

ISSN: 1130-2887

DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh2015695374>

GOBERNANZA DE LAS AGUAS TRANSFRONTERIZAS: FRAGILIDADES INSTITUCIONALES EN AMÉRICA DEL SUR

*Transboundary water resources governance:
institutional fragilities in South America*

Fernanda MELLO SANT'ANNA

Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil

✉ fernanda@franca.unesp.br

Pilar Carolina VILLAR

Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Brasil

✉ pilar.villar@unifesp.br

BIBLID [1130-2887 (2015) 69, 53-74]

Fecha de recepción: 15 de julio del 2014

Fecha de aceptación: 5 de enero del 2015

RESUMEN: A partir de la década de 1990, la gobernanza ganó relevancia en la literatura sobre aguas transfronterizas, tal como la cooperación internacional entre los Estados ribereños. El presente trabajo pretende analizar cuáles son las fragilidades de la gobernanza de las principales cuencas transfronterizas en América del Sur, las Cuencas del Amazonas y del Plata. A pesar de la existencia de acuerdos internacionales, incluso para el desarrollo de infraestructuras y organismos supranacionales, la gobernanza del agua presenta fragilidades que se concentran en problemas institucionales, en la falta de participación y en la dificultad de estructurar un proyecto común de desarrollo para esas aguas.

Palabras clave: gobernanza del agua; aguas transfronterizas; cooperación internacional; cuenca del Amazonas; cuenca del Plata.

ABSTRACT: Since the 1990s, the concept of governance rose to prominence in the literature regarding transboundary waters, as well as the international cooperation among riparian States. This article seeks to determine the fragilities in the governance of the major transboundary water resources in South America: the Amazon and La Plata River Basins. In spite of the current international agreements, including those regarding infrastructure development and supranational

organizations, water governance presents fragilities related to institutional problems, lack of social participation and difficulties in structuring a common project of development.

Key words: water governance; transboundary water resources; international cooperation; Amazon River Basin; La Plata River Basin.

I. INTRODUCCIÓN¹

América del Sur tiene 37 cuencas transfronterizas y 29 acuíferos transfronterizos (SAE 2013). Todos los países de la región comparten al menos una cuenca transfronteriza, destacándose los grandes sistemas hidrográficos de la Cuenca Amazónica, de la cuenca del Plata, de la cuenca del Orinoco y los acuíferos Guaraní y Amazonas (SAE 2013).

Los países de América del Sur han buscado estrategias para manejar esta riqueza compartida, lo que incluye acciones de cooperación. Esta tarea no es fácil, puesto que los múltiples usos y percepciones del agua contrastan con los diversos modos de apropiación, uso y significación de esta sustancia, que es una de las principales bases de reproducción de la vida. Los países enfrentan el dilema de garantizar su acceso a este recurso estratégico, pero se sienten amenazados por el uso del agua en el país vecino. En el caso de las aguas transfronterizas, los Estados no pueden garantizar su uso exclusivo y los impactos producidos por un país involucran a todos los Estados ribereños (Feitelson 2006, Ribeiro 2008).

Las aguas son objeto de tratados internacionales ya sea como estrategia de desarrollo regional, delimitación de fronteras, navegación o pesca, o aun como motivo de estudios conjuntos para el aprovechamiento de los recursos hídricos. Estos tratados poseen formatos, características y particularidades propias. Este es el caso de los tratados de la Cuenca Amazónica y de la Cuenca del Plata, que son las dos cuencas más grandes de América del Sur. Su importancia geopolítica y ecológica sobrepasa la escala regional, además de tener un rol destacado en los procesos de integración regional, aunque eso no garantice la inexistencia de tensiones y conflictos.

Esos casos son colocados de forma recurrente como ejemplos de gobernanza pues la cooperación es reafirmada por tratados internacionales y organismos conjuntos para promover la gestión. A pesar de esto, cuando se analiza cualitativamente esta cooperación se evidencian las brechas y las fragilidades de los tratados e instituciones que fundamentan este proceso. El presente trabajo pretende analizar cómo y cuáles son las fragilidades de la gobernanza de las principales cuencas transfronterizas en América del Sur basándose en los casos de la Cuenca del Amazonas y la del Plata. Para eso, se parte

1. Este trabajo fue parcialmente financiado por la *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo* (FAPESP) y por la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* Capes como parte del proyecto de investigación de doctorado de las autoras. Los autores agradecen los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciências Sociais*, a una primera versión de este artículo.

de la premisa de que la gobernanza debe ser un proceso político de toma de decisión, en el cual los distintos actores determinan los valores y objetivos que direccionan la regulación y la gestión del uso de las aguas y en el cual se eligen los medios para cumplir esos objetivos.

II. LA GOBERNANZA DEL AGUA EN CUENCAS TRANSFRONTERIZAS

Uno de los desafíos más complejos enfrentados por los países con respecto a los recursos hídricos transfronterizos es establecer instituciones efectivas para la gestión de cuencas hidrográficas compartidas. Merrey (2009) observa que la construcción de estas instituciones en los países en desarrollo se realiza por medio de los gobiernos nacionales, apoyados por las agencias de cooperación de países desarrollados e instituciones internacionales.

De esta forma los principios, valores y procedimientos en que se basa el proceso de cooperación son externos a los países de la cuenca. Instituciones como el Banco Mundial, el Consejo Mundial del Agua, el *Global Water Partnership* (GWP) y la *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) propagan un modelo y normas occidentales e internacionales de cómo estos problemas deben ser solucionados, cómo los recursos hídricos deben ser utilizados, compartidos o conservados y cómo las disputas deben ser resueltas. En general estas instituciones internacionales son las financiadoras de los proyectos desarrollados por los organismos de cuencas transfronterizas en los países latinoamericanos. Estos valores y principios se refieren al modelo de gestión integrado del agua y de las políticas neoliberales de gestión de los servicios de agua y saneamiento, basadas en la visión del agua como un bien económico. Son las decisiones de esos valores las que definen quién tiene derecho a participar y hablar y quién tiene prioridad (Merrey 2009). Como este modelo y sus valores son en general diferentes de aquellos en la escala local de las comunidades que viven en la cuenca, hay una desconexión entre el modelo de las instituciones de la cuenca y las perspectivas locales, lo que impide lograr una cooperación y gobernanza efectiva de la cuenca.

El concepto de gobernanza del agua tiene diferentes sentidos, según las visiones y los valores de los actores que lo definen, y fundamenta diferentes proyectos y estrategias políticas, que pueden incluso ser contradictorios (Castro 2007). Pahl-Wostl *et al.* (2008) apuntan que la gobernanza es distinta del gobierno y presenta una condición policéntrica y multinivel en la que diferentes actores y redes contribuyen al desarrollo de políticas y a su implementación. No obstante, parte de la literatura advierte que el concepto de gobernanza es entendido de forma instrumental, con base en una visión idealizada que menosprecia las relaciones de poder y las asimetrías entre los actores.

La gobernanza del agua es un proceso político en el cual diversos actores debaten e intentan llegar a un acuerdo acerca de los valores, principios, objetivos a lograr e instrumentos que se usarán para la gestión. En ese proceso no se puede prescindir de analizar el contexto social, puesto que las relaciones entre los actores son normalmente asimétricas tanto en lo que se refiere al poder político y económico como para la

obtención de informaciones y conocimiento. Las asimetrías y las diferencias de valores y objetivos entre los actores y grupos sociales involucrados justifican la dificultad de la implementación de un modelo universal de gestión integrada de los recursos hídricos, que quiere imponer un mismo conjunto de valores, principios, normas y usos del agua para diferentes contextos sociales, políticos y económicos.

La gobernanza depende del foro de discusión y de su legitimidad, así como de los actores sociales, que deben representar a su grupo social y estimular la movilización social (Ribeiro 2009). La gobernanza internacional de los recursos hídricos tiene mayor nivel de complejidad, pues implica acuerdos entre Estados soberanos y exige «compatibilizar decisiones de diferentes foros, que resultaron de arreglos políticos propios, configurados en momentos distintos» y en múltiples escalas (Ribeiro 2009: 115). Así, la gobernanza gana una perspectiva multiescalar, que va más allá de la cooperación internacional, pues también incluye las escalas nacionales y subnacionales en que actúan los diversos actores sociales.

La diferencia entre gobernanza del agua y gestión del agua es que la gobernanza se constituye por un conjunto de procesos e instituciones que definen e identifican cuáles son las metas de gestión a alcanzar. La gestión trata de las prácticas usadas para lograr las metas establecidas y de esa manera lograr mejores resultados (Lautze 2011). La gobernanza del agua provee la estructura para decidir cuáles serán las actividades de la gestión de los recursos hídricos (Lautze 2011). Así se puede inferir que una crisis de gobernanza del agua es una crisis en los procesos de toma de decisión y de las instituciones.

Los Estados soberanos que comparten cuencas transfronterizas buscan garantizar el uso compartido de las aguas a través del desarrollo y del mantenimiento de instituciones supranacionales, pero eso no asegura el uso de forma equitativa, puesto que el contexto de asimetrías suele generar hegemonías. Esto explica por qué todavía existe una gran preocupación con respecto a guerras y conflictos por el agua, a pesar de las varias iniciativas de cooperación en los ríos internacionales (Delli Priscoli y Wolf 2009).

Así, se define la «vulnerabilidad hidropolítica» como el riesgo de ocurrir una disputa política sobre un sistema hídrico compartido y a su vez la «resiliencia hidropolítica» es la habilidad de un complejo sistema humano-ambiental de adaptarse a cambios dentro de ese sistema (Delli Priscoli y Wolf 2009). De esta forma, se puede analizar si la existencia de vulnerabilidad y/o resiliencia hidropolítica lleva a la cooperación o al conflicto entre los países que comparten cuencas.

Por esta razón, este artículo busca exponer las fragilidades institucionales de la gobernanza de las aguas transfronterizas en América del Sur, por medio del estudio de los casos de la Cuenca Amazónica y de la del Plata.

II.1. Gobernanza transfronteriza de las aguas en la Cuenca Amazónica

Los principales marcos de cooperación en la Cuenca Amazónica son el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Se pueden destacar también los proyectos de la Iniciativa para la Integración

de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el proyecto financiado por el *Global Environmental Facility* (GEF). La cooperación regional entre los ocho países amazónicos se inició con la celebración del TCA en 1978, el cual entró en vigor en 1980. Tras años sin progresos, en 1998 los países firmaron un Protocolo de Enmienda al tratado con el objetivo de impulsar y ampliar la cooperación por medio de la creación de la Organización del Tratado de Cooperación (OTCA).

La OTCA tiene una Secretaría Permanente con sede en Brasilia, lo que cerró el periodo de Secretarías Pro Tempore rotativas entre los países miembros. La organización inició sus actividades en 2002. El TCA y la OTCA representan la principal organización intergubernamental regional, puesto que reúnen los ocho países amazónicos y desarrollan proyectos en cuestiones estratégicas como medio ambiente, poblaciones, indígenas e infraestructuras. Sin embargo, su nacimiento presentó deficiencias estructurales, pues su fuerza de organización es desproporcional a los problemas regionales (Costa Filho 2003). Otros desafíos son la dependencia de inversiones externas para los proyectos regionales, la falta de personal técnico fijo y la baja motivación de los gobiernos para incentivar el desarrollo sustentable de la región.

El tema de los recursos hídricos fue incluido durante la XI Reunión del Consejo de Cooperación Amazónica (CCA) en 2002, cuando la Agencia Nacional de Aguas de Brasil (ANA) presentó la propuesta del «Proyecto de Gerenciamiento Sustentable y Desarrollo de los Recursos Hídricos de la Cuenca Amazónica». Como consecuencia, en el año siguiente se realizaron reuniones técnicas para discutir y adaptar la propuesta según las directrices del GEF (PNUMA, GEF y OTCA 2004). En noviembre de 2003 la Secretaría del GEF aprobó el «Proyecto de Gerenciamiento Integrado y Sostenible de los Recursos Hídricos Transfronterizos de la Cuenca del Río Amazonas considerando la Variabilidad al Cambio Climático», que duró dos años (2005 a 2007). Su objetivo era elaborar informes para fundamentar una Visión Regional de la Cuenca y de sus principales problemas y retos (OTCA 2007).

La propuesta del proyecto fue suspendida por divergencias entre los países y fue retomada solamente en agosto de 2011, cuando se creó la «Oficina de fase inicial» y la reunión del Comité Directivo del Proyecto. En esa reunión los representantes gubernamentales de los países miembros debatieron el proyecto, hicieron presentaciones sobre los contextos legales, institucionales y nacionales, acordaron las contrapartidas y reformularon los términos de referencia del Comité Directivo y de las Unidades Nacionales de Coordinación del Proyecto (UNCP) (OTCA 2011).

Ese Proyecto se divide en tres fases de cuatro años y está dentro del Programa de Área Focal de Aguas Internacionales del GEF. La importancia del GEF en la ejecución del proyecto hizo que este fuera conocido por la sigla GEFAM (Regenass 2008: 5). Los proyectos de ese Programa siguen el mismo modelo de elaboración de un Programa de Acción Estratégica (PAE). En lo que se refiere al Proyecto de la Cuenca Amazónica, el PAE conectará la adaptación al cambio climático con el gerenciamiento de las aguas transfronterizas y recursos relacionados. Se prevé también la creación de un marco institucional para su implementación (GEF 2009).

El Proyecto fue formulado y elaborado durante la primera gestión de la OTCA, cuya secretaria general era Rosalía Arteaga. En la siguiente gestión, de Francisco Ruiz como secretario general interino, los países discutieron cambios en la conducción de las acciones de la OTCA, resultando en una Agenda Estratégica (2010). En función de eso, se aprobó la Resolución RES/XMRE-OTCA 7/2010, que estableció nuevos «procedimientos, mecanismos, términos para consideración, negociación y ejecución de propuestas» para la cooperación internacional. Los países priorizaron una cooperación triangular, definida por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) como una modalidad de cooperación técnica en la cual dos países implementan acciones conjuntas en un tercero para proveer capacitación profesional, fortalecimiento institucional e intercambio técnico. Además, tales cambios reflejan una preocupación de los países amazónicos en el aumento de la influencia de las inversiones externas de países donadores o de organizaciones internacionales sobre las acciones de la OTCA.

La dependencia del financiamiento externo es una gran preocupación de los países miembros que buscan incentivar la captación de financiamiento en los propios países miembros (Costa-Filho 2003, Sant'Anna 2009). En lo que se refiere al proyecto GEFAM, las inversiones son un aspecto clave. Para Regenass (2008), el problema es que ese tipo de proyecto no está pensado para generar inversiones en áreas que llevarían a un retorno financiero, lo que permitiría su independencia de donaciones de instituciones extranjeras y su autosustentación.

Los resultados del Proyecto GEFAM todavía no han hecho públicos, con excepción de algunos informes de las primeras fases. Con la publicación de los informes finales será necesario un estudio más detallado sobre los frutos de ese tipo de cooperación e inversión externa.

Un reto importante para el proyecto es la asimetría entre los marcos jurídicos e institucionales, así como su fragmentación en el caso de los recursos hídricos. En algunos contextos domésticos, como es el caso de Guyana y Surinam, no se ha definido de forma clara la competencia jurídica de la agencia encargada de la gestión de aguas, lo que genera conflictos y contradicciones en la gestión. En otros casos los recursos hídricos son abordados por distintos sectores e instituciones que muchas veces compiten entre sí y tienen intereses políticos contrarios (Regenass 2008).

A pesar de los problemas institucionales para la implementación del proyecto, se deben destacar las Unidades Nacionales de Coordinación del Proyecto (UNCP), que son las instituciones responsables por la implementación y ejecución de las actividades previstas en el territorio nacional. Son las instituciones que realizan los objetivos del proyecto referentes a la gestión de la cuenca en los territorios nacionales. Estas instituciones coordinan las acciones en territorio nacional con otras instituciones subnacionales, como por ejemplo los comités de cuencas. En el caso de Brasil la UNCP es la ANA, que desde el inicio tuvo un rol activo, puesto que fue la responsable de presentar la propuesta del proyecto de gestión compartida de la cuenca amazónica. Sin embargo, todavía no existe un mecanismo de articulación entre las iniciativas de la OTCA y las iniciativas locales transnacionales. Este es caso de la Cuenca del río Acre (Bolivia, Brasil y Perú), que incluye la participación de gobiernos subnacionales y organizaciones de la

sociedad civil. Las acciones de la OTCA todavía son escasas a nivel internacional y con prácticamente ninguna participación de la sociedad amazónica.

La articulación entre las instituciones nacionales de gestión de aguas es fundamental para el intercambio de informaciones sobre la Cuenca Amazónica en cada territorio nacional. En el caso de los recursos hídricos transfronterizos la transparencia de ese intercambio gana relevancia como forma de establecer confianza y relaciones duraderas de cooperación, cosa que no sucede, por lo menos en el caso de los planos de construcción de hidroeléctricas. A partir de este análisis se presenta el caso de la Cuenca del Plata, donde se podrá comparar la realidad entre las dos cuencas.

II.2. La gobernanza transfronteriza de las aguas en la Cuenca del Plata

La cooperación en la Cuenca del Plata es la más desarrollada de América del Sur, puesto que fue objeto de varios proyectos técnicos. Además está dotada de instituciones internacionales y fundamentada por varios tratados. La cooperación se remonta a fines de la década de 1960, cuando una serie de Reuniones de Cancilleres y Actas conjuntas abrieron el camino para que en 1969, en Brasilia (BR), Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaran el Tratado de la Cuenca del Plata.

Ese tratado nace con el objetivo de «afianzar la institucionalización del sistema de dicha Cuenca y mancomunar esfuerzos para promover el desarrollo armónico y la integración física de la misma y sus áreas de influencia directa y ponderable» (Tratado de la Cuenca del Plata 1969). El Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata (CIC) es el organismo supranacional permanente de la Cuenca y su reglamento fue aprobado en la Segunda Reunión de Cancilleres de los Países Miembros, celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 1969 y reformado en 2001. Su composición incluye representantes de los cinco países y su objetivo es «promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales» destinadas al desarrollo conjunto de la Cuenca. El órgano tiene una Secretaría General, instalada en Buenos Aires, Argentina.

En la VI Reunión de Cancilleres, en 1974, se instituyó el Convenio Constitutivo para el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), que es una persona jurídica internacional, de duración ilimitada, con el objetivo de «financiar [...] la realización de estudios, proyectos, programas y obras, tendentes a promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata» (art. 3.º Convenio Constitutivo, 1974). El fondo está compuesto por recursos de los cinco países y garantiza un presupuesto fijo dedicado a promover proyectos de cooperación. Varios proyectos de infraestructura, desarrollo económico y calidad ambiental, al igual que proyectos de la IIRSA, fueron financiados por FONPLATA.

Su existencia no le quita la importancia a las inversiones de organismos internacionales, las cuales tienen un papel fundamental en la ejecución de proyectos técnicos, cuyo objetivo normalmente es generar conocimiento técnico y estimular acciones conjuntas de los Estados orientadas por la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. El ejemplo más reciente es el Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en Relación con los Efectos de la Variabilidad y el

Cambio Climático, llevado a cabo por una alianza entre los Estados, CIC, GEF, Organización de los Estados Americanos (OEA) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Este Programa agrega una serie de proyectos desarrollados en regiones consideradas prioritarias tales como: río Bermejo (Argentina y Bolivia); Cuenca para el Pantanal y Cuenca del Alto Paraguay (Brasil); río del Plata y de su Frente Marítimo (Argentina y Uruguay); y el Sistema Acuífero Guaraní (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) (CIC 2011).

Además de la estructura institucional del Tratado de la Cuenca del Plata, por medio de acuerdos complementarios de cooperación internacional fueron establecidos otros reglamentos e instituciones en zonas específicas de la cuenca del Plata. El papel de esos tratados y sus organismos en alcanzar sus objetivos varía en cada caso, mientras algunos han avanzado en la propuesta de cooperación, otros tienen dificultades en cumplir sus objetivos por problemas financieros, técnicos o por tener sus poderes institucionales limitados.

Poseen tratados específicos las cuencas del río Paraná; río de la Plata y su Frente Marítimo; río Cuareim/Quaraí; río Pilcomayo; río Bermejo y río Grande de Tarija; y río Apa. Esos tratados han instituido organizaciones internacionales tales como Entidad Itaipu Binacional y Entidad Binacional Yacyretá, en el río Paraná, para explorar infraestructuras eléctricas; la Comisión Administradora del río de la Plata (CARP) y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM); la Comisión Binacional de la Cuenca Inferior del río Pilcomayo; la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del río Pilcomayo; la Comisión Mixta del río Cuareim/Quaraí (CRC); la Comisión Mixta del río Apa (CRA); y la Comisión para el acuífero Guaraní (aun no implementada), con el objetivo de promover la cooperación en materia de aguas y el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH), para estimular la navegación.

Los proyectos energéticos tienen un rol destacado en la cooperación y marcan como las aguas transfronterizas tienen momentos de desencuentros y encuentros. No obstante los conflictos de la década de 1970, por el aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná, los Estados lograron llegar a un acuerdo representado por el Acuerdo Tripartito de Cooperación Técnica y Operacional entre Itaipu y Corpus. Hay que mencionar que ese acuerdo tranquilizó el escenario geopolítico y permitió la conducción de los proyectos hidroeléctricos en los ríos regionales, como el Tratado de Itaipu y el Tratado de Yacyretá, así como contribuyó a la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

La sustitución de la confrontación hegemónica entre Brasil y Argentina por una nueva fase de relaciones estables sin grandes tensiones y marcadas por el deseo de establecer un proceso de integración regional fue la gran responsable del origen del MERCOSUR, firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991 (Queiroz 2012). La temática ambiental fue incorporada en esa organización principalmente por la celebración del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (2001), que entró en vigor en junio de 2004, y del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales (2004), que está en vigor desde abril de 2012. A pesar de esas

iniciativas, los múltiples conflictos y problemas institucionales del bloque perjudican sus acciones ambientales. Aunque el Consejo y el Poder Legislativo del MERCOSUR se hayan manifestado sobre temas de agua, como ocurrió en relación al acuífero Guaraní, tales manifestaciones no han generado efectos prácticos (Villar y Ribeiro 2011).

El Tratado de Itaipu y su Entidad Binacional (Brasil y Paraguay, 1973) son un ejemplo positivo del uso compartido de las aguas transfronterizas. A pesar de la asimetría entre los Estados, se puede defender que las condiciones contractuales tenían paridad. La posibilidad de Paraguay de pagar su cota de inversiones por medio de la venta exclusiva de energía a Brasil fue una solución creativa, aunque haya implicado una restricción de mercado, que en 2009 generó un conflicto y obligó a la renegociación de los precios y condiciones contractuales.

Itaipu Binacional se estableció como un importante actor en la construcción de la gobernanza ambiental. Aunque en la época de su construcción esta cuestión no era una preocupación, actualmente hay un esfuerzo para incluir acciones ambientales, tales como: el Centro de Saberes y Cuidados Socio Ambientales de la Cuenca del Plata, formalizado por un Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Financiera entre el PNUMA, Itaipu Binacional, Parque Tecnológico Itaipu y CIC para promover diálogos entre especialistas latinoamericanos en educación; el Centro Internacional de Hidroinformática, una asociación entre Itaipu Binacional, UNESCO y PTI, que contribuye con el Programa Hidrológico Internacional, para monitorear la calidad del agua en la cuenca; el *Programa Cultivando Água Boa*, que busca incluir a la comunidad del entorno del embalse en la gestión de las aguas (proyecto piloto del Programa Marco de la Cuenca del Plata); y el Programa Agua Conocimiento para la Gestión, conducido en conjunto con la ANA, que ofrece cursos a brasileños y latinoamericanos.

El modelo jurídico de Itaipu Binacional inspiró profundamente el Tratado de Yacyretá y la conformación de su Entidad Binacional (Argentina y Paraguay, 1973). Sin embargo, la ejecución de este experimento presentó problemas, como acusaciones de corrupción y el endeudamiento de Paraguay. Yacyretá Binacional se dedica a la producción energética y su participación en acciones socioambientales se limita a la gestión de algunas reservas ambientales y proyectos sociales locales.

El caso más reciente de cooperación es el del Sistema Acuífero Guaraní (SAG). Después de la realización del Proyecto Sistema Acuífero Guaraní (PSAG), Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron en agosto de 2010 el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, que, además de ser el único tratado exclusivo para las aguas subterráneas en América Latina, fue celebrado en un contexto de ausencia de conflictos transfronterizos por su uso. La movilización de los Estados en torno de la realización del PSAG y las inversiones internacionales estimularon la creación de un acuerdo conjunto y de una Comisión para el acuífero, algo innovador, puesto que las instituciones internacionales existentes concentraban sus acciones en las aguas superficiales. A pesar de haber transcurrido más de cuatro años de la firma, el acuerdo sólo ha sido ratificado por Argentina (Decreto 2.218/2012) y Uruguay (Ley 18.913/2012) y la Comisión aún no ha sido instituida. El acuerdo tiene brechas importantes, puesto que no elaboró procedimientos para las zonas de recarga fronterizas, las más susceptibles de conflictos, ni estableció un

mecanismo de solución de controversias, lo que es preocupante, principalmente después del conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay (Villar y Ribeiro 2011).

El conflicto de las papeleras se inicia con la autorización de la construcción de dos papeleras en los márgenes del río Uruguay entre los años de 2003 y 2005 por el gobierno uruguayo y la preocupación con la degradación ambiental del río fronterizo por parte de Argentina. La región tiene una estructura normativa e institucional propia basada en el Tratado de Límites del río Uruguay (1961) y en el Estatuto del río Uruguay (1975). Además cuenta con un organismo internacional, la Comisión Administrativa del río Uruguay. Sin embargo, esta estructura y, aún peor, ningún órgano regional, ya sea el CIC o el MERCOSUR, fueron capaces de solucionar la controversia, que fue juzgada en la Corte Internacional de Justicia, en La Haya.

La Cuenca del Plata es muy diversa en lo que se refiere a las formas de cooperación y su intensidad. Se encuentran experiencias más maduras y consolidadas, mientras otras todavía están empezando, pero las fragilidades institucionales, sociales y técnicas convergen con las de la Cuenca Amazónica, aunque esta tenga contextos y particularidades distintas del escenario del Plata.

III. LA IIRSA Y EL PROYECTO COMÚN DE DESARROLLO

Entre los proyectos de desarrollo regional se destaca la IIRSA, creada en 2000 por los gobiernos de los doce países de América del Sur con el objetivo de integrar su infraestructura. En la Tercera Reunión de la Unión de las Naciones Sudamericanas-UNASUR (2010) finalmente fue establecido el Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), que incluyó la IIRSA como su fórum técnico.

La IIRSA tiene como propósito «proveer a la región de una infraestructura básica, en las áreas de transporte, comunicación y energía, dejando disponibles las bases para una mayor integración comercial y social del continente» (Couto 2009: 62). La idea es aprovechar las redes de circulación nacionales ya existentes en la región, conectándolas entre sí (Costa 2009). Sus proyectos de infraestructura regional (comunicación, conexión y energía) contribuyen a aumentar las interacciones fronterizas, pero también generan impactos en varias regiones fronterizas.

La cartera de IIRSA presentaba 524 proyectos hasta el año de 2011. Los primeros años se dedicaron a la selección y priorización de los proyectos que serían desarrollados, los cuales fueron divididos en 10 ejes de integración y desarrollo: Eje Andino; Eje del Escudo de las Guayanas; Eje Perú-Brasil-Bolivia; Eje del Amazonas; Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná; Eje Interoceánico Central; Eje del Capricornio; Eje Mercosur-Chile; Eje Andino del Sur; y Eje del Sur. En 2004 fue elaborada la Agenda de Implementación Consensual (AIC) para el periodo de 2005 a 2010 (IIRSA 2011).

Los Ejes de Integración de la IIRSA que incluyen proyectos en la región amazónica son: Eje del Amazonas, Eje del Escudo de las Guayanas y el Eje Perú-Brasil-Bolivia. Hay también ejes que en su área de influencia incluyen partes de la región amazónica, como es el caso del Eje Interoceánico Central. A su vez, en la Cuenca del Plata inciden los siguientes: Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná, Eje del Capricornio, Eje Interoceánico

Central, Eje Mercosur-Chile. Entre los proyectos prioritarios de integración se incluye el Mejoramiento de la Navegabilidad de los ríos de la Cuenca del Plata.

Esos proyectos de infraestructura provocan impactos positivos y negativos sobre el territorio y las relaciones entre los países sudamericanos (Costa 2009). Además de la integración física por la ampliación de la red de transportes y comunicación, la IIRSA propone la integración energética. Varios proyectos de la IIRSA involucran producción de energía hidroeléctrica, lo que puede generar impactos directos sobre la gestión y gobernanza del agua. Por ejemplo, en el Eje MERCOSUR Chile se destaca la hidroeléctrica de Panambi, entre Argentina y Brasil, que es un proyecto propuesto en los años ochenta en la región del Garabi y Panambi, en el río Uruguay, conforme se describe en el Tratado para el Aprovechamiento de los Recursos Hídricos Compartidos de los Tramos Límitrofes del río Uruguay y su afluente el río Pepirí-Guazú (Argentina y Brasil, 1980). Para la actualización de los estudios y análisis de su viabilidad los países establecieron una Comisión Técnica Mixta, en 2007, por medio de un Protocolo Adicional.

En la Amazonía se da el caso de Brasil y Bolivia, que tienen acuerdos para la construcción de usinas en la Cuenca del Madera, mientras Perú y Brasil poseen acuerdos para la construcción de por lo menos seis hidroeléctricas en la Amazonía peruana, con la exportación del excedente para Brasil.

Otro grupo de proyectos en la Cuenca del Plata presente en la IIRSA se refiere a la navegación. Dentro de esos proyectos se destaca la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH), que se encuentra bajo la tutela del Sistema de la Cuenca del Plata (Resolución n.º 238 [XIX]/1989). A fines de los ochenta se inician los debates sobre el desarrollo del sistema fluvial formado por los ríos Paraguay y Paraná, que culminó en la institución del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH) (Resolución n.º 239 [XIX]/1989) y en el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira), firmado por los cinco países, el 26 de junio de 1992. La Hidrovía Paraguay-Paraná (HPP) es un importante eje de integración de los países, puesto que tiene una extensión de 3.442 km, cuyas extremidades son los puertos de Cáceres, en el estado de Mato Grosso (BR) y Nueva Palmira (UY) (Queiroz 2012).

El CIH tiene un importante rol para las negociaciones de normas comunes sobre navegación y comercio fluvial, tales como el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná y sus Protocolos Adicionales. Además, el CIC instituyó una Comisión de Coordinación Técnica como órgano consultivo de asuntos técnicos relacionados a la hidrovía. A su vez, la mejoría de la hidrovía depende de los Estados, puesto que las inversiones deben ser hechas por cada uno de los países en su respectivo tramo o en forma bilateral en los tramos compartidos. Además de los recursos nacionales, hay la posibilidad de pedir fondos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), FONPLATA y Corporación Andina de Fomento (CAF) (Zugaib 2006). Las inversiones se usaron principalmente para estudios técnicos, cuyas conclusiones recomiendan obras de infraestructura que en gran parte no fueron hechas (Zugaib 2006). Se espera que la inserción del HPP como prioridad de la IIRSA estimule inversiones y mejorías estructurales (Zugaib 2006, Queiroz 2012).

Los proyectos energéticos y de navegación generan tensiones entre los países ribereños, pero las mayores tensiones se encuentran en el nivel nacional y subnacional, frente a la oposición de determinados grupos sociales. Ese fue el caso de las usinas hidroeléctricas del río Madeira, que es una subcuenca amazónica compartida entre Bolivia y Brasil. En territorio brasileño, se destacan las usinas hidroeléctricas de *Santo Antônio* y *Jirau*, que fueron parte de la IIRSA y del Programa para la Aceleración del Crecimiento (PAC). Estas se incluyen en el grupo de proyectos del Complejo del Río Madera, que contiene varios proyectos para la región, incluyendo otras dos usinas hidroeléctricas, una ferrovía, una hidrovía y un gaseoducto. Es el proyecto más caro de la IIRSA, que, además de la polémica por el impacto socioambiental y transfronterizo, generó la condenación simbólica de Brasil en el Fórum Mundial del Agua, en 2009, como consecuencia de los perjuicios para las poblaciones indígenas y ecosistemas (Bermann *et al.* 2010).

Los estudios de impacto ambiental de esos proyectos se restringieron al territorio brasileño, ignorando los posibles impactos en el territorio boliviano. En entrevistas con representantes del Ministerio de las Relaciones Exteriores y del Ministerio del Medio Ambiente y Agua de Bolivia, se hizo claro que el gobierno quería explicaciones sobre los impactos en su territorio. Sin embargo, no tomó medidas más drásticas, como llevar el caso a una corte internacional, ya que esperaba inversiones brasileñas en otros proyectos.

También está prevista la construcción de la usina hidroeléctrica binacional de *Guajará-Mirim* en la frontera entre Bolivia y Brasil y de la usina boliviana de Cachuela Esperanza (Eje Perú-Brasil-Bolivia) del grupo de proyectos del Corredor Fluvial Madeira-Madre de Dios-Beni (IIRSA 2011). El principal objetivo de esas usinas es que Bolivia exporte energía para Brasil (Bermann *et al.* 2010). Las cuatro hidroeléctricas previstas en la cuenca del Madeira servirían para formar la hidrovía Madeira-Madre de Dios-Beni.

Las obras necesarias para viabilizar esos proyectos, como por ejemplo la presa de *Guajará-Mirim* (binacional Bolivia-Brasil) y la de Cachuela Esperanza, en el río Beni, Bolivia, pueden inundar porciones significativas de las ciudades de *Guajará-Mirim* (Brasil) y Guayaramerin (Bolivia). En esos casos se deben destacar las reuniones entre grupos de la sociedad civil tanto de Bolivia como de Brasil para discutir los proyectos del Complejo del Madeira. Incluso, en 2007, en Cobija (Bolivia) se redirigió una carta firmada por 38 representantes de organizaciones de la sociedad civil, que se ponderaba sobre los impactos negativos de la presa y solicitaron a los gobiernos que desistieran de esos proyectos (Furtado 2008).

IV. LAS FRAGILIDADES INSTITUCIONALES EN LA GOBERNANZA DEL AGUA EN AMÉRICA DEL SUR

Las sesiones anteriores presentaron los principales tratados, proyectos e instituciones en las cuencas del Amazonas y del Plata, que pueden ser visualizadas en la siguiente Tabla 1:

TABLA I
 SÍNTESIS COMPARATIVA DE LA GOBERNANZA
 EN LA CUENCA DEL AMAZONAS Y DEL PLATA

GOBERNANZA	CUENCA DEL AMAZONAS	CUENCA DEL PLATA
Tratados	Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)	<p>Tratado de la Cuenca del Plata</p> <p>Tratados vinculados:</p> <p>Tratado de Itaipu (Brasil y Paraguay, 1973); Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (Argentina y Uruguay, 1973); Tratado de Yacyretá (Argentina y Paraguay, 1973); Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná y sus Protocolos Adicionales (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, 1992); Tratado para el Aprovechamiento de los Recursos Hídricos Compartidos de los Tramos Limítrofes del Río Uruguay y de su Afluente el Río Pepirí-Guazú (Argentina y Brasil, 1980) y Protocolo Adicional (2007); Acuerdos de Cooperación entre Brasil y Paraguay para la Utilización de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim/Quaraí (1991) y de la Cuenca Hidrográfica del Río Apa (2006); Acuerdo sobre el acuífero Guaraní (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, 2010).</p>
Organizaciones Supranacionales	<p>Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)</p> <p>IIRSA (COSIPLAN/ UNASUR)</p>	<p>Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata (CIC) E FONPLATA</p> <p>Instituciones de las subcuencas: Entidad Binacional Itaipu; Entidad Binacional Yacyretá; Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM); Comisión para el Acuífero Guaraní (aún no implementada); Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH); Comisión Mixta del Río Cuareim/Quaraí (CRC); Comisión Mixta del Río Apa (CRA).</p> <p>IIRSA (COSPILAN/UNASUR)</p>

GOBERNANZA	CUENCA DEL AMAZONAS	CUENCA DEL PLATA
Características de la cooperación	<p>No tiene fondo financiero propio. Depende de financiamiento propio. Es intergubernamental y no tiene mecanismos de participación de la sociedad civil o de otras instituciones regionales o subnacionales. El foco es la realización de proyectos con financiamiento externo que no necesariamente se tornan parte de políticas públicas de largo plazo.</p> <p>La IIRSA se concentra en la infraestructura energética y de transportes, pero no hay coordinación con las políticas de gobernanza del agua, aunque los proyectos presenten impactos sobre los mismos.</p>	<p>El Tratado del Plata ha incentivado la asignatura de tratados específicos para las subcuencas regionales, con la creación de diversos organismos internacionales con objetivos distintos (evaluación del potencial hidroeléctrico de los ríos; gestión de instalaciones energéticas compartidas; proyectos de estudios técnicos; y cooperación en términos generales). La interacción entre esas instituciones es discutible, así como su papel en la cooperación. La existencia de un fondo financiero contribuye a la realización de proyectos conjuntos, principalmente de infraestructura. A pesar de eso, los principales proyectos de la cuenca han tenido el apoyo de recursos externos. El CIC se estructura como una organización supranacional sin mecanismos para la participación de las instituciones subnacionales de las cuencas o de las organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Lo mismo que pasa con la IIRSA en el Amazonas ocurre en el Plata en lo que se refiere a los proyectos de infraestructura en la cuenca.</p>

Fuente: SANT'ANNA (2009); QUEIROZ (2012); VILLAR (2012).

Con base en el análisis de los tratados y en la síntesis de la tabla mencionada anteriormente, es posible apuntar tres tipos de fragilidades en la gobernanza de las aguas transfronterizas en la Cuenca del Amazonas y la del Plata: la institucional, la participativa y el proyecto común de desarrollo. Este escenario no permite que el agua se materialice como un elemento de integración entre los países de América del Sur, creando tensiones o conflictos entre los países o formas de cooperación que generan pocos efectos prácticos.

Aunque las Cuencas del Amazonas y del Plata tengan tratados internacionales e instituciones comunes abarcando todos los países ribereños, hay problemas para el cumplimiento de los principios y obligaciones presentes en los instrumentos de cooperación establecidos. La presencia de un acuerdo no se traduce automáticamente en un cambio de comportamiento que lleve a la cooperación. De la misma manera, la presencia de organismos internacionales no garantiza la capacidad institucional para la cooperación y enfrentamiento de los conflictos. El «conflicto» y la «cooperación» son términos ambiguos usados para describir cómo los países interactúan entre sí en el uso compartido

de los recursos hídricos transfronterizos (Warner y Zawahri 2012). A pesar del número de acuerdos y de los distintos organismos supranacionales en las cuencas estudiadas, su rol en promover la cooperación es discutible, ya sea por los problemas de formulación de los tratados o por los poderes de actuación o condiciones institucionales de los organismos que actúan a favor de la cooperación.

La mayoría de los acuerdos celebrados en esas cuencas presentan reglamentos generales y no indican normas claras sobre el uso compartido. Además, las obligaciones pactadas requieren acciones estatales que no son materializadas o respetadas. Por ejemplo, el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales llevó ocho años para ser ratificado y poco se ha hecho desde su entrada en vigor. El Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní firmado en 2010 todavía no ha sido ratificado, su comisión no ha sido instaurada y tampoco se ha retomado la discusión sobre el Protocolo Adicional para solución de controversias. A su vez, Uruguay no cumplió la obligación de notificación previa que consta en el Estatuto del río Uruguay, lo que generó una serie de conflictos y demostró las limitaciones de las instituciones locales en conducir ese caso, que fue juzgado en la Corte Internacional de Justicia. Las organizaciones internacionales que podrían intervenir en la cuestión, CIC, CARU y MERCOSUR, no fueron capaces de proponer una solución y tuvieron una actuación diminuta en ese conflicto, exponiendo la fragilidad de los mecanismos de integración y de solución de controversias de la cuenca del Plata.

La gobernanza y gestión de las aguas transfronterizas ocurre en un escenario de asimetrías entre los actores, lo que puede influenciar el tipo de interacción entre ellos, el establecimiento de instituciones y el cumplimiento de las obligaciones. El no cumplimiento de un tratado internacional puede indicar la existencia de un tipo de hidrohegemonía, en la cual los Estados menos fuertes firman un acuerdo que no consideran favorable y después deciden no cumplirlo. Varias instituciones y acuerdos son creados para manejar los problemas y conflictos, pero no combaten las causas del conflicto (Zeitoun, Mirumachi y Warner 2011). Inclusive los programas de instituciones internacionales como el Banco Mundial y el GEF tienden a manejar los conflictos sin observar las relaciones de poder entre los países ribereños, lo que permite que injusticias en la distribución de las aguas sean sancionadas por la comunidad internacional.

Las varias formas de conflicto ocurren intercaladas con formas de cooperación. Ni todo el conflicto es malo, ya que puede reflejar una desigualdad en el uso de los recursos compartidos, y ni siempre la cooperación es buena, pues puede resultar de relaciones asimétricas donde el Estado menos fuerte es compelido a firmar un tratado desfavorable (Zeitoun y Mirumachi 2010). Por ejemplo, Brasil tiene una política de hidroeléctricas binacionales en que su construcción está condicionada a la exportación del excedente energético por parte del país que comparte el río. El conflicto sobre el precio de la energía de Itaipu paraguaya puede ser considerado reflejo de un descontento con cláusulas consideradas abusivas por Paraguay. Por su parte, aunque Brasil no tuviera una obligación contractual, acabó revisando las condiciones de venta de energía. En la Amazonía, acuerdos con exclusividad de venta del excedente fueron firmados con Perú, sin que la sociedad civil peruana tuviera acceso a las informaciones y participara de la toma de

decisiones. Esos datos demuestran la necesidad de profundizar la comprensión del rol de Brasil como un actor hegemónico o líder en esas cuencas.

La cooperación internacional parece ser un requisito para la existencia de la gobernanza en las cuencas transfronterizas. Sin embargo, necesita ser analizada en su complejidad. La coexistencia de la cooperación y del conflicto explica por qué algunos casos de gobernanza en cuencas compartidas sufrieron retrocesos o se paralizaron. Ese fue el caso del TCA, en el cual las acciones de cooperación quedaron suspendidas por muchos años hasta la creación de la OTCA.

Otro aspecto es que la cooperación entre los países ribereños en la escala internacional no presupone la ausencia de conflictos relacionados con el uso del agua en la escala local de las subcuencas transfronterizas. Esta situación se nota en la construcción de hidroeléctricas, que generan una fuerte reacción de las poblaciones locales, indígenas y ambientalistas. La gran mayoría de los proyectos hidroeléctricos en las Cuencas del Plata y de la Amazonía no ha logrado compensar los impactos socioambientales causados por medio de acciones positivas, ya sea por la producción de conocimiento sobre la cuenca o por proyectos de educación o desarrollo socioambiental. Este tipo de conflicto exige un análisis multiescalar, de manera que permita una mayor comprensión de la cooperación, que enfatice y dé visibilidad a iniciativas creadas por actores estatales subnacionales o no gubernamentales, cuyas interacciones establecen instituciones transnacionales, como en el caso de las hidroeléctricas del Madeira Santo Antonio y Jirau.

Esto refleja que la existencia de un acuerdo internacional no presupone una verdadera gestión compartida de las aguas transfronterizas. La gobernanza implica un contexto más grande que la cooperación interestatal, de forma que incluye la participación de todos los agentes en el proceso de toma de decisiones para la regulación del uso del agua. Sin embargo, en las cuencas estudiadas no existen mecanismos para la coordinación entre las instituciones de nivel internacional y las otras escalas (nacionales y subnacionales), ni tampoco se permite la participación de la sociedad civil. Por ese motivo, los actores directamente afectados por las decisiones sobre los recursos hídricos compartidos no están presentes en las instituciones que toman las decisiones. La gestión compartida exige un análisis multiescalar que permita ver cómo tales acuerdos afectan a las políticas nacionales y locales de manejo de los recursos hídricos, en especial en las áreas de frontera, que son las más impactadas por las alteraciones hechas en los Estados vecinos.

Las instituciones establecidas en las Cuencas del Plata y del Amazonas, como la OTCA y el CIC, son organizaciones intergubernamentales en las cuales sólo participan los actores nacionales, como diplomáticos y representantes de las instituciones responsables de la gestión del agua en los países miembros. No hay mecanismos para la participación de organizaciones no gubernamentales de la sociedad o de gobiernos subnacionales (municipales, estatales o departamentales). Por lo tanto, la participación no es una prioridad. Incluso, aunque existan estas instituciones multilaterales, se han firmado acuerdos bilaterales sobre cursos de agua específicos y se establecieron comisiones bilaterales en regiones fronterizas, como en el río Apa (Cuenca del Plata).

La creación de estas comisiones, consejos o comités tiene potencial para aumentar la participación de los actores locales y proporcionar una articulación transnacional entre ellos. Por otro lado, estas comisiones tienen una competencia limitada como para firmar acuerdos internacionales, y si las acciones en la escala local y bilateral no son coordinadas con las acciones de las instituciones internacionales, puede ocurrir su debilitamiento. Así se percibe que los actores de las otras escalas no están presentes en las instituciones. No hay mecanismos eficientes para evaluar el cumplimiento de los acuerdos en los niveles más locales ni tampoco mecanismos de coordinación de las acciones entre las instituciones de diferentes escalas.

La participación es fundamental para que exista una gobernanza propiamente dicha. En las cuencas estudiadas faltan mecanismos de participación democrática, principalmente con la inclusión de grupos sociales más marginalizados y directamente impactados por las políticas de gestión de recursos hídricos, como es el caso de la Cuenca Amazónica, sus poblaciones indígenas y los proyectos de infraestructura que las afectan directamente. Las instituciones transnacionales existentes no incluyen la participación de estos actores en las decisiones.

El debate de la participación social resulta de un cuestionamiento sobre el rol del Estado y de su relación con la sociedad. Esto generó implicaciones para las políticas públicas, puesto que deben articular la democracia política con la participación social para que su gestión sea permeada por intereses de diversos actores sociales y políticos, y no solamente del Estado. Esta participación lleva a una heterogeneidad y representatividad más grandes en las decisiones sobre las políticas públicas, aunque haya una situación de asimetría entre los actores, ya sea en los campos económicos, sociales, políticos o de acceso a la información. Esto justifica la predominancia del componente técnico controlando el proceso político de toma de decisiones en gran parte de las iniciativas de participación en políticas ambientales (Jacobi 2009: 49).

En las últimas décadas, la participación social pasó a ser parte de las políticas de gestión de aguas en los países de las Cuencas del Plata y del Amazonas. Como, por ejemplo, el caso de Brasil, Perú y Ecuador, que establecieron los consejos o comités de cuencas que están dentro de la definición de las Plataformas de Multiactores-PMA (*Multi-Stakeholders Platforms*). Para Warner (2005), esta plataforma sería una institución para la toma de decisiones (voluntario o conforme un estatuto) con la participación de diferentes actores interesados en una situación de interdependencia en el uso de un recurso y que ven común el problema de la gestión. Por lo tanto, se juntan para elaborar estrategias de acción dedicadas a la resolución del problema. En la gobernanza de las aguas, las partes interesadas son todos aquellos individuos, grupos o instituciones que tienen interés o están preocupados con su uso y gestión, incluyendo aquellos que fueron y son afectados por políticas, decisiones y acciones sobre este recurso.

Esta cuestión se destaca porque no siempre la cooperación internacional es positiva para la preservación de las condiciones ambientales de las cuencas compartidas, especialmente porque tiene enfocado el desarrollo de grandes proyectos hidroeléctricos y de infraestructura. Estos proyectos tienden a intensificar la alteración de las condiciones ambientales y a aumentar la degradación socioambiental de poblaciones que

dependen de los recursos de la cuenca para sostener su modo de vida (Sneddon y Fox 2006). Esto es evidente en las Cuencas del Plata y del Amazonas, donde aún se prioriza el desarrollo energético y de infraestructuras.

El análisis de los proyectos de la IIRSA demuestra que su modelo de desarrollo privilegia los proyectos de infraestructura física y energética en lugar de proyectos que tengan en cuenta las preocupaciones socioambientales, la diversidad social, la equidad en el uso del agua y la protección ambiental. Esto es particularmente preocupante, puesto que, a pesar de concentrar grandes cuencas, América del Sur aún es considerada una región de vulnerabilidad hídrica debido a la falta de servicios básicos de agua potable y alcantarillado, contaminación de los recursos hídricos, acceso desigual a los recursos y mal uso de los acuíferos (UNEP 2007).

Los conflictos de la Cuenca del Plata y Amazonía están prioritariamente relacionados a la construcción de infraestructuras, lo que se opone al abordaje de *TWINS-transboundary waters interaction nexus*, creado por Allan e Mirumachi (2007, 2010). Esa herramienta enfatiza como las relaciones de poder pueden moldar las trayectorias de conflicto y cooperación, así como el desarrollo de una tipología de esas relaciones, puesto que el grado de conflicto depende de la escasez del agua. A su vez, la situación de esas cuencas corrobora los estudios de Yoffe, Wolf y Giordano (2003), los cuales apuntaron que cambios rápidos dentro de una cuenca, físicos o institucionales, son indicadores más relevantes para la eminencia de conflictos que el factor climático o el nivel de estrés hídrico en una cuenca. La construcción de la usina de Itaipu y Corpus (Brasil y Argentina) y la instalación de las papeleras en el río Uruguay (Argentina y Uruguay) demostraron que hay conflictos en situaciones de abundancia de agua debido a su uso, principalmente cuando implican la construcción de infraestructuras o riesgo de contaminación.

Al mismo tiempo, las iniciativas conjuntas para la cooperación general por medio de estudios técnicos han sido estimuladas principalmente por proyectos conducidos por organizaciones internacionales como el Banco Mundial, Consejo Mundial del Agua, GEF y UNESCO. Estos proyectos tienen el objetivo noble de promover el conocimiento sobre los recursos hídricos y la cooperación entre los Estados, pero cuando el proyecto acaba, los Estados no estimulan la continuidad la cooperación.

Las universidades locales que podrían ayudar no tienen un papel prioritario, puesto que la realización de los estudios está condicionada a procesos licitatorios internacionales, generalmente vencidos por empresas internacionales. Se pierde así la oportunidad de incentivar la cooperación científica y fortalecer la comunidad epistémica regional. Inclusive, los datos producidos muchas veces no son divulgados por los Estados o esa divulgación es precaria. Este fue el caso del proyecto realizado en el acuífero Guaraní. Los datos completos no fueron divulgados, la participación de las universidades fue pequeña y hubo problemas en la ejecución de los procesos licitatorios (Villar 2012).

La cuestión energética es el principal tema de cooperación y demuestra la falta de coordinación entre las políticas energéticas y de integración. Su planeamiento y discusión no fueron incluidos en los espacios de negociación de las aguas, como la OTCA y el CIC, además de exponer claramente la asimetría entre los actores. No hay espacio

para que la sociedad civil pueda debatir el modelo de integración en esos foros, tampoco hay mecanismos que permitan la participación de las personas involucradas en los proyectos de ámbito transnacional, los cuales son conducidos como negocios de los Ministerios de Relaciones Exteriores o de forma doméstica por los Estados por medio de sus instituciones nacionales. La sociedad civil no tiene voz dentro de los organismos supranacionales y sólo participa en los foros nacionales, como es el caso de las audiencias públicas en Brasil. Esto dificulta la formación de una coalición transnacional de la sociedad civil y refleja la relación de fuerza entre esos actores y el poder público.

V. CONCLUSIONES

En los casos de las Cuencas Amazónicas y del Plata, la existencia de la cooperación internacional no garantiza la construcción de un proceso de gobernanza, puesto que la cooperación se concentra principalmente en el desarrollo de proyectos comunes técnicos o de infraestructura, lo que por su cuenta no constituye un proceso de gobernanza. En una cuenca transfronteriza la cooperación debería estar insertada en un proceso de toma de decisiones democrático en coordinación con las otras escalas pertinentes como la nacional y la local. Los proyectos elaborados en el ámbito de la cooperación internacional son aplicados en la escala local, frecuentemente sin ningún proceso de debate y articulación con las instituciones y actores locales, lo que se opone a la idea de gobernanza del agua.

Faltan estudios para una mejor comprensión de la hidropolítica en América del Sur, especialmente para entender la cooperación en su complejidad, puesto que algunas situaciones pueden ser interacciones entre Estados en situaciones de hegemonía, ya sea con el uso de un poder blando (*soft power*) o fuerte (*hard power*). Por ese motivo, hay que investigar si la cooperación no debería ser caracterizada en un contexto en que existiera realmente una situación de justicia y equidad en el uso del recurso entre las partes. Lo que se hizo evidente en este artículo es que la simple existencia de acuerdos internacionales entre países ribereños no significa la ausencia de conflictos o una verdadera movilización para perseguir los fines prescritos en estos acuerdos. Es necesario entender las causas de estos conflictos que fueron manejados en lugar de resueltos. Sería interesante también profundizar el análisis sobre el actual rol de Brasil en estas dos cuencas hidrográficas, del Amazonas y del Plata, como actor hegemónico o líder.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALLAN, John Antony y MIRUMACHI, Naho. Why negotiate? Asymmetric Endowments, Asymmetric Power and the Invisible Nexus of Water, Trade and Power that brings Apparent Water Security. En EARLE, Anton; JÄGERSKOG, Anders y ÖJENDAL, Joakin (eds.). *Transboundary water management: principles and practice*. London: Earthscan, 2010: 13-26.
- BERMANN, Célio et al. *Usinas hidrelétricas na Amazônia - o futuro sob as águas*. Brasília: INESC, 2010: en línea: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos-para-discussao/>

- Celio%20Bermann%20-%20Hidretricas%20na%20Amazonia.pdf/view. Fecha de consulta: 15 de junio del 2014.
- CASTRO, José Esteban. Water governance in the twentieth first century. *Ambiente e Sociedade*, 2007, vol. X (2): 97-118.
- CIC. *Programa para a gestão sustentável dos recursos hídricos da Bacia do Prata, considerando os efeitos decorrentes da variabilidade e da mudança climática*. Sin ciudad: CIC, 2011: en línea: http://www.cicplata.org/documents/08122011/Cuenca_Portugues.pdf. Fecha de consulta: 3 de enero del 2013.
- COSTA, Wanderley Messias da. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. *CONFINs*, 2009, vol. online (7): 2-23. En línea: <http://confins.revues.org/6107>. Fecha de consulta: 3 de noviembre del 2012.
- COSTA-FILHO, Alfredo. Uma nova «OTCA» sob a velha ótica? En ARAGÓN, Luis Eduardo y CLÜSENER-GODT, Miguel (orgs.). *Problemática do uso local e global da água da Amazônia*. Belém: NAEA, Universidade Federal do Pará, 2003: 383-393.
- COUTO, Leandro Freitas. *O horizonte regional do Brasil: integração e construção da América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2009.
- DELLI PRISCOLI, Jerome y WOLF, Aaron. *Managing and transforming water conflicts*. New York: Cambridge University Press, 2009. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511551536>
- FEITELSON, Eran. Impediments to the management of shared aquifers: A political economy perspective. *Hydrogeology Journal*, 2006, vol. 14 (3): 319-329. <http://dx.doi.org/10.1007/s10040-005-0481-2>
- FURTADO, Fabrina. Quem financia uma obra tão polêmica? En SWITKES, Glenn (org.). *Águas Turvas: alertas sobre as consequências de barrar o maior afluente do Amazonas*. São Paulo: International Rivers, 2008: 26-48.
- GEF. *Integrated and Sustainable Management of Transboundary Water Resources in the Amazon River Basin Considering Climate Variability and Climate Change Project*. Sin ciudad: IW Learn 2009: en línea: http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/repository/Regional_05-20-09_GEFID_2364_Regional_Integrated_Sust_Mgt_Amazon.pdf. Fecha de consulta: 17 de junio del 2013.
- IIRSA Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). En línea: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=45>. Fecha de consulta: 3 de marzo del 2011.
- JACOBI, Pedro Roberto. Governança da Água no Brasil. En RIBEIRO COSTA, Wagner. *Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume, 2009: 35-59.
- LAUTZE, Jonathan *et al.* Putting the cart before the horse: water governance and IWRM. *Natural Resources Forum*, 2011, vol. 35 (1): 1-8. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1477-8947.2010.01339.x>
- MERRY, Douglas. African models for transnational river basin organizations in Africa: an unexplored dimension. *Water Alternatives*, 2009, vol. 2 (2): 183-204.
- MIRUMACHI, Naho y ALLAN, John Antony. *Revisiting transboundary water governance: power, conflict, cooperation and political economy*. Proceedings from CAIWA International Conference on Adaptive and Integrated Water Management: coping with scarcity, 12-15 November, Basel, Switzerland, 2007.
- OTCA. *Projeto de Gerenciamento Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Bacia do Rio Amazonas Considerando a Variabilidade e as Mudanças Climáticas*. En línea: <http://www.otca.org.br/gefam/index.php?page=HomePage&cat=34>. Fecha de consulta: 23 de julio del 2007.

- OTCA. *Representantes governamentais debatem projeto para manejo de recursos hídricos do Amazonas*. En línea: <http://www.otca.info/portal/noticia-interna.php?id=285>. Fecha de consulta: 30 de octubre del 2011.
- PAHL-WHOSTL, Claudia y GUPTA, Joyeeta. Governance and the global water system: a theoretical exploration. *Global Governance*, 2008, vol. 14: 419-435.
- QUERIÓZ, Fabio Albergaria de. *Hidropolítica e segurança: as bacias platina e amazônica em perspectiva comparada*. Brasília: FUNAG, 2012: 1-411.
- REGENASS, Anna-Karen Lange. *The sustainable development paradigm shift: financing a long term vision in the Amazon River Basin*. Certificate Thesis. Environmental Diplomacy. Zürich: SCENAM, 2008. Disponible en: <http://scenam.ch/pdf/4.%20Amazon%20Paradox.pdf>.
- RIBEIRO, Wagner Costa. *Geografia Política da Água*. São Paulo: Annablume, 2008: 1-162.
- RIBEIRO, Wagner Costa. Impasses da governança da água no Brasil. En RIBEIRO, Wagner Costa (org.). *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume, Fapesp, CNPq, 2009: 111-133.
- SAE. *Águas e Desenvolvimento Sustentável. Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil. Série Estudos Estratégicos*. Brasília: Governo Federal, 2013.
- SANT'ANNA, Fernanda Mello. *Cooperação internacional e gestão transfronteiriça da água na Amazônia*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2009.
- SNEDOON, Chris y FOX, Coleen. Rethinking transboundary waters: a critical hydropolitics of the Mekong basin. *Political Geography*, 2006, vol. 25 (2): 181-202.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2005.11.002>
- TRATADO DO BACIA DA PRATA, de 23 abr. 1969. *Revista de Informação Legislativa*, 1984, vol. 21 (81): 625-628.
- UNEP. *Hydropolitical vulnerability and resilience along international waters: Latin America and the Caribbean*. Nairobi: UNEP, 2007.
- VILLAR, Pilar Carolina. *A Busca pela governança dos aquíferos transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani*. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). 262f. Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- VILLAR, Pilar Carolina y RIBEIRO COSTA, Wagner. The Agreement on the Guarani Aquifer: a new paradigm for transboundary groundwater management? *Water International*, 2011, vol. 36 (5): 646-660.
<http://dx.doi.org/10.1080/02508060.2011.603671>
- WARNER, Jeroen. Multi-stakeholder platforms: integrating society in water resource management? *Ambiente e Sociedade*, 2005, vol. 8 (2): 1-21.
- WARNER, Jeroen y ZAWAHRI, Neda. Hegemony and asymmetry: multiple-chessboard games in transboundary rivers. *International Environmental Agreements*, 2012, vol. 12 (3): 215-229.
<http://dx.doi.org/10.1007/s10784-012-9177-y>
- WOLF, Aaron; STAHL, Kerstin y MACOMBER, Marcia. Conflict and cooperation within international river basins: the importance of institutional capacity. *Water Resources Update*, 2003, vol. 125 (1): 31-40.
- YOFFE, Shira; WOLF, Aaron y GIORDANO, Mark. Conflict and cooperation over international freshwater resources: indicators of basins at risk. *Journal of the American Water Resources Association*, 2003, vol. 39 (5): 1109-1126.
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1752-1688.2003.tb03696.x>

- ZEITOUN, Mark y MIRUMACHI, Naho. Transboundary water interaction: reconsidering conflict and co-operation. En WEGEREICH, Kai y WARNER, Jeroen (eds.). *The politics of water: a survey*. London: Routledge, 2010: 96-118.
- ZEITOUN, Mark; MIRUMACHI, Naho y WARNER, Jeroen. Transboundary water interaction II: the influence of soft power. *International Environmental Agreements-Politics Law and Economics*, 2011, vol. 11 (2): 159-178.
- ZUGAIB, Eliana. *A hidrovía Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil* / Eliana Zugaib.-Brasília: Funag, 2006: 1-412.