

# Negociar

---



La Iniciativa del Agua y  
la Naturaleza de la UICN

Lograr acuerdos acerca del agua

Editado por  
*John Dore, Julia Robinson y Mark Smith*





La designación de entidades geográficas en este libro y la presentación del material no implican que se exprese ninguna opinión por parte de la UICN en cuanto al estatus legal de ningún país, territorio o área o respecto a la delimitación de sus fronteras.

Los puntos de vista que se expresan en esta publicación no reflejan necesariamente los de la UICN.

La UICN declina cualquier error u omisión en la traducción de este documento al español de la versión original en inglés.

Publicado por: UICN, Gland, Suiza

Derechos de autor: ©2011 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales

Se autoriza la reproducción de esta publicación para fines educativos u otros no comerciales sin previo permiso escrito de parte del poseedor de los derechos de autor siempre que se deje plena constancia de la fuente.

Cita: Dore, J. Robinson J. y Smith, M. (eds) (2011). *Negociar – Lograr acuerdos acerca del agua*. Gland, Suiza: UICN. 128 pp.

ISBN: 978-2-8317-1348-9

Diseñado por: Melanie Kandelaars

Impreso por: Imprenta y Litografía ORO Print S.A., San José, Costa Rica

Disponible en: UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza)  
Oficina Regional para Mesoamérica y la Iniciativa Caribe  
Apartado Postal: 607-2050  
San Pedro de Montes de Oca,  
San José, Costa Rica  
Tel.: (506) 2283-8449  
Fax: (506) 2283-8472  
mesoamerica@iucn.org  
www.iucn.org/mesoamerica

# Contenido

---

<b>Mensajes claves</b> .....	6
<b>Prefacio</b> .....	11
<b>Editores y autores</b> .....	12
<b>Reconocimientos</b> .....	13
<b>Capítulo 1. ¿Por qué negociar?</b> .....	15
1.1 La negociación como instrumento para gestionar el agua en forma justa, efectiva y sostenible. ....	15
1.2 Los cuatro componentes .....	18
1.3 Organización de N E G O C I A R .....	22
<b>Capítulo 2. Compromiso constructivo</b> .....	25
2.1 Compromiso constructivo para una toma de decisiones compleja .....	25
2.2 Participación pública efectiva .....	27
2.3 Enfoques para la negociación .....	29
2.4 Diseñando procesos de negociación .....	38
<b>Capítulo 3. Plataformas Multi-Sectoriales (PMS)</b> .....	41
3.1 PMS: una base para una gobernanza más justa del agua .....	41
3.2 Contexto deseable para las PMS .....	43
3.3 Elementos de un buen proceso .....	49
3.4 Contenido deseable para las PMS .....	50
3.5 Resultados e impacto .....	61
<b>Capítulo 4. Construcción de consenso</b> .....	63
4.1 Mejorando la práctica de la negociación .....	63
4.2 Por qué el enfoque usual en la negociación del agua a menudo fracasa .....	63

4.3 El enfoque de construcción de consensos .....	67
4.4 Consejos para los negociadores de acuerdos acerca del agua .....	81
<b>Capítulo 5. Acuerdos .....</b>	<b>85</b>
5.1 Resultados del compromiso constructivo .....	85
5.2 Entendiendo los acuerdos acerca del agua .....	86
5.3 Tipos de acuerdos .....	91
5.4 Formulación de acuerdos .....	96
5.5 Actuar con base al acuerdo – implementación e influencia .....	103
<b>Casos y recuadros .....</b>	<b>108</b>
<b>Cuadros y figuras .....</b>	<b>110</b>
<b>Casos en línea y autores .....</b>	<b>111</b>
<b>Glosario .....</b>	<b>113</b>
<b>Créditos de las fotografías .....</b>	<b>121</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>122</b>



# Mensajes claves

---

## 1. ¿Por qué negociar?

---

*Una gestión del agua que sea justa, efectiva y sostenible requiere enfoque de negociación multi-sectorial.*

La complejidad inherente y diversidad de intereses por el agua constituyen un reto social y político para el que una gestión vertical del agua estilo 'orden y control' no brinda soluciones duraderas. La falta de un compromiso compartido y del reconocimiento de la legitimidad de decisiones acerca del agua puede conducir a que las personas no cumplan y a que los recursos hídricos sean sobre utilizados, contaminados y degradados. Por otro lado, llegar a decisiones que sean justas, efectivos y sostenibles es posible. Distintos actores con intereses en decisiones acerca del agua necesitan trabajar juntos para entender sus diferencias y buscar soluciones viables que todos puedan aceptar.

*Los procesos de negociación y las habilidades para diseñar, facilitar y participar en negociaciones multi-sectoriales son críticos para mejorar la gestión hídrica.*

Los usuarios de agua, administradores del agua y políticos involucrados en negociar decisiones acerca del agua necesitan desarrollar prácticas efectivas de negociación. Una mejor negociación puede ayudar a que las partes interesadas lleguen a soluciones que de otro modo no conseguirían. Son muchas las aplicaciones de mejores prácticas de negociación. Acuerdos sobre reparto de agua, planes de gestión de cuencas, reformas de legislación nacional sobre agua, políticas hídricas corporativas, y tratados hídricos transfronterizos; todos ellos implican múltiples partes interesadas y se pueden fortalecer por medio de una negociación más deliberativa e inclusiva.

*Un enfoque explícito sobre los cuatro componentes de recompensas, riesgos, derechos y responsabilidades efectivos respaldan efectivas negociaciones sobre aguas.*

Los cuatro componentes brindan un marco de referencia para estructurar, analizar y entender los intereses de las diversas partes interesadas, sobre la base de definir quién busca una recompensa, reclama un derecho, corre un riesgo o tiene una responsabilidad. Centrarse en los cuatro componentes en las negociaciones ayuda a crear el espacio que necesitan los negociadores para identificar los elementos que deben tomarse en cuenta para acomodar los diversos intereses en acuerdos.

*La gobernanza del agua se fortalece con el empleo de un compromiso constructivo.*

La gobernanza del agua abarca "la gama de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que están presentes para desarrollar y gestionar los recursos hídricos, y proveen servicios hídricos, en diferentes niveles, a la sociedad". La gobernanza puede ser un proceso constructivo y creativo a través del compromiso de diferentes personas en la negociación. La meta más amplia de la negociación hídrica es convertir un conflicto potencial en un compromiso constructivo e, idealmente, en acuerdos voluntarios, justos y duraderos que puedan ser efectivamente implementados.

## 2. Compromiso constructivo

---

*Con un compromiso constructivo las partes interesadas alcanzan la capacidad de influir y dar forma a las decisiones.*

Los actores sociales que escogen el compromiso constructivo reconocen que puede ser preferible trabajar con otros para encontrar opciones que sean mutuamente aceptables. La participación pública en planificación y toma de decisiones alienta el compromiso del lado de múltiples actores. Sin embargo, simplemente 'informando' o 'consultando' al público no es adecuado. En algunas circunstancias el público puede estar empoderado para tomar decisiones, pero más frecuentemente los actores sociales influyen y dan forma a decisiones mediante la creación y deliberación de opciones.

*La negociación juega un papel central donde múltiples actores participan en compromisos constructivos.* Para ofrecer una legítima senda hacia adelante que permita enfrentar las diferencias colectivamente, las negociaciones acerca de decisiones complejas en cuanto al agua deben ser transparentes e inclusivas. Si se negocia en forma respetuosa y constructiva, se puede estimular la comprensión y una solución conjunta de problemas, una mayor consideración mutua en cuanto a intereses y valores diversos, y la posibilidad de integrar los resultados sostenibles, provechosos y viables. Son fundamentales los métodos de negociación apropiados para un compromiso constructivo.

*En negociaciones competitivas, las posiciones intransigentes conducen a la pérdida de oportunidades para alcanzar beneficios mutuos.*

En una negociación competitiva, las partes suelen establecer una 'posición' particular al inicio que luego es buscada y defendida de un lado, y debatida del otro. Al enfocarse en negociar acerca de posiciones predeterminadas y la división de beneficios para maximizar las ganancias o minimizar las pérdidas, la negociación competitiva tiende a lograr, en el mejor de los casos, un compromiso. Es fácil perder oportunidades para crear soluciones nuevas con ganancias mutuas.

*La negociación cooperativa fortalece el compromiso constructivo.*

En vez de centrarse en posiciones previas, la negociación cooperativa se centra en 'intereses'. Los intereses se relacionan con las razones de por qué se busca una posición, los valores, necesidades, preocupaciones o relaciones subyacentes. En la negociación cooperativa, las partes crean confianza y comprensión mutua de los diferentes intereses. Las mismas crean nuevas opciones para llegar a acuerdos examinando los intereses interdependientes de las partes y explorando cómo pueden encontrar ganancias mutuas con el fin de llegar a un acuerdo viable y equitativo.

### 3. Plataformas Multi-Sectoriales (PMS)

---

*Las plataformas multi-sectoriales (PMS) corresponden a un enfoque para el compromiso constructivo y el aprendizaje acerca de problemas hídricos complejos.*

Las opciones acerca del agua a menudo implican hechos y valores en conflicto. En una PMS, se promueve la deliberación entre los múltiples y diversos actores para ayudarlos a emprender un análisis conjunto antes de tomar decisiones. Se respetan las diferencias, o por lo menos se entienden mejor, mientras se buscan acuerdos justos, efectivos y viables acerca de problemas complejos.

*Para crear una PMS se requiere un buen diseño y un proceso liderado por líderes competentes.* Debe definirse con claridad el propósito y alcance de la PMS, con escalas y niveles apropiadas para la deliberación y análisis (por ejemplo cuencas frente a sub-cuencas, o distrito local frente a nacional). Debería disponerse de suficientes recursos humanos, financieros e informáticos, apoyo político y tiempo para poder completar las deliberaciones. Debería incorporarse al diseño y proceso de PMS un reconocimiento explícito de las políticas y el poder.

*Es clave para que la PMS adquiera legitimidad que el proceso sea de excelente calidad, permitiendo una efectiva deliberación.*

Las PMS requieren estándares elevados de deliberación, facilitación, inclusión, intercambio de información y comunicación con los participantes y el público en general. Es fundamental la deliberación, que busca producir opiniones razonables y bien informadas; en la cual los participantes están dispuestos a someter a revisión sus preferencias a la luz de las discusiones, la información nueva y las alegaciones que ofrezcan los demás participantes. Las PMS deberían utilizar y compartir la mejor información disponible y ampliar la base de conocimiento. Una buena facilitación es esencial.

*Los pasos prácticos para la organización de una PMS deben tener presente el objetivo último de producir recomendaciones viables para una acción futura.*

Para comenzar, se establece un grupo directivo y se explica la base lógica para ayudar a conseguir apoyo para el proceso. Los convocantes identifican a actores sociales relevantes utilizando análisis de actores y, en cuanto se van reuniendo, los convocantes y representantes de las partes interesadas participantes van acordando las normas de trabajo y roles y responsabilidades. Se requiere una valoración suficientemente exhaustiva de los temas en disputa a la que contribuyen todos los actores y que sea útil para todos. Las herramientas de deliberación tales como construcción de escenarios ayudan a los participantes a crear opciones para recomendaciones viables basadas en aprender sobre los diferentes intereses, valores, prioridades, supuestos y limitaciones de los demás. Las PMS podrían también tomar decisiones e implementarlas, dependiendo del alcance de su mandato.

*Las PMS ayudan a que la deliberación se convierta en rutina, permitiendo que problemas hídricos complejos sean examinados más rigurosamente en negociaciones mejor informadas.*

Las PMS pueden conducir a una serie de resultados deseables. Pueden ampliar la representación y participación de los actores sociales en la gobernanza. Fomentan el aprendizaje y una mayor comprensión de interdependencias entre actores y formas de resolver temas en disputa. Al ofrecer un camino para la deliberación, las PMS pueden conducir a mejores decisiones y acuerdos hídricos que puedan implementarse con más éxito.

## 4. Construcción de consenso

---

*La construcción de consenso apunta satisfacer los intereses de todas las partes en la mesa de negociación.* En la construcción de consenso, las partes acuerdan buscar la unanimidad pero se conforman con acuerdo mayoritario. A quienes tienen menos poder político se les asegura que sus intereses serán abordados y que no se verán obligados a aceptar algo a lo que se oponen. Las partes con poder político conservan el equivalente a un veto mientras hagan el máximo esfuerzo para satisfacer los intereses de todas las otras partes en la mesa. El facilitador responsabiliza a las partes por los compromisos asumidos de formar consenso.

*La negociación para construir consenso crea un nuevo valor para los actores por medio de ganancias mutuas.* Es un error en las negociaciones en torno al agua considerar un tema a la vez, ya que negociar con todos ellos es fundamental para crear valor. La agenda debería garantizar a todos los participantes que los asuntos que más les preocupan serán abordados como parte de un paquete de temas. Las negociaciones acerca de un asunto concreto no deberían darse por concluidas hasta que se haya analizado todo el conjunto de asuntos. De lo contrario, los negociadores podrían resultar incapaces de relacionar los diversos asuntos entre sí para crear valor a través del beneficio mutuo.



*La construcción de consenso requiere el compromiso de tomar en serio los conocimientos científicos y empíricos así como centrarse en lograr acuerdos políticos.*

En un proceso de construcción de consenso que ha incorporado la búsqueda de hechos conjunta y una agenda que el grupo como un todo ha elaborado, es mucho más probable que se reconozca como se debe al conocimiento científico y empírico. Una mayoría poderosa no puede imponer sus preferencias políticas sobre una minoría y pasar por alto lo que sugiere la evidencia técnica y empírica local.

*La construcción de consenso se basa en un proceso de 6 pasos, desde convocar hasta decidir, implementando y aprendiendo.*

Las negociaciones exitosas en torno al agua dependen de conseguir que las partes adecuadas se sienten alrededor de la mesa en el Paso 1, convocar. El Paso 2 es aclarar las responsabilidades. Una vez que las partes adecuadas están en la mesa, analizan los papeles y responsabilidades, escogen al facilitador o presidente y acuerdan la agenda, el plan de trabajo, el presupuesto, las normas básicas y los procedimientos conjuntos de determinación de hechos. El Paso 3 consiste en deliberar, a partir de la información recabada en la determinación conjunta de hechos, lo que hace posible idear opciones y conjuntos de acciones que respondan a las preocupaciones de todas las partes. El Paso 4 consiste en decidir, donde las partes formulan y verifican que los grupos a los que representan puedan aceptar lo que se está proponiendo. El Paso 5 es la implementación, incluyendo la creación de estrategias de monitoreo y calendarios para rendir informes. El Paso 6 es el aprendizaje organizacional, mediante la aplicación de resultados del monitoreo en una gestión adaptativa.

## 5. Acuerdos

---

*Un acuerdo es el producto directo tangible de la negociación que incorpora decisiones conjuntas y describe los pasos para su puesta en práctica.*

Hay muchos tipos de acuerdos en torno al agua: políticas, leyes, cartas, códigos de conducta, contratos u otros acuerdos para gestionar y repartir agua. Los acuerdos pueden ser de índole orientadora o definir leyes o normas concretas. Los acuerdos pueden ser formales o informales, legalmente vinculantes o voluntarios, orales o escritos. Se pueden aplicar en diversas escalas y niveles –desde locales hasta internacionales; de pozos a micro-cuencas hasta cuencas fluviales- y entre una diversidad de actores.

*Los acuerdos agregan más certidumbre y más transparencia a las recompensas, riesgos, derechos y responsabilidades esperados.*

Los acuerdos en todos los niveles deben elaborarse en el contexto de los marcos políticos y legales existentes. Los buenos acuerdos incluyen pasos claros para abordar diferencias futuras, la implementación inadecuada de los acuerdos, el incumplimiento y/o la violación de éstos. Cuanto más claro sea el acuerdo, tanto menos se discutirá lo que se estipula en el mismo. Sea cual fuere la clase de acuerdo, las características esenciales de los buenos acuerdos definen y describen: el alcance, los mecanismos de gobernanza incluyendo papeles y responsabilidades, financiación, provisiones para compartir datos e información, necesidades de cumplimiento, mecanismos para la imposición y resolución de disputas, y las fechas de vigencia, duración y procedimientos para enmiendas.

*El reparto más justo y más sostenible de agua, su uso y gestión son el resultado de acuerdos solo si se ponen en práctica de manera efectiva.*

El punto final de un acuerdo comienza con la redacción de un texto escrito, y requiere verificación del lado de las partes interesadas y el refrendo mediante firmas. En el caso de acuerdos en los que

la autoridad se encuentra fuera de la mesa de negociación, puede requerirse un paso más de promulgación, como una aprobación ministerial o ratificación parlamentaria. Los pasos para la implementación de acuerdos formales incluyen establecer los arreglos institucionales necesarios, desarrollo de capacidades, tomar medidas acordadas y emprender el monitoreo. En el caso de acuerdos destinados a influir en decisiones que toman otros, deben elaborarse estrategias para influir.

*Traducir el acuerdo a una acción es la base para lograr un cambio y requiere un compromiso continuo.*

Las partes interesadas deben seguir trabajando juntas para reflexionar acerca de la equidad y eficacia de la implementación, para resolver diferencias nuevas y mejorar la cooperación.

*Hay otros resultados menos tangibles de la negociación que son esenciales para mejorar la gobernanza del agua a largo plazo.*

Del compromiso constructivo y la negociación efectiva entre múltiples partes interesadas van surgiendo mejores relaciones, mayor comprensión y mejores procesos para deliberar y tomar decisiones. Donde no se llega a un acuerdo formal, esos otros resultados pueden sin embargo influir en la forma en que se asignan y gestionan los recursos hídricos.

*La gobernanza del agua con múltiples partes interesadas es un proceso a largo plazo que abarca ciclos de compromiso y negociación.*

Cada acuerdo negociado es significativo, pero van surgiendo nuevos problemas que deben enfrentarse y resolverse. Es importante partir del impulso y relaciones establecidas durante el compromiso constructivo para ir influyendo a largo plazo de manera positiva en los procesos e instituciones de toma de decisiones.

# Prefacio

---

Alrededor del mundo hay personas involucradas en negociaciones en torno al agua. Este es un libro para profesionales comprometidos con negociaciones que conduzcan a acuerdos justos acerca de cómo las sociedades utilizan con sensatez el agua. El libro provee ideas, herramientas e inspiración.

El libro reconoce que negociar en torno al agua resulta a menudo complejo - social, económica y ambientalmente. Con demasiada frecuencia en Asia Oriental, la parte del mundo con la que estoy más familiarizado, esta complejidad es reducida o ignorada. Para lidiar con la complejidad los autores sugieren un examen focalizado de recompensas y oportunidades, derechos de los diferentes actores, riesgos de actuar y no actuar y responsabilidades de todas las partes involucradas.

Con excesiva frecuencia la negociación enfatiza demasiado el regateo y la competitividad enraizados en un pensamiento suma-cero. En bienvenido contraste, este libro tiene un énfasis en el compromiso constructivo y en fomentar crear espacios en las negociaciones para la deliberación, escuchando múltiples perspectivas y construyendo consensos. Institucionalizar, o normalizar, este método conduciría a negociaciones mejor informadas y respetuosas y, es de esperar, escogencias más sabias y justas.

**Profesor Surichai Wun'gao**  
Director del Centro de para Estudio de Paz y Conflictos  
Universidad de Chulalongkorn  
Tailandia

# Editores y autores

---

*Editado por John Dore, Julia Robinson y Mark Smith*

*Capítulo 1* John Dore (AusAID), Dr Mark Smith (UICN)

*Capítulo 2* Alikki Vernon (Universidad La Trobe, Australia), John Dore; Dipak Gyawali (Fundación Conservación del Agua de Nepal)

*Capítulo 3* John Dore

*Capítulo 4* Prof. Lawrence Susskind (Instituto de Tecnología de Massachusetts), Catherine Ashcraft (Instituto de Tecnología de Massachusetts)

*Capítulo 5* Julia Robinson (Campaña Global para la Acción Climática) con contribuciones del Dr. Alejandro Iza (CDA) y Olga Buendía (anteriormente del CDA)

# Reconocimientos

---

NEGOCIAR es producto del trabajo de muchas personas alrededor del mundo, y apunta a reflejar diversos puntos de vista y experiencias. NEGOCIAR incluye casos de negociaciones en torno al agua en diferentes niveles y escalas de África, las Américas, Asia-Pacífico, Australia y Europa. En la página web de la UICN ([www.iucn.org/water](http://www.iucn.org/water)) se encuentran más detalles y más estudios de caso. Deseamos dar las gracias a todos cuantos respondieron a nuestra solicitud de colaboración.

Ger Bergkamp influyó mucho en cuanto a la conformación de este libro, por lo que le estamos muy agradecidos. Otros del equipo pasado y presente de WANI a quienes les damos las gracias son Alejandro Iza, Kelly West, Rocío Córdoba, Daniel Yawson, Kate Lazarus y Qin Liyi.

Tanto Dipak Gyawali como Louis Lebel hicieron contribuciones especiales e importantes para la elaboración de NEGOCIAR, forzando a los editores a justificar sus escogencias.

También damos las gracias a Mary Jane Real, Tim Cullen, Danielle Hirsch, Louis Lebel, Richard Kyle Paisley, George Radosevich, Jeroen Warner y Jim Woodhill, quienes revisaron capítulos y las ideas que conforman el hilo conductor del libro.

Los editores desean agradecer de manera especial a Megan Cartin y Magali Rouaud su apoyo y perseverancia para llevar a término NEGOCIAR y prepararlo para su publicación.

Por último, agradecemos la contribución financiera para la producción de este libro que brindó el Gobierno de los Países Bajos por medio de la Iniciativa Agua y Naturaleza.



## ¿Por qué negociar?

### *1.1 La negociación es una herramienta para gestionar el agua en forma justa, efectiva y sostenible*

La gestión del agua ha sido una fuente de retos, innovación y avance para las sociedades desde tiempos inmemoriales. Esto es evidente en la infraestructura hídrica diseñada con elegancia desde milenios y siglos pasados que sigue estando visibles, y a veces sigue utilizándose en muchos lugares alrededor del mundo. Más tangiblemente, la gestión del agua ha sido un problema de ingeniería, demandando soluciones técnicas. Su implementación la han logrado instituciones capaces de controlar las inversiones, el conocimiento y las decisiones requeridas para aprovechar los beneficios que brinda el agua. No obstante, permitir que predominen este tipo de enfoques “tecnocráticos” a la gestión del agua tiene un lado negativo. El mismo enmascara la verdadera complejidad del agua.

Todos necesitamos agua a diario, por una multiplicidad de usos que son críticos para la supervivencia, la salud y la prosperidad. Las necesidades humanas las reflejan las necesidades de la naturaleza, y todas deben tener su lugar dentro de regímenes hidrológicos de sequías y crecidas en los que puede haber demasiada poca agua, o sino demasiada. Los intereses por el agua y las opiniones acerca de cómo usarla mejor y para qué beneficios, son inherentemente diversos. Manejar esta complejidad y diversidad es un desafío social y político al que la gestión vertical, ‘orden y mando’, del agua no proporciona soluciones duraderas. La gestión justa, efectiva y sostenible del agua exige un enfoque diferente.

Con tantas demandas diferentes acerca de cómo debería usarse y gestionarse el agua, las alternativas acerca del agua pueden afectar los intereses y preocupaciones de muchas partes interesadas. Quienes se sienten afectados por tales alternativas varían dependiendo de los problemas y de los usos del agua que dichos problemas conllevan y de si estos son, por ejemplo, de alcance local, nacional, de toda una cuenca, regional o global. En cuencas pequeñas, donde los campesinos y hogares deben encontrar modos de compartir el agua disponible, las decisiones locales acerca del agua pueden afectar de manera especial a grupos como mujeres, pastores, pescadores y agricultores. Donde están en juego planes y estrategias de inversión para el desarrollo de una cuenca fluvial, grupos diferentes tomar interés. Estos pueden ser empresas de servicio público, operadores hidroeléctricos, pequeños agricultores, irrigadores comerciales, procesadores industriales o gestores de humedales que sustentan la biodiversidad, la pesca y los suministros de agua potable. Decisiones inadecuadas en cualquiera de estos casos, que podrían despertar ira, al no tener en cuenta derechos o privar a usuarios de agua, pueden conducir a disputas y conflictos. La ausencia de un compromiso compartido o del reconocimiento de la legitimidad de las decisiones puede conducir a que las personas no cumplan y a que se utilicen con exceso los recursos hídricos, se contaminen y degraden. Llegar a tomar decisiones que, por el contrario, sean justas, efectivas y sostenibles es posible, si las diversas partes interesadas con intereses en las decisiones en torno al agua trabajan juntas para llegar a comprender sus diferencias y buscar soluciones factibles que todos puedan aceptar. Los procesos de negociación y las habilidades para diseñar, facilitar y participar en negociaciones con múltiples partes interesadas son decisivos para asegurarse de que esto suceda (ver Cuadro 1).

NEGOCIAR pretende ayudar a los usuarios de agua, a gestores de la misma y a quienes formulan políticas al respecto a identificar y desarrollar prácticas efectivos de negociación. Los acuerdos en torno al agua adoptan formas muy diferentes, y pueden darse entre gobiernos o implicar a la sociedad

civil, estar por escrito o ser consuetudinarias, pero una mejor negociación puede ayudar a que las partes interesadas lleguen a soluciones viables que no podrían lograr de otro modo. Son numerosas las aplicaciones de mejores prácticas de negociación en la gestión del agua. Acuerdos sobre reparto de agua, planes de manejo de cuencas, reformas de legislación nacional sobre agua, políticas corporativas sobre agua y tratados hídricos transfronterizos involucran todos ellos a múltiples actores y están sujetos a negociación. NEGOCIAR busca fomentar y orientar la negociación de acuerdos hídricos más justos, efectivos y sostenibles, basados en poner en práctica técnicas de participación constructiva y múltiples-actores que parten del análisis y comprensión de recompensas, derechos, riesgos y responsabilidades – los cuatro componentes de la negociación.

## “NEGOCIAR ASPIRA A FOMENTAR Y ORIENTAR LA NEGOCIACIÓN DE ACUERDOS HÍDRICOS MÁS JUSTOS, EFECTIVOS Y SOSTENIBLES”

### *Recuadro 1.1 ¿Qué tiene de especial el agua?*

*por Dipak Gyawali*

¿Por qué negociar? ¿Y qué tiene que ver la negociación con el agua? La respuesta se encuentra en la naturaleza misma del agua tanto en su realidad física como en sus impactos sociales. Del mismo modo que la vida es muy variada, así también son los servicios a los que se dedica el agua en la multiplicidad de nichos que sustentan la biodiversidad del planeta. Al agua se la conoce como un recurso ‘fugitivo’: lo cual significa que, a diferencia de la tierra, los alimentos, los árboles, los minerales o incluso las personas, cuando se le deja sola, el agua está constantemente en movimiento, tratando de escapar.

El movimiento del agua es obvio en ríos, pero incluso en la aparente inmovilidad de un glaciar o represa, se diluye en silencio, se evapora en forma invisible. Ésta fluye inexorablemente hacia abajo, filtrándose bajo tierra solo para regresar a la superficie como manantiales y oasis en los lugares más inesperados, hasta que cierra el ciclo devolviéndose a los mares, se evapora y cae de nuevo en forma de lluvia o nieve. En su ubicuidad, parece permearlo todo, inspirando al antiguo filósofo griego Tales de Mileto a afirmar que el agua es la sustancia esencial detrás de todas las sustancias.

Sin embargo, cuando los humanos ingresan a este ciclo con sus siempre crecientes demandas y poderes, el resultado es estrés hídrico. El estrés es experimentado más agudamente por la vida no humana y entre sociedades humanas con diferentes valores y requerimientos. Las economías humanas han sufrido variaciones, ampliando cada vez más las necesidades que deben satisfacerse con las diferentes propiedades del agua, pero no hay agua suficiente para satisfacer la demanda. De hecho, desde el comienzo mismo de la civilización, se ha utilizado una gran cantidad de inventiva para frenar el flujo natural del agua y para desviarlo hacia otros puntos para calmar nuestra sed. Ha sido fuente de animadversión, sino de lucha frontal, entre diferentes esfuerzos originados de perspectivas diversas: la raíz latina de ‘rival’ tiene que ver con ‘quienes comparten el mismo arroyo’. Las disputas por demandas contrapuestas son por tanto parte inevitable de los derechos a, los riesgos de, las responsabilidades hacia y las recompensas de un recurso que fluye y es fugitivo como el agua. El agua se entrecruza en disciplinas que van desde la ingeniería, la hidrología, la química y la microbiología hasta la economía, el derecho, la sociología, la historia, la cultura y la filosofía. Dar prevalencia a un campo (p.e. ingeniería civil) dejando de lado a otros (p.e. economía o ética) en la gestión moderna del agua ha sido la raíz de muchos conflictos contemporáneos por agua.

Lo que ha cambiado es que más personas piden tener más voz en cuanto a cómo se usa, gestiona y comparte el agua. Piden, en una palabra: negociación. La negociación abierta puede ser un método civilizado para llegar a arreglos voluntarios de conflictos; la alternativa es que una parte prevalezca sobre otra, capitulación, inacción, abandono e intervención de terceros.

La negociación resulta confusa. Consume mucho tiempo y a menudo resulta frustrante. Pero sigue siendo el único proceso que puede resolver una gran cantidad de problemas que surgen por disputas sobre agua en una forma que sustente tanto el rico tapiz de sociedades humanas, como la incluso más rica biosfera en la que vive inmersa la civilización.



### 1.1.1 ¿Qué es la negociación?

Vivimos en un mundo en el que se deben escoger opciones en cuanto al reparto y uso del agua, y las diferencias deben ser resueltas. Estas opciones a menudo hacen que las personas se sientan a negociar- hablar, discutir, pactar, convenir, compartir perspectivas y buscar soluciones que incluyan decisiones colectivas viables.

El diccionario define negociar como : 1) tratar de lograr un acuerdo o compromiso mediante discusión; 2) obtener o propiciar mediante la negociación; o 3) encontrar un camino para salir (de un obstáculo o senda difícil). La palabra proviene del latín 'negotiare' que significa 'hacer en el curso de algún negocio'.

Una definición práctica y útil dice que:

*La negociación es un proceso de interacción mediante el cual dos o más partes, con diferencias a reconciliar u opciones entre las que hay que escoger, buscan hacer lo mejor por medio de acciones decididas conjuntamente, que lo que hubieran conseguido actuando en forma individual. El propósito primordial de la negociación es lograr un acuerdo viable y aceptable para todas las partes.*

La negociación es un proceso activo y dinámico; va más allá de la simple participación en la evaluación de las ideas de otro. La negociación constructiva implica que se espera, y se respeta, que las personas aporten y compartan cuando menos algunas de sus ideas propias alrededor de una 'mesa de negociación'.<sup>1</sup>

## **“NEGOCIAR ES UN PROCESO ACTIVO Y DINÁMICO”**

### 1.1.2 Gobernanza y negociación

Desde discusiones bajo vetustos árboles con frondosa sombra hasta las modernas salas de la Asamblea General de la ONU, la 'mesa de negociación' ha sido la base participativa para una gobernanza efectiva. La gobernanza trasciende la estrecha definición de funcionarios estatales de los poderes legislativo, ejecutivo o judicial y pasa a transmitir todas las formas en que las actividades de dichos funcionarios, de organizaciones no gubernamentales (ONGs), organizaciones internacionales y el mundo de los negocios se traslapan cada vez más. Describe "un tejido complejo de pretensiones en competencia por parte de autoridades".<sup>2</sup> Más específicamente, la gobernanza del agua expresa 'la gama de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos de los que se dispone para desarrollar y gestionar recursos hídricos, y la provisión de servicios hídricos a diferentes niveles de la sociedad'.<sup>3</sup>

## **“LA ‘MESA DE NEGOCIACIÓN’ HA CONSTITUIDO LA BASE PARTICIPATIVA PARA UNA GOBERNANZA EFECTIVA”**

A la luz de lo dicho, la gobernanza puede ser un proceso constructivo y creativo que a menudo se estructura y se implementa por medio de la negociación. No hay un único protagonista o resultado. Antes bien, la gobernanza incluye la participación de diferentes personas en diferentes modalidades de negociación, y puede desembocar en una amplia diversidad de tipos de acuerdo.

Desde el nivel comunitario hasta el internacional, el compromiso y la negociación podrían conllevar: protestas y discusiones, promoción y diplomacia, deliberación y desacuerdo, competición y

cooperación. Los conflictos en torno al agua pueden resultar en procesos confusos. Pero quizá esto es necesario en cualquier intento que se haga para enfrentar en forma adecuada la complejidad y los matices. Después de todo, el objetivo más amplio es convertir conflictos potenciales en compromiso constructivo, y luego intensificar este compromiso inclusivo hacia negociaciones sólidas e idealmente hacia acuerdos voluntarios, justos y duraderos.

Este libro aspira a ayudar a que los gestores de agua en todos los niveles definan y dominen la complejidad política y ecológica de la gestión de la misma, y respondan a ello como una nueva oportunidad para involucrarse en negociaciones bien informadas y de múltiples perspectivas.

## *“EL OBJETIVO MÁS AMPLIO ES CONVERTIR CONFLICTOS POTENCIALES EN COMPROMISO CONSTRUCTIVO”*

### *1.2 Los cuatro componentes*

#### *“LAS NEGOCIACIONES DEBERÍAN MANTENER UN ENFOQUE EXPLÍCITO EN LOS CUATRO COMPONENTES”*

La senda hacia una gobernanza justa, duradera y efectiva del agua requiere que todas las partes que participan en negociaciones de ‘buena fe’ mantengan un enfoque explícito en los cuatro componentes: *Recompensas, Riesgos, Derechos y Responsabilidades*.

Este abordaje apoya el enfoque de ‘derechos y riesgos’ asumida por la Comisión Mundial sobre Represas,<sup>4</sup> subsecuentemente elaborada bajo la forma de ‘derechos, riesgos y responsabilidades’.



Foto 1.1 El reparto y gestión del agua requieren que se negocie entre los usuarios de la misma. (Tanzania).

Figura 1.1: Los 4 componentes



NEGOCIAR agrega el cuarto elemento de ‘recompensas’ para clarificar los incentivos en su análisis de los cuatro componentes.

La necesidad de documentar de manera conjunta hechos y perspectivas diferentes constituye en sí mismo un catalizador primordial para reunir a los actores sociales para que negocien. Ayuda a identificar a todos los actores que tienen ‘interés’ en una negociación; también resalta en forma transparente cuáles pueden ser con exactitud los intereses específicos de cada una de las partes. Hace las preguntas pertinentes a las personas pertinentes para definir: quién busca una recompensa, alega un derecho, asume un riesgo o detenta una responsabilidad.

Dar respuesta a estas preguntas constituye un proceso dinámico permanente. El análisis de los cuatro componentes de NEGOCIAR puede requerir investigar, entrevistar, escuchar, mapear, fotografiar, registrar, recopilar, interpretar y discutir. Se puede aplicar en las primeras fases de la participación, ayuda a que las partes avancen hacia negociaciones más intensivas, y funge como lista de verificación en cuanto a la aceptabilidad de un borrador de acuerdo mientras se le va dando forma. Los cuatro componentes proporcionan un marco de referencia para estructurar, analizar y entender los intereses de las diferentes partes interesadas. Mantenerse centrados en los cuatro componentes durante las negociaciones ayuda a generar el espacio que requieren los negociadores para identificar los elementos que deben unirse para satisfacer los diversos intereses en los acuerdos.

**“LOS 4 COMPONENTES BRINDAN UN MARCO DE REFERENCIA PARA ESTRUCTURAR, ANALIZAR Y ENTENDER LOS INTERESES DE LAS DIVERSAS PARTES INTERESADAS”**

### 1.2.1 Recompensas

En situaciones en las que las tensiones en torno al agua pueden escalar, los buenos negociadores siempre tienen algo muy presente en su mente: recompensas. Estas recompensas van desde la creación de beneficios y compartirlos hasta compartir y disminuir los costos.

Entre las recompensas materiales y medibles se encuentran ecosistemas más sanos, regímenes

nuevos e incentivos progresivos. Resulta difícil disputar incentivos tales como unconsumo más asequible de agua más limpia, distribuida de manera confiable cuando y donde las personas lo deseen.

No todas las recompensas son tan claramente visibles, materiales o tangibles. Algunas recompensas tienen una dimensión que no es fácil medir. Para muchos el objetivo de la negociación es respetar y apoyar derechos, compartir riesgos en forma equitativa y empoderar a los actores para que cumplan de manera efectiva con sus responsabilidades.

El análisis de las recompensas de los 4 componentes debería centrarse tanto en lo material como en lo normativo, con preguntas clave:

- Para diferentes opciones, ¿cuáles son las recompensas posibles?
- ¿Quién está en buena disposición para obtener estas recompensas o beneficios? ¿Quién para perderlas?
- ¿Cómo podrían compartirse las recompensas?
- ¿Qué es justo, efectivo y sostenible?

### 1.2.2 Riesgos

Negociar cambios en el uso, gestión y desarrollo del agua conlleva invariablemente a riesgos. Pero con el paso del tiempo ha ido evolucionando la naturaleza y percepción de ese riesgo. En el pasado, se prestaba la máxima atención al riesgo financiero que significaba para los inversores públicos y privados. Las decisiones hoy en día incluyen a menudo un énfasis mucho mayor sobre los riesgos que asumen todos los actores, ya sea voluntaria o involuntariamente.

Algunos riesgos se asumen opcionalmente en el curso normal de un negocio. Una compañía puede escoger invertir capital financiero en una represa hidroeléctrica. Una agencia gubernamental puede decidir asignar una parte de su presupuesto operativo anual para un sistema de suministro de agua. Un consorcio comercial público-privado puede decidir dedicar años de recursos humanos a la planificación, diseño e implementación de un sistema de irrigación. Estos actores asumen riesgos, pero todos ellos en forma voluntaria.

El riesgo involuntario es muy diferente, y puede ser contrastado con los ejemplos anteriores. Los pescadores aguas arriba de esa represa hidroeléctrica pueden verse obligados a perder algo de su pesca normal. Las casas sumergidas en un embalse para suministro de agua puede obligar a que las familias sean reubicadas. El hábitat drenado o inundado debido a un sistema nuevo de irrigación puede conducir a una disminución de poblaciones de vida silvestre. Las partes interesadas que pierden acceso y derechos sobre el agua como resultado de un cambio también asumen riesgos, pero deben asumírselos en forma involuntaria.

El análisis de los 4 componentes de NEGOCIAR no debería dejar de lado la aceptación voluntaria de riesgos, pero debería centrarse primordialmente en el hacer frente a un riesgo involuntario, si es justo o no, y si no lo es, si se puede lograr que lo sea, a partir de preguntas claves como:

- Para diferentes opciones, ¿cuáles son los posibles riesgos?
- ¿Quiénes son los que asumen riesgos en forma voluntaria?
- ¿Quiénes son los que enfrentan riesgos de forma involuntaria?
- ¿Cómo podrían compartirse los riesgos, y en especial, cómo podrían disminuirse los riesgos involuntarios?

### 1.2.3 Derechos

El análisis de los cuatro componentes conduce directamente a la pregunta de si quienes enfrentan riesgos de manera involuntaria se sientan a la mesa a partir de una posición legal y negocian desde la posición de tener un derecho humano al agua o a un servicio relacionado con el agua.

Muchos alegan que lo tienen, implícito en una serie de otros 'derechos' relacionados, articulados en varios textos de normas y valores globales, pertinentes para negociaciones en torno al agua<sup>5</sup>. El Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostiene que dado que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud, 'El derecho humano al agua es indispensable para vivir la vida con dignidad humana. Es un prerrequisito para la realización de otros derechos humanos. El derecho humano al agua faculta a que todos y cada uno tengan derecho a agua suficiente, segura, aceptable, físicamente accesible y a un costo asequible para uso personal y doméstico'<sup>6</sup>.

Otros poderes como los Estados Unidos de América e instituciones transnacionales, incluyendo al Banco Mundial, disputan la existencia explícita de este derecho. Algunos incluso lo llaman potencialmente ruinoso. La formulación precisa de 'derecho humano' en contraposición a 'necesidad humana' ha involucrado a diplomáticos y contestatarios en los Foros Mundiales sobre el Agua desde México a Estambul. Sigue siendo un tema contencioso, debatido en los niveles más elevados de gobernanza.

Quizá menos crítica que la letra precisa de la ley es el espíritu en que se defienden los derechos humanos de quienes hacen frente a riesgos en forma involuntaria. Para este fin, muchos textos regionales ayudan a mejorar el contexto para negociaciones más informadas e inclusivas relacionadas con el agua, que implican a personas potencialmente desplazadas e impactadas y a los ecosistemas de los que dependen. En Europa, la Convención Aarhus sobre gobernanza ambiental vincula principios de sostenibilidad, derechos ambientales y derechos humanos<sup>7</sup>. Una iniciativa de la Organización de Estados Americanos compromete a los miembros a hacer posible una participación genuina de la sociedad en general en la toma de decisiones de los gobiernos. Provisiones similares están presentes en muchas constituciones nacionales, códigos transnacionales de conducta y otros marcos de referencia operativos informales o consuetudinarios.

Es seguro que situaciones complejas requieren una comprensión de los matices para tomar decisiones prudentes. Las normas en estos ejemplos brindan el fundamento para definir los derechos de gobernanza sobre el agua. Aplicar en la práctica estas normas puede parecer una tarea enorme, y de hecho puede resultar difícil, pero este libro describe los procesos de transición hacia negociaciones más equitativas e igualitarias.

NEGOCIAR ayudará a las partes a estar conscientes de la amplia gama de derechos potencialmente superpuestos que se alegarán, y diferentes puntos de vista acerca de sus prioridades, lo cual influirá en el compromiso, la negociación y los acuerdos. Estas son algunas preguntas acerca de derechos:

- Cuáles son los derechos de todas las partes interesadas que negocian?
- ¿Hay derechos que se superponen?
- ¿Cuáles son los diferentes puntos de vista acerca de priorizar derechos?

### 1.2.4 Responsabilidades

Además de recompensas, riesgos y derechos, las negociaciones en torno al agua deben también considerar responsabilidades. Todas las partes involucradas, ya sean ciudadanos, corporaciones transnacionales o gobiernos en diferentes niveles, tienen responsabilidades. Por ejemplo, el derecho a acceder a una cierta cantidad y calidad de agua de un río o de un acuífero conlleva responsabilidad de usarla con eficiencia para el propósito acordado. Si no se presta atención a las responsabilidades,

la expansión de los beneficios deseados por una parte se convierte en una carga y costo no deseados para la otra. Los nexos entre derechos y responsabilidades pueden ser formales o informales, pero para que tengan valor duradero deben entenderse y acordarse durante el curso de las negociaciones.

Para definir en forma explícita la responsabilidad y clarificar el alcance de la rendición de cuentas, el análisis de los cuatro componentes debería identificar con claridad los papeles, deberes, responsabilidades y obligaciones de diferentes actores en asuntos de agua, utilizando preguntas claves como:

- ¿Cuáles son las responsabilidades de todas las partes en el compromiso o negociación?
- ¿Quién debe rendir cuentas a quién? ¿Para qué?
- ¿Se cuestionan dichas responsabilidades?

### 1.3 Organización de NEGOCIAR

Los capítulos de NEGOCIAR describen los principales pasos hacia el logro de acuerdos más justos y más efectivos y sostenibles acerca del agua.

*Capítulo 1 '¿Por qué negociar?'* incorpora las negociaciones en torno al agua a un cuadro más amplio de gobernanza. Enfatiza el compromiso constructivo y ofrece un instrumento analítico de cuatro componentes que en forma explícita clarifica y define recompensas, riesgos, derechos y responsabilidades.

*Capítulo 2 'Compromiso constructivo'* examina toda la gama de métodos en la negociación, que van desde los competitivos a los cooperativos, notando que los dos pueden coexistir y lo hacen útilmente. Analiza a fondo la complejidad social del agua y también algunos de los aspectos culturales, políticos y de poder en torno al agua.

*Capítulo 3 'Plataformas Multi-Sectoriales (PMS)'* introduce y desglosa un ejemplo de un método de compromiso constructivo que depende de la deliberación. El capítulo está estructurado alrededor de características deseables de contexto, proceso, contenido y resultados de las PMS. Estas plataformas no se presentan como la panacea, sino que la experiencia alrededor del mundo sugiere que pueden resultar ser muy útiles en fundamentar y determinar las negociaciones.

*Capítulo 4 'Construcción de consenso'* explica otro método de negociación, y alega que es una forma útil de llegar a acuerdos más justos y más efectivos acerca del agua. Este práctico capítulo ofrece ideas que pueden ayudar a quienes vayan a ser negociadores.

*Capítulo 5 'Acuerdos'* se centra en los productos que se buscan de las negociaciones en torno al agua, los acuerdos reales que tratan de guiar un reparto más justo y un uso más sostenible. El capítulo examina acuerdos dentro de Estados (locales, sub-nacionales o nacionales), entre Estados (regionales, internacionales) y los que trascienden a los Estados (transnacionales).







# Compromiso constructivo

## 2.1 Compromiso constructivo para una toma de decisiones compleja

La complejidad del agua se debe en parte al hecho de que a menudo hay numerosas partes interesadas con diversos intereses que desean sean tomadas en cuenta en las decisiones en torno al agua. Las opciones que se escogen acerca de cómo asignar o gestionar el agua tienen impactos en otras personas y otros usos del agua. Estos efectos a menudo atraviesan escalas y niveles y, en consecuencia, quienes toman decisiones pueden no verlos o darles baja prioridad. Quienes riegan río arriba pueden no estar conscientes de los efectos agregados de sus decisiones sobre la asignación de agua para la generación hidroeléctrica río abajo. Las decisiones acerca de liberación de caudal en presas pueden no tomar en cuenta los riesgos, como la vulnerabilidad de quienes viven cerca y utilizan los ríos, que pueden ser pequeños en la escala de la cuenca, pero abrumadora para quienes se ven afectados localmente. Llegar a decisiones justas en torno al agua se vuelve complejo debido a la necesidad de ponderar y abordar una amplia gama de intereses y perspectivas en cuanto a priorizar cómo los cuatro componentes – recompensas, riesgos, derechos y responsabilidades – deben ser distribuidos.

Los actores sociales o partes interesadas, pueden contribuir a refrendar o impugnar decisiones por medio de una variedad de vías. Si algunas decisiones o planes en torno al agua son consideradas injustas, las partes interesadas pueden escoger la resistencia. Pueden protestar o negarse a hacer lo que se les exige. Quienes detentan más poder pueden optar por la supresión, imponer o anular decisiones. Ambas respuestas pueden a veces incrementarse hasta incluir agresión y violencia, con la consecuencia de que las disputas sobre agua pueden alimentar o ser una fuente de conflicto, en especial cuando en la sociedad ya existen tensiones más generalizadas. El compromiso constructivo es una senda alternativa que pretende mejorar la equidad y efectividad de decisiones complejas en torno al agua por medio de procesos pacíficos, bien informados e inclusivos.

***“EL COMPROMISO CONSTRUCTIVO OFRECE UNA VIA PARA TENER EN CUENTA INTERESES Y PERSPECTIVAS DIVERSOS”***

El compromiso constructivo no elimina las pasiones que las personas traen a disputas y decisiones acerca del agua, pero ofrece una forma de tener en cuenta los intereses y perspectivas diversas que inspiran dichas pasiones en procesos para encontrar formas consensuadas de seguir adelante. El Recuadro 2.1 explora la importancia de trabajar con esta diversidad para desarrollar soluciones factibles para problemas de gestión del agua. Las partes interesadas que escogen el compromiso constructivo reconocen que, debido a la complejidad en torno al agua, los resultados tienden a ser menos deseables y los problemas acrecentados de actuar en aislamiento. Reconocen que una vía preferible es trabajar con otros para encontrar opciones que sean mutuamente aceptables.

***“EL COMPROMISO CONSTRUCTIVO PUEDE TOMAR MUCHAS FORMAS”***

El compromiso constructivo puede tomar muchas formas. En relaciones entre Estados, la diplomacia es una forma de compromiso constructivo. Otra forma es utilizar procedimientos legales para resolver disputas, en que las partes utilizan el proceso judicial para argüir y debatir la legalidad o legitimidad, por ejemplo, de la protección de derechos al agua en planes de desarrollo de recursos hídricos. Los grupos pueden involucrarse constructivamente con gobiernos o corporaciones por medio de la incidencia o el cabildeo. Todos estos ejemplos son medios de tratar de influir en decisiones que tomen mejor en cuenta intereses y perspectivas variadas.

Una limitación en el compromiso constructivo puede ser la restricción al acceso. Algunos grupos pueden estar mejor situados o ser más capaces de utilizar algunas formas de compromiso constructivo. Por ejemplo, el recurso legal con frecuencia está excluido en el caso de actores sin personería jurídica, recursos financieros o destrezas especializadas que se requieren para participar en forma efectiva en procedimientos judiciales. Incluso si hay recursos y capacidades, partes más poderosas pueden tener ventaja por disponer de ellos en forma más abundante. De igual modo, el cabildeo puede ser más exitoso para quienes tengan mejor acceso a actores más influyentes, marginando a los grupos menos poderosos o menos bien representados. Esta desigualdad en cuanto a acceso puede sesgar los resultados del compromiso, conduciendo a injusticias reales o percibidas.

*Recuadro 2.1: Solidaridades sociales – cera, mecha, llama – ciencia y arte  
por Dipak Gyawali*

*Solidaridades sociales – cuatro perspectivas diversas*

La química moderna nos enseña que el agua es sencillamente H<sub>2</sub>O. Las ciencias sociales, sin embargo, nos dicen que el agua, como tiene que ser con la construcción social de la realidad, nos viene en muchas encarnaciones. Si bien las sociedades humanas son complejas y plurales, con todo exhiben algunas pautas comunes de conducta que determinan cómo se valora el agua. Cuatro solidaridades sociales, con distintos puntos de vista en cuanto a negociación del agua, se pueden encontrar desde el nivel local hasta el global:

- Una solidaridad jerárquica y reguladora que favorece a las autoridades y a quienes pueden influir en los controles en instituciones donde residen los derechos, y para evitar riesgos.
- Una solidaridad individualista de mercado que favorece a los ricos y los que pueden comprar derechos, asumir riesgos y ganar en el mercado.
- Una solidaridad igualitaria cívica que busca una distribución más equitativa e igual de los cuatro componentes.
- Una solidaridad fatalista, convencida de su falta de acción, que ve desequilibrios e inequidades como insuperables y comparativamente en desventaja en todos los componentes.

Las tres solidaridades sociales primarias y activas –dejando aparte a los fatalistas pasivos—tienen diferentes bases que afectan la manera en que ven el agua –pública, privada, comunal, etc.—y cómo deberían ser los resultados de negociaciones justas. Estas filosofías son mutuamente contradictorias y no se pueden “integrar” con facilidad. Es importante valorar esto si queremos entender qué hace que una negociación tenga éxito o sea sospechosa a los ojos de los diferentes protagonistas. Desde luego que personas y organizaciones pueden abarcar más de una de estas solidaridades.

*La cera, mecha y llama - diferentes tipos de poder*

La filosofía samkhya, uno de los seis principales linajes filosóficos hindúes, distingue entre poder coercitivo (legal, regulador, aplicado) que ejerce la solidaridad jerárquica (*tamasik shakti*), el poder persuasivo (monetario u organizacional) que ejerce la solidaridad individualista (*rajasik shakti*) y el poder moral que asume y ejerce la comunidad ética igualitaria (*satwik shakti*).

Las hidrocracias de diferentes países pueden ejercer poder coercitivo, y las sedes de negocios y la industria de la construcción el poder persuasivo; pero muchos de los movimientos sociales y ambientales gozan de apoyo

debido a su poder moral o cognitivo. Al ser la voz de los pobres excluidos o la naturaleza no-humana muda, una gama de movimientos sociales y ambientales han tocado una cuerda sensible dentro de muchas personas, induciéndolas a apoyar cursos de acción que podrían darse incluso a costa de su bienestar personal inmediato. Samkhya evita el reduccionismo alegando que el ejercicio armonioso del poder exige un despliegue equilibrado y fusionado de los tres. Este intento, inicialmente sud asiático, de pensar en forma holística razonaba que *tamasik*, *rajasik* y *satwik* se asemejan a la cera, la mecha y la llama: la ausencia de cualquiera conducirá a no tener luz. Es lo que hemos dado llamar "compromiso constructivo" entre las solidaridades jerárquica, mercantil e igualitaria.

### *Ciencia y arte*

Si el punto muerto y la dominación son inaceptables, y la negociación el camino a seguir, ¿cómo debe ponerse en práctica? Quienes la han practicado arguyen que es tanto una ciencia como un arte. Raiffa argumenta que la 'ciencia' significa análisis sistemático para resolver problemas, en el que los rigores de las matemáticas desarrollan y sustentan la parte sistemática, en particular sus ramas como la teoría del juego y el análisis operativo<sup>8</sup>. La parte del 'arte' es escurridiza para los rigurosos matemáticos e incluye destrezas interpersonales, la habilidad de convencer y ser convencido, la habilidad de utilizar una canasta de tácticas de negociación, y la sabiduría de saber cuándo y cómo utilizarlas<sup>9</sup>. Entre las ciencias matemáticas de negociación y su arte de destrezas personales se encuentran las ciencias sociales de negociación, que sí afirman tener lógica racional y precisión analítica, pero también introducen algo de la vaguedad que se deriva de temas como cultura y poder. Aceptan racionalidades plurales de diferentes solidaridades sociales y sus certezas inherentemente contradictorias, las cuales nos proporcionan lentes cruciales con los que entender el encuentro social que es la negociación.

El campo de las negociaciones en torno al agua ha estado en el pasado bajo el dominio de las relaciones internacionales y las facultades de ciencias políticas que ven a los estados nación como los actores primordiales (y a menudo únicos) actores, creen en la eficiencia económica como el criterio primordial así como en las proclividades jerárquicas hacia formación de regímenes por medio de regulaciones, leyes, normas y tratados. Un reposicionamiento de perspectivas para tener una exitosa gestión del agua en los años y décadas próximas requiere que se incluyan las preocupaciones por la equidad social y ambiental, así como por el cambio climático. Para lograrlo, los procesos de negociación deben incluir también en sus compromisos las voces de actores no estatales, así como otras disciplinas de las ciencias sociales, como sociología y antropología, para complementar ideas convencionales provenientes del derecho y de la economía. Esto significará renunciar a soluciones monistas para el agua que proveen el mercado o los gobiernos, alejándose de las asociaciones bifocales público-privado, y haciendo posible un compromiso constructivo a tres bandas que incluye los hasta ahora marginados movimientos cívicos sociales y ambientales, que podrían desempeñar un papel creativo sólo si se les permitiera sentarse en la mesa de negociación.

## 2.2 Participación pública efectiva

Las demandas de participación pública en la planificación y en la toma de decisiones están ampliamente articuladas, ya sea por parte de gobiernos, donantes, sociedad civil, o en el mismo derecho y las políticas. Los enfoques participativos implican que las personas fuera de la maquinaria del Estado, o de otras instituciones formales, están involucradas de alguna forma en procesos de gobernanza. Sin embargo, la idea de participación pública puede significar cosas diferentes para personas diferentes. La participación puede tener varios niveles o grados. Estos reflejan hasta qué punto se comparte la influencia o autoridad para tomar decisiones

***“LA IDEA DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA PUEDE SIGNIFICAR COSAS DIFERENTES PARA PERSONAS DIFERENTES”***

Las modalidades de participación pública se pueden organizar a lo largo de un espectro (ver Cuadro 2.1). De izquierda a derecha, este espectro comienza con participación nominal – o simbólica – y acaba con el empoderamiento público en virtud del cual la autoridad de tomar decisiones se sitúa en las manos del público. Un simple ‘informar’ o ‘consultar’ no son formas de participación adecuadas para un compromiso constructivo, ya que quienes toman decisiones están relativamente libres para hacer caso omiso de las contribuciones de actores sociales. La participación pública necesita ser, cuando menos, ‘comprometedora’ y ‘colaborativa’. Esto garantiza que la participación ayude a influir y determinar decisiones, al contribuir con opciones que son deliberadas antes de la toma de decisiones. Aceptar calladamente una participación ‘que empodera’ no es posible, porque si bien las autoridades tienen la responsabilidad de escuchar y aprender, tienen también en última instancia la responsabilidad de decidir e implementar a nombre de la sociedad para cuyo servicio han sido elegidos. Dentro del compromiso constructivo, por tanto, incluso si la participación no siempre conduce a la toma final de decisiones, las partes interesadas tienen la capacidad de influir y moldear las mismas.

### “DENTRO DEL COMPROMISO CONSTRUCTIVO, LAS PARTES INTERESADAS TIENEN LA CAPACIDAD DE INFLUIR Y MOLDEAR DECISIONES”

Cuadro 2.1 Espectro de la participación pública<sup>10</sup>

Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Empoderar
<i>Objetivo de la participación</i>				
Proveer al público información equilibrada y objetiva para ayudarlo a entender los problemas, las alternativas y las soluciones	Obtener retroalimentación pública sobre el análisis, las alternativas y/o soluciones.	Trabajar en forma directa con el público a lo largo del proceso para asegurar que los asuntos y preocupaciones del público se entienden y tomen en cuenta en forma consistente	Asociarse con el público en cada aspecto de la decisión incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de soluciones preferidas	Poner la decisión final en las manos del público.
<i>Promesa a los participantes públicos</i>				
Los mantendremos informados	Los mantendremos informados, los escucharemos y tomaremos en cuenta sus preocupaciones y los retroalimentaremos sobre cómo el insumo público influyó en la decisión	Trabajaremos con ustedes para asegurar que sus opiniones y preocupaciones se reflejen en forma directa en las alternativas elaboradas y brindaremos retroalimentación sobre cómo el insumo público influyó en la decisión.	Buscaremos su consejo directo e innovación en la formulación de soluciones e incorporaremos sus consejos y recomendaciones a la decisión al máximo posible.	Implementaremos lo que decidan.
<i>Ejemplos de instrumentos de participación</i>				
Fichas técnicas, páginas web, casas abiertas	Comentarios públicos, grupos focales, encuestas, audiencias públicas	Talleres, votación deliberativa, PMS e instrumentos asociados, tales como construcción de escenarios y exploración.	Comités cívicos asesores, PMS incluyendo procesos de construcción de consensos.	Jurados civiles, papeletas, decisiones delegadas, PMS. etc.

## 2.3 Enfoques para la negociación

La negociación desempeña un papel central donde participan múltiples actores sociales en el compromiso constructivo. En donde tienen que ser creadas alternativas para acordar los siguientes pasos, la negociación es el proceso utilizado para intentar reconciliar diferencias entre las partes interesadas. El objetivo principal de una negociación ideal es lograr un acuerdo factible, aceptable a todas las partes. En el contexto de compromiso constructivo acerca de asuntos complejos relacionados con el agua, puede haber muchos actores –individuos, comunidades, gobiernos, negocios, entes financieros, científicos, ONGs y agentes de conocimiento—que se representan a sí mismos o en diversos grupos, organizaciones y coaliciones. Las aproximaciones utilizadas para negociar deben ser apropiados para este contexto y para esta diversidad de actores. Hay también muchos tipos diferentes de escenarios (ver Recuadro 2.2).

**“EL OBJETIVO PRINCIPAL DE LA NEGOCIACIÓN ES LOGRAR UN ACUERDO FACTIBLE, ACEPTABLE A TODAS LAS PARTES”**

### *Recuadro 2.2 Escenarios para la negociación global sobre agua*

Se pueden describir cuatro escenarios diferentes en el debate global alrededor del agua:

*Intergubernamental:* Actividades formales tipo ONU para formar regímenes para cursos de agua en las que burocracias hídricas alrededor del mundo sostienen y se involucran. Se trata sobre todo de definir normas que han de confirmarse mediante tratados formales y ejecutados mediante la voluntad internacional' colectiva.

*Liderado por el mercado:* esfuerzos globalizados para permitir que quienes intervienen en mercados encuentren su propio equilibrio por medio de la privatización, propugnada por multinacionales hídricas privadas y apoyada por financiación para el desarrollo y bancos de desarrollo.

*Sociedad civil:* Hay un tercer escenario influyente dominado por movimientos sociales igualitarios a menudo opuestos a grandes represas, grandes desvíos de agua, etc., que son vistos como dañinos social y ambientalmente.

*Liderado por expertos:* Expertos y profesionales en materia de agua provenientes más o menos de los tres escenarios mencionados, quienes tratan de encontrar consenso entre las tres fuerzas del Estado, el mercado y los movimientos cívicos, por medio de medidas como Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH).

Para ofrecer una manera legítima de avanzar en resolver las diferencias de forma colectiva, las negociaciones para la toma de decisiones complejas sobre el agua deben ser transparentes y fomentar la participación bien intencionada. Esta premisa no hace que resulten fáciles las negociaciones. El examen de derechos y responsabilidades así como de riesgos y recompensas rara vez resulta sencillo. Con todo, si se puede aplicar la negociación con respeto y de forma constructiva, tiene el potencial para fomentar el entendimiento y la solución conjunta de problemas, mayor consideración mutua por intereses y valores diversos, y la posibilidad de integrarlos a resultados sostenibles, satisfactorios y factibles.

## *“LA NEGOCIACIÓN REQUIERE QUE HAYA DIVERGENCIA DE INTERESES ENTRE ACTORES”*

### *2.3.1 Condiciones previas para la negociación*

Hay algunas condiciones previas esenciales para la negociación. La negociación requiere que haya divergencia de intereses entre actores, pero que estos reconozcan que hay un grado de interdependencia mutua en la solución de problemas, y que estos sean capaces de comunicarse entre sí con libertad.

- *Divergencia de intereses:* Pueden manifestarse preferencias diferentes entre actores, por ejemplo, en desacuerdos acerca de la propiedad, uso, gestión o precio de un cuerpo de agua. Las diferencias entre actores pueden deberse a percepciones diferentes sobre el agua y sus valores intangibles o a diferentes actitudes hacia el desarrollo. Formas diferentes de valorar y pensar acerca del agua desembocan en expectativas diferentes de las negociaciones.
- *Interdependencia mutua:* Sin cierto reconocimiento de interdependencia entre los actores sociales, las razones para negociar pueden no resultar convincentes. El mismo proceso de negociación es un intento de hacer algo con otros que no puede hacerse a solas, junto al potencial para mejorar resultados (incluyendo relaciones sociales) o al menos no perjudicando a nadie. Esto parte de la base de entender que las vidas de las personas y grupos están inextricablemente unidas, lo cual cuestiona un punto de vista prevalente de que el agua y su uso constituyen siempre una contienda competitiva.
- *Comunicación:* La capacidad de comunicar es una base importante para una negociación constructiva. Esto incluye escuchar, aprender, ser respetuoso, así como claridad y esfuerzo para abordar los malentendidos. La comunicación con estas características en las negociaciones conduce a una mayor comprensión entre los participantes, ayudándolos a evaluar y decidir entre opciones, y a centrarse en encontrar soluciones a los desacuerdos y vías para seguir.

También es importante que las negociaciones se efectúen donde haya la posibilidad de llevar a cabo alguna otra acción o recurso y/o apelación (por ejemplo, un proceso legal) si no se logran acuerdos o si son apelados. Este proporciona una motivación para que los participantes negocien así como vías alternativas para continuar si no se alcanza un acuerdo o si algunas partes quedan excluidas o se han excluido a sí mismas de los acuerdos.

### *2.3.2 Tipos de negociación*

## *“LAS NEGOCIACIONES INVOLUCRAN TAMBIÉN EL EJERCICIO DE PODER, EL CUAL EN SI MISMO REFLEJA UN COMPLEJO CONJUNTO DE RELACIONES Y PROCESOS”*

Hay diferentes aproximaciones para una negociación. Estas determinan cómo se establece la negociación, el diseño de los procesos usados, la posición que asumen los negociadores, el tono y apertura de las interacciones y los tipos de posibles resultados. Superpuestas a esto hay diferencias en estilo y formas de conducta que pueden adoptar los actores cuando negocian.

Una variedad de factores influyen en cómo una persona, un grupo, una organización o un gobierno negociarán; por ejemplo su propósito, intención, estatus social y su sentido de responsabilidad con respecto al proceso o a las partes implicadas. Depende también de qué se esté negociando, de la

historia de las relaciones y de los asuntos a tratar, y del contexto legal, político y de procedimiento. Las negociaciones también conllevan el ejercicio del poder, que en sí mismo refleja un complejo conjunto de relaciones y procesos a nivel tanto individual como social. La forma en que se ejerce el poder siempre afecta las estrategias que utilizan las partes en la negociación. Por ejemplo, cuando una parte decide ejercer poder sobre otra, pueden estar buscando 'derrotar' a la otra demostrándole que tienen más medios (en estatus, recursos, habilidad, influencia o legitimidad) para lograr sus objetivos que su 'adversario'. El poder, sin embargo, puede ejercerse por diferentes razones y para diferentes resultados, incluyendo la búsqueda de cooperación. Complejas interacciones sociales y psicológicas están entonces en la base de las negociaciones. Los facilitadores y participantes en negociaciones necesitan encontrar formas constructivas de manejar esta complejidad si se quiere que emerjan acuerdos factibles, justos y efectivos.

Los facilitadores y negociadores necesitan enfoques de negociación que se adecúen al compromiso constructivo. Es vital, por tanto, que desarrollen una comprensión de qué métodos y comportamientos tienen más probabilidad de conducir a resultados deseables y aceptables por todos. Las distinciones entre clases de negociación deberían orientar esta comprensión. Hay toda una serie de terminologías y conceptos que se aplican a la negociación. Se pueden agrupar en dos tipos principales de negociación:

- *Negociación competitiva, que en general enfatiza sobre todo el comerciar, el regateo duro y la distribución.*
- *Negociación cooperativa, que en general enfatiza sobre todo la colaboración, la búsqueda de consenso y la integración.*

## ***“EN LA PRÁCTICA, LAS POSICIONES COMPETITIVA Y COOPERATIVA COEXISTEN DURANTE LA NEGOCIACIÓN”***

Los contrastes entre estos tipos de negociación se sintetizan en el Cuadro 2.2. En la práctica, las posiciones competitiva y cooperativa coexisten durante la negociación. La negociación puede estar estructurada y guiada con principios cooperativos, pero en ocasiones las partes utilizan comportamientos competitivos, ya sea como una treta consciente o inadvertidamente. Sin embargo, en situaciones complejas que predomine la negociación competitiva, los resultados pueden ser menos que óptimos. La negociación cooperativa fortalece el compromiso constructivo.

## ***“LA NEGOCIACIÓN COOPERATIVA FORTALECE EL COMPROMISO CONSTRUCTIVO”***

### *La negociación competitiva*

La negociación competitiva se caracteriza por una serie de supuestos acerca de las relaciones entre las partes y las transacciones a negociar:

- Las partes asumen una postura de que sea cual fuere la diferencia existente, la otra parte es una amenaza o competidor potencial para obtener un fin concreto. El supuesto es que desde el comienzo hay objetivos o fines incompatibles u opuestos para la negociación.
- Lo que está en juego puede (o debe) dividirse y distribuirse. El propósito de negociar es maximizar la mayor cuota de un conjunto establecido de recompensas. Esto se suele conseguir a costa de la 'otra parte' o por lo menos no en perjuicio propio. El lenguaje que se utiliza suele ser de confrontación, viendo a las otras partes como oponentes, como una amenaza o como competidores respecto a un recurso en disputa o limitado. Desde el comienzo la tendencia es asumir que 'tu ganancia es mi pérdida'. Se tiende a centrarse sobre todo en factores de riesgo y en reclamar una porción de lo que esté en juego.

Cuadro 2.2 Énfasis y suposiciones contrapuestas en la negociación

Negociación competitiva	Negociación cooperativa
Mayor énfasis en comerciar, regateo, distribución	Mayor énfasis en colaborar, buscando la integración de consenso
Las partes tienden a tomar 'posiciones', ej., una 'solución' específica, a partir de sus perspectivas	Se estimula a las partes a centrarse en sus 'intereses', ej. los que subyacen a sus posibles 'posiciones'
El proceso tiende a asumir valor fijo, y la distribución de esa 'cantidad' o 'bien'' fijo	Los negociadores se centran en la creación de valor, antes que en acuerdos sobre distribución
Los negociadores buscan maximizar las ganancias propias (o minimizar la pérdida) y asumir 'mi ganancia es tu pérdida'	Los negociadores identifican opciones, incluyendo intercambios, técnicas o varios criterios, que puedan proporcionar beneficios agregados para todos
Asume preferencias fijas	Asume que se pueden cambiar las preferencias, como resultado de nuevos entendimientos
A menudo se ven como que privilegia ramas concretas de conocimiento	Mayor énfasis en adoptar una mayor diversidad de conocimiento relevante
Puede reforzar desigualdades e iniquidades existentes	El proceso tiende a nivelar los desbalances de poder –por lo menos hasta cierto punto- en parte como resultado de enfatizar la deliberación y la exploración de opciones, y en cómo acceder a los méritos de las opciones y preferencias

La negociación competitiva se ve como predominantemente centrada en regatear, lo cual conlleva a aceptar lo que cada parte concederá o tomará, o ejecutará y recibirá. El enfoque general está en identificar una solución particular que luego se persigue. Disponer de una solución particular desde el comienzo se conoce como establecer una 'posición', que luego las partes defienden y utilizan como la meta de lo que debe lograrse con la negociación. La discusión, entonces, queda limitada a este punto de referencia.

Con partes que asumen posiciones diferentes que se defienden y buscan, la negociación se convierte en un proceso de hacer concesiones. Esto puede involucrar que cada parte, implícita o explícitamente, determine un 'ámbito' de negociación entre lo que más desean y lo que les sería inaceptable, con un punto óptimo o un 'piso' ubicado en algún punto entre los dos extremos.

El ámbito de negociación puede establecerse en función de, por ejemplo, precios: 'Yo prefiero \$60.000, pero aceptaría \$50.000, ¡pero no voy a aceptar menos de \$40.000!'. O podría establecerse en función de tipos de acciones: 'Quiero que dejen de extraer agua, o por lo menos reducirlo a este nivel, o de lo contrario...'. Con este ámbito presente, la expectativa básica de la negociación y de la estrategia es hacer ofertas y contraofertas (o una serie de exigencias) hasta que se pueda alcanzar un acuerdo factible. Si esto fracasa entonces las 'conversaciones' se pueden posponer o dar por terminadas.

Establecer un ámbito para la negociación no carece de utilidad, pero puede limitar lo que se discute y los resultados posibles. El enfoque competitivo -centrado en posiciones predeterminadas, distribución y maximizar las ganancias/minimizar las pérdidas- tiende a lograr, en el mejor de los casos, en un compromiso. Se agrega poco o nada al alcance de la discusión o resultados. El propósito



es exigir algo (de valor) dentro de un ámbito predeterminado de opciones. Las posiciones de las partes se van contraponiendo, con el resultado final de que pueden no resultar satisfactorias para ninguna de ellas, o más para una parte a expensas de la otra. Las partes tienden a actuar una contra la otra, en vez de una con la otra. La comunicación gira fácilmente hacia monólogos acerca de por qué una posición o resultado es mejor que otro. La información utilizada, en toda una variedad de formas, tiende a reforzar la posición de una parte por encima de las otras, y a convertirse en una fuente de contienda. Para simples intercambios/transacciones/decisiones, esto podría ser eficiente y aceptable. Sin embargo, para situaciones complejas donde las relaciones ya establecidas son importantes, esta forma de negociar tiende a no promover ni mantener la relación, y puede hacer que resulte difícil lograr el mejor de los resultados generales, como se puede ver en la cooperación internacional en la Cuenca del Mar de Aral (Caso 2.1), en la conservación de los Everglades de Florida (ver Capítulo 4, Caso 4.2) y la gestión de aguas residuales en Coffs Harbour, Australia.<sup>11</sup>

### *“LA NEGOCIACIÓN COMPETITIVA SE CARACTERIZA POR CIERTAS CLASES DE CONDUCTA O ACCIONES”*

La negociación competitiva se caracteriza por ciertas clases de conducta o acciones. Las partes tienden a ser dominantes o combativas, donde las personas tratan de convencer, persuadir, influir, manipular, argumentar, amenazar o usar el regateo duro para conseguir una ventaja; o complacer o comprometer cuando se pide un poco de algo con el fin de obtener por lo menos una porción de lo que se requiere; o por lo menos se dirigen los esfuerzos a no perder demasiado, y el estilo de negociación puede ser conceder, evitar confrontaciones u hostilidad, acatar o retirarse. Cada estilo de conducta refleja diferentes objetivos y valores, así como los diferentes contextos (incluyendo la naturaleza de la relación) implicados.<sup>12</sup>

Hay un número de estrategias que se pueden emplear. Por ejemplo, compensaciones o trueques, en cuyo caso se entrega o provee algo a cambio de una ganancia de otro tipo, o una oferta de ‘tómelo o déjelo’ o una oferta por un tiempo específico. También puede resultar ser una táctica ventajosa tratar de descubrir información acerca del ámbito en que se mueve la otra parte para negociar, o no adelantarse ofreciendo la propia. La información en general pasa a ser parte de la lucha o juego y por tanto un recurso valioso para utilizar, ganar, ocultar o manipular<sup>13</sup>. La compra y venta de una casa es un ejemplo clásico donde la negociación competitiva y fuerte es la norma. Las casas son diferentes de la complejidad del agua.

#### *Caso 2.1: Tensiones en la Cuenca del Mar de Aral*

El Mar de Aral, en otro tiempo el cuarto cuerpo de agua en tierra firme más grande del mundo, ha quedado reducido a un 10% de su tamaño original y está asolado por la salinización y la contaminación. La competencia por el agua está incrementando la tensión en la que ya de por sí es una región inestable. Sin embargo, el encogimiento del Mar de Aral no es tanto la médula del problema como sí una ilustración del impacto del problema real que es el uso excesivo de agua debido a un ineficiente manejo de la misma. Muchas personas piensan que el Mar de Aral en sí mismo es una causa perdida. Pero mejorar la forma en que se usa el agua para que haya más para compartir no lo es.

Los problemas de una creciente demanda y decreciente oferta se han visto incrementados por el fracaso de las naciones de la región en trabajar juntas. A pesar de un acuerdo en 1992 entre los cinco Estados para cooperar en su gestión, se ha ido produciendo un ciclo anual de disputas entre los tres países aguas abajo- Kazakstán, Turkmenistán y Uzbekistán—todos ellos grandes consumidores de agua para el cultivo de algodón y trigo; y las naciones aguas arriba, Kirguistán y Tajikistán, que disponen de recursos hídricos considerables y potencial hidroeléctrico pero poco potencial agrícola.

La gestión del agua en Asia Central ha sufrido mucho por el legado soviético de control de arriba hacia abajo

y de rivalidades generales entre los Estados. La organización intergubernamental encargada de la gestión de la cuenca —la Comisión Interestatal de Coordinación del Agua— ha recibido críticas por actuar con poca transparencia, sin representación de los consumidores agrícolas e industriales, de ONGs y otras partes, y de estar generalmente mal preparada para ocuparse de la complejidad de los problemas. Acusaciones de favoritismo han debilitado aun más la cooperación.

A medida que cada país comenzó a ver el problema como un juego suma-cero, fueron tomando medidas para incrementar el control sobre el agua y la energía, a menudo en detrimento de los otros. Hay una creciente incertidumbre en torno a los planes para construir nuevas presas y embalses o para expandir la irrigación, y la relativamente escasa consulta acerca de la mayor parte de estos problemas ha conducido a sospechas crecientes entre Estados.

Tensiones en torno al agua y la energía han contribuido a un clima político generalmente incómodo en Asia Central. No solo tienden a provocar una retórica hostil, sino que también han generado sugerencias de que, de ser necesario, los países están dispuestos a defender sus intereses por la fuerza. La competencia por el agua solo puede incrementarse, y continuarán aumentando las tensiones a no ser que se establezcan mejores mecanismos para manejar los problemas.<sup>14</sup>

## **“LA NEGOCIACIÓN COOPERATIVA ES UNA OPORTUNIDAD PARA CONCEDER Y RESOLVER PROBLEMAS”**

### *Negociación cooperativa*

La negociación cooperativa es una oportunidad para conceder y resolver problemas para que se consigan resultados mutuamente beneficiosos para todos los involucrados. Esto se logra procurando dar cabida a las diferencias y/o intereses de las partes involucradas por medio de propuestas integradas. Tanto los medios de negociación como los fines particulares que se persiguen se ven como interrelacionados e integrales para llegar a un resultado sostenible, satisfactorio o beneficioso.

El fin es que las partes negocien sobre las virtudes de las opciones disponibles. Las partes exploran con qué eficiencia y cordialidad pueden encontrar ganancias mutuas o establecer estándares mutuamente aceptables para evaluar las ganancias con el fin de llegar a un acuerdo viable y equitativo.

## **“LA NEGOCIACIÓN COOPERATIVA SE CENTRA EN INTERESES MÁS QUE EN DIFERENCIAS”**

La negociación cooperativa se centra en intereses más que en diferencias en posiciones. Los intereses se definen en términos más amplios como valores, necesidades, deseos o temores<sup>15</sup>; o preocupaciones subyacentes (acerca de la esencia de la negociación) y relaciones con otras partes. En cualquier caso, se entiende que los intereses se relacionan con lo que está detrás de una posición dada; es decir, las razones de por qué se busca algo. Por ejemplo, en el contexto de regulación de caudales fluviales por una presa, un grupo ambientalista puede asumir la posición de que los aliviaderos de la presa deben abrirse durante las épocas de inundaciones, pero su interés subyacente es asegurar que los caudales pico ocurran durante el desove de una especie de peces en peligro en humedales aguas abajo. El operador de la presa puede asumir la posición de que solo la demanda de energía y los niveles del embalse deberían determinar los tiempos para liberar caudales. Sus intereses de hecho pueden relacionarse más con evitar la pérdida de ingresos y evitar déficits de electricidad. Las negociaciones entre las dos partes que solo se centren en sus respectivas posiciones deja poco espacio para encontrar soluciones. Entender los intereses respectivos a lo largo de una negociación

cooperativa, por otro lado, abre espacios para discutir ideas e innovar en cuanto a la forma en que se podría gestionar y financiar una presa y en la manera en que el agua es asignada que podría resultar aceptable a ambas partes.

La negociación cooperativa es más explícita acerca del propósito de la negociación como un proceso colectivo, constructivo y mutuamente gratificante. Conduce hacia una toma integrada de decisiones que se basa en el respeto mutuo y la coexistencia de intereses y valores. A veces se describe como algo en lo que 'todos ganan', o disfrutan de una 'ganancia mutua' o 'generador de valor'.

Hay supuestos que sustentan la negociación cooperativa que se relacionan con la posición de las partes, sus formas de relacionarse y los resultados que se buscan:

- Las diferencias se ven como inevitables y no se presume desde el principio que sean reflejo de incompatibilidades u objetivos opuestos. Otras partes, por tanto, pueden no ser competidores potenciales y sus metas o intereses pueden no constituir una amenaza. Más bien, las diferencias que van surgiendo pueden brindar una oportunidad para pensar en otra forma de hacer o entender algo, o el impulso hacia el cambio y la toma de decisiones.
- Como hay un cierto nivel de interdependencia, existe la posibilidad de colaborar en vez de competir. Hay un supuesto subyacente de que las personas tienen la capacidad de trabajar de manera constructiva en medio de diferencias, junto con el reconocimiento de que no siempre se puede lograr el beneficio mutuo. A las otras partes se las ve como esenciales para trabajar con un problema o situación. Hay por lo tanto, un énfasis en mejorar las formas de relacionarse y de prestar atención a la relación. Esto se puede ver como motivado por altruismo o, pragmáticamente, de la necesidad de crear las condiciones para lograr un acuerdo viable. Son fundamentales los aspectos de confianza, de comunicación abierta o de promover el diálogo en forma efectiva.
- Cualquier asunto puede implicar más que un valor fijo o suma de recompensas, asegurando que haya varios caminos para abordar lo que las partes están buscando. La negociación no es simplemente acerca de concertar sino que también implica manejar y valorar las relaciones. Aunque se consideran importantes los intereses fundamentales, se ven como igualmente importantes otros intereses, como ser tratados con equidad y respeto, tener la oportunidad de hablar y ser escuchados, y que se reconozcan y aborden valores y necesidades.

Al ir más allá de ver las situaciones o problemas como poseedoras de un valor constante o fijo, se puede agregar más a la situación que lo que al principio hubiera parecido. Por ejemplo, puede haber diferentes formas de medir el valor, un todo que los actores sociales buscan puede subdividirse en partes, y/o puede generarse alguna forma nueva o diferente al comprender las razones de por qué algo es necesitado o anhelado. La integración de decisiones abre la posibilidad de crear nuevas opciones o posibles arreglos para llegar a un acuerdo. Una negociación y sus resultados no puede, por tanto, restringirse a ser dividir porciones o conducir a un escenario de ganancias y pérdidas. Puede incluso no conducir a un compromiso, ya que puede existir la posibilidad de hacer de nuevo algo no considerado antes, en comparación a solo dar y recibir.<sup>16</sup>

La negociación cooperativa, entonces, va más allá de lidiar con posiciones, para prestar atención al proceso de explorar las cuestiones. Debe dedicarse tiempo a poner sobre la mesa las diferencias, pidiendo a las partes que expliquen a los demás:

- por qué sustentan una posición concreta en primer lugar
- cómo llegaron a decidirla
- porqué les sirve mejor
- si hay otros aspectos en una situación que requiera atención o que se aborde



Foto 2.1 Reunión de mujeres para analizar Acuerdos Comunitarios para Continuar con la Mina OK Tedi (Comunidad de Serki, Papua Nueva Guinea)

Este proceso es crítico, ya que proporciona un espacio en el que las partes pueden entender mejor lo que antes puede haberse desconocido o malentendido acerca de otras partes. Esto allana el camino para crear nuevas sendas y opciones para la toma de decisiones y resultados que sean más viables, justos y efectivos. El Caso 2.2 presenta un caso positivo hacia un compromiso constructivo en el sector hidroeléctrico de Nepal. El Caso 2.3 describe los pasos dados para revisar en forma exhaustiva la operación de la Mina Ok Tedi en Papua Nueva Guinea, cambiar el paradigma de participación y desarrollar la confianza requerida para negociar una compensación más justa para las comunidades afectadas.

### *Caso 2.2. Del conflicto al compromiso constructivo en el sector hidroeléctrico de Nepal*

Las políticas hidroeléctricas de Nepal han estado tradicionalmente dominadas por confrontaciones entre ambientalistas y activistas sociales e impulsores de represas en gran escala. La campaña para detener el proyecto hidroeléctrico Arun-3 en la década de 1990, sin embargo, señaló un cambio de la confrontación a más compromiso constructivo.

Una coalición de activistas nacionales e internacionales junto con pequeños emprendedores de energía hidroeléctrica llevaron a cabo una exitosa campaña para detener un millonario proyecto de 201 MW en Nepal oriental. La campaña utilizó ideas económicas y científicas para demostrar que el proyecto propuesto, que sería financiado por el Banco Mundial y un consorcio de donantes, era financieramente poco sólido. Un componente crucial de la campaña fue la propuesta de alternativas costo efectivas y oportunas; en vez de simplemente oponerse a represas 'malas' se defendían las represas social y ambientalmente 'buenas'.

El éxito de los activistas en detener Arun-3 cambió las políticas hídricas en Nepal; el gobierno ya no pudo

seguir haciendo oídos sordos a los activistas y a su llamado a un diálogo constructivo. Las políticas hídricas también fueron cambiando globalmente con la publicación en el 2000 del informe de la Comisión Mundial sobre Represas (CMR).

Al ver la necesidad de ir más allá de las posiciones 'pro-represas' y 'anti-represas', el gobierno de Nepal inició un proceso de negociación con múltiples partes interesadas en el 2003 en el que actores relacionados al agua estatales y no estatales acordaron reunirse para explorar opciones y encontrar formas viables de avanzar. Basados en el trabajo de la CMR, equipos multidisciplinarios y multisectoriales trabajaron para mejorar una comprensión conjunta de la complejidad de los problemas con el propósito de modificar las recomendaciones de la CMR para orientar el sector hidroeléctrico de Nepal.

Los participantes en el proceso de diálogo incluyeron representantes de la autoridad paraestatal de electricidad del gobierno y del Ministerio de Recursos Hídricos (administradores de las represas), del sector privado (constructores de represas) y ONGs que representaban a las comunidades afectadas por el proyecto y preocupadas por otros aspectos sociales y ambientales.<sup>17</sup>

### *Caso 2.3: Mina Ok Tedi, Papua Nueva Guinea – cambiando el paradigma de negociación*

La Mina Ok Tedi en Papua Nueva Guinea (PNG) figura entre las mayores minas de oro-cobre del mundo, una fuente fundamental de ingresos para el gobierno del país y una fuente de empleo e ingresos para la población en la remota Provincia Occidental de PNG.

Cuando la construcción de una presa para almacenamiento de residuos de la mina demostró ser técnicamente peligrosa, el operador de la mina, Ok Tedi Mining Limited (OTML), obtuvo el permiso en 1984 de parte del gobierno de turno para verter directamente en el río local 90.000 toneladas de residuos de la mina diarios. Los residuos han producido considerable daño ambiental en los sistemas fluviales Ok Tedi y Fly, y afectado gravemente los medios de subsistencia de más de 90.000 personas que viven aguas abajo.

Una serie de acciones legales en Australia, en donde la BHP -compañía minera multinacional y por ese entonces accionista mayoritario de OTML- estaba registrada, resultaron, primero, en un pago a los terratenientes en un arreglo extrajudicial, y luego en una demanda colectiva infructuosa a nombre de los terratenientes.

En el 2000, nuevas valoraciones del daño proveniente de la mina indujeron al Banco Mundial a recomendar cerrar la mina sin demora, y al BHP a retirarse del proyecto. El gobierno, accionista de OTML, aceptó seguir operando la mina, dado que ya había perdido el ingreso nacional de la mina de cobre Bougainville debido a una guerra civil.

Con esta historia legal y la necesidad de movilizar el apoyo de las comunidades afectadas para seguir con la explotación minera, la OTML negoció los Acuerdos Comunitarios para la Continuación de la Minería (ACCM) en el 2001. Estos acuerdos buscaron el consentimiento de las comunidades para seguir con la operación junto con acuerdos aceptables de compensación.

Los ACCMs no recibieron la aprobación de todos los pueblos, con la negativa de firmar por parte de algunos comunitarios que participaron en la acción legal. Los ACCMs incluían la provisión de una evaluación de mitad de periodo en el 2005, y la obligación de parte de la compañía minera de informar de cambios importantes en las predicciones ambientales sobre las que se basaron los acuerdos.

El estudio de evaluación se convirtió en el punto neurálgico para discutir conflictos, preocupaciones, esperanzas y demandas, y en una plataforma para una mejor entrega del componente de proyectos de desarrollo sostenible de la compensación. Hubo una clara interdependencia entre las partes interesadas claves: la compañía minera deseaba el consentimiento comunitario para seguir operando; los aldeanos tenían alternativas limitadas que no fueran trabajar con la compañía para aliviar sus penurias sociales, ambientales y económicas. El dilema para las comunidades era que los beneficios sociales y económicos obvios de la mina, y su dependencia de ellos, tenían que sopesarlos frente al daño constante de los residuos de la mina en su sustento vital—el sistema del río Fly. La evaluación se centró en renovar el apoyo de las comunidades a la continuación de la minería, y en un mejor resultado en desarrollo sostenible. Los contextos ambiental y social eran indivisibles, y era necesario un proceso de negociación que pudiera conducir a un legado duradero y positivo para todos los afectados.

Las negociaciones de medio periodo de los ACCMs tomaron 18 meses, con 500 reuniones y miles de personas de 150 pueblos. El estudio se enfrentó con una serie de retos: i) comunicación y diferencias lingüísticas; ii) distancias y la inaccesibilidad de algunos pueblos; iii) aspectos culturales en cuanto a participación de mujeres; iv) representación, confianza y capacidad de participar, y v) cómo asegurar un consentimiento bien fundado y lidiar con información técnica.

Se identificó un enfoque totalmente transparente y colaborativo respecto a la situación como la mejor senda para avanzar hacia la superación de desconfianza muy arraigada y de desequilibrios reales y percibidos de poder. La compañía minera, OTML, sus asesores y otros elaboraron un proceso de negociación y comunicación basado en principios de negociación basada-en-intereses. El método de Consentimiento Informado que se adoptó también reflejó las tradiciones de Papua Nueva Guinea en cuanto a discusión en casas comunales para alcanzar consenso.

El proceso de revisión culminó en la firma de un Memorando de Entendimiento por todas las partes en el 2007 que resultó en un incremento cuádruple de la compensación para las comunidades afectadas, y una nueva Fundación para Desarrollo Sostenible de Ok Tedi y río Fly, bajo el control de las comunidades afectadas y financiada por regalías de la minería. Una evaluación de la revisión informó que habían mejorado de manera significativa las relaciones de trabajo entre todas las partes.<sup>18</sup>

## 2.4 Diseñando procesos de negociación

### *“LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN DEBERÍAN PRESTAR ATENCIÓN A LAS NECESIDADES DE QUIENES SON MENOS CAPACES DE ARTICULAR SUS RECLAMOS”*

Puede darse una saludable tensión entre flexibilidad y diseño estructurado en un proceso de negociación. A medida que cambian los contextos sociales, políticos y económicos, también podrían hacerlo las posiciones y conductas de actores claves. Algunos problemas deberían ser no-negociables, por ejemplo derechos humanos primordiales, pero otros cambios podrían requerir que los facilitadores y participantes se amolden.

Lo usual es que haya también limitaciones en cualquier escenario ideal para un compromiso constructivo. Por ejemplo, podrían requerirse esfuerzos especiales para garantizar que las actores carentes de recursos o medios básicos puedan en participar genuinamente. Los procesos de negociación deberían prestar atención a las necesidades de quienes son menos capaces de articular sus reclamos, comprender sus derechos u obtener representación adecuada.

Resultados sub-óptimos pueden tener muchas otras causas. Por ejemplo, es importante no minimizar las relaciones de poder o cegarse a los contextos políticos y culturales que favorecen a ciertos grupos. La valoración es otra esfera en la que a menudo se cometen errores. Con frecuencia hay puntos de vista muy diferentes en cuanto a la ‘forma correcta’ de valorar, y debe tenerse cuidado de no utilizar marcos de referencia que privilegian en forma injusta opciones particulares. Un diseño apropiado del proceso de negociación, reajustándolo cuando sea necesario y promoviendo la deliberación, son claves para aclarar y, llegado el caso, entender perspectivas diferentes.

Las Plataformas Multi-Sectoriales (PMS) (ver capítulo 3) y la construcción de consensos (ver capítulo 4) son formas de compromiso deliberativo y constructivo que se aplican a problemas y decisiones complejas respecto al agua por quienes aspiran a conseguir que la toma de decisiones esté mejor razonada. Como se demuestra en los capítulos siguientes, su diseño incorpora de manera explícita métodos para incrementar la justicia y efectividad de acuerdos, implementación y resultados.







# Plataformas Multi- Sectoriales (PMS)

### 3.1 Las PMS: una base para una gobernanza más justa del agua

Las Plataformas Multi-Sectoriales (PMS) forman parte de una gobernanza en la que se identifican partes interesadas diferentes y, usualmente por medio de representantes, son invitadas y asesoradas para interactuar en un foro deliberativo que se centra en:

- compartir conocimiento y perspectivas
- generar y examinar opciones
- informar y dar forma a negociaciones y decisiones

Las PMS no son los únicos contextos en los que se da la deliberación. PMS y diálogos son palabras que con frecuencia se utilizan de manera intercambiable. Esto puede desorientar. Cualquier ‘proceso de diálogo’ implica que la deliberación es fundamental. Puede haber mucho diálogo y deliberación inherente a organizaciones de incidencia, diplomacia, operaciones dentro de la sala de sesiones, el parlamento, elaboración de un contrato, la sala de reuniones de la junta o el comité del pueblo. Sin embargo, como lo sugiere el nombre, PMS se refiere a donde se promueve la deliberación entre múltiples y diversas partes interesadas.

Las PMS son un método para un compromiso constructivo y un aprendizaje acerca de problemas complejos donde pueden estar en disputa hechos y valores. Opciones acerca del agua con frecuencia implican que la sociedad disputa hechos tales como la manera más eficiente de suministrar agua, recuperar los costos del servicio y proveer incentivos para la eficiencia. Las opciones acerca del agua a menudo también implican disputas sobre valores, por ejemplo, las prioridades y necesidades de quienes son más importantes cuando el agua es insuficiente para satisfacer todas las demandas.

Las PMS pueden conducir a la creación o fortalecimiento de puentes de entendimiento entre actores que representan intereses divergentes, y a la resolución satisfactoria de al menos algunas diferencias. Una PMS puede conseguir que se agudice la atención acerca de diferencias sustantivas de aproximación y prioridades que pueden no ser fácilmente reconciliables. Al articular estas diferencias en la esfera pública, una PMS puede contribuir a una base más sólida para la negociación y la toma de decisiones.

### *“LAS PMS SON UN MÉTODO PARA EL COMPROMISO CONSTRUCTIVO Y EL APRENDIZAJE ACERCA DE PROBLEMAS COMPLEJOS”*

Las PMS pueden influir al reunir a los actores sociales en una nueva forma de comunicación y toma de decisiones. Con ello, pueden garantizar que se respetan las diferencias —o por lo menos que se entienden mejor— mientras se busca alcanzar acuerdos justos, efectivos y viables acerca de problemas complejos.

Influencia es diferente que autoridad. Muchas PMS no están necesariamente revestidas de autoridad, ni pueden pretenderla, para hacer decisiones. De hacerlo podría generarse resistencia y ser contraproducente. Aunque no todas las culturas políticas dominantes apoyan o permiten las PMS,

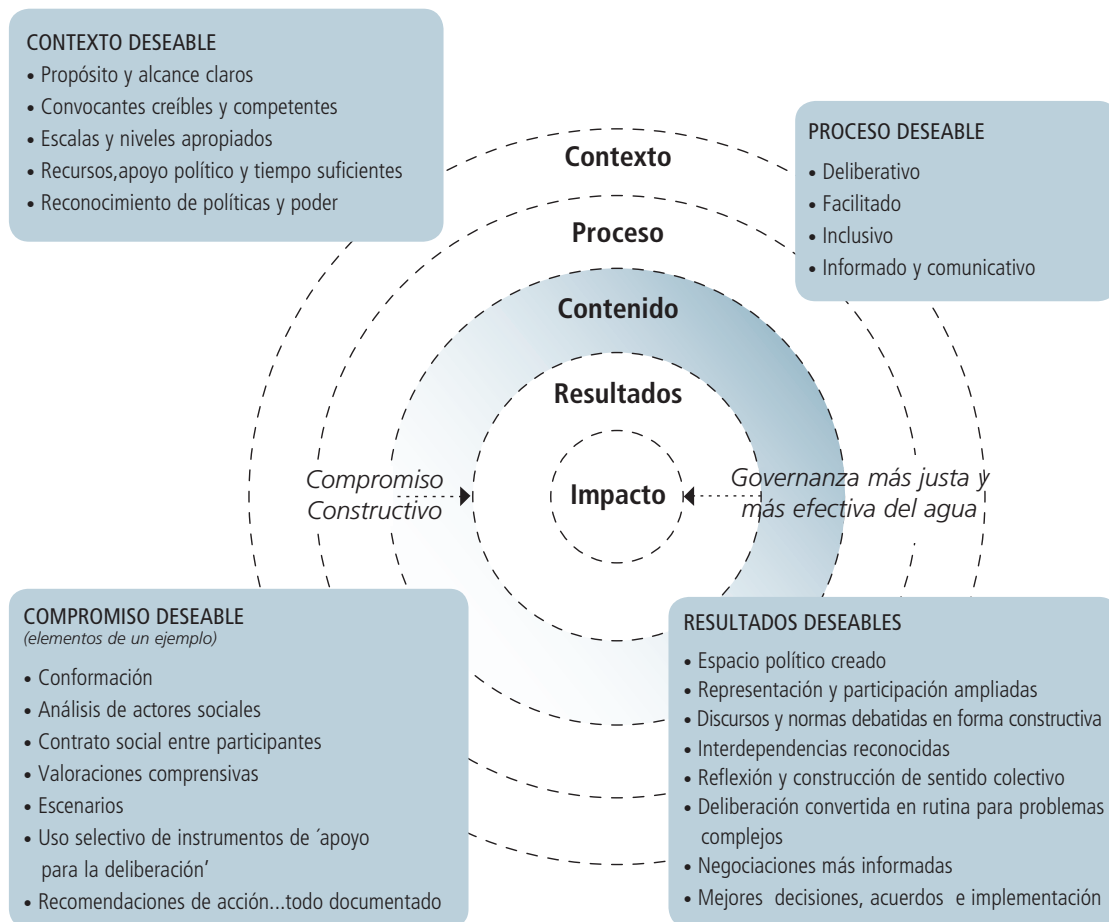
en muchos lugares las PMS forman parte de una tendencia más amplia hacia nuevas formas de gobernanza basadas en la colaboración que parte del capital social y extrae del mismo.

Una manera de centrar la contribución de una PMS para negociaciones en torno al agua es utilizar los ‘cuatro componentes’ (expuestos en el capítulo 1) como parte de un enfoque sistemático y semi-estructurado. Recapitulando, los cuatro componentes se refieren a recompensas, riesgos, derechos y responsabilidades. Por ejemplo:

- Las recompensas que se están buscando a partir del cuidado, uso y ulterior desarrollo de recursos hídricos, y la distribución de un espectro completo de los posibles recompensas/beneficios/costos de varias opciones.
- Los riesgos involuntarios y voluntarios relacionados con el agua.
- Derechos relacionados con el agua.
- Las diversas responsabilidades del Estado y de actores no estatales relacionadas con el agua.

Si bien los cuatro componentes siempre pueden resultar útiles como puntos de referencia, no todas las PMS necesitan seguir el mismo formato o estructura. Las PMS existen en formas y tamaños diferentes. Pero, a modo de guía, hay características deseables de las PMS. Estas se sintetizan en la Figura 3.1 y se explican en las secciones 3.2-3.5 para brindar un esbozo de un ‘tipo ideal’ de PMS que pueda contribuir a una gobernanza más justa y más efectiva del agua.<sup>19</sup>

Figura 3.1: Marco de referencia conceptual de las PMS y sus características deseables



## “LAS PMS EXISTEN EN FORMAS Y TAMAÑOS DIFERENTES”

### 3.2 Contexto deseable para las PMS

#### 3.2.1 Propósito y alcance claros

El propósito de una PMS debe ser articulado en términos de sus límites políticos y prácticos para la averiguación, la derivación, el alcance y duración de su mandato y una justificación de cómo la PMS podría mejorar la gobernanza existente.

Las preguntas a considerar incluyen:

- ¿Está tratando la PMS de determinar el planteamiento de alto nivel del entorno político e institucional más amplio, es decir, el ‘contexto general’? Ejemplos de ello son PMS centrándose en el cambio climático y sus implicaciones (incluyendo el ciclo hidrológico de la tierra), examinando las causas globales y posibles respuestas sociales, tales como métodos de mitigación, financiación de la adaptación y establecer mercados equitativos de carbono. Otras PMS incluyen las deliberaciones antes, durante y después de foros globales tales como el Foro Mundial del Agua y el Congreso Mundial del Agua.
- ¿Está la PMS enfocada hacia la construcción de una red para dar forma a políticas y espacio para debatir en una comunidad o lugar concretos, intentando catalizar la reflexión y la acción en torno a algunos temas compartidos? Un ejemplo es la PMS que trabaja con los muchos actores e instituciones interesadas en mejorar la gobernanza de una cuenca fluvial en la planicie aluvial Okavango en Namibia y Botsuana, o la región del Mekong (ver Caso 3.1).
- ¿Está la PMS enfocada en informar y determinar un proceso particular de negociación? Por ejemplo, elaborando un régimen de reparto justo y efectivo de agua y de gestión en los sistemas de irrigación del delta de Viet Nam; o la PMS informando de la negociación y revisión del acuerdo para hacer posible la continuación de la minería—sujeto a controles más rigurosos de la contaminación del río Fly, y a compartir recompensas—en las provincias occidentales de Papua Nueva Guinea.<sup>20</sup>

Las respuestas a estas preguntas deberían determinar el diseño de la PMS y las tácticas para optimizar el compromiso, en particular respecto a las alternativas de los convocantes, facilitadores, invitados, agenda e instrumentos. Más adelante en este capítulo se encuentran más ideas sobre cómo aclarar el propósito y alcance de una PMS.

#### *Caso 3.1 ‘Explorando futuros del agua juntos’ en la Región del Mekong*

En la Región del Mekong que abarca Camboya, Laos, Myanmar, Tailandia, Vietnam y China meridional, se necesitaba un nuevo paradigma de gobernanza.

Existen disputas en los principales ramales y afluentes como resultado de intervenciones en los regímenes de los caudales naturales y decisiones abiertas o por omisión sobre su reparto. Estas intervenciones son justificadas sobre la base de: control de inundaciones, más irrigación para producir alimentos y fibras, suministro urbano o industrial, mejoramiento de facilidades para navegar o aumento de la producción de energía por hidroelectricidad. Hay disputas asociadas a alteración de sedimentos y cargas de nutrientes, zonas de pesca, opciones para los medios de subsistencia, uso de agua subterránea, reutilización del agua y desviaciones (interestatales, intraestatales, intercuenas e intracuenas).

Una alianza de actores en la Región del Mekong cooperaron para convocar y poner en práctica una PMS a escala nacional y regional. La coalición convocante incluía la UICN, el Instituto Ambiental de Tailandia (IAT)—organización nacional centrada en la sostenibilidad; el Instituto Internacional de Gestión Hídrica (IWMI)—una organización internacional de investigación; y la red regional de conocimientos M-POWER cuya membresía

básica proviene de los seis países de la Región del Mekong y se centran en ellos.

El propósito y alcance han sido convertir en rutinario que en la Región del Mekong, las opciones y decisiones importantes relativas al agua, tanto nacionales como transnacionales, sean examinadas en la esfera pública desde una gama de perspectivas. La PMS apuntó a demostrar esta práctica.<sup>21</sup>

### 3.2.2 Convocantes creíbles y competentes

Los convocantes son quienes invitan a personas para que se reúnan y de manera colectiva encaren un problema. Son muchos los posibles convocantes para PMS y pueden provenir ya sea de dentro o fuera del gobierno (ver Recuadro 3.1). Son fundamentales la credibilidad y la competencia. La credibilidad estará vinculada al 'capital social' del convocante o coalición que convoca. Sin la capacidad de desarrollar relaciones nuevas o a partir de relaciones ya existentes, los convocantes no podrán conseguir seguidores para la PMS. Sin competencia, los convocantes no podrán mantener a los seguidores o lograr un compromiso efectivo.

#### *Recuadro 3.1: PMS y vías 1, 2, 3 para el diálogo*

La terminología de vías 1-3 para el diálogo es una forma de diferenciar entre foros sobre gobernanza de agua, algunos de los cuales son PMS, y las diferentes posibilidades de convocar.

La vía 1 se refiere a procesos de gobiernos y burocracia conexas, incluyendo foros inter e intra estatales. A los ojos de los Estados estos son 'oficiales' y los más legítimos. La lógica predominante sigue, en gran parte, aceptando en forma implícita el comportamiento racional, de interés propio, en particular en asuntos internacionales. Los diálogos de la vía 1 los convocan actores estatales para actores estatales. La Asamblea General de la ONU es un ejemplo. Pueden ser deliberativas, pero no son múltiples sectoriales.

La vía 2 se refiere a procesos de gobernanza que involucran Estado, la familia de la ONU, a donantes/prestarios, a la sociedad civil y negocios. Estos foros interactivos los suelen convocar y dirigir un actor o coalición estrechamente alineada con Estados, asegurando que representantes gubernamentales sigan siendo actores privilegiados, como es el caso con la Evaluación Internacional de Ciencia Agrícola y Tecnología para el Desarrollo (IAASTD, por sus siglas en inglés). Quienes convocan suelen centrarse en mejorar la efectividad de los Estados mediante la ampliación del campo de ideas e influencias. Las PMS en la vía 2 pueden convocarlas actores estatales o no estatales, pero suele ampliar la gama de participación de los actores sociales.

La vía 3 se refiere a esfuerzos de investigación, diálogo y cabildeo bajo la dirección de la sociedad civil o del mundo de los negocios, con menos impedimentos de parte de actores estatales o menor subordinación a los mismos. Estos foros están comprometidos con ampliar el espacio político y con frecuencia son optimistas en cuanto al potencial de las PMS para encontrar y asistir en negociar mejores formas de avance para la sociedad. Los convocan actores no estatales, y por diseño deberían encontrar y ayudar a incorporar toda la gama de partes interesadas relevantes o posibles contribuyentes para abordar un problema. Las coaliciones convocantes con frecuencia suelen ser una vía útil de agregar el capital social de los convocantes individuales. Las vías 2 y 3 a menudo se aferran a la idea y prácticas de PMS deliberativas. La práctica puede ser menos que ideal, pero se realizan muchos esfuerzos prometedores alrededor del mundo con las vías 2 y 3 tratando de mejorar la calidad de sus PMS para informar y determinar debates relacionados con el agua, generar opciones e informar y dar forma a las negociaciones.

### 3.2.3 Escalas y niveles apropiados

Aclarar el propósito y el alcance antecede a pensar acerca de escalas y niveles<sup>22</sup>. Las escalas son las dimensiones espaciales, temporales, cuantitativas o analíticas utilizadas para medir, o clasificar,

y estudiar un asunto (ver Figura 3.2). Los niveles son las unidades de análisis que están situadas en diferentes posiciones en una escala.

La gestión hídrica se encuentra a menudo institucionalizada alrededor de escalas espaciales de gobierno (p.e. administrativa) o de la hidrología. La escala del gobierno tiene diferentes niveles, por ejemplo: distrital, provincial, nacional, regional, global. La escala de la hidrología tiene también diferentes niveles; por ejemplo: pozo, acuífero, arroyo, lago, embalse, pequeña cuenca, cuenca fluvial nacional, o cuenca transfronteriza. Quienes convocan a una PMS deben estar conscientes de que el análisis y la acción pueden darse mejor en varias escalas y niveles –ya sean simples o múltiples. En el caso de problemas hídricos complejos suele ser múltiple. Una fortaleza de las PMS es que pueden configurarse con flexibilidad de manera que encajen en cualquier escala o nivel, pero también hacer posible deliberaciones a través de niveles y escalas.

**UNA FORTALEZA DE LAS PMS ES QUE PUEDEN CONFIGURARSE CON FLEXIBILIDAD DE MANERA QUE ENCAJEN A CUALQUIER ESCALA O NIVEL, PERO TAMBIÉN PARA HACER POSIBLE DELIBERACIONES A TRAVÉS DE NIVELES Y ESCALAS”**

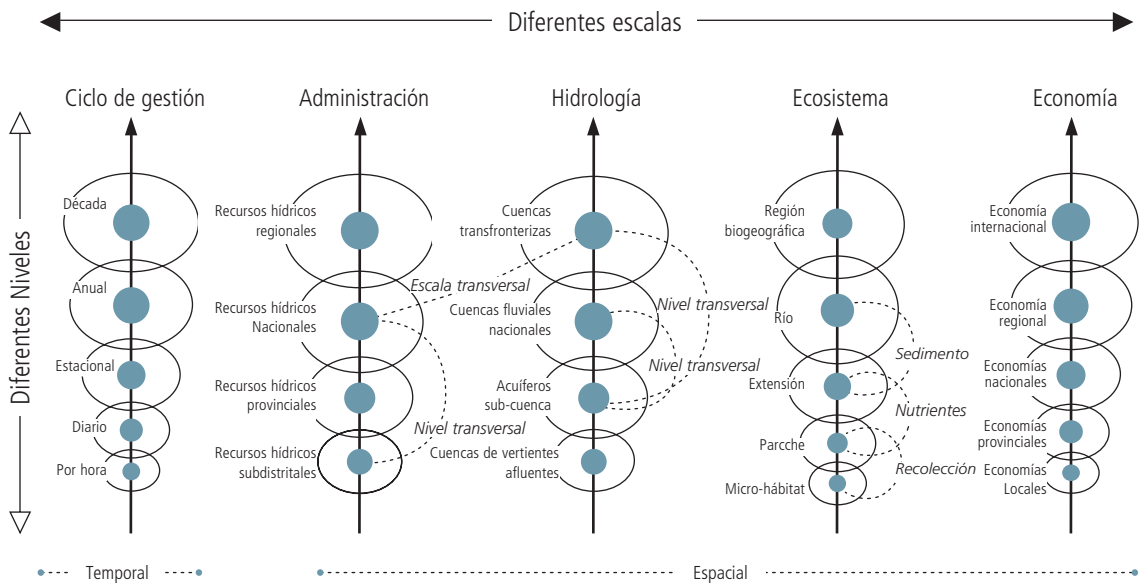


Figura 3.2 Escalas y niveles

La Figura 3.2<sup>23</sup> muestra algunos ejemplos de niveles típicos en cinco escalas diferentes (una temporal y cuatro espaciales). Se ofrecen ejemplos de interacciones a nivel transversal y escala transversal para un par de escalas espaciales. Se muestran algunos procesos multi-nivel en la escala ecosistémica.

Los actores discuten escalas y niveles en forma abierta por medio de debates, comunicados de prensa, cabildeo y protestas, y de manera más sutil con el uso y control de tecnologías, indicadores, deliberaciones sobre mediciones y controlando sitios políticos. Así pues, algunos actores insisten en escalas hidrológicas –desde micro hasta macro cuencas hidrográficas— dado que los niveles corresponden a unidades manejables en los modelos o infraestructura que operan. Otros promueven jerarquías administrativas convencionales basadas en áreas –de distritos a regiones— alegando que allí es donde ya existe capacidad, responsabilidad y legitimidad. Las diferencias entre escalas administrativas e hidrológicas, por ejemplo, son una fuente común de tensiones en la gobernanza

de los recursos hídricos.

Pueden surgir controversias en PMS porque diferentes actores están a favor de escalas y niveles particular en sus análisis, argumentos y respuestas. Quienes convocan pueden tomar medidas en la selección de participantes y del formato para asegurar que haya intercambios y debates constructivos dentro y entre escalas y niveles relevantes.

Las escalas y niveles utilizados en una PMS deberían eventualmente ser un producto conjunto de procesos biofísicos y sociales. Rara vez resulta posible, y probablemente sea indeseable, que una PMS que se está utilizando para un problema hídrico complejo, sea demasiado rigurosa, demasiado anticipada sobre las opciones de escalas y niveles.

La física de los caudales, y la dinámica de los ecosistemas o instituciones sociales a menudo pueden entenderse mejor de manera colectiva si los límites de la escala y de los niveles no son demasiado restringidos al comienzo de una PMS. Por ejemplo, son más importantes las dinámicas estacionales de regímenes de caudal para la pesca (y por tanto para los pescadores) en niveles temporales diferentes que la lógica operativa y de planificación de generación hidroeléctrica, irrigación y gestión de riesgos de inundaciones.

### *3.2.4 Recursos suficientes, apoyo político y tiempo*

Sin recursos adecuados –humanos, financieros, informativos e intelectuales—una PMS no alcanzará su potencial. Se necesitarán personas competentes para apoyar la operación de la PMS. Se incurrirá en costos y, por tanto, hará falta organizar las necesidades de financiamiento. Habrá que abordar incertidumbres con información y personas que posean el conocimiento para ayudar a avanzar hacia adelante.

Es vital que cualquier PMS disponga de espacio político suficiente y el impulso para permitir o fomentar el establecimiento y apoyo. La necesidad de cierto grado de apoyo político es inevitable. Esto no se refiere solo al apoyo político de parte del Estado, sino que más bien es un recordatorio de que una PMS debe tener algún tipo de membresía de apoyo con actores que tengan influencia o autoridad. En el caso de Cabo Cork, Australia (ver Caso 3.2) el apoyo político flaqueó pero continuó por tiempo suficiente para asegurar que la PMS tuviera una oportunidad de contribuir lo mejor posible.

## ***“ES VITAL QUE CUALQUIER PMS TENGA SUFICIENTE ESPACIO POLÍTICO E IMPULSO”***

### *Caso 3.2: Derribando el muro en Cabo York, Australia*

La PMS de CYPLUS (Cape York Península Land Use Strategy – Estrategia de Uso de tierra en la Península del Cabo York) nació en la década de 1990, después de 20 años de conflictos intensos acerca grandes propuestas de desarrollo, minería, derechos a la tierra, pastoreo de ganado y derechos a la tierra de los Aborígenes en la Península del Cabo York al nororiente de Australia. CYPLUS fue una PMS intensiva y extensiva para desarrollar una estrategia de uso de la tierra –no centrada en el agua, pero sin duda compleja—en un área remota de Australia nororiental que abarcaba 137.000 km<sup>2</sup> pero que albergaba solo a 18.000 personas, la mayoría de las cuales son aborígenes o de descendencia de isleños del estrecho de Torres. Todos los niveles del gobierno estuvieron implicados activamente.

A las personas que estudiaron la CYPLUS un participante les dijo: ‘Antes de CYPLUS había un muro de piedra pastores (ganaderos), zonas verdes y personas aborígenes en Cabo York – todas trataban de dividir Cabo York en pequeñas piezas para sí mismos, pero no había suficiente para todos. CYPLUS derribó el muro’. Los investigadores también advirtieron de la necesidad de un compromiso a largo plazo, que para CYPLUS se

consideró debía ser de al menos 10 años, durante los cuales habría (en el sistema político de Australia) 'por lo menos tres elecciones e innumerables cambios en políticas, programas y protagonistas implicados en el esfuerzo'.

***“SI A LA PMS NO SE LE DA SEGUIMIENTO O NO LA TOMAN EN CUENTA QUIENES HACEN DECISIONES, MUCHOS PARTICIPANTES SE SENTIRÁN DESILUSIONADOS”***

El dicho 'Roma no fue construida en un día' también se aplica a las PMS que requieren una inversión de tiempo y paciencia, cierto grado de continuidad y luego seguimiento. Si el tiempo que se les concede es demasiado corto, resulta difícil para una PMS llevar a cabo su trabajo. Si la PMS no se le da seguimiento o no la toman en cuenta quienes toman decisiones, muchos participantes se sentirán desilusionados y es probable que resulte más difícil volverlos a involucrar en el futuro.<sup>24</sup> Una lección clave que notó un observador de una PMS canadiense (ver Caso 3.3) fue que: 'Una de las principales críticas dirigida a los sistemas colaborativos de gobernanza es que si bien proveen oportunidades para la deliberación y una participación más amplia en la toma de decisiones, con frecuencia generan fallos en la implementación debido a una atención insuficiente a los resultados que tendrán un impacto en el problema que las ocupa. Como resultado, los participantes pueden perder entusiasmo de seguir colaborando si hay pocos indicios de que sus esfuerzos están teniendo un efecto positivo.'<sup>25</sup>

### *Caso 3.3: Equilibrando el poder en el Consejo de la Cuenca Fraser en Canadá*

La Cuenca Fraser abarca 13 sub-cuencas en el oeste de Canadá y sustenta a más de 2.5 millones de personas con una economía basada en recursos naturales. Por mucho tiempo se ha reconocido la necesidad de un enfoque más integrado para una gestión efectiva y sostenible de los recursos terrestres e hídricos.

Se estableció el Consejo de la Cuenca Fraser en 1997 como una PMS para buscar un desarrollo sostenible por medio de una planificación y gestión integradas de la cuenca. Sustituyó al Programa de Gestión de la Cuenca Fraser, al que se le veía dominado por intereses gubernamentales.

El Consejo es una organización sin fines de lucro con una estructura corporativa que busca abordar problemas de jurisdicción múltiple para resolver disputas utilizando un método de consenso en lugar de un enfoque legal o burocrático. Se diseñó de manera explícita para complementar, en contraposición a duplicar, las funciones administradoras del gobierno. En un principio se elaboró un Estatuto para la Sostenibilidad como medio para tener un entendimiento compartido entre los diversos grupos. El Estatuto describe problemas así como una visión y articula los valores, principios y normas para guiar la acción colectiva.

La configuración institucional del Consejo fue cuidadosamente elaborada con el fin de crear espacio para oportunidades equitativas de deliberación entre actores e influir en políticas y decisiones de programas. Se reconoció que un reto clave para una gobernanza colectiva es asegurar una representación justa, dado que siempre existen desequilibrios económicos y de poder político entre grupos que tienen intereses legítimos en varios aspectos de la gestión de la cuenca.

El Consejo incluyó a 36 directivos de tres estratos del gobierno (federal, provincial y local), Pueblos Originarios, grupos comunitarios, negocios así como grupos con intereses sociales, económicos y ambientales. Para asegurar una participación local justa, se establecieron cinco comités regionales para cuencas específicas que incluían representantes de gobiernos locales, pueblos originarios e intereses sectoriales.

### *3.2.5 Reconocimiento de políticas y poder*

Al definir el alcance de una PMS es necesario considerar de manera explícita la política y el poder.

El concepto de política es escurridizo. Siguen siendo útiles comentarios de hace casi 50 años: 'La política es acerca de políticas, primeramente y ante todo; y la política es un asunto ya sea de un deseo de cambio o el deseo de proteger algo contra el cambio' y 'La política es un reflejo natural de las divergencias entre miembros de una sociedad... [donde] ... hay una serie de desacuerdos perpetuos

que surgen de diferencias fundamentales de condición, estatus, poder, opinión y propósito<sup>26</sup>. Compartir el agua no es solo asunto de opciones técnicas. Confrontar puntos de vista diferentes es la esfera de la política. Las PMS son un lugar para esta confrontación. Las PMS son una forma de asegurar que las peleas políticas incluyan evidencia y exploración de diferentes valores y perspectivas.

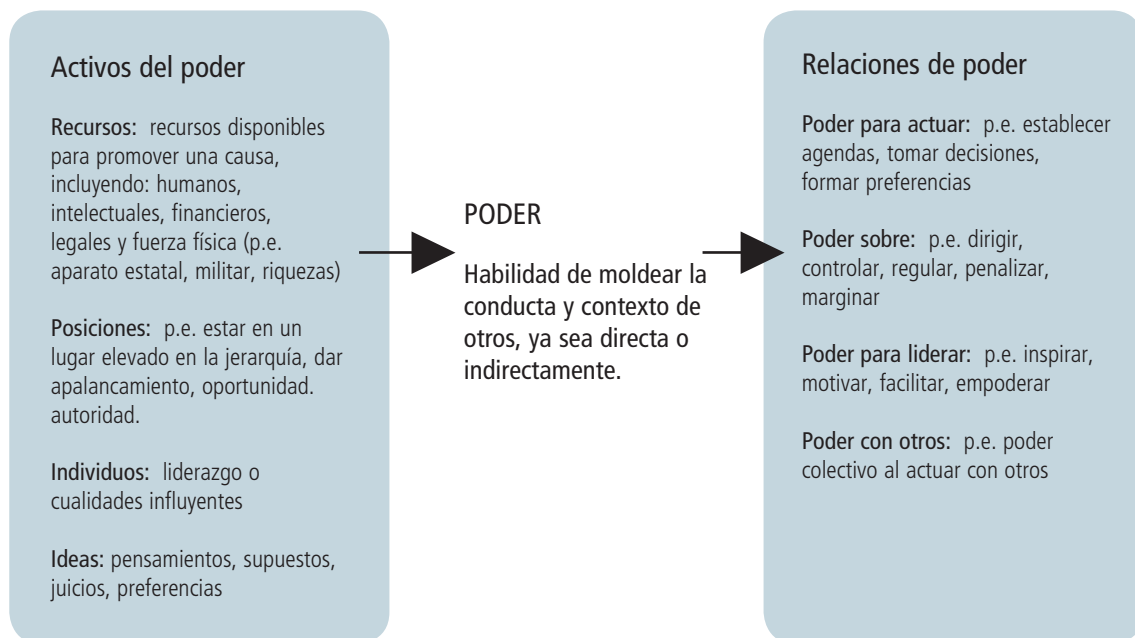
Otro concepto esquivo es el poder. Puede verse como la habilidad para dar forma al contexto y conducta de otros. Esto ayuda, pero solo hasta cierto punto. También es útil y muy relevante para las PMS pensar en el poder en términos de activos y relaciones de poder (ver Figura 3.3)<sup>27</sup>. Pensar en ambos puede ayudar a entender el contexto.

### “AL DEFINIR EL ALCANCE DE UNA PMS ES NECESARIO CONSIDERAR DE MANERA EXPLÍCITA LA POLÍTICA Y EL PODER”

Es probable que las PMS gocen de más influencia si se las dota de ayudas adecuadas de ‘activos’ incluyendo: recursos, participantes en posiciones estratégicas, personas con capacidad de liderazgo y un abundante insumo de ideas.

Para algunos la política, y por tanto el análisis político, se centra en un análisis del poder –identificar y cuestionar su distribución, ejercicio y consecuencias. Cómo se manifiestan las relaciones de poder es tan importante como si los actores particulares tienen poder —‘poder para actuar’, ‘poder respecto a otros’, ‘poder sobre’ y ‘poder para liderar’<sup>28</sup> –; todos son importantes, tal como en la metáfora de la cera, la mecha y la llama en el Recuadro 2.1 en el Capítulo 2. Es más probable que las PMS sean agentes de compromiso constructivo si las relaciones de poder que se manifiestan son una mezcla saludable de estas diferentes formas. Quizá lo más importante e integral al éxito de las PMS sea promover la aceptación por parte de muchos participantes de que se puede lograr un nuevo y adicional poder trabajando de forma colectiva con otros.

Figura 3.3: Activos que moldean el poder y las relaciones de poder





### 3.3 Elementos de un buen proceso

Las PMS ganan legitimidad, por lo menos en parte, con la demostración de un proceso de gran calidad. Para hacerlo se requiere alcanzar y conservar elevados estándares de deliberación, facilitación, inclusión, intercambio de información y comunicación con los participantes y un público más amplio.

#### 3.3.1 Deliberativo

La deliberación es integral, con lo cual queremos decir: 'deliberación es debate y discusión que apunta a producir opiniones razonables, bien informadas, en las que los participantes están dispuestos a someter a revisión preferencias a la luz de las discusiones, de nueva información y de reivindicaciones de parte de otros participantes. Aunque el consenso no debe ser el objetivo último de la deliberación, y se espera que los participantes busquen sus propios intereses, un interés general en la legitimidad de los resultados (entendido como justificación para todos los afectados) caracteriza idealmente a la deliberación'.

Las PMS tienen sus raíces en una creencia en el valor de una 'deliberación genuina'<sup>29</sup> entre personas con perspectivas diferentes. De esta forma, las PMS dan prioridad al poder del argumento, explicación y lógica por encima de otros tipos de poder. Por tanto, es importante advertir que actores sin habilidades de lenguaje y comunicación suelen estar en desventaja, a menos que sean representados adecuadamente.

***“LAS PMS DAN PRIORIDAD AL PODER DEL ARGUMENTO, EXPLICACIÓN Y LÓGICA POR ENCIMA DE OTROS TIPOS DE PODER”***

#### 3.3.2 Facilitada

Para hacer posible la deliberación, la buena facilitación es una característica esencial para lograr su potencial. Idealmente, en un grupo de facilitadores de PMS, habría una mezcla de hombres y mujeres de diversos antecedentes culturales, unidos por tener mentes abiertas. Estos facilitadores necesitan tener una cuota razonable de los siguientes rasgos:

*Saber escuchar:* Habilidad de escuchar y crear una atmósfera donde otros puedan escuchar (no solo hablar).

*Habilitador:* Capacidad para ver quién está participando y quién no, y para encontrar formas que potencien la contribución de todos los participantes en una forma auténtica. Esto incluye impedir a una persona concreta o un grupo que domine la PMS.

*Vinculador:* Disposición a prepararse mediante el análisis del programa y los antecedentes de los participantes, previendo lo que podría suceder. Es importante que el facilitador vincule entre sí los pasos en el proceso de la PMS, manteniendo cierta dirección/focalización, mientras se adapta a las necesidades de los participantes.

*Respetuoso:* Respeto y empatía con las diferentes personas y las diferentes cosmovisiones que puedan tener. Esto incluye respeto por las diferentes formas de conocimientos –ingeniería, agricultura, ecología, economía, política nacional, cultural y social, comunidades locales.

*Energético:* Para mantener el entusiasmo de los participantes de persistir y trabajar a fondo con lo que pueden ser tareas difíciles, el facilitador suele requerir grandes reservas de energía personal.

*Familiaridad con apropiadas 'técnicas de facilitación':* Hay muchas técnicas para fomentar la expresión creativa, tales 'zumbido' (buzzing), 'mapas mentales' (rich picture), ilustraciones detalladas. Un facilitador hábil puede aprovecharlas como componentes del método de PMS.<sup>30</sup>

## **“PARA HACER POSIBLE LA DELIBERACIÓN, LA BUENA FACILITACIÓN ES UNA CARACTERÍSTICA ESENCIAL”**

### *3.3.3 Inclusiva*

Las PMS deberían hacer la representación de una amplia gama de actores y de sus dispares intereses por medio de un proceso flexible que puede tener distintas facetas. La inclusión implica respeto a las diversas éticas, formas de razonar, cosmovisiones y prioridades de los actores.

### *3.3.4 Informada y comunicativa*

Las PMS deberían utilizar y compartir la mejor información disponible, para construir la base de conocimientos. Los participantes en PMS deberían ir familiarizándose con otros foros pertinentes, planes, agendas, etc. Las PMS también necesitan comunicarse de manera efectiva con la esfera pública general si desean generar y mantener una audiencia.

## *3.4 Contenido deseable para las PMS*

Las PMS no son todas iguales. La Figura 3.4 provee un ejemplo práctico de una PMS hipotética que muestra un flujo plausible a partir del reconocimiento de una preocupación gracias a la deliberación y al acuerdo acerca de los pasos siguientes.

Las PMS pueden implicar reuniones regulares entre los principales participantes. Estas podrían ser reuniones informales junto a un canal de riego, cerca de un humedal o a orillas de un río. También podrían ser conferencias/discusiones abiertas al público en general, giras de campo auspiciadas a nivel local, intercambios electrónicos, informes gubernamentales, películas, obras de teatro, textos históricos, testimonios o investigación encargada.

A pesar de las diferencias en la forma en que se plantean y ponen en práctica, se pueden sugerir ejemplos de contenido deseable.

### *3.4.1 Establecimiento*

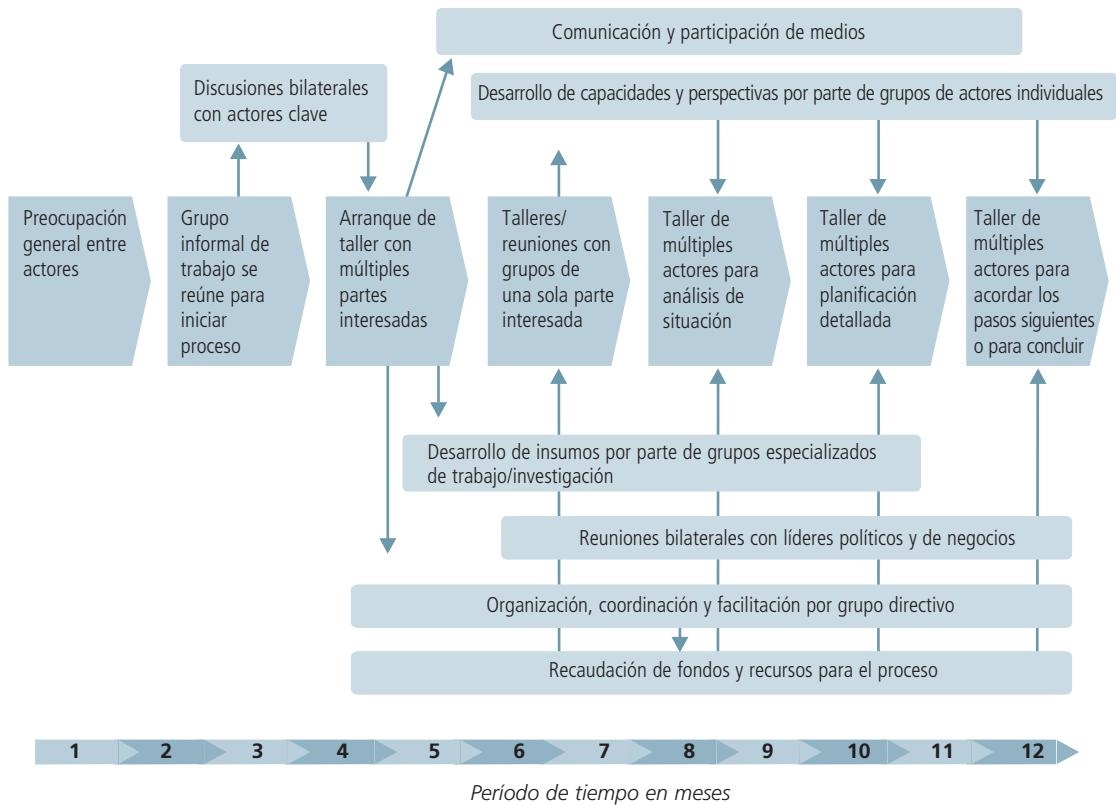
El establecimiento se refiere a los pasos prácticos que deben darse para crear una PMS efectiva<sup>32</sup> Los pasos esenciales incluyen:

- establecer una junta directiva interina de la PMS.
- articulación de una clara base lógica para la PMS.
- desarrollar un público para la PMS.
- examen preliminar del contexto más general de la PMS.
- evaluar posibles diseños y mandatos de la PMS.

#### *Crear un junta directiva interina de la PMS*

Hay en la actualidad centenares de ejemplos alrededor del mundo de PMS relacionadas con el

Figura 3.4 Período de tiempo y secuencia de una PMS hipotética<sup>31</sup>



agua. Para arrancar usualmente se ha requerido de una junta directiva interina de la PMS. Algunos dicen ‘interina’, otros ‘inicial’ o ‘informal’. Algunos prefieren ‘grupo de trabajo’ o ‘comité’ en vez de junta directiva. Es importante, sin embargo, no quedarse colgados en esta fase inicial. La clave radica en comenzar en algún punto. Las responsabilidades finales de convocatoria, administración y coordinación para la PMS se van definiendo y ajustando durante la fase de establecimiento (ver Caso 3.4).

### Caso 3.4: Mejorando el conocimiento, la ciencia y la tecnología agrícolas

Un ejemplo reciente destacado de una PMS fue la organización para la Evaluación Internacional de Ciencia y Tecnologías Agrícolas para el Desarrollo (IAASTD, por sus siglas en inglés). Este fue un proceso quinquenal entre el 2003 y el 2008. Si bien no se centró en el agua, es no obstante un excelente ejemplo.

Al comienzo un Comité Directivo de 40 representantes de gobiernos, agencias, industria, agricultores y otros productores rurales, consumidores, ambientalistas y otras ONGs elaboraron un documento básico en agosto del 2003 haciendo un llamado para la Evaluación Internacional. Escogieron abordar esta pregunta: ¿Cómo podemos disminuir el hambre y la pobreza, mejorar los medios de vida rurales y facilitar un desarrollo equitativo, ambiental, social y económicamente sostenible por medio de generar, acceder y utilizar el conocimiento, la ciencia y la tecnología agrícolas?

A esto le siguió de inmediato un proceso de diseño. La primera reunión de las partes (gobiernos), cinco agencias co-patrocinadoras de la ONU, el Banco Mundial y representantes de la sociedad civil se celebró en el 2004. Los representantes gubernamentales (45 países presentes) decidieron seguir adelante con la Valoración. Acordaron el contenido y alcance de la Valoración y adoptaron esquemas y procedimientos, un cronograma y

un presupuesto de US\$ 10.7 millones.

El proceso se convirtió en un proceso intergubernamental de las Naciones Unidas, lo cual significa que los representantes de los Estados miembros tomaron las decisiones finales y se les pidió que refrendaran el informe final. El Comité Directivo inicial se transformó en una Oficina de múltiples partes interesadas con 60 representantes de gobiernos (30), sociedad civil (22) e instituciones internacionales (8) para supervisar el proceso.

La IAASTD emprendió luego una evaluación global comprensiva que incluyó cinco informes sub globales más detallados, del papel de la ciencia y tecnología agrícolas en el desarrollo, culminando con una plenaria final en Johannesburgo en abril del 2008 en la que se presentaron a todas las partes interesadas informes y resúmenes para la toma de decisiones.

### *Articulación de una clara base lógica para la PMS*

La necesidad de una PMS tiene que explicarse y ser aceptada antes de que las personas concuerden en invertir tiempo y esfuerzo. ¿Qué problemas u oportunidades tratará de abordar la PMS? ¿Cómo llenará una PMS un vacío, o agregará valor a los esfuerzos que ya se están haciendo?

Diversas metas han catalizado recientes PMS locales, nacionales, regionales y globales, incluyendo:

- Incorporar algún elemento de deliberación pública a la toma de decisiones acerca de posibles nexos entre 37 ríos importantes a través de India (ver Caso 3.6).
- Compartir en forma equitativa el agua de regadío entre micro- cuencas en la Cuenca Lingmutey Chu, Bután (ver Caso 3.7 Modelo Acompañante)
- Combinar el mantenimiento del carácter de las inundaciones naturales con la generación de energía hidroeléctrica en la negociación de ‘caudales ambientales’ en la Cuenca del río Senegal (ver Caso 3.9).
- Futuro de la energía – usando el seguimiento nacional a la Comisión Mundial sobre Represas para abordar controversias acerca de la construcción de grandes represas en Nepal.
- Mejor uso y cuidado del agua subterránea en el condado de Umatilla, EE UU.<sup>33</sup>
- Mejorar la cooperación entre grupos interesados y negociación de estatutos sobre el agua para orientar la gestión de tierra y agua en la Cuenca Komadugu Yobe del lago Chad, Nigeria septentrional.<sup>34</sup>

**“LA NECESIDAD DE UNA PMS DEBE EXPLICARSE Y SER ACEPTADA ANTES DE QUE LAS PERSONAS ESTÉN DE ACUERDO EN INVERTIR TIEMPO Y ESFUERZO”**

### *Desarrollar un público para la PMS*

Para alcanzar su potencial una PMS requiere un público, o audiencia, de diversos seguidores. Es importante brindar una oportunidad temprana para involucrarse. Aunque habrá personas que pueden involucrarse de manera constructiva por diferentes razones, la mayoría desearán que se las convenza de que la PMS es un esfuerzo genuino y valioso para buscar formas justas y efectivas de seguir avanzando. Formar un público significa construir una base de seguidores de la PMS que están comprometidos con involucrarse en un proceso colectivo. Es mucho más que involucrarse con actores o emprender un ‘análisis de actores’ (ver sección 3.4.2).

**“PARA ALCANZAR SU POTENCIAL UNA PMS NECESITA UN PÚBLICO DE SEGUIDORES DIVERSOS”**

### *Examen preliminar del contexto más amplio de la PMS*

La junta directiva interina necesita asegurarse de que se entienda bien el contexto más amplio de la PMS. Algunos le llaman a esto ‘entorno operativo’ o la ‘política económica’ más amplia. Es importante

conseguir un panorama básico de la historia presente y relevante, incluyendo una comprensión inicial de la gama de perspectivas de los actores sociales de la PMS. Esto proporcionará una guía acerca de las áreas que serán exploradas en mayor detalle.

#### *Evaluar las potenciales estructuras operativas de la PMS*

Suele haber varias opciones para una estructura operativa de la PMS que determinarán funciones, legitimidad y credibilidad. Deben estar claros los nexos con estructuras de autoridad existentes. Por ejemplo, ¿cuál será el nexo con niveles actuales de gobierno (si lo hubiera)? Tomar el tiempo para investigar e introducir una estructura apropiada es vital.

#### *Evaluar los diseños y mandatos de la PMS*

En palabras de un experto: 'Las PMS, con el nombre que tengan, en la actualidad están de moda en el sector hídrico'; atrayendo a diversos actores para que actúen en forma colectiva -aunque sea por una vez- en 'un panorama extraño y maravilloso' de diferentes procesos multi-actores.<sup>35</sup>

Dicho esto, hay muchas opciones para el diseño de una PMS, las cuales deben coincidir con su propósito y alcance. El diseño incluye estructuras y planes operativos para hacer realidad la PMS. La fase de establecimiento es crítica a la hora de negociar diseños y mandatos apropiados, de manera que la PMS en particular pueda atender las necesidades de la parte de la sociedad que se debate con un problema específico, con la esperanza de que la gobernanza del agua sea más justa y más efectiva gracias a una plataforma bien intencionada.

### *3.4.2 Análisis de actores sociales o partes interesadas*

El análisis de los actores sociales es esencial para diseñar y poner en práctica de manera adecuada una PMS. Ayuda a clarificar a quién involucrar en una PMS y de qué forma. Debería proporcionar un fundamento y un plan holístico para la participación en la PMS haciendo más fácil para los actores sociales involucrarse, ser respetados y aprender unos de otros.

Los impulsores de la PMS -o sea quienes la convocan o la junta directiva- deben estar de acuerdo en cuanto a los criterios para determinar quiénes serán las partes interesadas. Para muchas PMS un punto de partida útil son los 'cuatro componentes'. ¿Cuáles son los beneficios y quiénes pueden estar involucrados en recoger una recompensa o en aceptar un costo? ¿Cuáles son los riesgos y quiénes son los que enfrentan riesgos en forma voluntaria o involuntaria? ¿Quién ha reclamado o puede reclamar un derecho a estar involucrado, reconociendo que algunos siempre dirán que su 'derecho a participar' es mayor que el de otros? ¿Quién tiene la responsabilidad de estar involucrado -por razones legales o quizá por considerarlo un 'deber civil'- dadas las ideas que tiene y puede ser capaz de contribuir?

Listar a todas las personas y organizaciones que podrían reunir los criterios. Esta lista puede necesitar ser revisada varias veces para asegurar que todos los grupos y personas claves tengan la oportunidad de involucrarse, ya sea en forma directa o por medio de representantes. Permitir que actores sociales se auto-nominen como candidatos puede también asegurar que no queden excluidos quienes tienen interés. Se deben tomar decisiones sobre cuál es la mejor forma de involucrar a las personas. Es sensato escuchar de todas las partes con probabilidad de estar interesadas en la PMS al igual que escuchar cómo piensan involucrarse lo mejor posible en diferentes formas.

Se pueden utilizar varios instrumentos para informarse mejor acerca de los actores sociales y sus relaciones, tales como lluvia de ideas, mapeo de actores, entrevistas con informantes clave o producir 'ilustraciones detalladas' con grupos focales.

Puede ser útil hacer una matriz de actores con las partes interesadas a lo largo de un eje y los criterios de los 'cuatro componentes' a lo largo del otro (ver Cuadro 3.1) En situaciones complejas, suele darse el caso de que hay puntos de vista contrastantes. Puede ayudar el uso de cuatro componentes para investigar los roles de diferentes actores en los temas clave de la PMS.

Verificar con personas diferentes puede disminuir el riesgo de equivocaciones o sesgos. Si no resulta demasiado provocativo, también puede ser útil preparar resúmenes preliminares de la influencia y autoridad de diferentes actores. Reconociendo el dinamismo de las relaciones de los



Foto 3.1 Reunión de Diálogo acerca de Represas y Desarrollo (Nepal)

### 3.4.3 Contrato social entre participantes

El contrato social es un resumen de los normas de participación en la PMS. Se requiere estipular un contrato social<sup>36</sup> entre quienes convocan y los representantes de todas las partes interesadas, lo cual exige llegar a algún acuerdo viable sobre el propósito, alcance, espacio político, recursos, tiempo y procesos, de manera que los participantes en una PMS entiendan los roles y responsabilidades de todos.

Los contratos sociales –que también se suelen negociar—deberían dejar clara la ‘promesa de participación’ para reducir la posibilidad de una disonancia entre realidad y expectativas. Por ejemplo, ¿están los representantes de las partes interesadas invitados a:

- ¿Reunirse ante todo para fomentar relaciones y compartir información?
- ¿Definir la agenda para posteriores actuaciones públicas o del sector privado?
- ¿Tener lluvia de ideas y resolución de problemas?
- ¿Adherirse a una iniciativa para construir consenso?
- ¿Proveer recomendaciones o tomar decisiones?

El contrato social debe estar carente de ambigüedades y estar documentado, como en el caso del Foro de Evaluación de la Sostenibilidad de Energía Hidroeléctrica global (ver Caso 3.5)

*“EI CONTRATO SOCIAL ES UN RESUMEN DE LAS NORMAS DE PARTICIPACIÓN EN LA PMS”*

Cuadro 3.1: Análisis de actores sociales (partes interesadas) utilizando los 4 componentes en un proyecto hídrico hipotético

4 Componentes →	Recompensas: Beneficios potenciales	Riesgos: Riesgos asumidos voluntariamente o soportados involuntariamente	Derechos: Derechos reclamados	Responsabilidades: Responsabilidades formales o informales
Actores sociales (Ejemplos) ↓	<i>Ejemplos de recompensas, riesgos, derechos y responsabilidades que deberían analizarse durante el análisis de actores</i>			
Personas afectadas localmente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deben evaluarse las recompensas locales. Podrían incluir: acceso equitativo a agua de calidad o recursos relacionados; compensación por pérdida de acceso a recursos, cese o rediseño de proyecto con impactos que son demasiado negativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden ser portadores involuntarios de riesgos. Ejemplos incluyen: impactos negativos relacionados con menor calidad o cantidad de agua o ecosistemas; medios de subsistencia amenazados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a consulta previa, libre e informada. (El derecho a no consentir es impugnado fuertemente por funcionarios estatales).</li> <li>• Derecho a mejora o por lo menos a no empeorar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de los derechos de otros de tratar de mejorar sus vidas.</li> </ul>
Desarrollador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficio por la construcción u operación de una nueva instalación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costo de construcción excesivo u operación poco rentable.</li> <li>• Riesgos de préstamos e inversiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Según contratos autorizados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplir con las leyes.</li> <li>• Divulgación total de los impactos previstos.</li> <li>• Construcción y operación según acuerdos.</li> </ul>
Experto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Honorarios; a veces participar en beneficios futuros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mínimo, excepto de reputación si se demuestra que es incorrecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a asesorar sin sesgos para que ser considerado por quienes toman decisiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actuar dentro de sus campos de experiencia y brindar asesoría clara e imparcial.</li> </ul>
Representante de ONG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A menudo mínimo, pero como con otros, debería ser examinado. Inclusión de temas que sienten son importantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgo de ser marginado en cuanto al proceso político o legal si no es una persona directamente afectada.</li> <li>• En reputación, si se lo ve como involucrado en una PMS menos que ideal o hacer concesiones demasiado grandes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a explorar, cuestionar y presentar sus ideas y opiniones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidad política al grupo de partes interesadas.</li> </ul>
Financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ganancia por la inversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de inversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestar dentro de los espacios que la ley provee.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debida diligencia, apego a las políticas internas e industriales, incluyendo códigos de conducta.</li> </ul>
Funcionario gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficios deben limitarse a aquellos que pueda disfrutar la ciudadanía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mínimo, excepto en reputación si se demuestra haber apoyado un desarrollo imprudente o injusto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplir con sus deberes tal como ciudadanos autorizados y empleados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adjudicar en forma prudente y justa mantener el espíritu de leyes justas y regulaciones orientadoras.</li> </ul>

### *Caso 3.5: El contrato social del Foro de Evaluación de la Sostenibilidad de la Energía Hidroeléctrica*

En el 2004 la Asociación Internacional de Energía Hidroeléctrica (IHA, por sus siglas en inglés) adoptó Directrices de Sostenibilidad, a lo que le siguió en el 2006 la adopción de un Protocolo de Evaluación de la Sostenibilidad (PES). Durante el 2008 y el 2009, el Foro de Evaluación de la Sostenibilidad de la Energía Hidroeléctrica (FESE)<sup>37</sup> examinó si era posible establecer un instrumento de evaluación de la sostenibilidad ampliamente refrendado para medir y guiar el desempeño en el sector hidroeléctrico, basados en el PES de la IHA. El FESE incluyó evaluaciones en el campo y reuniones en EE UU, Zambia, China, Brasil, Islandia y Turquía. En agosto del 2009 publicó el borrador del Protocolo de Evaluación de la Sostenibilidad de la Energía Hidroeléctrica (PESEH). Los miembros del Foro incluían a representantes de países desarrollados y en vías de desarrollo involucrados en energía hidroeléctrica así como de los sectores ONG, finanzas e industria. Al comienzo del Foro, los participantes firmaron un Memorando de Acuerdo y aceptaron 'Procedimientos de Comunicaciones y Operativos' detallados incluyendo, por ejemplo:

- El FESE será transparente, se dirigirá con buena voluntad y buscará el consenso.
- Cuando no se pueda lograr consenso, se tomará nota de las diferencias y se reconocerán en toda la documentación del FESE.
- El FESE solo utilizará el nombre y la marca de los participantes en comunicaciones públicas después de obtener el respectivo permiso.
- La decisión de refrendar del producto final la tomará cada participante al final del proceso, después de consultarlo con sus respectivos públicos.
- Los participantes se reservan el derecho de abandonar la PMS durante el proceso. Si se toma esta decisión, el participante que se retire enviará una explicación escrita al Presidente.

### ***“EL CONTRATO SOCIAL DEBE SER CARENTE DE AMBIGÜEDADES Y ESTAR DOCUMENTADO”***

#### *3.4.4 Evaluaciones completas*

Hay muchos instrumentos que sustentan la deliberación y que pueden resultar útiles durante la negociación del uso de recursos relacionados con el agua y para un ulterior desarrollo. Es axiomático que las PMS deban procurar asegurar una valoración de los temas completa, es decir 'suficientemente exhaustiva', informada por todos los actores sociales y que en última instancia les resultará útil. Hay en la actualidad una amplia experiencia en emprender PMS que tienen un componente sustancial de ensamblaje de conocimiento, de impugnación y construcción.

### *Caso 3.6 Diálogo liderado por la sociedad civil para evaluar esquemas de conexión de ríos en la India*

La desviación de ríos y la transferencia de cuencas constituyen algunas de los temas hídricos más controversiales en el mundo. El megaproyecto de Interconexión de Ríos de la India (ICR) ha propuesto proveer 173 mil millones de m<sup>3</sup> de agua para irrigar 37 millones de hectáreas por medio de 31 conexiones en los ríos del Himalaya y de la península y asociados a grandes represas, embalses y canales.

Los proponentes plantean las ventajas de desviar agua de ríos con 'excedentes' a ríos con 'déficit' para incrementar la irrigación y por tanto la producción de cereales, para mitigar inundaciones y sequías, y para disminuir desbalances regionales en cuanto a disponibilidad de agua. Los críticos citan los costos ecológicos, económicos y sociales negativos, y defienden formas más efectivas de abordar la seguridad alimentaria.

Una coalición de grupos de la sociedad civil, bajo el liderazgo del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), inició una PMS en el 2003 para evaluar en forma exhaustiva los beneficios y riesgos del proyecto, y explorar alternativas para la conexión de ríos. Un grupo de trabajo inicial, incluyendo a la sociedad civil, representantes gubernamentales, líderes políticos y medios de comunicación, dedicaron ocho meses a negociar el



establecimiento del foro, y en especial sus miembros. El Comité Nacional de la Sociedad Civil (CNSC) resultante estuvo compuesto de personas eminentes que representaban variados puntos de vista. Se esperaba que el CNSC: generara debate público; facilitara y mejorara el intercambio de información entre la sociedad civil y el gobierno; pusiera a disposición conocimientos y experiencias pasadas; y generara nuevos conocimientos acerca del proyecto por medio de estudios independientes.

El CNSC avivó con éxito el debate público acerca del tema e influyó en el gobierno para que se replanteara sus procedimientos y acciones. Si bien la creación del foro tomó más tiempo de lo previsto, la credibilidad y legitimidad del proceso se debieron en gran parte a la diversidad de perspectivas representadas y a lo exhaustivo del análisis.<sup>38</sup>

### 3.4.5 Escenarios

Los escenarios son historias que describen futuros posibles. Para situaciones complejas con incertidumbre asociada, elaborar un escenario en una PMS puede ayudar a todos los participantes a pensar en forma lateral y aprender acerca de los intereses, valores, prioridades, supuestos, limitaciones y opciones diferentes de los participantes.

El análisis de escenarios se remonta hasta la década de 1960 en la esfera militar y de negocios. En época reciente, dado que tanto el ritmo de los cambios como su incertidumbre han aumentado, se ha renovado el interés por el análisis y planificación de escenarios.

El principio básico de la planificación de escenarios es tratar de entender tendencias futuras plausibles para ayudar a formular decisiones estratégicas basadas en un análisis de las posibles consecuencias. Alguna forma de análisis de escenario es sumamente pertinente para muchas PMS (ver Recuadro 3.2).

Los escenarios son una interpretación del presente así como una imagen de un posible futuro. Los argumentos de un escenario cualitativo deberían tener coherencia interna y describir sendas desde el presente hasta posibles futuros. Cuando se dispone de datos, un modelo cuantitativo es una forma de conseguir que los escenarios expliquen mejor y sean más coherentes al poder hacer más explícitas conexiones importantes.

#### *“ALGUNA FORMA DE ANÁLISIS DE ESCENARIO ES SUMAMENTE PERTINENTE PARA MUCHAS PMS”*

##### *Recuadro 3.2 Pasos utilizados en la construcción de escenarios*

- Paso 1: Identificar fuerzas impulsoras – de cualquier fuente: política, economía, cambio social o ecológico, avances tecnológicos, etc.
- Paso 2: Identificar factores predeterminados – valorar lo que es inevitable acerca del futuro
- Paso 3: Identificar incertidumbres críticas – valorar las áreas en las que el futuro parece incierto, que se pueden priorizar según la importancia y grado de incertidumbre
- Paso 4: Desarrollar argumentos para escenarios – una serie de futuros alternativos plausibles
- Paso 5: Evaluar la implicación de diferentes escenarios – para el tema(s), organización(es), lugar(es) o sector(es) en cuestión
- Paso 6: Identificar y usar indicadores - para hacer posible una revaloración y adaptación continua.

Se puede experimentar creativamente con los formatos y ajustes. El Proyecto Futuros de la Cuenca de Georgia, por ejemplo, se basó en conocimientos de expertos y en insumos comunitarios para desarrollar instrumentos y un juego para analizar escenarios del tipo que-si para una cuenca en la costa occidental de Canadá. La visualización es comúnmente utilizada en la construcción de

escenarios y toma de decisiones, por ejemplo formuladores de políticas y jóvenes en Europa,<sup>39</sup> y por mucho más tiempo por parte de pueblos indígenas lidiando con compartir el agua en las montañas del Alto Atlas y el desierto de Negev.

Los juegos de roles también pueden ayudar a los actores sociales a analizar las perspectivas de cada quien en cuanto a opciones en la gestión hídrica. El Caso 3.7 introduce el Modelado Mutuo, que combina juegos de roles con modelos computarizados para explorar escenarios.

## *“LA VISUALIZACION ES COMUNMENTE UTILIZADA EN LA CONSTRUCCION DE ESCENARIOS Y TOMA DE DECISIONES”*

### *Caso 3.7 Modelado mutuo*

El Modelado Mutuo combina juegos de roles con simulaciones de modelos por computador para facilitar un aprendizaje compartido y explorar escenarios con el fin de ayudar en la toma de decisiones colectivas.

Este método se ha utilizado con éxito para resolver conflictos entre pobladores en torno al reparto de agua para la irrigación de arrozales en Bután y Tailandia. Los agricultores en la cuenca de Lingmutey Chu en Bután llevaron a cabo varias sesiones del juego para ver los resultados de diversas estrategias de compartir el agua cuando son aplicadas tanto en el pueblo como en modalidades colectivas entre pueblos. Fue muy efectivo el juego de intercambio de roles para desarrollar una comprensión mutua entre participantes acerca de la situación de las otras partes.

El modelo computarizado de agentes múltiples permite simular con rapidez un conjunto más exhaustivo de escenarios de las reglas para compartir el agua. Examina las interacciones entre actores (o agentes) diferentes y entre estos actores y el recurso común a compartir. Los investigadores y participantes pueden discutir los resultados y adaptar el modelo de manera que los escenarios reflejen de verdad la situación en el campo.

Los participantes en un principio participaron en los juegos a modo de ejercicio, pero muy pronto cayeron en la cuenta de la fuerza de los instrumentos para un análisis conjunto de temas complejos. Las discusiones en plenaria entre las sesiones de juego condujeron a las deliberaciones desde la simulación hacia la realidad. Los pobladores en Bután concluyeron sus sesiones con un acuerdo formal sobre cómo asignar el agua en forma más equitativa, incluyendo la creación de un comité de gestión del agua y pasos para desarrollar normas y procedimientos.<sup>40</sup>

### *Caso 3.8 Escenarios en la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio*

La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM)<sup>41</sup> evaluó las consecuencias del cambio ecosistémico para el bienestar humano. Desde el 2001 al 2005, la EM involucró el trabajo de más de 1360 expertos en todo el mundo. Sus hallazgos ofrecen una valoración científica más avanzada de la condición y tendencias en los ecosistemas del mundo y los servicios que proporcionan, así como la base científica para actuar hacia la conservación y para usarlos en forma sostenible.

El Grupo de Trabajo de los Escenarios EM consideraron el desarrollo de escenarios como un instrumento para estudiar las posibilidades para el futuro que no se pueden predecir con extrapolaciones de tendencias pasadas y actuales. La EM contempló la posible evolución de servicios ecosistémicos durante el siglo 21 mediante el desarrollo de cuatro escenarios globales, explorando cambios futuros plausibles, cambios futuros en impulsores, ecosistemas, servicios ecosistémicos y bienestar humano:

- El escenario de Orquestación Global describió una sociedad conectada a escala mundial en la que existen mercados globales bien desarrollados y donde hay un elevado nivel de cooperación global.
- El escenario de Orden y Fortaleza examinó un mundo regionalizado y fragmentado preocupado por la seguridad y la protección.
- El escenario de Mosaico de Adaptación exploró un mundo fragmentado debido a instituciones mundiales desacreditadas, en el que las estrategias de gestión del ecosistema local las desarrollan y adoptan instituciones

locales fortalecidas.

- El escenario Tecno-Jardín lo caracterizaba un mundo conectado globalmente con una fuerte dependencia de la tecnología y ecosistemas con excelente gestión y a menudo diseñados para proveer los bienes y servicios que se necesitan.

Los humedales y el agua fueron parte clave del análisis de la EM y muchos mensajes claves basados en evidencias se fueron destilando a quienes definen políticas. Por ejemplo, tomando nota y estudiando las decisiones políticas que deben tomarse, incorporando concesiones mutuas entre producción agrícola y calidad del agua, uso de la tierra y biodiversidad, uso del agua y biodiversidad acuática, y uso actual del agua y producción agrícola futura.

### *3.4.6 Uso selectivo de herramientas*

Hay muchas herramientas para apoyar negociaciones en torno al agua, incluyendo el análisis de actores sociales presentado anteriormente, evaluaciones y escenarios exhaustivos. Otras herramientas se exploran en libros con que acompañan a NEGOCIAR, como CAUDAL, PAGAR, COMPARTIR y REGLAMENTAR.<sup>42</sup>

CAUDAL introduce al usuario a los aspectos esenciales de los caudales ambientales. La implementación de los 'caudales ambientales' requiere establecer regímenes de caudales hídricos que reconozcan las necesidades del ecosistema en tanto que se trata de satisfacer demandas sociales y económicas (ver Caso 3.9). CAUDAL explora cómo las sociedades definen los requerimientos de caudal, modificaciones que pudieran necesitarse para el diseño y operación de infraestructuras, finanzas e incentivos, marcos de referencia políticos y legales, y la necesidad de generar y mantener impulso político. La labor en torno a caudales ambientales requiere la integración de una gama de disciplinas incluyendo ingeniería, derecho, ecología, economía, hidrología, ciencias políticas y comunicación. Un enfoque de PMS es muy adecuado para informar a las negociaciones y toma de decisiones sobre cómo los humanos interfieren con los regímenes de caudales naturales.

#### *Caso 3.9 Negociando caudales ambientales en la cuenca del río Senegal*

La cooperación transfronteriza en la cuenca del río Senegal la dirige la OMVS (Organización para el desarrollo de la cuenca del río Senegal), la cual provee un foro para esfuerzos conjuntos por parte de Mali, Mauritania y Senegal (y recientemente Guinea, que está aguas arriba) para responder a los retos del desarrollo mientras se operacionaliza la gestión integrada de los recursos hídricos.

En el 2002, los países miembros de la OMVS adoptaron por primera vez los Estatutos del Agua de la Cuenca en África sub sahariana, lo cual estuvo precedido en el 2000 por la creación de un Observatorio del Medio Ambiente a cargo de supervisar el estado del ambiente en la cuenca y los impactos de intervenciones para el desarrollo. Los Estatutos y el Observatorio fueron la culminación de un proceso de dos décadas en los que hubo estudios y debates acerca de formas óptimas de gestionar las aguas fluviales e invertir en proyectos importantes de infraestructura hídrica.

El objetivo de los Estatutos es ofrecer un reparto eficiente de las aguas del río Senegal entre muchos sectores diferentes, tales como usos domésticos, suministro urbano y rural de agua, irrigación y agricultura, producción hidroeléctrica, navegación, pesca; tomando en cuenta los caudales mínimos y otros asuntos ambientales. También establece un proceso para aprobar nuevos proyectos que pueden tener impactos importantes en esos sectores, basado en la provisión de información a, y en consulta con, todos los actores sociales ribereños, incluyendo usuarios locales.

Los Estatutos se apoyaron de los análisis exhaustivos de los efectos de las represas Djama y Manantali y la exploración de alternativas a la operación del momento. Los estudios revelaron los beneficios considerables y diversos del sistema natural de inundaciones -en términos de humedales, áreas de pesca, agricultura, ganadería, silvicultura y recarga acuífera- beneficios que debían ser incorporados a la operación de las represas

y a la planificación de intervenciones para desarrollo futuro. Esto fue particularmente esencial dado que la mayoría de los afectados dependen mucho de la explotación de recursos naturales que dependen del agua (agricultura tradicional, pesca, ganadería y la explotación de productos de los bosques y humedales). Como resultado, los Estatutos del Agua incluyen estipulaciones concretas para liberar agua de las represas para ayudar a restaurar las planicies aluviales y generar una inundación anual, con lo que se reconocía el valor del ecosistema de llanuras aluviales y de las estrategias para subsistencia tradicional.<sup>43</sup>

## **“DEBEN BUSCARSE RECOMENDACIONES VIABLES PARA ACCIONES A SEGUIR”**

### **3.4.7 Recomendaciones para actuar**

El contenido de la PMS debe incluir recomendaciones para acciones. No hay necesidad de fabricar consenso si no se puede alcanzar, pero deben buscarse recomendaciones viables para acciones a seguir; de lo contrario la PMS podría acabar siendo tan solo una discusión interesante. Si recibe poder para ello, la PMS también podría tomar decisiones y ponerlas en práctica, pero esto depende del alcance del mandato.

La Comisión Mundial de Represas (CMR) (ver Caso 3.10) es un ejemplo de una PMS que propuso muchas recomendaciones para actuar, sin pretender tener autoridad para tomar decisiones.

#### *Caso 3.10 Comisión Mundial de Represas*

*¡No planifiquen, construyan, protesten, operen, desmantelen, propongan, impugnen o discutan una represa sin ello! Para el año 2000, el mundo había construido 45.000 represas grandes para irrigar un tercio de todas las cosechas, generado una quinta parte de toda la energía, controlado inundaciones en tiempos lluviosos, y almacenado agua en tiempos de sequía. Sin embargo, en el último siglo grandes represas también trastocaron la ecología en más de la mitad de ríos del mundo, desplazaron a más de 40 millones de personas de sus hogares y dejaron un peso de deudas en muchas naciones (material publicitario de Earthscan para promover el informe de la CMR).*

*La Comisión Mundial de Represas (CMR) fue una PMS de perfil alto que emergió de las críticas cada vez mayores contra las grandes represas. Se trazó emprender una revisión rigurosa e independiente de la efectividad del desarrollo de las grandes represas, evaluar alternativas y proponer directrices prácticas para la futura toma de decisiones. La CMR trató de realizar un proceso de aprendizaje ideal y deliberativo de las partes interesadas. Participaron gobiernos, pero con el mismo rango que la sociedad civil. Hubo muchos actores involucrados en el nivel local, regional e internacional –operadores de presas, economistas, sociólogos, ecologistas, politólogos y medios de comunicación. El proceso recibió un enorme reconocimiento publicitario e internacional. En sus propias palabras, ‘proporcionó un escenario único para entender las complejas opciones con las que se enfrentan las sociedades para satisfacer sus necesidades de agua y energía’.*

*Los comisionados de la CMR generaron un informe de ‘consenso’, una contribución documentada y negociada, que fue presentada en un derroche de publicidad en el 2000, generando toda una gama de respuestas.<sup>44</sup> El ‘marco de referencia para la toma de decisiones de la CMR’ ha sido evaluado desde entonces para ser utilizado como instrumento de implementación o de incidencia política. Es complejo. El marco de referencia incluye tres normas globales fundamentales, cinco valores centrales, cinco puntos clave de decisión, siete prioridades estratégicas, 33 principios relacionados a políticas, y 26 directrices. La tarea de tratar de descifrar cómo combinar estos consejos sigue siendo un reto para la actividad post-CMR.*

*Luego de la publicación del informe de la CMR, hubo numerosas actividades de seguimiento, incluyendo PMS emprendidas alrededor del mundo. El Diálogo sobre Represas y Desarrollo en Nepal<sup>45</sup> es solo un ejemplo en el que se reunieron diversos actores sociales que persistieron a lo largo de varios años para explorar aspectos sensibles de las grandes represas en el contexto de Nepal.*

### 3.5 Resultados e impacto

Hay toda una serie de resultados deseables a partir de las PMS que tienen éxito en saber leer y responder al contexto, en establecer un proceso justo y seguro, y en general en mostrar las características deseables descritas en las secciones anteriores.

En algunos lugares, el enfoque de PMS ya ha pasado a ser un comportamiento rutinario, pero en otros lugares una PMS es una nueva posibilidad. En un ejemplo de Perú, se reporta que una PMS ha proporcionado una experiencia positiva y sin precedentes. La plataforma de múltiples partes interesadas es un mecanismo 'sin precedentes' en el país: "A lo largo de su historia, Perú ha desarrollado una cultura basada en la confrontación en vez de la negociación. Por tanto, las experiencias como la de Yakunchik implica 'aprender a negociar' después de una larga tradición de dominación, sumisión y violencia". (La PMS 'Yakunchik', palabra quechua que significa 'nuestra agua', se estableció a finales de 1998 en el altiplano central de Perú). También se afirmaba que: 'Como resultado de las iniciativas de la plataforma, se ha situado la irrigación en la agenda regional, y ha conducido a la discusión de otros asuntos como la relación rural-urbana, la negociación de conflictos, los problemas organizacionales e institucionales relacionados con la gestión del agua, y el desarrollo rural. En otras palabras, la plataforma está contribuyendo no solo al desarrollo de un nuevo tejido social, sino también a activar la agenda del desarrollo regional'.

No se pretende aquí aseverar que todas las experiencias de PMS han sido positivas, pero se han aprendido lecciones, y hay evidencia suficiente de alrededor del mundo para llegar a las siguientes conclusiones:

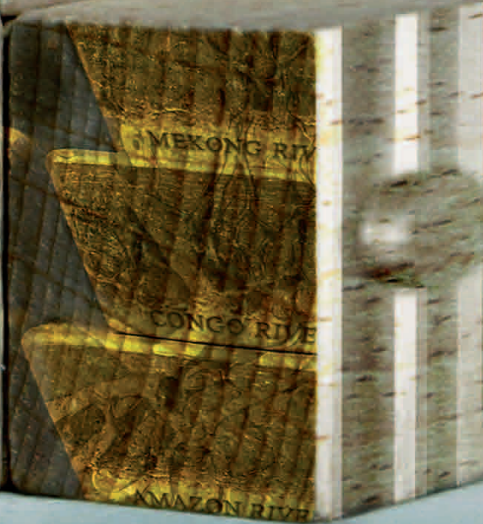
- Las PMS pueden conducir a la expansión de la representación y participación de actores sociales en la gobernanza, con el potencial de incrementar la legitimidad de las decisiones públicas.
- Las PMS pueden brindar mayores oportunidades para iniciar y debatir discursos y normas, asegurando que se examinen las perspectivas antiguas y nuevas por su valor intrínseco.
- Las PMS pueden ayudar en el reconocimiento y comprensión de interdependencias. El aprendizaje de la sociedad sobre las interdependencias es vital entre actores sociales que con frecuencia tendrán valores, motivaciones, percepciones y prioridades diferentes.<sup>46</sup>
- Las PMS hacen posible la reflexión por parte de representantes de diversas audiencias, la clarificación de acuerdos y de diferencias existentes entre partes interesadas, y dar sentido colectivo.
- Las PMS pueden ayudar a que la deliberación se convierta en una rutina, haciendo posible que asuntos complejos se examinen con más rigor.
- Las PMS incrementan las posibilidades de negociaciones al estar mejor informadas.
- Al ofrecer una vía para la deliberación, las PMS pueden conducir a mejores decisiones, acuerdos e implementación.

Las PMS pueden ser una adición valiosa y colaborativa para la gobernanza del agua cuando los asuntos son complejos. Debe subrayarse que las PMS son un complemento de otras formas de gobernar, no un sustituto ni tampoco una panacea. Un uso mayor de las mismas tiene mucho potencial.

Establecer el vínculo entre los procesos de documentación de políticas y la búsqueda de decisiones de una PMS, así como entre la formulación de políticas y toma de decisiones sigue siendo una tarea especializada. Sin embargo, por favorecer la deliberación, las PMS pueden dar a personas de buena voluntad una mejor posibilidad de influir de manera constructiva en las decisiones que afectan sus vidas.

El capítulo 4 ofrece orientación sobre la construcción de consenso, un elemento evasivo pero clave de las PMS. La construcción y operación de la PMS y la búsqueda de formación de consenso, son pilares fundamentales del compromiso constructivo, mejorar las negociaciones y de un avance hacia una gobernanza más justa y efectiva del agua.

***“LAS PMS SON UN COMPLEMENTO DE OTRAS FORMAS DE GOBERNAR,  
NO UN SUSTITUTO NI TAMPOCO UNA PANACEA”***



## Construcción de consenso

### 4.1 Mejorando la práctica de la negociación

En muchas partes del mundo se están llevando a cabo negociaciones referentes a la gestión de los recursos hídricos. Estas abarcan decisiones en cuanto al reparto del agua así como respecto a las medidas que deberían tomarse para garantizar la calidad y disponibilidad de la misma. Desafortunadamente, muchas de estas negociaciones no han generado acuerdos justos, eficientes, estables y razonables<sup>47</sup>. En parte eso se debe a que las negociaciones entre muchas partes y sobre múltiples asuntos, sobre todo aquellas en las que son elevados los niveles de incertidumbre científica y técnica, son inherentemente difíciles. También es porque muchas de las partes interesadas y funcionarios involucrados no han adoptado las 'mejores prácticas de negociación' en el diseño de sus deliberaciones. Este capítulo ofrece recomendaciones a los actores en negociaciones en torno al agua concernientes a formas posibles de pasar de las técnicas del regateo-duro que caracterizan a la mayoría de las negociaciones (improductivas), a un enfoque de construcción de consenso que probablemente sea más efectivo.

Para lograr una mejor práctica deben abordarse seis preguntas claves:

- 1) ¿Por qué es tan difícil alcanzar acuerdos equitativos y sostenibles en torno al agua?
- 2) ¿Qué estrategias están disponibles para las partes interesadas y los administradores involucrados en disputas en torno al agua?
- 3) ¿Dónde y cómo debería utilizarse el enfoque de construcción de consenso para tomar decisiones, idear acuerdos e implementar consorcios?
- 4) ¿Cuándo y cómo debería utilizarse la facilitación o mediación (o sea, los servicios de 'profesionales neutrales')?
- 5) ¿Qué se puede hacer para que los negociadores cumplan con los compromisos que asumen?
- 6) ¿Cómo deberían las organizaciones involucradas en negociaciones sobre agua actuar para desarrollar sus capacidades de negociación conforme avanza el tiempo?

### 4.2 ¿Por qué el método usual en la negociación del agua fracasa a menudo?

Cuando se sientan a la mesa solo funcionarios de alto nivel elegidos y nombrados, y no toda la gama de representantes de los actores sociales (auto seleccionados), es probable que las negociaciones pasen por alto información importante o no no tengan la legitimidad necesaria para una implementación efectiva. En un esfuerzo por incrementar la 'gestionabilidad' de los procesos de negociación, los funcionarios públicos a menudo limitan la cantidad de partes involucradas. Sin embargo, si se escoge solo un 'comité de élite', la membresía puede resultar insuficiente para prestar la atención adecuada a toda la gama de consideraciones científicas y técnicas y a la experiencia en el campo. Y, si están involucrados solo tecnócratas (es decir, funcionarios técnicos nombrados), es probable que los acuerdos resulten insuficientemente sensibles a consideraciones políticas o locales. Los actores sociales, incluyendo grupos de incidencia política, representantes comunitarios, líderes de negocios y científicos expertos independientes tienen todos conocimientos especializados o

'autóctonos', así como sensibilidades políticas que se necesitan para dar forma a acuerdos y políticas de una manera debidamente equilibrada. Además, a menos que esté representada toda la gama de actores en la elaboración de acuerdos sobre agua, la implementación puede resultar mucho más costosa y difícil, dado que grupos renuentes o insatisfechos se plantan y tratan de bloquear la implementación o plantean sin cesar objeciones a lo que ya se ha decidido (por ejemplo, ver Caso 4.2 acerca de los Everglades de Florida). Solo cuando todas las partes relevantes han estado directamente involucradas los acuerdos resultantes aprovecharán el conocimiento apropiado y ganarán suficiente credibilidad política para asegurar el cumplimiento voluntario.

### *“LAS NEGOCIACIONES CON MÚLTIPLES PARTES EN LA ESFERA PÚBLICA A MENUDO FRACASAN PORQUE EN LA MESA ESTÁN SENTADAS PARTES DESACERTADAS”*

La mayor parte de las negociaciones acerca del agua consideran un solo punto a la vez. Esto puede ser un error. A menudo, solo es posible conseguir acuerdos cuando se dan trueques entre asuntos de interés. Es decir, a no ser que cada grupo conozca que sus intereses serán tenidos en cuenta en los asuntos que considera más importantes, no es probable que responda de manera favorable a peticiones de los otros negociadores, incluso en asuntos que considere menos importantes. Así pues, el trueque es la clave para crear valor en las negociaciones.<sup>48</sup>

La negociación de las agendas debería realizarse en una forma que garantice a todos los participantes que asuntos de interés para ellos se abordarán, como parte de un paquete. Esto no sucederá si los foros de negociación solo tratan sobre la preocupación política más acuciante del día, la emergencia más visible en gestión de recursos, o cualquier asunto que preocupe más a los miembros con más poder político del grupo. Deben considerarse en forma conjunta toda la serie de preocupaciones del grupo entero. Debe estar involucrado el grupo como un todo en ir definiendo una agenda a largo plazo (y en seguirla) y no deberían concluirse las negociaciones acerca de un asunto hasta que se haya explorado todo un paquete de asuntos. Tomar un asunto a la vez, en contraposición a analizar las conexiones entre asuntos o tratar de 'encajar' asuntos en una forma interconectada suele conducir a acuerdos menos que óptimos (o a ningún acuerdo) como se ilustra en el Caso 4.1 sobre la Cuenca del Danubio en Europa.

#### *Caso 4.1 Definición de una agenda para negociar un acuerdo acerca de la gestión sostenible del agua en la Cuenca del Danubio*<sup>49</sup>

A mediados de la década de 1980 los países del Danubio comenzaron a cooperar para desarrollar una base legal para una gestión mancomunada del agua. Esto culminó en la Convención para la Protección del río Danubio (CPRD) de 1994.<sup>50</sup> El legado de desconfianza debido a la Guerra Fría y el deseo de los negociadores de llegar a un acuerdo viable por consenso en un plazo de tiempo razonable condujo a limitar el alcance del acuerdo. Las partes decidieron centrarse en los aspectos ambientales de la gestión hídrica y a asuntos no abordados en acuerdos existentes, y excluir los asuntos que eran especialmente contenciosos o que no afectaban a la cuenca entera.

Aunque en muchos sentidos fue exitoso, no se resolvieron visiones contrapuestas acerca de cómo debía utilizarse el río. Estas diferencias contribuyeron a la inclusión del Danubio en la lista del WWF del 2007 de los 10 Principales Ríos del Mundo en Riesgo, debido a riesgos que generaba la infraestructura de navegación<sup>51</sup> Por ejemplo, la coordinación bajo la Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio (CIPRD, responsable por la implementación del CPRD de 1994) podía conducir a actividades dirigidas a la restauración de la llanura aluvial y a la protección del hábitat de desove de peces en el mismo lugar donde la cooperación bajo



la más antigua y separada Comisión del Danubio<sup>52</sup> buscaba mejorar el río para la navegación, lo cual requería ahondar y ampliar las orillas del río. No son posibles ambos usos potenciales al mismo tiempo y en el mismo lugar. Como resultado, algunos proyectos de desarrollo, como el canal Bystroe a través del Delta del Danubio se han presentado como asuntos de desarrollo económico en contraposición a protección ambiental. Sin un proceso para desarrollar una visión integrada del Danubio que incluya a todos los participantes relevantes y aborde todos los asuntos críticos, estas clases de disputas se incrementarán dado que los ribereños son incapaces de relacionar asuntos diversos y crear valor por medio de trueques a través de sus preferencias.

Los ribereños se encuentran ahora en el proceso de abordar estas limitaciones para la cooperación. Por ejemplo, por medio de la participación del CIPRD, se ha ampliado la discusión acerca del desarrollo del canal Bystroe para incluir a otros participantes y áreas temáticas. Se ha creado un foro multi-actores en el que los gobiernos nacionales se puede reunir junto con ONGs para realizar investigaciones, compartir datos y desarrollar una visión compartida para el manejo del delta. De igual modo, se ha establecido un foro para la cooperación en la sub cuenca internacional Sava bajo el paraguas de la CIPRD que permite a los participantes abordar un conjunto más amplio de asuntos, incluyendo la navegación, en paralelo con el uso sostenible del agua. A escala de la cuenca, el CIPRD está tratando de abordar el tema por medio de una mayor cooperación con la Comisión del Danubio.

Semejantes esfuerzos y foros específicos involucran ahora a una cantidad mayor de partes actores en una gama más amplia de temas. Las ONG pueden fungir como observadores oficiales en el CIPRD y aportar insumos para la formulación de políticas. Por ejemplo, el Foro Ambiental del Danubio es observador y coordina la participación pública en la toma de decisiones referentes al medio ambiente y al desarrollo sostenible en la cuenca. Todos juntos, este grupo ampliado de participantes opera como embajador para el proceso y como intermediar entre el foro internacional y sus gobiernos u organizaciones, implicando e informando a un grupo más amplio de actores sociales acerca de una mayor variedad de asuntos.

Las negociaciones en torno al agua de hecho se vuelven más difíciles de lo necesario cuando se enmarcan en términos de 'suma cero (ganar-perder): o un lado consigue el agua que desea o la consigue otro lado. Esto es sobre todo así cuando quienes convocan no prestan suficiente atención a conseguir que las partes adecuadas se sienten a la mesa, a estructurar en forma adecuada las agendas y normas básicas y a asegurar una facilitación efectiva de la reunión. En tales casos, los negociadores pueden no ser capaces de crear 'valor' mediante, por ejemplo, la vinculación de asuntos. Si las negociaciones están enmarcadas como opciones entre 'el medio ambiente' que gana y el sacrificio del desarrollo económico; o en acordar que la economía crezca en tanto que se dejan de lado las preocupaciones ambientales y de salud, sin duda que desembocarán en enfrentamientos de ganar-o-perder. Los grupos con mayor músculo político tratarán de conseguir una mayoría ganadora, en tanto que las partes más débiles consiguen muy poco o nada.

***“LAS NEGOCIACIONES EN TORNO AL AGUA DE HECHO SE VUELVEN MÁS DIFÍCILES DE LO NECESARIO, CUANDO SE ENMARCAN EN TÉRMINOS DE SUMA CERO (GANAR-PERDER)”***

Las oportunidades para crear ganancias mutuas, es decir, crear valor por medio del manejo de un fondo común de recursos para beneficio de todos, requieren una aproximación totalmente diferente. Esto es tan cierto al nivel local como lo es en la esfera internacional. De hecho, cuando naciones soberanas están sentadas a la mesa y la única opción es un acuerdo voluntario (porque a ninguna nación soberana se la puede obligar a aceptar términos que encuentre objetables), los acuerdos deben satisfacer las inquietudes de todos los lados o los países no aceptarán sentirse obligados a cumplirlos<sup>53</sup>. De igual modo, en negociaciones sub-nacionales que involucran a clases diferentes de actores en

relación con el agua, todas las partes interesadas necesitan sentir que se han abordado sus intereses. Si bien el proceso puede resultar arduo, a menos que cada una de las partes sienta que se satisfacen por lo menos alguna de sus preocupaciones, no firmarán el acuerdo.

La mayor parte de las negociaciones en torno al agua a menudo zanján distancias entre sí como si no hubiera forma de que todas puedan ganar o vayan a ganar mediante una gestión compartida y efectiva de los recursos hídricos. Pero las ganancias mutuas están, de hecho, disponibles si existe el compromiso de dar a las partes lo que desean o necesitan (o sea, que satisfagan sus intereses). Por ejemplo, por medio de acuerdos para adoptar ahora medidas de conservación del agua, todas las partes tendrán más agua para satisfacer sus necesidades (crecientes) en el futuro. O, los ribereños aguas arriba pueden necesitar la promesa de que los alimentos producidos con agua que fluye hacia abajo los tendrán a su disposición antes de que acuerden un trato que permite que más agua fluya a partes aguas abajo. O, el precio del agua que compran los usuarios aguas abajo puede tener que subir para asegurar que las partes aguas arriba pueden ganar lo suficiente como para satisfacer todas sus necesidades. Las negociaciones en torno al agua que no se centran en tales intercambios es muy probable que fracasen. Incluso actores más débiles al ser presionados por partes políticamente poderosas para explotar en forma desigual recursos hídricos, encontrarán una manera de resistir. A menudo, forman coaliciones con los oponentes políticos del partido más poderoso. Las negociaciones acerca del agua que se convierten en batallas políticas sobre asuntos no relacionados, también es probable que fracasen.

De igual modo, las negociaciones que se centran tan solo en quién—quiere—qué y que no se basan en información científica y técnica fidedigna o en conocimiento empírico local se quedarán cortas. Se requiere información para poder tomar decisiones ponderadas. Si el grupo no ha planteado un cuidadoso proceso conjunto para identificar hechos antes de la toma de decisiones, no es probable que vaya a disponer de los datos que necesita cuando deban tomarse decisiones. Quizá se llegue a un acuerdo, pero los compromisos muy pronto se erosionarán cuando se vea con claridad que son erróneos los supuestos acerca de cuánta agua estará disponible o cómo responderán los sistemas ecológicos. Solo si se define una agenda sistemática que vaya acompañada de un plan para recopilar datos resultarán posibles trueques bien informados entre asuntos. Y, como se mencionó antes, solo los trueques entre asuntos pueden crear valor, o sea, ofrecer un incentivo para que cada una de las partes acepte menos que un resultado ideal en un asunto dado a cambio de obtener lo que es más importante para esa parte en algún otro asunto relacionado.

### *“SE REQUIERE INFORMACIÓN PARA PODER TOMAR DECISIONES PONDERADAS”*

La mayor parte de los foros de negociación no adoptan ni siquiera las reglas del juego más simples. O, si lo hacen, no obligan a cumplirlas. Por ejemplo, si no se les pide a las partes que lleguen ‘preparadas’ y ‘listas para comprometerse’ (o sea, haber revisado documentos con sus audiencias internas mucho antes de las reuniones programadas) las negociaciones pueden extenderse de manera interminable. Muchas sesiones de negociación a menudo se dedican a hacer discursos más que a la solución efectiva de problemas. Es fundamental disponer de reglamentos por escrito referentes a cómo se desarrollarán las reuniones y deberían ser aprobados por todas las partes antes comenzar cualquier negociación.

Individuos asignados para presidir o moderar las reuniones a menudo no son habilidosas en técnicas de facilitación. Y, en lugar de pasar la responsabilidad a alguien mejor preparado para manejar conversaciones difíciles, estas mismas personas tienden a aferrarse al poder, con lo cual socavan la efectividad del grupo. Incluso se pasa muchas veces por alto la obvia necesidad de acordar quién preparará un resumen escrito de cada sesión de negociación. Esto significa que cada participante

genera su propia memoria de lo que se dijo, y quién prometió qué. A no ser que el grupo elabore un 'texto único' con el que todos estén comprometidos, es seguro que habrá confusión. Lo que se reporta de vuelta a las audiencias correspondientes debe reflejar con precisión lo que se discutió y lo que se acordó, incluso si no favorece a todos los representantes de grupos.

***“UN ENFOQUE DE REGATEO DURO PUEDE CONDUCIR A DECISIONES A CORTO PLAZO, PERO A MENUDO PRODUCE RESULTADOS A LARGO PLAZO QUE TODAS LAS PARTES ENCUENTRAN POCO SATISFACTORIOS”***

Así pues, un enfoque de regateo duro que limita la cantidad de partes involucradas, aborda solo un conjunto limitado de asuntos (usualmente uno a la vez), trata cada decisión como un juego formal de trueques políticos de suma cero (enfaticando las ganancias y pérdidas políticas a costa de pesquisas colaborativas) puede conducir a decisiones en el corto plazo, pero a menudo produce resultados a largo plazo que todas las partes encuentran poco satisfactorios. Por el contrario, un método de construcción de consenso proporciona herramientas para superar estas limitaciones (Cuadro 4.1).

*Cuadro 4.1 Superando las limitaciones de los regateos duros*

Limitaciones del regateo duro	Méritos de la construcción de consenso
Partes equivocadas en la mesa	Actores identificados por medio de evaluación del contexto o auto selección
Agenda demasiado limitada y centrada en posiciones –los asuntos únicos generan una situación de suma-cero	Ganancias mutuas creadas al enfocarse en intereses y trueques entre asuntos múltiples
Facilitación y gestión deficientes pueden enfrentar a las partes entre si y hacer que las negociaciones no concluyan o llegar a decisiones inviables	Un facilitador neutral guía el proceso para elaborar en conjunto la agenda, definir normas básicas, generar y valorar opciones, y utilizar un texto único para llegar a un acuerdo viable.
Se toman a menudo decisiones sin información creíble (o confiable)	Identificación conjunta de hechos y análisis de datos científicos y conocimiento empírico constituyen la base para la negociación
Los objetivos son 'ganar lo más posible' y lograr un acuerdo	Los objetivos son alcanzar un acuerdo mutuamente aceptable que todas las partes puedan y vayan a implementar

### 4.3 El enfoque de construcción de consenso

Nada impide que los negociadores de asuntos hídricos adopten un enfoque mejor - uno que garantice que todos los actores relevantes se sienten a la mesa, que las negociaciones se gestionen de una manera que solucionen problemas (o creen valor), y que las partes se comprometan a acuerdos viables y adaptables. Alguien con papel de líder dentro del grupo de negociación debe sugerir que

algo que no sea el enfoque de regateo duro es posible. Otros en el grupo deben entender por lo menos lo suficiente acerca del enfoque alternativo para la negociación como para saber que no deben renunciar al poder si están de acuerdo en operar en una modalidad de construcción de consenso. El grupo como un todo necesita comprometer tiempo y recursos suficientes para permitir que tenga éxito un proceso más efectivo de negociación.

La construcción de consenso es un enfoque de negociación que empodera a quienes están más preocupados por la equidad y simultáneamente responde a las preocupaciones de las partes políticamente más poderosas sobre preservar sus prerrogativas. Esto se logra con acuerdos en primera instancia para buscar la unanimidad pero que aceptan un acuerdo mayoritario, con tal de que se hayan hecho todos los esfuerzos posibles para satisfacer los intereses de quienes muestran preocupación por un acuerdo casi final.<sup>54</sup>

Si bien se dan diferencias significativas entre negociaciones locales, nacionales e internacionales en torno al agua, sobre todo por cuanto se aplican diferentes regímenes regulatorios y legales, los participantes en todas las situaciones se beneficiarán del empleo de una norma de decisión por consenso. Las partes que sean políticamente menos poderosas tendrían la seguridad de que se abordarán sus intereses, que no se verán obligadas a aceptar algo a lo que se oponen (en la forma en que podría suceder si se aplicara la norma de voto por mayoría), y que incluso las partes más poderosas en la mesa han aceptado hacer un esfuerzo de buena fe para abordar sus preocupaciones. Al mismo tiempo, las partes políticamente más poderosas deben tener la garantía de que dispondrán de algo equivalente a un veto siempre que pongan todo el empeño en satisfacer los intereses de todas las otras partes sentadas a la mesa. Bajo el sistema de la norma de voto por mayoría, no se protegen los intereses de la minoría. El cincuenta y uno por ciento del grupo puede imponer al 49 por ciento restante aceptar su voluntad. Un enfoque de construcción de consenso, sin embargo, protege a la minoría al no utilizar votos y asegurar que el grupo como un todo acepte la responsabilidad de hacer todo lo posible para satisfacer los intereses de todas las partes implicadas. En cuanto a esto, la presencia de un facilitador experimentado e imparcial puede ayudar. El facilitador (o mediador o moderador, como a veces se llaman) hace responsables a las partes por sus compromisos de formar consenso.

### *“UN ENFOQUE DE CONSTRUCCIÓN DE CONSENSO PROTEGE A LA MINORÍA”*

La construcción de consenso puede ser un instrumento especialmente efectivo para conducir a acuerdos más justos y efectivos en torno al agua dado que requiere tanto un compromiso de tomar en serio los conocimientos científicos y empíricos como centrarse en lograr un acuerdo político. La gestión de la sostenibilidad exige lograr un equilibrio entre ciencia, conocimiento local y políticas así como formular acuerdos entre partes antagónicas (que deben comprometerse a adaptar su conducta institucional). Tratar de buscar el consenso significa buscar acuerdos voluntarios (o sea, no hay votación que pueda obligar a la minoría a aceptar algo que no quiere). La construcción de consenso, por tanto, tiene mucha mayor probabilidad de producir resultados duraderos que estimulen a personas, grupos y comunidades a cumplir con sus compromisos. En un proceso de construcción de consenso que se ha incorporado una búsqueda conjunta de hechos y una agenda que el grupo como un todo ha elaborado, es mucho más probable que se dé su justo valor al conocimiento científico y empírico. Una mayoría poderosa no puede imponer sus preferencias políticas sobre una minoría y pasar por alto lo que sugiere la evidencia empírica técnica o local.

Hay seis pasos en el proceso de construcción de consenso,<sup>55</sup> como se muestra en la Figura 4.1



Seleccionar a los participantes idóneos determina no solo si se puede lograr un consenso sino si este será implementado. Esto resulta claro en negociaciones dentro de países, tales como negociaciones iniciales referentes a la gestión de los Everglades de Florida en el Caso 4.2, en el cual usuarios claves del agua, tales como la industria azucarera, y grupos interesados, como grupos ambientalistas, no se incluyeron y posteriormente bloquearon la aplicación del acuerdo inicial.

#### *Caso 4.2 Un proceso de construcción de consenso para la restauración de los Everglades del sur de la Florida*<sup>57</sup>

Los flujos de agua naturales hacia los humedales Everglades de Florida, EEUU, se han visto afectados con proyectos federales de control de inundaciones y de drenaje de la tierra con el fin de adecuarla para la agricultura, como producción de azúcar y desarrollo urbano. Acuerdos sobre cómo restaurar la salud del ecosistema que no respondieron a los intereses de partes interesadas claves, tales como la industria azucarera, pueblos originarios y ambientalistas, se vieron demorados debido a litigios. Esto condujo al gobierno del Estado de Florida a convocar en 1994 a la Comisión del Gobernador para un Sur de la Florida Sostenible.

La oficina del gobernador trabajó con agencias estatales para identificar posibles participantes y un moderador, un ex presidente de la legislatura estatal. Identificaron a grupos claves de actores y representantes efectivos. Los Comisionados incluyeron a más de 40 representantes de grupos de interés público y grupos ambientalistas, económicos y del mundo de los negocios, tribus de pueblos originarios y agencias del condado, la ciudad, el Estado y la región. La presidencia era asesorada por un grupo de profesionales neutrales. El amplio objetivo del mandato—examinar el desarrollo sostenible tanto en su dimensión espacial y de problemas como en la diversidad de las partes interesadas—se utilizó para inducir a los diversos actores a ir más allá de sus desacuerdos que habían impedido cualquier acuerdo en el pasado acerca de asuntos de calidad del agua. La Comisión procuró buscar consenso de los participantes sin derecho al voto, pertenecientes al gobierno federal, y también cooperar en forma directa con un Grupo de Trabajo paralelo de agencias gubernamentales. De acuerdo con la legislación estatal, las deliberaciones estuvieron abiertas al público. Esto significó que miembros del público podían asistir a todas las reuniones y ofrecer insumos durante períodos de comentarios públicos, incluyendo sub comités, y reuniones ad hoc que se convocaban para abordar puntos difíciles. Los actores que no eran comisionados también podían ser miembros de sub comités de trabajo y a algunos se los invitó en forma explícita para ello. Aunque el grupo inicial de planificación del Gobernador nombró al Presidente, los comisionados aceptaron su legitimidad sobre la base de su imparcialidad en la conducción de las reuniones. Fue aceptado porque garantizó que se escucharan a todas las partes interesadas, designó a representantes de entre un amplio espectro de intereses para moderar sub grupos, demostró un compromiso sincero con el grupo y con lograr consenso.

El Presidente y los facilitadores llevaron a cabo una valoración del conflicto, pero fue en última instancia la Comisión la que decidió qué asuntos deberían incluirse en la agenda y cuándo y cómo dividirse en sub comités más pequeños. El grupo pudo aceptar que el Sur de la Florida en la actualidad no era sostenible. Desarrolló una visión común de qué significaría la sostenibilidad a largo plazo de los Everglades y concordó en que el régimen de gestión hídrica tendría que modificarse para lograr lo que habían imaginado. Los sub comités se ocuparon de asuntos específicos, presentaron informes a la plenaria acerca de su progreso poniendo de relieve las recomendaciones así como los temas en los que los miembros seguían estando en desacuerdo.

La Comisión convocó a sub comités asesores científicos para abordar asuntos técnicos controversiales, en especial asuntos acerca de los cuales había una incertidumbre considerable. Los miembros estuvieron abiertos a todo el que estuviera interesado y se preparó un informe para que lo utilizara el plenario. No se pudieron resolver algunas incertidumbres y la Comisión decidió seguir avanzando con un enfoque de gestión adaptativa, estableciendo un programa de monitoreo y opciones contingentes de evaluación.

Los facilitadores introdujeron una técnica de texto único y procesos de priorización que ayudaron a la Comisión a negociar una versión final del Reporte Inicial. Después de un año y medio de reuniones, la Comisión adoptó

por unanimidad este informe. Más adelante la Comisión siguió cooperando con agencias federales para desarrollar un Plan Comprensivo de Restauración del Ecosistema (PCRE) e identificó cómo priorizar y financiar proyectos. Al final del mandato de la Comisión, representantes de intereses ambientales y también de la industria azucarera cabildearon al gobierno para que aplicara el PCRE. Al final, las recomendaciones de la Comisión se incorporaron al PCRE y a legislación nueva. Las relaciones que se establecieron gracias a la participación en la Comisión siguen siendo en general buenas y las partes interesadas siguen involucradas en actividades de participación pública relacionadas con la aplicación del CBPR.

Decidir qué intereses habría que tomar en cuenta también puede extenderse a partes que en un momento dado no desean participar pero que pueden estar interesadas en adherirse a esfuerzos cooperativos en el futuro. En el Caso 4.5 sobre la Cuenca del río Mekong, los cuatro países en la parte baja de la cuenca –Camboya, Laos, RPD de Laos, Vietnam y Tailandia—negociaron el Acuerdo de Mekong 1995 sobre gestión hídrica. Este tratado podría resultar relevante para la cuenca entera y dar cabida a los intereses de países no participantes de la parte alta de la cuenca, China y Myanmar, si en el futuro desearan adherirse. Comentó un participante:

*‘Cuando iniciamos las negociaciones del Acuerdo del Mekong 1995 a comienzos de 1993, los cuatro países convinieron en que los contenidos del acuerdo deberían ser igualmente justos y aplicables a todos los estados ribereños, aunque dos de ellos no participarían... Todos reconocieron que planificar y aplicar un desarrollo sostenible solo podría tener éxito si se tomara en consideración el área entera de la cuenca y los impactos, aunque dos estados ribereños de la parte alta no fueran miembros. Se analizó y se entendió bien que esos dos países podían participar en el CRM<sup>58</sup> y el Acuerdo del Mekong 1995 tomó medidas para su eventual adhesión al CRM.<sup>59</sup>*

Los países que negociaron procuraron hacer inclusivo el Acuerdo al basarlo en principios universalmente aceptables del derecho internacional y sin predisponer a otros ribereños que no eran parte del acuerdo original.<sup>60</sup> De igual modo, en la Cuenca del Volta, el Código de Conducta que firmaron Burkina Faso y Ghana incluye provisiones explícitas para promover su adopción por parte de otros estados ribereños (ver Caso 5.3 en el Capítulo 5).

Una evaluación respecto al propósito de sentar a la mesa a las partes idóneas se puede realizar como sigue:

1. A petición de un grupo preliminar de partes (quienes convocan a la negociación) un facilitador se pone en contacto con diversos ‘círculos’ de partes interesadas potenciales para entrevistarlas de manera confidencial y con el compromiso de no ser citadas. En el primer círculo están los protagonistas obvios que han expresado interés en estar involucrados. Cuando el facilitador entrevista a estas personas, les pide sus recomendaciones en cuanto a otros grupos de posibles actores que podrían ser entrevistados. Esto conduce a un segundo círculo más amplio de contactos. Quien convoca también da a conocer el hecho de que se está realizando una valoración. Los grupos que lo deseen se pueden contactar directamente con el facilitador. Este grupo constituye el tercer círculo.
2. A partir de todas estas entrevistas, el facilitador mapea la situación, y prepara un informe en el que identifica a las categorías más importantes de actores y subraya sus preocupaciones claves. Esto se hace sin citar a ninguna persona. Este ‘mapa’ se envía a todos los entrevistados de modo que puedan constatar si los asuntos que plantearon se abordan de manera adecuada.
3. Una vez que han respondido todas las partes, el facilitador propone un diseño para el proceso de construcción de consenso basado en los resultados de la evaluación. O sea, el facilitador propone una lista de los grupos de actores a los que se debería invitar para deliberar y escoger a un representante para que forme parte de las negociaciones. Además, el diseño del proceso

incluye la propuesta de una agenda, reglamento, plan de trabajo (incluyendo prioridades para identificación conjunta de hechos) y un presupuesto. También esto se envía a todos los entrevistados para que lo comenten.

4. A partir de sus reacciones, el facilitador recomienda que se avance o no en el proceso de formación de consenso (que ha diseñado el grupo). En este punto, la decisión de seguir adelante queda en manos de quienes convocan.

*“UNA VEZ QUE LAS PARTES SE SIENTAN A LA MESA EN UNA MODALIDAD DE CONSTRUCCIÓN DE CONSENSO, ES ESENCIAL QUE REVISEN CARA A CARA CUÁLES SERÁN SUS PAPELES Y RESPONSABILIDADES”*

#### *4.3.2 Aclarar responsabilidades – papeles, agenda, normas básicas*

Una vez que las partes se sientan a la mesa en una modalidad de construcción de consenso, es esencial que revisen cara a cara cuáles serán sus roles y responsabilidades. El grupo como un todo, una vez que se reúne por primera vez, debe aprobar la selección del facilitador o presidente así como la agenda, el plan de trabajo, el presupuesto, el reglamento interno y los procedimientos para identificar los hechos conjuntamente. A pesar de cualquier sesgo individual, los facilitadores deberían poder proveer ayuda imparcial a los participantes. Si estos tienen inquietudes persistentes respecto a la imparcialidad del neutral, deberían poder incorporar a un facilitador diferente.

Por ejemplo, el Agente Ejecutivo de la Secretaría facilitó interacciones entre participantes del Comité Interino del Mekong. Sin embargo, algunos de los ribereños llegaron a convencerse de que ellos y la Secretaría habían perdido la neutralidad. Por tanto, excluyeron a la Secretaría de toda negociación conducente a un nuevo acuerdo. En su lugar, el PNUD asumió un papel más activo, incluyendo el de facilitador de la Secretaría, convocando a una nueva reunión y eventualmente contratando a un mediador aceptable. Debido a que todas las partes los percibieron como neutrales, el PNUD y el mediador pudieron conducir la discusión más allá del punto muerto de la cooperación y luego, por medio de negociaciones, hacia un nuevo acuerdo que abordaría los asuntos críticos de las partes.

El grupo puede pedir al facilitador que prepare resúmenes de las reuniones o designar a uno de sus miembros para esa función. Pueden escoger a un líder de grupo o presidente para representar el proceso ante el mundo en general, aunque esta tarea se asigna a veces al facilitador. Por último, antes de comenzar, pueden decidir que alguna categoría de partes interesadas está representada de manera inadecuada y acuerdan buscar a más personas o grupos para que las partes en la mesa de negociación tengan una mayor representación. En el caso de grupos con experiencia limitada en negociaciones, el facilitador u otra tercera parte, puede desarrollar la capacidad del grupo para prepararse para el proceso o para involucrarse en el mismo, como se ve en el Caso 4.3 en Perú.

#### *Caso 4.3 Diseño conjunto del proceso de negociación entre BHP Billiton y comunidades afectadas por la mina Tintaya, Perú*

Un conflicto entre BHP Billiton y comunidades que vivían cerca de la mina Tintaya en Perú se ha centrado en el control y gestión de recursos naturales (expropiación de tierras), impacto social y económico en las comunidades (violaciones de los derechos humanos, oportunidades económicas inadecuadas) e impactos ambientales (en el agua y la tierra). Se emprendió una serie de diálogos entre el 2001 y el 2004 para reunir a las partes claves con el fin de negociar la resolución de agravios que venían de antaño y desarrollar una relación más constructiva entre comunidades y la compañía minera. Además de representantes de la compañía minera y de



cinco comunidades vecinas, el proceso multi-actores involucró a ONGs nacionales e internacionales (Comités Coordinadores Nacionales y Regionales de Comunidades afectadas por la Minería - CONACAMI y CORECAMI Cuzco), CooperAcción, Oxfam América y la Oficina del Defensor de Ayuda Comunitaria en Minería en el Exterior-Oxfam en Australia) que ayudó a facilitar el proceso y a fortalecer la capacidad de las comunidades indígenas para prepararse en forma adecuada para involucrarse en las negociaciones.

La PMS implicó una serie de etapas para elaborar juntos la agenda y el proceso inclusivo para las negociaciones, desarrollar confianza, emprender estudios conjuntos para desarrollar comprensión compartida de los agravios, y negociar un conjunto de compromisos.

Un borrador de acuerdo fue redactado por un comité central en representación de todas las partes interesadas el cual fue validado y enmendado mediante talleres con una amplia cantidad de representantes de las comunidades, de la compañía y de ONGs en los que fue sometido a revisión línea por línea. El texto final se presentó y fue aprobado en asambleas generales en cada una de las cinco comunidades, y lo firmaron todas las partes.

El acuerdo abordó todos los agravios: compensó a los miembros comunitarios con tierra (más allá de lo que había sido apropiado) junto con asistencia técnica para ayudar a desarrollar nuevas oportunidades de subsistencia; creó un programa de supervisión ambiental donde los miembros de las comunidades desempeñaron un papel clave en el monitoreo constante del cumplimiento por parte de la compañía de las medidas para disminuir o mitigar impactos ambientales; creó un grupo para vigilar el cumplimiento por parte de la compañía en cuanto a compensar a víctimas confirmadas de violaciones de derechos humanos y evaluar nuevas acusaciones; delineó pasos para crear y financiar planes de desarrollo sostenible en apoyo de un desarrollo a mediano y largo plazo en comunidades afectadas; y comprometió a la compañía a conseguir consentimiento previo informado para actividades futuras de minería en tierras nuevas.

A un Comité de Seguimiento y Coordinación de múltiples partes interesadas se le asignó la responsabilidad de implementar y supervisar el acuerdo. Todas las partes comprometidas siguen utilizando mesas de diálogo para abordar y resolver dificultades que se presentan. Los participantes reconocieron que si bien los diálogos y el acuerdo alcanzado han transformado en mucho las relaciones entre las partes antes enfrentadas, una relación verdaderamente colaborativa depende del cumplimiento efectivo y oportuno de compromisos y una dedicación constante a resolver problemas que vayan surgiendo. Lograr esta transformación requerirá un empeño constante por superar las asimetrías de poder que caracterizan las relaciones entre corporaciones y comunidades.

Los esfuerzos por construir consenso solo tienen sentido si los participantes involucrados hacen un esfuerzo permanente para mantenerse en contacto con los públicos a los que aparentemente representan. Para algunos grupos resulta fácil—tienen mecanismos de comunicación interna bien establecidos. Para otros grupos, resulta mucho más difícil. Esto es así sobre todo en el caso de una red *ad hoc* de personas u organizaciones improvisadas con el fin de participar en un esfuerzo de construcción de consenso. Tales grupos pueden necesitar ayuda del facilitador para establecer canales para interacción regular. A los participantes a menudo se les pide ponerle sus iniciales a las normas básicas que estipulan las obligaciones de los participantes de mantener contacto con las ‘audiencias’ por las cuales se espera que hablen.

#### *4.3.3 Deliberar – investigaciones conjuntas, discusiones, aprendizaje*

Debido a que muchos ecosistemas hídricos son complejos y puede resultar difícil determinar sus condiciones actuales, y mucho más desarrollar una visión compartida de cómo deberían operar, las partes que negocian suelen involucrarse en identificar hechos en forma conjunta para fundamentar bien sus discusiones. Si los participantes saben que quieren cooperar pero no están dispuestos a entrar a negociar para llegar a un acuerdo oficial porque no disponen de información suficiente, pueden comenzar por crear mecanismos para recopilar datos juntos.

## *“LAS PARTES QUE NEGOCIAN SUELEN INVOLUCRARSE EN IDENTIFICAR HECHOS EN FORMA CONJUNTA PARA FUNDAMENTAR BIEN SUS DISCUSIONES”*

Las actividades de los países del Danubio para recopilar datos a mediados de 1980 y del Comité del Mekong, sobre todo en las décadas de 1960 a 1980, muestran cómo los países pueden aprender a trabajar en conjunto en un nivel técnico. En el Caso 4.3, grupos comunitarios y ONGs trabajaron con la compañía minera para definir y emprender la búsqueda conjunta de datos acerca de asuntos claves, antes de negociar la acción requerida. De igual modo en Nepal, representantes de grupos tanto a favor de represas como en contra emprendieron una serie de estudios para investigar en forma conjunta el estado de la experiencia hidroeléctrica de Nepal, como paso inicial para elaborar un conjunto de directrices concretas para el país basadas en el informe del CMR. La experiencia de trabajar en forma conjunta, así como los datos recopilados, pueden forjar confianza de que se puede lograr un acuerdo que protegerá los intereses de los participantes.

Si los participantes pueden estar oficialmente de acuerdo en cuanto a principios comunes, pueden decidir posponer asuntos técnicos para que se ocupen de ellos más adelante agencias oficiales ejecutoras. Las naciones del Danubio decidieron respecto a este enfoque, creando inicialmente un acuerdo a modo de marco de referencia y dejando que los estándares específicos en cuanto a calidad del agua se abordaran en la agenda de la comisión que establecieron, la CIPRD. En este caso, las partes pueden necesitar establecer mecanismos para identificar datos que puedan proporcionar información conjunta sobre la cual basar decisiones posteriores. Los así llamadas ‘terceras partes’ pueden desempeñar un papel importante en la financiación de estos mecanismos y en desarrollar capacidad técnica y profesional necesaria. Sin embargo, como aprendieron los ribereños del Danubio antes de que generaran datos oficiales en conjunto, a no ser que los participantes estén de acuerdo en cómo deben recopilarse los datos, más adelante quizá no se acepte ni se considere útil la información generada.

Los participantes también pueden estar en condiciones de incorporar la identificación conjunta de datos a negociaciones en curso sobre construcción de consenso. Como se describe en el caso del Mekong, las terceras partes también pueden ayudar a mantener el avance de las negociaciones. Cuando los cuatro estados que negociaban llegaron a un punto muerto, el PNUD patrocinó una consulta informal que condujo a que cada país reiterara su interés en cooperar. La participación activa del PNUD mediante la convocatoria de reuniones, la financiación del Asesor Principal (neutral) y el cubrir los costos de la participación de delegados nacionales fue determinante para el avance de las negociaciones hacia su eventual éxito en elaborar un acuerdo como marco de referencia.

Como en el caso de los Everglades de Florida, con la ayuda de un facilitador neutral, el grupo podía comenzar por pasar revista a los intereses de cada uno de los grupos de actores. Juntas, las partes interesadas suelen decidir luego qué clases de datos son relevantes y necesarios. Las partes interesadas trabajan juntas para diseñar estudios y estrategias para obtener datos, analizarlos y generar predicciones que pueden sentar las bases para decisiones en consenso. Con el fin de satisfacer las necesidades de diferentes clases de actores, con frecuencia los datos asumen formas diversas, tales como estudios técnicos de numerosas disciplinas así como de conocimiento local o indígena (o sea, cosas que quienes viven en la zona conocen y que los expertos externos pueden no ver para nada). Los grupos para construir consenso a veces están de acuerdo en invitar a una serie de expertos externos para que hagan presentaciones técnicas, a menudo poniendo de relieve discrepancias acerca de métodos o supuestos. Pueden asignarse subcomités técnicos para elaborar informes de antecedentes para el grupo. Se puede asignar a paneles de expertos que ayuden a algunos miembros del grupo a actualizarse en cuanto a diversos aspectos técnicos.

Una vez completada la identificación de hechos, el grupo suele dedicarse a un proceso de lluvia

de ideas. A partir de los resultados de la identificación conjunta de hechos, el propósito es idear opciones y paquetes que respondan a las preocupaciones de todas las partes. Se pueden utilizar varios instrumentos para ayudar a los participantes a evaluar opciones y tomar decisiones, como se ilustra en el Caso 4.4 sobre planificación del uso del agua en British Columbia, Canadá. A partir de discusiones grupales plenarias así como de asambleas de diversa índole, el actor neutral prepara un texto para negociación que el grupo puede revisar línea por línea. Para algunas negociaciones, esto puede conllevar una revisión simultánea de textos en diversas lenguas. A veces, si el grupo es grande, se dispone de ayudas para tomar decisiones en línea que se pueden utilizar para aclarar posibles opciones y las formas en que diferentes participantes las califican. De igual modo, se pueden utilizar herramientas basadas en la red para permitir que los participantes interactúen entre reuniones con su audiencia y compartan reacciones detalladas ante textos complejos a negociar.

### *“EL OBJETIVO ES IDEAR OPCIONES Y PAQUETES QUE RESPONDAN A LAS PREOCUPACIONES DE TODAS LAS PARTES”*

#### *Caso 4.4 Toma de decisiones estructurada en la planificación del uso del agua en British Columbia, Canadá<sup>61</sup>*

El proceso estructurado de toma de decisiones de la Iniciativa de Planificación del Uso del Agua de British Columbia pone de relieve cómo se desarrolla un proceso deliberativo y describe alguno de los instrumentos disponibles para la toma de decisiones en grupo. BC Hydro, reguladores y un amplio espectro de partes interesadas, incluyendo a ciudadanos locales, representantes aborígenes, intereses ambientales, usuarios de recursos, gobierno y agencias reguladoras, trabajaron juntos para identificar asuntos específicos por medio de subcomités técnicos. Juntos, el grupo delineó un mapa de ruta para un proceso por medio del cual podrían expresar y examinar reclamos, analizar trueques y las implicaciones de alternativas, y buscar alternativas nuevas aceptables para todos.

Recibieron ayuda mediante herramientas específicas para la toma de decisiones: (1) jerarquías objetivas hicieron posible que todos los participantes contribuyeran a identificar prioridades y a establecer criterios para evaluar alternativas; (2) diagramas de influencia ayudaron a que los participantes utilizaran técnicas diferentes para estudiar las consecuencias de diversas alternativas, y para identificar áreas donde los beneficios mutuamente compatibles eran posibles y donde seguían dándose trueques; (3) clasificar y ponderar las compensaciones trajo con sí diferencias basadas en valores entre los actores. Por medio de este proceso los participantes elaboraron recomendaciones para el uso del agua que se vincularon a mecanismos para su implementación. Por último, el proceso tuvo seguimiento con monitoreo, desarrollo de capacidades y una revisión de políticas vigentes para proseguir con el aprendizaje social y la gestión adaptativa del agua.

#### *4.3.4 Decidir – negociar acuerdos más justos y efectivos*

Negociaciones complejas en torno al agua pueden requerir meses o incluso años para resolverse. La construcción de consenso funciona mejor cuando un grupo define una agenda y un cronograma y lo sigue al dedillo. Un grupo grande podría programar reuniones mensuales para seis a ocho meses luego de una sesión organizacional (en la que se aprobarían la agenda y el cronograma) y antes de una reunión final para firmar un texto acordado. Entre las reuniones mensuales, podrían convocarse subcomités o asambleas con la asistencia de un facilitador para preparar declaraciones o informes para todo el grupo. Trabajar con tiempo suficiente es fundamental para crear el espacio para identificar beneficios mutuos y para que se den las negociaciones entre las preferencias, como se ve en el Caso 4.5 sobre el Acuerdo del Mekong.

## “NEGOCIACIONES COMPLEJAS EN TORNO AL AGUA PUEDEN REQUERIR MESES O INCLUSO AÑOS PARA RESOLVERSE”

### *Caso 4.5 Negociación entre preferencias en la Cuenca del río Mekong<sup>62</sup>*

En las negociaciones del Mekong, los cuatro Estados ribereños aguas abajo lograron un acuerdo para el uso sostenible del recurso hídrico y su desarrollo, y crearon la Comisión del río Mekong (CRM). En el contexto de otros artículos en el Acuerdo del Mekong de 1995, acordaron un paquete que incluía el principio de utilización razonable y equitativa (Artículo 5). En particular, los países deseaban un acuerdo flexible que pudiera adaptarse a condiciones futuras, pero lo suficientemente específico como para garantizar que se satisfacerían sus intereses dentro de las inquietudes prioritarias de cada uno. Tailandia, preocupada inicialmente por que otros países pudieran tratar de vetar desarrollos propuestos, presentó la posición de que cada ribereño debería poder usar unilateralmente las aguas tributarias dentro de su territorio sin la aprobación de los otros ribereños. Vietnam, en conjunto con Camboya y Laos, mostró su inquietud acerca de mantener niveles de caudal en la corriente principal durante la estación seca y planteó la posición de que el uso del agua del cauce principal debería ser acordada en el seno de un comité conjunto antes de que se desviara el agua. Durante las negociaciones, Vietnam sugirió ‘...reconociendo en forma expresa que dicha consulta no es un derecho a veto de parte de cualquier ribereño’ en subsiguientes versiones del texto para el Artículo 5. Aunque al final esta redacción se consideró innecesaria, fue un intento de abordar la inquietud de Tailandia por medio de garantías de que no se utilizaría ninguno de los principios de cooperación para vetar el uso razonable de lo que corresponde con justicia de las aguas del Mekong a cualquier país. Los países tentativamente acordaron en principio sobre los requisitos para el uso del agua durante la estación lluviosa en los afluentes y en el cauce principal, pendiente de resolución sobre condiciones para el uso del agua del cauce principal durante la estación seca. El Artículo 6 del Acuerdo detalla los requisitos para mantener caudales básicos en el cauce principal, incluyendo durante la estación seca. En el Artículo 26, las partes negociantes abordan el marco de referencia institucional y especifican cómo el Comité Conjunto del CRM elaboraría las Normas para la Utilización del Agua y Trasvases entre Cuencas. Las Normas incluyen garantías de que la notificación de usos propuestos proveerá tiempo suficiente para planificar antes del comienzo de la estación seca. También estipulan un monitoreo mejorado a través de estaciones hidrológicas y mecanismos para monitorear el uso intra cuenca y desvíos entre cuencas desde el cauce principal. Esos puntos pueden considerarse como parte del paquete que figuró en el Artículo 5, incluyendo condiciones para el uso de agua del cauce principal durante la estación seca, que fueron aceptables para las partes. El paquete que los países eventualmente aceptaron parte de diferencias en la ubicación (afluente o cauce principal), clase de uso (inter o intra cuencas), estación (lluviosa o seca) y tipo de requisitos de procedimiento (desde notificación hasta consulta previa a acuerdos concretos). Si bien se requiere acuerdo solo para desvíos entre cuencas en estación seca, el texto también incorpora flexibilidad al acuerdo al establecer una provisión bajo la cual el Comité Conjunto del CRM puede decidir por unanimidad que dicho acuerdo no es necesario. Aunque estos detalles representan un avance significativo del lado de todas las partes respecto a sus posiciones iniciales, tomados en conjunto satisfacen las inquietudes más importantes de cada parte. Esta es la clase de concesión entre preferencias que puede crear valor para las partes que negocian.

En varias etapas, el facilitador podría pedir una votación de consulta para determinar los niveles de apoyo u oposición respecto a ideas concretas o paquetes. Pero no se le debería pedir a nadie que se comprometa a nada hasta que se haya distribuido el texto completo de un acuerdo y que cada representante pueda verificar con su público (en cualquier forma que sea aceptable para dicho grupo). Cuando parezca que un acuerdo goza de un apoyo general, el facilitador preguntará, ‘¿Quién no puede convivir con este paquete?’ En este punto, a quienes objetaron se les suele pedir

que sugieran 'mejoras' que harían que el paquete les resulte aceptable sin empeorarlo para cualquiera que ya forma parte del grupo. Nótese que el facilitador no le pregunta a cada uno si 'está a favor del acuerdo'. Al preguntar si pueden 'vivir con' el acuerdo se le está pidiendo a cada participante que compare el paquete con la ausencia total de un acuerdo<sup>63</sup>. Una vez que se haya formulado el acuerdo, cada participante en un proceso de construcción de consenso espera que los otros consulten con todas las partes interesadas relevantes para asegurarse de si pueden, en realidad, vivir con lo que se está proponiendo. Luego, el grupo negociador debería reunirse por última vez para 'ratificar' el acuerdo escrito que han elaborado, a menudo con una declaración firmada en la que los participantes se comprometen, sino su audiencia, a trabajar en pro del acuerdo y a apoyarlo públicamente. En el caso de acuerdos internacionales vinculantes, existen procedimientos establecidos para la firma y la ratificación.

Cuando una autoridad, como una agencia reguladora o un ente gubernamental conserva el derecho y la responsabilidad de tomar una decisión final en cuanto a negociaciones, con frecuencia se requiere presentar lo que se ha acordado en un foro ad hoc para una revisión administrativa formal. En ese momento, se presenta el acuerdo negociado de manera informal a quienes deben tomar decisiones a modo de propuesta para su consideración (el ente neutral puede presentar el acuerdo a nombre del grupo entero), no como decisión final. Se les puede pedir a los participantes que testifiquen en audiencias de seguimiento. Un proceso inclusivo de construcción de consenso puede generar propuestas acerca de las cuales pueden actuar quienes toman decisiones, confiados en que todas las partes interesadas apoyarán su decisión y posterior aplicación. Como alternativa, quienes toman decisiones se suelen sentir obligados a ofrecer razones convincentes caso de que hayan optado por desviarse de la propuesta de los participantes.

Antes de dar por concluido todo el proceso, los participantes suelen describir los pasos que creen que se tomarán para aplicar un acuerdo negociado de manera informal. El objetivo en un proceso de construcción de consenso es diseñar 'acuerdos casi autoejecutables'.<sup>64</sup> Lo ideal es que un acuerdo negociado incluya una serie de compromisos contingentes que especifican cuál es la preferencia del grupo bajo varios conjuntos de circunstancias futuras. Esta es una forma de manejar la incertidumbre científica o política. El acuerdo negociado debería incluir también una cláusula para la resolución de disputas. Es decir, para que los acuerdos sean casi autoejecutables, deberían incluirse provisiones que definan cómo una parte puede plantear preocupaciones si piensa que otras no están haciendo lo que prometieron o, por la razón que fuera, ya no siente que pueden completar todas las tareas que prometió llevar a cabo. Antes de que el acuerdo entero se despliegue, se puede recurrir al facilitador para que reúna de nuevo a todos los participantes para tratar de elaborar un conjunto modificado de compromisos.

### *"EL OBJETIVO EN UN PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE CONSENSO ES DISEÑAR 'ACUERDOS CASI AUTOEJECUTABLES'"*

#### *4.3.5 Aplicar los acuerdos – asegurando que las partes cumplan su compromiso*

Para cuando se firma un acuerdo negociado (y antes de enviarlo a una agencia coordinadora formal si se requiere para su confirmación final) los participantes deberían haber analizado cómo esperan que se implemente. Como en los casos del Danubio y de Nigeria, los participantes quizá quieran crear estrategias cuidadosamente calibradas de monitoreo (ver Caso 4.6) y desarrollar horarios regulares para informes y reuniones para compartir y evaluar resultados. Es más probable que se acepten y se tomen como válidos los datos que se recogen, comparten, analizan y compilan por medio de un proceso permanente. Las reuniones regulares brindan una oportunidad para que



Foto 4.1 Pescando en los humedales del Hadeja-Nguru. La restauración de humedales la financia el Fondo Fideicomiso Komadugu-Yobe como parte del Plan de Gestión de Cuencas que negociaron las partes interesadas (Nigeria)

los participantes se reúnan de nuevo y reexaminen su acuerdo así como cualquier provisión contingente que sea relevante a la luz de los nuevos datos o cambios en la cuenca. Compartir y discutir los resultados del monitoreo también puede incrementar la confianza de los participantes de que otros están cumpliendo con sus obligaciones. Cuando los participantes son incapaces de cumplir con sus obligaciones a pesar de esfuerzos de buena fe, puede resultar necesario poner a disposición apoyo financiero o técnico. Como mínimo, los participantes deberían hacer planes para una comunicación, cooperación y coordinación constantes. En algunos casos, esto implicará establecer alguna entidad permanente para ayudar a las partes a cumplir el acuerdo.

### *“PARA CUANDO SE FIRMA UN ACUERDO NEGOCIADO, LOS PARTICIPANTES DEBERÍAN HABER ANALIZADO CÓMO ESPERAN QUE SE IMPLEMENTE”*

#### *Caso 4.6 Consideraciones sobre la aplicación de la Carta del Agua de la Cuenca del Komadugu Yobe, en Nigeria<sup>65</sup>*

Nigeria ha elaborado una Carta del Agua por medio de un proceso participativo para la Cuenca del Komadugu Yobe (CKY), sub-cuenca de la cuenca internacional del Lago Chad<sup>66</sup>. Esta Carta aborda de manera específica los roles de las diferentes partes interesadas en la implementación del acuerdo así como mecanismos futuros para cooperación entre ellas. Estos incluyen reuniones regulares, detalles acerca de procedimientos para cooperación y obligaciones para monitoreo. La Carta incluye mecanismos institucionales para implementación que incluyen las clases de entidades de gestión que se necesitan, su mandato y normas acerca de su membresía. También detalla arreglos para financiación de la implementación y cómo se administrarán dichos fondos. En caso de disputas, la Carta especifica que los signatarios (seis estados nigerianos y el gobierno federal) traten

primero de resolver sus diferencias en forma amistosa entre sí. Si no pueden, se comprometieron a remitir su disputa ya sea al Concilio Nacional de Estados o a la Corte Suprema de Nigeria, dependiendo de si el desacuerdo es entre estados o entre un estado y el gobierno federal. Reconociendo la naturaleza internacional de la cuenca, la Carta remite las disputas entre el gobierno federal y otras naciones ribereñas a los mecanismos para resolución de conflictos estipulados en la Comisión Conjunta Nigeria-Niger y en la Convención de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad.

#### 4.3.6 Aprendizaje organizacional – gestión adaptativa y desarrollo de capacidades

Si bien la mayoría de los esfuerzos para negociar acuerdos específicos terminan con el paso mencionado antes, comités asesores permanentes o ciertos foros de negociación pueden reunirse de modo regular por medio de un organización de implementación asignada o creada. Este es el caso en el Mekong, donde las partes no quisieron un acuerdo estático o simple fórmula para dividir los recursos hídricos. En su lugar, la Comisión del río Mekong estableció un proceso que hace posible que las partes tomen decisiones relacionadas con la distribución de agua sobre la base de condiciones cambiantes. El Acuerdo Mekong 1995 estipula que las Normas (o Procedimientos) para la Utilización del Agua pueden cambiar dependiendo de las condiciones hidrológicas, tales como sequía, inundaciones o excedentes de agua durante la estación seca:

*La idea y expectativas eran proporcionar un marco amplio y flexible de referencia de principios, objetivos y estructura institucional de suerte que, a medida que asuntos diferentes se convirtieran en prioritarios, el Concejo, [Comité Conjunto (JC)] y la Secretaría pudieran ajustarse y adaptarse a las nuevas necesidades. Por esta razón el acuerdo requiere normas o procedimientos por parte del Concejo y del JC y permite que formulen normas/procedimientos de manera que no tengan que volver a pedir aprobación del gobierno o reformar el acuerdo.*

Los países del Danubio introdujeron en su acuerdo de marco de referencia para la gestión sostenible y gestión equitativa del agua una flexibilidad similar para grupos técnicos de trabajo y creación de normas.

#### **“COMITÉS ASESORES PERMANENTES O CIERTOS FOROS DE NEGOCIACIÓN PUEDEN REUNIRSE SOBRE DE MODO REGULAR”**

El deseo de crear un marco de referencia institucional adaptativo que pueda abordar asuntos futuros que todavía no resultan claros depende en gran parte del monitoreo que proporciona datos para reuniones continuas de planificación y toma de decisiones en las que se pueden revisar políticas futuras. Los participantes en las negociaciones de Everglades decidieron seguir adelante en forma gradual y considerar cada intervención en políticas como un experimento que proporcionaría información para documentar acciones subsiguientes. En consecuencia, colaboraron en elaborar un calendario y proyectos priorizados para una implementación gradual. De esta forma las partes han reconocido la incertidumbre científica en cuanto a la dinámica del ecosistema, admitiendo que no sabían qué sucedería a medida que el ecosistema fuera regresando a condiciones hidrológicas más naturales. Debido a las escalas espaciales y temporales y a la complejidad de los Everglades, los científicos y gestores de recursos no han podido llevar a cabo en su totalidad los experimentos de campo. A pesar de ello, han seguido una estrategia de gestión adaptativa que se caracteriza por estar centrada en el proceso de aprendizaje por medio del monitoreo y el empleo de modelos para probar escenarios que sustentan la toma continua de decisiones.

Cuando este sea el caso, también es importante que todas las partes interesadas participantes dediquen por lo menos cierto tiempo a reunirse para reflexionar acerca de como se han dado sus negociaciones y qué deberían aprender de su experiencia, incluyendo casos en que los esfuerzos por crear consenso no colmaron las expectativas o toparon con obstáculos graves (ver Recuadro 4.1). Esta clase de aprendizaje social o desarrollo de capacidades se complementa a veces con más capacitación en técnicas de toma grupal de decisiones. Sería una lástima no hacer todo lo posible para ayudar a cada grupo a mejorar sus esfuerzos si van a participar en una resolución continua de problemas. Demasiado a menudo, sin embargo, las negociaciones ad hoc, incluso las que emprenden comités asesores que seguirán interactuando, se ven como episodios independientes y se pierden las oportunidades para el desarrollo organizacional.<sup>67</sup>

#### *Recuadro 4.1 Cuidado con los riesgos de la 'adhocracia'*

El inconveniente potencial de la construcción de consenso resulta bastante visible, particularmente cuando muchas agencias se comprometen a 'colaborar' con un estilo de construcción de consenso, pero luego violan los preceptos más importantes de la resolución colaborativa de problemas.

Primero, los convocantes a veces 'escogen a dedo' a los representantes de partes interesadas que desean sentar a la mesa; o sea, antes de depender de una valoración de situación o conflicto preparada por un neutral, algunos convocantes escogen a los representantes que prefieren.

Segundo, no siempre dependen de profesionales neutrales para gestionar el proceso de formación de consenso; o si lo hacen, los convocantes escogen en forma independiente a un facilitador sin dar a los participantes la posibilidad de participar en la selección del facilitador que prefieran (o dar a las partes control del pago continuo del neutral).

Tercero, algunas agencias se centran en la discusión más que en la preparación de un acuerdo escrito que todas las partes puedan refrendar y firmar. Así pues, hay diálogo pero no un consenso claro que hayan generado las partes interesadas que participan y no existe compromiso de aplicar lo que se ha negociado.

Un proceso que viole estos preceptos fundamentales de mejores prácticas es gravemente defectuoso. Puede ser más 'participativo' que la tradicional negociación de regateo, y puede incluir deliberaciones más prolijas y transparentes que muchas negociaciones de ganar-perder que llevan a cabo un puñado de partes interesadas a puerta cerrada, pero no cumple con los estándares mínimos de creación de consenso. En estas instancias, se utiliza la creación de consenso como una cortina de humo, dándole a los métodos de negociación por regateo la apariencia de contener más colaboración. Hay disponible una gama de estrategias de negociación para las negociaciones en torno al agua, que van desde el regateo entre un grupo pequeño, hasta un diálogo algo más participativo y transparente que finaliza con un voto en el que la mayoría decide qué va a suceder o la imposición de una decisión por parte de la agencia responsable, hasta un proceso de construcción de consenso que es más inclusivo y que aspira lograr un acuerdo viable por medio de la búsqueda conjunta de datos, la facilitación de la solución de problemas y las técnicas de construcción de consenso.

Subsiste la pregunta clave, ¿es posible avanzar en la dirección de construcción de consenso sin apartarse por completo del método de regateo? O, ¿es mejor alguna participación por parte de un conjunto de actores que ninguna participación del todo? Se trata de una opción que sólo pueden tomar quienes están directamente involucrados en cada negociación en torno al agua. Los obstáculos a la construcción de consenso pueden ser sustanciales, en especial en lugares que nunca han funcionado de esta forma. Las partes poderosas considerarán que cualquier intento de hacer cosas en una forma nueva y diferente es una amenaza a su autoridad. Pueden entender mal el papel que se supone desempeña un facilitador neutral. La transparencia y rendición de cuentas que rodean la búsqueda conjunta de hechos puede constituir una amenaza. Y, por último, en muchas partes del mundo las preocupaciones políticas a corto plazo prevalecen por encima de las consideraciones a largo plazo. No es muy diferente al argumento del debate sobre democratizar la operación del gobierno en lugares que por tradición han sido gobernadas en forma autocrática. ¿Es mejor tener una 'pequeña' democracia que ninguna? Muchos creen que alguna participación de actores sociales en negociaciones en torno al agua es mejor que ninguna. Pero no se debería permitir a quienes están en posiciones de autoridad alegar que están utilizando construcción de consenso, si no lo están.



## 4.4 Consejos para quienes negocian acuerdos en torno al agua

En el caso de los negociadores en torno al agua que desean salirse de la negociación tradicional del regateo hacia el uso del método de creación de consenso, se pueden dar una serie de pasos. Cada uno de ellos emerge del análisis previo:

### 1) *Prestar atención al proceso.*

- Aunque puede parecer expeditivo cortar esquinas de procedimientos, esto con frecuencia conduce a demoras o mayor riesgo financiero debido a posteriores retos políticos y legales o fracasos en la implementación. Al prestar atención al proceso de consulta, asegurando en primer lugar que las partes idóneas se sienten a la mesa (otorgándoles el poder de hablar por sus audiencias), los participantes y las autoridades que toman decisiones pueden generar acuerdos más justos y más sostenibles que consiguen un equilibrio efectivo entre ciencia y política.
- Cualquier decisión acerca de si se adopta o no un enfoque de creación de consenso debería ir precedido de una valoración de la situación o del conflicto. La valoración mapea las partes interesadas, sus intereses referentes a los principales problemas y puede proponer un diseño para el proceso de construcción de consenso.
- Un proceso de construcción de consenso debería ofrecer a las partes con intereses y valores diferentes una oportunidad para lograr acuerdos que sean mejores para todos ellos que una alternativa 'sin acuerdo'. Se logra el consenso cuando se han analizado a fondo los 'beneficios comunes' y se han realizado esfuerzos explícitos para satisfacer las necesidades de todas las partes – aunque nunca se pide a las partes que renuncien a la búsqueda de su propio interés.
- El consenso no requiere unanimidad, es decir, que todas las partes estén de acuerdo. Sí requiere, sin embargo, que todas las partes hagan lo mejor posible para satisfacer no solo sus propios intereses, sino también los intereses de otros.

### 2) *Comprometerse a utilizar servicios neutros. Es más fácil conseguir que las partes sean fieles a sus acuerdos si el grupo como un todo ha contratado los servicios de un mediador/facilitador neutral y ha adoptado normas básicas explícitas.*

- Se necesita un profesional neutral preparado, o mediador, para gestionar la resolución de problemas de un grupo. Quien convoca o alguna otra parte con interés en el resultado no debería estar a cargo del diálogo. Hay muchos profesionales preparados neutrales alrededor del mundo. Cualquier grupo negociador que desee un facilitador o mediador debería poder encontrar a alguien calificado para ayudar.
- Una responsabilidad del profesional neutral es recordar a las partes interesadas, durante un proceso de creación de consenso, los compromisos de procedimiento que han adquirido de manera voluntaria. Como parte no sesgada, el neutral tiene la legitimidad para mantener a los participantes en camino y hacia discusiones constructivas. De hecho, la razón de pedir a los participantes que firmen un conjunto de normas básicas que han ayudado a elaborar es otorgar al neutral la autoridad de actuar a nombre del grupo para frenar a cualquier participante que no cumpla con las normas que el grupo ha establecido.

### 3) *La formación de consenso solo se puede lograr cuando las partes interesadas se identifican y 'son dueñas' del diseño del proceso de colaboración. Amplíen la cantidad de partes involucradas y encuentren maneras de incluir a 'no funcionarios'.*

- Las partes interesadas necesitan poder ayudar a diseñar el proceso en el que se involucrarán

de modo que se sientan seguros de que es de su interés participar. Cuando menos, la primera vez que se reúnan cara a cara deberían adoptar formalmente normas básicas y acordar una agenda y cronograma. Pueden revisarlos cuando se requiera a lo largo del proceso.

- A no ser que todos los actores clave apoyen los resultados de una negociación, resultará sumamente difícil la implementación de acuerdos sobre recursos comunes. El cumplimiento voluntario disminuye las dificultades de supervisar la aplicación, y el 'cumplimiento sin vigilancia' es mucho menos caro. La única forma de conseguir el cumplimiento voluntario es por medio de la participación directa de todos los grupos relevantes de partes interesadas. Se obtiene una mejor representación de algunas categorías de partes interesadas con personas que no tengan otras responsabilidades oficiales. Esto puede implicar que representantes oficiales de un grupo tengan que sentarse con personas que no tiene el mismo 'rango' que ellos. A pesar de esto, es de interés común a todos actuar de esta manera.
- 4) *Compartir información acerca de los intereses y examinar paquetes de opciones para encontrar formas de generar beneficios mutuos.*

Las negociaciones de múltiples partes, en torno a una pluralidad de problemas e intensivas en aspectos científicos son complejas:

- Las energías deberían centrarse en compartir información acerca de prioridades y en lo que cada participante piensa que son resultados inaceptables.
- Con el fin de poder priorizar intereses, los participantes necesitan estar bien preparados. Deberían conocer su 'Mejor Alternativa para un Acuerdo Negociado' (MAAN) y utilizarlo para evaluar todos los acuerdos o paquetes propuestos que el grupo haya generado.
- Al examinar los paquetes de opciones que abarcan todos los asuntos en una negociación, los participantes pueden ofrecer apoyo a algo por lo que sienten menos interés, a cambio de 'conseguir' lo que desean en cuanto a los asuntos que más les interesan. De ser posible, los participantes deberían examinar varios paquetes al mismo tiempo para entender por qué los participantes prefieren un paquete más que otro.

5) *Comprender que cualquier acuerdo solo será útil por un periodo limitado y que solo lograrán que las cosas sean parcialmente adecuadas. Casi siempre es mejor tratar de llegar a tener un enfoque de gestión adaptativa al tratar de resolver disputas en torno al agua, o definir una política de gestión hídrica, para luego tratar de planear una solución integral de largo plazo.*

- Sustentar sus razones con los mejores datos disponibles. Sin embargo, hay falta de habilidad y conocimiento para delinear ecosistemas muy complejos con mucha precisión. Por tanto, los supuestos en los que se basan la mayor parte de los acuerdos negociados en torno al agua son, en el mejor de los casos, aproximaciones.
- Dado que la capacidad para delinear estos sistemas es tan limitada, tiene sentido aceptar acuerdos como aproximaciones e incorporarles elementos contingentes, provisiones para un monitoreo continuo y arreglos detallados para volver a reunirse para actualizar o pulir a medida que se va disponiendo de nueva información.
- Si se utilizan acuerdos contingentes, las partes deben tener una clara comprensión de cómo entrarán en juego en momentos críticos.

6) *Pedir a las partes que firmen el acuerdo escrito que han ayudado a elaborar.*

- El acto de firmar o ratificar un acuerdo negociado es una señal importante para el público de que se ha alcanzado una decisión legítima.

7) *No olvidar vincular un acuerdo negociado de manera informal con las posibles acciones formales que necesitan realizar quienes están en puestos de autoridad para asegurar su aplicación.*

No está bien sustituir la democracia representativa con la 'adhocracia'. Sin embargo, los esfuerzos por construir consenso pueden generar propuestas que funcionarios electos puedan preferir porque todas las partes relevantes los han apoyado sin condiciones. Si a fin de cuentas se dejan de lado los acuerdos negociados, con poco aprecio por el esfuerzo que se ha puesto en generarlos, es sumamente improbable que las partes interesadas vayan a participar en el futuro en esfuerzos parecidos (o reelegir a funcionarios públicos que actúan en forma tan desdeñosa). La confianza en el gobierno se erosionará si quienes ocupan posiciones de autoridad no ofrecen razones convincentes para explicar por qué han decidido dejar de lado las propuestas de consenso que se les han presentado.

8) *Comprometerse a desarrollar capacidad (y desarrollo organizacional) conforme avanza el tiempo.*

Con demasiada frecuencia, rondas subsiguientes de negociaciones se van volviendo cada vez más difíciles. Suele ser porque se ha hecho muy poco o ningún esfuerzo para aprender de lo que sucede durante las primeras rondas o para introducir los esfuerzos necesarios de desarrollo organizacional que se requiere para mejorar las relaciones de trabajo en el futuro.



## Acuerdos

### 5.1 Resultados del compromiso constructivo.

El compromiso constructivo puede conducir a decisiones más justas y más efectivas acerca de cómo se reparte, utiliza y gestiona el agua. El producto directo más tangible de una negociación es un acuerdo que con toda claridad capte las decisiones alcanzadas y describa los pasos para su aplicación. Hay muchas clases diferentes de acuerdos que se pueden aplicar en diversas escalas y niveles –desde locales hasta internacionales; de pozos a micro-cuencas hasta cuencas fluviales- y entre una diversidad de actores.

*“EL COMPROMISO CONSTRUCTIVO PUEDE CONducIR A DECISIONES MÁS JUSTAS Y MÁS EFECTIVAS ACERCA DE CÓMO SE REPARTE, UTILIZA Y GESTIONA EL AGUA”*

Traducir el acuerdo a una acción es la base para lograr un cambio y requiere un compromiso continuo. Las partes interesadas deben seguir trabajando juntas para reflexionar acerca de la justicia y efectividad de la aplicación, para resolver diferencias nuevas y mejorar la cooperación. La negociación acerca de asuntos complejos de reparto y gestión del agua es un proceso continuo.

Concretar e implementar un acuerdo son resultados importantes de negociaciones, pero no los únicos. Los resultados menos tangibles, como mejores relaciones, mayor comprensión y mejores procesos para la deliberación y la toma de decisiones, son fundamentales para mejorar a largo plazo la gobernanza del agua. Estos resultados pueden comenzar a aparecer mucho antes de que se haya alcanzado un acuerdo, y persisten por más tiempo después de la firma y ejecución de un acuerdo específico.

Cuando las PMS no desembocan en un acuerdo formal, estos otros resultados pueden tener todavía mucha influencia en la forma en que se reparten y gestionan los recursos hídricos. Con la puerta abierta a la participación de parte de grupos más amplios de actores, la comprensión de las perspectivas de otras partes interesadas puede mejorar, por ejemplo, en cuanto a los cuatro componentes de recompensas, riesgos, derechos y responsabilidades relacionados con el agua. Un elemento motivador clave para que las personas se involucren en PMS es ser escuchados, que se valoren sus asuntos y se respeten sus ideas, de manera que contribuyan y moldeen las negociaciones e influyan de manera constructiva en las decisiones. Pueden lograrse relaciones basadas en una mayor confianza y respeto, haciendo posible que se expresen diferencias que puedan abordarse de manera más justa y efectiva. Esto puede generar un mayor espacio para una exploración más creativa de opciones, e idealmente una toma más equitativa de decisiones en torno al agua.

*“PUEDEN CONSEGUIRSE RELACIONES MÁS CONFIADAS Y RESPETUOSAS”*

Gestionar las PMS, la formación de consenso y otros procesos de negociación de modo que logren cambios verdaderos, implica prestar atención a cómo se concretiza un acuerdo, y en particular su contenido, coherencia con el marco de referencia legal y de políticas existente, y su promulgación. En el caso de PMS que aspiran a moldear y documentar negociaciones externas en torno al agua, los participantes necesitan ponderar cuál es la mejor forma de captar las decisiones surgidas a partir de sus diálogos, sean ellas recomendaciones específicas como análisis de opciones o asuntos a considerar e influir de manera efectiva en quienes son relevantes para la toma de decisiones. Por último, quienes son responsables por el agua deberían ponderar qué se puede hacer para seguir desarrollando a partir del impulso creado durante el compromiso constructivo para influir en la toma de decisiones en torno al agua y en su gobernanza en forma más amplia.

## 5.2 Entendiendo los acuerdos acerca del agua

### 5.2.1 ¿En qué consisten los acuerdos acerca del agua?

Un ‘acuerdo’ es el producto tangible directo de una negociación que capta las decisiones e intenciones conjuntas. Hay *muchas clases* de acuerdos en torno al agua: políticas, leyes, cartas, códigos de conducta, contratos u otros acuerdos para gestionar y repartir agua. Los acuerdos pueden ser formales o informales, legalmente vinculantes o voluntarios, orales o escritos.

Los acuerdos en torno al agua se negocian en *muchas escalas y niveles*: por ejemplo, convenciones internacionales, tratados de cuencas fluviales, leyes y estrategias nacionales, regulaciones estatales o provinciales, planes de cuencas o zonas de captación, y acuerdos locales para gestionar o asignar agua.

Los acuerdos en torno al agua incluyen *intenciones y grados de autoridad diferentes*: algunos se centran más en principios, directrices o marcos de referencia para la cooperación, otros especifican los medios legalmente vinculantes para gestionar y utilizar agua o resolver disputas.

Los acuerdos en torno al agua involucran a *muchos actores diferentes* –estatales y no estatales– en términos de quién influye en su desarrollo, quién es una parte o signatario, y a quién afecta.

Se utilizan acuerdos para captar decisiones e intenciones conjuntas acerca de una amplia gama de asuntos relacionados con el uso, reparto y gestión de recursos hídricos. Tales decisiones se pueden reflejar en políticas o leyes nuevas respecto al agua, en la creación de un mecanismo para gestionar aguas, asignarlas entre usuarios diferentes y usos diferentes, regular recursos hídricos compartidos o resolver disputas en torno al agua. Se pueden abordar los asuntos hídricos en general, o aplicarlos a sectores o usos del agua específicos, tales como electricidad, transferencia de agua o agricultura.

No todas las políticas, leyes o normas son producto de compromisos constructivos. Sin embargo, para ser legítimos, e idealmente justos y efectivos, los acuerdos sobre recursos hídricos acerca de asignaciones y gestiones complejas deberían estar basadas y moldeadas por procesos en los que la gama de intereses esté genuinamente representado y deliberado.

**“UN ACUERDO ES EL PRODUCTO TANGIBLE DIRECTO DE UNA  
NEGOCIACIÓN”**

### 5.2.2 Beneficios de formalizar acuerdos

Hay muchas razones de por qué vale la pena el esfuerzo de captar las decisiones provenientes de negociaciones en un documento formal, firmado.

Los acuerdos hacen pública y explícita la buena voluntad de las partes involucradas en una

negociación para lograr un uso más justo y efectivo del agua y para cuidar los recursos relacionados con el agua. Un acuerdo sobre aguas garantiza los compromisos de las partes, ya sean gobiernos, corporaciones, organizaciones de la sociedad civil (OSC) o personas individuales.

Los acuerdos agregan más certidumbre y más transparencia a las recompensas, riesgos, derecho y responsabilidades esperados. Proporcionan un marco claro de referencia para verificar la implementación. Los buenos acuerdos incluyen pasos claros para abordar diferencias futuras, la implementación inadecuada de los acuerdos, el incumplimiento y/o la violación de los mismos. Cuanto más claro sea el acuerdo, menos se impugnarán sus provisiones y mayor será su fuerza legal en términos de sus efectos vinculantes para su cumplimiento.

La importancia de formalizar un acuerdo se pone de relieve en un caso de Bután. Agricultores de siete pueblos participaron en juegos de roles para ayudar a resolver conflictos de larga data acerca de agua compartida para la irrigación de arrozales. Al final de uno de los ejercicios, los agricultores acordaron medios más justos para repartir el agua. Sin embargo, durante la subsiguiente época de siembra, los agricultores de aguas arriba no liberaron el agua según el acuerdo verbal. Cuando se les cuestionó, alegaron que deseaban un acuerdo escrito, firmado. Se convocó un nuevo taller, durante el cual los agricultores acordaron crear un nuevo comité para regular la gestión de los recursos hídricos. La constitución y estatutos para el comité de gestión de la cuenca se elaboraron durante los meses siguientes y los firmaron representantes de todos los pueblos.<sup>68</sup>

### *“LOS ACUERDOS HICIERON PÚBLICA Y EXPLÍCITA LA BUENA VOLUNTAD DE LAS PARTES INVOLUCRADAS EN UNA NEGOCIACIÓN”*

Los acuerdos que son resultado de procesos inclusivos y deliberativos de negociación pueden ser más fáciles de implementar y evitar los obstáculos y costos y tiempo asociados que pueden presentarse cuando las personas sienten que no han sido escuchadas. Esto se vio en los Everglades de Florida (caso 4.2), donde las partes interesadas que sintieron que no se habían satisfecho sus intereses utilizaron la litigación para frenar una acción propuesta. El acuerdo alcanzado durante el proceso subsiguiente de formación de consenso se utilizó para desarrollar el Plan Integral de Restauración del Ecosistema. La resistencia alcanzó niveles más dramáticos durante las ‘Guerras del Agua’ de Bolivia donde el conflicto fue violento antes de recurrir a un compromiso constructivo. Este cambio deliberativo, constructivo, al final condujo a que se presentara una nueva legislación ‘de agua para la irrigación’ ante el parlamento boliviano que fue aprobada por voto unánime.<sup>69</sup>

#### *5.2.3 Definir el enfoque del acuerdo*

Los acuerdos en torno al agua pueden asumir muchas formas, abordar una amplia gama de asuntos hídricos y conexos y regir la conducta de muchas clases de actores. Es importante que desde el comienzo de las negociaciones, los actores tengan claridad en cuanto a la clase de acuerdo que buscan. Se puede determinar la clase más conveniente de acuerdo mediante una serie de preguntas acerca de temas, autoridad e influencia, escalas y niveles y actores. Esto orientará a las partes interesadas en cuanto a qué clase de acuerdo se requiere, por ejemplo, una política, ley, carta o código de conducta, contrato u otro acuerdo para el reparto y gestión del agua.

### *“LOS ACUERDOS EN TORNO AL AGUA PUEDEN ASUMIR MUCHAS FORMAS”*

## *Temas*

El punto de partida para desarrollar un acuerdo (o planificar una PMS o negociación) son los temas o problemas que se abordarán. ¿Por qué se busca un acuerdo? ¿Qué logrará? Los acuerdos pueden abarcar todos los temas relacionados con el agua. Pueden pretender proveer orientaciones en cuanto a una política estratégica para el uso del agua en general, tales como en la Ley del Agua de 1997 de Brasil, o para un sector particular como la energía.

Los acuerdos pueden mapear la base para la cooperación entre Estados en cuanto a aguas compartidas, tal como la Convención para la Protección del río Danubio de 1994<sup>70</sup>, especificar arreglos institucionales para la gestión del agua, como en las regulaciones de 1997 que establecieron la Comisión de Recursos Hídricos de la Cuenca de Tarim<sup>71</sup>. Los acuerdos pueden proveer orientación general sobre buenas prácticas en un sector específico, como en el caso de las Directrices para la Sostenibilidad del IHA del 2004<sup>72</sup>, que para el 2010 se había convertido en un Protocolo de Evaluación de la Sostenibilidad de la Energía hidroeléctrica, o abordar una gama de conductas en la gestión de la tierra y el agua como lo hace el Código de Conducta de la Cuenca del Volta en África Occidental (ver caso 5.3). Pueden especificar mecanismos para asignar y gestionar el agua como en el Acuerdo para Compartir el Agua en la Cuenca Murray-Darling 1987<sup>73</sup>. Su marco temporal puede ser largo como en el Plan de Gestión Hídrica de la Subcuenca Umatilla 2050 en Oregon, EEUU<sup>74</sup>, o resolver una disputa específica como los Acuerdos Comunitarios para la Continuación de la Minería en PNG (ver Caso 2.3).

Todas las partes interesadas involucradas en formalizar un acuerdo necesitan una comprensión común y específica de su propósito.

## **“LOS ACUERDOS PUEDEN ABARCAR TODOS LOS TEMAS RELACIONADOS CON EL AGUA”**

### *Autoridad e influencia*

Un segundo tema a considerar es el grado de autoridad. Esto tiene que ver con si un acuerdo busca influir a través de principios, directrices o recomendaciones, o servir como la autoridad a través de la promulgación de leyes o reglas concretas.

Muchos acuerdos son por naturaleza orientadores en cuanto establecen políticas generales o acciones que se recomiendan. A las partes se les suele pedir que rindan cuentas por medio de presión pública del grupo en general. Muchas convenciones internacionales aspiran a influir en el comportamiento global, y los Estados son responsables de promulgar leyes y programas para ejecutarlos. De igual modo, los códigos de conducta o declaraciones establecen principios para miembros o signatarios específicos, por ejemplo financistas internacionales en el caso de los Principios del Ecuador,<sup>75</sup> o instituciones y personas individuales que viven dentro de la Cuenca Komadugu Yobe (CKY) en Nigeria para la Carta del Agua CKY.<sup>76</sup>

Otros acuerdos son muy específicos, y detallan acciones, derechos y responsabilidades. El cumplimiento de muchos de estos acuerdos puede ser exigido de oficio a través de la ley (tradicional o convencional), y asumen la forma de contratos, regulaciones o tratados bilaterales.

### *Escalas y niveles*

Es importante clarificar la escala y nivel apropiados para un acuerdo dado. Lo más frecuente es pensar en la escalas en términos de espacio, o sea, qué límite o territorio físico estará sujeto al acuerdo. Pueden ser escalas administrativas, hidrológicas o ecológicas. También puede ser útil considerar la escala temporal de una PMS o acuerdo, y los niveles dentro de ellas (Capítulo 3). Las escalas y niveles son importantes ya que aclaran el límite del acuerdo y, en consecuencia, sugieren actores claves. Con todo, debe tenerse cuidado en no excluir a actores, temas o territorio. Las PMS y los acuerdos relacionados con el agua pueden ser por intención expresa entre-escalas o entre-niveles para dar espacio a diferencias entre escalas administrativas e hidrológicas, por ejemplo.



Aunque se reconoce que puede haber interacciones entre escalas y entre niveles, la identificación del nivel territorial predominante de un acuerdo, o sea, local, nacional (o subnacional) e internacional (y regional) o transnacional es un método útil para distinguir diferentes clases de acuerdos (ver abajo y Cuadro 5.1).

## *“ES IMPORTANTE ACLARAR LA ESCALA Y NIVEL APROPIADOS PARA UN ACUERDO”*

### *Local*

Acuerdos locales rigen la conducta en un lugar específico dentro de una nación-estado. Se pueden aplicar a una unidad administrativa (municipalidad, distrito, pueblo, etc.), como el Plan de Mejora de la Calidad del Agua en Douglas Shire del 2006 en Queensly septentrional, Australia, o el contrato entre autoridades locales y grupos de mujeres para el mantenimiento del sistema hídrico en Gujarat, India<sup>77</sup>. También se pueden desarrollar para un lago o cuenca específicos, como se puede ver en los esfuerzos de comunidades en Guatemala y México, para avanzar hacia una gestión integrada de micro cuencas cerca del Volcán Tacaná.<sup>78</sup>

Algunas PMS y negociaciones apuntan a procesos de gobernanza local y proporcionan un medio importante para promover una gestión y uso del agua más sostenibles y equitativos. El Caso 5.6 más adelante en este capítulo describe los pasos que dieron grupos comunitarios y ONGs para influir en una política distrital en India.

### *Nacional*

Los acuerdos nacionales se utilizan dentro de una sola nación-estado, rigiendo el comportamiento de ciudadanos y de otros que trabajan dentro de un país. Incluyen políticas y leyes en los diversos niveles de jurisdicción que pueden existir en cualquier país –nacional, provincial, etc.—así como acuerdos que son específicos para una cuenca fluvial, una cuenca, lago o acuífero que están ubicados en su totalidad dentro de un Estado, como el Plan de Gestión Estratégica de la Gran Cuenca Artesiana, Australia. Si bien algunas negociaciones se centran en el desarrollo o enmienda de una política o ley concretas, en muchos países la reforma relacionada con el agua se da en una forma más integral. Como se describe en el juego de herramientas NORMAR de la UICN, las reformas de políticas, leyes e instituciones desarrollan una capacidad nacional de gobernanza del agua. NORMAR ofrece orientación detallada acerca de cómo desarrollar y aplicar procesos de reforma de la gobernanza del agua. Por ejemplo, en Sudáfrica, revisiones sistémicas sustanciales generaron nuevas políticas y leyes, y las instituciones y procesos para aplicarlas (ver caso 5.1).

### *Caso 5.1 Reforma integral del agua en Sudáfrica*

Después de la creación de la nueva África del Sur a mediados de la década de 1990, los temas acerca del agua figuraron entre muchos que se sometieron a revisión. Negociaciones iniciales produjeron una lista de 28 principios y objetivos fundamentales para una nueva ley nacional del agua. En 1997 el gabinete adoptó una política nacional del agua, y más adelante, en 1998, se elaboró y adoptó el Decreto Nacional del Agua. Este marco básico se ha visto mejorado con una Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, la primera edición de la cual se completó en el 2004. Se agregan más detalles en cada paso – desde políticas a leyes, hasta gestión de la aplicación en diferentes niveles y escalas. Un mayor avance ha conducido a la adopción de planes provinciales para el sector hídrico, tales como en la Provincia Mpumalanga en el 2006. El punto es que se requiere en África del Sur (como en cualquier otro país) un paquete de acuerdos, y en cada fase diversos estilos de negociación se vuelven importantes.

Un logro destacado en estas reformas ha sido determinar cómo los principios de gestión del agua y de recursos hídricos serán puestos en práctica de forma descentralizada y colaborativa. El Decreto Nacional del Agua reconoce la importancia de implicar a la sociedad civil, al sector privado y a la industria en la gestión de recursos hídricos. Especifica el establecimiento de instituciones de gestión participativa de partes interesadas de las cuencas fluviales, tales como agencias de gestión de cuencas, foros de gestión de cuencas y asociaciones de usuarios del agua. Las zonas de captación se han convertido en las unidades primarias para las negociaciones sobre la gestión de recursos hídricos, y en particular los foros para la gestión de zonas de captación se han convertido en espacios institucionales donde posibilidades emergentes de representación y acciones participativas podrían desembocar en nuevas formas y programas institucionales. Estos foros abordan intereses locales y permiten que miembros de comunidades pobres participen de manera más efectiva en la gestión de recursos hídricos, como se constata en el Foro del Valle del río Kat.<sup>79</sup>

### *Internacional*

Los acuerdos internacionales son los que se formalizan entre Estados, para regir el comportamiento de actores estatales. Incluyen acuerdos globales, regionales, multilaterales y bilaterales, tales como declaraciones de principios de la ONU, convenciones y tratados. Existen ejemplos de acuerdos internacionales que rigen el comportamiento de Estados en la totalidad de su jurisdicción, como la Convención sobre la Protección y Uso de Cursos de Agua Transfronterizos y de Lago Internacionales (1992), así como acuerdos para cuencas, acuíferos y lagos transfronterizos, como el que lanzó la Iniciativa de la Cuenca del Nilo en 1999,<sup>80</sup> y otro para dirigir el reparto de recursos hídricos para el uso interestatal de las aguas del Chu y del Talas que firmaron los gobiernos de Kazajistán y Krygyzstán en el 2000.

También se están negociando cada vez más acuerdos regionales sobre agua, tales como la Directiva de la Unión Europea acerca del Agua 2000, el acuerdo de cooperación Interamericana en asuntos de agua (2006) y un protocolo para orientar la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (CDAM) cuyos miembros comparten muchos ríos.

### *Transnacional*

Los acuerdos transnacionales trascienden a los estados-nación y rigen el comportamiento de actores transnacionales dondequiera que éstos actúen. La característica crítica de estos acuerdos es que se centran en el comportamiento de actores no estatales, ya sean instituciones o personas individuales, que se comprometen a cumplir con el contenido. El papel de países individuales, o de los gobiernos de dichos Estados, no es fundamental.

Los actores transnacionales se encuentran en diversas modalidades:

- ONGs tales como la WWF y Ríos Internacionales.
- Entidades industriales tales como el Consejo Mundial de Negocios sobre Desarrollo Sostenible (WBCSD<sup>1</sup>), la Asociación Internacional de Recursos Hídricos (IWRA<sup>1</sup>) y la Asociación Internacional de Hidroenergía (IHA<sup>1</sup>).
- Financistas del desarrollo, incluyendo bancos individuales o instituciones financieras Internacionales.
- Organizaciones internacionales que trabajan en asuntos de agua tales como el Consejo Mundial de Agua (WWC), el Instituto Internacional de Gestión Hídrica (IWMI) y la UICN.

Muchos acuerdos transnacionales son códigos de conducta que establecen directrices para el comportamiento. Suelen no ser vinculantes y su cumplimiento puede ser más difícil de evaluar o imponer ya que se hace por medio de presión pública o del grupo en general. Los acuerdos transnacionales relacionados con el agua también incluyen estrategias, políticas y programas desarrollados por actores no estatales que orientan sus acciones a nivel global.

### *Actores y partes*

Las preguntas clave desde la perspectiva de la formulación de un acuerdo son quiénes lo firmarán y, en consecuencia, serán responsables, y quiénes serán gobernados. Aunque muchos actores pueden participar en una PMS, los signatarios dependerán de la clase de acuerdo.

La mayor parte de los acuerdos internacionales y de políticas y leyes nacionales los firman representantes de Estados. Los acuerdos transnacionales suelen firmarlos actores transnacionales. Las Cartas y códigos de conducta los pueden firmar una gama de actores, lo mismo que en el caso de contratos y otros acuerdos sobre reparto y gestión.

Tener claridad en cuanto quién firmará el acuerdo orientará a los actores a determinar quién necesita estar involucrado en las negociaciones, y cómo diseñar el proceso. Sin embargo, al recordar el proceso más amplio de compromiso constructivo, las partes interesadas de una PMS siempre pueden negociar y firmar un conjunto de recomendaciones que busquen llegar a una toma de decisiones bien fundamentadas que firmarán autoridades externas.

***“LAS PREGUNTAS CLAVE DESDE LA PERSPECTIVA DE LLEGAR A UN ACUERDO SON QUIÉNES SERÁN RESPONSABLES Y QUIÉNES SERÁN GOBERNADOS”***

## *5.3 Tipos de acuerdos*

Se pueden clasificar los acuerdos en general en políticas, leyes, cartas y códigos, contratos y otros arreglos para gestionar y repartir. Se trata de categorías generales con cierto traslape. El lenguaje de los acuerdos, y en particular de leyes y políticas, puede resultar muy confuso en especial cuando opera en múltiples idiomas. La misma clase de acuerdo puede llamarse de diferentes formas, dependiendo de los actores involucrados y del contexto legal y político. El punto es ser claros en qué pretende hacer el acuerdo y cómo influirá o regirá el comportamiento, y no centrarse demasiado en su título. Las clases de acuerdos se resumen en el Cuadro 5.1 (ver páginas 92 y 93)

### *5.3.1 Políticas*

Las políticas proponen los principios generales, objetivos y prioridades estratégicas que guían a un gobierno u organización en la gestión de sus asuntos. Se crean políticas en todos los niveles de gobierno y por parte de otras instituciones. Se desarrollan en todas las escalas y niveles, incluyendo documentos que orientan la práctica global. Aunque los documentos de políticas pueden ser responsabilidad de una sola institución, pueden ser influidos por múltiples actores.

Existen muchas palabras asociadas con políticas, tales como declaraciones, estrategias, planes estratégicos y visiones. Las políticas hídricas (y estrategias, planes y visiones) proporcionan un marco orientador para el cuidado, uso y gestión de todo lo relacionado con el agua.

En Australia, el Plan de Gestión Estratégica de la Gran Cuenca Artesiana (2000), por ejemplo, definió las políticas estratégicas para gestionar la cuenca transfronteriza y multijurisdiccional y definió el marco para planes locales más específicos, tales como el Plan del Recurso Hídrico (Gran Artesiano) de Queensly (2006).

Las negociaciones entre los gobiernos de Argelia, Libia y Túnez condujeron a una declaración ministerial conjunta en el 2005 para establecer más recursos institucionales formales para coordinación y gestión del Sistema Acuífero del Sahara Noroccidental (mejor conocido como SASS, por su acrónimo francés), uno de los primeros de esa clase de acuíferos transfronterizos<sup>81</sup>. Si bien pueden ser limitados en cuanto a detalle, estos acuerdos pueden ser hitos importantes en el desarrollo de comprensión y confianza y, por tanto, dejar sentado el fundamento para acuerdos más específicos en el futuro.

Cuadro 5.1: Clases y ejemplos de acuerdos

CLASE DE ACUERDO	LOCAL	NACIONAL/SUB-NACIONAL	INTERNACIONAL	TRANSNACIONAL
<b>Alcance</b> Define principios generales, objetivos y prioridades estratégicas que proporcionan un marco orientador. Términos: políticas, estrategias, planes estratégicos, visiones, declaraciones Actor clave: Estado o no Estatales	Acuerdos que rigen conductas en un lugar específico dentro de una nación-estado. Puede aplicarse a una unidad administrativa (municipalidad, pueblo etc) o un lago, cuenca específicos. Puede ser emitido por un estado o un acuerdo entre múltiples partes (estados o no-estados).	Acuerdos dentro de una nación-estado que rigen conductas de los ciudadanos u otros que operan en el lugar. Puede aplicarse a una unidad administrativa (nación provincia etc) o una cuenca fluvial específica, lago, acuífero, etc.. Puede ser emitido por un estado o un acuerdo entre múltiples partes (estado y no-estado).	Acuerdos globales, regionales o bilaterales entre naciones-estado que rigen la conducta de actores estatales en toda su jurisdicción. Acuerdos para cuencas transfronterizas, acuíferos, lagos. Algunos actores no estatales podrían ser signatarios.	Acuerdos que trascienden naciones-estado, que rigen la conducta de actores transnacionales dondequiera que actúen.
<b>Política</b> Estrategias y políticas de autoridades locales (municipales, pueblo, etc.) o para cuerpos de agua locales, como: • Visión a Largo Plazo para el estuario del río Scheldt en Europa • Planes para microcuencas desarrollados por comunidades en el área volcánica Tacana de México y Guatemala	Estrategias y políticas de autoridades locales (municipales, pueblo, etc.) o para cuerpos de agua locales, como: • Visión a Largo Plazo para el estuario del río Scheldt en Europa • Planes para microcuencas desarrollados por comunidades en el área volcánica Tacana de México y Guatemala	Políticas y planes estratégicos nacionales o subnacionales para: • El agua como un todo (p.e. Política hídrica nacional de Sudáfrica 1997, Plan hídrico provincial Mpumalanga 2006) • Un sector (p.e. Planes de desarrollo energético de Vietnam) • Un cuerpo de agua específico dentro de un país (p.e. Plan de Gestión de la Gran Cuenca Artesiana 2000 en Australia entre los estados miembros que comparten el acuífero transfronterizo) • Asuntos que impactan el agua, tales como cambio climático	Declaraciones globales o regionales que ofrecen principios orientadores tales como: • Declaración de Dublín 1992 • Reglas hídricas Helsinki 1966 • Reglas hídricas Berlín 2004 • Acuerdo interamericano de cooperación hídrica 2006 • Protocolo revisado de aguas compartidas en Sudáfrica (SADC) 2000 Políticas o planes estratégicos para cuencas transfronterizas tales como el Mecanismo de Consulta establecido para el Sistema de Acuífero del Sahara Noroccidental en África 2002	Estrategias y políticas de actores en aguas transnacionales tales como: • Consejo Mundial del Agua • Consejo Mundial de Negocios sobre Desarrollo Sostenible • WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza)
<b>Leyes</b> Transformar políticas en normas operativas. Términos: convenciones, tratados y acuerdos (multi-país), acción, proyecto de ley, estatutos, decretos, regulaciones (legislación nacional y regulaciones). Actor clave: Estado	Regulaciones municipales, de ciudades y pueblos, tales como: • Los Estatutos de la Gestión de la Cuenca, que firmaron los agricultores butaneses • Las Regulaciones Legales para gestionar los recursos hídricos de la Subcuenca del White Volta firmadas por gobernadores locales en áreas fronterizas de Ghana y Burkina Faso	Leyes y regulaciones nacionales y subnacionales para: • Agua como un todo (p.e. Decreto Nacional del Agua en Sudáfrica, 1998) • Un sector específico (p.e. ley de irrigación de Bolivia, 2004) • Un cuerpo de agua específica dentro de un país (p.e. Regulaciones de China 1997 para gestionar la Cuenca Tarim o el Acuerdo de la Cuenca Murray-Darling, Australia 1995)	Convenciones y tratados globales y regionales • Convención Ramsar 1971 • Convención para la Protección y Uso de Corrientes de Agua transfronterizas y Lagos Internacionales 1992 • Convención sobre Corrientes de Agua Internacionales 1997 • Directiva de la UE acerca del Agua 2000 • Acuerdo del Mekong 1995	Convenciones y tratados globales y regionales • Convención Ramsar 1971 • Convención para la Protección y Uso de Corrientes de Agua transfronterizas y Lagos Internacionales 1992 • Convención sobre Corrientes de Agua Internacionales 1997 • Directiva de la UE acerca del Agua 2000 • Acuerdo del Mekong 1995

CLASE DE ACUERDO	LOCAL	NACIONAL/SUB-NACIONAL	INTERNACIONAL	TRANSNACIONAL
<p><b>Declaraciones y Códigos de Conducta</b>  Establece la intención de cooperar o cumplir principios o directrices compartidos  Términos: Cartas del Agua, Códigos de Conducta, Directrices, Principios  Actores claves: Múltiples estatales y no estatales</p>		<p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Carta del Agua de la Cuenca Komadugu Yobe (para Nigeria)</li> <li>• Declaración para la Sostenibilidad de la Cuenca Fraser 1997</li> </ul>	<p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Código de Conducta para el Agua de la Cuenca del Volta</li> <li>• Acuerdo para formular y guiar la Iniciativa de la Cuenca del Nilo</li> </ul>	<p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Principios Ecuatoriales que regulan los procesos de préstamos de financistas. Directrices de Sostenibilidad de la Asociación Hidroeléctrica Internacional</li> <li>• Directrices del Sector Forestal de China 2007 para compañías chinas que operan fuera de las fronteras de China</li> </ul>
<p><b>Contratos</b>  Acuerdos que son vinculantes bajo la ley de contratos  Actores claves: estatales y no estatales</p>	<p>Consortios público-privados tales como Nam Theun 2, construir-ser dueños-operar-transferir in RDP Laos.  Contrato entre grupos de mujeres y autoridades municipales en Gujurat, India para mantenimiento del sistema hídrico.</p>	<p>Contrato entre gobiernos y compañías eléctricas para suministrar electricidad.</p>	<p>Acuerdos bilaterales para vender agua (p.e. entre Malasia y Singapur o Lesoto y África del Sur).  Diversos acuerdos para compartir agua entre EE UU, Canadá y México.</p>	
<p><b>Otros acuerdos para reparto y gestión</b>  Otros acuerdos sobre compartir agua. Programas y planes que orientan la acción.  Actores claves: estatales y no estatales</p>	<p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema surco Chagga, Tanzania,</li> <li>• Acuerdos de impacto y beneficios (p.e. entre comunidades y el gobierno nacional para la Mina Ok Tedi en Papua Nueva Guinea)</li> <li>• Tierra para acuerdo laboral en Gambia entre mujeres sin tierra y terratenientes</li> <li>• Programas, planes y reparto de presupuesto de autoridades locales (p.e. Plan de Mejora de la Calidad del Agua de Douglas Shire 2006 en Australia)</li> </ul>	<p>Ejemplo:  Introducido en 1995 un tope en extracciones de agua de superficie en la Cuenca Murray Darling</p>	<p>Ejemplo:  Acuerdo de cooperación entre Kazakhstan y Kyrgyzstan sobre gestión de instalaciones en los ríos transfronterizos Chu y Talas 2006</p>	<p>Programas y planes de actores industriales transnacionales en asuntos de agua, ONGs etc.</p>

### 5.3.2 Leyes

Las leyes convierten a las políticas en normas operativas. En la mayor parte de los casos, primero se elaboran las políticas, que van seguidas de leyes que suelen ser más específicas y orientadas hacia la acción. Sin embargo, esto no es una norma tajante ya que también se pueden elaborar documentos tipo “política”, junto con procedimientos y regulaciones para aplicar la ley (ver Caso 5.1). Existen muchos términos relacionados con las leyes, y las diferencias entre ellos pueden ser muy sutiles. En general las convenciones, tratados y acuerdos son leyes que firman varios países. Los términos decreto, proyecto de ley, estatuto, mandato, regulación y procedimiento se suelen referir más comúnmente a legislación nacional (o subnacional) y sus normas de implementación.

### 5.3.3 Declaraciones y códigos de conducta

Las declaraciones y códigos de conducta suelen utilizarse para establecer un conjunto de principios o directrices compartidos que guiarán el comportamiento de un conjunto de actores. Varían en cuanto a detalles, desde mapear una cooperación general hasta comportamientos y acciones específicos que las partes cumplirán. La Carta sobre Agua CKY en Nigeria, por ejemplo, incluye responsabilidades y reglas específicas para el uso y gestión de la tierra y el agua en una cuenca concreta en un solo país (ver Caso 4.5 en el Capítulo 4).

Las cartas y códigos pueden ser para lugares específicos y aplicarse a todas las personas o instituciones en un área dada, como es el caso de la Carta sobre Agua KYB en Nigeria, el Código de Conducta de la Cuenca Volta (ver Caso 5.3) o la Carta para la Sostenibilidad de la Cuenca Fraser.<sup>82</sup>

Por otro lado, también pueden centrarse en actores concretos, sin tener en cuenta donde operan, tales como el Protocolo de Evaluación de la Sostenibilidad Hidroeléctrica o los Principios Ecuatoriales que se aplican a financistas de desarrollo.

En China, el Instituto Global del Medio Ambiente (GEI, por sus siglas en inglés) con sede en Pekín, la Universidad Internacional de Negocios y Economía y la Academia China para Planificación Ambiental, colaboraron con funcionarios del gobierno para elaborar un código de conducta para el sector forestal para empresas chinas que operan fuera de China. El código lo firmaron en el 2007 el Ministerio de Comercio y la Administración Forestal Estatal y exige que las compañías chinas apliquen las leyes de los países en los cuales operan, incluso si dichas leyes son observadas sin suficiente rigor por otros actores forestales. Las compañías chinas en la actualidad se arriesgan a estar violando las leyes chinas además de las leyes de los países en los que operan. Esto puede constituir una fuerte herramienta disuasiva contra prácticas comerciales destructoras. Animados por el potencial de la directriz para el sector forestal, se ha negociado otro en el 2008 que busca mejorar el comportamiento de las compañías chinas que operan alrededor del mundo en otros sectores, incluyendo energía y agua. Las partes negociadoras de nuevo incluyen ONGs chinas, la academia, funcionarios del gobierno y representantes del mundo de los negocios.

### *“LAS DECLARACIONES Y CÓDIGOS DE CONDUCTA SE SUELEN UTILIZAR PARA ESTABLECER UN CONJUNTO DE PRINCIPIOS O DIRECTRICES COMPARTIDOS”*

Las declaraciones y códigos los pueden elaborar y adoptar un conjunto de partes interesadas comunes, como fue el caso de los Principios Ecuatoriales y las Directrices de Sostenibilidad IHA originales, o pueden ser el producto de un proceso con una mayor participación de plataformas multiactores. En Canadá, por ejemplo, se elaboró un conjunto de recomendaciones basadas en las Mesas Redondas sobre Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y la Industria Canadiense de Extracción en Países en Desarrollo. Las mesas redondas las convocaron el gobierno de Canadá y un grupo asesor de múltiples

actores, compuesto de representantes de la industria canadiense y de la sociedad civil negociaron y firmaron una serie de recomendaciones que tratan de reducir los potenciales efectos negativos sociales y ambientales en los sectores de minería, petroleros y del gas en países en desarrollo, y distribuir de forma más equitativa sus beneficios. Las recomendaciones incluyen directrices de RSC que proponen estándares, informes y mecanismos de cumplimiento.

#### 5.3.4 Contratos

Los contratos son acuerdos legalmente vinculantes que especifican el reparto y gestión del agua. Se dan en múltiples escalas e involucran a una diversidad de actores. Los contratos se hacen cumplir por medio de leyes contractuales nacionales o leyes internacionales.

### “LOS CONTRATOS SON ACUERDOS LEGALMENTE VINCULANTES QUE ESPECIFICAN EL REPARTO Y LA GESTIÓN DEL AGUA”

Las autoridades nacionales y subnacionales suelen firmar contratos con operadores de energía hidroeléctrica para el suministro de electricidad. Las autoridades locales pueden utilizar contratos para el mantenimiento de sistemas hídricos de pueblos, como es el caso en India occidental donde fueron contratados grupos de mujeres para el mantenimiento de bombas de agua.

Los contratos bilaterales pueden especificar ventas de agua o garantía de suministro dentro de países o entre países. Ejemplos de lo último incluyen contratos entre Malasia y Singapur, Lesoto y África del Sur, Canadá y los EE UU.

Los consorcios Público-Privados son otro ejemplo de contratos. El Nam Theun 2, el mayor proyecto hidroeléctrico de Laos, es un ejemplo de un esquema de construir-ser dueño-operar-transferir. Una compañía privada, propiedad de un consorcio de compañías internacionales de energía eléctrica propiedad del Estado, y compañías de energía privadas transferirán las instalaciones del proyecto al gobierno después de su construcción y operación por 25 años.

#### 5.3.5 Otros acuerdos de reparto y gestión

Una última categoría incluye otros acuerdos que rigen el reparto y la gestión del agua. Pueden implicar varias combinaciones de actores estatales y no estatales. Estas clases de acuerdos suelen habilitarlos políticas y leyes, y documentan normas específicas de operación, definen programas y planes de trabajo o se utilizan para resolver alguna disputa.

El Acuerdo de la Cuenca Murray-Darling de 1987, por ejemplo, es un acuerdo para compartir el agua entre el gobierno federal de Australia y cinco estados/territorios miembros. Es el mayor programa integrado de gestión de cuencas en el mundo, abarcando un área de más de un millón de km<sup>2</sup>. El acuerdo define los objetivos, funciones y composición de las nuevas instituciones y los procedimientos a seguir para mejorar la gestión del recurso natural, la distribución del agua, la gestión de los activos y desembolsos financieros. La Iniciativa de la Cuenca Murray-Darling, como se la conoce, es también una asociación Estado-comunidades. La estructura organizacional ha cambiado durante los primeros 20 años. Por un tiempo incluyó un Comité Asesor de las Comunidades que asesoraba al Consejo Ministerial acerca del punto de vista de las comunidades en cuanto a temas críticos de gestión de recursos naturales incluyendo asuntos indígenas. En época más reciente, en el 2008, la Comisión de la Cuenca Murray-Darling se ha transformado en la Autoridad de la Cuenca Murray-Darling, con varios cambios en los niveles de poder, en un experimento institucional continuo en busca de la sostenibilidad. Aunque los problemas de la Cuenca Murray-Darling siguen siendo enormes, y están empeorando, después de 20 años el acuerdo sigue siendo un punto clave de referencia para deliberaciones y toma de decisiones.<sup>83</sup>

Muchos acuerdos locales entran dentro de esta categoría. Algunos son acuerdos escritos formales tales como el acuerdo entre agricultores en Bután para gestionar en forma colectiva los recursos de las cuencas, o el Memorando de Acuerdo descrito en el Capítulo 2 entre la mina Ok Tedi operada por el gobierno, comunidades afectadas y otras partes interesadas en PNG. El Memorando contenía los acuerdos derivados de una revisión por 18 meses de Acuerdos Comunitarios para la Continuación de la Minería. Garantizaban el consentimiento comunitario para la operación continua de la controversial mina, bajo la condición de una compensación adecuada a las comunidades afectadas y la creación de una fundación para sustentar nuevas acciones de desarrollo sostenible (ver Caso 2.3)

Otros acuerdos son menos formales e incluso pueden ser orales. Esto no conduce necesariamente a ambigüedades o menos rigor en la implementación, como se ve en el Caso 5.2 del sistema de gestión del agua de surcos de siglos de antigüedad que estableció el pueblo Chagga de Tanzania.

### *Caso 5.2 Los matices negociados localmente de la gestión de agua de surcos en Tanzania*

El pueblo Chagga de Tanzania tiene fama por haber establecido y mantenido el sistema de gestión de agua de surcos de Chagga, que ha sobrevivido en algunos lugares durante siglos y sigue siendo importante en las altiplanicies del Kilimanjaro. El sistema de surcos abiertos sigue proveyendo de agua para beber e irrigar y es un importante respaldo cuando los nuevos sistemas entubados no funcionan debido a deficiente mantenimiento o a sequías.

Se negociaron en el sistema Chagga reglas detalladas y específicas para cada lugar para el mantenimiento de la calidad del agua y su distribución. En un pueblo donde abunda el agua, por ejemplo, la única limitación para utilizar los surcos es que se reserve el agua para beber entre las 5 y las 6 de la mañana. En otras áreas, se asigna el agua a pueblos diferentes en días diferentes de la semana. En un pueblo aguas arriba, hay restricciones estacionales, de manera que los agricultores aguas abajo puedan regar sus tierras.

La gestión de surcos ha sobrevivido al período pos independencia de Tanzania con muchas de sus principales características intactas. El agua la siguen gestionando en gran parte líderes elegidos de surcos y consejos de surcos, algunos de los cuales abarcan varios pueblos. Desde 1982 las autoridades locales han otorgado formalmente poder (o vuelto a otorgar) para resolver violaciones de los estatutos locales. Esto ha dado a los gestores de los surcos mayor autoridad para asegurar el cumplimiento.

## *5.4 Formulación de acuerdos*

Una vez que hay claridad acerca de la clase más apropiada de acuerdo para una negociación concreta, la atención se desplaza hacia cómo articular el acuerdo. Esto conlleva tres temas:

- asegurar la coherencia con los marcos existentes, legales y de políticas
- definir el contenido
- pasos necesarios para finalizar y promulgar el acuerdo.

### *5.4.1 Asegurar coherencia legal y de políticas*

Los acuerdos en todos los niveles deben elaborarse en el contexto de los marcos políticos y legales existentes. De no haber coherencia con políticas y leyes más generales, es probable que los acuerdos resulten inaplicables y una fuente de disputas en lugar de contribuir a una mejor gobernanza del agua. Para lograr coherencia, es decisivo que los negociadores entiendan las implicaciones de los marcos existentes para un acuerdo nuevo. Es, por tanto, un primer paso vital en el proceso de articular un nuevo acuerdo referente al agua el repasar las políticas y leyes pertinentes.



Dicho repaso debe examinar el marco legal que rige cualquier acuerdo. Como lo detalla el juego de herramientas NORMAR de la UICN, este marco abarca tratados internacionales y leyes nacionales que son legalmente vinculantes, y acuerdos de 'leyes blandas' que son más difíciles de hacer cumplir pero representan compromisos por parte de gobiernos y pueden significar una guía útil acerca de las mejores prácticas. Todas ellas son relevantes para negociaciones tanto a nivel internacional como dentro de Estados, porque son obligaciones a las que un nuevo acuerdo, si quiere ser viable, no debe contradecir.

### *“DEBEN ELABORARSE ACUERDOS EN TODOS LOS NIVELES EN EL CONTEXTO DE LOS MARCOS POLITICOS Y LEGALES EXISTENTES”*

Se está desarrollando en la actualidad un cuerpo de acuerdos intergubernamentales con implicación para las políticas y leyes hídricas que deben tomarse en cuenta. Algunos ejemplos:

- Principios de Dublín, 1992
- Convención sobre la Ley de Usos no de Navegación de Conductos de Agua Internacionales (Convención Internacional de Conductos de Agua), 1997
- Declaración del Milenio y Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2000
- Plan de Implementación de Johannesburgo, 2002

En los niveles nacional y subnacional, se requiere un repaso de leyes y políticas en todos los sectores relevantes para un acuerdo dado. En el caso de acuerdos en torno al agua, esto significa examinar la legislación y las políticas que tienen una aplicación directa para el agua, por ejemplo, una ley nacional de agua o estrategia de desarrollo de recursos hídricos. Es fundamental, sin embargo, que el repaso se extienda a componentes de leyes y políticas relacionados con el agua que se aplican a otros sectores y temas, incluyendo agricultura, bosques, tierra, cambio climático, medio ambiente, energía y energía eléctrica.

Así pues, los acuerdos no operan en forma aislada. Deben desarrollarse con conocimientos acerca de acuerdos y compromisos existentes, incluyendo los logrados en otros sectores. Lograr coherencia entre acuerdos requiere análisis, negociaciones y enmiendas continuas. Los acuerdos influyen en acuerdos subsiguientes, tanto en términos de contenido como del proceso utilizado.

#### *5.4.2 Contenido del acuerdo*

Si bien no hay plantillas ni esquemas predefinidos, los acuerdos deberían incluir algunos elementos esenciales, independientemente de lo acordado. Cuanto más claro sea el acuerdo, más efectiva es su implementación y más probable es lograr los resultados deseados.

Un buen acuerdo debería definir y describir:

##### *Alcance*

¿Qué asuntos se van a abordar? ¿Dónde se aplica y las conductas de quiénes rige? ¿Cuáles son las recompensas, riesgos, derechos y responsabilidades de todas las partes y de quienes se ven afectados por el acuerdo?

El alcance puede abarcar geografía, actores y asuntos. Como lo demuestra la diversidad de ejemplos en este libro, los acuerdos hídricos pueden incluir una serie de temas, lugares y personas. La especificidad y detalle dependerán de lo que pretenda el acuerdo.

### *Mecanismos de gobernanza*

¿Cómo se aplicará el acuerdo en la práctica? ¿Quién tiene qué responsabilidad? ¿Cuándo y cómo interactuarán las partes durante la implementación?

Deberían estipularse los roles y responsabilidades de todos los actores en cuanto a la gobernanza del acuerdo. Se puede elegir una institución existente para gestionar la aplicación del acuerdo, o se puede crear una institución nueva. A menudo se utilizan los acuerdos para crear nuevas entidades de gestión hídrica, tales como una organización o comisión de una cuenca fluvial. Pueden ser entidades separadas creadas para decisiones de políticas, implementación o asesoría (por ejemplo con representantes comunitarios o especialistas técnicos).

### *Financiación*

¿Quién pagará por la implementación del acuerdo, incluyendo el monitoreo y el aprendizaje? ¿Cómo se administrará dicha financiación?

Todos los acuerdos requieren alguna clase de financiación, incluso los que no se centran en acciones requieren financiación para que las partes sigan reuniéndose para monitorear la implementación de su acuerdo o para hacerlo avanzar. Si los arreglos de financiación no son claros, se pueden debilitar muy pronto relaciones constructivas. El acuerdo debe especificar qué partes proporcionarán qué recursos (en efectivo o en especie) o cómo se buscará financiación externa. También debería especificar cómo se administrarán los fondos.

**“EL ACUERDO DEBE ESPECIFICAR QUÉ PARTES PROPORCIONARÁN QUÉ RECURSOS”**

### *Compartir datos e información*

¿Qué se debe compartir y cómo?

Si bien esto podría no constituir un componente esencial de todos los acuerdos, compartir información es un punto de partida común para la cooperación, dado que fomenta la comprensión y puede facilitar una planificación y acción mejores. Debido a su naturaleza potencialmente sensible, es útil aclarar qué información debe ser compartida y cómo.

**“COMPARTIR INFORMACIÓN ES UN PUNTO DE PARTIDA COMÚN PARA LA COOPERACIÓN”**

### *Cumplimiento*

¿Cómo demostrarán las partes que la implementación es efectiva? ¿Cómo se les pedirá cuentas?

Debe disponerse de directrices claras sobre cómo se monitoreará la implementación del acuerdo. ¿Quién reportará qué y cuándo? Las revisiones conjuntas hacen posible que todas las partes reflexionen acerca del avance y vean al monitoreo como una oportunidad para aprendizaje continuo y gestión adaptativa. El acuerdo también debería incluir provisiones para hacer posible el cumplimiento, tales como apoyo institucional por medio del desarrollo de capacidad y la financiación.

### *Imposición y resolución de disputas*

¿De qué recurso se dispone para abordar el incumplimiento o violación de un acuerdo? ¿Qué marco legal rige el acuerdo? ¿Cómo pueden las partes afectadas expresar y resolver sus quejas? ¿Cómo se resolverán las diferencias y disputas futuras?

Los acuerdos deberán detallar las medidas que se tomarán en caso de incumplimiento o violación del acuerdo. Lo ideal sería que las partes puedan resolver diferencias por medio de compromisos

y negociaciones adicionales. Esto refuerza la importancia de las reuniones regulares o foros para evaluar el avance y negociar acciones para abordar asuntos.

Cuando las partes son incapaces de resolver diferencias o conflictos entre ellas, hay varias vías alternativas: utilizar el sistema legal que rige el acuerdo, aplicar presión pública o de iguales por medio de diplomacia o campañas, o buscar la mediación o arbitraje de terceros. El acuerdo debe incluir toda la gama de mecanismos de imposición y resolución de disputas (Recuadro 5.1) y especificar los casos en que se utilizará cada uno de ellos.

### *Recuadro 5.1: Opciones para resolver disputas*

Los acuerdos legalmente vinculantes, como los contratos, tratados y leyes, se rigen por la ley nacional o internacional pertinente y tribunales de justicia relacionados donde se aplicará la ley civil y penal.

Los acuerdos legalmente no-vinculantes siguen siendo un contrato 'vinculante' entre partes, pero el recurso, en caso de incumplimiento, incluye varias clases de presión de iguales o pública. Por ejemplo, cosignatarios pueden utilizar la diplomacia para que las partes cumplan su palabra, o buscar la intervención de un mediador o árbitro. Las campañas públicas y otras formas de apoyo las emplean a menudo partes interesadas externas para presionar al Estado o a los actores de la industria para que cumplan las políticas o códigos de conducta. Las elecciones son otro medio para que los ciudadanos expresen insatisfacción con políticas o acciones del gobierno.

Las partes también pueden buscar apoyo externo para resolver un conflicto con la mediación o el arbitraje. A veces llamados Mecanismos Alternativos para Resolución de Disputas (ya que son una alternativa del litigar), estos métodos son similares pero difieren en el papel de la tercera parte. La mediación involucra a una tercera parte que trabaja con las partes para ayudarlas a reconciliar sus diferencias. Durante el arbitraje, una tercera parte neutral escucha la evidencia y en forma independiente decide la acción a tomar.

### *Fecha de vigencia, duración y procedimientos para enmiendas*

¿Cuándo entra en vigencia el acuerdo? ¿Cuándo vence? ¿Cómo se introducirán cambios en el acuerdo?

La fecha de vigencia puede ser tan sencilla como un fecha concreta, o depender de la firma o endoso de una cantidad específica de partes. El acuerdo puede vencer en una fecha concreta, o cuando se cumplan tareas específicas. Los acuerdos deberían especificar el proceso por el cual se pueden introducir enmiendas, por ejemplo, por acuerdo mutuo entre todas las partes.

## ***“CADA ACUERDO DEBE ADAPTARSE A LOS ASUNTOS Y ACTORES ESPECÍFICOS”***

No existe ningún acuerdo perfecto que pueda servir de plantilla. Cada acuerdo debe adaptarse a asuntos y actores específicos. El Caso 5.3 sobre el Código de Conducta de la Cuenca del Volta y el 5.4 sobre los Estatutos de Gestión de Cuencas de Bután son ejemplos de acuerdos integrales.

### Caso 5.3: Código de Conducta de la Cuenca del Volta

En julio del 2006 se finalizó un Código de Conducta entre los gobiernos de Burkina Faso y la República de Ghana. Para la gestión sostenible y equitativa de recursos hídricos compartidos del Desarrollo de la Cuenca Volta. El Código contó con el apoyo de la UICN como parte de una serie de acciones conjuntas por parte de la Dirección de Recursos Hídricos de Burkina Faso y de la Comisión de Recursos Hídricos de Ghana, que se emprendió cuando estaba apenas en sus fases iniciales de creación la Convención sobre el Estatus del Río Volta y el Establecimiento de la Autoridad de la Cuenca del Volta, un acuerdo marco de seis países para gestionar y conservar los recursos de la cuenca. (La Convención llegó a firmarse en el 2007).

El Código de Conducta contiene ocho partes y 59 artículos que detallan los principios, directrices, actividades conjuntas y mecanismos de implementación como sigue:

Preámbulo

*Parte I. Estipulaciones generales*

Cinco artículos acerca de definiciones, propósitos, objetivos, alcance de la aplicación y naturaleza legal.

*Parte II: Principios de gestión*

Veinticinco artículos que describen los principios relacionados con desarrollo sostenible, gestión integrada de recursos hídricos, cooperación y gobernanza.

*Parte III: Directrices*

Cinco artículos con directrices sobre caudales ambientales, estrategias integradas, armonización de leyes y políticas, prácticas ambientales buenas, y pasos para crear una convención multilateral para la gestión coordinada de la Cuenca.

*Parte IV: Acciones conjuntas*

Quince artículos que especifican acciones conjuntas incluyendo: desarrollo e implementación de políticas, estrategias y programas; compartir datos e información; investigación, monitoreo y evaluación; fomento de



Foto 5.1 Aldeanos butaneses utilizando un juego de roles para negociar el reparto de agua de irrigación entre siete pueblos en la cuenca Lingmutey Chu (Bhután).

concientización y desarrollo de capacidades; y conservación y uso sostenible.

*Parte V: Acuerdos institucionales*

Cuatro artículos que describen el establecimiento de una Comisión Consultiva de múltiples partes responsable por la coordinación y monitoreo de la implementación del Código de Conducta. En un addendum aparte se van a desarrollar la composición detallada, funciones y normas operativas de la comisión.

*Parte VI: Resolución de disputas*

Un artículo que invita a las partes a resolver disputas en forma pacífica, primero con la ayuda de la Comisión Consultiva y, de no tener éxito, utilizando canales diplomáticos.

*Parte VII: Promoción del Código de Conducta*

Un artículo que requiere a los Estados que fomenten que otros Estados ribereños de la cuenca adopten el Código.

*Parte VIII: Medidas finales*

Tres artículos que estipulan cómo pueden llegar a ser miembros otros Estados ribereños, cómo se enmendará y determinará la fecha de entrada en vigencia (con la firma de los respectivos Ministros de Recursos Hídricos).

### *Caso 5.4. Los Estatutos para la Gestión de la Cuenca Lingmutey Chu en Bután*

Los Estatutos para la Gestión de la Cuenca Lingmutey Chu fueron elaborados después de una PMS entre campesinos de siete pueblos en la cuenca que utilizó juegos de roles para explorar medios óptimos y equitativos para compartir agua para irrigación (ver Caso 3.7 en el Capítulo 3). Los estatutos, que firmaron representantes de todos los pueblos después de que se terminaron y aprobaron en una reunión del pueblo, comprometen a todos los residentes de la cuenca a trabajar juntos para gestionar los recursos de la cuenca en beneficio de generaciones presentes y futuras. Establecen también el Comité para la Gestión de la Cuenca Lingmuy Chu y definen la composición, responsabilidades y procedimientos operativos del comité (tales como frecuencia de las reuniones, base para la toma de decisiones, elección de miembros del comité, sanciones por incumplimiento, etc.).

***“NO TODOS LOS PMS CONDUCEN A UN ACUERDO FORMAL ESCRITO...  
SIGUE SIENDO IMPORTANTE CAPTAR LOS RESULTADOS DE LAS  
PMS CON EL FIN DE INFLUIR EN OTROS QUE TOMAN DECISIONES”***

No todas las PMS conducen a un acuerdo formal escrito que incluya todos los elementos enumerados antes. Sin embargo, sigue siendo importante captar los resultados de las PMS con el fin de influir en otros tomadores de decisiones. El contenido de dichos ‘acuerdos’ deberá incluir los temas analizados, las opciones generadas y las recomendaciones para actuar. Las partes deberían firmar el acuerdo para indicar con claridad que refrendan el contenido.

#### *5.4.3 Cómo concluir un acuerdo*

Para concluir un acuerdo se deben dar los siguientes pasos:

- Redacción
- Verificación
- Aprobación
- Promulgación

***“UNA VEZ CONCLUIDAS LAS NEGOCIACIONES, DEBEN RECOPIARSE  
LOS TEMAS Y DECISIONES EN UN TEXTO ESCRITO”***

Una vez concluidas las negociaciones, deben recopilarse los temas y decisiones en un texto escrito. La redacción suele estar en manos de un grupo básico que todos los participantes eligen.

Todas las partes interesadas deben revisar el texto para verificar que capte con precisión y en forma adecuada el alcance y dimensión de las decisiones tomadas. Esto puede requerir regresar a sus públicos para consultarlos. Las preocupaciones deben ser aclaradas por medio de más deliberaciones entre el grupo y se introducirán las enmiendas a partir de ello. Este no es el momento para introducir nuevos puntos, sino para asegurar que el texto es claro y aceptable a todas las partes. En el caso de estipulaciones acerca de las que no hay consenso pleno, las partes pueden anotar sus reservas, como en el Caso 5.5.

#### *Caso 5.5 Dejar constancia de reservas en los acuerdos*

La Evaluación Internacional de Conocimiento, Ciencia y Tecnología Agrícolas para el Desarrollo (IASSTD, por sus siglas en inglés) consistió en un análisis de múltiples partes interesadas y multidisciplinario del papel del conocimiento, la ciencia y la tecnología agrícolas en la reducción del hambre y la pobreza, en la mejora de los medios de subsistencia y en facilitar un desarrollo ambiental, social y económicamente sostenible. Los hallazgos y opciones a partir de las evaluaciones globales y regionales se analizaron en una reunión intergubernamental en abril del 2008. El Resumen Global para Tomadores de Decisiones lo aprobaron en su totalidad por 57 Estados, en tanto que tres países aprobaron la declaración inicial pero no refrendaron el informe en su totalidad. Sus reservas en cuanto a la totalidad del informe junto con reservas de parte de todos los países acerca de pasajes específicos están incluidas en un Anexo del informe.

Las partes negociantes firman el texto con lo que indican su aprobación y disposición de cumplir su contenido. Este es el último paso en la conclusión de acuerdos en los que las partes negociadoras tienen la autoridad y responsabilidad de su aplicación.

### ***“TODAS LAS PARTES INTERESADAS DEBEN REVISAR EL TEXTO”***

En el caso de acuerdos en los que la autoridad recae fuera de la mesa de negociación, como acuerdos internacionales o leyes nacionales, se requiere un paso adicional de promulgación.

Muchos acuerdos internacionales requieren que se dé una ratificación. En general, una vez que un tratado internacional ha sido negociado los Estados lo firman para indicar su aceptación y su intención de cumplir con el tratado. Los Estados no están legalmente obligados hasta que el tratado entre en vigencia y hayan ratificado el acuerdo. Los tratados suelen estipular provisiones para cuándo entrará en vigencia, con fechas y/o cantidad de Estados que se requiere para ratificarlo o aceptarlo. La ratificación (u otra aceptación, aprobación o proceso de adhesión) es el medio oficial del Estado de indicar su disposición a estar obligados por el tratado.

Las políticas y leyes nacionales y subnacionales también suelen ser promulgadas por autoridades pertinentes del Estado. Esto puede conllevar revisión y aprobación en diversos niveles, tales como departamentos, comités ministeriales y parlamentarios.

Algunos acuerdos los elaboran y firman múltiples actores estatales y no estatales y con todo requieren una aprobación formal del Estado para que tengan vigencia. La Carta de Agua CKY en Nigeria, por ejemplo, se elaboró por medio de una negociación de múltiples partes interesadas involucrando a gobiernos de los seis Estados nigerianos ribereños, pescadores, pastores, irrigadores, autoridades tradicionales y otras organizaciones con base comunitaria así como la academia, entes profesionales y otros miembros de la sociedad civil. La Carta redactada se leyó, debatió y enmendó públicamente y se confirmó por último en febrero 2007 en un foro de múltiples partes interesadas. La Carta del Agua entrará en vigencia una vez que la hayan ratificado como documento legal los

líderes de los seis Estados nigerianos ribereños.

Otros acuerdos los pueden elaborar y firmar un pequeño grupo de actores y están abiertos a ulterior refrendo por parte de actores adicionales. El refrendo de los Principios Ecuatoriales, por ejemplo, lo hacen instituciones financieras individuales que no firman el acuerdo per se, sino que declaran formalmente que están de acuerdo con cumplirlos.

## 5.5 Actuar con base al acuerdo – implementación e influencia

El compromiso constructivo conduce a muchos resultados. Algunos procesos conducen a acuerdos formales negociados. Implementar de forma efectiva esos acuerdos es el paso siguiente para contribuir a un reparto, uso y gestión más justos y efectivos del agua.

Otras PMS aspiran a influir en decisiones que toman otros actores. Las partes interesadas pueden concordar en un conjunto de temas o acciones que les gustaría ver plasmados en una política nacional, o que un actor internacional cumpliera. El contenido de dichas recomendaciones sigue siendo un acuerdo negociado que necesitan que se firme, pero actuar en base a estos acuerdos requiere desarrollar estrategias para convertir las recomendaciones en influencias.

El compromiso constructivo también puede fortalecer relaciones, crear entendimiento y opciones, y demostrar procesos efectivos. Los actores en asuntos de agua deberán pensar en cómo mantener y construir a partir de estas relaciones, y fomentar la adopción de más procesos deliberativos con múltiples partes interesadas en la toma de decisiones y, en forma más amplia, en la gobernanza.

### *“LOS ACTORES EN ASUNTOS DE AGUA DEBERÁN PENSAR EN CÓMO FOMENTAR LA ADOPCIÓN DE MÁS PROCESOS DELIBERATIVOS CON MÚLTIPLES PARTES INTERESADAS EN LA TOMA DE DECISIONES”*

#### 5.5.1 Implementar el acuerdo

En el caso de negociaciones que conducen a un acuerdo formal, la atención pasa a centrarse en pasos necesarios para que se pueda implementar de manera efectiva.

Entre las consideraciones claves se incluyen:

- Comunicación del contenido del acuerdo a las partes firmantes (en especial acerca de los cuatro componentes de recompensas, riesgos, derechos y responsabilidades).
- Establecer acuerdos institucionales para la implementación –recursos técnicos y financieros, procesos de planificación y monitoreo, estructuras gerenciales.
- Desarrollar la capacidad de quienes implementan el acuerdo según se requiera (personas individuales e instituciones).
- Tomar medidas según las responsabilidades acordadas.
- Elaborar una estrategia de monitoreo con indicadores acordados de éxito (impacto, efectividad, eficiencia). Se recomiendan métodos de monitoreo conjunto para fomentar la reflexión y el aprendizaje.
- Celebrar éxitos y recompensar logros; introducir cambios según se necesite.
- Elaborar mecanismos para plantear y resolver asuntos que vayan surgiendo y hacer frente al incumplimiento.
- Mantener y posiblemente ampliar el público –comunicación continua con todas las partes interesadas y con un público más amplio, y relacionarse con actores concretos.

Son aspectos clave de una implementación efectiva los mecanismos creados para reunir a las partes para monitorear el avance, aprender de la implementación y adaptar según se requiera. Es importante aclarar quién tiene la responsabilidad de supervisar la implementación, ya sea una organización existente o una entidad constituida con representantes de partes interesadas participantes.

### 5.5.2 *Influir en decisiones que afectan el agua*

En el caso de PMS que aspiran a influir en las decisiones que toman otros actores, se requiere un enfoque diferente para ver que las recomendaciones sean influyentes.

El desarrollo de una comunicación y un plan para influir implica tomar en cuenta lo siguiente:

- ¿Quién será influenciado? Identificar a los responsables de decisiones que estén más dispuestos y sean capaces de hacer avanzar las recomendaciones para lograr cambios.
- ¿Cómo se comunicará el mensaje? Las recomendaciones deberán resumirse en un documento conciso, presentarse en un informe escrito detallado o compartirse por medio de una presentación oral. Pueden compartirse formal o informalmente.
- ¿Cuáles son las oportunidades para influir? Pueden ser eventos que se pueden utilizar para que se preste atención al tema, o personas que tienen acceso efectivo a responsables de decisiones.
- ¿Cómo se puede promover un público más amplio? Se pueden utilizar varios canales para despertar la toma de conciencia acerca de los problemas, tales como medios de comunicación, reuniones, páginas en la red, boletines de noticias, etc.
- ¿Cómo pueden ir formándose coaliciones? Se pueden crear asociaciones con otros actores o grupos que piensen parecido.
- ¿Qué apoyo se necesita? Incorporar arreglos institucionales para implementar el apoyo o influir en la estrategia incluyendo recursos técnicos y financieros. Desarrollar la capacidad de quienes implementan según se requiera (personas individuales e instituciones) en comunicación, apoyo, etc.

Un elemento clave de la estrategia que utilizó el Fondo Gomukh en el Caso 5.6 en India meridional, por ejemplo, fue llevar a los tomadores de decisiones en los distritos y en el Estado a que vieran los beneficios concretos de estrategias localmente apropiadas de la gestión de zonas de captación antes de crear PMS para analizar alternativas sobre la gestión de la cuenca. También desarrollaron capacidad y confianza locales para entrar a la planificación hídrica, y prestaron especial atención a grupos que solían quedar marginados durante los procesos de toma de decisiones, tales como los pobres y las mujeres. En otro caso en la India, se enfatizó en desarrollar la capacidad de las mujeres para organizarse así como adquirir destrezas técnicas como antesala para fortalecer la capacidad de las mujeres para negociar un papel más equitativo en la gestión hídrica.

#### *Caso 5.6: Influencia en la política de la cuenca en la Cuenca del río Bhima, India*

En el caso de la Cuenca del río Bhirma en India meridional, organizaciones comunitarias y ONGs (incluyendo el Fondo Gomukh) han tenido éxito en influir en la política y programación de la cuenca utilizando un enfoque negociado y liderado localmente. El enfoque se caracterizó por asociar las demostraciones con la creación de diversas plataformas para negociar estrategias locales y luego influir en planificación y políticas a nivel de la cuenca. El primer paso en el proceso fue crear foros comunitarios para abordar las demandas contrapuestas de agua y estudiar opciones para un reparto y gestión más equitativos y sostenibles en varias sub-cuencas con fuertes tensiones en torno el agua. Las negociaciones requirieron trueques. Por ejemplo, a pesar del beneficio individual potencial, los agricultores en 16 pueblos acordaron no utilizar pozos profundos para irrigación con el fin de



preservar el agua subterránea.

El segundo paso fue aplicar las estrategias escogidas para demostrar su viabilidad. Las intervenciones se centraron en tecnología localmente apropiada y muchas partieron de enfoques tradicionales tales como la restauración de tanques tradicionales de primavera y protección de plantaciones sagradas (parcelas boscosas de importancia religiosa). Los beneficios fueron evidentes en una dura sequía en el 2003-4 cuando el valle fue la única parte de la cuenca que permaneció verde.

El tercer paso fue incrementar la experiencia local para influir en la gestión hídrica a escala de la cuenca. Las OSCs, tales como el Fondo Gomukh, desempeñaron un papel de facilitación para reunir a las partes y ayudar a preparar a organizaciones comunitarias para participar en forma efectiva. Su estrategia para influir incluyó concientización general, así como apoyo preciso a tomadores de decisiones distritales y estatales para mostrarles los resultados positivos. También crearon plataformas para grupos comunitarios, autoridades locales, 'expertos' en asuntos de agua, sociedad civil y otras partes interesadas para analizar formas de mejorar la cuenca y su gestión –un enfoque radicalmente diferente de la planificación convencional vertical en sectores de la cuenca que pueden ofrecer espacio a tecnócratas pero no a comunidades. Estas plataformas se propusieron para ayudar a resolver conflictos, pero también para analizar aspectos de políticas antes de que se presentaran conflictos. Por medio de esa estrategia, los grupos apoyaron con éxito la adopción de diversas intervenciones de gestión de cuencas en todo el Estado.<sup>84</sup>

### *5.5.3 Influir en los procesos de gobernanza*

Las PMS y la construcción de consenso deben tener un propósito concreto o una agenda dirigida a quienes busca influir. Implementar un acuerdo o tomar las recomendaciones de una PMS para influir en un tema específico son, por tanto, los resultados más importantes del compromiso constructivo para cambiar el uso y la gestión del agua.

Sin embargo, también pueden haber oportunidades para influir en otros aspectos de la gobernanza del agua, y de la gobernanza más en general, a partir del impulso generado en la PMS (ver Caso 5.7). Esto podría incluir reflexionar acerca del proceso utilizado durante la PMS o la negociación y examinar formas en las que se podrían aplicar por igual métodos similares de compromiso constructivo en otras esferas relacionadas con la toma de decisiones respecto al agua (o más generales).

Los participantes de una PMS pueden fomentar el uso continuo de compromisos constructivos dentro de su propia organización o en organizaciones asociadas. Esto deberá hacerse a partir de una evaluación de las fortalezas y debilidades de los métodos utilizados y desarrollar capacidad en negociación o los instrumentos concretos utilizados en la PMS (por ejemplo, el análisis de los cuatro componentes: recompensas, riesgos, derechos y responsabilidades).

Los actores en asuntos de agua también pueden servir como catalizadores para fomentar una adopción más amplia de compromisos constructivos en otros asuntos relacionados con el agua o en diferentes niveles o escalas.

#### *Caso 5.7 PMS en varios niveles en la Cuenca del Volta*

La cuenca del río Volta abarca 407.000 km<sup>2</sup> y el 85% lo comparten Ghana y Burkina Faso. En el 2007, los seis países de la cuenca (Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana, Mali y Togo) firmaron una Convención sobre el Estatus del río Volta y el Establecimiento de la Autoridad de la Cuenca del Volta, un acuerdo o marco para gestionar y conservar los recursos de la cuenca. Si bien el proceso de ratificación sigue adelante y la Autoridad de la Cuenca del Volta se encuentra en su fase formativa, ha emprendido una serie de acciones en una iniciativa conjunta de la UICN, el Directorio de Recursos Hídricos de Burkina Faso y la Comisión de Recursos Hídricos de Ghana. Esta intervención no solo agrega valor al marco institucional supranacional, sino que establece un proceso en el que están involucradas todas las partes interesadas, desde comunidades

hasta ministerios nacionales. Esta iniciativa de gobernanza se conoce como PAGEV (acrónimo francés) y se caracteriza por la movilización de asociaciones con partes interesadas incluyendo ministerios, gobiernos locales, ONGs y la sociedad civil. Se han creado PMS en varios niveles incluyendo la creación de comités de pueblos, donde las comunidades trabajan juntas en torno a asuntos de gestión integrada como protección de riberas; el establecimiento de foros nacionales (compuestos de aldeanos, autoridades de gobiernos locales, organizaciones basadas en la comunidad y OSC); y la creación de un foro local transfronterizo (compuesto de representantes de los foros nacionales, así como de ministerios, departamentos y agencias de los dos países). El proyecto también ha orientado la formulación y adopción de un Código de Conducta para la gestión sostenible y equitativa de recursos hídricos compartidos de la Cuenca del Volta, que pretende estimular la gestión conjunta en toda la cuenca. Las comunidades locales han declarado su compromiso con el Código mediante un mayor desarrollo y firma de estatutos y regulaciones que orienten sus acciones en torno a la gestión hídrica transfronteriza.<sup>85</sup>

#### 5.5.4 *Cambio a largo plazo*

Finalizar y poner en marcha un acuerdo es el punto de culminación del recorrido de un compromiso constructivo y una negociación. Mantenerse fieles a los principios y valores de inclusión, equidad y deliberación garantizará que el producto refleje también el proceso. Aportando energía a las relaciones en todas las fases fortalecerá el acuerdo que se esté negociando y sentará las bases para futuras negociaciones. Si bien el proceso puede tomar más tiempo al comienzo en tanto que todas las partes interesadas adquieren la capacidad para involucrarse en forma efectiva y para representar a sus públicos, un acuerdo con amplio apoyo conducirá a una implementación sin complicaciones. No hay un acuerdo ni un proceso únicos o perfectos; el mejor resultado es aquel en que todas las partes interesadas sienten que sus problemas han sido escuchados y sus intereses y opciones han recibido la atención debida.

La realidad es que en la práctica a menudo toma mucho tiempo lograr cambios positivos en cuanto a gobernanza del agua y en cuanto a una gestión y un uso hídrico más justos y efectivos. La gobernanza del agua con múltiples actores es un proceso a largo plazo que incluye ciclos de involucramiento y negociación donde van surgiendo nuevos aspectos que necesitan ser abordados y resueltos. Cada acuerdo negociado es significativo, aunque también es importante construir a partir del impulso generado y de las relaciones creadas durante la participación de múltiples partes interesadas para influir positivamente en los procesos de toma de decisiones y en instituciones en el largo plazo.



# Casos y recuadros

<i>Recuadro 1.1: ¿Qué tiene de especial el agua?</i> .....	16
<i>Recuadro 2.1: Solidaridades sociales – cera, mecha, llama – ciencia y arte</i> .....	26
<i>Recuadro 2.2: Escenarios para la negociación global sobre agua</i> .....	29
<i>Recuadro 3.1: PMS y vías 1, 2, 3 para el diálogo</i> .....	44
<i>Recuadro 3.2: Pasos utilizados en la construcción de escenarios</i> .....	57
<i>Recuadro 4.1: Cuidado con los riesgos de la ‘adhocracia’</i> .....	80
<i>Recuadro 5.1: Opciones para resolver disputas</i> .....	99
<i>Caso 2.1: Tensiones en la Cuenca del Mar de Aral</i> .....	33
<i>Caso 2.2: Del conflicto al compromiso constructivo en el sector hidroeléctrico de Nepal</i> .....	36
<i>Caso 2.3: Mina Ok Tedi, Papua Nueva Guinea – cambiando el paradigma de negociación.</i> .....	37
<i>Caso 3.1: “Explorando Futuros del Agua Juntos” en la Región Mekong</i> .....	43
<i>Caso 3.2: Derribando el muro en Cabo de York, Australia</i> .....	46
<i>Caso 3.3: Equilibrando el poder en el Consejo de la Cuenca Fraser en Canadá</i> .....	47
<i>Caso 3.4: Mejorando el conocimiento, la ciencia y la tecnología agrícolas</i> .....	51
<i>Caso 3.5: El ‘contrato social’ del Foro de Evaluación de la Sostenibilidad de la Energía Hidroeléctrica</i> .....	54
<i>Caso 3.6: Diálogo liderado por la sociedad civil para evaluar los esquemas de conexión de ríos en la India</i> .....	56
<i>Caso 3.7: Modelaje mutuo</i> .....	58
<i>Caso 3.8: Escenarios en la Evaluación de Ecosistemas del Milenio</i> .....	58
<i>Caso 3.9: Negociando caudales ambientales en la cuenca del río Senegal</i> .....	59
<i>Caso 3.10: Comisión Mundial de Represas</i> .....	60
<i>Caso 4.1: Definición de una agenda para negociar un acuerdo acerca de la gestión sostenible del agua en la Cuenca del Danubio</i> .....	64

<i>Caso 4.2: Un proceso de construcción de consenso para la restauración de los Everglades del sur de la Florida</i> .....	70
<i>Caso 4.3: Diseño conjunto del proceso de negociación entre BHP Billiton y comunidades afectadas por la mina Tintaya, Perú</i> .....	72
<i>Caso 4.4: Toma de decisiones estructurada en la planificación del uso del agua en British Columbia, Canadá</i> .....	75
<i>Caso 4.5: Negociación entre preferencias en la Cuenca del río Mekong</i> .....	76
<i>Caso 4.6: Consideraciones sobre la aplicación de la Carta del Agua de la Cuenca del Komadugu Yobe, en Nigeria</i> .....	78
<i>Caso 5.1: Reforma integral del agua en Sudáfrica</i> .....	89
<i>Caso 5.2: Los matices negociados localmente de la gestión de agua de surcos en Tanzania</i> .....	96
<i>Caso 5.3: Código de Conducta de la Cuenca del Volta</i> .....	100
<i>Caso 5.4: Los Estatutos para la Gestión de la Cuenca Lingmutey Chu en Bután</i> .....	101
<i>Caso 5.5: Dejar constancia de reservas en acuerdos</i> .....	102
<i>Caso 5.6: Influencia en la política de la cuenca en la Cuenca del río Bhima, India</i> .....	104
<i>Caso 5.7: PMS en varios niveles en la Cuenca del Volta</i> .....	105

# Cuadros y figuras

---

<i>Cuadro 2.1: Espectro de la participación pública</i> .....	28
<i>Cuadro 2.2: Énfasis y suposiciones contrapuestos en la negociación</i> .....	32
<i>Cuadro 3.1: Análisis de actores sociales utilizando los cuatro componentes en un proyecto hídrico hipotético</i> ..	55
<i>Cuadro 4.1: Superando las limitaciones de los trueques difíciles</i> .....	67
<i>Cuadro 5.1: Clases y ejemplos de acuerdos</i> .....	92
<i>Figura 1.1: Los cuatro componentes</i> .....	19
<i>Figura 3.1: Marco de referencia conceptual de las PMS y sus características deseables</i> .....	42
<i>Figura 3.2: Escalas y niveles</i> .....	45
<i>Figura 3.3: Activos que moldean el poder y las relaciones de poder</i> .....	48
<i>Figura 3.4: Período de tiempo y secuencia de una PMS hipotética</i> .....	51
<i>Figura 4.1: Seis pasos en el proceso de construcción de consenso</i> .....	69

# Casos en línea y autores

*Los siguientes estudios de casos para NEGOCIAR están completamente disponibles en el sitio de Internet de la UICN acerca del agua:*

*[www.iucn.org/about/work/programmes/water/resources/toolkits/negotiate](http://www.iucn.org/about/work/programmes/water/resources/toolkits/negotiate)*

*Learning to listen – la apertura del gobierno para trabajar con miembros de la comunidad soluciona décadas de conflictos por el tratamiento de aguas residuales en Coffs Harbour, Australia*

*Pam Allan, Macquarie University, Australia*

*Negotiations for an Agreement on Sustainable Water Management in the Danube Basin*

*Catherine Ashcraft, Instituto de Tecnología de Massachusetts, EE.UU*

*South Florida Everglades Restoration*

*Catherine Ashcraft,*

*Instituto de Tecnología de Massachusetts, EE.UU*

*Using Companion Modelling to level the playing field and influence more equitable water allocation in northern Thailand*

*Cécile Barnaud, Universidad Paris X-Nanterre, Francia; Panomsak Promburom, Universidad Chiang Mai, Tailandia; y Guy Trébuil y François Bousquet, CIRAD, Francia*

*Using Structured Decision Making in Collaborative Planning Processes for Better Water Management - An Innovative Approach to Water Use Planning in British Columbia, Canada*

*Lee Failing and Graham Long, Compass Resource Management, Canada*

*A Multi-Stakeholder Platform to solve a conflict over a Water and Sanitation Project in Tiquipaya, Bolivia*

*Vladimir Cossio, Centro AGUA, UMSS, Bolivia*

*Experience of a process leading to integration of the actors in a watershed committee in the Cara Sucia-San Pedro Belén hydrographic region in the department of Ahuachapán, El Salvador*

*Nicolás Atilio Méndez Granados y Maritza Guido Martínez, UICN Proyecto, El Salvador*

*Interlinking of Rivers in India: Dialogue and Negotiations by National Civil Society Committee.*

*Biksham Gujja, WWF Internacional, Suiza*

*Sharing Irrigation Water in Bhutan: Companion Modeling for Conflict Resolution and Promoting Collective Management*

*Tayan Raj Gurung, Aita Kumar Bhujel y Gyenbo Dorji, Centro de Investigación sobre Recursos Naturales Renovables, Bután; François Bousquet y Guy Trébuil, CIRAD, Francia*

*From “No Dams!” to “No Bad Dams!” Nepal’s Engagement with the World Commission on Dams’ Report.*

*Dipak Gyawali, Fundación para la Conservación del Agua, Nepal*

*How the Weak Prevailed - Nepali Activists Engaging the World Bank over Arun-3*  
Dipak Gyawali, Fundación para la Conservación del Agua, Nepal

*Community-Based Approaches to Conflict Management - Umatilla County Critical Groundwater Areas*  
Todd Jarvis, Universidad Estatal de Oregon, EE.UU.

*Building Shared Understanding – Use of Role Playing Games and Computer Simulations to negotiate improved water management in the Republic of Kiribati*  
Natalie Jones, Universidad Nacional de Australia, Australia

*Strengthening Regional Consultation and Coordination of the SASS Aquifer*  
Kerstin Mechlem, Instituto de Justicia Transicional, Universide Ulster, Irlanda

*Negotiation Processes in Institutionalizing Grassroots Level Water Governance: Case of Self Employed Women's Association, Gujarat, India*  
Smita Mishra Pya, Fundación para el Desarrollo Humano, India

*The Challenge of International Watercourse Negotiations in the Aral Sea Basin*  
Richard Kyle Paisley, Universidad de British Columbia, Canadá

*Negotiating our way through Livelihoods and Ecosystems: The Bhima River Basin Experience*  
Vijay Paranjpye y Parineeta Dyekar, Gomukh Environmental Trust for Sustainable Development, India

*Mekong River Basin, Agreement & Commission Case Study*  
George E. Radosevich, RAD International, Tailandia

*Tarim River Basin Case Study*  
George E. Radosevich, RAD International, Tailandia

*Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuatro Micro-cuencas piloto en San Marcos, Guatemala*  
Ottoniel Rivera Mazariegos y Nora Herrera Illescas, UICN Proyecto Tacaná, Guatemala

*Ok Tedi and Fly River negotiation over compensation: Using the mutual gains approach in multi-party negotiations*  
Barbara Sharp y Tim Offor, OfforSharp, Australia

*Multistakeholder Platforms and Negotiation: The case of Kat River Valley Catchment Management Forum*  
Eliab Simpungwe, Departamento de Agricultura de Limpopo, Suráfrica

*Visioning on the future of the rivers Scheldt and Waal*  
Jeroen Warner, Universidad de Wageningen, Holanda

*Komadugu Yobe Basin: A Case Study of Participatory Water Charter Development for Sustainable and Equitable Management of Water Resources*  
D. K. Yawson, H.G. Ilallah y I.J. Goldface-Irokalibe, UICN- Proyecto para la Cuenca del Komadugu Yobe, Nigeria y Universidad de Ahmadu Bello, Nigeria



*Selección de términos que los lectores pueden encontrar útiles para entender y diseñar procesos de negociación*

*acuerdo – s*

decisión o tratado oficial; o arreglo negociado; no implica por necesidad plena satisfacción de todas las partes, ni unanimidad en cuanto a las razones detrás de una decisión, pero refleja lograr un arreglo o producto que es viable y aceptables para todos.

*acuerdo (agua)*

política, ley y otros planes gerenciales que rigen el comportamiento relacionado con el agua; los acuerdos (como las negociaciones) pueden darse en diferentes niveles y escalas, ser no vinculantes o vinculantes (o sea, legalmente obligatorio), formales o informales, orales o escritos.

*actores – s*

personas en cualquier nivel, 'actuando' individual o colectivamente, participando en cualquier asunto.

*administración (agua) – s*

la organización y operación de un sistema para gestionar el suministro, asignación, demanda y cuidado de agua.

*aguas transfronterizas – s*

aguas que fluyen a través de una frontera, por ejemplo, una divisoria entre estados o provincias o jurisdicciones locales; el reparto de aguas transfronterizas, como en el caso de otras aguas, es mejor negociarlo.

*Alto valor-bajo costo – adj*

Los negociadores necesitan aprender qué tiene alto valor para los suyos y tratar de reivindicarlo, y qué tiene bajo costo y están dispuestos a concederlo. También deberían tratar de aprender lo mismo acerca del otro lado dado que ambos lados pueden ganar lo más posible de lo que tiene alto valor, y por otro lado ceder lo que tiene bajo costo.

*aprendizaje social – s*

el aprendizaje social se ha descrito como 'la forma interactiva de lograr hacer cosas en teatros con actores que son interdependientes con respecto a ciertos recursos naturales o servicios ecológicos pretendidos. La forma interactiva de conseguir que se hagan cosas se basa en la resolución de conflictos, acuerdos negociados, aprendizaje compartido, convergencia de metas, teorías y sistemas de monitoreo, y acción coordinada'<sup>93</sup>. Hay más que solo ejercicios de participación, pero la participación facilitada sí desempeña un papel clave. Los pilares del aprendizaje social son: el paradigma constructivista, una orientación hacia la reflexión y acción, y un compromiso con tratar y asumir un enfoque sistémico o integral.

*árbitro – s*

persona o entidad independiente oficialmente nombrada para resolver una disputa.

*asignación (agua) – s*

procesos formales e informales de decisión (y de no decisión) que alteran la distribución física del agua, y las recompensas, riesgos, derechos y responsabilidades relacionados con esta.

*asunto- s*

un tema importante para debatir o resolver.

*autoridad – s*

el poder o derecho a dar órdenes e imponer obediencia; o, una persona u organización con poder oficial; o, conocimiento o pericia reconocidos.

*avance importante – s*

un desarrollo o éxito importante repentino, como un avance significativo en una negociación que acerca a las partes al logro de un acuerdo.

*cambio de paradigma - s*

un cambio significativo en nuestro paradigma, de tal forma que no solo aspectos que considerábamos inconcebibles de repente parecen posibles, sino que a menudo lo 'imposible' se convierte en lo 'obvio'

*carta – s*

constitución, estatutos o descripción escrita de las funciones de una organización; o, una declaración escrita de los derechos de un grupo concreto de personas.

*coalición – s*

una alianza temporal

*código – s*

un conjunto sistemático de leyes o estatutos p.e. el código penal; o un conjunto de convenciones que rigen el comportamiento.

*competición – s*

la actividad de competir contra otros, donde competir (v.) es tratar de ganar algo mediante la derrota ajena o estableciendo superioridad sobre otros.

*compromiso – s*

acuerdo logrado cuando cada una de las partes hace concesiones; o, estado intermedio entre opiniones contrapuestas, alcanzado por concesiones mutuas.

*concesión – s*

algo concedido, o renunciado, o escogido para dejarlo por fuera.

*conflicto – s*

incompatibilidad entre opiniones, principios, etc. El conflicto no es necesariamente malo, anormal o disfuncional, sino más bien un elemento intrínseco de la interacción humana. Al pensar en qué direcciones se mueve la sociedad, los procesos de gobernanza por medio de los cuales abordamos el conflicto son lo que en realidad importa. Donde haya conflicto, las partes pueden estar menos inclinadas o ser menos capaces de participar de lleno o de manera constructiva en cualquier negociación hasta que reconozcan debidamente el conflicto.

*construcción de consenso – s*

el proceso de buscar unanimidad en la toma grupal de decisiones, por medio de un diálogo cuidadosamente gestionado y negociaciones conjuntas para resolver problemas. Un proceso de construcción de consenso puede conformarse con un acuerdo viable, en el que los participantes acuerdan una línea de acción, pero por razones diferentes, después de que todas las partes han tenido la oportunidad de expresar sus puntos de vista y ninguna inversión adicional de tiempo o esfuerzo mejoraría el acuerdo desde el punto de vista de alguien sin perjuicio de los demás.

*contrato – s*

acuerdo escrito u oral cuyo cumplimiento será exigido por la ley.

*convención - s*

acuerdo entre países.

*cooperación - s*

acción de cooperar, es decir, de trabajar juntos hacia el mismo fin, propósito o efecto; operación conjunta.

*cumplimiento – s*

la acción o hecho de cumplir, donde esto significa actuar de acuerdo con un deseo, u orden, para alcanzar ciertos estándares concretos, que pueden haberse definido en alguna clase de acuerdo.

*deliberación – s*

la deliberación es un debate y discusión que pretende generar opiniones razonables y bien informadas en las que los participantes están dispuestos a revisar sus preferencias a la luz de la discusión, de nueva información, y de los alegatos de otros participantes. Aunque no es necesario que el consenso sea el objetivo último de la deliberación, y se espera que los participantes busquen sus propios intereses, lo que caracteriza idealmente a la deliberación es un interés general por la legitimidad de los resultados (entendidos como justificación para todos los afectados).<sup>87</sup>

*derecho - s*

reivindicación justificada, sobre bases legales o morales, tener u obtener algo, o actuar en una cierta manera.

*diálogo – s*

discusión dirigida hacia estudiar un tema o resolver un problema.

*discurso - s*

discurso es un conjunto compartido de conceptos, categorías e ideas que proporciona a sus seguidores un marco de referencia para dar sentido a situaciones, concebir juicios, supuestos, capacidades, disposiciones e intenciones. Provee los términos básicos para análisis, debates, acuerdos y desacuerdos<sup>88</sup>. Los discursos pueden expresar poder por cuanto condicionan normas y percepciones de actores, eliminando algunos intereses en tanto que se promueven otros. Comprender los discursos hará posible una mejor comprensión de la conducta de diferentes partes en cualquier negociación.

*disputa – s*

un desacuerdo. Disputa se refiere a un asunto o desacuerdo más concreto que un conflicto, y se puede deber a un incidente particular en el que una o más partes es agraviada. Las partes pueden disputar debido a un incidente sin que haya ningún conflicto subyacente significativo (incompatibilidades, etc.).

*enmienda – s*

una mejora menor; los acuerdos pueden y deberían enmendarse con el paso del tiempo al cambiar las circunstancias, y se requiere adaptación.

*equidad – s*

la cualidad de ser justo e imparcial.

*estatuto - s*

una ley escrita aprobada por un ente legislativo; o, una regla de una organización o institución.

*estrategia - s*

un plan diseñado para lograr un objetivo concreto a largo plazo.

*ética (en negociaciones en torno al agua) – s*

los principios morales que rigen o influyen en la conducta. La experiencia de las personas regateando el precio en mercados induce a muchos a pensar que es aceptable ser falso en las negociaciones. Es común que los negociadores exageren el valor de algo, decir que tienen ofertas alternativas más atractivas, o brindar información incorrecta importante para una negociación. En las negociaciones en torno a asuntos hídricos, se podrían utilizar a veces amenazas vacías y otros recursos deshonestos. Aparte de las razones morales para no ser falsos ni exagerados, hay razones prácticas para ser éticos. Si las personas proporcionan información engañosa resulta difícil lograr resultados que dependan genuinamente de lo que tiene alto valor para un lado y escaso valor para el otro. De igual modo, pueden ir surgiendo resentimientos a largo plazo por negociaciones deshonestas dado que las falsedades con frecuencia van saliendo a flote e medida que va avanzando la negociación.

*facilitar – v*

hacer algo fácil o más fácil.

*ganancias mutuas - s*

los beneficios derivados de una negociación no deberían verse restringidos por las limitaciones de los objetivos básicos que son evidentes al comienzo. Los negociadores deberían buscar formas de ampliar el pastel para beneficio de ambas (o todas las) partes. Esta forma de pensar creativa puede conducir a ganancias mutuas. El ejemplo clásico es la historia de las dos hermanas que negocian acerca de cómo dividir una naranja. Cortarla por la mitad les proporcionaría el beneficio mínimo, pero cuando las dos jóvenes se cuestionan la una a la otra acerca del uso que se le daría a la naranja, descubren que una necesita lo de adentro para hacer jugo de naranja y la otra necesita la corteza para hacer mermelada, con el resultado de que ambas salen ganando con el uso de la totalidad de la naranja para sus respectivos propósitos.

*gobernanza – s*

la acción o manera de gobernar; el sistema de controlar, dirigir o regular influencia; más que gobierno, gobernanza se refiere al conjunto de procesos e instituciones con los cuales la sociedad cuestiona, toma decisiones y las gestiona.

*gobernanza (agua) – s*

la gama de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que existen para desarrollar y gestionar recursos hídricos, y la provisión de servicios hídricos en diferentes niveles de la sociedad.<sup>89</sup>

*hegemonía – s*

predominio, en especial de un Estado o grupo social sobre otros.

*instituciones – s*

instituciones son arreglos, leyes, procesos o costumbres persistentes y predecibles que acompañan a la estructura política, cultural o transacciones económicas y relaciones en una sociedad. Pueden ser informales o formales, y permitir esfuerzos organizados, colectivos, en torno a preocupaciones comunes. Aunque subsistan, las instituciones evolucionan constantemente.<sup>90</sup>

*intereses – s*

intereses son lo que subyace a posiciones declaradas y proveen percepciones en cuanto a necesidades, deseos, preocupaciones, esperanzas, temores y valores. Los intereses pueden ser sustanciales (referidos al contenido del problema/tema), relacionales (acerca de formas de relacionarse, y de valorar la relación) o de procedimiento (relacionados con qué tan justo es el proceso, y la calidad de participación y toma de decisiones)<sup>91</sup>. Los intereses no son solo las posiciones reformuladas. Pueden implicar múltiples estratos, que van desde satisfacer necesidades básicas hasta desear comprensión, creatividad, estimulación, sentido, racionalidad, dignidad, opción, control, autonomía y justicia distributiva (ver 'posiciones').

*involucrar - v*

atraer o implicar (el interés o atención de alguien); o, (involucrarse en/con) participar o entrar en.

*jurisdicción – s*

el territorio o esfera sobre el cual se extiende la autoridad legal de un tribunal u otra institución.

*legislación – s*

leyes en forma colectiva.

*legítimo – adj.*

ajustado a la ley o a normas; o, que se puede defender con lógica o justificación.

*ley – s*

una norma o sistema de normas que un país o comunidad reconoce como reguladora de las acciones de sus miembros y que con la imposición de sanciones se hace cumplir.

*ley (blanda y dura)*

ley blanda se refiere a instrumentos cuasi-legales que no tienen ninguna fuerza legalmente vinculante, o cuya fuerza vinculante es algo más débil que la fuerza vinculante de la ley tradicional, con frecuencia contrapuesta a la ley blanda al referirse a ella como 'ley dura'. Tradicionalmente, 'ley blanda' se asocia con la ley internacional, como la mayor parte de las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

*litigar - v*

acudir a la ley, ser parte de un litigio; o, llevar (una disputa) ante un tribunal de justicia.

*mediar - v*

tratar de resolver una disputa de otras partes.

*Mejor alternativa a un acuerdo negociado (MAAN)*

Concepto desarrollado por Roger Fisher y William Ury.<sup>86</sup> En lugar de centrarse en un 'resultado final' tradicional, alegaron que los negociadores deberían saber qué posibles resultados están disponibles en ausencia de una negociación exitosa. Mediante la investigación y reflexión creativas acerca de opciones no negociadas, es posible tener una medida clara frente a la cual se puede evaluar cualquier acuerdo negociado. Conocer su MAAN fortalece su posición y si uno conoce la MAAN de la otra parte se tiene una mejor oportunidad de tomar las decisiones correctas durante una negociación. Si se acepta esta lógica, una condición necesaria para un acuerdo es que las partes consigan algo mejor que su MAAN.

*negociación - s*

proceso de interacción por el cual dos o más partes, con diferencias que hay que reconciliar u opciones que hay que tomar, buscan obtener más por medio de acciones decididas conjuntamente que lo que podrían lograr actuando en forma individual; el objetivo principal de la negociación es alcanzar un acuerdo viable y aceptable para todas las partes.<sup>92</sup> Esta es la definición incluida en el capítulo 1.

*negociación asistida - s*

a medida que se incrementa la cantidad de partes y/o asuntos en una negociación, con frecuencia resulta necesario involucrar a un facilitador o mediador neutral para ayudar a gestionar la negociación con sus procesos de deliberación, resolución de problemas, escogencia de opciones, búsqueda de consenso u optimización.

*neutral - s*

estado o persona imparcial o ecuánime.

*neutral (en negociaciones en torno al agua)*

una persona/organización que todas las partes consideran aceptable para ayudar a que en negociaciones constructivas se avance con su intermediación; alguien independiente que necesita tener habilidades excelentes para negociar. Si bien todos los actores tienen puntos de vista y sesgos, una persona/organización contratada como neutral debe dejar de lado sus propios sesgos para centrarse en apoyar a todas las partes que negocian. Sin embargo, la persona neutral debería declarar y mantener su propio sesgo en cuanto a procesos, tales como su compromiso con la búsqueda no impuesta de consenso.

*no decisiones - s*

decisiones que se evitan o 'no se toman', ya sea porque son demasiado difíciles, o quizá porque dejar algo vago o ambiguo da ventaja a alguna de las partes.

*paradigmas - s*

las filosofías subyacentes y orientadoras que sustentan las formas en que percibimos, entendemos e interpretamos cosas, y por ello configuran nuestras actitudes y comportamientos. Con frecuencia nos limitan en cuanto a aceptar alternativas o modalidades nuevas.

*parte - s*

una persona o grupo que conforma un lado en un acuerdo o disputa o negociación.

*parte interesada (actor social) - s*

una persona con un interés o preocupación por algo.

*plan - s*

una propuesta detallada para hacer o lograr algo; o, una intención o decisión acerca de lo que uno va a hacer.

*plataforma multisectorial (PMS) - s*

parte de la gobernanza en la que se identifican diferentes partes interesadas, y por lo general por medio de representantes, se invitan y son apoyadas para interactuar en un foro deliberativo que se centra en: compartir conocimiento y perspectivas, generar y examinar opciones, y fundamentar y determinar negociaciones y decisiones.

*poder - s*

la capacidad de hacer algo o de actuar en una forma concreta; o la capacidad para influir en otras personas o en el curso de eventos; o, un derecho o autoridad dado o delegado a una persona o entidad; o, autoridad o control político.

*política - s*

un curso o principio de acción que adopta o propone una organización o persona individual.

*posiciones - s*

soluciones (u ofertas) formuladas de manera concreta para un problema o situación. Describen lo que se desea o se busca. Se puede presentar una posición como si no hubiera ninguna otra opción viable, y puede parecer ser el principal propósito o meta de una parte (ver 'intereses').

*principio pareto plus - s*

un principio de negociación que sostiene que con la propuesta de un proyecto o desarrollo nuevos, no solo no debería nadie quedar peor, sino que todas las personas potencialmente desfavorecidas quedan absolutamente mejor.

*procedimiento - s*

una forma oficial o establecida de hacer algo.

*protocolo - s*

el procedimiento oficial o sistema de normas que rigen asuntos de Estado o situaciones diplomáticas; o, el código aceptado de comportamiento en una situación particular.

*proyecto de ley - s*

anteproyecto de ley presentado a la asamblea legislativa para su discusión.

*punto muerto - s*

situación en la que parece imposible que las partes opuestas logren avanzar más; un impasse.

*ratificar - v*

dar consentimiento formal; hacer válido oficialmente.

*recompensa - s*

una retribución justa por conducta buena o mala; v. (ser recompensado) recibir lo que uno merece.

*regatear - v*

negociar los términos de un acuerdo. La expresión 'regateo duro' o 'estira y afloja' significa presionar mucho para hacer un trato a favor de uno. 'Estira y afloja' se asocia a menudo con modalidades competitivas de negociación.

*regla - s*

regulación o principio que rige la conducta o procedimiento dentro de una esfera concreta.

*regulación - s*

una norma o directriz que una autoridad hace y mantiene.

*responsabilidad - s*

el estado o hecho de ser responsable; o, la oportunidad o capacidad para actuar en forma independiente y de tomar decisiones sin autorización; o, una cosa que se requiere que uno haga como parte de un puesto de trabajo, papel u obligación legal.

*riesgo - s*

exposición a peligro o pérdida.

*sostenible - s*

de, relacionado con, o designando formas de actividad y cultura económica humana que no conducen a degradación ambiental, en especial evitando el agotamiento a largo plazo de recursos naturales.

*subsidiario - s*

el principio de que una autoridad central debería desempeñar solo las tareas que no se pueden desempeñar a un nivel más local.

*tratado - s*

un acuerdo formalmente cerrado y ratificado entre Estados.

*trueque - s*

equilibrio logrado entre dos características deseables pero incompatibles; compromiso

*visión - s*

la capacidad de pensar acerca del futuro con imaginación y sabiduría; o, imagen mental de cómo será el futuro o podría serlo.

*Zona de Posible Acuerdo (ZOPA)*

Las mejores MAAN (Mejores Alternativas para un Acuerdo Negociado) de todas las partes definen una zona de posible acuerdo. Cuanto más amplia sea la ZOPA, mayores posibilidades hay para negociar un acuerdo viable.



# Créditos de las fotografías

---

Foto 1.1 © UICN/Taco Anema .....	18
Foto 2.1 © Barbara Sharp .....	36
Foto 3.1 © UICN Nepal .....	54
Foto 4.1 © UICN/Mark Smith .....	78
Foto 5.1 © Ministerio de Agricultura, Bután, CIRAD/Tayan Raj Gurung, Guy Trébuil .....	100

# Referencias

- 1 La diferencia entre participación y negociación y muchos otros mensajes estimulantes de reflexión se han tomado de Both ENDS y Gomukh. (2005). *River Basin Management: A Negotiated Approach*. Amsterdam: Both ENDS; y Pune: Gomukh. También se aprecia la comunicación personal con Danielle Hirsch (Both ENDS).
- 2 Mehta, L., Leach, M., Newell, P., Scoones, I., Sivaramakrishnan, K. y Way, S.-A. (1999). *Exploring underpinnings of institutions and uncertainty: new directions in natural resource management*. IDS Discussion Paper 372. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex
- 3 Rogers, P. y Hall, A.W. (2003). *Effective Water Governance*. Technical Advisory Committee Background Paper #7. Stockholm: Global Water Partnership (GWP) Secretariat.
- 4 WCD. (2000). *Dams and Development: A New Framework for Decision Making*. Cape Town: World Commission on Dams.
- 5 Ver también Scanlon, J., Cassar, A. y Nemes, N. (2004). *Water as a Human Right?* Environmental Policy and Law Paper No. 51. Gland y Cambridge: IUCN. Ejemplos de declaraciones internacionales sobre derechos:
  - La Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que las vidas de todas las personas tienen un valor igual y que todas las personas deberían ser respetadas y tener derechos básicos, ver ONU (1948). "Universal Declaration of Human Rights". New York: United Nations.
  - Derecho al Desarrollo afirma que todas las personas, pero en particular los necesitados tienen derecho a tratar de mejorar su condición de vida. Ver ONU (1986). "Declaration on the Right to Develop". New York: United Nations.
  - Declaración de Río de Ambiente y Desarrollo realizó mucho el perfil de la sostenibilidad como una preocupación esencial para la sociedad global, ver UNCED (1992). "The Rio Declaration". Statement of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992. New York: United Nations; y
  - The Earth Charter que elabora valores y principios para un 'futuro sostenible' con un marco de agenda de acción de respeto y cuidado por la comunidad de vida, la integridad ecológica la justicia social y económica, la democracia, la no violencia y la paz, ver ECC (2000). "The Earth Charter". San José: Earth Charter Commission /o University for Peace.
- 6 CESCR. (2002). "General Comment #15 about the Right to Water". Proceedings of the 29th Session 11–29 November 2002. Geneva: Committee on Economic, Social and Cultural Rights.
- 7 UNECE. (1998). "Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters". Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.
- 8 Raiffa, H. (1982). *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- 9 *Ibid.*
- 10 Basado en IAP2 (2007). "Spectrum of Public Participation". Thornton CO: International Association for Public Participation.
- 11 Décadas de conflicto por la gestión de aguas residuales solo se resolvieron una vez que se eligió un gobierno más abierto a involucrar a partes interesadas locales. Ver en la página web de la UICN el estudio de caso de NEGOCIAR: Learning to listen – government openness to work with community members resolves decades of conflict over wastewater treatment in Coffs Harbour, Australia por Pam Allan.
- 12 Fisher, R., Ury, W. y Patton, B. (1992). *Getting to Yes: Negotiating an Agreement without Giving In*. 2nd edition. London: Arrow Business Books.
- 13 See Lewicki, R., Barry, B., Saunders, D. y Minton, J. (2003). *Negotiation*. 4th edition. New York NY: Irwin/McGraw-Hill, donde hay numerosos ejemplos de tácticas competitivas de negociación.
- 14 Ver estudio de caso de NEGOCIAR en la página web UICN: The Challenge of International Watercourse Negotiations in the Aral Sea Basin por Richard Kyle Paisley.
- 15 Wertheim, E., Love, A., Peck, C. y Littlefield, L. (2006). *Skills for Resolving Conflict*. Second Edition. Cowes VIC: Eruditions Publishing

- 16 Ver por ejemplo, Emerton, L. y Bos, E. (Eds) (2004). *VALUE – Counting Ecosystems as Water Infrastructure*. Gland: IUCN. *VALUE* describe cómo se pueden vincular diferentes clases de valores económicos y ecosistémicos. Si la relación entre la demanda y la oferta de agua en ecosistemas puede entonces ser tomada en cuenta e 'integrada' en la toma de decisiones sobre gestión hídrica, esto puede conducir a nuevos incentivos, oportunidades de inversión y cadenas de valores que incorporen valores del ecosistema. Esto abre nuevos caminos para incrementar la sostenibilidad de acuerdos y de objetivos globales de desarrollo.
- 17 Ver estudio de caso de *NEGOCIAR* en la página web sobre Agua de la UICN: *Weak Prevailed – Nepali Activists Engage the World Bank over Arun-3 y From “No Dams!” to “No Bad Dams!” Nepal’s Engagement with the World Commission on Dams* por Dipak Gyawali.
- 18 Para detalles acerca del proceso, lecciones y resultados de la revisión ver, ver estudio de caso de *NEGOCIAR* en la página web sobre Agua de la UICN: *Ok Tedi y Fly River negotiation over compensation: using the mutual gains approach in multi-party negotiations* por Barbara Sharp y Tim Offor.
- 19 La figura que orienta este capítulo utiliza trabajos anteriores sobre PMS (ver Dore, J. (2007). “Mekong Region water-related MSPs: ‘Unfulfilled potential’”. En: Warner, J. (Ed.) *Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management*, 205–234. Aldershot: Ashgate); y lo relaciona con mapeo de resultados por Earl, S., Carden, F. y Smutylo, T. (2001). *Outcome Mapping: Building Learning y Reflection into Development Programs*. Ottawa: International Development Research Centre; y nueva presentación de este mapeo por Ricardo Wilson-Grau (sin publicar). Esta posterior conceptualización introduce 'esferas de control' que son útiles para tenerlas presentes cuando se analizan las posibilidades y limitaciones de las PMS. Lo fundamental de este enfoque de mapeo de resultados es que se centra en la importancia de cambiar el comportamiento social de los actores. El contexto solo entra en parte bajo el control de la PMS, ya que el contexto en parte se hereda. El proceso, el contenido y los resultados están dentro del control de la PMS y de sus participantes. El impacto (de orden más elevado que los resultados) suele depender del cambio del comportamiento de los actores más allá de los participantes en la PMS.
- 20 Ver IIED y WBCSD. (2002). “Ok Tedi Riverine Disposal Case Study (Appendix H)”. En: *Mining for the Future*. London y Conches-Geneva: International Institute for Environment y Development y World Business Council for Sustainable Development; y estudio de caso de *NEGOCIAR* en la página web sobre agua de la UICN: *Ok Tedi y Fly River negotiation over compensation: using the mutual gains approach in multi-party negotiations* por Barbara Sharp y Tim Offor.
- 21 Para un resumen de una PMS en Mekong ver IUCN, TEI, IWMI y M-POWER. (2007). *Exploring Water Futures Together: Mekong Region Waters Dialogue. Report from Regional Dialogue*, Vientiane, Lao PDR. IUCN, Thailand Environment Institute, International Water Management Institute y Mekong Program on Water Environment y Resilience. En [http://www.mpowernet.org/download\\_pubdoc.php?doc=3274](http://www.mpowernet.org/download_pubdoc.php?doc=3274)
- 22 La sección sobre escalas y niveles se ha adaptado de Dore, J. y Lebel, L. (2009). “Deliberation, scales, levels y the governance of water resources in the Mekong Region”. M-POWER Working Paper, Chiang Mai University, el cual se inspira en el trabajo anterior de Lebel; y del de Gibson, C., Ostrom, E. y Ahn, T.K. (2000). “The concept of scale y the human dimensions of global change: a survey”. *Ecological Economics* 32: 217–239; y Sneddon, C., Harris, L. y Dimitrov, R. (2002). “Contested waters, conflict, scale y sustainability in aquatic socio-ecological systems”. *Society y Natural Resources* 15: 663–675.
- 23 Dore and Lebel, *ibid*.
- 24 Un caso sobre una PMS para un proyecto hídrico y de salubridad en Bolivia ilustra la importancia del momento para actuar acerca de las recomendaciones de la PMS (ver *A Multi-Stakeholder Platform to solve a conflict over a Water y Sanitation Project in Tiquipaya, Bolivia* por Vladimir Cossio en la página web de la UICN
- 25 Esta cita se ha tomado de Watson, N. (2007). “Collaborative capital: a key to the successful practice of integrated water resources management” (en Warner (2007)), del que se tomó el Caso 3.6 acerca del Concejo de la Cuenca Fraser. Se puede encontrar más antecedentes en <http://www.fraserbasin.bc.ca/>
- 26 Miller, J.D.B. (1962). *The Nature of Politics*. Harmondsworth: Penguin Books.
- 27 Hay, C. (1997). “Divided by a common language: political theory and the concept of power”. *Politics* 17:1, 45-52.
- 28 VeneKlasen, L. and Miller, V. (2002). *A New Weave of Power, People and Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation*. Oklahoma City, OK: World Neighbours.
- 29 Para el demócrata deliberativo, Dryzek, la deliberación es 'intercambio o impugnación multifacético entre discursos dentro de la esfera pública' (ver Dryzek, J.S. (2001). “Legitimacy and economy in deliberative democracy”. *Political Theory* 29(5): 651–669) donde se consideran los discursos como 'conjuntos compartidos de supuestos y capacidades enraizadas en el lenguaje, que permiten a quienes lo usan ensamblar información sensorial que se incorporan a un todo coherente' (Dryzek, J.S. (1999). “Transnational democracy”. *The Journal of Political Philosophy* 7(1): 30–51, at

- 34). Las PMS proporcionan un mecanismo para dicha ‘impugnación entre discursos’. Con ello concuerdan con la perspectiva de aprendizaje social, los ‘pilares’ de los cuales son: el paradigma constructivista, una orientación hacia la reflexión y la acción, y compromiso con un enfoque integral, ver, Maarleveld, M. y Dangbegnon, C. (2002). “Social learning: major concepts and issues”. En: Leeuwis, C. y Pyburn, R. (Eds) *Wheelbarrows Full of Frogs*. Assen: Koninklijke Van Gorcum. Del mismo modo que las PMS difieren en su finalidad y énfasis, así también es el ‘templo general’ del constructivismo que ‘busca y a la vez sirve para restaurar las políticas y la dinámica a un mundo con frecuencia conformado de tal modo que lo convierte en fijo y rígido’ (Hay, C. (2002). *Political Analysis: A Critical Introduction*. Basingstoke y New York: Palgrave). Así que se puede ver que los demócratas deliberativos, la escuela de aprendizaje social y los constructivistas tienen mucho en común. Cada uno enfatiza el papel de las ideas como significativo para remodelar al mundo.
- 30 Wageningen International en los Países Bajos mantiene un portal muy útil de PMS que incluye excelente información acerca de técnicas, pero también una compilación actualizada de experiencias de alrededor del mundo.
- 31 El gráfico se adaptó de Vermeulen, S., Woodhill, J., Proctor, F.J. y Delnoye, R. (2008). Chain-wide learning for inclusive agrifood market development: a guide to multi-stakeholder processes for linking small-scale producers with modern markets. International Institute for Environment y Development, London UK, y Wageningen University y Research Centre, Wageningen, The Netherlands, 111. La figura se tomó de la página 57.
- 32 El texto sobre establecer análisis de partes interesadas y escenarios se inspira en gran parte en Dore, J., Woodhill, J., Keating, C. y Ellis, K. (2000). *Sustainable Regional Development Kit: A resource for improving the community, economy y environment of your region*. Yarralumla ACT: Greening Australia [Resource book + CD].
- 33 Ver el estudio de caso en *NEGOCIAR* acerca del agua subterránea en la página web de la UICN.
- 34 Ver el estudio de caso en *NEGOCIAR* sobre la cuenca Komadugu Yobe en la página web de la UICN.
- 35 Ver Warner, J. (Ed.) (2007). *Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management*. Aldershot: Ashgate. Esta cita se ha tomado del prefacio de este libro sumamente relevante que ofrece 16 capítulos que analizan PMS relacionadas con el agua de todos los confines del mundo.
- 36 La noción del contrato social para los participantes se asemeja a la ‘promesa al público’ de la IAP2 (analizada en el Capítulo 2). Una elaboración de esta tipología –ver si los participantes son invitados a hablar a partir sobre todo de sus conocimientos y habilidades (¿expertos?) o a partir de su capacidad para comprometerse (¿autoridad?) o influir de manera significativa en un público – se puede encontrar en Susskind, L.E., Fuller, B., Ferenz, M. y Fairman, D. (2003). “Multi-stakeholder Dialogue at the Global Scale”. *International Negotiation* 8: 235–266.
- 37 [http://www.hydropower.org/sustainable\\_hydropower/HSAF.html](http://www.hydropower.org/sustainable_hydropower/HSAF.html)
- 38 Ver el estudio de caso de *NEGOCIAR* en la página web de la UICN: *Interlinking of Rivers in India: Dialogue y Negotiations by National Civil Society Committee* por Biksham Gujja; y Alagh, Y.K., Pangare, G. y Gujja, B. (Eds) (2006). *Interlinking of Rivers in India*. New Delhi: Academic Foundation, en colaboración con el National Civil Society Committee on Interlinking of Rivers in India (NCSCILR).
- 39 Ver el estudio de caso de *NEGOCIAR* en la página de la UICN: *Visioning on the future of the rivers Scheldt y Waal* por Jeroen Warner.
- 40 Ver el estudio de caso de *NEGOCIAR* en la página web de la UICN: *Sharing Irrigation Water in Bhutan: Companion Modeling for Conflict Resolution y Institution Building by Gurung et al.*; y *Using Companion Modeling to level the playing field y influence more equitable water allocation in northern Thailand* por Barnaud et al. Ver también *Building Shared Understying – Use of role-playing games y simulations to negotiate improved water management in the Republic of Kiribati* por Natalie Jones.
- 41 <http://www.millenniumassessment.org/en/Index.aspx>. En cuanto al enfoque conceptual y dealles de los escenarios del ME, ver Millennium Ecosystem Assessment. (2005b). *Ecosystems y Human Well-being: Scenarios, Volume 2*. Washington, DC: Isly Press, con atención especial al Cap.8 por Cork et al. Los hallazgos y recomendaciones en cuanto a agua y humedales se sintetizan en Millennium Ecosystem Assessment. (2005a). *Ecosystems y Human Well-being: Wetlys y Water Synthesis*. Washington, DC: World Resources Institute.
- 42 Dyson, M., Bergkamp, G. y Scanlon, J. (Eds) (2003). *FLOW - The Essentials of Environmental Flows*. Gland: IUCN; ver también Smith, M., de Groot, D. y Bergkamp, G. (Eds) (2008). *PAY – Establishing payments for watershed services*. Gland: IUCN; y Sadoff, C., Greiber, T., Smith, M. y Bergkamp, G. (Eds) (2008). *SHARE – Managing water across boundaries*. Gland: IUCN. Todos disponibles en [http://www.iucn.org/about/work/programmes/water/wp\\_resources/wp\\_resources\\_toolkits/index.cfm](http://www.iucn.org/about/work/programmes/water/wp_resources/wp_resources_toolkits/index.cfm). *SHARE* ofrece una guía práctica sobre compartir agua a través de líneas divisorias (o fronteras) centrándose en las 260 cuencas de ríos y lagos que comparten en el mundo dos o más países. Estudia los costos y beneficios potenciales de la cooperación y de la no cooperación, y principios y mecanismos para crear

incentivos y compartir beneficios. Las negociaciones transfronterizas en torno al agua son un tema importante entre Estados. Una infusión de deliberación ya sea con múltiples partes interesadas o no, con frecuencia mejoraría la base para negociar y la toma de decisiones. *PAY* ofrece ideas acerca de sistemas de pagos que se pueden introducir para mantener o restaurar servicios críticos en cuencas para usuarios de agua aguas abajo. Cuando se valoran los servicios aguas arriba, se proporciona un incentivo para estudiar sistemas de mercado como una forma de fomentar el uso de la tierra y del agua que satisfaga las necesidades más allá de los usuarios aguas arriba.

- 43 Para más información ver la contribución de Senegal al 1er World Water Development Report (OMVS). (2003). "Chapter 20. Senegal River Basin, Guinea, Mali, Mauritania, Senegal". In: UNESCO-VVAP (Ed.) *Water for People, Water for Life: The United Nations World Water Development Report, 1st Report*, 450–461. Barcelona: Bergahn Books).
- 44 Existía una enorme base de conocimientos reunidos y debatidos por la plataforma CMR que dio contenido al informe final de los Comisionados (WCD). (2000) *Dams and Development: A New Framework for Decision Making*. Cape Town: World Commission on Dams). Todos los informes, incluidos detalles del proceso, se pueden encontrar en línea en [www.dams.org](http://www.dams.org). Abundan las críticas, pero cualquiera que revise este proceso debería incluir a Dubash, N.K., Dupar, M., Kothari, S. y Lissu, T. (2001). *A Watershed in Global Governance? An Independent Assessment of the World Commission on Dams*. World Resources Institute, Lokayan y Lawyer's Environmental Action Team.
- 45 Dixit, A., Adhikari, P. and Bisangke, S. (Eds) (2004). *Constructive Dialogue on Dams and Development in Nepal*. IUCN and Nepal Water Conservation Foundation.
- 46 En las palabras de un miembro del grupo de investigación del PMS: 'Si no se reconoce en forma total la interdependencia por parte de las partes interesadas, incluyendo la burocratización en torno al agua, y la necesidad de una acción coordinada, las PMS seguirán siendo tigres de papel' (Wester, P., Hoogesteger van Dijk, J. y Paters, H. (2007). "Multi-stakeholder platforms for surface y groundwater management in the Lerma-Chapala basin, Mexico". En: Warner (2007), 151–164).
- 47 Para una explicación detallada de los cuatro criterios para medir los resultados de negociaciones de políticas públicas ver Susskind, L. y Cruikshank, J. (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York NY: Basic Books.
- 48 Para una exposición detallada de cómo generar valor en negociaciones mediante regateos en torno a los temas ver Raiffa, H. (1982). *The Art y Science of Negotiation: How to resolve conflicts y get the best out of bargaining*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- 49 Para una exposición más detallada, ver el estudio de caso en *NEGOCIAR* en la página web de la UICN
- 50 La Convención para la Protección del Río Danubio (CPRD) se firmó por primera vez en 1994, y entró en vigencia en 1998. En el 2007 las partes contratantes incluyen los Estados de Austria, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Alemania, Hungría, Moldavia, Rumania, Serbia y Montenegro, Eslovaquia, Eslovenia y Ucrania. Pretende asegurar que las aguas de superficie y el agua subterránea dentro de la Cuenca del río Danubio se gestionen y usen en forma sostenible y equitativa. La Comisión Internacional para la Protección del Danubio (CIPRD)) es la plataforma para la implementación de la CPRD. Ver <http://www.icpdr.org>
- 51 Se puede acceder al informe en <http://assets.pya.org/downloads/worldstop10riversatriskfinalmarch13.pdf>. Si bien la razón de incluir al Danubio en este informe se puede debatir, sí indica la necesidad de abordar conflictos no resueltos entre diferentes ideas de cómo debería utilizarse y desarrollarse el río.
- 52 La Comisión del Danubio se estableció para supervisar la implementación del Régimen de Navegación del Danubio (conocido como la Convención de Belgrado) de 1984. Los once estados miembros son Austria, Bulgaria, Croacia, Alemania, Hungría, Moldavia, Rumania, Rusia, Serbia, Eslovaquia y Ucrania. Sus orígenes se remontan a las Conferencias de París de 1856 y 1921 que crearon un régimen internacional para salvaguardar la libre navegación por el Danubio. Se reconoce que la Convención necesita ser actualizada para que refleje circunstancias actuales donde ha habido un cambio en las políticas, con nuevos Estados y territorios. Ver <http://www.danubecom-intern.org/>
- 53 Susskind, L.E. (1994). *Environmental Diplomacy: negotiating more effective global agreements*. New York NY: Oxford University Press.
- 54 Ver Susskind, L., McKernan, S. y Thomas-Larmer, J. (1999). *The Consensus-Building Hybook: a comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications; y Susskind, L.E. y Cruikshank, J.L. (2006). *Breaking Robert's Rules: The new way to run your meeting, build consensus y get results*. New York NY: Oxford University Press, para una definición detallada de consenso.

- 55 *Ibid.*; and Susskind, L.E., Levy, P.F. y Thomas-Larmer, J. (2000). *Negotiating Environmental Agreements: how to avoid escalating confrontation, needless costs, and unnecessary litigation*. Washington DC: Island Press.
- 56 Obtenido de Susskind, L., McKearnan, S. y Thomas-Larmer, J. (1999). *The Consensus-Building Hybook: a comprehensive guide to reaching agreement*. Thousy Oaks, CA: Sage Publications
- 57 Este estudio de caso se basa en gran parte en comunicaciones privadas con B.W. Fuller y en material de Fullerr, B.W. (2005). "Trading Zones: Cooperating for water resource y ecosystem management when stakeholders have apparently irreconcilable differences". Dissertation, Department of Urban Studies y Planning, Massachusetts Institute of Technology; y Boswell, M.R. (2005). "Everglades Restoration y the South Florida Ecosystem". In: Scholz, J.T.y Stiffel, B. (Eds) *Adaptive Governance y Water Conflict: New Institutions for Collaborative Planning*, 89–99. Washington DC: Resources for the Future. Para un análisis más detallado ver el estudio de caso de NEGOCIAR en la página web de la UICN.
- 58 Comisión del Río Mekong, organización ejecutora del Acuerdo de Mekong.
- 59 Radosevich. G.E. (2007). Comunicación privada.
- 60 Radosevich, G.E. (1995). "Mekong Agreement History and Commentary", 29. Unofficial Report.
- 61 Ver el estudio de caso de NEGOCIAR en la página web de la UICN: *Using Structured Decision Making in Collaborative Planning Processes for Better Water Management: An Innovative Approach to Water Use Planning in British Columbia*, Canada preparado por Lee Failing y Graham Long, Compass Resource Management.
- 62 El texto de este recuadro aprovecha comunicaciones privadas con el Dr G.E. Radosevich; material del caso *Mekong River Basin, Agreement & Commission* (ver el estudio de caso de NEGOCIAR en la página web de la UICN; y de un informe no oficial de 1995 *Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin: Commentary & History*, ambos preparados por George E. Radosevich.
- 63 Para un análisis detallado de la Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado (MAAN) ver Fisher, R., Ury, W.L. y Patton, B. (1981). *Getting to Yes: Negotiating agreement without giving in*. New York NY: Penguin Books.
- 64 Para más acerca de esto ver Susskind *et al.*, 2000, nota 9 *supra*.
- 65 Ver el estudio de caso de NEGOCIAR en la página web de la UICN: *Komadugu Yobe Basin: A case study of participatory water charter development for sustainable and equitable management of water resources* preparado por D.K. Yawson, H.G. Ilallah y I.J. Goldface-Irokaliibe.
- 66 Cuando se estaba escribiendo, un cambio de gobierno había diferido la entrada en vigencia de la Carta dado que algunos de los funcionarios superiores que se requerían para refrendar e implementar el acuerdo habían sido sustituidos. A pesar de ello, se espera que los nuevos líderes apoyen la Carta cuando se informen acerca del proceso multisectorial por medio del cual se creó y se obtuvo el apoyo abrumador.
- 67 The Social Learning Group. (2001). *Learning to Manage Global Environmental Risks. Volume I: A Comparative History of Social Responses to Climate Change, Ozone Depletion, y Acid Rain*. [Clark, W.C., Jäger, J., van Eijndhoven, J. and Dickson, N.M. (Eds)]. Cambridge MA: The MIT Press.
- 68 Ver el estudio de caso de NEGOCIAR en la página web de la UICN: *Sharing Irrigation Water in Bhutan: Companion Modeling for Conflict Resolution y Promoting Collective Management* por Tayan Raj Gurung, Francois Bousquet, Aita Kumar Bhujel, Gyenbo Dorji y Guy Trébuil.
- 69 Ver [http://www.idrc.ca/en/ev-85928-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/en/ev-85928-201-1-DO_TOPIC.html).
- 70 Ver Caso 4.1 en el Capítulo 4.
- 71 Ver el estudio de caso de NEGOCIAR en la página web de la UICN: *Mekong River Basin Agreement and Commission* por George E. Radosevich.
- 72 [http://www.hydropower.org/sustainable\\_hydropower/IHA\\_Sustainability\\_Guidelines.html](http://www.hydropower.org/sustainable_hydropower/IHA_Sustainability_Guidelines.html)
- 73 [http://www.mdbc.gov.au/about/murraydarling\\_basin\\_initiative\\_\\_overview](http://www.mdbc.gov.au/about/murraydarling_basin_initiative__overview)
- 74 Ver el estudio de caso de NEGOCIAR en la página web de la UICN: *Community-Based Approaches to Conflict Management, Umatilla County Critical Groundwater Areas* por Todd Jarvis.
- 75 <http://www.equator-principles.com/index.shtml>

- 76 Ver el estudio de caso de *NEGOCIAR* en la página web de la UICN: *Komadugu Yobe Basin: A Case Study of Participatory Water Charter Development for Sustainable and Equitable Management of Water Resources* por D.K. Yawson, H.G. Ilallahyid I.J. Goldface-Irokalibe.
- 77 Ver el estudio de caso de *NEGOCIAR* en la página web de la UICN: *Negotiation Processes in Institutionalising Grassroots Level Water Governance: Case of Self Employed Women's Association, Gujarat, INDIA* por Smita Mishra Pya.
- 78 Ver el estudio de caso de *NEGOCIAR* en la página web de la UICN a partir de proyectos WANI en Guatemala, México y El Salvador.
- 79 Una cuenca en el contexto sudafricano equivale a una cuenca fluvial así como a parte de una cuenca fluvial. Ver el estudio de caso de *NEGOCIAR* en la página web de la UICN: *Multi-stakeholder Platforms y Negotiation: The Case of Kat River Valley Catchment Management Forum* por Eliab Simpungwe.
- 80 Para más información ver <http://www.nilebasin.org/>
- 81 Un '*mécanisme de concertation permanent pour le Système Aquifère du Sahara Septentrional*'. Ver el estudio de caso de *NEGOCIAR* en la página web de la UICN por Kerstin Mechlem.
- 82 [http://www.fraserbasin.bc.ca/about\\_us/documents/FBCcharter.pdf](http://www.fraserbasin.bc.ca/about_us/documents/FBCcharter.pdf)
- 83 Ver [http://www.mdbc.gov.au/about/the\\_mdbc\\_agreement](http://www.mdbc.gov.au/about/the_mdbc_agreement). Para un excelente análisis, ver Connell, D. (2007). *Water Politics in the Murray-Darling Basin*. Annyale NSW: Federation Press.
- 84 Ver el estudio de caso preparado por una publicación BothEnds, también en la página web de UICN: *Negotiating our way through Livelihoods y Ecosystems – The Bhima River Basin Experience* por Vijay Paranjpyed y Parineeta Dyekar (<http://www.bothends.org/strategic/RBM-Boek.pdf>).
- 85 Ver Caso 5.3 para más detalles acerca de Costa de Marfil.
- 86 Fisher, R., Ury W. and Patton B. (1992) *Getting To Yes: Negotiating An Agreement Without Giving In*. (2nd edition). Arrow Business Books, London.
- 87 Chambers, S. (2003). 'Deliberative Democratic Theory', *Annual Review of Political Science* 6, 307-326.
- 88 Dryzek, JS. (2006). *Deliberative Global Politics: Discourse and Democracy in a Divided World*. Polity Press. Cambridge.
- 89 Rogers, P. y Hall AW. (2003). 'Effective Water Governance'. *Technical Advisory Committee Background Paper #7*. Global Water Partnership (GWP) Secretariat. Stockholm.
- 90 Dovers, S. (2005). *Environment and Sustainability Policy: Creation, Implementation, Evaluation*. Federation Press, Sydney.
- 91 Moore, C. (2003). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. 3rd edition. San Francisco, Jossey-Bass.
- 92 Menkel-Meadow, C. (1984). 'Toward another view of legal negotiation: the structure of problem solving'. *UCLA Law Review* 31: 754-842. Lax, D. y Sebenius, J. (1986). *The Manager as Negotiator: Bargaining for Co-operation and Competitive Gain*. The Free Press. New York.
- 93 Leeuwis,, C.. and Pyburn, R. (2002). 'Social learning for rural resource management' en Leeuwis, C. y Pyburn, R. (eds.). *Wheelbarrows Full of Frogs*. Koninklijke Van Gorcum, Assen, 11-24.
- 94 Roling, N. (2002). 'Moving beyond the aggregation of individual preferences' in Leeuwis, C. y Pyburn, R. (eds.). *Wheelbarrows Full of Frogs*. Koninklijke Van Gorcum, Assen.

