

Nota de Orientación sobre Políticas: Los Beneficios de la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas:

Identificación, Evaluación y Comunicación



COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA DE LAS NACIONES UNIDAS

**Nota de Orientación sobre Políticas:
Los Beneficios de la Cooperación en Materia
de Aguas Transfronterizas:
Identificación, Evaluación y Comunicación**



Naciones Unidas
Nueva York y Ginebra, 2015

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en la que los datos aparecen presentados en ella no implican juicio alguno por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, sobre la condición jurídica de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni tampoco respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Para el propósito de la presente publicación, el término «seguridad» ha de entenderse en un sentido mucho más amplio que el de la defensa de un territorio nacional frente a cualquier forma de ataque externo. En la presente publicación, el término «seguridad» se refiere a las relaciones pacíficas dentro de las naciones y entre ellas, que contribuyen al fomento de la paz, del desarrollo y de los derechos humanos.

Las opiniones expresadas en los estudios de casos son las de los autores y no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas o de sus Estados Miembros.

En la presente publicación, todas las referencias a sitios de internet y a sus direcciones URL fueron consultadas por última vez en agosto del 2015.

Esta publicación se ha realizado con la contribución económica de Suiza. El Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania financió la traducción al español. El texto fue traducido por Sara Gilgado-Hertzler y editado por Fe Sanchis-Moreno. La traductora se responsabiliza de la exactitud de la traducción y resolverá cualquier duda al respecto.

Información de contacto

Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales
Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
Palacio de las Naciones
CH - 1211 Ginebra 10, Suiza
Tel.: +41 22 917 1218
Dirección de correo electrónico: water.convention@un.org
Sitio web: www.unece.org/env/water

ECE/MP.WAT/47

Publicación de las Naciones Unidas





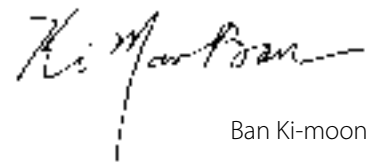
PRÓLOGO

Garantizar el abastecimiento de agua es uno de los mayores retos mundiales de nuestra época. Se prevé que el cambio climático, el crecimiento demográfico, la urbanización y el desarrollo económico insostenible provoquen problemas de agua en todos los países y continentes, con un incremento de la competencia por los escasos recursos hídricos, restricciones al desarrollo socioeconómico y desigualdad en el acceso al agua. Es por ello que el agua es un elemento clave en la recientemente adoptada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Dada la complejidad y la envergadura de los retos, se requiere una fuerte cooperación para enfrentarlos. Y dado que la mayor parte de los recursos hídricos son transfronterizos, la cooperación transfronteriza es crucial. Sin embargo, el miedo a perder soberanía nacional, los equívocos respecto a los riesgos y beneficios de la cooperación, y la falta de capacidad y de voluntad política, pueden interponerse a esta tarea conjunta. El Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del Agua) de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, aporta soluciones basadas en normas para la consolidación de la cooperación, así como una plataforma mundial para el intercambio de experiencias y el fomento de su desarrollo.

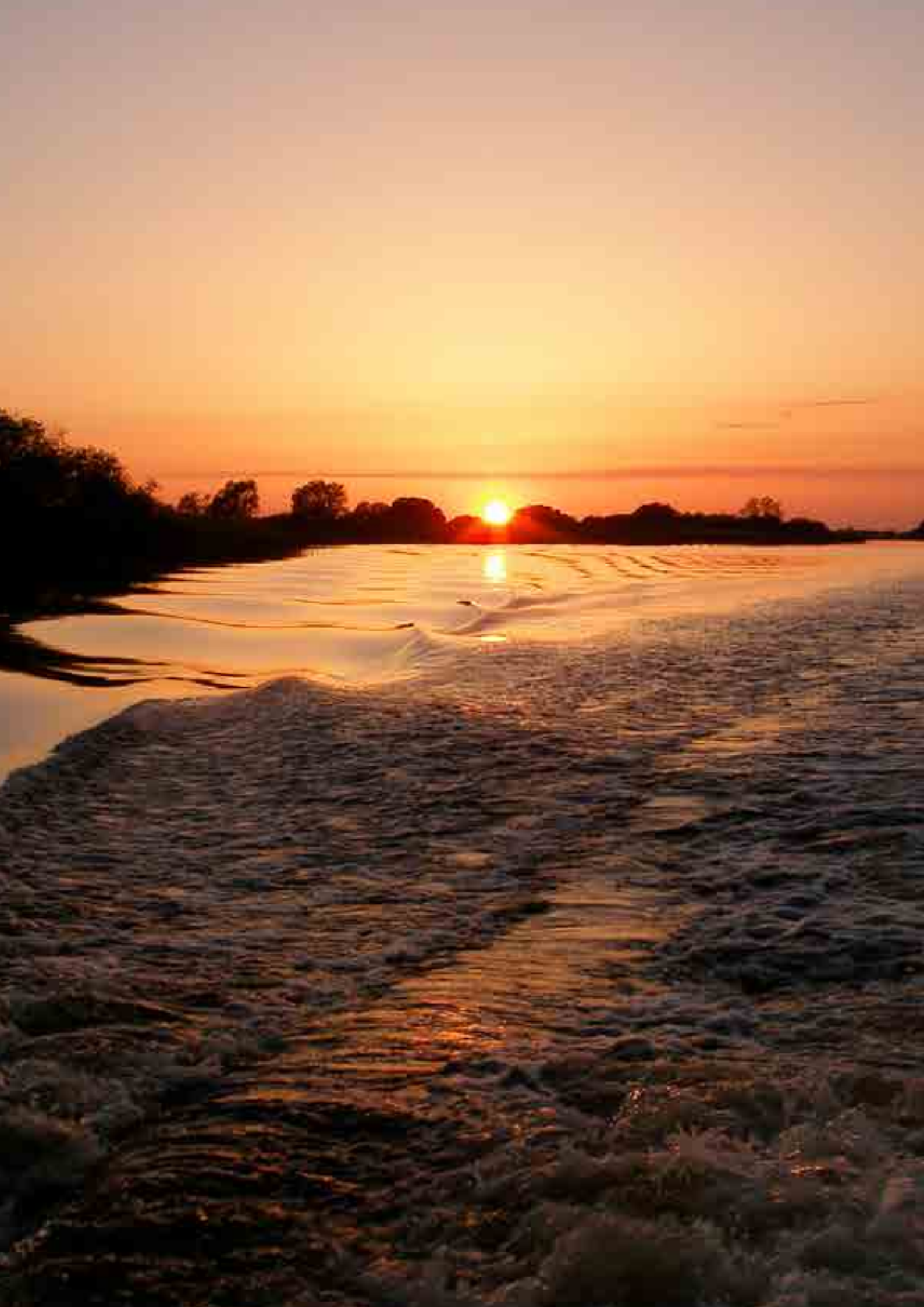
La historia muestra que la cooperación en materia de aguas transfronterizas fomenta el aumento de la producción energética y de alimentos, aumenta la resiliencia a los desastres y la integración económica. Esta *Nota de Orientación sobre Políticas: Los Beneficios de la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas: Identificación, Evaluación y Comunicación* ayudará a los países y a otros actores a cosechar los abundantes beneficios de la acción conjunta, inspirándose en las experiencias adquiridas en las cuencas transfronterizas de todo el mundo. También puede contribuir a apoyar el diálogo sobre los beneficios de la colaboración, diálogo que puede desbloquear situaciones en las que las relaciones de vecindad se han estancado, y ampliar y profundizar la cooperación ya existente.

Para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, debemos mirar más allá de las fronteras nacionales y de los intereses a corto plazo. Por eso invito a los gobiernos y a otras partes interesadas a que hagan uso de esta *Nota de Orientación* y de las otras muchas herramientas desarrolladas en el marco del Convenio del Agua.



Ban Ki-moon

Secretario General de las Naciones Unidas



PREFACIO

Las cuencas transfronterizas suministran agua potable y de uso doméstico a unos dos mil millones de personas en el mundo, contribuyen al riego agrícola, hacen posible el funcionamiento de la industria, generan electricidad y conservan los ecosistemas. Hoy por hoy, esas aguas transfronterizas sufren la presión del crecimiento demográfico, de los modelos de desarrollo insostenibles y de los impactos del cambio climático, haciendo que la cooperación resulte vital para su gestión. Sin embargo, existen muchos obstáculos que pueden impedir que los países consoliden o adopten una gestión conjunta eficaz de las aguas transfronterizas, o que pueden lastrar este proceso. Estos obstáculos incluyen los distintos niveles de desarrollo socioeconómico y de capacidad institucional, las prioridades divergentes y políticas contradictorias, pero también, una percepción incompleta o sesgada de los beneficios que podrían alcanzarse mediante la cooperación con los vecinos.

El Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del Agua) de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas fomenta la cooperación en materia de aguas transfronterizas superficiales y subterráneas. Los países que se plantean la adhesión y las Partes que implementan el Convenio entablan un diálogo sobre los beneficios y los beneficiarios de dicha cooperación. Teniendo en cuenta la falta de orientación accesible a este respecto, la Reunión de las Partes del Convenio del Agua decidió desarrollar en su sexta sesión, en 2012, una nota de orientación sobre políticas para ayudar a los países a evaluar los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. De este modo, más de 100 expertos de las autoridades nacionales, del ámbito universitario y de las organizaciones no gubernamentales, intergubernamentales e internacionales, colaboraron para crear una guía completa y funcional para la identificación, la evaluación y la comunicación de los beneficios de la cooperación transfronteriza.

La presente *Nota de Orientación sobre Políticas: Los Beneficios de la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas: Identificación, Evaluación y Comunicación*, suministra asesoramiento paso a paso, práctico y accesible para los formuladores de políticas y otros actores, que les permite emprender fácilmente evaluaciones de beneficios para su país o región mediante un proceso participativo. Destaca el amplio abanico de beneficios que una cooperación eficaz puede generar en el ámbito económico, social, ambiental, de gobernanza y de seguridad, y ofrece orientación sobre la evaluación y la comunicación de dichas oportunidades. Basándose en los resultados de los debates mantenidos en múltiples talleres, y también en las aportaciones provenientes de los estudios de casos y de expertos de todo el mundo, la Nota de Orientación es una herramienta de pertinencia mundial para el fomento y la mejora de la cooperación transfronteriza mediante la evaluación de beneficios, la comunicación efectiva y la integración de sus resultados a los procesos políticos.

Creemos que la evaluación de beneficios puede aportar nuevas ideas, argumentos basados en hechos, e incentivos para la cooperación al revelar beneficios que previamente habían pasado desapercibidos. Ante una frágil cooperación puede resaltar los intereses comunes que se obtendrían cooperando. Incluso en aquellos casos en que la cooperación ya se está produciendo, las necesidades y las prioridades pueden cambiar con el tiempo. La evaluación de los nuevos beneficios, existentes o potenciales, convertida en una característica habitual de la cooperación, puede demostrar la necesidad para los países de cooperar y ayudar a asegurarse el apoyo político y la financiación tan necesarios.

Estamos convencidos de que emprender una evaluación de beneficios conjunta es una excelente manera de establecer y mantener una relación de confianza y apoyo mutuo. Los debates conjuntos sobre los recursos hídricos han sido históricamente un punto de partida para ulteriores negociaciones entre países ribereños. También estamos persuadidos de que dichas evaluaciones de beneficios pueden contribuir a la reflexión sobre la posible adhesión al Convenio del Agua. Les invitamos a utilizar en sus países la sabiduría y la orientación aquí recopiladas, provenientes de las regiones de todo el mundo, para explorar la amplia gama de beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas.

Christian Friis Bach

Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para
Europa de las Naciones Unidas

Marko Pomerants

Ministro del Medio Ambiente de Estonia

AGRADECIMIENTOS

La presente publicación se ha preparado en el marco del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del Agua). No hubiera sido posible sin la generosa contribución de numerosos gobiernos, individuos y organizaciones internacionales y no gubernamentales.

La Secretaría del Convenio del Agua expresa su agradecimiento a los numerosos expertos que han proporcionado estudios de casos, contribuciones y comentarios.

Los estudios de casos incluidos en esta publicación fueron proporcionados por:

Ebenizário Chonguica, Comisión Permanente de la Cuenca del Río Okavango

Kirstin Conti, Centro Internacional de Evaluación de Recursos de Aguas Subterráneas

Marianne Gfeller, Departamento para el Medio Ambiente, el Transporte y la Agricultura, Cantón de Ginebra, Suiza

Jeff C. Ho, Universidad de Stanford

Anoulak Kittikhoun, Comisión del Río Mekong

Dejan Komatina, Comisión Internacional de la Cuenca del Río Sava

Harry Liiv, Ministerio del Medio Ambiente, Estonia

Benedikt Mandl, Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio

Daphne Mantziou, Sociedad para la Protección de Prespa

Dragana Milovanović, Ministerio de Agricultura y de Protección Ambiental, Serbia

Tracy Molefi, Comisión Permanente del Agua de la Cuenca del Río Okavango

Fred Mwangi, Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo

Richard Kyle Paisley, Universidad de la Colombia Británica

Anumita Raj, Grupo de Previsión Estratégica

Kanstantsin Tsitou, Ministerio de Recursos Naturales y Protección Medioambiental, Belarús

Sarah Ann Wheeler, Universidad de Adelaida

Los siguientes expertos contribuyeron de forma importante con sus comentarios y contribuciones a mejorar la presente Nota de Orientación:

Raúl Artiga Colato, Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, El Salvador

Maija Bertule, DHI-UNEP, Centro de Colaboración en Materia de Agua y Medio Ambiente

Gidon Bromberg, EcoPeace

Ines Dombrowsky, Instituto Alemán de Desarrollo

Aurélien Dumont, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Henri-Claude Enoumba, Autoridad de la Cuenca del Níger

Amr Fawzy, Ministerio de Recursos Hídricos y Riego, Egipto

Linda M Fernández, Universidad de Virginia Commonwealth

Jonathan Fisher, Asesor en Economía Ambiental

Hassen Lotfi Frigui, Ministerio de Agricultura, Recursos Hídricos y Pesca, Túnez

Volker Frobarth, Agencia Alemana de Cooperación Internacional

Jacques Ganoulis, Universidad Aristóteles de Salónica y Ministerio de Reconstrucción Productiva, Medio Ambiente y Energía, Grecia

Johan Gély, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

Heide Jekel, Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear, Alemania

Wael Khairy, Ministerio de Recursos Hídricos y Riego, Egipto

Sergey Kudelya, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Djamel Latrech, Observatorio del Sáhara y del Sahel

Samuel O. Ome, Ministerio Federal de Recursos Hídricos, Nigeria

Timothée Pasqualini, estudiante de la Universidad de Europa Central

Chris Perceval, Secretaría del Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas

Nathalie Rizzotti, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

Peter Roebeling, Centro de Estudios Ambientales y Marinos, Universidad de Aveiro

Tobias Salathe, Secretaría del Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas

Kerry Schneider, Instituto Internacional del Agua de Estocolmo

Wondwosen Seide, Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo

Patrick Weingertner, Agencia Nacional del Agua y los Medios Acuáticos, Francia

Elizabeth Yaari, Instituto Internacional del Agua de Estocolmo

Dinara Ziganshina, Centro de Información Científica de la Comisión Inter-Estados para la Coordinación de la Gestión del Agua de Asia Central

En la CEPE, Chantal Demilecamps coordinó la preparación de esta publicación. Cammile Marcelo brindó el apoyo administrativo. Francesca Bernardini, Nicholas Bonvoisin, Sonja Koeppel, Jennifer Kunz, Bo Libert y Annukka Lipponen contribuyeron a mejorar la publicación mediante sus aportaciones y comentarios. La publicación fue traducida al español por Sara Gilgado-Hertzler y editada por Fe Sanchis-Moreno. Roberto Martin-Hurtado, consultor para la CEPE, fue el autor principal del documento.

La Secretaría agradece encarecidamente la financiación proporcionada por Bulgaria, Estonia, Suiza y la Asociación de Aguas Compartidas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La Secretaría desea agradecer al Ministerio del Medio Ambiente de Estonia, como Parte que lidera el área del programa relativo a la cuantificación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas del programa de trabajo del Convenio para el período 2012-2015, y, en particular, al Sr. Harry Liiv, Secretario General Adjunto, el importante apoyo proporcionado.

Aunque se realizaron todos los esfuerzos posibles para nombrar a todos aquellos que contribuyeron a la presente publicación, la Secretaría de la CEPE lamenta si se ha pasado por alto a alguna persona u organización en las listas anteriores.



ÍNDICE

Prólogo	v
Prefacio	vii
Agradecimientos	viii
Acrónimos y abreviaturas	xiii
Resumen	xv
Cómo utilizar la presente Nota de Orientación	xix
Capítulo 1 Introducción	1
A. Objetivo, ámbito, público destinatario y estructura	1
B. ¿Por qué se ha desarrollado esta Nota de Orientación?	2
C. ¿Cómo se ha desarrollado esta Nota de Orientación?	2
D. Fundamentos de la cooperación en materia de aguas transfronterizas	3
Capítulo 2 Iniciación de un ejercicio de evaluación de beneficios	7
A. Argumentos a favor de un ejercicio de evaluación de beneficios	7
B. Cómo abordar un ejercicio de evaluación de beneficios	9
Capítulo 3 Identificación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas	13
A. Cómo abordar la identificación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas	13
B. Identificación de diferentes tipos de beneficios.....	18
B.1. Beneficios económicos.....	20
B.2. Beneficios sociales y ambientales.....	21
B.3. Beneficios de la cooperación económica regional.....	22
B.4. Beneficios para la paz y la seguridad	24
B.5. Beneficios para la gobernanza.....	27
Capítulo 4 Evaluación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas	31
A. Cómo abordar la evaluación de beneficios	31
B. Evaluación de diferentes tipos de beneficios	37
B.1. Evaluación de beneficios económicos	37
B.2. Evaluación de beneficios sociales y ambientales.....	40
B.3. Evaluación de beneficios de la cooperación económica regional	42
B.4. Evaluación de beneficios para la paz y la seguridad	43
Capítulo 5 Comunicación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas	45
A. Cómo abordar la comunicación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas	45
B. Comunicación con públicos diferentes	46

LISTA DE RECUADROS

1	El Convenio del Agua	4
2	Identificación y realización de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas de un «grupo de beneficios» – el caso del cantón de Ginebra (Suiza) y de Francia	8
3	Identificación de beneficios para impulsar la cooperación en la cuenca alta del río Prípiat.....	8
4	Una evaluación de los vínculos intersectoriales para complementar una evaluación de beneficios en la cuenca del río Alazani/Ganykh.....	14
5	Identificación de diferentes beneficiarios de un área económica y ambientalmente sostenible del lago Peipsi	16
6	Identificación de los principales retos para impulsar la cooperación en materia de aguas transfronterizas en la cuenca del río Nilo.....	17
7	Identificación de los beneficios prioritarios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas en un contexto de incertidumbre en los Acuíferos Cársticos Dináricos	18
8	Respuestas de la cooperación transfronteriza ante las inundaciones catastróficas en la cuenca del Elba.....	20
9	Beneficios ambientales de la cooperación en materia de aguas transfronterizas en el Rin	22
10	Beneficios de la cooperación económica regional en la cuenca del Mekong.....	23
11	Cooperación en la cuenca del río Sava: cooperación después del conflicto y beneficios relacionados con la generación de confianza.....	25
12	Fomento de la paz y de la seguridad a través de los mecanismos de cooperación en materia de aguas transfronterizas en el lago Chad.....	26
13	Acuerdos de «agua por paz» en la cuenca del Tista.....	27
14	Beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas para la gobernanza: el caso de los Grandes Lagos de América del Norte.....	28
15	Evaluación conjunta de los beneficios de las medidas a nivel de la cuenca para obtener estrategias eficaces para la adaptación al cambio climático en las cuencas transfronterizas.....	33
16	El sistema de seguimiento transnacional del Danubio: armonización de datos para una planificación conjunta.....	34
17	Evaluaciones integradas: el modelo Inter-SEDE	35
18	Planificación de escenarios en la cuenca del Mekong.....	36
19	Evaluación de beneficios económicos para el río Columbia	38
20	Beneficios económicos en la cuenca del río Senegal.....	39
21	Evaluación de los beneficios económicos, sociales y ambientales en la cuenca del río Okavango.....	41
22	Los beneficios de la cooperación económica regional del Proyecto Regional Hidroeléctrico de las Cataratas Rusumo.....	42
23	El impacto de la comunicación sobre los resultados de la cooperación en la cuenca Murray-Darling.....	47
24	Día del Danubio: un esfuerzo de comunicación en toda la cuenca	48
25	Esfuerzos a largo plazo en la comunicación: de la concienciación al desarrollo de la cooperación en la cuenca del Parque de Prespa	49
26	Esfuerzos en la comunicación en la cuenca del Okavango: diferentes materiales de comunicación para diferentes públicos	51
27	Esfuerzos en la comunicación en la cuenca del Tista: del público general hasta los altos representantes del gobierno	51

LISTA DE FIGURAS

1	El continuo de la cooperación en materia de aguas transfronterizas.....	3
2	El proceso de la cooperación en materia de aguas transfronterizas.....	5
3	Ámbito de la evaluación de beneficios.....	37

LISTA DE TABLAS

1	Adecuación de la evaluación de beneficios a los procesos políticos.....	10
2	Tipología de los beneficios potenciales de la cooperación en materia de aguas transfronterizas.....	19
3	Adecuación del foco a las necesidades políticas en la fase de la evaluación.....	32
4	Evaluación de los beneficios económicos: opciones y enfoques metodológicos.....	38
5	Evaluación de beneficios sociales y ambientales: opciones y enfoques metodológicos.....	40
6	Ejemplos de mecanismos para comunicar los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas.....	50

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

CEPE	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
ISRBC	Comisión Internacional de la Cuenca del Río Sava (en sus siglas en inglés)
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ADT	Análisis Diagnóstico Transfronterizo



RESUMEN

La cooperación en materia de aguas transfronterizas es necesaria para la gestión integrada y sostenible de las aguas compartidas, y su desarrollo ha generado distintos marcos jurídicos e institucionales. Dicha cooperación incluye el intercambio de información, la coordinación, la colaboración y acción conjunta en el marco de un proceso iterativo y cíclico.

La cooperación en materia de aguas transfronterizas tiene el potencial de generar muchos beneficios importantes para los países que participan en ella, tales como la aceleración del crecimiento económico, la mejora del bienestar humano, la mejora de la sostenibilidad ambiental y el aumento de la estabilidad política. En general, cuanto mayor sea el nivel de cooperación en materia de aguas transfronterizas, mayores serán los beneficios. Pero, aunque la cooperación en materia de aguas transfronterizas ha ido aumentando, algunos países aún encuentran dificultades para cooperar. E incluso aquellos países que cooperan de forma regular, a menudo solo lo hacen sobre un número limitado de temas.

Los ejercicios de evaluación de beneficios pueden ayudar a los países a tomar conciencia del valor potencial de la cooperación y, por ello, pueden contribuir a la implementación de los requisitos de cooperación contemplados en el derecho internacional del agua. Dada la falta de orientación sobre cómo realizar tales ejercicios, en su sexta sesión (Roma, del 28 al 30 de noviembre, de 2012), la Reunión de las Partes del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), encomendó el desarrollo de esta *Nota de Orientación sobre Políticas: Los Beneficios de la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas: Identificación, Evaluación y Comunicación (Nota de Orientación)*. Su texto constituye un logro de colaboración y es el fruto de un minucioso proceso de recopilación de información, de reflexión y de consulta.

Esta publicación tiene por objetivo ayudar a los gobiernos y a otros actores a darse cuenta de los beneficios potenciales de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Para ello, proporciona una introducción sobre los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas e información sobre cómo realizar una evaluación de beneficios. Este último incluye una serie de tareas independientes, pero relacionadas entre sí: la identificación, la evaluación y la comunicación de los beneficios. Esta Nota de Orientación recomienda cómo abordar estas tareas, y cómo se puede integrar la evaluación de beneficios en los procesos de elaboración de políticas de cooperación en materia de aguas transfronterizas.

Los países en proceso de preparar su adhesión al Convenio del Agua, o su implementación, tienden de forma natural a reflexionar sobre los beneficios de la cooperación, lo que es una de las obligaciones del Convenio. Una evaluación de beneficios puede proporcionar argumentos para la cooperación con miras a asegurar la gestión sostenible de los recursos hídricos transfronterizos.

En el 2013 el Convenio del Agua devino un marco legal universalmente abierto. Por consiguiente, **esta Nota de Orientación se dirige a un público mundial y se basa en conocimientos y en estudios de casos de todo el mundo**. En la presente publicación se describen los beneficios de la cooperación transfronteriza, tanto para las aguas superficiales como para las subterráneas.

Inicio de un ejercicio de evaluación de beneficios

Existen razones de peso para realizar un ejercicio de evaluación de beneficios. Puede proporcionar argumentos basados en hechos a favor del inicio de una cooperación, o para la consolidación de una cooperación ya existente. Puede facilitar la ampliación del ámbito de la cooperación al definir un «grupo de beneficios». Y puede ayudar a atraer recursos financieros para implementar soluciones de cooperación en materia de aguas transfronterizas.

Un ejercicio de evaluación de beneficios debe ir estrechamente ligado al proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Tan solo contribuirá al progreso si sus resultados se tienen en cuenta a la hora de planificar la política dirigida a obtener una cooperación más sólida y de hacer realidad sus beneficios potenciales. Para que esto suceda, se requiere cierto nivel de confianza mutua y que haya diálogo. Los órganos conjuntos existentes son la plataforma natural para este diálogo. Si ya existe un acuerdo de cooperación y un órgano conjunto, un ejercicio de evaluación de beneficios, realizado en el marco de ese órgano, puede servir para identificar nuevas oportunidades y permite intensificar la cooperación entre las partes. En el caso de que los países acaben de iniciar la negociación de las opciones de cooperación, también se beneficiarían mucho de una evaluación de beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Los resultados de una evaluación de beneficios podrían incorporarse entonces al proceso, llevando al establecimiento de una plataforma de cooperación oficial.

En ausencia de cualquier proceso político, un rápido ejercicio de identificación y evaluación de beneficios, aunque diluido, puede ser útil para aumentar la concienciación y abogar por la necesidad de la cooperación. El debate sobre los beneficios también puede producirse de forma útil dentro del marco de los procesos políticos a nivel nacional, para ayudar a un país a decidir sobre si emprender o aumentar la cooperación en materia de aguas transfronterizas.

La evaluación de beneficios debería diseñarse de forma que se corresponda con las necesidades del proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, teniendo en consideración el nivel de confianza entre Estados ribereños, y la madurez del proceso. El nivel de detalle de las evidencias generadas por la evaluación de beneficios deberá adaptarse en consecuencia para influenciar a los formuladores de políticas. Los distintos procesos políticos de la cooperación en materia de aguas transfronterizas ofrecerán también distintas oportunidades de incluir los resultados de la evaluación de beneficios en la toma de decisiones. Las características del proceso de política de cooperación en materia de aguas transfronterizas deberían determinar el grado de ambición de la evaluación de beneficios, la selección de metodologías, la participación de las partes interesadas (formuladores de políticas, expertos y beneficiarios) y las estrategias para comunicar los resultados.

Identificación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas

Es importante asegurarse de que el ámbito de la evaluación sea lo suficientemente extenso como para poder identificar un amplio abanico de beneficios. Los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas variarán según la cuenca, de acuerdo con sus características económicas, sociales, ambientales y geopolíticas. También variarán de acuerdo con la etapa de la cooperación en la que se esté. Los beneficios identificados deberían someterse después a un «examen», para seleccionar para su evaluación los beneficios más relevantes e importantes, teniendo en cuenta su alcance potencial y otros criterios políticos relevantes.

Tipología de los beneficios potenciales de la cooperación en materia de aguas transfronterizas

<i>Origen de los beneficios</i>	<i>Beneficios para las actividades económicas</i>	<i>Beneficios más allá de las actividades económicas</i>
Mejora de la gestión del agua	<p>Beneficios económicos</p> <p>Ampliación de la actividad y productividad en sectores económicos (acuicultura, agricultura de regadío, minería, producción energética, producción industrial, turismo basado en la naturaleza).</p> <p>Reducción del coste de actividades productivas.</p> <p>Reducción de los impactos económicos de los riesgos relacionados con el agua (inundaciones, sequías).</p> <p>Aumentos del valor de la propiedad.</p>	<p>Beneficios sociales y ambientales</p> <p>Efectos en la salud debido a la mejora de la calidad del agua y a la reducción del riesgo de desastres relacionados con el agua.</p> <p>Efectos de los beneficios económicos sobre el empleo y la reducción de la pobreza.</p> <p>Mejora del acceso a servicios (tales como el suministro de agua y electricidad).</p> <p>Mejora de la satisfacción gracias a la conservación de los recursos culturales o a las oportunidades recreativas.</p> <p>Mayor integridad ecológica, menor degradación del hábitat y pérdida de biodiversidad.</p> <p>Consolidación del conocimiento científico sobre el estado del agua.</p>
Aumento de la confianza	<p>Beneficios de la cooperación económica regional</p> <p>Desarrollo de mercados regionales de bienes, servicios y trabajo.</p> <p>Aumento de las inversiones transfronterizas.</p> <p>Desarrollo de las redes de infraestructura transnacional.</p>	<p>Beneficios en materia de paz y de seguridad</p> <p>Consolidación del derecho internacional.</p> <p>Aumento de la estabilidad geopolítica y consolidación de las relaciones diplomáticas.</p> <p>Nuevas oportunidades gracias al aumento de la confianza (iniciativas e inversiones conjuntas).</p> <p>Reducción del riesgo de conflictos, elusión de sus costes, y ahorro gracias a la reducción del gasto militar.</p> <p>Creación de una identidad compartida a nivel de la cuenca.</p>

Evaluación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas

La naturaleza y el nivel de detalle de la «fase de evaluación» variarán en función de los temas, del nivel de la cooperación, y de la voluntad política de las partes implicadas. La evaluación de beneficios puede ser útil para informar sobre nuevas opciones, evaluar opciones anteriores, e informar sobre nuevas decisiones. Todos los beneficios que pasen el “examen” en la fase de identificación deberán someterse, al menos, a una evaluación cualitativa. Como los tipos de beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas varían mucho, los enfoques de evaluación serán necesariamente también diferentes. Muchos de los beneficios, aunque no todos, pueden someterse a una evaluación cualitativa. El valor monetario de los beneficios podrá evaluarse solo en algunos casos. El objetivo de la fase de evaluación es contribuir al fomento del proceso de cooperación en materia de aguas transfronterizas, y ello debería guiar el grado de ambición de las evaluaciones de beneficios individuales, y la selección de las metodologías de evaluación.

Adecuación del foco a las necesidades políticas en la fase de evaluación

<i>Etapa de desarrollo del proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas</i>	<i>Necesidades del proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas</i>	<i>Foco del ejercicio de evaluación de beneficios</i>	<i>Foco principal de la fase de evaluación</i>
Etapa preliminar (p. ej., cuencas caracterizadas por un conflicto político)	Establecimiento de las condiciones para iniciar un proceso de cooperación	Identificación de oportunidades mutuamente beneficiosas derivadas de los recursos hídricos compartidos	Evaluación cualitativa rápida de los beneficios clave
Etapa inicial (p. ej., cuencas sin acuerdo internacional u órgano de coordinación transfronterizo)	Inicio del proceso de cooperación, respaldado por la concienciación sobre la necesidad de cooperar	Identificación de toda la gama de beneficios de la cooperación	Evaluación cualitativa rápida de todos los beneficios identificados
Etapa intermedia (p. ej., negociaciones sobre un acuerdo ya en curso, o cuencas que cuentan con un acuerdo internacional, pero no con un órgano de coordinación)	Consolidación del proceso de cooperación a través de negociaciones, de planificación estratégica y de la implementación de iniciativas básicas de cooperación (p. ej., de intercambio de información)	Amplia evaluación de la gama de beneficios de la cooperación (incluida la del coste de la ausencia de cooperación)	Evaluación cualitativa pormenorizada de todos los beneficios identificados. Se incluyen las estimaciones cuantitativas y monetarias fácilmente disponibles
Etapa avanzada (p. ej., cuencas que cuentan con un acuerdo internacional y con un órgano de coordinación)	Materialización de los beneficios potenciales de la cooperación a través de la implementación de iniciativas de cooperación avanzadas (p. ej., de proyectos de infraestructura, de instrumentos de gestión coordinada)	Evaluación de los beneficios de proyectos nacionales independientes, de proyectos conjuntos o de un programa de medidas para la cuenca	Llevar a cabo la valoración cuantitativa y monetaria, cuando esté justificado dados los recursos disponibles

Comunicación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas

Los esfuerzos en la comunicación son clave para integrar los resultados de la evaluación en el proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Al iniciar un ejercicio de evaluación de beneficios, es importante considerar cómo se comunicarán los resultados, tanto internamente como al público. Los esfuerzos en la comunicación mal planeados o ejecutados serán probablemente contraproducentes y perjudiciales para el proceso de cooperación, aumentando los costes transaccionales y reduciendo las ambiciones.

Al preparar la estrategia de comunicaciones internas para los responsables de la toma de decisiones y para las partes interesadas, aunque simple, será necesario comprender los posibles impulsores de la toma de decisiones y, por lo tanto, cómo se incorporarán los resultados de la evaluación de beneficios al proceso político. Puede que sea necesario comenzar por identificar los temas con los que las partes interesadas se relacionan, y las oportunidades para influenciar el proceso político a través del tipo de información que puede generar una evaluación de beneficios. Ello llevaría a la determinación del propósito buscado y de cómo alcanzarlo. Al comunicarse con el público, resulta esencial determinar primero los grupos destinatarios. La comunicación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas al público debería diseñarse a la medida de cada público (organizaciones no gubernamentales ambientales (ONG), comunidades ribereñas, etc.) y para cada propósito. Los mensajes deben ser significativos para cada grupo destinatario. Deben ser simples y basados en hechos. Deben considerarse las oportunidades de utilizar diferentes canales de comunicación antes de elegir el mejor medio para llegar al público.

Dependiendo de la etapa del proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, los mensajes serán solo prospectivos (dirigidos a la cooperación) o podrán ser también retrospectivos (basándose en los resultados ya obtenidos). **Los esfuerzos en la comunicación se centrarán en pasar de la percepción a los hechos.** Las tácticas exitosas incluyen relacionar los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas con las prioridades y los programas nacionales, agrupando los beneficios y prestando atención al momento adecuado (p. ej., a las próximas elecciones).

CÓMO UTILIZAR LA PRESENTE NOTA DE ORIENTACIÓN

Los contenidos de la presente Nota de Orientación pueden ser utilizados por distintos lectores y para distintos propósitos. Los funcionarios de los ministerios responsables del agua o de los órganos conjuntos que sopesen la posibilidad de realizar un ejercicio de evaluación de beneficios pueden querer revisar detalladamente este texto. Otros lectores, pueden querer centrar su atención en las secciones específicas del documento de acuerdo con objetivos, tales como:

- **Obtener una visión general de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y del concepto de un ejercicio de evaluación de beneficios.** Algunos altos cargos que busquen una breve introducción a estos temas pueden preferir centrarse en el Resumen;
- **Entender la cooperación en materia de aguas transfronterizas.** Los lectores que no estén familiarizados con la cooperación en materia de aguas transfronterizas pueden querer consultar la sección D, «Fundamentos de la cooperación en materia de aguas transfronterizas» al final del capítulo 1. Los materiales disponibles, por ejemplo en el sitio web de la CEPE,¹ pueden ayudar a estos lectores a profundizar en la comprensión de la cooperación transfronteriza;
- **Argumentar a favor de la cooperación en materia de aguas transfronterizas.** A los lectores que buscan fomentar la cooperación en materia de aguas transfronterizas, puede resultarles útil la discusión sobre los tipos de beneficios y su descripción que se presenta en la segunda parte del capítulo 3. Esta discusión puede ayudar a algunos lectores a estructurar y a afinar sus argumentos;
- **Planificar un ejercicio de evaluación de beneficios.** Los lectores que desean realizar una evaluación de beneficios pueden encontrar el capítulo 2 especialmente interesante para planificar dicho ejercicio;
- **Realizar un ejercicio de evaluación de beneficios.** Los lectores encargados de realizar un ejercicio de evaluación de beneficios pueden querer leer los capítulos 3 a 5, que proporcionan una guía más detallada sobre cómo abordar las diferentes fases de dicho ejercicio. Sin embargo, deberían tener en cuenta que el presente documento no aborda la orientación técnica detallada sobre las metodologías de evaluación.

¹ <http://www.unece.org/env/water.html>.

Capítulo 1



Introducción

A. Objetivo, ámbito, público destinatario y estructura

Esta publicación tiene como objetivo ayudar a los gobiernos y a otros actores a tomar conciencia de los beneficios potenciales de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Para ello, proporciona una introducción sobre los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas e información sobre cómo realizar un ejercicio de evaluación de beneficios. Este último incluye una serie de tareas independientes, pero relacionadas entre sí: la identificación, la evaluación y la comunicación. Esta Nota de Orientación recomienda cómo abordar esas tareas, y cómo se puede integrar la evaluación de beneficios en los procesos de la política de cooperación en materia de aguas transfronterizas.

Los países en proceso de preparar su adhesión al Convenio del Agua o su implementación, tienden de forma natural a reflexionar sobre los beneficios de la cooperación, lo que es una de las obligaciones del Convenio. Una evaluación de beneficios puede proporcionar argumentos para la cooperación con miras a garantizar la gestión sostenible de los recursos hídricos transfronterizos. En el 2013, el Convenio del Agua se convirtió en un marco legal universalmente abierto. Por consiguiente, esta Nota de Orientación se dirige al público de todo el mundo y se basa en conocimientos y en estudios de casos de todo el mundo.

Esta Nota de Orientación no aborda, sin embargo, cómo llevar a cabo acciones para asegurarse de que los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas se concreten, o cómo compartir dichos beneficios. La presente Nota de Orientación debe verse como parte de un proceso analítico más amplio que respalda la cooperación en materia de aguas transfronterizas.²

El público destinatario principal son los altos cargos de los ministerios de asuntos exteriores, finanzas, desarrollo económico, medio ambiente o agua, así como los órganos conjuntos de gestión de las aguas transfronterizas. Esta Nota de Orientación también es pertinente para los socios de la cooperación para el desarrollo y para las partes nacionales interesadas (incluidas las empresas relevantes y las organizaciones de la sociedad civil).

La Nota de Orientación se articula en torno a cinco capítulos. El Capítulo 1 explica por qué y cómo se elaboró la Nota de Orientación, y resume los argumentos a favor de la realización de un ejercicio de evaluación de beneficios. También proporciona una introducción a la cooperación en materia de aguas transfronterizas. El Capítulo 2 ofrece orientación acerca de cómo abordar y planificar un ejercicio de evaluación de beneficios. El Capítulo 3 examina cómo abordar la fase de identificación del ejercicio de evaluación de beneficios, y describe los tipos de beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas: beneficios económicos, beneficios ambientales y sociales, beneficios económicos regionales; y, beneficios en materia de paz y seguridad. El Capítulo 4 revisa cómo abordar la fase de evaluación de un ejercicio de evaluación de beneficios, así como la evaluación de los cuatro tipos de beneficios. El Capítulo 5 ofrece orientación sobre cómo abordar la fase de comunicación de un ejercicio de evaluación de beneficios.

² Otras herramientas analíticas incluyen los análisis de diagnóstico transfronterizos, los análisis de economía política, la evaluación social y la evaluación de riesgos.

B. ¿Por qué se ha desarrollado esta Nota de Orientación?

La cooperación en materia de aguas transfronterizas tiene el potencial de generar muchos beneficios importantes para los países que cooperan, tales como un crecimiento económico acelerado, la mejora del bienestar humano, el desarrollo ambiental sostenible y el incremento de la estabilidad política. En general, cuanto mayor sea el nivel de cooperación en materia de aguas transfronterizas, mayores serán los beneficios.

Pero, aunque la cooperación en materia de aguas transfronterizas ha ido aumentando, algunos países aún encuentran dificultades para cooperar. En la mayoría de los casos, los países cooperan guiados por la «ética de la cooperación», consagrada en el derecho internacional, y por las expectativas de la comunidad internacional. La consolidación del derecho internacional del agua, con la entrada en vigor del Convenio sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (Convenio sobre Cursos de Agua de las Naciones Unidas) y la mundialización del Convenio del Agua deberían animar a otros países a alinearse con sus principales principios. Al mismo tiempo, los países tienden a cooperar cuando perciben que los beneficios netos de la cooperación (en sentido amplio) superan a los beneficios netos de la falta de cooperación, y cuando se percibe como justa la distribución de dichos beneficios netos. La falta de cooperación se debe generalmente a la falta de confianza entre las partes, o la falta de reconocimiento de todos sus beneficios.

Incluso los países que cooperan, a menudo solo lo hacen en un reducido número de temas. Hay margen para aumentar la cooperación en materia de aguas transfronterizas, yendo de los temas de cantidad o calidad del agua hacia un conjunto más amplio de temas, pasando de «compartir el agua» (a saber, la distribución de los recursos hídricos entre los Estados ribereños) a «compartir los beneficios del agua» (a saber, gestionar los recursos hídricos para lograr el máximo beneficio y luego distribuir esos beneficios entre los Estados ribereños, incluyendo mediante mecanismos de compensación). Hay incluso aún más margen para aumentar la cooperación, al pasar de compartir los beneficios del agua a materializar los beneficios más amplios de la cooperación en materia de aguas. A medida que la cooperación en materia de aguas transfronterizas se fortalece, aparecen opciones adicionales para mejorar la gestión de las cuencas compartidas, y con ello se pueden lograr beneficios adicionales.

Un ejercicio de evaluación de beneficios puede ayudar a los países a tomar conciencia de los beneficios potenciales de la cooperación. Un esfuerzo centrado en la identificación del amplio conjunto de beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas ayudará a descubrir beneficios que previamente habían pasado desapercibidos y a identificar oportunidades. Esto ya puede inclinar la balanza a favor de la cooperación, incluso a favor del proceso de una posible adhesión a la Convención sobre los cursos de agua de las Naciones Unidas y al Convenio del Agua de la CEPE. La evaluación de los beneficios identificados puede respaldar aún más el desarrollo o la consolidación de la cooperación al indicar dónde es más probable que los esfuerzos de la cooperación den sus frutos. Además, la comunicación de los beneficios de la cooperación es clave para influir eficazmente en los procesos de la política de cooperación en materia de aguas transfronterizas. Estos tres elementos, identificación, evaluación y comunicación, se pueden agrupar en un ejercicio de evaluación de beneficios.

C. ¿Cómo se ha desarrollado esta Nota de Orientación?

Esta Nota de Orientación es el fruto de un proceso colaborativo. La Reunión de las Partes del Convenio del Agua, en su sexta sesión (Roma, del 28 al 30 de noviembre del 2012), encomendó su elaboración como parte del programa de trabajo para el período 2013-2015 (véase ECE/MP.WAT/37/Add.1, área de trabajo 3.2). Es el resultado de un minucioso proceso de recopilación de información, reflexión y consultas. Más de 100 expertos provenientes de las autoridades nacionales, del ámbito universitario y de las organizaciones no gubernamentales, intergubernamentales e internacionales, contribuyeron a su realización, lo que incluyó su participación en una serie de talleres. En junio de 2013 se realizó en Ámsterdam un taller para determinar el ámbito de la Nota de Orientación³, en mayo de 2014 también se celebró un taller de expertos en Ginebra⁴ para debatir los estudios de casos de todo el mundo, y un último taller de expertos tuvo lugar en Tallin, en enero de 2015, centrado en la integración regional y en los beneficios geopolíticos⁵. Se realizaron consultas adicionales en Estocolmo, Barbados, Ginebra y en la ciudad de Quebec en septiembre-octubre del 2013 y en mayo del 2014.

³ Información adicional disponible en: http://www.unece.org/env/water/1st_workshop_benefits_cooperation.html.

⁴ Información adicional disponible en: http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html.

⁵ Información adicional disponible en: http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2015.html.

D. Fundamentos de la cooperación en materia de aguas transfronterizas

En el contexto de la presente Nota de Orientación, la cooperación en materia de aguas transfronterizas se entiende como una cooperación efectiva entre dos o más países que comparten un río, lago o acuífero transfronterizos.⁶ El concepto de cooperación incluye un continuo de diferentes modos que van desde el intercambio de información hasta la coordinación, la colaboración y la acción conjunta (véase la figura 1). Aunque cabe esperar que a mayores niveles de cooperación se generen mayores beneficios para las partes que cooperan, el modo óptimo de cooperación dependerá de numerosos factores (entre los que se incluyen las características hidrológicas, la economía de las inversiones cooperativas, el número de partes y su relación, y los costos de la cooperación). La cooperación puede definirse como cualquier acción o conjunto de acciones de los Estados ribereños que conduzcan a la mejora, mutuamente satisfactoria, de la gestión o desarrollo de la masa de aguas. Son aguas transfronterizas cualesquiera aguas superficiales o subterráneas que señalen, atraviesen o se encuentren entre las fronteras de dos o más Estados. Las aguas transfronterizas no se limitan a una masa de agua (p. ej., un río, lago o acuífero), sino que comprenden su cuenca hidrográfica.

Figura 1 El continuo de la cooperación en materia de aguas transfronterizas



La cooperación en materia de aguas transfronterizas es necesaria para la gestión integrada y sostenible de las aguas internacionales. La gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) fomenta el desarrollo coordinado, y la gestión del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales. Representa una alternativa al estilo de gestión por sectores y de arriba hacia abajo, predominante en el pasado. La aplicación de la GIRH implica considerar las cuencas como una unidad de gestión, tener en cuenta la demanda y el impacto del agua de los distintos sectores y motivar la participación de todas las partes interesadas.

Con demasiada frecuencia, la cooperación en materia de aguas transfronterizas solo se persigue cuando se produce un desastre (tal como las inundaciones, sequías o episodios de contaminación) y, **a menudo, los beneficios potenciales de una cooperación más estrecha quedan desaprovechados.** Sin embargo, aunque si bien un desastre puede servir como señal para iniciar el trabajo conjunto, la cooperación en materia de aguas transfronterizas debería verse en el largo plazo, como un proceso evolutivo. Puede desarrollarse desde etapas incipientes (caracterizadas por intercambios a nivel técnico y debates políticos), dar paso a etapas intermedias, en las que se firman acuerdos de ámbito limitado (p. ej., usos de la navegación, estándares de control de contaminación, o distribución del agua), hasta llegar, por último, a etapas avanzadas caracterizadas por la adopción de acciones conjuntas (a diferentes niveles). Los beneficios de la cooperación también es probable que evolucionen con el tiempo ya que la cooperación abre nuevas posibilidades para abordar los desafíos emergentes, entre las que se incluye la de una mayor capacidad de adaptación al cambio climático. El ritmo de los procesos de cooperación variará: algunos pueden permanecer durante décadas en un ámbito limitado, mientras que otros pueden evolucionar rápidamente.

⁶ En esta Nota de Orientación, el término «cuenca transfronteriza» se usa para referirse tanto a la cuenca de un río, como de un lago o de un acuífero transfronterizo.

Mantener la cooperación en materia de aguas transfronterizas es un desafío, por lo que es crucial comprender que se puede ganar más manteniendo la cooperación que abandonándola. La ambición de la comunidad internacional, en términos de cooperación en materia de aguas transfronterizas, ha ido aumentando con el tiempo, pasando de cosechar beneficios «fáciles», mediante acciones bilaterales mutuamente beneficiosas (p. ej., compartir información, coordinación de acciones), a realizar acciones conjuntas que hacen ganadora a cada parte involucrada (p. ej., proyectos conjuntos), hasta la adopción de acuerdos que, con el fin de cosechar en general los mayores beneficios, pueden requerir el uso de mecanismos de negociación para asegurarse de que todas las partes ganen. La creciente ambición de la cooperación en materia de aguas transfronterizas conlleva un mayor nivel de exigencia respecto de los mecanismos que sustentan la cooperación. La etapa del reparto de beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas podría requerir grandes esfuerzos, ya que puede incluir el abordaje de desafíos que van desde la falta de marcos institucionales preexistentes adecuados, en los que dicho reparto pueda discutirse y acordarse, hasta el diseño e implementación de mecanismos de negociación. Para que el proceso de cooperación en materia de aguas transfronterizas continúe, cada parte debe estar satisfecha, en el sentido de que lo que gana continuando con la cooperación es más de lo que puede ganar abandonando la misma.

Los principios más importantes de la cooperación se enuncian en la Convención sobre los cursos de agua de las Naciones Unidas y en el Convenio del Agua de la CEPE, que recogen la codificación de los principios fundamentales del derecho internacional del agua con autoridad en la materia. Dichos Convenios establecen normas concretas que enuncian los derechos y deberes específicos de los Estados en sus comportamientos respectivos, y definen sus responsabilidades legales en su conducta entre ellos, así como establecen procedimientos que pueden invocarse para la gestión de los cursos de aguas transfronterizas. Luego los principios del derecho internacional del agua son beneficiosos para los países que comparten recursos hídricos, ya que fomentan la previsibilidad, la equidad y la sostenibilidad de su uso. Y ello, a través del deber de no causar perjuicio a otros Estados ribereños en el uso de los cursos de las aguas transfronterizas, a través del principio que otorga a cada Estado el derecho y la obligación de asegurar una utilización equitativa y razonable de las aguas transfronterizas, y a través de la obligación de cooperar.

La cooperación en materia de aguas transfronterizas ha generado distintos marcos legales e institucionales. Idealmente, el marco legal que regiría la cooperación en materia de aguas transfronterizas sería un acuerdo multilateral que involucrase a todos los países ribereños, aunque en la práctica muchas cuencas transfronterizas son objeto

Recuadro 1 El Convenio del Agua

El Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del Agua) se adoptó en Helsinki en 1992 y entró en vigor en 1996. La mayoría de los países que comparten aguas transfronterizas en la región de la CEPE son Partes del Convenio. El Convenio del Agua consolida la cooperación en materia de aguas transfronterizas y las medidas para la sólida gestión ecológica y la protección de las aguas transfronterizas superficiales y subterráneas. Fomenta la aplicación de la GIRH, en particular el enfoque de cuenca. El Convenio reconoce que el agua es una piedra angular de las sociedades, y por ello, promueve un enfoque holístico de la cooperación que tiene en cuenta las consecuencias ambientales, culturales, sociales y económicas del uso del agua.

El Convenio del Agua exige a las Partes prevenir, controlar y reducir los impactos transfronterizos y utilizar las aguas transfronterizas de forma razonable y equitativa, así como asegurar su gestión sostenible. Las Partes que comparten las mismas aguas transfronterizas deben cooperar concertando acuerdos específicos y estableciendo órganos conjuntos. Como acuerdo marco, el Convenio del Agua no reemplaza los acuerdos bilaterales y multilaterales para cuencas o acuíferos específicos; sino que fomenta su establecimiento e implementación, así como su posterior desarrollo. El Convenio consagra un enfoque equilibrado, basado en la igualdad y la reciprocidad, lo que ofrece beneficios y plantea demandas similares en los países situados tanto aguas arriba como aguas abajo. En el 2003, se enmendó el Convenio del Agua para permitir la adhesión de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. Dicha enmienda entró en vigor en el 2013, convirtiéndolo en un marco legal universalmente abierto para la cooperación en materia de aguas transfronterizas.

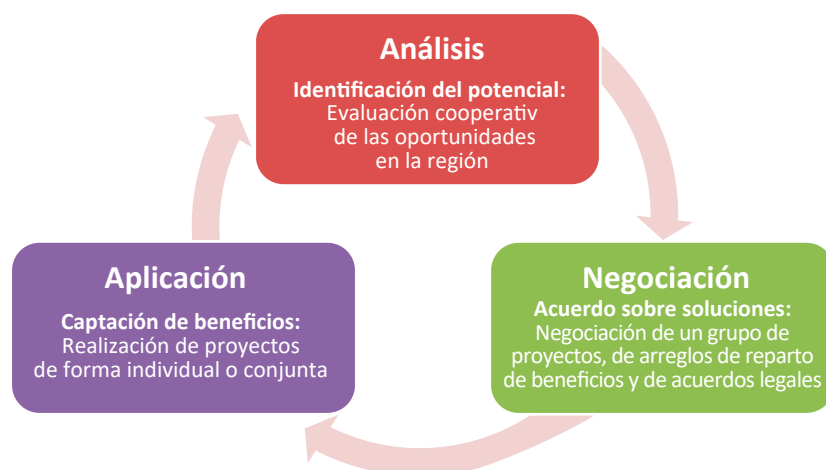
El Convenio proporciona, a través de su marco institucional, un foro intergubernamental permanente para dialogar sobre cooperación, compartir experiencias e identificar las mejores prácticas en múltiples áreas. El trabajo de los numerosos órganos del Convenio proporciona orientación sobre cómo abordar los desafíos emergentes, pero también sobre cómo fomentar la cooperación bilateral y a nivel de cuenca. Esta plataforma permanente ha apoyado la identificación de soluciones comunes y la generación de confianza entre los Estados, tanto de dentro como de fuera de la región de la CEPE.



de múltiples acuerdos⁷ bilaterales o multilaterales, que no involucran a todos los Estados ribereños relevantes. La naturaleza de los órganos conjuntos establecidos para la gestión de las aguas transfronterizas varía ampliamente en lo que respecta a sus mandatos, competencias, composición y estructuras, desde comisiones que apenas se reúnen y tienen competencias y apoyo limitado de secretaría, hasta grandes organismos de cuenca, con mucho personal y responsabilidades que incluyen el desarrollo y el manejo de grandes infraestructuras. Los arreglos institucionales delimitarán la gama de beneficios de la gestión de las aguas transfronterizas susceptibles de explotación, sin embargo, se podrán obtener grandes beneficios incluso a partir de arreglos institucionales relativamente modestos. Al mismo tiempo, suministrando información adicional a las partes sobre el alcance de los posibles beneficios, un ejercicio de evaluación de beneficios puede ser útil para informar progresivamente la definición de tareas de los órganos conjuntos, lo que ayudará a ampliar su ámbito y a redefinir los acuerdos existentes.

La cooperación en materia de aguas transfronterizas es un proceso iterativo y cíclico, que se refuerza a sí mismo, y que puede entenderse como constituido de tres fases diferentes (véase la figura 2). La fase 1 consiste en el análisis de las posibilidades de cooperación en materia de aguas transfronterizas. La evaluación de beneficios se hace esencialmente durante esta etapa. En la fase 2, se negocian las soluciones de cooperación. La evaluación de beneficios puede suministrar información a tenerse en consideración durante esta fase de negociación. La fase 3 consiste en la aplicación de las soluciones de cooperación acordadas. Esta fase es la fuente de información adicional para mejorar la evaluación de beneficios. Es probable que los beneficios de la cooperación transfronteriza evolucionen a medida que una cooperación reforzada abra nuevas opciones.

Figura 2 El proceso de la cooperación en materia de aguas transfronterizas



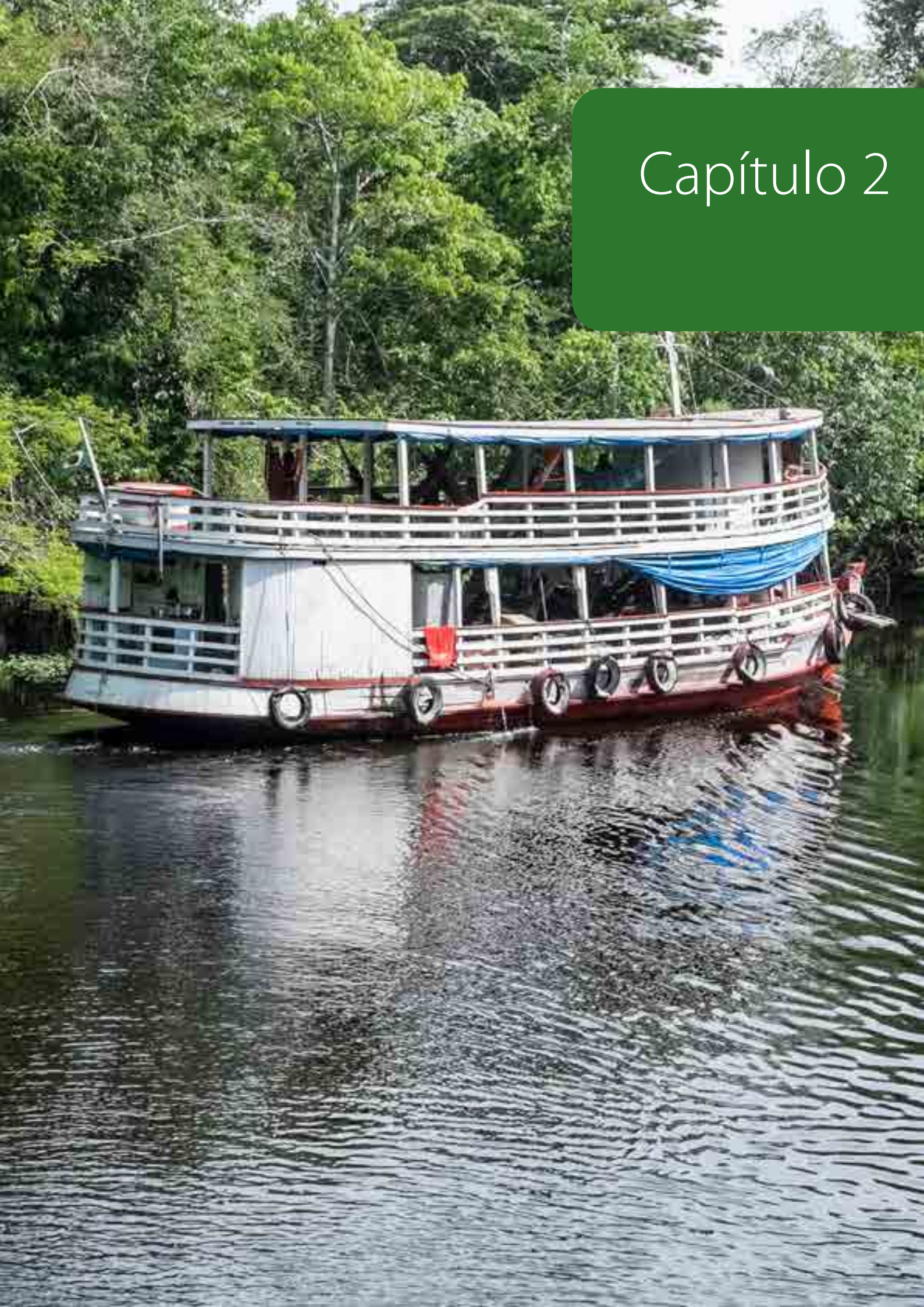
Fuente: Simplificación, de Claudia W. Sadoff y David Grey, *Cooperation on International Rivers: A Continuum for Securing and Sharing Benefits*, *Water International*, vol. 30, No. 4 (diciembre de 2005), pp. 420–427.

El progreso de la cooperación en materia de aguas transfronterizas se ve influenciado por dinámicas domésticas y externas. Ninguna Parte (país) que participa en la cooperación transfronteriza es una entidad monolítica, sino más bien, un compuesto de actores e intereses domésticos. Algunos de estos actores domésticos obtendrán más ganancias de la cooperación transfronteriza que otros. Es importante entender la distribución doméstica de beneficios y costes de la cooperación en materia de aguas transfronterizas para poder identificar a sus partidarios, así como la necesidad de diseñar mecanismos domésticos de compensación para minimizar el riesgo de oposición. Pero los factores externos también juegan un papel. Ahora están en vigor dos convenios internacionales sobre la cooperación en materia de aguas transfronterizas y esta consolidación de la legislación internacional de aguas fomentará la cooperación en materia de aguas transfronterizas.

La cooperación en materia de aguas transfronterizas puede a su vez contribuir al refuerzo de la cooperación regional. La naturaleza transfronteriza de las aguas compartidas entre países lleva al establecimiento de comunicaciones (al menos a un nivel mínimo) sobre temas relativos al agua. Incluso en el caso de riesgo potencial de gran conflicto geopolítico, la comunicación sobre el agua continúa siendo necesaria y desencadena ulteriores comunicaciones, contribuyendo así a generar confianza y convirtiéndose en un incentivo para la desescalada del conflicto, la estabilidad y la integración regional.

⁷ A menudo, además de los acuerdos a nivel de toda la cuenca, se requieren también acuerdos bilaterales.

Capítulo 2





Iniciación de un ejercicio de evaluación de beneficios

A. Argumentos a favor de un ejercicio de evaluación de beneficios

Un ejercicio de evaluación de beneficios puede proporcionar argumentos basados en hechos a favor del inicio o consolidación de la cooperación. Los países entablan un diálogo sobre la cooperación porque tienen la sensación de que pueden beneficiarse de ella. La mayoría de los procesos de cooperación se inician entorno a una pequeña cantidad de beneficios fáciles de identificar. Un análisis más pormenorizado de los beneficios potenciales de la cooperación en materia de aguas transfronterizas puede ayudar a identificar oportunidades adicionales, algunas de las cuales solo se generarán al ahondar en el nivel de cooperación. La identificación, evaluación y comunicación de beneficios ayudarán a abogar por una cooperación más sólida en materia de aguas transfronterizas, incluso a pesar de que algunos beneficios no se hayan evaluado cuantitativa o cualitativamente.

Mediante la definición de un «grupo de beneficios», un ejercicio de evaluación de beneficios puede favorecer la ampliación del ámbito de la cooperación. Esto ocurre cuando dos o más países comparten un conjunto de diferentes cuencas, y los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas varía de cuenca a cuenca. Identificar y evaluar los beneficios de la cooperación del conjunto de cuencas (e incluso más allá) considerándolo como un «grupo de beneficios», en lugar de hacerlo para cada cuenca de forma aislada, puede abrir nuevas oportunidades de cooperación mutuamente beneficiosas (cf. p. ej., el recuadro 15 sobre las negociaciones entre México y los Estados Unidos de América acerca de los ríos Colorado y Rio Grande).

Un ejercicio de evaluación de beneficios puede ayudar también a atraer recursos financieros para implementar soluciones de cooperación en materia de aguas transfronterizas. La realización de los beneficios de la cooperación conllevará efectuar algún tipo de inversión, que requerirá financiación. Una mejor comprensión de los beneficios potenciales de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, incluyendo la de una evaluación de su importancia, ayudaría a atraer recursos financieros, ya sea a partir de presupuestos públicos domésticos, de la cooperación bilateral y multilateral para el desarrollo, o de fuentes privadas.

Recuadro 2 Identificación y realización de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas de un «grupo de beneficios» – el caso del cantón de Ginebra (Suiza) y de Francia

Entre 1995 y 2006 se firmaron cinco acuerdos fluviales transfronterizos entre el cantón de Ginebra y las autoridades francesas para abordar los desafíos relacionados con el deterioro de la calidad del agua en los ríos transfronterizos, y para protegerse contra las inundaciones. Estos acuerdos, de carácter técnico y financiero, incluían medidas (tales como la restauración de humedales, de ríos y de obras de retención hídrica) que se llevarían a cabo en Francia (río arriba) o en Suiza (río abajo), y que serían cofinanciadas por ambos socios bajo el racionamiento de que resultaban beneficiosas para los dos países (hábitat, ocio, mejora de la calidad del agua, prevención de inundaciones).

El enfoque conjunto para evaluar la condición de los ríos compartidos, el establecimiento común de objetivos y la acción conjunta en la planificación y las consecuentes asignaciones financieras a escala de toda la cuenca transfronteriza, ayudaron a la realización de acciones coherentes, con una inversión que trajo beneficios superiores de los que se habrían obtenido con la realización de acciones esporádicas a ambos lados de la frontera. Aunque los cinco acuerdos ya han expirado, la cooperación establecida sigue generando ahorro de costes gracias a la consecución de objetivos fijados por cada parte en cuanto a sus aguas compartidas.



Fuente: Marianne Gfeller, Cooperación transfronteriza implementada por el Cantón de Ginebra mediante acuerdos fluviales transfronterizos, Estudio de caso (2014), Cantón de Ginebra, Departamento de Medio Ambiente, Transporte y Agricultura, Dirección General del Agua.

Recuadro 3 Identificación de beneficios para impulsar la cooperación en la cuenca alta del río Prípiat

El canal Dniéper-Bug es un canal de 196 km de longitud situado en Belarús, que conecta la cuenca del mar Báltico (río Bug) con la cuenca del mar Negro (río Prípiat). Para garantizar el correcto funcionamiento del canal, Belarús venía retirando hasta un 78% del caudal de la parte superior del río Prípiat, de Ucrania, para mantener lleno el canal durante la temporada de estío. Por otro lado, durante la estación de abundancia de agua, Ucrania solicitaba evacuar las aguas de las crecidas a través del canal, hacia Belarús. Esta situación originaba tensiones entre ambos países. Tan solo la identificación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas en esta región les permitió llegar a un compromiso. Ambos gobiernos desarrollaron y aprobaron conjuntamente tres reglas principales: (1) el drenaje del caudal de agua del río Prípiat hacia el canal no debería provocar la degradación del Prípiat río abajo; (2) se estableció el volumen máximo de aguas de las crecidas que pueden transferirse a través del canal de forma segura desde Ucrania a Belarús; (3) se acordaron las fluctuaciones máximas del nivel de los lagos que alimentan el canal con el fin de garantizar las condiciones necesarias para la conservación de su biodiversidad acuática. La identificación conjunta de los beneficios permitió una mayor cooperación en materia de agua entre Belarús y Ucrania, así como la gestión sostenible de los recursos hídricos compartidos en la cuenca superior del río Prípiat.

Fuente: Kanstantsin Tsitou, Ministerio de Recursos Naturales y Protección Ambiental, Belarús, comunicación personal (2014).

B. Cómo abordar un ejercicio de evaluación de beneficios

Identificar el proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas que requiere respaldo y la plataforma necesaria para realizar la evaluación

Un ejercicio de evaluación de beneficios debe ir estrechamente ligado al proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Solo será útil si contribuye a informar las decisiones que lleven a una cooperación más estrecha y a la concretización de los beneficios potenciales. Pero para que ello se produzca, se requiere cierto nivel de confianza mutua, y que haya diálogo. Si ya existe un acuerdo de cooperación con un órgano conjunto, un ejercicio de evaluación de beneficios puede servir para identificar nuevas oportunidades y permitir profundizar en la cooperación entre las partes. En el caso de que los países acaben de iniciar la negociación de las posibilidades de cooperación, una evaluación de beneficios de cooperación en materia de aguas transfronterizas podría resultarles también altamente beneficiosa. Ya que los resultados de una evaluación de beneficios podrían incorporarse al proceso, llevando a la creación de una plataforma de cooperación formal. En ausencia de cualquier proceso político de cooperación, un rápido ejercicio de identificación y evaluación de beneficios podría ser útil para aumentar la concienciación y abogar por su necesidad.

La exigencia del Convenio del Agua de cooperar mediante la adopción de acuerdos de cuencas y el establecimiento de órganos conjuntos, constituye una base importante para implicar a los países en la identificación, evaluación y comunicación de los beneficios de cooperación. Los órganos conjuntos son a menudo instrumentos a largo plazo. Sus reuniones periódicas e intercambio de opiniones pueden constituir un importante marco para llevar a cabo una evaluación de beneficios. Un debate sobre los beneficios puede igualmente producirse de forma útil dentro del marco del proceso político nacional, para ayudar a un país a tomar una decisión sobre si emprender o aumentar su cooperación en materia de aguas transfronterizas (este fue el caso de los Diálogos de Política Nacional sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, facilitados por la CEPE). Pueden existir otras claves y plataformas para el desarrollo de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, como una comisión de política de cooperación amplia, con un mandato sobre el agua.

Obtener un mandato para realizar un ejercicio de evaluación de beneficios

Un ejercicio de evaluación de beneficios será más efectivo si se articula explícitamente el mandato para llevarlo a cabo en la política de cooperación de aguas transfronterizas, o en otro proceso político. No siempre es necesario, o apropiado, llevar a cabo un ejercicio de evaluación de beneficios independiente. Por ejemplo, se podría solicitar la realización de un ejercicio de evaluación de beneficios como parte de un análisis de diagnóstico transfronterizo o de una evaluación del nexo.

Diseñar el ejercicio de evaluación de beneficios de acuerdo con el nivel de madurez del proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas

Las características del proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas deberían dictar el grado de ambición de la evaluación de beneficios, la selección de metodologías, la participación de las partes interesadas (formuladores de políticas, expertos y beneficiarios), y las estrategias para comunicar los resultados. De hecho, los procesos políticos de la cooperación en materia de aguas transfronterizas pueden encontrarse a distintos niveles de madurez, y por tanto, ofrecerán distintas posibilidades para incluir los resultados de la evaluación de beneficios en la toma de decisiones. Incluso en ausencia de un proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, las conversaciones informales pueden ser vistas como una incipiente cooperación en materia de aguas transfronterizas. En el extremo opuesto, un proceso político de cooperación en materia de aguas transfronterizas puede caracterizarse por contar con un marco formal bien establecido que incluya acuerdos legales, estructuras institucionales, tales como órganos conjuntos, y programas de acción conjuntos. El nivel de detalle de las evidencias de apoyo generadas por la evaluación de beneficios tendrá que adaptarse a la madurez del proceso, para así influir a los formuladores de políticas (los beneficios de cooperar para mejorar la calidad del agua de un río pueden ser obvios, mientras que los beneficios de una importante inversión conjunta en una presa hidroeléctrica pueden no serlo). En la tabla 1 se describen las etapas de desarrollo de un proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y se exponen las necesidades asociadas al mismo en los términos de una evaluación de beneficios.

Tabla 1 Adecuación de la evaluación de beneficios a los procesos políticos

<i>Etapa de desarrollo del proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas</i>	<i>Necesidades del proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas</i>	<i>Foco del ejercicio de evaluación de beneficios</i>
Etapa preliminar (p. ej., cuencas caracterizadas por la existencia de un conflicto político)	Establecer las condiciones para iniciar un proceso de cooperación	Identificación de oportunidades mutuamente beneficiosas provenientes de recursos hídricos compartidos
Etapa inicial (p. ej., cuencas sin acuerdo internacional u órgano de coordinación transfronteriza)	Inicio del proceso de cooperación, apoyado por una campaña de concienciación sobre la necesidad de cooperar	Identificación de toda la gama de beneficios de la cooperación.
Etapa intermedia (p. ej., negociaciones en curso sobre un acuerdo, o cuencas que ya cuentan con un acuerdo internacional, pero sin un órgano de coordinación transfronteriza)	Consolidación del proceso de cooperación a través de negociaciones, de planificación estratégica y de la puesta en práctica de iniciativas de cooperación básicas (p. ej., de intercambio de información)	Amplia evaluación de toda la gama de beneficios de la cooperación (incluyendo la del coste de la ausencia de cooperación)
Etapa avanzada (p. ej., cuencas que son objeto de un acuerdo internacional y cuentan con un órgano de coordinación)	Materialización de los beneficios potenciales de la cooperación a través de la puesta en práctica de iniciativas de cooperación avanzadas (p. ej., de proyectos de infraestructura, de instrumentos de gestión coordinada)	Evaluación de los beneficios de proyectos nacionales independientes, de proyectos conjuntos, o de un programa de medidas para la cuenca

Planificar un proceso transparente y participativo para evitar el cuestionamiento de los resultados

La transparencia de la evaluación de beneficios ayudará también a incitar a las partes interesadas (tales como gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, o académicos reconocidos) **a contribuir** a la mejora de la calidad técnica y a la aceptación política de la evaluación de beneficios. Si la evaluación la promueve un órgano imparcial (como p. ej., una organización internacional o una universidad regional), es ampliamente representativa (involucra a los principales interesados de los países, incluido al público y la población que podría verse afectada) y sigue una metodología transparente (conjugando expertos y enfoques participativos), entonces aumentará su aceptación y los resultados no serán cuestionados.

Asegurarse de que la financiación de la evaluación de beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas es adecuada

Una evaluación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas generará tanto gastos de establecimiento (para iniciar y establecer los diferentes elementos del proceso), **como gatos corrientes** (para seguir obteniendo resultados). Los gastos deben ser financiados preferiblemente basándose en un reparto de costes entre las partes cooperantes, o como parte de un programa técnico del órgano conjunto (si existe). En algunos escenarios, los donantes internacionales pueden desempeñar un papel importante para ayudar a llevar a cabo la evaluación inicial y, por tanto, en la construcción de las bases y de la capacidad institucional para la cooperación. Se espera que los beneficios resultantes de una evaluación bien diseñada superen ampliamente los costes de realizar la evaluación y de llevar a cabo las subsiguientes acciones a ella relacionadas. Por ejemplo, el coste de un estudio sobre los beneficios de la cooperación en la gestión de las inundaciones, y las medidas de prevención que se lleven a cabo como resultado del mismo, será muy inferior a los beneficios obtenidos (financieros y otros) a través de dichas medidas.

Las tres fases del ejercicio de evaluación de beneficios

Fase 1. Identificación de beneficios y de beneficiarios

Es importante asegurarse de que se identifica una amplia gama de beneficios y de beneficiarios. La GIRH implica que deberían tenerse en consideración todas las fuentes de agua dentro de la cuenca, todos los usos del agua y todos los beneficiarios (sean directos o indirectos). Los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas variarán de cuenca a cuenca según sus características económicas, sociales, ambientales y geopolíticas. También variarán en función de la etapa en la que se encuentre la cooperación. Por ejemplo, mientras que, para la cooperación en la etapa inicial, puede ser suficiente resaltar como uno de los beneficios «las vidas y propiedades salvadas gracias a una mejor gestión de las crecidas», para un nivel muy avanzado de cooperación sería necesario identificar los beneficios detallados de cada medida que se esté considerando (ya sea obligatoria u opcional). Los beneficios identificados deberán someterse a «examen» para elegir para su evaluación aquellos más pertinentes e importantes, teniendo en cuenta su magnitud potencial y otros criterios políticos relevantes.

Fase 2. Evaluación de beneficios

La naturaleza y el nivel de detalle de la fase de evaluación variarán en función de los temas, de la etapa de la cooperación y de la voluntad política de las partes implicadas. La evaluación de beneficios puede ser útil para informar nuevas opciones, pero también para evaluar opciones pasadas y para informar nuevas decisiones. Todos los beneficios que pasen la prueba del “examen” en la etapa de identificación deben someterse al menos a una evaluación cualitativa. Los tipos de beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas varían mucho, y por consiguiente, los enfoques de evaluación serán necesariamente diferentes. Muchos beneficios, no todos, pueden someterse a una evaluación cuantitativa. El valor monetario de los beneficios solo se podrá evaluar en algunos casos. El objetivo de la fase de evaluación es contribuir a hacer avanzar el proceso de cooperación en materia de aguas transfronterizas, y es esto lo que debe guiar la ambición de las evaluaciones de beneficios individuales y la selección de las metodologías de evaluación.

Fase 3. Comunicación de beneficios

El último paso es la integración de los resultados de la evaluación en el proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas mediante la realización de esfuerzos en la comunicación para la concienciación, la defensa y el desarrollo de políticas.

Evaluar el proceso y los resultados de la evaluación de beneficios y reiniciar el proceso

Las evaluaciones de beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas son elementos esenciales del proceso de cooperación y forman parte del diálogo que se lleva a cabo en las plataformas de cooperación (como p. ej., en los órganos conjuntos). Necesitan responder a las demandas políticas que evolucionan con el tiempo (p. ej., nutrir el diálogo que tiene lugar en un órgano conjunto) y, por lo tanto, no deben considerarse como un esfuerzo puntual. Es importante que los formuladores de políticas proporcionen sus comentarios sobre las fortalezas y debilidades del primer ciclo del ejercicio de evaluación de beneficios antes de iniciar los subsiguientes ciclos del proceso de cooperación existente.

Capítulo 3





Identificación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas

A. **Cómo abordar la identificación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas**

Prepararse para un largo proceso

Identificar los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas puede ser un largo proceso. Para abarcar al completo el potencial de la cooperación, ayuda determinar desde el principio tantos beneficios como sea posible. Sin embargo, en muchos casos, en una primera fase de las negociaciones tan solo se identifican algunos beneficios. El reforzamiento de la cooperación llevará a la realización de mayores esfuerzos para la identificación de beneficios adicionales, tanto porque las partes estarán dispuestas a invertir en el proceso de identificación, como porque algunos beneficios potenciales solo pueden ser visibles (o parecer factibles) después de que se hayan establecido los fundamentos de la cooperación.

Involucrar a una amplia variedad de partes interesadas y de expertos

Las distintas partes interesadas tienen distintos conocimientos e información sobre los diferentes aspectos e impactos de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Por lo tanto, la inclusión de distintos tipos de partes interesadas debería ayudar a garantizar que se descubran beneficios, que de otra manera podrían pasar desapercibidos. Si bien, en la mayoría de los casos, los procesos de cooperación en materia de aguas transfronterizas son responsabilidad de las autoridades nacionales, es importante incluir a los gobiernos regionales, y otras partes interesadas del ámbito local. Se requiere la presencia de una variedad de disciplinas en el proceso de identificación de beneficios, idealmente se necesitaría de la hidrología, la ingeniería, la microeconomía, la macroeconomía, la sociología, la antropología, de los estudios militares y de la política. Por lo tanto, se requiere un enfoque intersectorial para la identificación de beneficios. Es importante que los expertos involucrados en la identificación de beneficios representen a todos los países y sectores involucrados, constituyendo efectivamente un equipo regional.

Recuadro 4 Una evaluación de los vínculos intersectoriales para complementar una evaluación de beneficios en la cuenca del río Alazani/Ganykh

Azerbaiyán y Georgia comparten las aguas de la cuenca del Kurá. En los últimos años, la aceleración del desarrollo económico ha exacerbado la presión existente sobre los recursos hídricos de la cuenca, ello a causa de una creciente demanda de agua y de la contaminación procedente de la agricultura y del ámbito doméstico, de la explotación del potencial hidroeléctrico y de los trasvases de agua para abastecer ciudades situadas fuera de la cuenca. Varias iniciativas han apoyado la identificación y evaluación de los beneficios esperados de la gestión cooperativa del agua entre Georgia y Azerbaiyán, como la del proyecto para la “Reducción de la Degradación Transfronteriza en la Cuenca del Río Kurá y del Ara(k)s”, financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la del proyecto para evaluar los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas en la cuenca del río Kurá (2012-2014), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En 2013, la CEPE lanzó, en estrecha cooperación con las administraciones de los países ribereños, una evaluación participativa piloto del nexo agua-alimentos-energía-ecosistemas en la cuenca del río Alazani/Ganykh, afluente del Kurá. Su objetivo era contribuir a mejorar la seguridad energética, alimentaria, hídrica y ambiental, aumentando la eficacia, gestionando las compensaciones, aprovechando sinergias y mejorando la gobernanza a través de todos los sectores. La evaluación descubrió múltiples vínculos entre los diferentes recursos de la cuenca, incluidas algunas cadenas de impactos indirectos a través de todos los sectores, por ejemplo, entre el uso doméstico de leña, la deforestación, la erosión y la sedimentación, la pérdida de servicios eco-sistémicos y la degradación del régimen hidrológico. Estos impactos, a su vez, pueden perjudicar la infraestructura y aumentar el riesgo de inundaciones repentinas. Se exploraron posibles soluciones para aumentar los beneficios de los recursos de la cuenca, que podrían alcanzarse mediante una mayor coordinación de políticas y acciones y mediante la cooperación transfronteriza. Dichas medidas potenciales incluyen: facilitación del acceso a combustibles modernos (tales como el gas) y al mercado energético; establecimiento de instrumentos económicos; desarrollo de la producción hidroeléctrica sostenible; así como el desarrollo del sector agrícola y agroindustrial, por ejemplo mediante la mejora de prácticas como el mantenimiento de la infraestructura de riego. Por consiguiente, al identificar los vínculos intersectoriales, las soluciones posibles y los beneficios sin explotar, una evaluación del nexo puede ayudar a mejorar una evaluación de beneficios.



Fuente: Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, *Reconciling resource uses in transboundary basins: assessment of the water-food-energy-ecosystems nexus* (Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2015)

No esperar que todos los tipos de beneficios sean relevantes para su cuenca

Los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas varían de cuenca a cuenca. Los beneficios de una gestión mejorada del agua río arriba dependerán de la estructura de los usos río abajo; por ejemplo, dos cuencas que son equivalentes desde el punto de vista hidrológico generarán beneficios de diferentes tipos (e importancias) si una cuenta con grandes ciudades y distritos de riego río abajo y la otra no. Es más probable que obtengan mayores beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas aquellas cuencas que tengan características muy diferentes en las distintas partes de las cuencas.⁸

Complementar la identificación de los beneficios de la cooperación con la identificación de los costes y riesgos relacionados

La cooperación en materia de aguas transfronterizas puede generar muchos beneficios, pero también puede implicar algunos costes y riesgos. Estos representan la otra cara de los beneficios y resaltan los posibles compromisos de la cooperación. Los costes y riesgos pueden ser de naturaleza económica, como en el caso del gasto de establecimiento y mantenimiento del proceso de cooperación y del coste de la puesta en marcha de las medidas necesarias para generar los beneficios. También pueden ser de naturaleza política - la adopción de nuevas medidas de gestión del agua beneficiará a algunas partes interesadas más que a otras, y las discusiones sobre la gestión del agua pueden generar controversias dentro de un país o entre los países. Las estrategias de mitigación para hacer frente a dichos riesgos y costes van desde una mejor comunicación hasta la aplicación de medidas de compensación internas.

Identificar los beneficiarios y posibles partes interesadas afectadas, y no solo los beneficios

La identificación de los beneficiarios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas ayudará a informar los procesos políticos (formación de coaliciones) **para alcanzarla** y al desarrollo de posibles opciones de compensación para las partes interesadas susceptibles de sufrir posibles inconvenientes, siempre y cuando sea pertinente. Estas partes interesadas deben ser el centro de atención a la hora de estudiar diferentes opciones posibles en el marco del proceso de toma de decisiones. Esto se aplica tanto a nivel transfronterizo (internacional) como al doméstico (nacional).

⁸ Véase Sarah A. Wheeler, Universidad de Adelaide, *Estudio de caso sobre la Cuenca Murray-Darling*, preparado para el taller "Counting our Gains: Sharing experiences on identifying, assessing and communicating the benefits of transboundary water cooperation", Ginebra, mayo del 2014. Disponible en: www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html.

Recuadro 5 Identificación de diferentes beneficiarios de un área económica y ambientalmente sostenible del lago Peipsi

El lago Peipsi es el lago transfronterizo más grande de Europa, lo comparten Estonia y la Federación de Rusia. El proyecto para el período 2011-2015 «Área del Lago Peipsi Económica y Ambientalmente Sostenible» se centraba en el fomento del desarrollo sostenible socioeconómico y ambiental del área del lago Peipsi, para beneficio de ambos países.

Los principales desafíos identificados fueron la eutrofización del lago, debida al tratamiento deficiente de las aguas residuales en la parte rusa, y la falta de puertos para recibir los residuos generados por los usuarios de embarcaciones y para elevar los barcos del agua para realizar su reparación y mantenimiento en la parte estonia, lo que generaba un impacto ambiental en las aguas del lago. Por lo tanto, se realizaron varias acciones con el fin de mejorar la situación ambiental. Los estudios evaluaron la necesidad de (re)construir plantas de tratamiento de aguas residuales en 17 municipios de la región de Pskov en la parte rusa de la cuenca del lago Peipsi y se construyeron 3 puertos en Estonia; además, se planificó la construcción de un muelle, instalaciones de amarre para embarcaciones e infraestructura para el mantenimiento de buques, y para la recepción de residuos de carga y de residuos generados por buques. Dichas medidas, puestas en marcha en buena cooperación, han contribuido ya a la disminución de la carga de nutrientes en la cuenca del lago Peipsi y a la mejora de la situación ambiental en la cuenca.

En la fase de preparación del proyecto, a la hora de diseñar las medidas a poner en marcha, también se tuvieron en cuenta los numerosos potenciales beneficiarios de dicha cooperación. Más de 1 millón de personas (en su mayoría población local, residentes veraniegos y turistas) fueron identificados como futuros beneficiarios de la mejora planificada para la situación ambiental y para el desarrollo socioeconómico del área del lago Peipsi:

- aproximadamente 10.000 usuarios de embarcaciones, que navegan por el lago Peipsi (incluyendo a pescadores comerciales, pescadores deportivos y turistas), se beneficiarían de nuevos puertos, de la modernización de la infraestructura de los puertos ya existentes, de la mejora de la situación ambiental y de la posibilidad de usar un puente de reparación para el mantenimiento de los barcos;
- más de 1.000 empresarios y empresas que prestan servicios de alojamiento y restauración en el área del lago Peipsi, como empresas que alquilan yates, lanchas y tablas de windsurf y organizan paquetes turísticos en el área, se beneficiarían de las condiciones propicias para el desarrollo del turismo relacionado con el agua y los negocios relacionados con este último;
- veintiún residentes locales serían empleados en los puertos o muelles;
- nueve municipios locales (cuatro en Estonia y cinco en Rusia) se beneficiarían de las infraestructuras construidas;
- los residentes permanentes y de temporada disfrutarían de la mejora de las condiciones ambientales del lago.



Fuente: Harry Liiv, Ministerio del Medio Ambiente, Estonia, comunicación personal, 2015. Información adicional disponible en: <http://www.estlatrus.eu/eng/projects/1678>.

Identificar en paralelo el posible impacto negativo de la inacción

Si bien la cooperación conlleva algunos riesgos y costes, **debe recordarse que no cooperar tampoco estará exento de riesgos, ya que conllevará el coste de la inacción.** Muchos países están actualmente incurriendo en altos costes debido a la falta de cooperación en materia de aguas transfronterizas o bien a una cooperación poco desarrollada. Las pérdidas humanas y los daños económicos causados por las inundaciones, cuyo impacto se podría haber reducido mediante una cooperación más sólida, son ejemplos típicos. Pero todo el despliegue de beneficios económicos, sociales, ambientales y políticos identificados en la tipología de beneficios potenciales de la cooperación en materia de aguas transfronterizas (tabla 2) representa la verdadera medida de los posibles costes de no cooperar.

Recuadro 6 Identificación de los principales retos para impulsar la cooperación en materia de aguas transfronterizas en la cuenca del río Nilo

El informe titulado *El Estado de la Cuenca del Río Nilo* presenta información sobre la salud general de la cuenca del Nilo con el fin de lograr una toma de conciencia sobre las condiciones biofísicas, socioculturales y económicas de la cuenca. Destaca los puntos críticos y los «puntos esperanzadores» respecto al agua, y mantiene que la cooperación entre los Estados ribereños es crucial para resolver los múltiples problemas ambientales y socioeconómicos de la cuenca. Al suministrar información, tanto sobre los posibles beneficios de la cooperación, como sobre los futuros crecientes desafíos esperados que se derivan de la falta de acción, el informe, cuyo objetivo es propiciar el debate, el intercambio de información, la toma de decisiones basada en el conocimiento y la acción colectiva a nivel de toda la cuenca proporciona un marco para la realización de un análisis de presión-estado-respuesta.



Fuente: Iniciativa de la Cuenca del Nilo, *The State of the River Nile Basin*, 2012. Disponible en: <http://nileis.nilebasin.org/content/state-river-nile-basin-report>.

Aceptar la incertidumbre

La identificación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas implica cierto nivel de incertidumbre. Para algunos beneficios concretos, puede no estar claro, con la información disponible, si dichos beneficios se pueden dar en una cuenca concreta, dadas sus características físicas, ello es particularmente posible en el caso de los acuíferos. Es necesario diseñar estrategias para tratar de reducir ese nivel de incertidumbre, como la de recopilar datos adicionales, pero puede que no sea posible eliminar dicha incertidumbre.

Recuadro 7 Identificación de los beneficios prioritarios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas en un contexto de incertidumbre en los Acuíferos Cársticos Dináricos

Los Acuíferos Cársticos Dináricos en Europa Sudoriental abarcan varios sistemas de acuíferos grandes que se extienden desde Italia hasta Grecia. Desde la firma en 1999 del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, se han llevado a cabo numerosas actividades de cooperación en materia de aguas transfronterizas, y se han diseñado varios acuerdos bilaterales para gestionar las aguas transfronterizas superficiales y/o los desarrollos hidroeléctricos. En el 2008 aumentó la cooperación sobre los acuíferos con la aprobación del proyecto del Sistema Acuífero Transfronterizo Cárstico Dinárico, financiado por el FMAM, que tiene como objetivo contribuir al uso equitativo y sostenible del sistema acuífero, aumentando el conocimiento científico sobre los acuíferos, creando un órgano consultivo multilateral y estableciendo acciones prioritarias para la gestión de los acuíferos. Una evaluación de la parte del curso bajo del río Trebišnjica destacó como una cuestión clave la de la calidad del agua subterránea, con posibles impactos sobre las funciones del acuífero, incluyendo la del suministro de agua, la del soporte de los ecosistemas de superficie de él dependientes, y de las especies subterráneas cársticas endémicas, y del ocio y el turismo. Sin embargo, aún se requieren más esfuerzos de evaluación, ya que la actual falta de datos sobre el acuífero dificulta una evaluación detallada, y llegar a conclusiones específicas, sobre todo, a la vista de las implicaciones económicas de los posibles compromisos que son clave para la toma de decisiones, así como de la colaboración y la formulación de posibles acuerdos.



Fuentes: FMAM, Protection and Sustainable Use of the Dinaric Karst Transboundary Aquifer System, *Transboundary Diagnostic Analysis*, diciembre de 2013, disponible en: <http://diktas.iwlearn.org/>; y International Groundwater Resources Assessment Centre, *Groundwater Economics: Significance and State of Affairs of Groundwater Economics in the Governance of Transboundary Aquifers*, 2014, disponible en: <https://www.un-igrac.org/resource/significance-and-state-affairs-groundwater-economics-governance-transboundary-aquifers>.

B. Identificación de diferentes tipos de beneficios

La cooperación en materia de aguas transfronterizas puede generar potencialmente muchos beneficios, tanto en términos de resultados como de consecuencias del proceso en sí. En cuanto a los resultados, la cooperación en materia de aguas transfronterizas permite a cada parte en particular mejorar la gestión de sus recursos hídricos (por ejemplo, al contar con mejor información). Ello dará como resultado impactos positivos en diferentes sectores económicos (por ejemplo, una mayor productividad agrícola), así como en la población afectada (p. ej., impactos positivos en la salud). En cuanto a los beneficios que se derivan del proceso en sí mismo, las necesidades del proceso de cooperación en materia de aguas transfronterizas en términos de información, análisis, de establecimiento de mecanismos de cooperación y de participación de las partes interesadas tendrán un impacto positivo sobre la gobernanza doméstica de los recursos hídricos y pueden tener efectos indirectos en la agenda de gobernanza del agua más allá del ámbito doméstico.

La cooperación en materia de aguas transfronterizas produce una mejora de la gestión hídrica, la cual proporciona un amplio número de beneficios económicos, sociales y ambientales directos. Los posibles beneficios directos de la gestión hídrica son de sobra conocidos. Se incluyen tanto los beneficios en términos de producción económica (p. ej., una mayor producción agrícola y energética) y de protección de activos económicos (p. ej., evitar daños a la infraestructura urbana provocada por las inundaciones). También se incluyen beneficios sociales, tales como las vidas salvadas de los desastres causados por el agua y por su contaminación, y, para ciertos grupos de población, un mayor acceso a los servicios de suministro eléctrico y de agua. Además, se producen

beneficios ambientales, que incluyen mejoras en las condiciones del hábitat de muchas especies. Los beneficios directos de una mejor gestión del agua también pueden generar beneficios secundarios en las economías de los países involucrados, por ejemplo, pueden llevar al incremento de la competitividad de toda la economía gracias a contar con precios energéticos más bajos.

Al reforzar la confianza, la cooperación en materia de aguas transfronterizas contribuye a allanar el camino a otras formas de cooperación. Existe un buen número de conflictos internacionales que giran en torno a los recursos hídricos transfronterizos, de la misma manera que existen muchos conflictos domésticos que giran en torno al agua. Pero en muchos escenarios, la cooperación en materia de aguas es, en realidad, un punto de partida para generar confianza entre los países. Los avances en la cooperación en materia de aguas transfronterizas pueden favorecer avances en otras áreas políticas, especialmente en la de la interdependencia económica regional, y en las de la paz y la seguridad. Una interdependencia económica regional más intensa (por ejemplo, mediante el aumento del comercio de bienes y servicios o el de las inversiones transfronterizas) generará beneficios económicos para todos los países involucrados. Los avances en el ámbito de la paz y la seguridad, aunque no son fáciles de identificar y medir, también brindarán beneficios a todos los países involucrados, beneficios que van desde los impactos económicos, sociales y ambientales de los conflictos que se han evitado, hasta los ahorros presupuestarios causados por la reducción del gasto militar.

Puesto que la cooperación en materia de aguas transfronterizas puede generar muchos beneficios, algunos de los cuales no le son familiares a muchas audiencias, **puede resultar un instrumento útil el uso de una tipología de los beneficios para orientar a las partes interesadas en su identificación.** La Tabla 2 presenta una tipología de beneficios, basada en los trabajos de Claudia Sadoff y David Gray.⁹ La misma destaca que existen dos vías principales para generar beneficios: mejorar la gestión del agua y aumentar la confianza entre las partes que cooperan. También destaca que muchos de los beneficios están relacionados con las actividades económicas, pero que también existe una gama de beneficios que van más allá. La lista de ejemplos no es exhaustiva, algunos procesos de cooperación en materia de aguas transfronterizas pueden generar beneficios que no se incluyen a continuación. Al mismo tiempo, no cabe esperar que todos los procesos de cooperación en materia de aguas transfronterizas generen todos los beneficios enumerados a continuación. La materialización de beneficios en las diferentes categorías identificadas producirá una reducción de la vulnerabilidad y un aumento de la resiliencia, lo que en sí constituye un beneficio importante.

Tabla 2 Tipología de los beneficios potenciales de la cooperación en materia de aguas transfronterizas

Origen de los beneficios	Beneficios para las actividades económicas	Beneficios más allá de las actividades económicas
Mejora de la gestión del agua	<p>Beneficios económicos</p> <p>Ampliación de la actividad y productividad en sectores económicos (acuicultura, agricultura de regadío, minería, producción energética, producción industrial, turismo basado en la naturaleza).</p> <p>Reducción del coste de la realización de las actividades productivas.</p> <p>Reducción de los impactos económicos de los riesgos relacionados con el agua (inundaciones, sequías).</p> <p>Incremento del valor de la propiedad.</p>	<p>Beneficios sociales y ambientales</p> <p>Impactos en la salud derivados de la mejora de la calidad del agua y de la reducción del riesgo de desastres relacionados con el agua.</p> <p>Impactos de los beneficios económicos sobre el empleo y la reducción de la pobreza.</p> <p>Mejora del acceso a los servicios (suministro de agua y electricidad).</p> <p>Mejora de la satisfacción debido a la conservación de los recursos culturales o al acceso a las oportunidades recreativas.</p> <p>Mayor integridad ecológica y menor degradación del hábitat y pérdida de biodiversidad.</p> <p>Fortalecimiento del conocimiento científico sobre el estado del agua.</p>
Aumento de la confianza	<p>Beneficios de la cooperación económica regional</p> <p>Desarrollo de mercados regionales de bienes, servicios y trabajo.</p> <p>Aumento de las inversiones transfronterizas.</p> <p>Desarrollo de las redes de infraestructura transnacional.</p>	<p>Beneficios en materia de paz y de seguridad</p> <p>Consolidación del derecho internacional.</p> <p>Aumento de la estabilidad geopolítica y consolidación de las relaciones diplomáticas.</p> <p>Nuevas oportunidades gracias al aumento de la confianza (iniciativas conjuntas e inversiones).</p> <p>Reducción del riesgo y coste de los conflictos evitados y consecuente ahorro debido a la reducción del gasto militar.</p> <p>Creación de una identidad compartida de la cuenca.</p>

⁹ Claudia W. Sadoff y David Grey, "Beyond the river: the benefits of cooperation on international rivers", *Water Policy*, vol. 4 (2002), pp. 389–403.

B.1. Beneficios económicos

La cooperación en materia de aguas transfronterizas contribuye a asegurar la actividad económica actual.

Muchas actividades económicas requieren como insumo clave el agua. Entre los ejemplos se incluyen la acuicultura, la agricultura de regadío, la minería, la producción energética, la producción industrial, el turismo basado en la naturaleza y el transporte por agua. Cada actividad económica tendrá requisitos específicos con respecto a la cantidad de agua, la calidad del agua y su disponibilidad en el tiempo. Al mejorar la gestión del agua, la cooperación en materia de aguas transfronterizas puede hacer posible el suministro de más agua (de la calidad adecuada y en el momento adecuado) y, por lo tanto, la expansión de la actividad económica y de la productividad en esos sectores económicos.

La cooperación en materia de aguas transfronterizas puede también contribuir a optimizar la rentabilidad de las actividades económicas actuales.

El abastecimiento de agua (de la calidad adecuada y en el momento adecuado) para las actividades económicas tiene un coste. Este puede repercutirse en el precio del agua o puede ser asumido por el sector público y financiado mediante la recaudación de los impuestos generales. La cooperación en materia de aguas transfronterizas, mediante la mejora de la gestión del agua, puede reducir el coste del suministro de agua y, así, mejorar la rentabilidad de las actividades económicas (si pagan el gasto), o mejorar la posición financiera del sector público (si se subsidia el agua). Por ejemplo, en ausencia de una cooperación en materia de aguas transfronterizas, algunas empresas tendrán que recurrir a fuentes de suministro de agua más caras (p. ej., porque están más lejos), pagar un sobrecoste por tratar el agua cruda para obtener el nivel de calidad apropiado (ya sea para consumo humano o para usos económicos), pagar un sobrecoste por los insumos energéticos (porque no se haya desarrollado energía hidroeléctrica, más barata), o pagar sobrecostes del transporte de insumos y productos (porque el transporte fluvial más barato puede no ser una opción).

La cooperación en materia de aguas transfronterizas puede reducir también el alcance e impacto económico de los peligros relacionados con el agua, que pueden infligir un importante daño económico.

Además de su impacto en términos de pérdida de vidas humanas, las inundaciones pueden destruir la infraestructura económica que resulta costoso reemplazar; dañar los bienes materiales y hogares; e interrumpir las actividades económicas (por ejemplo, al imposibilitar el transporte de personas y mercancías durante días o semanas o al causar apagones). Las sequías pueden infligir graves daños en las zonas rurales (por la pérdida de cosechas y mediante el efecto dominó en las economías de base agrícola) y, en algunos contextos, causar escasez de alimentos y el aumento del precio de los mismos.

Recuadro 8 Respuestas de la cooperación transfronteriza ante las inundaciones catastróficas en la cuenca del Elba

A principios de agosto del 2002, las fuertes lluvias en los Montes Metálicos causaron inundaciones catastróficas en la República Checa y Alemania. Los niveles de agua del río Elba y de sus afluentes aumentaron dramáticamente, los daños por las inundaciones causaron en Alemania unos costes económicos directos de alrededor de 9 mil millones de euros. Ello desafió el sistema tradicional de protección contra las inundaciones, que consistía principalmente en diques, y exigió un enfoque más integrador de la gestión del riesgo de inundaciones. Desde entonces, los sistemas de modelo de pronóstico y alerta de inundaciones transfronterizas han aumentado el tiempo que transcurre entre la predicción de una onda de crecida y su llegada, lo que permite mitigar el impacto de la inundación, en términos de vidas humanas y de activos económicos.



Fuente: Marc Teichmann y Augustin Berghöfer, *River Elbe flood regulation options with ecological benefits, Germany*, The Economics of Ecosystems and Biodiversity case study (2010). Disponible en: www.teebweb.org/resources/case-studies/.

La cooperación en materia de aguas transfronterizas puede generar beneficios económicos adicionales en una cuenca. Los ecosistemas de agua saludables brindan beneficios estéticos que a veces llevan asociados un fuerte valor monetario. En particular, la mejora de la calidad del agua puede tener importantes impactos sobre el valor de las propiedades ribereñas en las áreas urbanas.

La mejora de la gestión del agua, obtenida por la cooperación en materia de aguas transfronterizas, tiene impactos adicionales positivos sobre la economía nacional, más allá de la cuenca en cuestión. Estos impactos adicionales son causados por las concatenaciones progresivas y regresivas de las actividades económicas, basadas en la cuenca, con las otras actividades económicas de cada uno de los países de la cuenca. Las concatenaciones regresivas se producen por el incremento de la demanda de insumos; por ejemplo, el aumento de la producción agrícola aumentará la demanda de insumos agrícolas y de maquinaria. Las concatenaciones progresivas se producen por la mayor disponibilidad de productos que sirven como insumos para sectores ubicados en otros lugares del país; por ejemplo, un desarrollo hidroeléctrico o geotérmico significativo puede reducir el coste del suministro energético a las fábricas de todo el país.

B.2. Beneficios sociales y ambientales

La cooperación en materia de aguas transfronterizas contribuye a mejorar la situación sanitaria. La mala calidad del agua y los desastres relacionados con el agua pueden tener grandes impactos sobre la salud humana provocando enfermedades (impactos de morbilidad) y la pérdida de vidas humanas (impactos de mortalidad). La cooperación en materia de aguas transfronterizas contribuye a reducir esos impactos al mejorar la gestión del agua, tanto en términos de mejora de la calidad del agua como de reducción de los riesgos de desastres relacionados con ella.

La cooperación en materia de aguas transfronterizas también contribuye a reducir la pobreza y a crear empleo. Estos beneficios sociales se generan a través de algunos de los impactos económicos expuestos en la sección anterior. La mejora de la gestión del agua produce un incremento de las actividades económicas que crean empleos y generan ingresos para los hogares. Dependiendo del contexto específico, estos beneficios sociales se pueden producir no solo en la cuenca transfronteriza, sino también en otras partes del país.

Otro beneficio social de la cooperación en materia de aguas transfronterizas es su contribución a mejorar el acceso a los servicios básicos de poblaciones que anteriormente no tenían acceso a ellos. Estos beneficios pueden ser particularmente importantes en países en desarrollo en los que existen diferencias considerables en cuanto al acceso a los servicios básicos. Es probable que los servicios más importantes sean el suministro de electricidad y de agua. Estos servicios tienen a menudo repercusiones sobre el rendimiento educativo (p. ej., mediante la mejora de las tasas de asistencia escolar), la salud (p. ej., mediante la reducción de la prevalencia de enfermedades transmitidas por el agua) y la pobreza (p. ej., al liberar tiempo para desempeñar actividades que generen ingresos).

La cooperación en materia de aguas transfronterizas también proporciona beneficios culturales y recreativos mediante mecanismos que a veces se ignoran, tales como el de la conservación de los recursos culturales, o el del acceso a oportunidades recreativas. Aunque intangibles, se trata de beneficios reales que la gente valora. La mejora de la gestión del agua, gracias a la cooperación en materia de aguas transfronterizas, puede contribuir a preservar esos beneficios.

La cooperación en materia de aguas transfronterizas puede también generar una amplia gama de beneficios ambientales. La mejora de la salud del ecosistema acuático es un resultado importante de dicha cooperación. Muchos de los beneficios ambientales generados a través de la mejora de la salud del ecosistema se han reflejado básicamente en los beneficios económicos y sociales mencionados anteriormente. La mejora de la integridad ecológica, la reducción de la degradación del hábitat y la pérdida de biodiversidad evitada, son algunos de los beneficios que aparecen solo parcialmente en las estimaciones de beneficios económicos y sociales, y que requieren atención específica. Algunos de estos beneficios ambientales se sienten más allá de la cuenca en cuestión, ya que también incluyen la preservación de zonas de desove de especies de peces marinos y hábitats de aves migratorias. Los beneficios específicos para los acuíferos incluyen prevenir el hundimiento del terreno y la intrusión salina.

Recuadro 9 Beneficios ambientales de la cooperación en materia de aguas transfronterizas en el Rin

En 1950, Francia, Alemania, Luxemburgo, los Países Bajos y Suiza fundaron la institución precursora de la Comisión Internacional para la Protección del Rin, con el fin de analizar la contaminación del Rin, recomendar medidas de protección del agua, armonizar los métodos de seguimiento y análisis, e intercambiar datos de seguimiento. La Comisión se estableció formalmente en 1963 y fue dotada de una secretaría permanente un año más tarde. En 1969, tras un grave accidente de contaminación, los gobiernos decidieron intensificar su cooperación y en 1976 firmaron un convenio sobre sustancias químicas y otro sobre el cloruro. Entre 1977 y 1986 la calidad del agua mejoró de forma constante. En 1986, el accidente de Sandoz dio pie a la adopción del ambicioso Programa de Acción del Rin con el objetivo de reducir a la mitad en 10 años las cantidades vertidas de 40 químicos peligrosos. Tras las desastrosas inundaciones de 1993 y 1995, se encomendó a la Comisión la elaboración de un plan de acción contra las inundaciones. Así, entre 1987 y 1999, la Comisión preparó un completo sistema de gestión del agua internacional, que integra aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas superficiales y subterráneas. Hoy en día, el 96 por ciento de la población de la cuenca del Rin está conectada a una depuradora de aguas residuales, y muchas grandes plantas industriales cuentan con su propia depuradora. Como consecuencia, el número de especies animales y vegetales ha aumentado, 63 especies de peces viven ahora en el Rin y, desde el 2006, el salmón, la trucha de mar y la anguila, así como otros peces migratorios, migran desde el mar del Norte tan lejos río arriba como hasta Estrasburgo. Además, se han reactivado las llanuras aluviales, se han reconectado los lagos de herradura con el Rin y sus afluentes, y ha mejorado la calidad ecológica de las riberas.



Fuente: Sitio web de la Comisión Internacional para la Protección del Rin, <http://www.iksr.org/index.php?id=12&L=3>.

B.3. Beneficios de la cooperación económica regional

La cooperación económica regional puede generar importantes beneficios económicos para los países involucrados. Dicha cooperación a la vez se caracteriza y conduce a un número de cambios de las relaciones económicas, al surgimiento de nuevas oportunidades económicas y a la generación de eficiencias económicas (por ejemplo, al posibilitar que se aprovechen las economías de escala o permitiendo que los países se especialicen en actividades económicas en las que son más productivos).

La cooperación en materia de aguas transfronterizas puede ser un factor facilitador del proceso de cooperación económica regional, tanto directa como indirectamente. Directamente, puede contribuir a la cooperación en áreas relacionadas con el agua, como en el caso del desarrollo de la energía hidroeléctrica o del transporte fluvial. Indirectamente, puede contribuir a la interdependencia económica regional al facilitar el refuerzo de la confianza y proporcionar un modelo de mecanismo para el diálogo sobre cuestiones de política y de resolución de controversias.

Recuadro 10 Beneficios de la cooperación económica regional en la cuenca del Mekong

Los beneficios de la cooperación económica regional incluyen la apertura gradual de mercados para bienes, servicios y trabajo; el aumento de la inversión transfronteriza; y el desarrollo de redes transnacionales de infraestructura (tales como de la energía y el transporte). Los procesos que generan esos beneficios son impulsados por políticas sectoriales, como las políticas de comercio y migración, las políticas de inversión o las políticas de energía y transporte. La implementación de esas políticas sectoriales requiere negociaciones internacionales y acuerdos propiciados por las buenas relaciones previas entre los países ribereños. En algunos casos, las negociaciones y los acuerdos relacionados con el agua se toman como buenos ejemplos para demostrar que la cooperación internacional puede generar beneficios concretos y, así contribuir al desarrollo de buenas relaciones y a facilitar la cooperación en otras áreas de la política.

La fragmentación de la infraestructura regional puede suponer un gran obstáculo al crecimiento. Cuando la cooperación en el ámbito de los ríos internacionales puede contribuir al aumento de la integración de las infraestructuras, los impactos sobre el desarrollo pueden ser significativos. La cuenca del Mekong nos proporciona un caso interesante. Comparten la cuenca Camboya, China, la República Democrática Popular Lao, Myanmar, Tailandia y Vietnam. Durante décadas, las relaciones entre estos Estados ribereños han sido turbulentas, y se han visto aún más exacerbadas por los conflictos entre las superpotencias. La cooperación en materia de aguas transfronterizas en la cuenca del Mekong ha demostrado ser un importante factor de estabilidad en la región, ha aportado considerables beneficios económicos, tanto directos, mediante concatenaciones progresivas, como indirectos, mediante la disminución de las tensiones. Durante los conflictos entre la República Democrática Popular Lao y Tailandia, por ejemplo, la primera nunca dejó de suministrar energía hidroeléctrica a la segunda, que a su vez siempre pagó por ella. De manera similar, Tailandia ha seguido una estrategia explícita para fomentar la estabilidad regional creando una dependencia mutua, y así compra gas a Malasia y a Myanmar, y energía hidroeléctrica a China y a la República Democrática Popular Lao, en parte porque son suministros de bajo coste, y en parte porque ello ata a los países en una red de mutua dependencia. La actualizada Estrategia de Desarrollo de la Cuenca para el período 2016–2020, elaborada por la Comisión de la Cuenca del Río Mekong, busca consolidar aún más la integración regional llevando a los países hacia la optimización del desarrollo del conjunto de la cuenca a través de la cooperación en proyectos conjuntos y en proyectos nacionales con trascendencia para toda la cuenca. Los proyectos conjuntos sobre energía, protección contra inundaciones, navegación y protección de los activos ambientales mejorarán el crecimiento sostenible subregional interdependiente.



Fuentes: Claudia W. Sadoff y David Grey, "Beyond the river: the benefits of cooperation on international rivers", *Water Policy*, vol. 4 (2002), pp. 389–403, disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/653191557730940845/pdf/Beyond-the-River-The-Benefits-of-Cooperation-on-International-Rivers.pdf>; y Anoulak Kittikhoun, Secretaría de la Comisión del Río Mekong, comunicación personal, 2015.

B.4. Beneficios para la paz y la seguridad

Al facilitar la concretización de los beneficios económicos, sociales y ambientales mencionados anteriormente, **la cooperación en materia de aguas transfronterizas ayuda a prevenir los conflictos relacionados con el agua y a resolver los existentes.** La percepción tradicional ha sido que las controversias relativas al agua pueden llevar a las «guerras del agua». Pero el análisis de las evidencias empíricas ha llevado a la conclusión de que, si bien las controversias sobre el acceso al agua pueden ser una fuente de conflicto, las relaciones internacionales relativas a los recursos de agua dulce son contundentemente cooperativas. Un análisis basado en un total de 1.831 sucesos¹⁰ relacionados con «cuencas transfronterizas en riesgo» ha mostrado que los Estados ribereños tienden de hecho a cooperar, en lugar de entrar en conflicto. Al mismo tiempo, si bien las guerras no son necesariamente desencadenadas por un aumento de la competencia por los recursos hídricos, otras formas de conflicto sí que lo son, entre ellos se incluyen la inestabilidad social, los enfrentamientos étnicos, los conflictos internacionales de baja intensidad y las disputas fronterizas.¹¹

La cooperación en materia de aguas transfronterizas tiene efectos secundarios que contribuyen a reducir las tensiones políticas, así como a la seguridad y a otros objetivos de la política de asuntos exteriores. El Grupo de Previsión Estratégica¹² ha hallado que las naciones comprometidas activamente en la cooperación en materia de aguas no entran en guerra. Si bien la correlación no implica causalidad, es muy sugerente que, de los 148 países objeto de su análisis, 37 corren el riesgo de entrar en guerra por cuestiones ajenas al agua (entre las que se incluyen la tierra, la religión, la historia y la ideología), y que se trata precisamente de los 37 países que no están comprometidos activamente en la cooperación en materia de agua con sus vecinos. La reducción de las tensiones políticas y la mejora de la seguridad permiten la concretización de los beneficios de interdependencia económica regional mencionados anteriormente. Los beneficios de la reducción de las tensiones políticas y de la mejora de la seguridad también implican evitar los costes económicos y humanos de los conflictos (desde guerras comerciales a conflictos militares), así como otros beneficios derivados de la reducción de las tensiones políticas (tales como la reducción del gasto militar). La cooperación en materia de aguas transfronterizas contribuye a estos objetivos manteniendo abiertas las vías de diálogo, mediante intervenciones en pequeñas cuencas y construyendo una identidad de cuenca. También existen vínculos transversales con otros objetivos de la política de asuntos exteriores (como son la consecución del derecho humano del acceso al agua y al saneamiento) y con la gestión de otros riesgos (como los impactos del cambio climático y la inseguridad alimentaria o energética). Algunos de estos beneficios se acumulan para la comunidad internacional en general y pueden tener efectos secundarios en otras cuencas mediante el ejemplo y el precedente.

Los mecanismos institucionales desarrollados a través de la cooperación en materia de aguas transfronterizas constituyen un elemento clave para la concretización de los beneficios de paz y seguridad. Por ejemplo, en la Comunidad de Desarrollo del África Austral, incluso a pesar de que los conflictos militares se estuvieran librando en ciertas cuencas fluviales, la existencia de organizaciones hidrográficas transfronterizas hizo posible que la cooperación entre los gestores del agua continuara.

¹⁰ Yoffe, S. y Larson, K. 2002. Basins at risk: water event database methodology. Capítulo 2 en Yoffe, S. B. (ed.), *Conflict and Cooperation over International Freshwater Resources: Indicators of Basins at Risk*. Tesis, Department of Geosciences. Corvallis, Oregon State University. Disponible en: <https://transboundarywaters.science.oregonstate.edu/content/basins-risk>

¹¹ David Phillips et al., *Trans-boundary Water Co-operation as a Tool for Conflict Prevention and for Broader Benefit-sharing*, Global Development Studies núm. 4 (Estocolmo, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2006). Disponible en: https://www.joinforwater.ngo/sites/default/files/library_assets/W_IWB_E16_Transboundary_Cooperation.pdf.

¹² Véase *Water Cooperation for a Secure World: Focus on the Middle East* (Strategic Foresight Group, Mumbai, India, 2013). Disponible en: <http://www.strategicforesight.com/publications.php>.

Recuadro 11 Cooperación en la cuenca del río Sava: cooperación después del conflicto y beneficios relacionados con la generación de confianza

Tras los cambios políticos que arrasaron la región a principios de los años 90, el río Sava, anteriormente el río nacional más grande de la antigua Yugoslavia se convirtió en un río internacional. El establecimiento del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental en 1999 sentó los cimientos para desencadenar la cooperación de las partes interesadas en la región y, gradualmente, la creación de un nuevo enfoque para la gestión de los recursos hídricos en la cuenca del río Sava. Sobre esta base, los cuatro países de la cuenca del río Sava, Bosnia y Herzegovina, la República Federal de Yugoslavia (más tarde Serbia y Montenegro, y después Serbia), Croacia y Eslovenia, iniciaron un proceso de negociaciones. A pesar de contar con prioridades diferentes y, en ocasiones en conflicto, una fuerte voluntad política impulsó a los cuatro países a llegar a un acuerdo sobre el establecimiento de un marco adecuado para la cooperación transfronteriza, con el fin de asegurar el uso sostenible, la protección y la gestión de los recursos hídricos de la cuenca del río Sava, y mejorar así las condiciones de vida de la población de la región.

Uno de los resultados clave del enfoque gradual de las negociaciones, el Acuerdo Marco sobre la Cuenca del Río Sava, se preparó y entró en vigor en 2004. Este fue el primer acuerdo multilateral orientado al desarrollo en el período que siguió al conflicto, se concluyó en la región de la antigua Yugoslavia, tras el Acuerdo de Paz de Dayton y el Acuerdo sobre Cuestiones Sucesorias. La Comisión Internacional de la Cuenca del Río Sava comenzó a trabajar para la implementación del Acuerdo Marco en el 2006. Desde entonces, la Comisión ha sido el «motor» de la cooperación entre las Partes para lograr la implementación del Acuerdo Marco.

El Acuerdo Marco enfatiza la importancia de la cooperación transfronteriza de gobiernos, instituciones y particulares, define su objetivo primordial, y las tres metas principales de la cooperación: (1) establecimiento de un régimen internacional de navegación en el río Sava y sus afluentes navegables; (2) establecimiento de una gestión sostenible del agua en la cuenca del río Sava; y (3) prevención/limitación de los peligros en la cuenca (i.e., inundaciones, sequías, hielo, accidentes) y eliminación/reducción de las consecuencias derivadas. Desde entonces, los Estados miembros de la Comisión han avanzado significativamente su cooperación en todas las áreas cubiertas por el Acuerdo Marco, tales como la preparación conjunta del Plan de Gestión de la Cuenca del Río Sava y su programa de medidas, el intercambio de datos hidrológicos y meteorológicos, etc. La gestión del agua después del conflicto sirvió, por lo tanto, como punto de partida para el restablecimiento de la confianza y de la cooperación en la región. El río Sava fue por sí mismo un factor unificador para los cuatro países ribereños.



Fuentes: Dragana Milovanović y Dejan Komatina, *Case study on the International Sava River Basin Commission* (ISRBC, 2015); Amar Čolakhodžić et al, *The Sava River Basin: Transitioning to peace in the former Yugoslavia, Water and Post-Conflict Peacebuilding* (2014), pp. 271–296, disponible en: https://environmentalpeacebuilding.org/assets/Documents/LibraryItem_000.

Recuadro 12 Fomento de la paz y de la seguridad a través de los mecanismos de cooperación en materia de aguas transfronterizas en el lago Chad

La Comisión de la Cuenca del Lago Chad fue establecida en 1964 por Camerún, Chad, Níger y Nigeria, posteriormente se unieron la República Centroafricana y Libia, para institucionalizar el compromiso general entre los países miembros de cooperar en materia de agua con miras a aumentar el desarrollo económico. El mandato de la Comisión incluye la promoción de la integración regional, de la paz y la seguridad a través de toda la cuenca además de la gestión sostenible y equitativa de la cuenca del lago Chad y la conservación de sus ecosistemas.

La Comisión de la Cuenca del lago Chad es uno de los organismos de cuenca más antiguo, pero la gestión del agua en la región enfrenta numerosos desafíos. La cuenca del lago ha sido desde hace mucho tiempo una región particularmente tensa. Algunos de sus conflictos bilaterales y regionales están directamente relacionados con los recursos hídricos y con el lago. La prolongada escasez de recursos y la pobreza, entre otras cosas, han dado lugar a la fragilidad de la cuenca y propiciado que algunas partes de la población se unan a grupos étnicos armados, señores de la guerra o terroristas, desestabilizando aún más la región. Esta inseguridad ha ido en aumento en los últimos años.

Por esta razón, en el 2012, la Comisión decidió reactivar la Fuerza Multinacional Conjunta en la cuenca del lago Chad, revisar su mandato y extenderlo a todos los Estados miembros de la Comisión para garantizar la seguridad en la cuenca. Cada país debe suministrar un batallón completamente equipado de entre 700 y 800 soldados. En julio del 2014, los ministros de defensa, los jefes del estado mayor de la defensa y los jefes de los servicios de seguridad e inteligencia de los Estados miembros de la Comisión acordaron la necesidad de aunar esfuerzos para proporcionar una respuesta conjunta y coordinada a los desafíos de seguridad relacionados con las amenazas planteadas por el grupo terrorista Boko Haram dentro y fuera de la región. La Fuerza Multinacional Conjunta tendrá por misión patrullar la región del lago Chad y llevar a cabo operaciones militares contra traficantes de armas y presuntos terroristas.

El caso del lago Chad muestra claramente los fuertes vínculos e interdependencias entre las tareas técnicas de gestión de los recursos hídricos y los desafíos más amplios de la seguridad regional o incluso internacional.



Fuentes: Lake Chad Basin Commission News Magazine, Special Bologna 2014, Numero de Febrero–Julio de 2014, disponible en: www.cbtl.org/en/publications; y Pohl, Benjamin, et al. *The rise of hydro-diplomacy – Strengthening foreign policy for transboundary waters*, Climate Diplomacy (Adelphi, Berlín, 2014), disponible en: <https://www.adelphi.de/en/publication/rise-hydro-diplomacy>.

Recuadro 13 Acuerdos de «agua por paz» en la cuenca del Tista

La cuenca del Tista, compartida por India y Bangladés, alberga casi 30 millones de personas. Ambos países debaten sobre la gestión del río Tista en el marco de la Comisión Conjunta del Río, que fue creada en 1972 para facilitar los esfuerzos conjuntos en la gestión de los 54 ríos compartidos. En 1983, India y Bangladés suscribieron un acuerdo ad hoc sobre el Tista, pero fueron incapaces de implementarlo. En el 2010, convinieron un nuevo borrador de acuerdo sobre la distribución del agua, al que se opuso el gobierno del Estado de Bengala Occidental (India). Actualmente, el beneficio más vital recogido de las negociaciones sobre la cuenca del Tista es el intercambio informal entre los gobiernos de India y Bangladés, que esencialmente representa un acuerdo de «agua por paz». El Gobierno de India, como Estado ribereño de río arriba, accedió a un acuerdo para compartir el agua, durante la temporada de escasez, a cambio de la cooperación, del actual gobierno de Bangladés, para abordar algunos de los problemas de seguridad de India en cuanto a los grupos extremistas violentos que operan desde el territorio de Bangladés. La firma de un tratado sobre el Tista podría desbloquear un amplio abanico de beneficios económicos, sociales y ambientales. Además, la cooperación en materia de aguas transfronterizas entre Bangladés e India, sobre el Tista, podría conducir a una seguridad bilateral más amplia, que podría gradualmente incluir a Bután, China y Nepal.



Fuentes: Strategic Foresight Group, *Rivers of Peace: Restructuring India Bangladesh Relations* (2013), disponible en: https://www.strategicforesight.com/publication_pdf/22345riversofpeace-website.pdf; y Anumita Raj, *Teesta Basin Case Study*, Strategic Foresight Group.

B.5. Beneficios para la gobernanza

Si bien la tipología de los beneficios se centra en los beneficios en términos de «resultados», **los procesos de cooperación en materia de aguas transfronterizas también generan importantes beneficios en términos de mejorar la gobernanza doméstica del agua.** Las barreras más difíciles de sortear en la consecución de los objetivos de la gestión doméstica del agua no son, o no únicamente, de naturaleza técnica o económica; en muchos países, tienen que ver con la mejora de la gobernanza doméstica del agua. El reparto poco claro o inadecuado de competencias, el uso reservado de la información, o la falta de compromiso de las partes interesadas, son algunos de los factores que dificultan un progreso más rápido para asegurar el abastecimiento doméstico de agua. Un proceso de cooperación en materia de aguas transfronterizas puede actuar como importante motor para la mejora de algunos aspectos de la gobernanza doméstica del agua. El proceso de cooperación exigirá información sobre el estado y las tendencias de los recursos hídricos; exigirá más transparencia sobre cómo se gestionan los recursos hídricos; e involucrará a diferentes ministerios, niveles de gobierno y actores no gubernamentales en el proceso. Además, una mayor participación del público, de las comunidades y de las partes interesadas afectadas durante la fase de identificación puede mejorar su apropiación del proceso de cooperación.¹³ Estos beneficios de la gobernanza del agua son difíciles de identificar y de evaluar, pero son tan importantes como los beneficios de los resultados en los que se centra el resto de esta Nota de Orientación.

¹³ Jonathan Fisher, *Economic and environmental benefits of transboundary water cooperation*, informe de antecedentes para el taller "Counting our Gains", Ginebra, mayo del 2014. Disponible en: http://www.unec.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html.

Recuadro 14 Beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas para la gobernanza: el caso de los Grandes Lagos de América del Norte

La cooperación formal en materia de aguas transfronterizas en la región de los Grandes Lagos, compartidas entre Canadá y los Estados Unidos de América, comenzó en 1909 con el Tratado de las Aguas Fronterizas. La cooperación se amplió en 1972 con el Acuerdo de Calidad del Agua de los Grandes Lagos, firmado en respuesta al creciente problema, en ese momento, de contaminación por nutrientes. El Acuerdo de Calidad del Agua generó beneficios ambientales en forma de la mejora de la calidad del agua, con una reducción del 60 y del 90 por ciento respectivamente de las concentraciones de nutrientes y de contaminantes tóxicos. Estos beneficios ambientales han generado beneficios económicos en la pesca comercial, la pesca deportiva, la navegación recreativa y el uso de las playas.

También se ha generado un abanico de beneficios para la gobernanza. Estos incluyen una mayor cooperación transfronteriza entre organismos públicos y científicos a través de los consejos asesores científicos binacionales establecidos por el Acuerdo; mayor transparencia y rendimiento de cuentas sobre las actividades federales, provocado por una mayor participación del público; y la aparición de fuertes organizaciones no gubernamentales, en respuesta a la naturaleza no vinculante del Acuerdo, y a la necesidad de establecer vínculos entre las políticas federales y locales. Estos beneficios se crearon indirectamente a través del proceso de resolución de problemas ambientales, sin embargo, fueron aun así esenciales para la exitosa concretización de los beneficios ambientales.



Fuente: Jeff C. Ho, Universidad de Stanford, *Caso de estudio en los Grandes Lagos de América del Norte*, preparado para el taller "Counting our Gains", Ginebra, mayo del 2014. Disponible en: http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html.



Capítulo 4



Evaluación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas

A. Cómo abordar la evaluación de beneficios

Los beneficios identificados deben someterse a examen antes de iniciar la fase de evaluación, para seleccionar para su evaluación los beneficios más relevantes e importantes, teniendo en cuenta su alcance potencial y otros criterios políticos relevantes.

Concordar el grado de ambición de la evaluación con las necesidades del proceso político de la cooperación

Al realizar la planificación de la evaluación de beneficios, se deberán tener en cuenta las necesidades de información (ambas, actuales y previsibles) del proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Al mismo tiempo, el proceso de evaluación debe ser flexible y oportunista, aprovechándose de las ventanas emergentes para contribuir al proceso político. Las evaluaciones de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas pueden tener diferentes niveles de ambición. Pueden variar, desde estimaciones cualitativas aproximadas, hasta metodologías sofisticadas, muy demandantes de datos y costosas, tales como las de escenarios y perspectivas. Los esfuerzos para evaluar los beneficios deben ser proporcionales al uso previsto de los resultados, en algunos casos, bastará con realizar estimaciones aproximadas, en otros, será necesario realizar estudios de alta calidad.

Ciertamente, **el nivel de evidencia, de confianza y de examen necesarios en el marco de una evaluación de beneficios, generalmente¹⁴ aumenta al pasar a través de las diferentes etapas de desarrollo del proceso de político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas.** La Tabla 3 desarrolla lo expuesto en el capítulo 2 (véase la tabla 1) para sugerir cómo hacer coincidir el foco principal de la fase de evaluación con aquellas etapas de desarrollo y con las necesidades políticas.

Centrarse en los resultados finales de la cooperación

La cooperación en materia de aguas transfronterizas puede generar resultados intermedios, como el del intercambio de información y otros aspectos de la cooperación a nivel técnico. Será útil hacer un seguimiento del progreso de esos resultados intermedios para ilustrar el progreso en el proceso de cooperación en materia de aguas transfronterizas. Sin embargo, la verdadera justificación de la cooperación en materia de aguas transfronterizas se relaciona con la consecución de objetivos políticos, tales como el del crecimiento económico, la creación de empleo, evitar la pérdida de vidas humanas o mejorar la calidad del hábitat. **Es necesario realizar grandes esfuerzos para definir los resultados buscados, incluida la selección de indicadores, con el fin de evaluar los beneficios esperados de la cooperación durante la fase de planificación y después evaluar los beneficios reales.** En algunos casos, los resultados más importantes de la cooperación estarán relacionados con los «costes evitados por la inacción», lo que incluye la prevención de conflictos. Una vez identificados los resultados clave, será necesario establecer una base de referencia. Cuando los vínculos entre los resultados intermedios y finales no están claros, puede ser necesario centrarse también en los resultados intermedios, pero procurando evitar el doble cómputo (por ejemplo, cuando un resultado intermedio está vinculado a varios

¹⁴ Sin embargo, en algunos casos, cuando la cooperación es débil y la confianza mutua escasa, puede necesitarse un nivel más alto de evidencias para convencer a los entes decisorios de que se comprometan con la cooperación, que cuando la cooperación está bien desarrollada y la confianza mutua es grande.

Tabla 3 Adecuación del foco a las necesidades políticas en la fase de la evaluación

<i>Etapa de desarrollo del proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas</i>	<i>Necesidades del proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas</i>	<i>Foco del ejercicio de evaluación de beneficios</i>	<i>Foco principal de la fase de evaluación</i>
Etapa preliminar (p. ej., cuencas caracterizadas por un conflicto político)	Establecer las condiciones para iniciar un proceso de cooperación	Identificación de oportunidades mutuamente beneficiosas provenientes de los recursos hídricos compartidos	Rápida evaluación cualitativa de los beneficios clave
Etapa inicial (p. ej., cuencas sin acuerdo internacional u órgano de coordinación transfronteriza)	Inicio del proceso de cooperación, respaldado por la concienciación sobre la necesidad de cooperar	Identificación de toda la gama de beneficios de la cooperación	Rápida evaluación cualitativa de todos los beneficios identificados
Etapa intermedia (p. ej., negociaciones en curso sobre un acuerdo, o cuencas que ya cuentan con un acuerdo internacional, pero sin un órgano de coordinación)	Consolidación del proceso de cooperación a través de negociaciones, planificación estratégica e implementación de iniciativas básicas de cooperación (p. ej., de intercambio de información)	Amplia evaluación de la gama de beneficios de la cooperación (incluida la del coste de la ausencia de cooperación)	Evaluación cualitativa pormenorizada de todos los beneficios identificados Incluye las fácilmente disponibles estimaciones cuantitativas y monetarias
Etapa avanzada (p. ej., cuencas que son objeto de un acuerdo internacional y cuentan con un órgano de coordinación)	Materialización de los beneficios potenciales de la cooperación a través de la implementación de iniciativas de cooperación avanzadas (p. ej., de proyectos de infraestructura, de instrumentos de gestión coordinada)	Evaluación de los beneficios de proyectos nacionales independientes, de proyectos conjuntos, o de un programa de medidas para la cuenca	Llevar a cabo la valoración cuantitativa y monetaria, cuando esté justificado dados los recursos disponibles

resultados finales). Sin embargo, ciertas limitaciones, como la falta de cooperación intersectorial a nivel nacional, pueden obstaculizar el proceso al impedir el acuerdo sobre los resultados prioritarios de la cooperación. El proceso de evaluación de beneficios debería considerarse por tanto como un proceso escalonado.

Seleccionar las escalas geográficas y temporales adecuadas

Las evaluaciones a nivel de la cuenca pueden identificar oportunidades mutuamente beneficiosas que no son evidentes en las evaluaciones basadas en proyectos. Dado que algunos de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas se generarán en amplios espacios de tiempo, **una evaluación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas debería analizar también los beneficios a largo plazo.**

Adoptar un enfoque adaptativo

Una evaluación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas puede considerarse como un proceso de mejora a largo plazo. Para respaldarlo, será preferible recurrir a un amplio programa de investigación colaborativo a largo plazo, en vez de a consultorías a corto plazo o a estudios rivales. Pero se necesita producir resultados preliminares para nutrir al proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. **En la medida en que se vayan expresando nuevas necesidades políticas y se vayan identificando nuevos beneficios, podría resultar necesario realizar nuevos esfuerzos de evaluación de beneficios.** Como se discutió anteriormente, un proceso de cooperación en materia de aguas transfronterizas es susceptible de generar, con el tiempo, aún mayores beneficios, a medida que el aumento de los niveles de confianza abra nuevas oportunidades para la cooperación. Además, es probable que la estimación y valoración de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas contenga errores (debido a distintas causas). Estos errores se pueden detectar y corregir en el proceso de seguimiento y de evaluación, con el apoyo del programa de investigación a largo plazo. La realización conjunta de la evaluación (véase a continuación) y el uso de metodologías transparentes evitarán que esos errores alimenten conflictos.

Recuadro 15 Evaluación conjunta de los beneficios de las medidas a nivel de la cuenca para obtener estrategias eficaces para la adaptación al cambio climático en las cuencas transfronterizas

La cooperación transfronteriza en materia de adaptación al cambio climático no solo es necesaria para evitar posibles conflictos causados por las medidas unilaterales de adaptación, sino que es también beneficiosa para obtener una adaptación más efectiva. Por ejemplo, se puede reducir la incertidumbre mediante el intercambio de información, combinando las evaluaciones de impacto y los resultados de la modelización en toda la cuenca, aumentando así la fiabilidad de los resultados de la modelización. La cooperación transfronteriza en materia de adaptación ayuda también a identificar medidas, como por ejemplo la de infraestructuras de protección contra las inundaciones, en el lugar de la cuenca donde puedan tener un efecto óptimo, que puede ser en otro país ribereño. Por lo tanto, la cooperación transfronteriza ayuda a compartir los costes y beneficios de la adaptación, y a incrementar la eficacia y eficiencia, en general, de la adaptación en una cuenca.

La evaluación de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales de las diferentes opciones de adaptación debe realizarse a nivel de toda la cuenca. Se puede desarrollar y/o identificar una amplia gama de medidas de adaptación y, por lo general, se requiere priorizarlas para poder determinar la ubicación más beneficiosa en la cuenca transfronteriza, y cuáles sean las más adecuadas. El proceso de priorización puede seguir distintos métodos, que van desde el análisis cualitativo sistemático, al análisis semi-cuantitativo, con el fin de comparar distintos atributos o parámetros, hasta un análisis cuantitativo completo de los riesgos, costes y beneficios.

Por ejemplo, el proyecto conjunto de la Comisión Económica para Europa y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, titulado «Cambio Climático y Seguridad en la Cuenca del Río Dniéster» apoyó el desarrollo del Marco Estratégico para la Adaptación al Cambio Climático de la Cuenca del Dniéster. Los criterios tenidos en cuenta en el proceso participativo de priorización de las medidas de adaptación incluyeron la dimensión transfronteriza, los beneficios de la adaptación al cambio climático y el potencial, así como la dependencia, de los recursos hídricos. Durante los dos talleres nacionales realizados en la República de Moldavia y en Ucrania, las partes interesadas debatieron sobre la ubicación de las áreas vulnerables dentro de la cuenca, y las posibles medidas de adaptación, utilizando para ello un mapa de toda la cuenca que no contenía las fronteras nacionales. Una de las medidas seleccionadas se centraba en mejorar la prevención contra las inundaciones mediante la instalación de estaciones automáticas de vigilancia del nivel del agua en el alto Dniéster, en Ucrania, de manera que la información estuviera rápidamente disponible para los organismos competentes aguas abajo, en la República de Moldavia y en Ucrania, para que pudieran tomar a tiempo las medidas apropiadas de protección contra las inundaciones. Río abajo, en la República de Moldavia, se llevaron a cabo reforestaciones y medidas destinadas a la protección de la diversidad de peces, beneficiosas para toda la cuenca.

Ampliar el ámbito geográfico de un acuerdo de cuenca para cubrir cuencas adicionales relacionadas puede ayudar a identificar soluciones mutuamente beneficiosas (p. ej., vincular las negociaciones sobre el Colorado y sobre el Río Grande entre México y los Estados Unidos de América). La necesidad de cooperación en la adaptación al cambio climático puede incluso ser un incentivo para una cooperación más amplia en las cuencas transfronterizas, como lo han mostrado algunas cuencas.



Fuentes: *Guía sobre Agua y Adaptación al Cambio Climático*. (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 09.II.E.14) y *Agua y Adaptación al Cambio Climático en las Cuencas Transfronterizas: Enseñanzas Adquiridas y Buenas Prácticas*. (Publicación de las Naciones Unidas núm. de venta, E.15.II.E.1). Disponible en: <http://www.unece.org/env/water/publications/pub.html>.

Realizarla conjuntamente

Para que la evaluación de beneficios sirva de apoyo al proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, la evaluación de beneficios necesita ser creíble, y que sus resultados sean aceptados por las partes interesadas. Es probable que ello requiera un equipo de expertos proveniente de los diferentes países de la cuenca.

Antes de iniciar una evaluación, es primordial acordar primero con todas las partes una metodología pragmática. Un paso preliminar esencial para la evaluación es primero acordar conjuntamente qué datos se utilizarán en la evaluación. Esto es necesario para facilitar la compatibilidad de los resultados de la evaluación de beneficios y, por lo tanto, para su inclusión en los procesos gubernamentales de todos los países involucrados.

Recuadro 16 El sistema de seguimiento transnacional del Danubio: armonización de datos para una planificación conjunta

Desde 1996, la Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio coordina un sistema transnacional de seguimiento de la calidad del agua, la Red de Seguimiento Transnacional. Este sistema se concibió originalmente para apoyar la implementación del Convenio de Cooperación para la Protección y el Uso Sostenible del Danubio, pero en el 2007 se revisó para que cumpliera con los requisitos de la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea.¹⁵ Su objetivo principal es proporcionar una visión general, a largo plazo, de los cambios acaecidos en las aguas superficiales y, si procede, de las subterráneas en el contexto de toda la cuenca, prestando especial atención a la carga de contaminación transfronteriza. Abarca el control de vigilancia, el control operativo y el control de investigación. Los resultados de este sistema de supervisión incluyen anuarios estadísticos sobre los parámetros de la calidad del agua, contribuciones al Plan de Gestión de la Cuenca del Río Danubio sobre el estado químico y ecológico de las masas de agua superficiales, y sobre el estado químico y cuantitativo de las masas de agua subterráneas (cada seis años). Otro elemento importante de la Red de Seguimiento Transnacional son las Encuestas Conjuntas del Danubio, se trata de expediciones conjuntas de seguimiento fluvial compuestas por equipos internacionales de científicos que se realizan cada seis años para armonizar metodologías; colmar lagunas de información sobre la biología del Danubio, su hidromorfología, microbiología y química; probar nuevos métodos; y comprobar el impacto de nuevas sustancias químicas. El principal logro de la Red es una base de datos armonizada y de calidad controlada, que proporciona una visión general, e información exhaustiva, sobre las tendencias, a largo plazo, de la calidad del agua en la cuenca internacional.



Fuente: Comisión Internacional para la Protección del Danubio, <http://www.icpdr.org/main/activities-projects/tmn-transnational-monitoring-network>.

Involucrar a las diferentes partes interesadas, incluidas las comunidades locales

Idealmente, los resultados de la evaluación serán aceptados por las diferentes partes interesadas de cada país, lo que incluye formuladores de políticas, expertos y beneficiarios. Ello aumenta la sensación de las partes interesadas de apropiación de los resultados y mejora su difusión, así como la implementación de las acciones, que, eventualmente, facilitarían la concretización de beneficios. Ello es especialmente cierto para las comunidades locales, que se beneficiarán de muchas de las ventajas económicas, sociales y ambientales generadas en la cuenca. En algunos casos, la evaluación de beneficios tendrá un carácter exploratorio, y las evaluaciones aproximativas no tendrán la capacidad de comprometer seriamente a las comunidades locales debido a la falta de recursos. Pero **deben utilizarse enfoques participativos, generalmente para mejorar la calidad de los resultados de la evaluación, involucrando a las comunidades locales.** Ello tiene probablemente también impactos positivos en términos de obtener apoyo local para promover las soluciones de la cooperación en materia de aguas transfronterizas.

Favorecer las evaluaciones integradas

Dada la amplia gama de beneficios potenciales de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, será necesario adoptar diferentes enfoques para evaluar diferentes tipos de beneficios. No obstante, a la hora de considerar los compromisos, **contar con un marco común para la integración de los diferentes beneficios será inestimable para ayudar al proceso de toma de decisiones.**

¹⁵ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas

Recuadro 17 Evaluaciones integradas: el modelo Inter-SEDE

El estudio titulado «Trans-boundary Water Cooperation as a Tool for Conflict Prevention and for Broader Benefit-sharing» (La Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas como Herramienta para la Prevención de Conflictos y para una Amplia Distribución de Beneficios), presenta uno de los escasos esfuerzos por evaluar de manera integrada los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. El marco de evaluación utilizado considera tres tipos de beneficios: desarrollo económico, beneficios de seguridad y beneficios ambientales. Se elaboró un modelo (Inter-SEDE) para evaluar la importancia relativa de cada tipo de beneficio, basándose en 23 indicadores (9 para la seguridad, 9 para el desarrollo económico, 5 para el medio ambiente), algunos cuantitativos y otros descriptivos. A cada indicador se le puede atribuir una puntuación utilizando un procedimiento de clasificación y agrupación por tramos. Al aplicar el modelo a las cuencas del Jordán, del Kagera y del Mekong, se recopilaron datos para los 23 indicadores en 21 países. Los 21 países fueron clasificados para cada uno de estos indicadores, después agrupados en tramos, y luego se les asignó una puntuación del 1 al 5, según el tramo al que pertenecían. Para evaluar la importancia relativa de los beneficios en una cuenca transfronteriza determinada, se obtiene una puntuación global para cada tipo de beneficio, combinando las puntuaciones de todos los países ribereños para todos los indicadores relacionados con ese tipo particular de beneficio. Esta metodología demuestra cómo los diferentes tipos de beneficios tienen diferente relevancia en las diferentes cuencas, incluso para los diferentes países de una misma cuenca.

Cuenca/ país	Indicadores relativos a la pobreza					Potencial de desarrollo				Total
	PIB per cápita	Población por debajo del umbral de pobreza	Esperanza de vida al nacer	Tasa de mortalidad infantil	Tasa de alfabetiza- ción	Consumo energético per cápita	% de Agricultura en el PIB	% de Indus- tria en el PIB	Disponibili- dad/ uso del agua	
El río Jordán										
Israel	1	1	1	1	1	1	1	2	1	10
Jordania	3	3	1	2	1	2	1	3	1	17
Líbano	2	2	1	2	2	2	2	4	3	20
Estado de Palestina	5	5	1	2	3	3	1	3	1	24
Siria	3	2	2	3	2	2	3	3	3	23
Promedio	2.8	2.8	1.2	2.0	1.8	2.0	1.6	3.0	1.8	18.8
El río Kagera										
Burundi	5	5	5	4	5	5	4	4	2	39
Ruanda	4	5	5	5	4	5	4	4	2	38
República Unida de Tanzania	5	3	5	5	3	5	4	4	3	37
Uganda	4	3	4	4	4	5	3	4	3	34
Promedio	4.5	4.0	4.7	4.5	4.0	5.0	4.7	4.0	2.5	37.0

Fuente: David Phillips y al., *Trans-boundary Water Cooperation as a Tool for Conflict Prevention and for Broader Benefit-sharing*, Global Development Studies núm. 4 (Estocolmo, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2006).

Considerar los diferentes escenarios y las posibles compensaciones relacionadas

El análisis de escenarios puede usarse para informar los impactos de las direcciones alternativas, tales como la de la no-cooperación, la de la escasa cooperación y la de la estrecha cooperación, planteándose la pregunta: "¿qué pasaría si?". El valor de los indicadores que definen cada escenario variará y, como es poco probable que un único escenario proporcione valores superiores para todos los indicadores, será necesario negociar intercambios. En la medida de lo posible, será necesario cuantificar los diferentes valores de esos indicadores y atribuirles valores monetarios para así informar las decisiones relativas a los intercambios. En el nivel transfronterizo, podría ser apropiado centrarse únicamente en los beneficios brutos, ya que las partes pueden tener diferentes percepciones respecto a la valoración de los impactos negativos. Sin embargo, cada parte debe fijarse en los beneficios netos para informar su posición. Además, no deben pasarse por alto los posibles costes asociados a la cooperación (tanto a corto como a largo plazo): la incorporación de estos costes al análisis del escenario puede contribuir a un diálogo más constructivo e informado.

Recuadro 18 Planificación de escenarios en la cuenca del Mekong

La Comisión del Río Mekong aborda problemas que conllevan incertidumbres utilizando diversas herramientas de planificación a partir de escenarios, para imaginar futuras trayectorias en el desarrollo y gestión de distintos aspectos del río Mekong. Ello incluye discernir posibles cambios demográficos, económicos, ecológicos, tecnológicos y relativos al cambio climático. Este proceso posibilita a la Comisión y a sus países miembros tener una visión que se basa en a dónde quiere dirigirse la región en el futuro, en vez de quedarse atrapada en las realidades del presente.

Los escenarios se evalúan mediante un enfoque integrado, que utiliza un juego completo de 65 indicadores para evaluar las condiciones económicas, sociales, ambientales, del cambio climático y de la cooperación. Se espera que este proceso, basado en escenarios para la identificación de nuevas oportunidades, acelere y optimice el desarrollo mediante el aumento de la cooperación y el reparto de beneficios. La realización de evaluaciones actualizadas de escenarios de los beneficios, de los costes, de los impactos, de los riesgos y del desarrollo planificado exploratorio y adaptado (lo que incluye de la energía hidroeléctrica, y de la irrigación) será utilizada para proponer direcciones alternativas para un desarrollo óptimo y sostenible de toda la cuenca, a través de proyectos conjuntos (multisectoriales), proyectos nacionales de envergadura en toda la cuenca y estructuras de negociación.



Fuentes: Anoulak Kittikhoun, Comisión del Río Mekong, comunicación personal, 2014 y 2015; y Strategic Foresight Group, Mekong Learning Journey in Cambodia and Lao People's Democratic Republic – Outcome Report: Learning from Gradualism, 2014.

No esperar que genere un valor económico de todos los beneficios

Es raramente posible, deseable, o necesario dar un valor monetario a todos los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Una evaluación de beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas puede incluir una evaluación cualitativa, una cuantificación física, y una valoración monetaria (a través de técnicas de mercado y de fuera del mercado). La ventaja de atribuir valores monetarios es que los formuladores políticos podrán hacerse una mejor idea de la importancia de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, ya que resulta más fácil compararlos con otras iniciativas políticas. Básicamente, calcular los valores monetarios para todos los tipos de beneficios proporcionaría una métrica común que simplificaría la incorporación y la presentación de los resultados de la evaluación y de los compromisos. Sin embargo, a pesar del progreso alcanzado en las últimas décadas en las ciencias económicas, resulta todavía difícil, o incluso imposible, valorar algunos de los potenciales impactos beneficiosos de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Incluso pueden darse casos en los que la valoración monetaria de ciertos impactos podría crear controversia entre las partes interesadas, controversia que minaría el proceso de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, en vez de ayudar a su progreso (véase recuadro 23). Los mismos beneficios pueden valorarse de forma diferente en los diferentes países; de ahí, la importancia de realizar la evaluación conjuntamente, para entender estas diferencias. Además, el valor monetario de los beneficios podría tener una evolución dinámica, y los valores ya establecidos podrían quedar obsoletos en un plazo relativamente corto.

Aceptar que la evaluación de beneficios será imperfecta

La evaluación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas está repleta de dificultades. Las metodologías disponibles no son siempre satisfactorias. Además, aunque crucial, la base de conocimiento es a menudo débil, al menos para ciertos tipos de beneficios. La atribución de los beneficios de iniciativas estratégicas, siempre un tema espinoso, lo es aún más en un contexto transfronterizo. Pero incluso siendo imperfecta, la evaluación de beneficios puede tener impactos extremadamente positivos, en términos de informar la toma de decisiones y de fomentar soluciones cooperativas.

B. Evaluación de diferentes tipos de beneficios

Como existen muchos tipos de beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, los enfoques de la evaluación serán necesariamente diferentes. Para la mayoría de ellos, será posible realizar al menos una evaluación cuantitativa, posiblemente mediante una combinación de una evaluación de expertos y de una evaluación participativa. Para algunos de ellos, será posible realizar una evaluación cuantitativa. Y solo para un reducido número de beneficios será posible realizar una valoración monetaria. La figura 3 intenta ilustrar esta situación.

Figura 3 *Ámbito de la evaluación de beneficios*



El ejercicio de evaluación de beneficios tendrá que diseñarse para satisfacer las necesidades del proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, proceso que variará dependiendo de su etapa de desarrollo (véase tabla 1)

B.1. Evaluación de beneficios económicos

La tabla 4 proporciona un resumen de lo que los formuladores de políticas pueden esperar de los distintos subtipos de beneficios económicos mencionados en el capítulo 3. En general, hay más posibilidades de cuantificar y valorar monetariamente los beneficios económicos que hacerlo con otros beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Lo cual no significa, sin embargo, que se trate de una tarea fácil.

Los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas que dan lugar a soluciones de infraestructura pueden, por lo general, evaluarse cuantitativamente y valorarse monetariamente. De hecho, existen numerosas publicaciones que ofrecen orientación técnica sobre cómo evaluar los beneficios económicos de proyectos hidrológicos. Al mismo tiempo, los beneficios económicos de muchas soluciones opcionales de cooperación en materia de aguas transfronterizas son, a menudo, difíciles o imposibles de cuantificar.

El marco del análisis coste-beneficio para los proyectos hidrológicos asume que esas intervenciones son «marginales», en el sentido de que sus impactos no modificarán la estructura de la economía. Se puede recurrir a otras metodologías para evaluar esos impactos, como la del análisis de insumo-producto y la de modelación general de equilibrio, pero la demanda de información para realizar este tipo de amplio análisis económico es muy grande y no se justifica para la mayoría de las evaluaciones de beneficios.

Tabla 4 Evaluación de los beneficios económicos: opciones y enfoques metodológicos

<i>Subtipo de beneficios</i>	<i>Opciones de evaluación</i>	<i>Observaciones sobre enfoques metodológicos</i>
Ampliación de la actividad y de la productividad en sectores económicos (acuicultura, agricultura de regadío, minería, producción energética, producción industrial, turismo basado en la naturaleza)	Cuantificación y valoración monetaria generalmente posibles	Se puede evaluar los beneficios aplicando los precios del mercado a la variación estimada de la producción. Si los precios están regulados o distorsionados, habrá que estimar precios sombra. El principal reto puede ser la estimación de las variaciones de la producción. En la mayoría de los países, habrá economistas familiarizados con las técnicas adecuadas.
Reducción del coste de la realización de las actividades productivas	Cuantificación y valoración monetaria generalmente posibles	Los beneficios se pueden valorar aplicando los cambios esperados en los precios de los insumos para la cantidad de insumos, o calculando las estimaciones de los costes de las alternativas para obtener los insumos.
Reducción de los impactos económicos de los peligros relacionados con el agua (inundaciones, sequías)	Cuantificación y evaluación monetaria generalmente posibles	Los beneficios se pueden valorar aplicando el costo de reposición de bienes y de activos perdidos. El impacto sobre las vidas humanas se incluye en la categoría de beneficios sociales y ambientales.
Incremento del valor de la propiedad	Cuantificación y evaluación monetaria posibles en algunas ocasiones	La valoración requiere enfoques no basados en el mercado. En concreto, el método hedónico de fijación de precios resultará apropiado, pero requiere datos y experiencia que podría no estar disponible.
Impactos económicos adicionales en la economía nacional, más allá de la cuenca en cuestión	Cuantificación y evaluación monetaria raras veces posibles	La valoración requiere metodologías complejas y muy demandantes de datos (como en el caso del análisis insumo-producto y de modelación de equilibrio general), que, por lo general, no son justificables para los ejercicios de evaluaciones de beneficios, excepto, posiblemente, en el caso de desarrollo de grandes infraestructuras.

Recuadro 19 Evaluación de beneficios económicos para el río Columbia

El Tratado del Río Columbia es quizás el ejemplo clásico de exitoso tratado fluvial internacional de reparto de beneficios. El Tratado fue firmado en 1964 entre Canadá y los Estados Unidos de América, para desarrollar y gestionar cuatro grandes presas de producción hidroeléctrica y la prevención de inundaciones. Un equipo combinado de expertos canadienses (BC Hydro) y estadounidenses (Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos y la Administración de la Energía de Bonneville) estimó los beneficios económicos de las presas. Se estimó que para los primeros 30 años los beneficios en el control de inundaciones serían de 64 millones de dólares estadounidenses, y de 512 millones de dólares para la producción hidroeléctrica. Estas estimaciones justificaron e hicieron posible el acuerdo. En retrospectiva, los beneficios brutos, en términos de control de inundaciones y producción hidroeléctrica, se subestimaron, ya que, en aquel momento, los ingenieros pensaron que los diques serían más eficaces para el control de las inundaciones, y el precio real de la electricidad resultó ser significativamente superior a lo previsto durante ese período de 30 años. Al mismo tiempo, el coste de lo que han resultado ser preocupaciones de larga duración sobre los impactos sociales y ambientales no se consideraron para obtener estimaciones de beneficios netas.

<i>Beneficios del Tratado del Río Columbia</i>	<i>Costes del Tratado del Río Columbia</i>
Control de inundaciones Nueva producción de energía Mejora de la eficiencia en la producción de energía existente Gestión del agua mejor integrada y coordinada	Mayor impacto negativo sobre los peces Impacto negativo sobre la fauna y flora silvestres y pérdida de importantes humedales Desplazamiento de población Inundación del suelo productivo del valle Aumento de la sensación de marginación de las comunidades locales e indígenas.

Fuente: Richard K. Paisley, Universidad de Colombia Británica, *Institute of Asian Research, Estudio de Caso sobre el Tratado del Río Columbia*, preparado para el taller "Counting our Gains", Ginebra, mayo del 2014. Disponible en: http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html.

Recuadro 20 Beneficios económicos en la cuenca del río Senegal

En la cuenca del río Senegal, los tres países: Malí, Mauritania y Senegal, desarrollaron, a través de la Autoridad para el Desarrollo de la Cuenca del Río Senegal, una metodología clara y un marco para cuantificar primero, y asignar después, los beneficios y costes de las inversiones multiusos en toda la cuenca. La presa de Manantali, por ejemplo, situada en su totalidad en Malí occidental, fue construida por la Autoridad para el Desarrollo en los años 80, para repartir entre los tres países los beneficios de la producción hidroeléctrica, de los regadíos y de la navegación. La envergadura de los beneficios obtenidos, y la percepción de ecuanimidad del arreglo de distribución de beneficios, junto con el ideal político de solidaridad entre los tres países, han sostenido en el río Senegal una cooperación sustantiva y un fuerte organismo de cuenca.



Fuente: Winston Yu, *Benefit Sharing in International Rivers: Findings from the Senegal River Basin, the Columbia River Basin, and the Lesotho Highlands Water Project*, World Bank AFTWR Working Paper 1, 2008. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/159191468193140438/Benefit-sharing-in-international-rivers-findings-from-the-Senegal-river-basin-the-Columbia-river-basin-and-the-Lesotho-highlands-water-project>.

B.2. Evaluación de beneficios sociales y ambientales

La tabla 5 proporciona un resumen de qué pueden esperar los formuladores de políticas en términos de evaluación de los distintos subtipos de beneficios sociales y ambientales mencionados en el capítulo 3. En general, hay menos margen para cuantificar y asignar valores monetarios a los beneficios sociales y ambientales que a los beneficios económicos, pero más margen que para otros beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Sin embargo, la valoración monetaria de los beneficios sociales y ambientales será más contestada, y por ello, cabrá considerar, antes de llevarla adelante, si el proceso de cuantificar y monetizar este tipo de beneficios añade valor a la cooperación en materia de aguas transfronterizas.

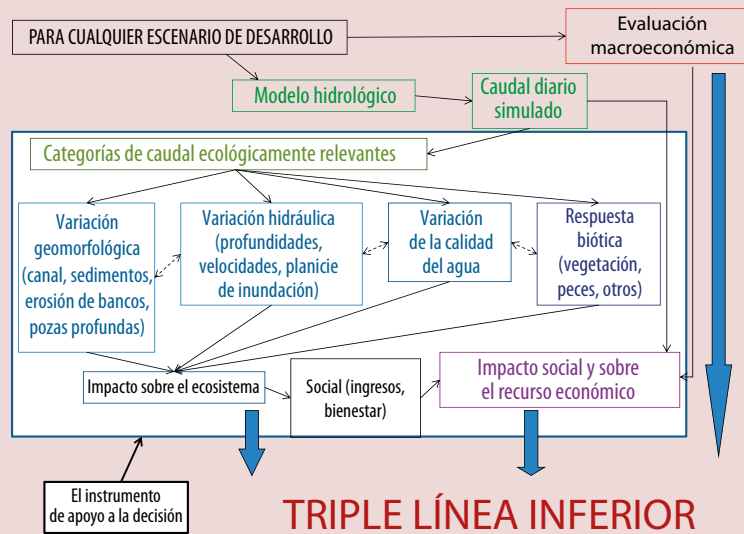
Tabla 5 Evaluación de beneficios sociales y ambientales: opciones y enfoques metodológicos

<i>Subtipo de beneficios</i>	<i>Opciones de evaluación</i>	<i>Observaciones sobre enfoques metodológicos</i>
Beneficios en la salud (efectos en la morbilidad y en la mortalidad)	Cuantificación generalmente posible. Valoración monetaria posible en algunas ocasiones.	Los beneficios se pueden cuantificar a veces utilizando enfoques de función dosis-respuesta. Puede también ser posible proporcionar una valoración monetaria de la pérdida de vidas humanas evitada y de enfermedades (utilizando enfoques del valor de una vida estadística), aunque esto no se recomienda, a no ser que los países implicados ya utilicen este tipo de enfoques para valorar políticas públicas e inversiones.
Beneficios en materia de empleo y de lucha contra la pobreza	Cuantificación generalmente posible. Valoración monetaria rara vez posible.	En principio, se puede cuantificar el número de empleos generados y el número de personas que salieron de la pobreza. Un enfoque que proporciona un valor monetario es estimar el coste de las medidas alternativas que generarían los mismos beneficios.
Mejora del acceso a servicios (suministro de agua y electricidad)	Cuantificación generalmente posible. Valoración monetaria posible en algunas ocasiones.	El número de beneficiarios se puede generalmente cuantificar. Los impactos sobre la salud se incluyen en el subtipo de beneficios para la salud. Los valores monetarios se pueden atribuir a la conveniencia, y a otros beneficios, mediante la valoración de los ahorros de tiempo y la obtención de la disposición a pagar (mediante métodos basados en encuestas, tales como el de la valoración contingente o el análisis conjunto).
Mejora de la satisfacción gracias a la conservación de los recursos culturales o el acceso a oportunidades recreativas	Cuantificación y valoración monetaria posibles en algunas ocasiones	El número de beneficiarios de oportunidades recreativas puede generalmente cuantificarse. Los valores monetarios pueden a veces atribuirse mediante métodos de valoración que no son de mercado (como el método del coste del viaje o el de la valoración contingente). Aunque, en teoría, algunos de estos métodos se pueden utilizar para obtener valores monetarios de la conservación de los recursos culturales, ello puede ser contestado, y por ello no se recomienda.
Beneficios ambientales (aumento de la integridad ecológica, degradación del hábitat y pérdida de la biodiversidad evitadas).	Cuantificación y evaluación monetaria posibles en algunas ocasiones	El marco del valor económico total distingue entre los valores de uso y de no uso de la protección ambiental. Los valores del uso (tales como la protección contra las inundaciones o las oportunidades recreativas) se capturan en otros subtipos de beneficios. Los valores del no uso se pueden obtener a través de algunas metodologías de valoración no de mercado, tales como la de la estimación contingente. Sin embargo, esos valores monetarios son a veces contestados por algunas partes interesadas.

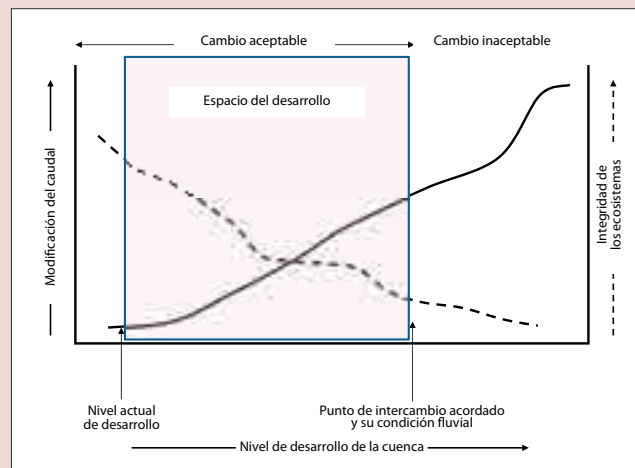
Recuadro 21 Evaluación de los beneficios económicos, sociales y ambientales en la cuenca del río Okavango

Con el fin de informar la toma de decisiones en el sistema del río Cubango-Okavango, los Estados miembros de la Comisión Permanente del Agua de la Cuenca del Río Okavango necesitaban tener una comprensión común de las tendencias y problemas en la cuenca para poder encontrar oportunidades de desarrollo conjunto. Se utilizó una metodología de evaluación integrada del caudal para apoyar el desarrollo de escenarios alternativos que tendrían asociados diferentes impactos económicos, sociales y ambientales. Se utilizó la valoración económica de los servicios ecosistémicos para atribuir un valor monetario a algunos de esos impactos. Los escenarios han ayudado a los responsables de la toma de decisiones a definir un espacio de desarrollo «aceptable».

El proceso integrado de la evaluación del caudal de la cuenca



Uso de las conclusiones para negociar una visión del desarrollo de la cuenca



Fuente: Ebenizário Chonguica y Tracy Molefi, Comisión Permanente del Agua de la Cuenca del Río Okavango, *Estudio de caso en la cuenca del río Cubango-Okavango*, preparado para el taller "Counting our gains", Ginebra, mayo del 2014. Disponible en: http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html.

B.3. Evaluación de beneficios de la cooperación económica regional

La evaluación de los beneficios de la cooperación económica regional generados por la cooperación transfronteriza se basa generalmente en evaluaciones cualitativas. Esto se debe, en gran medida, a la dificultad de atribuir los cambios en el comercio o en las inversiones a la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Sin embargo, será posible cuantificar ciertos beneficios, por ejemplo, la expansión de las redes regionales de infraestructura energética favorecidas por los desarrollos hidroeléctricos en las cuencas transfronterizas.

Algunas de las consideraciones que habrá que tener en cuenta al abordar la evaluación de los beneficios de la cooperación económica regional incluyen la tendencia a realizar acuerdos sobre las subcuencas; el hecho de que estos tipos de beneficios no tendrán la misma importancia en todas las cuencas; el encuadre de los resultados de la cooperación (alejándose del enfoque de la distribución del agua, que se percibe como un juego de resultado cero); y las posibilidades de llevar adelante estas evaluaciones como parte de una evaluación de nexos.

La evaluación de beneficios de la cooperación económica regional debería fijarse en las interdependencias en los sectores económicos, y también en las posibilidades de elaborar un plan regional de inversiones hidrológicas y de movilizar inversiones para otros tipos de infraestructura regional.

Recuadro 22 Los beneficios de la cooperación económica regional del Proyecto Regional Hidroeléctrico de las Cataratas Rusumo

Con tasas de acceso a la electricidad inferiores al 20 por ciento (e incluso tan bajas como del 10 por ciento en el caso de Burundi), un total de 10,3 millones de hogares no disponen de acceso a la electricidad en Burundi, Ruanda y en la República Unida de Tanzania. Con miras a explotar su potencial hidroeléctrico compartido, los tres países han tenido desde hace mucho tiempo el objetivo de aprovechar el potencial hidroeléctrico de las cataratas Rusumo. Elaborado inicialmente en 1976 por el Organismo de Cuenca del Kagera (que dejó de operar en 1994), el Proyecto Regional Hidroeléctrico de las Cataratas Rusumo se relanzó con éxito en el 2005, con la financiación de la Asociación Internacional de Fomento. El proyecto incluye la construcción de una planta hidroeléctrica de 80 megavatios, así como de casi 380 kilómetros de tendido eléctrico y de sus correspondientes subestaciones para llevar la electricidad a los tres países. Una de las innovaciones de este proyecto es que Burundi (el país más pobre) no contribuirá financieramente al proyecto, pero, sin embargo, sí que recibirá electricidad a cambio de aceptar el desarrollo del proyecto. El proyecto está generando una serie de beneficios, algunos de ellos de ámbito nacional (acceso a la electricidad, al desarrollo socioeconómico local), pero también un aumento de la interdependencia económica regional debido al desarrollo de las líneas del tendido eléctrico transnacionales.



Fuente: Fred Mwango, Intergovernmental Authority on Development, *Estudio de caso sobre el proyecto hidroeléctrico de las cataratas Rusumo*, preparado para el taller: "Beyond water: Regional economic integration and geopolitical benefits of transboundary water cooperation", Tallin, enero del 2015. Disponible en: <http://www.unece.org/index.php?id=37301#/>. Mapa facilitado por la Unidad de Coordinación del Programa de Acción Subsidiaria del Nilo Ecuatorial.

B.4. Evaluación de beneficios para la paz y la seguridad

El contexto de la evaluación de beneficios para la paz y la seguridad de la cooperación en materia de aguas transfronterizas evoluciona con rapidez. Existe una creciente conciencia e interés entre la comunidad dedicada a la política exterior sobre las oportunidades y riesgos relacionados con la gestión de las aguas transfronterizas. Sin embargo, los objetivos de paz y seguridad de la cooperación en materia de aguas transfronterizas ocupan todavía una posición baja en muchas cuencas, en las que las preocupaciones sobre la soberanía pueden seguir siendo un importante obstáculo para que los funcionarios responsables de la política exterior fomenten la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Esta percepción (demasiado esfuerzo para obtener pocas ganancias) puede provocar la limitación de los esfuerzos políticos.

Por ello, en un ejercicio de evaluación de beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, deberían tratarse los beneficios de la paz y de la seguridad, pero sin poner demasiado énfasis. Actualmente no existen metodologías sólidas para guiar a los funcionarios responsables de la política exterior en la identificación y priorización de las cuencas transfronterizas en las que deberían centrar sus esfuerzos; dadas las oportunidades y los riesgos que la situación en esas cuencas puede brindar para aumentar la paz y la seguridad a un nivel más amplio.

En la evaluación de los beneficios para la paz y la seguridad, el foco debería estar en las medidas cualitativas. Puede ser posible desarrollar un marco de indicadores, tipo “semáforo”, para identificar la estabilidad de la cuenca asignando valores, utilizando los colores del semáforo a los diferentes pasos de la construcción de la cooperación en materia de aguas transfronterizas (tales como los viajes de estudio, una base común de conocimientos, el intercambio de datos, el seguimiento conjunto, el desarrollo institucional, etc.), tanto para el corto como para el largo plazo. Ello podría ayudar a sugerir cuál es el potencial de los beneficios para la paz y la seguridad de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Deben evitarse, en general, los esfuerzos para realizar valoraciones monetarias, o para la cuantificación de los beneficios, y los recursos analíticos deberían centrarse en otros tipos de beneficios.

Una evaluación cualitativa de los beneficios para la paz y la seguridad debería destacar los vínculos transversales con otros beneficios políticos, tanto domésticos como del exterior. Esta debería incluir un debate sobre la contribución a la paz, la seguridad y la estabilidad de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, mediante medidas de fomento de la confianza y de prevención del conflicto, tales como mantener abiertas las vías del diálogo, las intervenciones en pequeñas cuencas en conflicto y la construcción de una identidad de cuenca. La evaluación debería continuar examinando cómo la cooperación en materia de aguas transfronterizas puede ayudar a la consecución de objetivos estrechamente relacionados, tales como el de la implementación del derecho humano al agua y al saneamiento, y debería suministrar también un análisis sobre cómo la cooperación puede ayudar a la gestión de otros riesgos, tales como el del cambio climático.

Una opción para llevar a cabo una evaluación cualitativa de los beneficios para la paz y la seguridad es adoptar un enfoque en dos etapas. La primera etapa consiste en reunir una base de información fáctica, centrada en las variables físicas de los recursos hídricos y sus impactos, ello en términos de retos y posibilidades, en los sectores económicos y en otros objetivos políticos. En el caso de que se realice una evaluación integrada de los beneficios, esta etapa no requerirá mucho esfuerzo, ya que se pueden utilizar los resultados de la evaluación de los beneficios económicos, sociales y ambientales. En una segunda etapa, se llevará a cabo una «evaluación por un grupo de expertos» para evaluar los beneficios para la paz y la seguridad, utilizando como punto de partida la base de información fáctica. Esta evaluación por un grupo de expertos puede adoptar dos formas alternativas: un foro abierto o una reunión a puerta cerrada. La implicación de un moderador externo (asesores de las Naciones Unidas, grupo de reflexión, etc.) podría facilitar el proceso.

Capítulo 5



Comunicación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas

A. Cómo abordar la comunicación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas

Identificar al comienzo del ejercicio de evaluación de beneficios cómo se incorporarán los resultados al proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas

Al comienzo de un ejercicio de evaluación de beneficios, es importante considerar cómo se comunicarán los resultados, tanto en la comunicación interna como en la información al público. Los esfuerzos en la comunicación son fundamentales para integrar los resultados de la evaluación en el proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Es probable que los esfuerzos en la comunicación mal planeados o ejecutados resulten contraproducentes y dañen al proceso de cooperación en materia de aguas transfronterizas, aumentando los costes transaccionales y reduciendo las ambiciones. Al elaborar la estrategia de comunicación, aunque simple, será necesario entender cómo se incorporarán los resultados de la evaluación de beneficios al proceso político. Puede ser necesario comenzar por identificar las oportunidades para influenciar el proceso político utilizando los tipos de información que puede generar una evaluación de beneficios, lo cual llevará a la determinación del objetivo perseguido y de cómo lograrlo.

Definir cómo se utilizarán los resultados del ejercicio de evaluación de beneficios para apoyar el proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas

Las necesidades del proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas determinarán el tipo y nivel de los esfuerzos necesarios para comunicar los resultados de la evaluación de beneficios. La evaluación puede apoyar el proceso político de distintas formas: puede establecer una base de referencia fiable y comúnmente aceptada, y puede contribuir a generar confianza entre las partes interesadas asegurando la transparencia; puede suministrar estimaciones de beneficios comúnmente aceptadas que pueden generarse en distintos escenarios de la cooperación; puede informar el diseño de incentivos y de esquemas de negociación; puede contribuir al seguimiento de la generación de beneficios; y puede informar la necesidad de rediseñar el marco institucional o el ámbito de la cooperación. Cada uno de esos posibles usos de los resultados de la evaluación de beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas requerirá diferentes esfuerzos en la comunicación. Un análisis de las personas a las que se debe informar (p. ej., ONG ambientales, comunidades ribereñas, etc.) ayudará a identificar la gama de públicos destinatarios y, en consonancia con ello, los canales de comunicación, y las partes interesadas con quienes compartir la preparación de la información necesaria, habida cuenta del uso previsto de los resultados.

Incluir la comunicación de beneficios en el plan de comunicación

Los procesos de cooperación en materia de aguas transfronterizas incluyen en muchos casos un plan de comunicación. **Debería incluirse cuidadosamente en dicho plan de comunicación una estrategia de difusión de los resultados de la evaluación de beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas.** Esta estrategia incluiría temas como el de la identificación de los públicos destinatarios, qué contenidos es necesario preparar para esos públicos específicos (mensajes clave e información de apoyo necesaria), quién transmitirá esos mensajes, cómo se transmitirán dichos mensajes (material de comunicación), y cuándo se transmitirán. Los esfuerzos efectivos en la comunicación requerirán recursos financieros; en algunos escenarios, estos podrían ser proporcionados por las organizaciones internacionales y la comunidad de donantes. Las partes interesadas (p. ej., ONG ambientales, sindicatos, iglesias, grupos de interés, etc.) pueden ofrecer medios rentables de difusión de los mensajes a los grupos destinatarios. Por ello, un análisis de las partes interesadas puede resultar un instrumento útil para identificar un canal de comunicación pertinente y eficaz para llegar al público destinatario específico.

Pensar en los esfuerzos en la comunicación como parte de un ciclo de comunicación

La cooperación en materia de aguas transfronterizas es un proceso cíclico que pasa por las fases (no siempre bien definidas) de análisis, negociación e implementación. La evaluación de beneficios es también un proceso cíclico que pasa por las fases de identificación, evaluación y comunicación. Es importante entender la comunicación como un diálogo (y no como un canal de comunicación unidireccional): las reacciones a la presentación de los resultados de la evaluación de beneficios son una fuente importante de información para seguir alimentando el proceso. Por lo tanto, **los esfuerzos en la comunicación deberían concebirse como parte de un ciclo de comunicación, que evolucionará para apoyar las necesidades del proceso político cíclico y del ciclo de evaluación de beneficios que lo acompaña**, en vez de como una batería de esfuerzos realizados al final de un proceso lineal de evaluación de beneficios.

Comunicar los beneficios del programa global de cooperación

La comunicación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas incluye la comunicación sobre los beneficios de la mejora de la gestión, tanto de las aguas superficiales como subterráneas, sobre los beneficios relacionados con la cantidad y la calidad del agua, y sobre aquellos generados tanto en la propia cuenca como más allá, así como sobre la evolución en el tiempo de dichos beneficios (corto plazo, largo plazo).

Tener en cuenta que los países situados río arriba y río abajo pueden tener perspectivas diferentes

La comunicación de los beneficios también debería tener en cuenta que los países que se sitúan río arriba y río abajo tienen a menudo perspectivas diferentes. Por ejemplo, los países situados río arriba pueden centrarse más en minimizar los riesgos, mientras que los países situados río abajo pueden estar más centrados en maximizar los beneficios. Es por tanto importante tener en cuenta al público destinatario a la hora de preparar los mensajes, pero también prestar especial atención a la formulación del mensaje (si se consideran beneficios que van más allá del agua, no utilice un esquema “ganador-perdedor”, sino una situación de “todos ganan”; no utilice la “asimetría” sino la posibilidad de «establecer acuerdos»; «efecto multiplicador» en lugar de «compromisos», etc.).

B. Comunicación con públicos diferentes

Públicos

Los esfuerzos en la comunicación de los resultados de un ejercicio de evaluación de beneficios pueden dirigirse a distintos públicos destinatarios, incluyendo los responsables nacionales de la toma de decisiones en cuestiones de asuntos exteriores, la comunidad de las finanzas públicas y de la política económica, la comunidad nacional del agua de cada país, los responsables de la toma de decisiones locales en la cuenca (municipios), las empresas y las poblaciones locales. **Cada público destinatario requerirá diferentes tipos de información y el uso de diferentes mecanismos de comunicación.**

Recuadro 23 El impacto de la comunicación sobre los resultados de la cooperación en la cuenca Murray-Darling

La cuenca Murray-Darling, en Australia, se extiende a lo largo de más de 1,06 millones de km², a través de cuatro estados y de un territorio. La cooperación en materia de aguas transfronterizas se remonta al 1915. Desde el 2000, el gobierno federal ha asumido un papel cada vez más activo para asegurar la colaboración y coordinación de los estados. Introdujo la Ley del Agua en el 2007, creó el Organismo de la Cuenca Murray-Darling e implementó la política «Agua para el Futuro» (dotada de un presupuesto de 12,9 mil millones de dólares australianos asignados a lo largo de 10 años para financiar la redistribución del agua). Una de las metas de este organismo independiente de la cuenca Murray-Darling era establecer un plan independiente para la sostenibilidad del agua en toda la cuenca. En el 2010, el Organismo de Cuenca publicó la Guía para el propuesto Plan de Cuenca, que exigía el aumento de las reservas ambientales de agua de 3.000 a 4.000 gigalitros por año, es decir, una reducción media de las desviaciones existentes del río del 27 al 37 por ciento. El Organismo de Cuenca del Murray-Darling quería que la publicación de la Guía fuera la primera ocasión en la que se propusieran límites de sostenibilidad a las desviaciones, y guardó su contenido en secreto, sin comunicarlo ni consultarlo con otras autoridades de gestión de aguas (estatales o federales). En el período previo al lanzamiento de la Guía, hubo una gran especulación sobre su contenido, con muchos rumores que propagaron el miedo. La publicación por el Organismo de Cuenca en su sitio web de la Guía, junto con sus documentos de apoyo, obtuvo una reacción inmediata de los medios de comunicación nacionales. Desgraciadamente ello aconteció en un momento en que muchas regiones dedicadas al regadío sufrían inundaciones. La falta de conocimiento sobre el tema por parte de los periodistas llevó a una cobertura mediática inexacta.

Tras haber publicado la Guía, el Organismo de Cuenca inició una gira regional por las ciudades de la cuenca Murray-Darling, encuentros con regantes, respuesta de sus preguntas y reparto de copias de la Guía y de los documentos de apoyo. Comenzó la gira en la ciudad de Griffith, una de las áreas mejor posicionada para llevarse la peor parte de la redistribución, allí los enfurecidos agricultores encendieron un fuego y empezaron a quemar copias de la Guía. Esta imagen se convirtió en la imagen pública asociada a la Guía y que reflejaba qué sentían los regantes sobre la política del agua. Los regantes no aceptaron los estudios de modelización económica (generalmente basados en modelos computables de equilibrio general), que modelizaban los impactos sobre los empleos futuros y sobre la producción agrícola, y cuestionaron los valores “no usados” de los beneficios ambientales. Las consultas comunitarias fueron dominadas por agricultores enfadados y ruidosos, y por otras acciones de desestabilización. Todo ello llevó a una investigación federal, a la dimisión del director del Organismo de Cuenca, a nuevos programas de apoyo para las áreas rurales, a gastos adicionales en infraestructuras de regadío para recuperar agua, y, por último, a una reducción sustancial en las metas de las reservas ambientales de agua en el Plan de Cuenca final. También se incurrió en enormes gastos de transacción, en consultorías y en vastas consultas comunitarias.



Fuente: Véase Sarah A. Wheeler, Universidad de Adelaida, *Estudio de caso sobre la cuenca Murray-Darling*, preparado para el taller: “Counting our Gains”, Ginebra, mayo del 2014. Disponible en: http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html.

Objetivo

Los resultados de un ejercicio de evaluación de beneficios pueden utilizarse para la toma de conciencia (desde responsables nacionales de la toma de decisiones, hasta un público más amplio), para el desarrollo de políticas (implicando no solo a los responsables nacionales de la toma de decisiones políticas, sino también a las partes interesadas a nivel de cuenca), y para las negociaciones y la consecución de acuerdos (lo que incluye principalmente a los responsables nacionales de la toma de decisiones tanto del sector del agua como de otros sectores). Cualquiera que sea el objetivo, es importante utilizar los resultados para aclarar conceptos básicos, ilustrando los intercambios con las alternativas “con/sin” cooperación:

Toma de conciencia. Muchas de las partes interesadas en la política hidrológica pueden no conocer cuáles sean los beneficios de una estrecha cooperación, tanto en general, como para ellas en particular. La comunicación de estos beneficios ayudará a recabar apoyos para el proceso de cooperación;

Desarrollo de políticas. El desarrollo de políticas no es meramente un trabajo de la evidencia: evidencias presentadas en el momento y forma adecuados pueden apoyar en gran medida el desarrollo de políticas. Dentro de un diálogo de política transfronteriza establecido, la evidencia deberá suministrarse en diferentes etapas. En cada etapa, el tipo de evidencia que se comunicará a los formuladores de políticas y su nivel de detalle tendrán que variar. Algunas partes interesadas, como los gobiernos locales o las organizaciones de la sociedad civil, puedan ser muy favorables a la cooperación, pero necesitarán el tipo adecuado de información para intentar influenciar la toma de decisiones doméstica. Con el fin de mantener viva la voluntad política, es esencial una comunicación continua de los beneficios al más alto nivel de la administración pública;

Negociaciones y consecución de acuerdos. La progresión hacia formas de cooperación avanzadas requerirá una información más detallada y más sólida.

Recuadro 24 Día del Danubio: un esfuerzo de comunicación en toda la cuenca

El Día del Danubio es una celebración de la buena salud de los ríos que se festeja todos los años el 29 de junio. Desde que el Día del Danubio se celebró por primera vez en el 2004, ha crecido hasta convertirse en el mayor festival fluvial del mundo. Se organizan unos 350 eventos en 14 de los 19 países que comparten la cuenca del río Danubio, suscitando el apoyo de más de 900 organizaciones o particulares, entre los que se incluyen organismos públicos, actores de la sociedad civil y del mundo empresarial. El público destinatario son principalmente las familias, niños y gente joven que interactúan con los ríos a través de una mezcla de actividades recreativas y de medidas de educación ambiental. Los participantes toman parte en actividades recreativas o culturales relacionadas con los ríos o lagos para experimentar los beneficios de una sólida gestión del agua y así aprender sobre ellos. El Día del Danubio tiene un mensaje positivo: desde los años 90, el trabajo duro y la cooperación han permitido mejorar la calidad del agua, haciendo que los ríos sean más agradables para todos. Al mismo tiempo, el Día del Danubio también crea oportunidades para que los gobiernos y las administraciones muestren sus logros en la protección y conservación del agua y de los ecosistemas acuáticos. Desde su inicio, el Día del Danubio ha recabado un importante apoyo financiero por parte de la industria de bebidas, tanto para actividades internacionales en toda la cuenca, como para actividades nacionales y locales. Atrayendo todos los años a decenas de miles de participantes en toda la cuenca, el Día del Danubio fomenta una conexión entre la gente y sus ríos, y conciencia sobre la naturaleza internacional de los ríos y sobre los esfuerzos internacionales y locales para protegerlos.



©ABA Arges-Vedea

Fuente: Benedikt Mandl, Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio, comunicación personal, 2014.

Recuadro 25 Esfuerzos a largo plazo en la comunicación: de la concienciación al desarrollo de la cooperación en la cuenca del Parque de Prespa

La cuenca de Prespa es una cuenca relativamente pequeña (1.519 km²) compartida entre Albania, Grecia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. La cooperación entre estados en la región se inició en el 2000, siguiendo una Declaración conjunta de Primeros Ministros sobre la creación del Parque de Prespa. En las etapas iniciales de la cooperación institucional, se realizó una evaluación exhaustiva de los beneficios potenciales de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, bajo la coordinación de una confederación griega de organizaciones no gubernamentales, la Sociedad para la Protección de Prespa. Los beneficios ambientales y sociales identificados incluían la mejora de la calidad del agua (mediante la mejora de las prácticas agrícolas y de los sistemas de gestión de aguas residuales), el mantenimiento de la salud fluvial (evitando nuevas obras de desvío), la mejora de la satisfacción de las comunidades locales (mediante actividades sobre el terreno y debido al orgullo generado por el gran reconocimiento internacional), y una sociedad civil más fuerte (a través de su participación activa en las actividades de desarrollo sostenible). La evaluación también identificó una serie de beneficios de la cooperación económica regional a escala local: desde la convergencia de opiniones a nivel municipal transfronterizo, hasta la cooperación transfronteriza a nivel sectorial que incluía el agua, la pesca, los sectores de ordenación territorial, y los servicios veterinarios y de lucha contra los incendios. Estos beneficios se comunicaban sistemáticamente a las distintas partes interesadas, a todos los niveles, a lo largo de los años de la cooperación institucional en la región. Ello catalizó la elaboración de políticas y la formalización de la cooperación transfronteriza, e incluyó la firma, en el 2010, del Acuerdo vinculante relativo a la Protección y el Desarrollo Sostenible de la Zona del Parque de Prespa entre los tres Estados ribereños y la Comisión Europea, y la firma de acuerdos trilaterales que expresaban la convergencia de voluntades a nivel municipal.



Fuente: Daphne Mantziou, Sociedad para la Protección de Prespa, *Estudio de caso de la cuenca del Parque de Prespa*, preparado para el taller "Counting our Gains", Ginebra, mayo del 2014. Disponible en: http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html.

Tácticas

Los esfuerzos en la comunicación se centrarán en pasar de la percepción a los hechos. A tal fin, resulta necesario entender al público. Las tácticas exitosas incluyen relacionar los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas con las prioridades y programas nacionales, agrupando los beneficios y prestando atención al momento adecuado (p. ej., las próximas elecciones).

Mensajes

Los mensajes deben ser significativos para cada público destinatario. Deben ser simples, basados en hechos, y enfocados en los temas que son de interés para las partes interesadas. Dependiendo de la etapa del proceso político de la cooperación en materia de aguas transfronterizas, los mensajes serán solo prospectivos (conducentes a la cooperación), o también retrospectivos (basándose en los resultados ya obtenidos). Se deberá cuidar el encuadre de los mensajes. Por ejemplo, para ciertos públicos puede resultar más persuasivo comunicar las pérdidas y los riesgos evitados, y el coste de la inacción, en vez de las nuevas ganancias. Los mensajes deben tener como finalidad crear historias sobre éxitos.

Mecanismos

Existen múltiples mecanismos que pueden ser utilizados para comunicarse con los diferentes públicos. Su selección dependerá del público destinatario y del objetivo buscado. La tabla 6 presenta algunos de los mecanismos que se pueden utilizar.

Tabla 6 Ejemplos de mecanismos para comunicar los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas

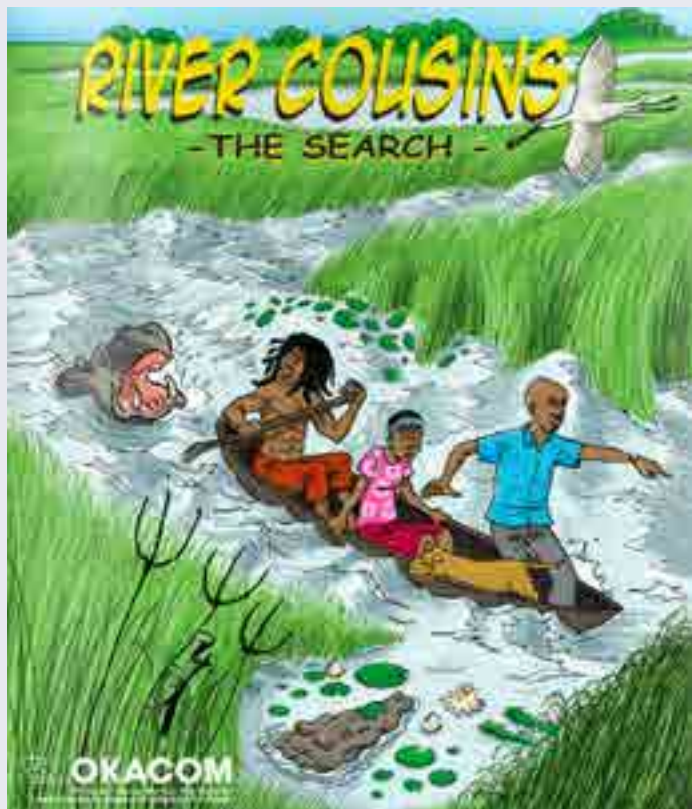
<i>Público destinatario</i>	<i>Concienciación</i>	<i>Elaboración de políticas</i>	<i>Negociaciones y consecución de acuerdos</i>
Responsables nacionales de la toma de decisiones (ministros de asuntos exteriores, de desarrollo económico y finanzas)	Resúmenes de política	Personas de confianza y grupos de reflexión. Informes analíticos que presentan los argumentos económicos.	Informes analíticos conjuntos. Panel independiente de expertos
Comunidad nacional del agua (ministros de medio ambiente o del agua, organismos de cuencas, usuarios/beneficiarios locales del agua)	Resúmenes de política. Sitios web multilingües conjuntos. Plataformas de órganos conjuntos. Visitas de estudio	Plataforma de órganos conjuntos. Proceso de preparación de planes de cuenca. Visitas de estudio y talleres (diseñados a medida para las partes interesadas y para los temas).	Informes analíticos conjuntos. Panel independiente de expertos.
Locales (gobiernos locales, comunidades locales, usuarios / beneficiarios locales del agua)	Artículos y artículos en las páginas de opinión en los medios de comunicación. Formación de periodistas y profesores. Sitios web multilingües conjuntos. Eventos del día de la cuenca.	Organizaciones de base de confianza	Mecanismos de consulta pública

Recuadro 26 Esfuerzos en la comunicación en la cuenca del Okavango: diferentes materiales de comunicación para diferentes públicos

En 1994, los gobiernos de Angola, Botsuana y Namibia crearon la Comisión Permanente del Agua de la Cuenca del Río Okavango. Tras un periodo inicial que duró más de una década, la Comisión se centró en la elaboración de un análisis de diagnóstico transfronterizo (ADT) y de un programa de acción estratégico. El ADT utilizó una evaluación integrada del caudal para apoyar el desarrollo de distintos escenarios, lo que a su vez ayudó a definir un espacio para el desarrollo.

La Comisión prestó especial atención a la comunicación de los resultados del ADT. Tuvo el cuidado de preparar diferentes materiales de comunicación destinados a los diferentes públicos destinatarios. Para los formuladores de políticas elaboró resúmenes de política. Para los expertos (incluidos los tecnócratas de la cuenca, los académicos y el sector privado), preparó un informe técnico consolidado, al igual que más de 70 informes técnicos especializados que publicó en su sitio web. Para los jóvenes y estudiantes, publicó el libro-cómic *Los Primos del Río*. Para la comunidad internacional de científicos expertos en ríos, tomó parte en el concurso internacional Riverprize 2012. Para los públicos no especializados, preparó una presentación simple y pragmática de los resultados del análisis por escenarios “¿y si?”, recurriendo a técnicas de visualización espacial e infográficas para facilitar su comprensión. Todos estos esfuerzos se realizaron siguiendo una estrategia de comunicación.

Fuente: Ebenzário Chonguica y Tracy Molefi, Comisión Permanente del Agua de la Cuenca del Río Okavango, *Estudio de caso sobre la cuenca Cubango-Okavango*, preparado para el taller “Counting our Gains”, Ginebra, mayo del 2014. Disponible en: http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html.



Recuadro 27 Esfuerzos en la comunicación en la cuenca del Tista: del público general hasta los altos representantes del gobierno

El Grupo de Previsión Estratégica elaboró un análisis de las oportunidades y beneficios de un aumento de la cooperación entre Bangladés e India en la cuenca del Tista. Las acciones de comunicación para difundir los resultados del análisis iban dirigidas tanto a los altos representantes políticos como al gran público. El informe final se presentó ante los Gabinetes de los Primeros Ministros, tanto de Bangladés como de India, así como ante el Asesor de Seguridad Nacional del Primer Ministro de la India, el Asesor Jefe de Asuntos Exteriores del Primer Ministro de Bangladés, los miembros del parlamento de ambos países y todos los principales partidos políticos. Los esfuerzos para alcanzar al gran público se centraron en los medios de comunicación, se publicaron cientos de artículos en los principales medios de comunicación y simultáneamente se publicaron artículos en las páginas de opinión en ambos países para movilizar a la opinión pública. Pero para llegar a los representantes políticos, fue imperativo fomentar su participación en la elaboración del análisis. Estos esfuerzos ayudaron a crear una sensación de apropiación a través de todo el espectro político que facilitaría la firma del tratado, así como las futuras etapas de la cooperación transfronteriza.

Fuente: Anumita Raj, Strategic Foresight Group, *Estudio de caso sobre la cuenca del río Tista*, preparado para el taller “Counting our Gains”, Ginebra, mayo del 2014. Disponible en: www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html#/

Nota de Orientación sobre Políticas: Los Beneficios de la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas: Identificación, Evaluación y Comunicación

La cooperación en materia de aguas transfronterizas es necesaria para gestionar las aguas compartidas de manera integrada y sostenible. Tiene el potencial de generar numerosos beneficios importantes para los países que cooperan, tales como la aceleración del crecimiento económico, la mejora del bienestar humano, la mejora de la sostenibilidad ambiental y el aumento de la estabilidad política. Sin embargo, numerosos desafíos pueden impedir o retrasar a los países en alcanzar una gestión conjunta eficaz de las aguas transfronterizas, ello también a causa de una percepción incompleta o sesgada de los beneficios que podrían obtenerse.

Puesto que la cooperación es una de las principales obligaciones del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, los países en proceso de preparación de su adhesión al Convenio del Agua o de su implementación reflexionan de forma natural sobre qué beneficios puede aportarles dicha cooperación. Un ejercicio de evaluación de los beneficios puede ayudar a estos países a ser plenamente conscientes de los posibles beneficios de la cooperación, lo que incluye descubrir beneficios que previamente habían pasado desapercibidos, e identificar oportunidades que surgen con el aumento de la cooperación. Dicho ejercicio puede, por tanto, proporcionar argumentos y evidencias convincentes a favor de la cooperación, ayudar a asegurar el apoyo político y la financiación tan necesarios para el proceso de cooperación.

La presente publicación, resultado de un amplio esfuerzo participativo basado en la experiencia adquirida en las cuencas de todo el mundo, tiene por objetivo apoyar a los gobiernos y a otros actores a tomar conciencia de los beneficios potenciales de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Lo hace presentando una amplia gama de beneficios de la cooperación y proporcionando orientación paso a paso sobre cómo llevar a cabo un ejercicio de evaluación de beneficios. Esto incluye una serie de tareas individuales pero relacionadas como la identificación, la evaluación y la comunicación sobre los beneficios. Esta Nota de Orientación recomienda cómo abordar estas tareas, y cómo se puede integrar la evaluación de beneficios en los procesos políticos para fomentar y fortalecer la cooperación en materia de aguas transfronterizas.

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 12 34
Fax: +41(0)22 917 05 05
E-mail: unece_info@un.org
Website: <http://www.unece.org>