

Instituciones de Aguas Transfronterizas

Mensaje clave

Las instituciones transfronterizas construyen resiliencia en las cuencas hidrográficas y sus comunidades, proporcionando capacidades para gestionar cambios en las presiones físicas, económicas y políticas, a través de la planificación de la cuenca y la gestión sustentable del agua. Las instituciones son el 'motor' de la gobernanza en las cuencas transfronterizas, proporcionando los medios, mandatos y recursos necesarios para implementar acuerdos formales e informales, que reflejen las necesidades e intereses de los actores.

Para ser efectivas en la gestión de aguas compartidas, las instituciones transfronterizas, incluyendo tanto organizaciones como redes, idealmente poseen un alto grado de autonomía, interacción activa con el sistema nacional y un alto nivel de inclusividad. Deben promover un enfoque basado en ecosistemas e intercambio de información para mejorar la toma de decisiones en la implementación de cualquier acuerdo en la cuenca.



Recomendaciones

- Las instituciones transfronterizas deben promover el enfoque basado en ecosistemas. En vez de centrarse en un sólo aspecto de la gestión del agua, las instituciones deberían gobernar holísticamente: una gestión integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos, promotora de la conservación y uso sustentable y equitativo del agua.
- Las instituciones transfronterizas idealmente deben ser flexibles y a la vez mantener un alto grado de autonomía con respecto a las autoridades nacionales de los estados de la cuenca. Pueden ser de naturaleza supranacional e independientes de otras autoridades nacionales. La imparcialidad permite un proceso de toma de decisiones sobre las aguas compartidas menos politizado y más equitativo. Deben tener un enfoque de gestión adaptativo, incorporando un grado modesto de redundancia operacional y utilizando mecanismos de resolución de conflictos para hacerle frente a los problemas que puedan surgir.
- Se debe promover la interconectividad con agencias nacionales que apoyen la implementación de programas, proyectos y actividades. Una institución transfronteriza debería involucrar a instituciones nacionales a través del establecimiento de marcos operacionales, dejándole su implementación a los Estados o, la institución debería también crear una estructura de toma de decisiones que incorpore directamente a las agencias nacionales.
- La participación pública y el aprendizaje permiten que los actores locales, a menudo obviados y poco representados, sean parte de la toma de decisiones y del proceso de planificación. Facilita el acceso al conocimiento local y tradicional y aumenta la transparencia y la legitimidad de la institución. La inclusividad y el aprendizaje deberían ser los principios guías de la institución, con una construcción de capacidades canalizada hacia todos los niveles del plan de desarrollo de la cuenca.
- Un enfoque sólido en la recopilación e intercambio de información debe estar presente en una institución transfronteriza. El intercambio regular de datos e información es esencial para construir conocimiento sano sobre los recursos compartidos, conducir la planificación de la cuenca y, especialmente, el desarrollo del diálogo y la confianza.

Justificación

La interconectividad de sistemas de aguas requiere de una institución autónoma que implemente la gestión integrada del agua. Las instituciones transfronterizas efectivamente diseñadas gestionan con destreza los recursos naturales mientras mantienen en equilibrio principios de eficiencia, equidad y sostenibilidad. Las instituciones del agua también pueden proporcionar legitimidad a la gestión del agua si facilitan procesos participativos inclusivos en la cuenca.

Cierta cantidad de instituciones transfronterizas actuando juntas constituyen una red de instituciones transfronterizas y pueden incluir una combinación de instituciones dentro de una cuenca a diferentes escalas. Incluyen estructuras formales tales como Organizaciones de Cuencas Hidrográficas (RBO, por sus siglas en inglés) pero también pueden ampliarse a arreglos más informales, tales como las redes de actores que típicamente están descentralizadas en torno a la gobernanza multinivel.

Tipos de instituciones transfronterizas del agua

Institución	Cuenca	Formación	Función
Autoridad Binacional del Lago Titicaca (ALT)	Lago Titicaca (TDPS) (Bolivia-Perú)	Tratado internacional	Uso y protección de recursos compartidos. Recursos técnicos. Planificación y desarrollo de la cuenca. Las decisiones pueden incidir en el nivel nacional.
Comité del río Mekong (MRC, por sus siglas en inglés)	Bajo Mekong (Camboya- Laos-Tailandia-Vietnam)	Tratado internacional	Uso y protección de recursos compartidos. Recursos técnicos. Planificación y desarrollo de la cuenca. Las decisiones pueden incidir en el nivel nacional.
Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola	Sixaola (Costa Rica-Panamá)	Extensión de institución internacional existente (CBP)	Planificación y desarrollo de la cuenca. Alcance de los actores.
Grupo Gestor Binacional del la Cuenca del Río Goascorán (GGBCG)	Goascorán (El Salvador-Honduras)	Proyectos financiados por donantes (incl. BRIDGE)	Planificación y desarrollo multisectorial de la cuenca. Alcance de los actores.
Secretaría Técnica de la Comisión de la Cuenca Binacional del Zarumilla	Zarumilla (Ecuador-Perú)	Decreto presidencial, agencias nacionales del agua, proyectos financiados por donantes (BRIDGE)	Implementación de GIRH. Planificación y desarrollo de la cuenca. Coordinación técnica.
Redes de Liderazgo y Abanderados	Sekong, Sre Pok, Sesan, Titicaca, Zarumilla, Cata-mayo- Chira, Goascorán, Coatán, Sixaola	Proyectos financiados por donantes (BRIDGE)	Promover la buena gobernanza del agua, políticas de cooperación transfronteriza y principios de incidencia en niveles municipal, provincial y nacional.

Evidencia para la acción

Gestión con un enfoque basado en ecosistemas

Un enfoque basado en ecosistemas proporciona un marco de gestión para las instituciones transfronterizas del agua. Es necesario un enfoque integrado de la gestión del agua, defender la importancia de la inclusividad, la participación pública y el trabajo en múltiples escalas, y asegurar la interconectividad entre varias de las instituciones que operan en una cuenca. También significa que la institución prioriza la



protección y la gestión sustentable de ecosistemas, lo que maximiza a favor de los actores los beneficios proporcionados por los ecosistemas.

Uno de los principales objetivos de la Autoridad Binacional del Lago Titicaca (ALT) es implementar y fortalecer la gestión, el control y la protección de la cuenca del Lago Titicaca (TDPS) según lo establecido en el Plan Maestro. El propósito original era proteger el lago y sus habitantes de inundaciones y eventos climáticos extremos. Sin embargo, desde entonces los trabajos se han ampliado para incluir un rango más amplio de

Lecturas complementarias

- Shared resources: issues of governance, EPLP 72 (2008)
- Gobernanza del agua en Mesoamérica: dimensión ambiental, EPLP 63 (2009)
- Gobernanza del agua en América del Sur : dimensión ambiental, EPLP 53 (2006)
- Aspectos jurídicos de la conservación de los glaciares, EPLP 61 (2006)

actividades de conservación y desarrollo, por ejemplo evaluaciones de biodiversidad, balances isotrópicos de agua, evaluaciones de ecosistemas, dragado del río Desaguadero, delimitación de áreas protegidas, y proporcionar electricidad a lo largo de las riberas de los ríos.

Mandatos claros y flexibles

La primera etapa al constituir una efectiva institución transfronteriza del agua consiste en examinar el contexto social, político, económico y ambiental en la cuenca e identificar los retos específicos que tal entidad tendrá como objetivos a resolver. Debe haber consenso sobre el papel de cada institución y se debe diseñar una estructura que pueda cumplir efectivamente con los objetivos planteados. Redes informales organizadas a nivel local pueden contribuir directamente con los objetivos de la cuenca conectando a los usuarios del agua y la sociedad civil con procesos de toma de decisiones. La buena gobernanza multinivel en las instituciones transfronterizas depende por lo tanto del grado en que varios niveles de involucramiento se hagan explícitos en el mandato de las instituciones transfronterizas.

Cada institución debe mantenerse flexible y adaptarse a las nuevas situaciones que se puedan presentar. Dependiendo de las metas planteadas, las instituciones pueden moldearse para llevar a cabo varias funciones, incluyendo reguladoras, programáticas, procesales y generadoras. Una institución flexible a menudo contiene muchas de estas funciones traslapadas y puede abordar muchas funciones simultáneamente o una a la vez.

- Una institución reguladora pretende regular acciones (asignar agua, controlar la contaminación)
- Una institución programática busca generar recursos para proyectos que sean de mutuo beneficio (construir represas, mantener los flujos ambientales)
- Una institución procesal tratará de establecer un marco para la toma de decisiones colectiva (organización internacional de la cuenca hidrográfica, comités de gestión conjunta del agua)
- Una institución generadora tiene como objetivo desarrollar nuevas prácticas sociales y establece un marco amplio para la cooperación (acuerdo sobre los principios de gestión)

En 2007 las autoridades ecuatorianas y peruanas iniciaron la creación de la Comisión Binacional para la gestión integrada del recurso hídrico (GIRH) de la cuenca hidrográfica transfronteriza del Zarumilla. En 2011, con la facilitación de BRIDGE, se conformó una Secretaría

Técnica de la Comisión Binacional para GIRH, y se continuó y apoyó en 2012 mediante un decreto presidencial que solicitó a las entidades nacionales financiar los planes GIRH en la cuenca. Los términos de referencia del Plan GIRH del Zarumilla se redactaron en colaboración con BRIDGE, la Secretaría Técnica y las agencias nacionales del agua de ambos países. Esto sirve como ejemplo de la evolución de una institución transfronteriza del agua que opera mediante mandatos firmes, pero con estructuras de gestión adaptables.

Interconectividad entre niveles e instituciones

La buena gobernanza transfronteriza trabaja en múltiples escalas y asegura vínculos entre niveles nacionales y locales. Por lo tanto, para asegurar que una institución transfronteriza sea efectiva, es crucial que haya una interacción adecuada con otras instituciones existentes en diferentes escalas.

Las instituciones transfronterizas más especializadas y pequeñas operan a nivel de sub-cuenca, usualmente en tributarios dentro de una cuenca, tal como los comités de microcuenca. A nivel de cuenca, una institución transfronteriza del agua se centra en las necesidades de la cuenca hidrográfica y del grupo de estados ribereños que son impactados por el agua compartida. Para ser efectivas, las instituciones en estas escalas deben actuar de manera coordinada, incorporando la toma de decisiones desde los niveles más bajos posibles con las necesidades de los Estados y con un enfoque sistemático de la gestión hídrica a escala de cuenca.

En la cuenca del río Sixaola, compartida entre Costa Rica y Panamá, por ejemplo, se creó el Comité de la Microcuenca del Bajo Yorkin, en Costa Rica y el Comité de Microcuenca de Las Tablas, en Panamá. BRIDGE va a apoyar la vinculación entre estas estructuras a nivel comunitario y la Comisión Binacional de la Cuenca del Sixaola, promoviendo un enfoque de gobernanza multinivel para la gestión del agua en la cuenca.

Participación pública y aprendizaje

La participación pública y la inclusividad en todo el proceso de toma de decisiones e implementación son esenciales para el funcionamiento de las instituciones del agua. Para que la gestión transfronteriza del agua funcione en el terreno, se requiere de acuerdos entre los usuarios del agua en múltiples niveles de gobernanza. La participación pública garantiza la responsabilidad y transparencia, apoyando a las instituciones formales e informales, por ejemplo RBOs y redes, en la implementación de las decisiones en la gestión transfronteriza de la cuenca.

En el río Goascorán, la UICN y sus socios trabajaron con los actores para facilitar la revitalización del Grupo Gestor Binacional de la Cuenca del río Goascorán (GGBCG). La autoridad original para el desarrollo de la cuenca se conformó con una estrecha base de actores. Mediante una serie de consultas y talleres con el GGBCG y grupos fuera del sector agua, el GGBCG se reformó con una base significativamente más amplia de participantes. El GGBCG revitalizado incorpora mancomunidades, asociaciones de desarrollo económico local, organizaciones (ONGs) establecidas en el área, y ministerios nacionales, incluyendo los Ministerios de Relaciones Exteriores, Planificación y Desarrollo Territorial, Recursos Naturales y Ambiente, Gobernación, y el Ministerio de Agricultura.



Gestión del conocimiento e intercambio de información

La gestión efectiva en cuencas transfronterizas depende del uso del conocimiento que proviene del acceso confiable a los datos y la información. Fundamentalmente entonces, el conocimiento conduce al aprendizaje, proporcionando a instituciones y actores, las herramientas que necesitan para llevar a cabo la planificación de la cuenca. Un factor clave en el uso de información en cuencas transfronterizas es la confianza. Si los datos generan suspicacias o son poco fiables, podrían surgir conflictos y hacer que la planificación sea difícil, si no imposible. La recopilación y el seguimiento conjunto de los datos es una actividad esencial para generar confianza en las cuencas transfronterizas. Otro método exitoso para generar confianza es a través del diálogo y la coordinación técnica. Trabajar juntos en actividades técnicas tales como mapas de cuencas, perfiles, o sistemas de información sobre el agua, proporciona un espacio para el diálogo y la cooperación, y tiene el efecto de fortalecer las relaciones y generar confianza entre los actores y las instituciones.

Una función esencial de una institución de cuenca transfronteriza es monitorear la cantidad y calidad del agua a través de acciones

gestionadas conjuntamente, y coordinar el intercambio de información con base en acuerdos establecidos para intercambiar datos a nivel de cuencas y microcuencas¹. Los datos y la información deberían guardarse en bases de datos con protocolos transparentes, fácilmente accesibles para el público y actualizadas regularmente. A menudo es aconsejable disponer de un tercero que verifique la integridad de los datos.

En la cuenca 3S en el Mekong, Asia, hasta hace poco, la información y los datos han sido difíciles de obtener para los pobladores locales. La UICN ha lanzado un sitio web para 3S que se centra en bases de datos e intercambio de información, con enlaces a los documentos del proyecto y a la información de la cuenca 3S para los actores provinciales, nacionales y regionales. La cuenca 3S es una tributaria transfronteriza y sus datos se enlazan con la cuenca del Bajo Mekong. Los datos de la cuenca del Bajo Mekong son manejados por la Comisión del río Mekong, una institución creada por un tratado firmado por Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam.

1. Dublin Statement 1992



© UICN-ORMACC



Conozca más

Herramientas WANI

NORMAR – Reformando la gobernanza del agua
NEGOCIAR – Llegando a acuerdos sobre el agua

COMPARTIR – Gestionando agua a través de fronteras

Sitios web

www.iucn.org/bridge
www.waterlawandgovernance.org

Contáctenos

water@iucn.org

Ejemplos desde el campo

La UICN ha brindado apoyo para la creación de una institución transfronteriza en la cuenca Catamayo-Chira. En febrero 2012, los presidentes de Perú y Ecuador firmaron una declaración presidencial conjunta llamando al establecimiento de una comisión binacional para las cuencas Catamayo-Chira y Puyango-Tumbes. Sobre la base de la declaración y el impulso generado, bajo el liderazgo de las Autoridades Nacionales del Agua y los gobiernos sub-nacionales de Loja, Ecuador y Piura, Perú, se ha iniciado un proceso para el establecimiento de una comisión binacional, o comisión conjunta, con la responsabilidad de la gestión transfronteriza del agua en la cuenca hidrográfica Catamayo-Chira.

En la cuenca del Coatán compartida entre México y Guatemala, la UICN está apoyando un enfoque de abajo hacia arriba para la formulación de instituciones del agua a ambos lados de la frontera. El proyecto se enfoca en la construcción de cooperación a nivel local demostrada por el establecimiento del Comité de la Microcuenca Buena Vista (Chiapas, México) y el intercambio de experiencias entre consejos de microcuencas en San Marcos (Guatemala) y Chiapas (México). Los 'abanderados' locales del agua se han reunido y organizado para afinar sus destrezas en gobernanza del agua y cooperación. Un rango de actores, incluyendo líderes municipales, están sumándose a estas instituciones informales a nivel local, catalizando el cambio a través de planes de acciones conjuntas entre las fronteras, compartiendo información y conocimientos sobre soluciones para el agua.

Acerca de la UICN

La UICN, Unión Internacional para la Conservación del Ambiente, ayuda al mundo a encontrar soluciones prácticas para nuestros mayores retos ambientales y de desarrollo. El trabajo de la UICN se centra en valorar y conservar la naturaleza, asegurando la gobernanza efectiva y equitativa de su uso, y desplegando soluciones basadas en la naturaleza para los retos ambientales sobre clima, alimentos y desarrollo. La UICN apoya la investigación científica, maneja proyectos de campo en todo el mundo, y reúne a gobiernos, ONGs, Naciones Unidas y empresas para desarrollar políticas, leyes y mejores prácticas.

La UICN es la más antigua y más grande organización ambiental global, con más de 1,200 miembros gubernamentales y ONGs, y cerca de 11,000 expertos voluntarios en unos 160 países. La UICN recibe apoyo de más de 1,000 funcionarios en 45 oficinas y cientos de socios de sectores públicos, ONGs y privados alrededor del mundo.

Acerca de BRIDGE (Building River Dialogue and Governance)

"Construyendo diálogos y buena gobernanza del Agua" (BRIDGE, por sus siglas en inglés) apoya las capacidades de los países que comparten una cuenca hidrográfica con la implementación de mejores acuerdos para la gestión del agua a través de una visión compartida, principios sobre cómo compartir beneficios y marcos institucionales transparentes, coherentes y económicos. Su meta es mejorar la cooperación entre países ribereños aplicando la diplomacia del agua multinivel.



Schweizerische Eidgenossenschaft
 Confédération suisse
 Confederazione Svizzera
 Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
 and Cooperation SDC