UICN

BRIDGE

BRIDGE: Construyendo Diálogos para la Buena Gobernanza del Agua

Garantizar el desarrollo sostenible, los medios de vida y la paz mediante la cooperación en aguas transfronterizas.

Distribución de beneficios en la práctica:

Lecciones aprendidas del programa BRIDGE de la UICN



Foto: Atp Aikins, Unsplash



1. Introducción — ¿Por qué la distribución de beneficios importa?

Tradicionalmente, las negociaciones sobre el agua se han centrado en la asignación, los derechos y las obligaciones. Si bien la asignación sigue siendo fundamental, rara vez es suficiente para abarcar el conjunto más amplio de costos, riesgos y oportunidades de desarrollo asociados a la cooperación. Muchas de las decisiones que actualmente configuran las cuencas compartidas responden a cuestiones de gobernanza más amplias: desarrollo de infraestructuras, riesgos climáticos, seguridad energética y alimentaria, degradación de los ecosistemas, y patrones de comercio e inversión. A medida que se intensifican estas presiones, la cooperación sigue siendo a menudo reactiva, desencadenada por las crisis y guiada por intereses nacionales en lugar de por una negociación proactiva. Esto pone de relieve las limitaciones de los enfoques centrados en la asignación del agua y refuerza los argumentos a favor de la distribución de beneficios como una forma de integrar intereses más amplios en un marco común de gobernanza.

La distribución de beneficios se define como "un enfoque de gobernanza mediante el cual los países y las partes interesadas identifican, generan y alinean de manera cooperativa los beneficios económicos, sociales, ambientales y de reducción de riesgos vinculados a un curso de agua compartido – junto con los costos, las responsabilidades y las compensaciones que conllevan –, desplazando la atención de la división del agua en sí hacia la ampliación de los beneficios que se derivan de la cooperación".

La puesta en práctica de la distribución de beneficios sigue siendo un ámbito relativamente nuevo y en evolución, y los profesionales, los gobiernos y organizaciones como la UICN están aprendiendo a aplicarla en contextos políticos e institucionales reales y adaptando su enfoque. Sobre la base de más de una década de práctica del programa BRIDGE de la UICN – y del marco conceptual que ofrece la publicación Beneficios compartidos de la gestión de cuencas hidrográficas (UICN, 2021) –, esta nota de aprendizaje presenta cómo ha surgido la distribución de beneficios en la práctica y los factores clave que configuran su aplicación concreta.

En diferentes cuencas, los principios de la distribución de beneficios han sido promovidos, adaptados o integrados de diversas maneras, ofreciendo así una base práctica creíble para comprender qué funciona y por qué. Una enseñanza fundamental es que la distribución de beneficios cobra sentido cuando se considera desde una perspectiva de **gobernanza del agua a múltiples niveles**, ya que los beneficios y las compensaciones se experimentan de manera diferente según la escala. En términos generales, la práctica muestra que la distribución de beneficios funciona menos como una secuencia fija de pasos y más como una lógica de gobernanza flexible que debe adaptarse a las realidades políticas e institucionales, así como a la disponibilidad de recursos en la cuenca.

2. Lo que surgió en la práctica – Aprendizajes de la implementación

Más de una década de práctica del programa BRIDGE ha puesto de relieve la importancia de los enfoques de distribución de beneficios en la cooperación transfronteriza. Un enfoque más deliberado durante los últimos cuatro años muestra que la distribución de beneficios no surgió como un proceso único y formalizado, sino a partir de la forma en que ya funcionaba la cooperación en cada cuenca transfronteriza. Tres patrones ayudan a explicar cómo surgió en la práctica la reflexión sobre los beneficios compartidos y por qué adoptó formas diferentes según las regiones.

1. La distribución de beneficios aprovechando los espacios de cooperación existentes

Los ejemplos más sólidos de la lógica de la distribución de beneficios surgieron allí donde los marcos de cooperación ya estaban activos. En la **cuenca del Mono (Benín y Togo)**, los trabajos para poner en práctica la carta de la cuenca pusieron naturalmente de manifiesto los riesgos, las responsabilidades compartidas y el papel central que debería desempeñar la Autoridad de la Cuenca del Mono (por sus siglas de la denominación oficial en francés Autorité du Bassin du Mono (ABM)). A medida que los países aclaraban sus funciones, reforzaban la planificación conjunta y alineaban las prioridades aguas arriba y aguas abajo, aplicaban de facto los principios de la distribución de beneficios sin nombrarlos explícitamente.

Una dinámica similar se observó en la **cuenca del río Mano (Côte d'Ivoire, Guinea, Liberia y Sierra Leona)**. Los esfuerzos para revitalizar la organización de la cuenca y reforzar la cooperación en materia de gestión de inundaciones y protección de las cuencas hidrográficas crearon oportunidades para debatir cómo se distribuyen los beneficios y las responsabilidades a través de las fronteras. También en este caso, la lógica de los beneficios compartidos ya estaba arraigada en la práctica, y los países expresaron un claro interés en profundizar este trabajo. Esto también permitió acelerar la puesta en marcha de la Oficina de Gestión de la Cuenca del Río Mano, entidad especializada de la Unión del Río Mano (MRU) dedicada específicamente a abordar las cuestiones de distribución de beneficios.

Un importante ejemplo sudamericano procede de **Ecuador y Perú**, donde las evaluaciones conjuntas de las cuencas, la cartografía, los sistemas de información compartidos y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación local contribuyeron a crear una base técnica común para sus nueve cuencas fluviales transfronterizas. Aunque el proceso se planteó principalmente desde el enfoque de la gestión integrada de los recursos hídricos y no con un lenguaje explícito de distribución de beneficios, generó importantes beneficios de la cooperación, entre ellos un mejor intercambio de información, un fortalecimiento de la confianza institucional y una mayor capacidad para la toma de decisiones conjunta. Estos esfuerzos respaldaron las negociaciones bilaterales que culminaron en 2017 con la creación de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre Ecuador y Perú, que abarca las nueve cuencas compartidas y constituye un mecanismo formal para la gestión cooperativa de los recursos hídricos compartidos.

En estas cuencas, la lógica de la distribución de beneficios surgió no simplemente porque existieran acuerdos, sino porque la cooperación estaba activa o se activó: las instituciones se reunieron, se intercambió información y se elaboraron conjuntamente soluciones prácticas. Si bien los marcos formales fueron útiles, fueron la calidad y la continuidad de la cooperación las que hicieron posible la reflexión sobre los beneficios compartidos.





2. La colaboración técnica abrió la puerta a la reflexión sobre los beneficios compartidos

En varias cuencas, el trabajo técnico creó las condiciones propicias para debatir sobre los beneficios compartidos. En las cuencas del **Songwe (Malawi y Tanzania)** y del **Ruvuma (Malawi, Mozambique y Tanzania)**, la planificación coordinada en torno a infraestructuras multipropósito y la gestión de las cuencas hidrográficas puso de manifiesto la interdependencia de los intereses de los países e hizo más visibles los beneficios compartidos. Estudios conjuntos y debates sobre diferentes escenarios permitieron aclarar los puntos de convergencia de riesgos y oportunidades, incluso antes de considerar pasos formales de distribución de beneficios. En la cuenca del **Meghna (Bangladesh e India)**, las evaluaciones conjuntas y el intercambio de datos desempeñaron un papel similar, permitiendo a los países identificar riesgos y oportunidades compartidos mediante la colaboración técnica y los intercambios entre las partes interesadas, en lugar de mediante la negociación política. Este proceso impulsado por el aprendizaje hizo posible reflexionar sobre los beneficios compartidos sin plantearlo como una negociación distributiva formal. Incluso en la cuenca **Buzi-Pungwe-Save (BuPuSa) (Mozambique y Zimbabwe)**, la cooperación técnica reveló ámbitos de interés común, pero también puso de manifiesto los límites de lo que podía avanzarse sin un anclaje institucional más sólido y expectativas más claras por parte de los socios. Estas experiencias muestran que la colaboración técnica y la investigación conjunta no constituyen por sí mismas una distribución de beneficios, pero pueden generar la evidencia compartida, las relaciones y los hábitos de resolución de problemas que hacen posibles los debates sobre distribución de beneficios, especialmente en contextos donde el margen para la negociación política es limitado.

3. Las instituciones y los marcos jurídicos conjuntos determinaron lo que era factible

Los arreglos institucionales – especialmente a nivel regional – influyeron considerablemente en la medida en que los principios de distribución de beneficios pudieron aplicarse en la práctica. El ejemplo más claro es el de la cuenca **Sio-Malaba-Malakisi (SMM) (Kenya y Uganda)**, una subcuenca del Nilo. En este caso, el entorno propicio creado por el **Programa de Acción Subsidiario de los Lagos Ecuatoriales del Nilo (NELSAP),** brazo de inversión de la Iniciativa de la Cuenca del Nilo (NBI), hizo posible un proceso más profundo y estructurado. Aunque la cuenca SMM todavía no dispone de una organización bilateral de cuenca formalizada ni de un acuerdo de cuenca firmado, NELSAP proporcionó la coordinación regional, el cofinanciamiento y la continuidad institucional necesarios para respaldar un análisis detallado y una toma de decisiones conjunta, que dio lugar a la priorización de la presa multipropósito de Angololo como inversión prioritaria de SMM. Junto con **NELSAP y AUDA-NEPAD**, el **programa BRIDGE** apoyó el Acuerdo Bilateral de Angololo, que crea un marco para la inversión en este proyecto multipropósito. Un financiamiento inicial de **137 millones de dólares** del Banco Africano de Desarrollo y del NEPAD-IPPF permitirá avanzar en el proyecto. Esta combinación de liderazgo regional sostenido, financiamiento y creación de confianza generó condiciones excepcionales dentro de la cartera del programa BRIDGE, y demuestra lo que es posible cuando las instituciones regionales son maduras y los espacios de cooperación están bien establecidos, incluso cuando las instituciones y los acuerdos jurídicos a nivel de cuenca todavía están en desarrollo. SMM destaca como la cuenca donde la preparación institucional regional permitió con mayor claridad que la lógica de la distribución de beneficios pasara del diálogo a un análisis estructurado y a resultados concretos de cooperación.

3. Aprendizajes sobre las complejidades de la distribución de beneficios

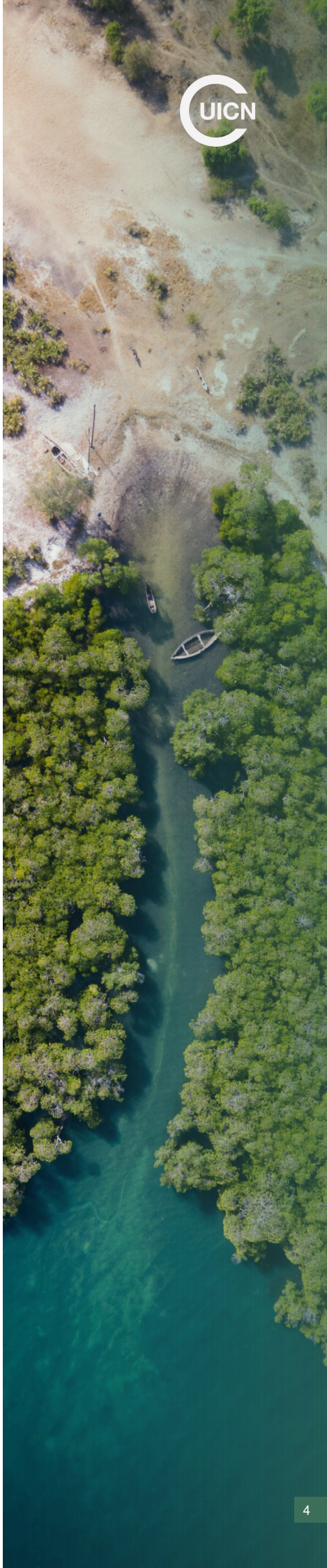
La experiencia adquirida en el marco del programa BRIDGE muestra que la distribución de beneficios es muy prometedora, pero su puesta en práctica está condicionada por una serie de desafíos recurrentes que influyen en lo que es factible en contextos reales. No se trata de obstáculos para la cooperación, sino de aprendizajes sobre la calidad de las relaciones, la confianza y la interacción institucional que es preciso comprender para que la distribución de beneficios pueda arraigarse.

A. Las dinámicas de economía política determinan cómo los países interpretan la distribución de beneficios y se involucran en ella

En todas las regiones, los países abordaron la distribución de beneficios a través del prisma de su propia historia de gobernanza y de sus prioridades de cooperación. En **BuPuSa**, los socios interpretaron en ocasiones la distribución de beneficios como la promesa de ganancias predefinidas o garantizadas. Esta expectativa surgió durante el seguimiento del estudio integral sobre distribución de beneficios, cuando las implicaciones distributivas de los diferentes escenarios se hicieron más explícitas. Una vez que los países comprendieron que la distribución de beneficios no equivalía a derechos fijos y que algunas opciones implicaban compensaciones, el margen de maniobra político para hacer avanzar el debate se redujo considerablemente. Esta experiencia ilustra lo sensibles que pueden ser las cuestiones distributivas y con qué facilidad los malentendidos sobre «quién obtiene qué» pueden limitar la cooperación. También pone de relieve la importancia de un planteamiento cuidadoso y de alinear las expectativas desde el inicio, antes de emprender procesos de análisis o negociación más profundos.

B. Las deficiencias operativas limitan la capacidad de pasar del diálogo a un análisis estructurado

Incluso cuando el interés era sólido, muchas cuencas carecían de los diagnósticos, las herramientas analíticas y el apoyo a la facilitación necesarios para transformar las discusiones generales en opciones concretas. En **Songwe** y **Ruvuma**, la planificación coordinada en torno a infraestructuras multipropósito reveló intereses comunes, pero también puso de manifiesto la necesidad de análisis económicos e hidrológicos más sólidos para sustentar los debates sobre las compensaciones. Incluso en **SMM**, que hasta ahora puede considerarse la aplicación más completa de la metodología de distribución de beneficios, la magnitud de la facilitación y del cofinanciamiento movilizados fue considerable. Estas experiencias plantean cuestiones importantes sobre quién asume los costos de generar beneficios compartidos y cómo se distribuyen las responsabilidades relativas a esos costos. En la práctica, la distribución de beneficios suele implicar cierto grado de reparto de costos –financieros, institucionales o políticos –, lo que se alinea estrechamente con los principios del nexo agua-energía-alimentos. la gobernanza del nexo.



C. La escalabilidad depende de la madurez institucional y de la capacidad de adaptar los enfoques

Los procesos integrales de distribución de beneficios requieren instituciones sólidas, financiamiento sostenido y un alto grado de confianza. La experiencia de **SMM** demostró lo que es posible en estas condiciones, pero también por qué resulta difícil reproducir este nivel de profundidad en otros lugares. En las cuencas del **Mono** y del **Mano**, las condiciones propicias eran sólidas: marcos de cooperación activos, una demanda clara y cartas que ya integraban la lógica de los beneficios compartidos. Lo que frenó los avances no fue la resistencia política, sino la ausencia de herramientas, diagnósticos y acompañamiento adaptados para apoyar las experiencias piloto. En el caso de **BuPuSa**, las expectativas divergentes sobre lo que implicaba la distribución de beneficios pusieron de manifiesto la necesidad de aplicaciones más ligeras y adaptadas al contexto, en lugar de despliegues metodológicos completos. Estas experiencias apuntan al valor de las alianzas de aprendizaje, en las que los conocimientos se codesarrollan con los actores de la cuenca y se arraigan en sus realidades políticas e institucionales. También muestran que la forma en que se introduce la distribución de beneficios – el encuadre, el lenguaje y las expectativas que se establecen – puede influir fuertemente en la voluntad de los países de participar, haciendo de una comunicación cuidadosa un elemento esencial de todo diálogo sobre distribución de beneficios.





4. La gobernanza del agua a múltiples niveles como lógica habilitante

La experiencia adquirida en el marco del programa BRIDGE revela un patrón constante: la distribución de beneficios avanza más fácilmente cuando existen estructuras de gobernanza del agua a múltiples niveles, cuando funcionan o cuando pueden aprovecharse. Los beneficios, riesgos y compensaciones se experimentan de manera diferente a nivel local, de cuenca, nacional y regional, y ninguna plataforma única puede por sí sola abarcar todo el diálogo. En la práctica, la distribución de beneficios no es una negociación única, sino un conjunto de interacciones entre distintos niveles que determinan cómo se comprenden, negocian y materializan los beneficios compartidos. La gobernanza a múltiples niveles proporciona el marco institucional en el que puede arraigarse la reflexión sobre los beneficios compartidos.

La diversidad de puntos de entrada observados en el programa BRIDGE – desde iniciativas locales de cuenca hidrográfica hasta cartas de cuenca y organismos de coordinación regional – refleja esta realidad. Estas estructuras permiten la alineación entre los niveles de gobernanza, garantizan que se incluyan las perspectivas de las comunidades y de los usuarios del agua, y aseguran la continuidad cuando el diálogo nacional resulta insuficiente o políticamente limitado. Allí donde las organizaciones regionales estaban activas, a menudo desempeñaron un papel crucial para sostener la cooperación y dotar de legitimidad a los enfoques de beneficios compartidos.

Esta perspectiva de múltiples niveles también explica por qué la distribución de beneficios difiere de una cuenca a otra. A nivel local, los beneficios compartidos se refieren a los medios de vida, los servicios ecosistémicos y la gobernanza comunitaria; a nivel de cuenca, a la reducción de riesgos, la planificación conjunta y las infraestructuras compartidas; y a nivel regional, a la estabilidad, las carteras de inversión y la legitimidad política, incluidas la cooperación y la interdependencia. Cada nivel presenta incentivos, riesgos y capacidades diferentes, y la distribución de beneficios surge allí donde estos se alinean. Dado que las cuestiones distributivas están en el centro de la distribución de beneficios – quién gana, quién asume los costos y quién puede perder influencia –, ningún nivel puede resolverlas por sí solo.

La gobernanza del agua a múltiples niveles ofrece un enfoque realista para gestionar estas dinámicas de manera que se minimicen las consecuencias no deseadas y se evite la exclusión de los grupos vulnerables. Además, un enfoque multinivel permite que la distribución de beneficios avance de forma gradual, creando puntos de entrada políticamente aceptables, como estudios conjuntos o colaboración técnica, y favoreciendo la creación de confianza entre escalas. También permite que los debates distributivos trasciendan los ministerios nacionales, incorporando a actores locales, organizaciones de cuenca y organismos regionales que pueden hacerse cargo de distintas partes de la conversación. Las decisiones relativas a grandes infraestructuras e inversiones también crean su propio espacio de gobernanza, donde los ministerios de finanzas, las empresas de servicios públicos, los bancos de desarrollo y los promotores de proyectos pueden configurar los costos y beneficios antes de que los actores a nivel de cuenca los hayan negociado plenamente.

La enseñanza es clara: la gobernanza del agua a múltiples niveles no es un simple complemento de la distribución de beneficios; proporciona el entorno propicio que la hace posible. Sin ella, la distribución de beneficios corre el riesgo de volverse demasiado restringida (limitada a las negociaciones a nivel nacional) o demasiado abstracta (desconectada de las realidades de las cuencas). Con ella, la distribución de beneficios se convierte en algo práctico y con capacidad de respuesta: un medio para negociar los beneficios compartidos y abordar las compensaciones acordes con la verdadera complejidad de los sistemas fluviales transfronterizos.

5. Hacia dónde vamos – Fortalecer la práctica de la distribución de beneficios

Los aprendizajes obtenidos en BRIDGE apuntan hacia un enfoque de la distribución de beneficios más arraigado en la realidad y más sensible al contexto. Gran parte de la literatura sobre distribución de beneficios sigue siendo conceptual, mientras que su aplicación práctica en cuencas con contextos políticos diversos es todavía limitada, desigual y muy específica de cada contexto. Los avances más eficaces en BRIDGE se produjeron allí donde la lógica de la distribución de beneficios surgió de las realidades de la cuenca, en lugar de aplicarse como una secuencia fija de pasos. Estos aprendizajes confirman que la distribución de beneficios toca el núcleo de la gobernanza – cómo se distribuyen los beneficios y los costos, quién participa en las decisiones y cómo gestionan las instituciones las compensaciones – y que ponerla en práctica exige trabajar con esta complejidad, y no esquivarla.

Una lección central es el valor de co-desarrollar conocimientos con los socios y de anclar los enfoques de distribución de beneficios en la gobernanza a múltiples niveles. La distribución de beneficios cobra impulso cuando las organizaciones de cuenca, las autoridades nacionales y los actores locales exploran juntos los conceptos y los adaptan a sus prioridades, incentivos y realidades políticas. Sobre la base de más de una década de experiencia en el marco de BRIDGE – y del fundamento conceptual que ofrece la publicación *Beneficios compartidos de la gestión de cuencas hidrográficas* (UICN, 2021) –, la UICN seguirá perfeccionando y poniendo en práctica la distribución de beneficios como una lógica de gobernanza flexible, fortaleciendo las herramientas, los diagnósticos y el acompañamiento que ayudan a los países a identificar y alcanzar beneficios compartidos de manera que refuercen la cooperación y la resiliencia en las cuencas transfronterizas.





BRIDGE

Iniciativa para la Distribución de beneficios

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

BRIDGE

Para más información, contacte con:

Maria Lindelien,
Oficial Sénior de Gobernanza del Agua,
UICN
maria.lindelien@iucn.org

Foto: Ato Aikins, Unsplash