Entre conflictos y cooperación

Pensar las cuencas transfronterizas a la luz de sus actores

En la actualidad, las cuencas transfronterizas ocupan cada vez más la atención no solamente de políticos, sino de académicos. La llamada crisis del agua se manifiesta por una presión creciente sobre las cantidades de agua disponibles y una paulatina contaminación del recurso, las cuales se traducen en tensiones y conflictos en diversas escalas, desde lo local hasta lo internacional. En el caso de las cuencas transfronterizas en particular, el hecho de compartir territorios entre dos o más Estados implica interacciones entre éstos. Esta configuración geográfica puede combinarse con asimetrías económicas, relaciones internacionales históricamente tensas o con una variabilidad climática que produce situaciones extremosas de abundancia y de escasez de agua. Todo ello repercute en la ocurrencia de acciones cooperativas así como en el surgimiento de conflictos.

Bajo el paradigma de “las guerras del agua”, numerosos observadores (Gleick, 2000; Klare, 2001) prevén un surgimiento emergente de enfrentamientos armados entre Estados compartiendo aguas transfronterizas. No obstante, en un escenario internacional con 277 cuencas transfronterizas en el mundo (De Stefano et al., 2009; Kauffer, 2011a), y donde nuevas fronteras internacionales surgen con más frecuencia que su desaparición en las últimas décadas (Foucher, 2007), las investigaciones en la materia no han evidenciado la existencia de conflictos de tales magnitudes. Al contrario, la literatura más reciente rechaza cada vez más de forma clara y contundente la noción de guerras del agua (Warner, 2012; Warner & Zawhari, 2012; Zeitoun & Mirumachi, 2008). Los textos que integran este número especial, aún cuando hablan de situaciones interestatales altamente conflictivas o de conflictos locales candentes, no respaldan el paradigma de las guerras por el agua.

Este número especial se nutre en particular de los trabajos de investigación desarrollados en el marco de dos programas de investigación vinculados entre sí: “Conflictos y cooperación en cuencas transfronterizas del sur de México y de Centroamérica: Dinámicas históricas y realidades contemporáneas,” financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)-Ciencia básica 2009 (México) y el Programa Internacio-

nal de Cooperación Científica (PICS) “*Bassins transfrontaliers au carrefour de la coopération et des conflits en Mésoamérique*” (BATRAM) (2013–2015), cofinanciado por el Centro Nacional de la Investigación Científica (CNRS) (Francia) y el CONACYT (México), dirigido por Edith Kauffer (CIESAS-Sureste) y Lucile Medina (UMR 5281 ART-Dév, Universidad Montpellier 3), editoras invitadas de este número especial. Cuatro contribuciones en este número (Ghiotti, S., Kauffer, E., Medina, L., y Mejía González, L.), provienen de participantes en dicho proyecto.

La elección de la revista *Regions and Cohesion* para un número temático sobre cuencas transfronterizas, se deriva de su posicionamiento a la vez interdisciplinario y multilingüe, y de su reconocimiento científico en los temas de gobernanza y gestión ambiental, abordados desde una perspectiva comparada. En previas ediciones de la revista, por ejemplo Vol. 1-3 (2011), y Vol. 2-2 (2012), constatamos que el tema de la gestión de aguas transfronterizas es de sumo interés para una publicación preocupada por mostrar los impactos ambientales de los esfuerzos de integración regional desde una multiplicidad de espacios, tiempos y actores. Esta perspectiva editorial nos proporcionó un margen idóneo para publicar algunos resultados de los proyectos de investigación citados, pero además nos permitió incluir algunas otras contribuciones para ampliar los escenarios de análisis a otras fronteras geográficas y aproximaciones prácticas.

Este número especial parte de la propuesta de las narrativas de la paz que se diferencian de los pronósticos pesimistas -extensamente difundidos por los medios de comunicación-, al sostener que las tendencias registradas en las últimas décadas por especialistas en la gobernanza global y/o local del agua, ponen en evidencia que las acciones tienden a ser mucho más cooperativas que conflictivas (Wolf et al., 2003). Dichas acciones adoptan distintas formas que van por ejemplo desde la firma de tratados y acuerdos (Dinar, 2008), la formación de instituciones binacionales o multilaterales (Dinar et al., 2007), la realización de obras de infraestructura con beneficios conjuntos (Kauffer, 2011b) hasta la creación de áreas naturales protegidas comunes en cuencas compartidas (Medina, 2008).

Sin embargo, la baja ocurrencia de conflictos armados en torno al agua en el pasado no constituye una garantía de su ausencia en el futuro (Las-serre, 2007). Los conflictos también constituyen una realidad de las cuencas transfronterizas y adoptan diversas manifestaciones, entre las cuales encontramos —aparentemente de forma contradictoria— la falta de cooperación como un indicador de tensiones latentes y propicias para desencadenarlos (Cortez-Lara, 2012; Kauffer, 2011b; Maganda, 2013). En ambos casos, es imprescindible mencionar que los actores relacionados con las

acciones de cooperación y el surgimiento de conflictos se han diversificado, generando escenarios más complejos. Por un lado podemos seguir observando los tradicionales Estados nacionales (Boeglin, 2013; Kauffer, 2013), pero también a los actores locales emergentes (autoridades políticas o sociedad civil), tales como grupos ambientalistas u organizaciones no gubernamentales cuyo rol debe sin duda ser analizado por las investigaciones en curso, para entender sus dinámicas y considerar sus intereses y acciones, al igual que sus impactos en las acciones de cooperación internacional en particular (Medina, 2013; Rodríguez, 2013).

Bajo el título de “Entre conflictos y cooperación: Pensar las cuencas transfronterizas a la luz de sus actores,” este número especial propone abordar diferentes problemáticas relacionadas con las cuencas transfronterizas y la gestión de las mismas, en particular sus orientaciones hacia la cooperación y los conflictos. La gama de las contribuciones aquí presentadas, da una oportunidad para abordar la discusión desde la geografía, la ciencia política, la historia, las relaciones internacionales, el derecho y los estudios ambientales, a fin de rebasar las fronteras disciplinarias. A partir de estos acercamientos cruzados, invitamos al lector a reflexionar en torno a diversos cuestionamientos: ¿Qué es una cuenca transfronteriza y cuáles son los conceptos asociados a su análisis?; ¿Cómo se expresan los conflictos en las cuencas transfronterizas y cuáles son sus implicaciones en materia de gestión del agua?; ¿Cuáles son las acciones de cooperación observables, en qué consisten y cuáles son los actores implicados?; ¿Existe un continuum entre los conflictos y la cooperación?

La perspectiva de análisis escogida en este número cuestiona los lazos entre los conflictos y las acciones de cooperación a partir de un reconocimiento de sus diversas modalidades, de sus actores involucrados, de sus interacciones y de las escalas cruzadas en las cuales ocurren. El número presenta una serie de estudios de caso en cuencas transfronterizas de Centroamérica y de México, los cuales suman a ejemplos de Europa y del Próximo Oriente. Esta variedad de situaciones permite una puesta en perspectiva amplia, rica de enseñanzas y abierta a un interesante diálogo entre contextos diferentes a la vez en cuanto a su ubicación geográfica, a sus características climáticas y naturales, así como a sus estructuras políticas e institucionales. También, los diferentes casos abordados evidencian distintas situaciones de fronteras en su relación con los ríos y las cuencas analizadas, además de contextos históricos diferenciados. Como resultado de ello, las cuencas transfronterizas estudiadas ilustran diversas problemáticas e intervenciones actuales en escenarios conocidos, como la cuenca de los ríos Tigris y Éufrates entre Turquía y sus vecinos, y en otros poco investigados como las cuencas de Centroamérica, particularmente

los casos del Río Goascorán (El Salvador, Honduras, Nicaragua) y del Río Paz (El Salvador y Guatemala). A éstas se suma la cuenca trinacional del Río Bug en el extremo oriental de la Unión Europea, compartida por Polonia, Bielorrusia y Ucrania. En cada caso, podemos observar que la dimensión transfronteriza de estas cuencas tiene inevitablemente efectos en la forma de compartir la superficie territorial de la cuenca entre dos o más Estados como área geográfica en común. A través de perspectivas novedosas en torno al análisis de las interacciones entre conflictos y cooperación, los estudios de caso analizados aportan información de primera mano resultante de años de investigación de campo en algunas cuencas, o de descubrimientos recientes. En ambos casos, dichas aportaciones son pertinentes para contribuir a una reflexión general sobre la eventualmente sensible problemática de “compartir” el agua y los recursos naturales en las cuencas transfronterizas donde el carácter fluido del agua hace difícil su reparto.

Este número especial está integrado por cuatro secciones que buscan un equilibrio regional entre los ejemplos internacionales citados. La primera sección agrupa dos artículos con pretensiones generales para mostrar el estado de la cuestión, los contextos regionales y los recientes debates teóricos. La segunda parte, compuesta por tres artículos, está orientada al análisis empírico de los estudios de caso mencionados reflejando el alcance regional y multiplicidad de actores en el tema de aguas transfronterizas. La tercera parte reúne dos contribuciones de actores institucionales involucrados en la gestión de cuencas compartidas y que vienen ofreciendo un enfoque operacional y comprometido. La cuarta y última parte cierra con las reseñas de dos libros recién publicados que abarcan el tema de las aguas compartidas.

En su contribución inicial, Stéphane Ghiotti propone revisar el concepto de cuencas transfronterizas a partir de las publicaciones anglosajonas del *Web of Science*. El autor analiza el surgimiento del concepto, las fases de su desarrollo así como el desarrollo de conceptos cercanos y las preferencias disciplinarias, antes de orientar su análisis en torno a la internacionalización reciente—y todavía no consolidada—de la categoría. Adicionalmente, evoca el carácter profundamente político de la noción en su relación con los cambios históricos de modelos y de actores que han intervenido en la gestión del agua a lo largo de las últimas décadas. El artículo de Edith Kauffer ofrece por su parte un marco teórico para reflexionar sobre la aparente paradoja de la simultaneidad de los conflictos y de la cooperación en las cuencas transfronterizas, así como un contexto general de las cuencas compartidas en territorio Latinoamericano, con particular atención en Centroamérica y el sur de México. La autora invita a cuestionar el continuum linear en la dimensión histórica y la visión mul-

tiescala de las cuencas, donde no toda cooperación resulta positiva ni todo conflicto es desfavorable.

La sección de contribuciones empíricas inicia con un estudio de caso postconflicto fronterizo entre Honduras y El Salvador. Lucile Medina evoca los cambios ocurridos durante las dos últimas décadas en materia de cooperación entre estos dos países mediante el diálogo y las acciones concretas, destacando la formación del Grupo de Gestión Binacional en la cuenca del Río Goascorán. La autora evidencia la pluralidad de actores locales, no gubernamentales, e internacionales en el proceso de gestión compartida, el cual interroga la presencia de los Estados. Este caso, si bien es alentador en términos de una gobernanza específica del agua, evidencia todavía enormes retos regionales.

Porque no es posible hablar de conflictos hídricos sin hablar de relaciones de poder, el artículo de Gilberto Conde aporta justamente al debate los conceptos de hidrohegemonía e hidropolítica discutidos a la luz de la historia contemporánea de los conflictos entre los tres estados ribereños, Turquía, Siria e Iraq, de la cuenca del Tigris y el Éufrates. Si bien esta es una de las cuencas transfronterizas más estudiadas en el mundo, el autor sostiene que las relaciones hegemónicas en torno al vital líquido no son la única causa de los conflictos hídricos. Tomando en cuenta el peso de las agendas de las políticas exteriores y de los acontecimientos políticos internos como el caso de la revolución siria en 2011 y la posterior guerra civil, Conde nos ofrece un escenario donde alternan claramente conflictos con negociaciones y acercamientos en torno a la cuenca transfronteriza en cuestión.

El texto de Marie-France Gaunard-Anderson continúa con la línea de análisis sobre cooperación y conflicto contemporáneos en un contexto de integración y conflicto regional (considerando los recientes eventos en Crimea). La autora nos lleva hacia los confines de la Unión Europea en una cuenca transfronteriza trinacional donde el Río Bug marca simultáneamente la frontera de Polonia con Bielorusia y de Polonia con Ucrania, además de delimitar una frontera externa a la problemática de la Unión Europea. Gaunard-Anderson resalta que en esta cuenca transfronteriza, las dinámicas son propicias a acciones de cooperación desde la década 1990 debido a la presencia de la Unión Europea y su Directiva Marco sobre el agua del 2000. En este contexto, la construcción de una comisión trinacional se enfrenta con diversos retos institucionales, económicos, técnicos, lingüísticos y humanos. La autora ilustra una cooperación interestatal con escasa participación de los habitantes de esta cuenca compartida.

Para complementar el debate de cooperación o conflicto desde una perspectiva práctica sobre el terreno de las decisiones y la participación en el manejo de cuencas transfronterizas, el foro de liderazgo de este número

especial incorpora dos experiencias, una francesa y otra centroamericana, transmitidas por los relatos de dos participantes involucrados en procesos de cooperación transfronteriza. A partir de su experiencia política e institucional francesa como Presidente de la Comisión de Planificación de la cuenca Adour-Garonne y vice-Presidente del Consejo general de Hautes Pyrénées, Claude Miqueu-Barnèche presenta la experiencia de la Agencia del Agua Adour-Garonne cuyas competencias jurídicas atienden una cuenca transfronteriza franco-española. Bajo la influencia supranacional de la previamente mencionada Directiva Marco del Agua de la Unión Europea, el autor cuestiona el papel del Estado y la necesidad de fortalecerlo junto con el impulso de iniciativas locales transfronterizas. Para Miqueu-Barnèche, los actores de la cuenca están fortaleciendo su participación hacia la construcción de una gobernanza del agua que definida en tres pasos: saber, querer y poder.

Por su parte, Eduardo Rodríguez Herrera, en su calidad de actor del proceso de construcción de la Comisión Binacional del Río Paz, comparte la historia de este esfuerzo cooperativo de esta cuenca ubicada en la frontera entre El Salvador y Guatemala. En un contexto local problemático de deforestación, pobreza, inundaciones y contaminación, Rodríguez describe los esfuerzos de los actores locales y de las estructuras de “segundo piso”—organizaciones no gubernamentales regionales—encaminadas hacia la construcción de una Comisión Binacional. Esta experiencia, iniciada en las alcaldías, dio paso a la formación de dos consorcios nacionales que lograron organizar reuniones bilaterales del más alto nivel en torno a la problemática de la cuenca entre ambos países. Sin embargo, la experiencia fue efímera ya que los intereses nacionales, principalmente los planteados por los representantes guatemaltecos, estuvieron poco orientados hacia una gestión compartida de la cuenca transfronteriza por representar amenazas a los intereses nacionales.

Además del productivo debate académico, teórico y práctico presentado en las siete contribuciones citadas, el número propone las reseñas de dos recientes obras literarias que van en línea con la discusión de cooperación o conflicto en las aguas fronterizas. Klervi Fustec presenta la obra de Vazken Andréassian y Jean Margat titulada *Rivières et rivaux: Les frontières de l'eau*, publicada por las Editions Quae en marzo 2012. Este libro, rico en imágenes, pone la geopolítica del agua al alcance de un largo público y, al contrario del conflicto, se interroga sobre la tendencia favorable a la cooperación en la gestión de los recursos hídricos compartidos. Por su parte, Ludivina Mejía González analiza el libro de Casey Walsh *Construyendo Fronteras: Una historia transnacional de algodón de riego en la frontera entre México y Texas*, publicado por el CIESAS y la Universidad Iberoamericana

en 2010. La obra adquiere una relevancia especial en este número en tanto analiza el papel de la irrigación en la conformación de una región fronteriza y en pone en evidencia el papel del Estado mexicano así como la presencia de actores locales.

En conjunto, estamos presentando a ustedes un número especial que cuenta con la riqueza de las diferentes contribuciones que ilustran la variedad de escenarios y problemáticas específicas así como perspectivas de análisis en contextos de cooperación o conflicto de cuencas transfronterizas en distintas partes del mundo. No obstante la diversidad, en todos los casos se observan los límites de las acciones cooperativas y se evidencian sus diversos retos; entre ellos el papel de los Estados y sus intereses nacionales frente a las fronteras hídricas internacionales. Entre las preguntas compartidas, los autores de este número especial cuestionan la posición de los Estados como entidades eventualmente más cerradas que abiertas a la cooperación transfronteriza, y por ende señalan la urgente necesidad de vincular a los actores emergentes—sin excluir la cooperación con los Estados—en iniciativas más plurales y democráticas en torno al manejo de cuencas compartidas.

El contexto regional y las interacciones multiescalares constituyen otro eje de análisis. Por un lado, las normas e instituciones supranacionales definen marcos generales sobre el manejo de los recursos hídricos mientras que, por otra parte, Kauffer, Medina, Miqueu-Barnèche y Rodríguez Herrera identificaron el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que financian la cooperación transfronteriza, asesorando e implementando proyectos desde estrategias distintas pero con orientaciones similares.

El gran común denominador de este número especial es sin duda la necesidad de una participación incluyente de los actores locales en todos los casos de estudio. La existencia de fronteras con antecedentes conflictivos y las relaciones de buena vecindad suelen facilitar algunas acciones cooperativas, tal como lo observamos en los casos del Río Lempa o Goascorán, con una relación de conflictos latentes como lo demuestran también los casos del Tigris y el Éufrates, e incluso la cuenca del Bug occidental. Cada iniciativa/proceso de cooperación tiene en su semilla un potencial de conflicto y cada conflicto puede ser el origen de una cooperación futura. A partir de este conjunto de textos, las editoras rechazamos las visiones dicotómicas sobre cooperación y conflicto e invitamos a los lectores a pensar de manera más fluida las cuencas transfronterizas en diversas partes del mundo.

Edith Kauffer y Lucile Medina
Editoras invitadas

REFERENCIAS

- Boeglin Naumovic, N. (2013). La denominada trocha transfronteriza en la frontera entre costa rica y Nicaragua: Breve análisis desde la perspectiva internacional. *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos* XI(2), 35–53.
- Cortéz-Lara, A. (2012). No longer strong social cohesion: Lessons from two transboundary water conflicts in the Mexicali Valley, Mexico. *Regions and Cohesion* 2(2), 30–56.
- De Stefano, L., de Silva, L., Edwards, P., & Wolf, A.T. (2009). *Updating the International Water Events Database*. Paris: The United Nations World Water Assessment Programme, UNESCO.
- Dinar, A., Shlomi Dinar, S., McCaffrey, S., & McKinney, D. (2007). *Bridges over water: Understanding transboundary water conflict, negotiation and cooperation*. Danvers: World Scientific Publishing.
- Dinar, S. (2008). *International water treaties. Negotiation and cooperation along transboundary rivers*. New York: Routledge.
- Foucher, M. (2007). *L'obsession des frontières*. Paris: Perrin.
- Gleick, P.H. (2000). *The world's water: 2000–2001 (The biennial report on freshwater resources)*. Washington: Island Press.
- Kauffer Michel, E.F. (2011a). La hidropolítica en el Río Senegal: acercamiento a un desvío antropológico. *Ichan Tecolotl* 2(255), 2–5.
- Kauffer Michel, E.F. (2011b). Agua y territorio en la cuenca binacional del Río Suchiate: Apropiaciones encontradas de un espacio sujeto a inundaciones. In E.F. Kauffer Michel (Coord.) *Entre manantiales y ríos desatados: Paradojas de las hidropolíticas fronterizas (México-Guatemala)* (pp. 111–143). Mexico: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Colegio de Michoacán.
- Kauffer Michel, E.F. (2013). Represas en la cuenca transfronteriza del Río Usumacinta: ¿Un conflicto crónico? In E.F. Kauffer Michel (Coord.) *Cuencas en Tabasco: Una visión a contracorriente* (pp. 101–132). Mexico: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Klare, M.T. (2001). *Resource wars: The new landscape of global conflict*. New York: Owl Books.
- Lasserre, F. (2007). Conflits hydrauliques et guerres de l'eau: Un essai de modélisation. *Revue internationale et stratégique*, 66, 105–118.
- Maganda, C. (2013). Water in the PITs: Power, information and transparency in different regional context. In P. Gilles, H. Koff, C. Maganda & C. Schulz (Eds.) *Theorizing Borders Through Analyses of Power Relationships*. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 193–225.
- Medina, L. (2013). Una interfaz transfronteriza compleja. El caso del Golfo de Fonseca: El Salvador, Honduras y Nicaragua. *Liminar: Estudios Sociales y Humanísticos* XI (2), 54–69.
- Medina-Nicolas, L. (2008). L'Amitié et la Fraternité par-delà les frontières: Coopérations binationale et trinationale entre parcs nationaux des États d'Amérique centrale. In S. Héritier & L. Laslaz *Les parcs nationaux dans le monde : Protection, gestion et développement durable* (pp. 143–163). Paris: Ellipses.

- Rodríguez Echavarría, T. (2013). Cooperación transfronteriza y ambiente en América Central: El caso de la cuenca del Río Sixaola entre Costa Rica y Panamá. *Liminar: Estudios Sociales y Humanísticos XI* (2), 13–34.
- Warner, J. (2012). Three lenses on water wars, peace and hegemonic struggle on the Nile. *International Journal of Sustainable Society* 4(1/2), 173–193.
- Warner, J., & Zawahri, N. (2012). Hegemony and asymmetry: multiple-chessboard games on transboundary rivers. *International Environmental Agreements*, 12, 215–229.
- Wolf, A., Yoffe, S.B. & Giordano, M. (2003). International waters: Identifying basins at risk. *Water Policy*, 5, 29–60.
- Zeitoun, M., & Mirumachi, N. (2008). Transboundary water interactions I: Reconsidering conflict and cooperation. *International Environment Agreements*, 8, 297–316.