de participación en donde, para la resolución de conflictos, se hace uso de medios tanto institucionales, como el poder judicial del Estado, como no-institucionales, tales como las reuniones, las negociaciones y acciones colectivas pacíficas. Para que este tipo de gobernanza funcione efectivamente es esencial establecer relaciones de poder horizontales tanto a nivel interno de los grupos (asambleas, consultas, toma de decisiones colegiadas, entre otras) como con actores externos.

De acuerdo con Pulgar Vidal existen, al menos, cuatro condiciones esenciales para que pueda tener lugar un proceso de *governanza ambiental descentralizada*:

**1. Capital social:** implica un sentimiento de pertenencia a un grupo o a una comunidad que comparte realidades, identidades y demandas. Un capital social fortalecido involucra organizaciones sociales articuladas, liderazgos claros y una agenda política común. Además, el capital social le otorga a una comunidad “la capacidad de negociar, definir el acceso a los recursos naturales de manera que las propias poblaciones puedan satisfacer sus necesidades de forma sostenible” Por otra parte, la carencia de capital social generalmente está ligada a escenarios de

pobreza y, por tanto, a condiciones de falta de información y limitado acceso a la educación, circunstancias que favorecen el clientelismo y la falta de rendición de cuentas por parte de las instancias de toma de decisión.

**2. Participación y acceso a la información:** estas condiciones son indispensables para superar efectivamente las condiciones de marginalidad, contar con el acceso democrático a información oportuna, legítima y adecuada tanto a nivel interno de los grupos, es decir, en los procesos de toma de decisión, como a nivel externo, es decir, contar con el efectivo acceso a información pública, a la justicia, al debido proceso y tener la posibilidad de solicitar la rendición de cuentas.

**3. Presencia del Estado:** el rol del Estado en los procesos de gobernanza ambiental descentralizada puede tener varios niveles: a) El Estado en lo local, que funge como promotor o receptor de un proceso de gobernanza ambiental descentralizada; b) El Estado facilitando el acceso a los recursos naturales; c) el Estado como formulador de políticas públicas y d) el Estado como actor cuestionado que promueve acciones de exclusión.

**4. Arquitectura institucional:** mecanismos no formales creados para favorecer la interacción social, la planificación y la definición de estructuras institucionales que implican “la organización de espacios y mecanismos para el proceso de toma de decisiones participativas” (Pulgar Vidal, 2005, p. 4).

Los procesos de *gobernanza ambiental descentralizada* pretenden promover la descentralización y generar estrategias de manera tal que una agenda local trascienda y tenga un impacto a nivel nacional y regional. Conviene destacar que un resultado importante de estos procesos de gobernanza ambiental descentralizada debe ser el de establecer condiciones que permitan facilitar el acceso a los recursos naturales para las poblaciones más desfavorecidas, de manera tal que puedan efectuar una utilización responsable de medios de vida y en consecuencia, generen alternativas de desarrollo y para salir de la pobreza. A ello se debe sumar la necesidad de promover la autogestión y el fortalecimiento de las organizaciones locales.

En su estudio, Aguilar e Iza concluyen que las consideraciones previamente apuntadas permiten pensar que los procesos y mecanismos de gobernanza ambiental descentralizada deben ser adecuadamente ponderados en la gestión de cuencas hidrográficas compartidas, teniendo particularmente en cuenta las particularidades de cada cuenca. Junto a otras herramientas, pueden

servir para establecer cambios y promover una aproximación más integral de las cuestiones jurídicas e institucionales de la gobernanza de aguas compartidas<sup>6</sup> (Aguilar e Iza, 2009, p. 93).

En el caso de América Latina, en la década de los noventa, la mayoría de los países experimentó un cambio social a través de la democratización, la descentralización política y la reestructuración neoliberal. Posteriormente al periodo de interrupciones al sistema democrático, el gobierno civil y la democracia electoral fueron (re)establecidos y el antiguo gobierno excluyente cedió paso a las formas electorales de representación política. Al mismo tiempo, el papel del Estado fue limitado por políticas de ajuste estructural de largo alcance impuestas por las instituciones internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Liverman y Villas, 2006).

Luego de una larga historia de control económico por una elite local y explotación extranjera de las minas, tierras agrarias, petróleo y gas, fuerzas sociales y políticas comenzaron a impulsar reformas en la región en el siglo XX como la nacionalización del petróleo y los metales y la redistribución de la tierra. No obstante, el acceso a recursos, ingresos y poder sigue siendo muy desigual a nivel local, nacional e internacional. Los regímenes neoliberales de fines del siglo XX estuvieron en contra de las políticas redistributivas anteriores (Liverman y Vilas, 2006). Este periodo estuvo signado, simultáneamente, por una mayor atención a la protección del medio ambiente y a la toma de decisiones descentralizadas (Larson, 2003). Sin embargo, la financiación restringida y la liberalización de los mercados limitaron el potencial para romper con los patrones establecidos históricamente. Este nuevo contexto ambiental, social e institucional también cambió la gobernanza ambiental contemporánea en América Latina.

Castro, Hogenboom, Baud *et al.* definen a la gobernanza ambiental en América Latina como “el proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes” (Castro, Hogenboom y Baud; 2015; p. 18).

### III. Gobernanza de aguas

---

<sup>6</sup> Aguilar e Iza (2009) optan en su libro “por el concepto de *aguas compartidas* y no de cuenca compartida con el objeto de promover la visión integral del agua independientemente de su ubicación geográfica en el territorio, y la comprensión de los aspectos jurídicos e institucionales de la gestión y la conservación de cuerpos de agua ubicados entre dos o más Estados”. Explican que “es precisamente el agua el recurso que se comparte, en tanto que la cuenca, por natura indivisible es en consecuencia, no necesariamente *compartible*”.

Para hablar de *gobernanza de aguas*, es fundamental remitirnos al concepto de *gestión integrada de recursos hídricos* (GIRH), proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales (Global Water Partnership [GWP], 2014, p. 89). La GIRH representa la visión holística en la gestión del recurso hídrico, y resulta un enfoque multidisciplinario.

Según Gupta y Lendertse (2005), dicha gestión integrada de recursos hídricos es un proceso de gestión para la *governabilidad* del agua. La implementación de la GIRH representa un cambio del desarrollo del agua a su gobernabilidad, e implica el reconocimiento del hecho de que hay muchos intereses en conflicto en relación con el uso y la asignación del agua.

Pagani (2012) explica que la gobernanza del agua es compleja y necesariamente involucra a otros actores más allá del ámbito acuífero, ya sean legislaturas nacionales, agencias sectoriales, gobiernos locales, autoridades relacionadas con las cuencas de los ríos, representantes de las comunidades indígenas, grupos de consumidores y hasta compañías privadas y multinacionales. La autora indica que una efectiva acción sobre este complejo conjunto de intereses requiere comunicación abierta y fuerte coordinación, facilitadas por un marco institucional formal e informal adecuado. Así, la gobernanza en cuestiones acuíferas debe establecerse en un contexto de políticas que reconozcan tanto regional como nacional y localmente los marcos normativos que deben identificar la dirección de objetivos vinculados al recurso natural mencionado.

Según Pagani, los procesos participativos garantizados institucionalmente dan transparencia y legitiman información y datos que permiten diseñar e implementar políticas de recursos acuíferos, otorgando fuerza a la disuasión en aspectos de corrupción que pueden visualizarse en el área.

También pone en consideración el tratamiento del tema a partir de los aspectos financieros relacionados. Ya a nivel de gobiernos nacionales se puede observar que las vastas necesidades ecológicas y humanas suponen costos que suelen resolverse con ayuda externa y filantrópica, sumados a los ya concebidos impuestos, tarifas y transferencias. Por lo planteado se puede inferir que los tomadores de decisión deben considerar todos los costos que conllevan la toma de decisión en políticas sociales y medioambientales para la consecución de objetivos en beneficio de la población y del vital recurso natural (Pagani, 2012, pp.2-3).

Anteriormente, se dejó plasmada la intrínseca relación entre *gobernanza* y *governabilidad*. El concepto de *governabilidad* aplicado al agua hace referencia a la capacidad de un país de organizar coherentemente el desarrollo sustentable de los recursos hídricos. Esta definición de Solanes y Peña (2003) abarca tanto la capacidad de diseñar políticas públicas socialmente aceptables que fomenten el desarrollo sustentable de recursos hídricos como su implementación de forma eficiente a través de las instituciones correspondientes. La gobernabilidad, como término general, existe en todas las sociedades. En algunos casos, existe una muy buena gobernabilidad. En otros, lo más habitual es que existan “crisis de gobernabilidad” (Solanes y Peña, 2003; Organisation for Economic Co-operation and Development [OCDE], 2015, pp. 2 y13). La gobernabilidad implica la capacidad de generar e implementar políticas y leyes adecuadas. Estas capacidades son el resultado de establecer consenso, diseñar sistemas de gestión coherentes (regímenes basados en instituciones, leyes y factores, conocimientos y prácticas culturales), así como de una administración adecuada de los sistemas (en base a la participación y la aceptación social) y la generación de capacidades (Solanes y Peña, 2003).

De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la *governabilidad del agua* refiere a la amplia gama de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos y administrativos que se implementan para regular el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos, y la prestación de servicios hídricos en distintos niveles de la sociedad (PNUD, 2005).

Cap-Net y LA-WETnet, redes internacional y latinoamericana para el desarrollo de capacidades en la gestión integrada de los recursos hídricos, respectivamente, indican que la gobernabilidad eficiente del agua debe lograr un equilibrio entre cuatro dimensiones: la dimensión social (uso equitativo de los recursos hídricos); la dimensión económica (uso eficiente de los recursos hídricos y el rol del agua en el crecimiento económico general), la dimensión de concesión de facultades políticas (proporcionar a los grupos de interés de la gestión del agua y a los ciudadanos en general oportunidades democráticas equitativas de influenciar y controlar los procesos políticos y los resultados), y la dimensión de sustentabilidad medioambiental (una mejora en la gobernabilidad permite mejorar el uso sustentable de los recursos hídricos y la integridad del ecosistema) (Cap-Net y LA-WETnet, 2013, p.68).

De lo anterior, se deriva que los elementos fundamentales esenciales para una gobernabilidad eficiente del agua a cualquier escala son:

- ✓ **Transparencia:** la transparencia comprende todos los medios para facilitar a los ciudadanos el acceso a la información y para ayudarlos a comprender los mecanismos de la toma de decisiones. La transparencia del sector público comienza con la aplicación clara de estándares y acceso a la información (PNUD, 2005). Garantizar la transparencia, la integridad y la responsabilidad en la GIRH es fundamental para crear una estructura de gestión pacífica y segura para su implementación.
- ✓ **Responsabilidad:** la buena gobernabilidad y las instituciones sólidas desempeñan un rol muy importante en la promoción de la responsabilidad. La responsabilidad implica responder por las propias acciones. Exige que los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado puedan controlar a los líderes, las instituciones públicas y los gobiernos, y obligarlos a asumir responsabilidad por sus acciones (Department for International Development [DFID], 2006). Es necesario contar con marcos institucionales responsables para enfrentar los desafíos multifacéticos de la gestión sustentable del agua y la implementación de la GIRH.
- ✓ **Participación:** la GIRH sólo puede tener éxito si todos los grupos de interés pueden participar de forma significativa, incluidos los grupos marginados y de escasos recursos. A fin de promover la gobernabilidad responsable del agua, los gobiernos deben apoyar la participación de todos los grupos de interés. Con frecuencia, estos grupos son excluidos si no existen requisitos legales que exijan su participación en el proceso de gestión. La legislación no sólo debe proporcionarles a las comunidades y a otros grupos de interés el derecho de participar en el proceso de gestión de los recursos hídricos, sino que también debe alentar a las instituciones legales a ofrecerles incentivos para participar y acceso a la información para lograr una comprensión profunda de la situación.

La participación significativa de todos los grupos de interés puede lograrse mediante el reconocimiento legal de todos estos grupos de interés en todos los niveles. También puede obtenerse garantizando que las políticas y las medidas sean coherentes y estén integradas. Esto puede exigir una estrategia multisectorial con un alto nivel de participación de los grupos de interés correspondientes. El objetivo particular debe ser diseñar estrategias y políticas de intervención efectivas para mejorar el bienestar de las personas y los ecosistemas. La coherencia requiere liderazgo político y una sólida responsabilidad por

parte de las instituciones a diferentes niveles, con el objetivo de garantizar un enfoque uniforme en el marco de un sistema complejo.

La integración de las instituciones de gobernabilidad en todos los niveles y todas las esferas es parte integral de la buena gobernabilidad del agua. En este contexto, se utiliza el término “integración” para hacer referencia a la coordinación y colaboración entre las instituciones de gobernabilidad.

La integración horizontal hace referencia al proceso de alineación de planes y programas de diferentes secciones en relación con los problemas relacionados con el agua. Esto implica la sistematización de los principios de la GIRH en todos los ministerios y departamentos, para garantizar que se incluyan en todas las áreas de la planificación. La integración vertical hace referencia a la coordinación y la colaboración entre diferentes niveles/esferas gubernamentales. Esto es importante para la alineación de estrategias, planes y políticas con la demanda de recursos hídricos disponibles, y para lograr un desarrollo económico sólido (ICLEI – Local Governments for Sustainability, 2007).

- ✓ **Acceso a la justicia:** la gobernabilidad eficiente del agua, que fomente los principios de la GIRH, debe proporcionar un marco en el cual todos tengan acceso al agua. Esto puede materializarse mediante el acceso a la justicia. El acceso a la justicia necesita de un marco legal efectivo y de instituciones funcionales para poder concretarse.
- ✓ **Respuesta:** la respuesta “hace referencia a la forma en la cual los líderes y las organizaciones públicas responden a las necesidades de los ciudadanos y hacen respetar sus derechos” (DFID, 2006). Un concepto clave para una agenda de respuesta es el desarrollo de maneras para que las personas puedan articular sus opiniones y necesidades. La respuesta del gobierno a los ciudadanos en temas relacionados con el agua incluye la articulación (y el proceso de obtención) de derechos al agua, equidad en el desarrollo de servicios hídricos, incluida la consideración a los derechos y el acceso de las mujeres, la creación e implementación de políticas favorables hacia los pobres, y la integridad de los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus roles y responsabilidades para con los ciudadanos. Una agenda de gobernabilidad del agua con consideración a la respuesta podría incluir (DFID, 2006) derechos humanos, equidad de género, políticas favorables hacia los pobres, anticorrupción e integridad, y equidad regulatoria (Cap-Net y LA-WETnet, 2013, pp.68-74).

Para la *governabilidad* del agua se necesitan leyes e instituciones. Se ha vuelto esencial un marco legal, dado que la interacción de la GIRH ocasiona cambios en los derechos al (uso del) agua, el rol de los grupos interesados, la relación con el medio ambiente, el enfoque de las cuencas, entre otros. Por otra parte, con frecuencia son necesarios cambios legales para permitir una implementación adecuada de la GIRH. La GIRH consiste en fortalecer los marcos de gobernabilidad del agua para fomentar la toma de decisiones adecuadas. Las leyes e instituciones crean expectativas que se pueden hacer cumplir mediante la ley (derechos al agua) (Cap-Net y LA-WETnet, 2013, pp. 5 y 6).

El 2º Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, especifica que la gobernabilidad eficiente del agua debe lograr un equilibrio entre cuatro dimensiones: la dimensión social (uso equitativo de los recursos hídricos); la dimensión económica (uso eficiente de los recursos hídricos y el rol del agua en el crecimiento económico general), la dimensión de concesión de facultades políticas (proporcionar a los grupos de interés de la gestión del agua y a los ciudadanos en general oportunidades democráticas equitativas de influenciar y controlar los procesos políticos y los resultados), y la dimensión de sustentabilidad medioambiental (una mejora en la gobernabilidad permite mejorar el uso sustentable de los recursos hídricos y la integridad del ecosistema) (United Nations, 2006, p. 46).

El uso compartido de los recursos hídricos es uno de los aspectos fundamentales de GIRH. En este marco, la gobernanza refiere a la gestión conjunta de este tipo de recurso. La implementación de la GIRH no requiere la creación de nuevas superestructuras, pero sí exige que las personas cambien sus prácticas de trabajo y consideren un contexto más amplio para sus acciones, reconociendo que éstas no se producen independientemente de las acciones de los demás. La GIRH también busca introducir dimensiones descentralizadas en la forma de gestión de los recursos hídricos, haciendo hincapié en la participación de diversos grupos de interés y en la toma de decisiones en el nivel más bajo posible (Cap-Net y LA-WETnet, 2013, p. 55).

La Asociación Mundial del Agua (Global Water Partnership, GWP) y la Red Internacional de Organismos de Cuenca (International Network of Basin Organizations, INBO), organizaciones mundiales de referencia mundial en materia de recursos hídricos, explican que si bien es objeto de debate, la *gobernanza del agua*, resulta una noción de gran alcance para entender cómo las comunidades en los diferentes niveles se organizan ellas mismas para gestionar las aguas de manera

formal e informal. Este enfoque incluye la “manera en que las políticas de asignación y de regulación se ejercen en la gestión de recursos (naturales, económicos y sociales) y, en términos generales, abarca las instituciones formales e informales”. La gobernanza del agua en un contexto transfronterizo incluye actores a través de una diversidad de escalas, desde el usuario global o internacional hasta el usuario regional, nacional, subnacional y local. Facilitar, o no, las acciones de estos actores y su contribución a la gestión integrada de los recursos hídricos transfronterizos depende de situaciones políticas, jurídicas, administrativas y reglamentarias (GWP e INBO, 2012, p. 13).

Puesto que los escenarios, a menudo complejos, donde se gestionan los recursos hídricos transfronterizos, resulta muy alto el potencial de conflictos y de demandas irreconciliables por un recurso compartido que es cada vez más escaso. Garantizar la “buena” gobernanza del agua, que promueva la cooperación y los enfoques basados en la consulta, es un desafío, no obstante, esto debe ser un objetivo (GWP e INBO, 2012, p. 13).

Allan y Rieu-Clarke (2008), por su parte, identificaron los doce elementos más importantes de la gobernabilidad, según la definen el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Asiático:

- ✓ Gestión del sector público
- ✓ Responsabilidad
- ✓ Marco legal para el desarrollo
- ✓ Leyes
- ✓ Previsibilidad
- ✓ Transparencia e información
- ✓ Participación
- ✓ Respuesta
- ✓ Orientación al consenso
- ✓ Equidad
- ✓ Efectividad y eficacia
- ✓ Visión estratégica

También resultan de relevancia para el estudio de la temática los Principios de Gobernanza del Agua delineados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),

con la intención de contribuir a la creación de políticas públicas tangibles y orientadas a la obtención de resultados, en base a tres dimensiones de la gobernanza del agua que mutuamente se refuerzan y complementan:

- ✓ La *efectividad* se refiere a la contribución de la gobernanza en definir las metas y objetivos sostenibles y claros de las políticas del agua en todos los órdenes de gobierno, en la implementación de dichos objetivos de política, y en la consecución de las metas esperadas.
- ✓ La *eficiencia* está relacionada con la contribución de la gobernanza en maximizar los beneficios de la gestión sostenible del agua y el bienestar, al menor costo para la sociedad.
- ✓ La *confianza y participación* están relacionadas a la contribución de la gobernanza en la creación de confianza entre la población, y en garantizar la inclusión de los actores a través de legitimidad democrática y equidad para la sociedad en general (OCDE, 2015, p. 3).

Los Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE se han desarrollado bajo la premisa que no existe una solución universal para los desafíos del agua alrededor del mundo, sino más bien un conjunto de opciones basadas en la diversidad de los sistemas legales, administrativos y organizacionales entre países y dentro de éstos.

Reconocen que la gobernanza es altamente contextual, que las políticas del agua deben adaptarse a los diferentes recursos hídricos y especificidades territoriales, y que las respuestas de la gobernanza deben adaptarse a las circunstancias cambiantes.

Los Principios se originan en principios de *buena gobernanza* más generales, como son: la legitimidad, la transparencia, la rendición de cuentas, los derechos humanos, el estado de derecho y el carácter incluyente. Como tales, consideran la gobernanza del agua como un medio para un fin y no un fin en sí mismo, es decir, el abanico de reglas, prácticas y procesos (formales e informales) políticos, institucionales y administrativos a través de los cuales se toman e implementan decisiones, los actores pueden articular sus intereses y que sus inquietudes sean tomadas en consideración, y los tomadores de decisiones rinden cuentas por su gestión del agua.

Estos Principios tienen por objeto mejorar los sistemas de gobernanza del agua que ayudan a gestionar “demasiada agua”, “muy poca agua” y “agua demasiado contaminada” de manera

sostenible, integral, e incluyente, a un precio aceptable y en un espacio de tiempo razonable. Consideran que la gobernanza es buena si ayuda a resolver los desafíos claves del agua utilizando una combinación de procesos "bottom-up" (de abajo hacia arriba) y "top-down" (de arriba hacia abajo), al tiempo que impulsan las relaciones constructivas entre el Estado y la sociedad. La gobernanza es mala si genera costos de transacción excesivos y no responde a las necesidades propias de cada lugar.

Este enfoque de la OCDE, dirigido a la resolución de problemas, implica que las "formas" de gobernanza del agua deben seguir las "funciones" de gobernanza del agua. Los sistemas de gobernanza del agua (más o menos formales, complejos y costosos) deben diseñarse acorde a los retos que deben afrontar. La estructuración, institucionalización, y/o formalización de las instituciones no deberían desvirtuar el objetivo final de suministrar agua en cantidad suficiente y de buena calidad manteniendo o mejorando al mismo tiempo la integridad ecológica de los cuerpos de agua (OCDE, 2015, p. 5).

#### **IV. Gobernanza de aguas transfronterizas**

De unas 263 cuencas hidrográficas<sup>7</sup> transfronterizas (GWP e INBO, 2009, pp. 9 y 10) que hay en el mundo, constituyendo casi la mitad de la superficie de la Tierra (Naciones Unidas, 2014), 155 son compartidas entre dos Estados, 36 entre tres Estados y 23 entre cuatro o más Estados. Además de ello, se calcula que unos 50 Estados poseen un 75% de su territorio ubicado en cuencas

---

<sup>7</sup> Si bien en el presente estudio no se profundiza en los distintos empleos del concepto de "cuenca" (hidrográfica, hidrológica, compartida, etc.) nos interesa introducir el término de manera general, a saber:

La "cuenca" es la principal forma terrestre dentro del ciclo hidrológico que capta y concentra las precipitaciones, generándose un grado extremadamente alto de interrelación e interdependencia entre usos y usuarios –donde los usos de unos usuarios condicionan los usos de los demás usuarios–, entre el agua y los sistemas físicos y bióticos –donde alteraciones en el escurrimiento alteran el entorno y viceversa– y entre los sistemas físicos y bióticos y los sistemas socioeconómicos que conforman los usuarios de la cuenca (Dourojeanni, Jouravlev y Chávez; 2002, p. 7 y ss.).

Una "cuenca hidrográfica" o lacustre es el área delimitada por las divisorias de aguas de un sistema de arroyos y ríos que convergen en la misma desembocadura. En el caso de los ríos, esta desembocadura es generalmente el mar, pero puede ser un cuerpo de agua interior, como un lago o bañado. Una cuenca subterránea o un acuífero es un cuerpo discreto de agua subterránea. Se ha reconocido que la cuenca es una unidad hidrológica práctica para la gestión de recursos hídricos (GWP e INBO, 2009, p. 9).

En el plano internacional, el Artículo N° II de las Normas de Helsinki sobre los usos de las aguas de los ríos internacionales (1966) define a la "cuenca hidrográfica internacional" como el área geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados, delimitada por la línea divisoria del sistema de las aguas, incluyendo las aguas superficiales y subterráneas que fluyen hacia un término común.

Las "cuencas hidrográficas transfronterizas" son aquella que abarcan más de un país (GWP e INBO, 2009, p. 13).

hidrográficas compartidas, mientras que alrededor de 45% de la población del mundo vive dentro de una u otra cuenca compartida (Aguilar e Iza, 2009, pp. 1 y 2).

Datos de Naciones Unidas indican que un total de 145 países tienen parte de su territorio en cuencas internacionales y 21 países se sitúan en su totalidad en el interior de cuencas internacionales. Mientras la mayoría de las cuencas son compartidas por dos países, en otras muchas el número es mucho mayor. Existen 13 cuencas en todo el mundo compartidas entre 5 y 8. Otras cinco cuencas, los ríos Congo, Níger, Nilo, Rin y Zambeze se comparten entre 9 y 11 países. El río que atraviesa el mayor número de países es el Danubio, que fluye a través del territorio de 18 naciones (Naciones Unidas, 2014).

A medida que la calidad del agua se degrada o la cantidad disponible de la misma tiene que satisfacer demandas cada vez mayores a lo largo y ancho del planeta, la competencia entre los usuarios del agua se intensifica. En ningún lugar esta situación es más desestabilizadora que en las cuencas de los ríos que atraviesan fronteras políticas. Sin embargo, la experiencia muestra que en muchas situaciones, lejos de causar conflictos, la necesidad de *compartir el agua* puede generar *cooperación* (Naciones Unidas, 2014).

Burhenne-Guilmin y Scanlon (2004) indican que resulta necesario elucidar estrategias más efectivas, como también políticas e instrumentos jurídicos que permitan una gobernanza conjunta de las cuencas transfronterizas, de forma tal que se conserve la calidad del agua, su flujo mínimo y se utilicen los ecosistemas en forma racional como la base para la promoción del desarrollo sostenible.

Los recursos naturales compartidos proponen un reto desde el punto de vista político, toda vez que su gestión tiene consecuencias para la soberanía y el territorio de diferentes Estados.

Tal cual se anticipó, la gobernanza es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Ella incluye los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. Burhenne-Guilmin y Scanlon expresan que también puede ser descrita como el medio a través del cual la sociedad define sus metas y prioridades y avanza la cooperación, ya sea global, regional, nacional o local. Los sistemas de gobernabilidad se expresan a través de marcos políticos y jurídicos, estrategias y planes de acción (Burhenne-Guilmin y Scanlon, 2004, p. 2).

Global Water Partnership (GWP) define a la *buena gobernanza del agua* como el rango de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que se establecen para desarrollar y manejar los recursos hídricos y el suministro de agua en los diferentes niveles de la sociedad (Colom de Morán y Ballesteros, 2003, p. 4).

La gobernanza del agua y, en particular, la de aguas compartidas requiere que aquellos involucrados en ella reflexionen y evalúen la dirección de políticas y medidas de gobierno, la interacción de diversos actores y el marco jurídico a través del cual aquellas medidas se implementan y los actores las internalizan y aplican (Aguilar e Iza, 2009, p. 153).

La cooperación, además de ser un principio fundamental del Derecho Internacional de aguas, se puede asumir bajo un enfoque distinto y entenderse como elemento clave para implementar soluciones que permitan fomentar una gobernanza efectiva de las cuencas compartida, es decir, como un mecanismo mediante el cual los Estados a través de la auto regulación y la acción conjunta, trabajan en pos de consensos equilibrados sobre los distintos usos del río y de sus recursos (Aguilar e Iza, 2009, p. 61).

La doctrina, la costumbre internacional y los distintos instrumentos del Derecho Internacional de aguas, incluyen, junto con la cooperación, la gestión integrada, la sostenibilidad y la participación entre sus principios específicos (Aguilar e Iza, 2009, pp. 25-28).

La Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación de 1997, gestada en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas, especifica, entre los derechos y deberes de los Estados parte de una cuenca compartida o un curso de agua internacional, los siguientes: la utilización equitativa de las aguas, el deber de proteger las aguas de daños significativos, las obligaciones procesales relativas al intercambio de información, consulta y negociación; y la obligación emergente de proteger los ecosistemas de las cuencas compartidas (Naciones Unidas, 1997, pp. 5-7).

De acuerdo a los juristas de la Unión Mundial para la Naturaleza, los Estados parte de una cuenca transfronteriza cooperan en la gestión integrada de dicha cuenca si consideran que esto conviene a sus intereses nacionales. Esta afirmación, según Aguilar e Iza, implica necesariamente que, para que un Estado ingrese en un proceso de cooperación, debe estar consciente de que obtendrá un beneficio concreto a cambio (Aguilar e Iza, 2009, p. 61).

El proyecto BRIDGE "Construyendo Diálogos y Buena Gobernanza del Agua", por sus siglas en inglés, de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, y financiado por

el Programa de Diplomacia del Agua de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), apoya las capacidades de los países que comparten una cuenca fluvial o lacustre para implementar acuerdos eficaces para la gestión de los recursos hídricos a través de una visión compartida, la distribución de beneficios y la promoción de marcos institucionales transparentes y coherentes (UICN, 2015, p.1).

Este proyecto considera que la gobernanza del agua establece “las reglas del juego” sobre la forma en que los recursos hídricos son gestionados. Determina cómo o, incluso, siquiera se ha implementado una gestión sostenible de los recursos hídricos. Una gobernanza de aguas pobre tiene como resultado la degradación y sobre-explotación de los recursos hídricos, es una causa de vulnerabilidad para las personas de escasos recursos económicos y pérdida de biodiversidad, y conlleva a un crecimiento económico débil y medios de subsistencia menos resilientes (UICN, 2017).

La gobernanza del agua se establece de acuerdo a las políticas, leyes e instituciones de un país. Se considera que en cuencas transfronterizas la buena gobernanza de aguas requiere la cooperación de los países que comparten el agua.

BRIDGE considera que la capacidad de gobernanza del agua es qué tan bien puede una sociedad implementar una gestión efectiva del agua a través de la transparencia, políticas coherentes y rentables, legislación e instituciones. Esta capacidad se construye más efectivamente cuando el público interesado participa y se coordina desde el nivel local hasta el nivel transfronterizo.

El proyecto BRIDGE busca fomentar la cooperación transfronteriza, para mejorar la seguridad hídrica y acelerar el progreso hacia, por ejemplo, el abastecimiento seguro de agua y servicios de sanidad, gestión de los ecosistemas y desarrollo de los recursos hídricos de manera sostenible (UICN, 2017). En esta línea, tiene por objeto incrementar la cooperación entre los países ribereños a través de cinco estrategias fundamentales: demostración, aprendizaje, diálogo, liderazgo, asesoramiento y apoyo (UICN, 2015, p.1). A partir de ello, el proyecto espera obtener los siguientes resultados:

- Implementación de reformas de gobernanza transfronteriza.
- Negociación y comprensión de la gobernanza del agua y los beneficios compartidos son mejorados en catorce cuencas.

- Establecimiento de nuevas plataformas multiactores, que incluyen la opinión de los pobres.
- Mecanismos de gobernanza probados y fortalecidos, incluyendo el intercambio de información, coordinación técnica y planificación conjunta
- Implementación de Cartas del Agua y Códigos de Conducta transfronterizos.
- Confianza entre actores es fomentada y es la base de una buena relación transfronteriza y de la prevención de conflictos (Water Law and Governance Support Platform [WLGSP], 2017).

En el seno de BRIDGE, la Plataforma de Apoyo para el Derecho y la Gobernanza de Aguas (WLGSP) ofrece experiencia jurídica y soporte técnico *ad hoc* en temas de gobernanza del agua en cuencas transfronterizas. En América Latina, por ejemplo, ha apoyado procesos de cooperación transfronteriza con actores locales para la buena gestión de cuencas como el Sixaola (Costa Rica – Panamá) y Goascorán (Honduras – El Salvador), demostrando que la gobernanza del agua desde las bases contribuye a la hidrodiplomacia y a la paz de estas regiones (UICN, 2017).

## V. Consideraciones finales

En palabras de Dourojeanni *et al.* (2002, p. 7), “la cuenca, sea en forma independiente o interconectada con otras, es reconocida como la unidad territorial más adecuada para la gestión integrada de los recursos hídricos. Sin embargo, desde que las jurisdicciones político-administrativas (países, estados, provincias, municipios o regiones) no coinciden con los límites territoriales de las cuencas”, gran parte de las decisiones que afectan el ciclo hidrológico, el aprovechamiento del agua y a los habitantes de una cuenca, no considera las interrelaciones que ocurren en la totalidad de este sistema integrado.

Además, es común que la gestión del agua se fragmente por sectores responsables de su control y aprovechamiento, por tipos de usos, por la fuente donde se capta y otras arbitrariedades similares. El desafío consiste, por lo tanto, en crear capacidades de *governabilidad* sobre espacios delimitados por razones naturales, como cuencas, que no coinciden con las formas tradicionales de gobierno sobre límites político-administrativos”.

Resulta interesante (re)pensar la gobernanza desde estas latitudes y, en particular, la gobernanza de aguas compartidas entre países latinoamericanos, aportando a la construcción de un marco jurídico que contribuya y fortalezca la cooperación transfronteriza, la gestión integrada y conjunta de las aguas acorde con los principios del desarrollo sostenible y del Derecho Internacional de Aguas, todo ello apoyado en institucionalmente; como así también atendiendo al principio de unidad de cuenca y a las interacciones socio-ecosistémicas para una gestión eficiente del recurso en cuencas transfronterizas.

Las cuencas transfronterizas debieran administrarse a partir de la unidad del ciclo hidrológico para así gestionar y asegurar el acceso al ‘agua para todos’, incluyendo a las comunidades locales y de frontera, en un marco de participación pública, condición para una mejora en la calidad de vida de dichas poblaciones -y de todas las que se encuentran a lo largo y ancho de una cuenca-, y de una *gobernanza efectiva* del agua.

Tal cual ya quedó expresado, una *buena gobernanza* de aguas requiere la *cooperación* de los países que comparten el agua, de la mano de procesos participativos garantizados institucionalmente.

## VI. Referencias bibliográficas

Alfe Cohen, Miriam; Díaz Abraham, Leonardo y Castañeda, Rafael. Una ventana de oportunidad: la gobernanza ambiental, nuevo instrumento de política. **Equilibrium Estudios sobre ciencia y conocimiento**, División de Humanidades y Ciencias Sociales. México D.F.: UAM-Cuajimalpa, 2011. Disponible en: [https://equilibrium0.files.wordpress.com/2011/05/una-ventana-de-oportunidad\\_corr\\_lda\\_v\\_final.docx](https://equilibrium0.files.wordpress.com/2011/05/una-ventana-de-oportunidad_corr_lda_v_final.docx). Accesado el 11 de octubre de 2017.

Aguilar, Gretel e Iza, Alejandro. **Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos jurídicos e institucionales**. Gland: IUCN Environmental Policy & Law Paper N° 58 rev., 2009.

Alcántara Sáez, M. **Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina**, en Camou, A. Los desafíos de la Gobernabilidad. México: FLACSO-IISUNAM-Plaza y Valdés (Estudio preliminar y compilación), 2001.

Allan, Andrew y Rieu-Clarke, Alistair. **Mapping of Governance Framework**. Paris: UNESCO, 2008.

- Bueno, M. del P. La incorporación de la gobernanza a la agenda latinoamericana. En Comentario Internacional. **Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales**, Quito, N° 13, 2013.
- Scanlon, John and Burhenne-Guilmin, Françoise (eds.). **International Environmental Governance**. IUCN Environmental Policy and Law Paper N° 49. Switzerland: IUCN, 2004.
- Camou, Antonio. **Los desafíos de la gobernabilidad**. México: FLACSO-IISUNAM-Plaza y Valdés, 2001 (Estudio preliminar y compilación).
- Cap-Net y LA-WETnet. **Derecho relacionado con el agua. Manual de capacitación y guía para moderadores sobre la legislación relacionada con el agua y la reforma legal para la gestión integrada de recursos hídricos**. París, 2013.
- Cerrillo i Martínez, Agustí. **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2005.
- Colom de Morán, Elisa y Ballesteros, Maureen. **Gobernabilidad eficaz del agua: acciones conjuntas en Centroamérica**. Guatemala: Global Water Partnership, Comité Asesor para América Central, 2003.
- Commission on Global Governance. **Our Global Neighbourhood. Report of the Commission on Global Governance**. Londres: Oxford University Press, 1995.
- De Castro, Fabio; Hogenboom, Barbara y Baud, Michiel (Coord). **Gobernanza ambiental en América Latina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, ENGOV, 2015.
- Department for International Development (DFID). **Making Governance Work for the Poor**. White Paper no. 3. London, 2006.
- Dourojeanni, Axel; Jouravlev, Andrei y Chávez, Guillermo. **Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica**. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 2002.
- Global Water Partnership (GWP) e International Network of Basin Organizations (INBO). **Manual para la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas**. Paris, 2009.
- GWP e INBO. **Manual para la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas transfronterizas de ríos, lagos y acuíferos**. París, 2012.
- GWP, LA-WETnet, Cap-Net PNUD. **El Derecho Internacional de Aguas en América Latina. Manual de capacitación**. 2014. Disponible en: <http://la-wetnet.org/2009/wp-content/uploads/2015/03/Manual-Derecho-de-Aguas-Internacionales-versi%C3%B3n-final.pdf>.  
Accesado el 20 de junio de 2015.

- Graña, F. Todos contra el Estado: usos y abusos de la gobernanza. **Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología**, Venezuela, n. 14, Universidad de Zulia, 2005.
- Gupta, Joyeeta y Leendertse, Kees. **Reforma legal para la gestión integrada de recursos hídricos: un enfoque dinámico y con diversos niveles a las leyes y políticas relacionadas con el agua**, en Incorporación de los principios de la gestión integrada de recursos hídricos en los marcos legales de América Latina. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- ICLEI – Local Governments for Sustainability. **Water for Local Needs - The Contribution of Local Governments to Integrated Water Resources Management (IWRM)**. Informe sobre el simposio celebrado en Benoni, Sudáfrica, 2007.
- Kooiman, Jan. **Gobernar en gobernanza**, en Cerrillo i Martínez, Agustí. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2005.
- Larson, Anne M. **Decentralization and forest management in Latin America: towards a working model**, en *Public Administration and Development*, N° 23: 211-26, 2003.
- Liverman, Diana M. y Vilas, Silvina. **Neoliberalism and the environment in Latin America**, en Annual Review Environment and Resources, N° 31: 327-63, 2006.
- Malamud, Andrés. **Gobernabilidad, gobernanza y reforma política en Argentina**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre de 2002.
- Matul, D. Vecindad, cooperación mutua: una revisión de las prácticas de las fronteras de Centroamérica. **Revista Centroamericana de Ciencias Sociales**, Asdi y FLACSO, Vol. IV, n.1, 2007.
- Mayorga, Fernando y Córdova, Eduardo. **Gobernabilidad y gobernanza en América Latina**. Documento de trabajo. Ginebra: NCCR Norte-Sur IP8, 2007.
- Naciones Unidas. **A/RES/51/229 Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación**. Nueva York, 1997.
- Naciones Unidas. **El agua, una responsabilidad compartida. Cap. 11 Compartir el agua**. 2006. Disponible en: [http://webworld.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr2/pdf/wwdr2\\_ch\\_11\\_es.pdf](http://webworld.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr2/pdf/wwdr2_ch_11_es.pdf). Accesado el 27 de junio de 2015.

Naciones Unidas. **Decenio Internacional para la Acción. El agua fuente de vida 2005-2015**. 2014. Disponible en: [http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary\\_waters.shtml](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml). Accesado el 10 de junio de 2015.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE). **Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE**. París, 2015.

Pagani, A. Oro azul. Gobernanza y recurso acuífero en Latinoamérica. **Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI)**, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de La Plata. La Plata, 2012.

Prats Cataló, Joan. **Modos de gobernación de las sociedades globales**, en Cerrillo i Martínez, Agustí. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2005.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). **Effective Water Governance**, 2005.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. **Gobernanza ambiental**. Nairobi, 2010. Disponible en [http://www.unep.org/pdf/Environmental\\_Governance\\_sp.pdf](http://www.unep.org/pdf/Environmental_Governance_sp.pdf). Accesado el 06 de septiembre de 2016.

Pulgar Vidal, Manuel. **Gobernanza Ambiental Descentralizada. Oportunidades para la sostenibilidad y el acceso a los recursos naturales para los sectores rurales pobres**. Fondo Mink'a de Chorlavi, primera edición, 2005.

Real Academia Española. **Gobernanza**. 2016. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>. Accesado el 06 de septiembre de 2016.

Rhodes, Rod A.W. **La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno**, en Cerrillo i Martínez, Agustí. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2005.

Solanes, Miguel y Peña, Humberto (2003). **La Gobernabilidad Efectiva del Agua en las Américas, un Tema Crítico**. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). **BRIDGE: Construyendo Diálogos y Buena Gobernanza del Agua. Una mayor cooperación a través de la hidrodiplomacia y la gestión de aguas transfronterizas**. 2015. Disponible en: [https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/bridge\\_pdf\\_spanish\\_2015.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/bridge_pdf_spanish_2015.pdf). Accesado el 20 de agosto de 2016.

UICN. **Gobernanza del Agua desde las bases: un aporte a la diplomacia y a la paz.** 2017.

Disponible en: <https://www.iucn.org/node/27781>. Accesado el 20 de agosto de 2016.

United Nations. **The United Nations World Water Development Report 2. Water: a shared responsibility.** 2006. Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001454/145405e.pdf#page=59>. Accesado el 10 de junio de 2015.

Water Law and Governance Support Platform (WLGSP). **Sobre BRIDGE.** 2017. Disponible en:

<http://www.waterlawandgovernance.org/es/bridge/sobre-bridge>. Accesado el 20 de agosto de 2016.

WLGSP. **Plataforma de Apoyo para el Derecho y la Gobernanza de Aguas.** 2017. Disponible

en: <http://www.waterlawandgovernance.org/>. Accesado el 20 de agosto de 2016.

52° Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional. **Normas de Helsinki sobre los usos de las aguas de los ríos internacionales.** Helsinki, 1966.

Recebido em: outubro/2017

Aprovado em: maio/2018.