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.

Gobernanza Multinivel del agua

Serie de notas temáticas BRIDGE



Foto: C. Kelly
Baños, Ecuador

Conectar las decisiones entre escalas mediante la gobernanza multinivel del agua

Aunque la cooperación transfronteriza sobre el agua recae, en última instancia, en la autoridad de los Estados soberanos, los acuerdos duraderos deben reflejar las realidades del uso y la gestión local del agua. Esto requiere una combinación de mecanismos que se refuercen mutuamente: tratados formales, protocolos e instituciones de cuenca, complementados por procesos informales y arraigados localmente, como la creación de confianza, el diálogo y el fortalecimiento de capacidades, que permiten que la cooperación eche raíces. Sin embargo, la cooperación a menudo se estanca no porque falten acuerdos, sino porque los compromisos a nivel de cuenca, los mandatos nacionales, los incentivos sectoriales, las capacidades locales y el financiamiento no están alineados.

Este es precisamente el desafío que la **gobernanza multinivel del agua (GMA)** busca abordar. La GMA permite gestionar las aguas compartidas de manera coherente a nivel local, nacional y transfronterizo. Alinea instituciones, actores, sectores y procesos de toma de decisiones entre escalas, garantizando que la autoridad nacional y las realidades locales se refuercen mutuamente en lugar de contradecirse. Al conectar instituciones y plataformas formales con procesos informales que generan confianza y capacidades, la GMA reduce la fragmentación y crea las vías a través de las cuales los acuerdos se vuelven aplicables. En un contexto de creciente estrés hídrico, impactos climáticos y aumento de la demanda de agua, la GMA proporciona la arquitectura que permite que la cooperación sea creíble, inclusiva y resiliente. Estas dinámicas hacen que la GMA sea esencial para convertir los compromisos negociados en acciones coherentes y aplicables.

Mensajes clave

La cooperación eficaz depende de la alineación entre los niveles de gobernanza: la gobernanza transfronteriza del agua solo funciona cuando las instituciones locales, nacionales y de cuenca se refuerzan mutuamente. Una combinación de mecanismos – tratados, planes de cuenca, plataformas locales, acuerdos comunitarios y espacios de diálogo informal – proporciona la arquitectura mediante la cual la cooperación se hace realidad.

La participación multinivel fortalece la legitimidad, la confianza y la implementación: cuando los usuarios locales, los municipios, la sociedad civil, los Pueblos Indígenas, los grupos de mujeres y las agencias nacionales participan conjuntamente en la elaboración de decisiones mediante procesos inclusivos, la cooperación se vuelve creíble, aplicable y políticamente sostenible.

El conocimiento fluye en sentido ascendente y descendente: los datos compartidos, las evaluaciones conjuntas y los circuitos de conocimiento local-nacional-regional crean una base de evidencia común que fortalece las capacidades de negociación, reduce las asimetrías de poder y de capacidades y favorece una toma de decisiones coherente.

El liderazgo y los campeones impulsan el cambio: al crear espacio para las mujeres, los jóvenes y los líderes indígenas, la GMA incorpora experiencias arraigadas en el territorio a la gobernanza a nivel de cuenca. Las redes informales de campeones ayudan a impulsar la cooperación, generar confianza y mantener los avances a través de los cambios políticos.

Un compromiso progresivo, flexible y a largo plazo construye una cooperación duradera y fortalece la resiliencia: pasos pequeños y progresivos, espacios de diálogo y una presencia sostenida permiten que la cooperación se adapte a las condiciones políticas, sociales y ambientales cambiantes, reduzca los riesgos y crezca orgánicamente entre los distintos niveles.

Por qué las aguas compartidas necesitan una cooperación más sólida

Una buena gobernanza del agua es la base para gestionar la escasez, reducir los riesgos de conflicto y proteger los ecosistemas que sustentan el bienestar humano y la resiliencia climática. A medida que el cambio climático se acelera y aumenta la demanda de agua, más de 2.000 millones de personas ya viven en países que afrontan un elevado estrés hídrico, y la mitad de la población mundial experimenta una grave escasez de agua durante parte del año. Para 2030, se prevé que la demanda mundial de agua dulce supere la oferta en un 40 %, mientras que los conflictos relacionados con el agua se han más que duplicado durante la última década [1]. En este contexto, la cooperación depende cada vez más de sistemas de gobernanza que incorporen las realidades locales a las políticas nacionales y a la toma de decisiones a nivel de cuenca. Con 153 países que comparten recursos hídricos en 310 cuencas transfronterizas, la estabilidad y resiliencia de regiones enteras dependen ahora de la eficacia con que estos sistemas alinean las decisiones entre niveles para garantizar una gestión coherente, beneficios equitativos y resiliencia a largo plazo.

Cuando la cooperación es débil, las consecuencias son inmediatas y visibles: sobreasignación, contaminación, deterioro de la salud de los ecosistemas y aumento de las tensiones entre los usuarios del agua y entre países. Estos fallos rara vez se deben a la falta de acuerdos. Más bien surgen cuando los compromisos a nivel de cuenca no se traducen en mandatos nacionales, incentivos sectoriales, financiamiento o capacidades locales de implementación. En la práctica, esto se manifiesta en mandatos superpuestos y competencia institucional; consultas locales sin influencia sobre las decisiones nacionales o de cuenca; acuerdos de cuenca sin vías jurídicas, presupuestarias o de inversión a nivel nacional; sistemas de datos que no circulan entre organismos o fronteras; responsabilidades descentralizadas sin el financiamiento o la capacidad necesarios para llevarlas a cabo; y una participación que es simbólica en lugar de significativa. Estas lagunas de gobernanza socavan la credibilidad y eficacia de la cooperación, dejando a los países sin capacidad para gestionar riesgos compartidos o convertir compromisos en acciones. Abordar estas lagunas requiere enfoques de gobernanza que conecten las decisiones entre niveles, garanticen que la información y los recursos circulen donde sean necesarios y creen las condiciones para que la cooperación eche raíces y perdure.



Foto: © UICN
Sesión de escucha comunitaria en el pueblo de Woo Lone, Salween

Cómo la gobernanza multinivel del agua convierte la intención negociada en acción

La GMA funciona como una arquitectura de implementación: el mecanismo mediante el cual la cooperación pasa del diálogo y el acuerdo a una acción que sea políticamente viable, socialmente legítima e institucionalmente sostenible, convirtiendo la aspiración negociada en un sistema de acción entre niveles. Aclara quién hace qué, a qué nivel y con qué mandato, reduciendo la ambigüedad y permitiendo que las instituciones actúen de forma coordinada. Al alinear políticas, planes y marcos regulatorios entre niveles, la GMA garantiza que los acuerdos de cuenca se traduzcan en legislación nacional, estrategias sectoriales y vías de implementación local. Asimismo, permite que los conocimientos, prioridades y plataformas locales alimenten las posiciones nacionales y el diálogo a nivel de cuenca. Cuando estos flujos ascendentes y descendentes se refuerzan mutuamente, la cooperación refleja tanto la toma de decisiones soberana como las prioridades de los usuarios locales del agua. Esta comprensión de la GMA se basa en más de una década de experiencia del programa BRIDGE en el apoyo a la diplomacia del agua en cuencas políticamente sensibles.





Fotos: © UICN
Taller BRIDGE en Bolivia, noviembre de 2024

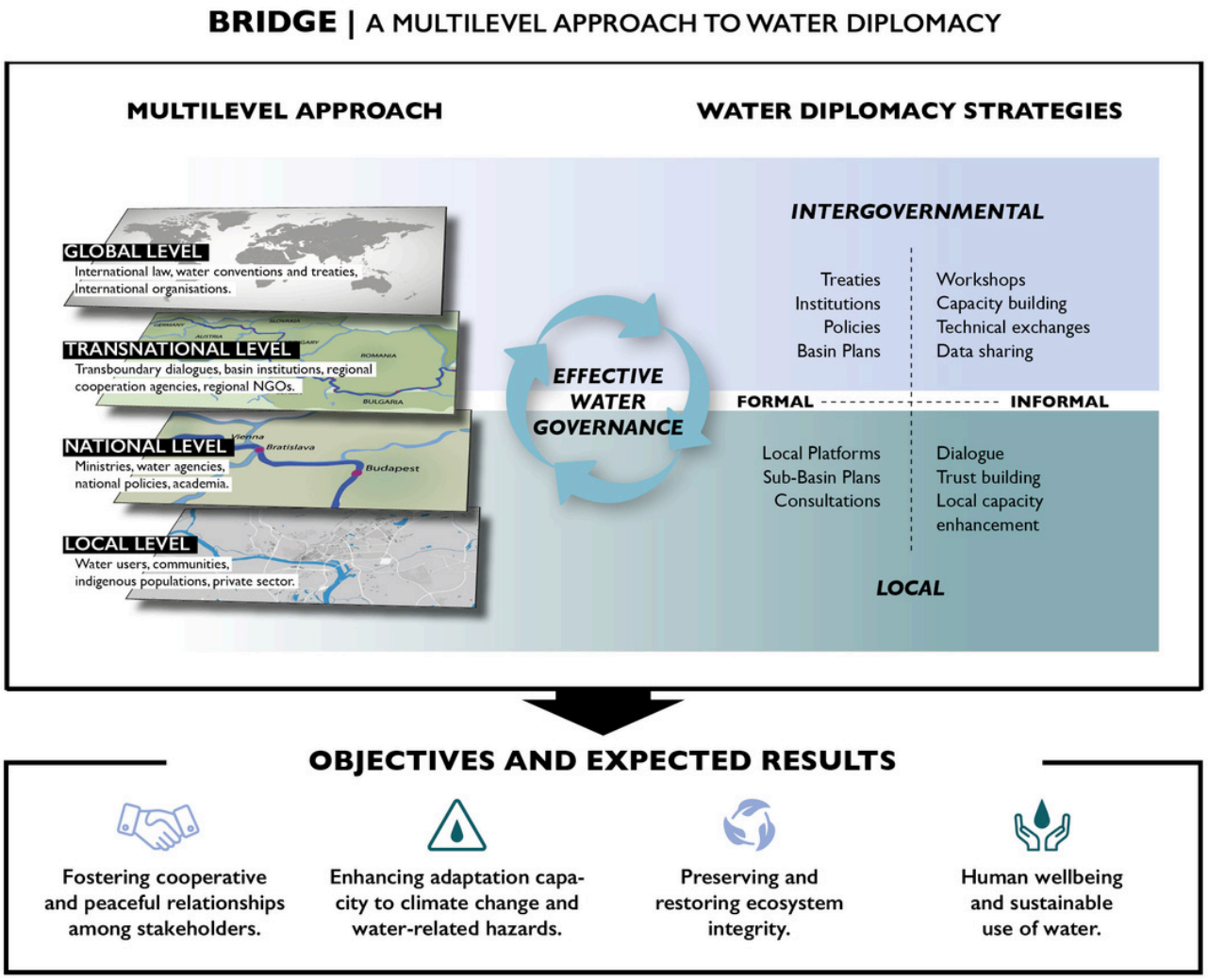
BRIDGE define la **GMA** como «*los procesos coordinados, multiactor y multisectoriales a nivel local, de subcuenca, nacional y transfronterizo que alinean mandatos, información, financiamiento y toma de decisiones inclusiva para gestionar los sistemas de aguas compartidas de manera coherente. Conecta las realidades de la cuenca con las políticas y la diplomacia, apoyando o creando instituciones formales e informales que se refuerzan mutuamente y fortalecen la cooperación, la resiliencia climática, los ecosistemas y el bienestar humano*».

La GMA no consiste simplemente en ampliar la participación o descentralizar por el mero hecho de hacerlo. Su valor reside en fortalecer y alinear las instituciones existentes en lugar de crear nuevas, y en conectar la autoridad, la información, el financiamiento y la rendición de cuentas entre niveles para que las decisiones tomadas en un ámbito sean creíbles y aplicables en otros. Sobre esta base, una función central de la GMA es crear los incentivos, capacidades y flujos de información necesarios para que los actores cooperen de manera equitativa. Los sistemas de datos compartidos, las evaluaciones conjuntas y los circuitos de conocimiento local-nacional-regional reducen las asimetrías y construyen una base de evidencia común. Cuando las comunidades, los municipios, las organizaciones de cuenca y las agencias nacionales tienen acceso a la misma información y capacidad para interpretarla, las decisiones se vuelven más coherentes y políticamente sostenibles. Esta combinación de mecanismos, desde el diálogo, las plataformas comunitarias y los planes de cuenca hasta las políticas nacionales y los tratados regionales, conecta las estructuras formales con los procesos informales que sostienen la cooperación, reduciendo los riesgos y haciendo que los acuerdos sean aplicables.

> *La gobernanza multinivel garantiza la participación y el empoderamiento de las voces vulnerables que, de otro modo, nunca serían escuchadas en las negociaciones y la toma de decisiones transfronterizas.*
>
> Dr. Alejandro Iza, Director Global de Derecho Ambiental, UICN

Además, la GMA fortalece la legitimidad de la cooperación. Los procesos inclusivos – que involucran a mujeres, jóvenes, organizaciones de Pueblos Indígenas, sociedad civil y autoridades locales – garantizan que los acuerdos reflejen las prioridades locales y que las compensaciones se negocien de manera transparente. Esto amplía la apropiación, reduce la resistencia y aumenta la probabilidad de que los compromisos se implementen. Con el tiempo, estos mecanismos crean un entorno de gobernanza estable en el que la cooperación puede profundizarse, adaptarse y perdurar. Una gobernanza eficaz depende, en última instancia, de cómo las instituciones transfronterizas, nacionales y locales conectan sus decisiones. Cuando las estrategias, los marcos jurídicos y las prácticas cotidianas están alineados entre estos niveles, la cooperación se vuelve práctica, creíble y resiliente, incluso en cuencas políticamente sensibles. Esta coherencia entre escalas es la que permite a la GMA convertir la intención negociada en resultados para las personas y la naturaleza.

> *La gobernanza multinivel del agua es la columna vertebral de una cooperación transfronteriza eficaz. Hace operativas las reglas, relaciones y vías institucionales mediante las cuales los países pueden gestionar riesgos compartidos, prevenir conflictos y convertir la cooperación en resultados tangibles para las personas y la naturaleza.*
>
> Maria Carreño Lindelien, Oficial Sénior de Gobernanza del Agua, Equipo de Agua y Humedales de la UICN



Cinco vías de cooperación mediante la gobernanza multinivel del agua: aprendizajes de BRIDGE

Desde 2011, el programa BRIDGE de la UICN ha apoyado la cooperación en más de 20 cuencas fluviales compartidas de África, Asia y América Latina. Una de sus principales enseñanzas es que la gobernanza del agua solo funciona eficazmente cuando todos los niveles de decisión están alineados. BRIDGE pone en práctica la GMA mediante una estrategia flexible y adaptativa, ajustada al contexto de cada cuenca, pero basada en los mismos elementos fundamentales: demostración, aprendizaje, diálogo, desarrollo del liderazgo y apoyo técnico. Estos componentes crean las condiciones propicias para que la cooperación eche raíces y se amplíe.

La experiencia de BRIDGE muestra que la cooperación puede comenzar en muchos lugares: una plataforma local, una red de mujeres, una ventana de oportunidad en las políticas nacionales, un conjunto de datos compartidos, una institución de cuenca existente o un punto de entrada sectorial. Cuantas más decisiones, datos, sectores y actores trabajen a partir de una comprensión común, más resiliente y legítima será la gobernanza transfronteriza. Los avances se hacen visibles cuando los roles y mandatos están alineados entre niveles; cuando el conocimiento local informa la planificación nacional y el diálogo a nivel de cuenca; cuando las plataformas de partes interesadas – incluidas las mujeres, los jóvenes, los Pueblos Indígenas, la sociedad civil y los sectores económicos – dan forma a las decisiones en lugar de limitarse a asesorar; cuando las compensaciones se negocian abiertamente; y cuando los compromisos de cuenca aparecen en políticas, presupuestos o reglamentos nacionales. Estos cambios muestran cómo la GMA puede convertirse en práctica: arraigando la cooperación en las instituciones, los sectores y las comunidades, y fortaleciendo la resiliencia colectiva frente a los riesgos compartidos.

Las cinco cadenas de acción de BRIDGE que se presentan a continuación ilustran cómo la cooperación surge, se extiende y se vuelve duradera en cuencas fluviales reales. Cada una representa un punto de entrada distinto – local, nacional, sectorial o transfronterizo – y muestra cómo la GMA puede transformar oportunidades en un nivel en impulso a escala de toda la cuenca.



Photo: © InfoMinZM
Signature of the SAVE agreement

1. Aprovechar las instituciones existentes para la gestión de las aguas compartidas

En las **cuencas del Sekong–Sesan–Srepok (3S)** (Camboya – RDP Lao – Viet Nam), la cooperación estaba fragmentada a pesar de contar con un panorama institucional denso. Cuando comenzó la construcción de la presa Sekong A sin notificación previa, los países aguas abajo desconocían los riesgos para el último gran afluente de flujo libre del Mekong, que hoy es la principal vía para la migración de peces a larga distancia después de que la presa Lower Sesan 2 interrumpiera los ríos Sesan y Srepok. La evidencia aportada por evaluaciones hidrológicas y especialistas en pasos para peces puso de manifiesto importantes riesgos para la pesca, los flujos de sedimentos y los medios de vida. BRIDGE utilizó su papel de convocante neutral para reunir a las instituciones y la evidencia, lo que permitió una diplomacia discreta que condujo a la suspensión de la construcción, a una notificación formal y a la primera aplicación de las directrices de la Comisión del Río Mekong sobre Evaluación del Impacto Ambiental Transfronterizo (Tb-EIA). El proceso demostró que, en cuencas políticamente sensibles, es más eficaz fortalecer y conectar las instituciones existentes que crear otras nuevas.

2. Facilitar decisiones consultivas y de apropiación conjunta sobre el agua

En la **cuenca del lago Chad**, la ratificación de la Carta del Agua se había estancado porque las negociaciones nacionales carecían de legitimidad y estaban desconectadas de las prioridades locales, dejando a los usuarios del agua excluidos de los espacios de decisión. Para abordar esta brecha, BRIDGE apoyó la creación de plataformas nacionales de múltiples partes interesadas en Camerún y Chad, reuniendo a ONG, asociaciones de agricultores, pastores, pescadores, organizaciones de mujeres, alcaldes y jefes de aldea. Estas plataformas reforzaron el artículo 73 de la Carta del Agua («información y participación del público») y generaron el impulso político necesario para que Nigeria y Camerún ratificaran la Carta en 2017. El mismo enfoque inclusivo revitalizó posteriormente la cooperación en el río Logone (Camerún – Chad), donde los estudios de diagnóstico y los diálogos de BRIDGE – incluidos espacios específicos para el liderazgo de las mujeres – sentaron las bases para revisar el memorando de entendimiento, inactivo durante mucho tiempo, relativo a las obras hidráulicas en el río Logone (conocido como Acuerdo de Moundou), firmado por Camerún y Chad. Una apropiación amplia e inclusiva transformó un acuerdo estancado en un marco legítimo y compartido, mostrando cómo la GMA convierte la participación en impulso político.



Foto: © UICN
Y4M dirigió un grupo focal, una capacitación en monitoreo de la calidad del agua y la recopilación de datos sobre servicios ecosistémicos, Silchar, India



Foto: © Green Compass
Río Medjerda, Túnez

Participación de los jóvenes en la gobernanza multinivel

Los jóvenes aportan a la gobernanza del agua innovación, competencias digitales y conocimientos locales arraigados en los territorios. A través de la **iniciativa Youth for Meghna (Y4M)**, la UICN proporciona mentoría, microsubvenciones y herramientas que ayudan a los jóvenes a diseñar soluciones y participar en el diálogo sobre políticas. En la cuenca del Meghna, los miembros de Y4M en Bangladesh y la India realizan monitoreo de la calidad del agua, sensibilizan y aportan evidencia a los debates locales y nacionales. Al conectar la acción liderada por jóvenes con los procesos de cuenca, la GMA garantiza que la cooperación refleje las prioridades de la próxima generación.

Youth for Meghna >

3. Facilitar negociaciones inclusivas de múltiples partes interesadas sobre acuerdos de distribución de beneficios

La distribución de beneficios replantea la cooperación: la aleja de una asignación de suma cero, centrada únicamente en los volúmenes de agua, y la orienta hacia un desarrollo de suma positiva. Identifica y distribuye una amplia gama de beneficios sociales, económicos, ambientales, regionales y de seguridad que las aguas compartidas pueden generar. En la cuenca **Sio-Malaba-Malakisi (Kenya-Uganda)**, BRIDGE reunió a agencias gubernamentales, autoridades locales, sociedad civil, jóvenes, grupos de mujeres y expertos técnicos para analizar conjuntamente escenarios de desarrollo. Utilizando criterios comunes, las partes interesadas priorizaron proyectos y agruparon las principales opciones en cuatro paquetes de inversión que abarcan infraestructuras, restauración de cuencas hidrográficas y medios de vida. Estos se incorporaron a un Plan de Inversión de la Cuenca acompañado de una estrategia de movilización de fondos. La negociación inclusiva creó una visión común del desarrollo y una vía práctica hacia la inversión conjunta, demostrando cómo la GMA permite a diversos actores dar forma a decisiones que generan beneficios en los distintos niveles.



Foto: © Presidencia Perú
Firma EC-PE, octubre de 2023



Foto: © UICN
Equipo de jóvenes investigadores entrevistando al jefe de la aldea sobre las creencias culturales relacionadas con el río Salween, isla de Belu, Myanmar

4. Conectar el conocimiento local con las decisiones nacionales y transfronterizas

Ecuador y Perú comparten nueve cuencas, pero carecían de datos armonizados, límites de cuenca claramente definidos y un monitoreo y una toma de decisiones coordinados sobre la gestión del agua, lo que limitaba su capacidad para negociar en igualdad de condiciones. Las instituciones locales generaban información hidrológica y sobre los ecosistemas valiosa, pero estos conocimientos rara vez llegaban a las agencias nacionales o alimentaban el diálogo transfronterizo. BRIDGE fortaleció los sistemas de información sobre el agua, armonizó los mapas de las cuencas y revitalizó la coordinación local en las **cuencas de Zarumilla y Catamayo–Chira**. Estos conjuntos de datos compartidos y los intercambios generaron confianza y crearon una base técnica común para la cooperación. Este trabajo preparatorio alimentó las posiciones nacionales y apoyó las negociaciones de un acuerdo que estableció una comisión binacional, una organización de cuenca transfronteriza que funciona como marco general para regular las nueve cuencas compartidas – cada una con características ambientales y sociales particulares –, creada en 2017 y ratificada por ambos Estados a más tardar en 2022. Es un ejemplo claro de cómo el conocimiento local da forma a la gobernanza nacional y transfronteriza mediante la GMA.

5. Permitir que los éxitos a nivel comunitario impulsen la reforma nacional

En las **cuencas Buzi-Pungwe-Save** (Zimbabwe-Mozambique), los caudales ambientales se convirtieron en un punto de entrada fundamental porque las cuencas estaban sometidas a la presión de las sequías, las extracciones aguas arriba y la degradación de los ecosistemas, y ninguno de los dos Estados de la cuenca contaba con un marco común para mantener caudales ambientales mínimos. El trabajo inicial de BRIDGE sobre caudales ambientales comenzó con capacitación local, evaluaciones conjuntas y sitios de demostración que mostraron beneficios tangibles para las comunidades y los ecosistemas. Estos resultados prácticos motivaron a las autoridades nacionales a reforzar el Acuerdo de Pungwe (2016), adoptar el Acuerdo de Buzi (2019), finalizar el Acuerdo de Save (2023) y, finalmente, establecer la Comisión de Cursos de Agua BuPuSa (BUPUSACOM) en 2023. La cooperación técnica local catalizó una reforma institucional a escala de cuenca, ilustrando cómo la GMA permite que los éxitos a nivel comunitario se amplíen hacia niveles superiores y den forma a las decisiones nacionales y transfronterizas.

La red BRIDGE de campeones de la gobernanza del agua

BRIDGE ha fomentado redes informales de campeones de la gobernanza del agua en sus cuencas de intervención – líderes procedentes de comunidades, sociedad civil, gobiernos e instituciones técnicas que generan confianza, comparten experiencias prácticas y fortalecen el diálogo. Trabajando entre niveles y sectores, apoyan la resolución de problemas, sostienen la cooperación a pesar de los cambios políticos y generan un efecto multiplicador al reforzar mutuamente sus esfuerzos. Su liderazgo ayuda a transformar las iniciativas locales en una influencia más amplia sin crear instituciones nuevas o competidoras.

En foco: las mujeres y la gobernanza multinivel del agua en la práctica

El deterioro de la calidad del agua del lago Titicaca (Perú-Bolivia) llevó a mujeres aymaras y quechuas a movilizarse y crear la red Mujeres Unidas para la Defensa del Lago y la Cuenca del Titicaca para responder a la contaminación y la degradación de los ecosistemas. Con el apoyo de la ONG Agua Sustentable y de BRIDGE, organizaron campañas de limpieza, sensibilizaron a las poblaciones y realizaron monitoreo de los cambios ambientales, fortaleciendo así la gestión comunitaria. Para 2025, también habían comenzado a formalizarse como una asociación denominada «Lideresas», fortaleciendo su voz institucional en la gobernanza de la cuenca. Como actores esenciales de la gobernanza del agua, estas mujeres conectaron posteriormente su liderazgo con procesos más amplios mediante espacios de diálogo, capacitación y herramientas prácticas sobre gobernanza del agua y monitoreo ambiental. Una subvención BRIDGE para el liderazgo de las mujeres apoya actualmente su incidencia, sus competencias digitales y su participación en mesas de diálogo con la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca (ALT), demostrando cómo la GMA permite a las mujeres pasar de la acción comunitaria a una influencia a escala de cuenca y fortalecer la resiliencia en una cuenca compartida.







Fotos: © Agua Sustentable

BRIDGE >

Subvenciones BRIDGE para el liderazgo de las mujeres >

Para más información, contacte con:

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

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC