

La Diplomacia del Agua

Mensaje clave

La diplomacia del agua permite que los países negocien acuerdos sobre la gestión del agua. Para que los acuerdos transfronterizos sobre el agua sean más efectivos en el terreno, los países requieren el involucramiento de los usuarios del agua en múltiples niveles de gobernanza.

La diplomacia del agua debería por eso ser un proceso que opere bajo la autoridad de los Estados soberanos, requiriendo su involucramiento definitivo, pero además que haga posible la cooperación entre múltiples actores, incluyendo municipalidades, provincias y sociedad civil. Trabajando ampliamente como un proceso de gobernanza multinivel, la diplomacia del agua es capaz de integrar mejor las prioridades gubernamentales para la seguridad de los recursos naturales y el crecimiento económico, mientras que proporciona un medio para integrar la conservación de la biodiversidad en la gestión del agua.



Recomendaciones

- Una práctica crítica en la diplomacia del agua debería ser la promoción de diálogos entre un amplio espectro de usuarios del agua con el fin de llegar a acuerdos.
- La cooperación en la gestión del agua exige que los actores compartan un entendimiento común de las prioridades de las partes interesadas y de los principios de gobernanza, y opciones que den pasos concretos hacia soluciones. Es esencial crear oportunidades para que los diversos actores se reúnan, se entiendan entre sí y encuentren puntos en común en los asuntos de la gestión del agua.
- Una característica fundamental de la gestión transfronteriza del agua es que las decisiones se tomen en múltiples escalas, por ejemplo desde planear una represa a nivel de toda una cuenca hasta distribuir el agua de un canal de riego en una comunidad. La gestión del agua trabaja mejor cuando las decisiones se toman en el nivel apropiado, pero al hacerlo, la colaboración entre las escalas debe implementarse por medio de acciones conjuntas.
- Resolver problemas paso a paso es un proceso fundamental en la diplomacia del agua. Un tratado intergubernamental no siempre proporciona la solución a todos los problemas, ni es necesario esperar a que un tratado se materialice. Los procesos paso a paso en la diplomacia del agua pueden llevar a resultados prácticos y concretos.
- La diplomacia del agua a menudo requiere diversas funciones de apoyo para que sea efectiva. Esto implica proporcionar asistencia legal y técnica. Significa conectar a los usuarios del agua a través de escalas. Involucra la sensibilización y promoción de los asuntos del agua. Y significa proporcionar datos e información a tiempo para garantizar que los acuerdos se mantengan.

Justificación

Con más de 275 cuencas transfronterizas en el planeta, la cooperación en la gestión del agua es esencial para la preservación de la biodiversidad de agua dulce y ecosistemas sanos. Aproximadamente el 40 por ciento de la población mundial vive en cuencas de ríos y lagos que involucran a dos o más países y, quizás más relevante, más del 90 por ciento vive en países que comparten cuencas. Las complejidades de compartir el agua entre naciones requieren enfoques innovadores para la gobernanza del agua y la diplomacia del agua.

El enfoque convencional de la diplomacia del agua a menudo se centra demasiado en el diálogo a alto nivel entre Estados, por ejemplo entre Ministerios de Relaciones Exteriores. Un tratado establece un marco en virtud de la legislación internacional sobre cómo han de gestionar el recurso los países que comparten las aguas de una cuenca. Estos acuerdos suelen, aunque en muchos casos no sea así, incorporar la participación de los actores en múltiples escalas (la legitimidad de la autoridad del Estado no es la cuestión).

Por medio de BRIDGE, la UICN ha construido una práctica distintiva - a la vez complementaria - de la diplomacia del agua. Se parte del principio que la diplomacia del agua tiene lugar bajo la autoridad de Estados soberanos. Dado que el agua es un recurso utilizado por todos y gestionado en múltiples escalas, se requieren muchos tipos de acuerdos para la gobernanza efectiva de las aguas transfronterizas, representando una 'multiplicidad de acuerdos'. Estos incluyen tratados, además de una amplia gama de acuerdos formales e informales que involucran a comunidades locales, gobiernos municipales, agencias técnicas, sectores económicos y representantes de usuarios del agua, por ejemplo, agricultores, pescadores y compañías generadoras de energía. Trabajar con tal espectro de instrumentos cooperativos lleva a construir una hoja de ruta práctica y operativa para cambiar y mejorar la capacidad de gobernanza del agua, la cual está estrechamente articulada con la gestión integrada del recurso hídrico y el desarrollo sustentable de una cuenca.



© UICN-ARO

Evidencia para la acción

Apoyando los acuerdos de los usuarios del agua

Si la diplomacia del agua requiere el acuerdo de los usuarios del agua, entonces una práctica crítica debería ser promover la participación de un amplio rango de actores en los diálogos. Hacer esto requiere que los diálogos se centren en los asuntos prioritarios de mayor interés para los usuarios del agua y que el proceso conduzca a soluciones concretas. Esto puede impulsarse en ambas direcciones - de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. En ambos casos, los asuntos de los actores deben ser incorporados en cualquier tipo de acuerdos que se estén considerando.

Con BRIDGE, la práctica de una amplia participación de actores quedó demostrada en la cuenca del río Goascorán, involucrando a actores económicos locales y redes de desarrollo comunitario en el revitalizado Grupo Gestor Binacional. El acuerdo institucional original incluía a actores municipales, pero la participación y la toma de decisiones estaban restringidas únicamente a este grupo. Trabajando con la estructura, la UICN sostuvo una serie de diálogos y reuniones con los actores a todo lo largo de la cuenca, muchos incluso ajenos al sector agua. Como resultado, una cantidad de mancomunidades, asociaciones de desarrollo económico local, ONGs e instituciones gubernamentales se sumaron al Grupo Gestor Binacional, incrementando su legitimidad y alcance.

En Asia, BRIDGE apoyó a los gobiernos nacionales en la organización de los primeros talleres de consulta con múltiples actores en la cuenca del río Sekong como un proceso para el establecimiento del Comité de la Cuenca del río Sekong. Bajo la coordinación del gobierno nacional y la facilitación de BRIDGE, las preocupaciones externadas por los actores de los distritos provinciales y locales en la cuenca proporcionaron la retroalimentación esencial a los funcionarios encargados de formalizar las recientemente conformadas organizaciones de la cuenca hidrográfica.

Lecturas complementarias

- Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos jurídicos e institucionales, EPLP 58 rev. (2011)
- International water governance: conservation of freshwater ecosystems. Vol.1: International agreements, compilation and analysis, EPLP 55 (2004)

En la cuenca del río Zarumilla, se solicitó a la UICN apoyar y facilitar el proceso para alcanzar un acuerdo entre las autoridades nacionales del agua de Ecuador (SENAGUA) y Perú (ANA) y la Comisión Binacional para la GIRH, en los términos de referencia para la GIRH del Zarumilla.

Creando espacios para reunir a la gente

La buena gobernanza y cooperación por el agua tiene que ver con reunirse y encontrar soluciones para los asuntos de gestión del agua. Así, la construcción de soluciones efectivas y sustentables se basa en gran medida en la habilidad de los actores para entender sus propias opciones, las necesidades de cada quien y los asuntos que les competen en la cuenca. Por lo tanto, se requieren espacios para que la gente se reúna y encuentre soluciones a los problemas. Significativamente, esto no tiene por qué darse en sesiones de diálogo en mesas redondas formales, sino que puede tener lugar en por ejemplo, talleres de capacitación, reuniones técnicas sobre gestión y mapas de información, o eventos de tipo seminario.

Con BRIDGE, las reuniones técnicas sobre la estandarización de los mapas de la cuenca del Lago Titicaca constituyeron la base para abrir un diálogo mucho más amplio sobre sistemas de información del agua. El proceso creó el espacio para la participación de gobiernos sub-nacionales (regiones y departamentos) y municipales, en amplias discusiones sobre asuntos de gestión transfronteriza del agua.

En la cuenca Catamayo-Chira, los cursos y talleres de capacitación con la participación de actores multinivel demostró la necesidad de establecer una Comisión Binacional de la Cuenca Hidrográfica, con la participación de instituciones nacionales (Ministerios de Relaciones Exteriores y Autoridades del Agua) así como las instituciones a nivel sub-nacional (regiones y provincias) y local (municipalidades). La creación del espacio proporcionó además la oportunidad de aprender a través de la reflexión sobre las necesidades reales de los actores con experiencias similares en las cuencas del río Zarumilla y del Lago Titicaca, un proceso de aprendizaje que puede efectuar cambios en contextos transfronterizos.

La acción conjunta a través de escalas

Del mismo modo como la gestión del agua debe darse en múltiples escalas, así deben también implementarse decisiones y acciones a través de niveles locales, provinciales, nacionales y regionales. Las decisiones en diferentes escalas a menudo requieren la autoridad apropiada a través de instituciones y procesos gubernamentales por lo general complejos.

Adicionalmente, los usuarios del agua suelen sentirse desempoderados para actuar debido a la falta de entendimiento sobre cómo negociar con organizaciones y maniobrar en círculos políticos, destrezas indispensables si quieren ejercer influencia. Las acciones conjuntas alivian estas restricciones. Se unan o no los múltiples niveles a través de estructuras formales o informales, la toma de decisiones requiere de una acción cooperativa que vincule a varios niveles de gobernanza. Esto aplica tanto para las cuencas transfronterizas como para las cuencas sub-nacionales. Por lo tanto, la práctica de la diplomacia del agua se beneficia de la acción conjunta que vincula escalas y promueve la coordinación entre múltiples niveles de gobernanza.

En la cuenca Catamayo-Chira, actores a nivel municipal y provincial se involucraron para aumentar el interés a nivel nacional en un decreto presidencial conjunto entre Perú y Ecuador sobre una futura comisión de la cuenca hidrográfica. Sus intereses se movilizaron a través de una serie de canales – dos de los cuales eran la coordinación técnica de un sistema de información del agua y una serie de talleres de liderazgo. Adicionalmente, la cooperación en la vecina cuenca del río Zarumilla y el desarrollo de la Comisión del Zarumilla están sirviendo como modelo para la cooperación entre Perú y Ecuador. De hecho, han fortalecido la confianza lo suficiente para que los gobiernos hayan accedido al establecimiento de tres futuras comisiones de cuencas transfronterizas.

A nivel regional en los Andes, se ha creado un plan de trabajo para implementar actividades conjuntas entre la estrategia GIRH y BRIDGE, priorizando cursos sobre la diplomacia del agua y el desarrollo de un Sistema de Información Andino del Agua como parte del Sistema de Información Ambiental regional que se está desarrollando.

En el Sekong, la UICN participa con los principales actores de Laos, Camboya y Vietnam, en los principios de instituciones de cuencas hidrográficas efectivas. Desde que Laos emitió un decreto para el establecimiento de comités de cuencas hidrográficas, incluyendo el Sekong, ha sido fundamental coordinar con los procesos a nivel nacional, y al mismo tiempo involucrar a los actores provinciales y locales en diálogos sobre los principios de la buena gobernanza del agua.

Adopción de medidas incrementales

Los problemas en las cuencas transfronterizas no se resuelven de la noche a la mañana. A menudo deben darse pasos modestos y deliberados para ganarse la confianza antes de que los actores puedan realizar algún progreso. Dar pequeños pasos en la dirección correcta es parte integral de la creación de un ambiente propicio para la cooperación. Como en un rompecabezas, en cierto punto cuando las piezas están dispuestas correctamente, la imagen se visualiza y toma forma.

La UICN apoyó la adopción de los estatutos para la Comisión Binacional de la Cuenca del río Sixaola (compartida entre Costa Rica y Panamá) y el reglamento operativo de la Comisión Binacional Permanente del Convenio para el Desarrollo Fronterizo. Esto efectivamente proporcionó apoyo en el marco institucional para que estos dos cuerpos legales se complementen y funcionen armónicamente, para hacer frente a retos significativos en el Sixaola. La cooperación transfronteriza en esta cuenca se esfuerza por por construir un puente



entre autoridades a nivel nacional y representantes locales, creando un entendimiento común y promoviendo acciones conjuntas entre la Comisión Binacional Permanente y la Comisión de la Cuenca del río Sixaola. Para facilitar la cooperación, se necesitaron una serie de pasos incrementales antes de alcanzar resultados significativos, incluyendo impartir capacitaciones sobre gobernanza del agua, distribuir herramientas de comunicación, y conducir reuniones con funcionarios y actores.

Del mismo modo, en las cuencas de Sesay y Ser Pok (partes de la cuenca hidrográfica 3S, tributaria del río Mekong), la UICN hizo posible el acceso a través de un sitio web 3S que proporcionó mucha de la información requerida sobre la cuenca. Los actores localizados en áreas remotas de Camboya y en las escarpadas alturas de Vietnam, a menudo se encontraban fuera del alcance de las capitales y de la información. Por lo tanto, el compromiso en la construcción de capacidades con los actores nacionales, provinciales y locales, ha sido un proceso gradual y paso a paso, pero estable.



© UICN-ARO

Ejemplos desde el campo

En la cuenca 3S en el Bajo Mekong, la UICN apoya un proceso de establecimiento de una hoja de ruta para la cooperación transfronteriza, construyendo las capacidades necesarias con los principales actores nacionales y provinciales. En la cuenca del río Sekong, las autoridades nacionales y provinciales iniciaron el proceso de establecimiento de un Comité de la Cuenca Hidrográfica con el apoyo de BRIDGE, en asuntos técnicos y asesoría técnica y construcción de capacidades, trabajando hacia una futura cooperación con Camboya.

En la cuenca del río Coatán, compartida entre México y Guatemala, la UICN está apoyando un enfoque de abajo hacia arriba de la diplomacia del agua. El proyecto se enfoca en la construcción de cooperación a nivel local demostrado por el establecimiento del Comité de la Microcuenca Buena Vista en México y el intercambio de experiencias entre los Consejos de Microcuenca de San Marcos, Guatemala y Chiapas, México. Los 'abanderados' locales del agua se han movilizado para afinar sus destrezas en cooperación y diplomacia del agua. Un amplio rango de actores, incluyendo líderes municipales, son parte de estas redes que catalizan el cambio creando planes de acción en cada lado de la frontera y compartiendo información y conocimientos sobre soluciones para el agua.



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

BRIDGE apoyó el papel de la Autoridad de la Cuenca del Titicaca (ALT, por sus siglas en inglés), al promover la creación de dos comisiones técnicas. La primera fue conformada por dos servicios meteorológicos e hidrológicos, SENAHMI Bolivia y SENAHMI Perú en Puno. La segunda vinculó a las empresas de abastecimiento y saneamiento de agua de las ciudades de la cuenca. Las reuniones y talleres realizados por ambas comisiones proporcionaron una plataforma para compartir experiencias y, por primera vez, produjeron un plan de trabajo conjunto. Reconocieron la necesidad de trabajar juntos y coordinar el trabajo con la Autoridad de la Cuenca del Titicaca, entendiendo que todos residen dentro de la misma cuenca transfronteriza compartida.

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