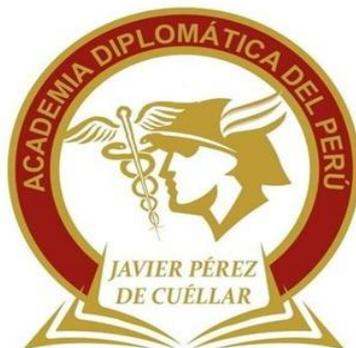


ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN
DIPLOMACIA Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE TESIS:

Buenas prácticas del modelo de Gobernanza de los Recursos Hídricos
Transfronterizos de Estados Unidos y Canadá en los Grandes Lagos aplicables
al caso Perú-Ecuador

PRESENTADO POR:

Erick Felipe Alvarado Salinas

ASESORES:

Asesor académico: Emb. Manuel de Cossío Klüver

Asesor Metodológico: Mg. Mildred Rooney

Lima, 23 de noviembre de 2023

A mi madre, Rosario Salinas y a mi padre, Ricardo Alvarado

Agradecimientos

A mis padres, quienes han estado siempre a mi lado, especialmente en los momentos más difíciles. Su amor y aliento han sido mi mayor fortaleza.

A mi hermano mayor Ricardo por ser mi guía y ejemplo a seguir.

A mi querida tía María Luz, quien ha sido como una segunda madre para mí, por su cariño y comprensión y constante apoyo a lo largo de esta travesía.

A mi amada novia Karla Espinoza, por su amor y constante motivación.

A mi estimado asesor académico, Embajador Manuel de Cossío Klüver, por su altísimo nivel académico, vasta experiencia y dedicación.

A mi estimada asesora metodológica, Mg. Mildred Rooney por sus valiosos consejos, elevado grado de pericia y tiempo dedicado.

A los entrevistados que generosamente dedicaron su tiempo y ofrecieron valiosos aportes para esta investigación.

A los funcionarios de la Academia Diplomática por haberme brindado todas las herramientas necesarias durante estos dos años de estudios.

Resumen

El agua dulce es un recurso esencial para la vida del ser humano. Por consiguiente, las sociedades a nivel mundial, a través de sus Estados, buscan preservar y administrar el recurso de forma sostenible ante las crecientes presiones derivadas del ciclo antrópico del agua. A nivel estatal, se desarrollan marcos regulatorios, instituciones y mecanismos particulares para salvaguardar los flujos de agua que discurren en cada territorio. Sin embargo, el escenario se complejiza cuando el recurso hídrico trasciende las fronteras estatales. En estas circunstancias, los países que comparten el agua deben trabajar de manera conjunta para la protección y acceso equitativo al recurso, teniendo presente la necesidad de un enfoque integral que abarque al agua y a los demás elementos que se encuentran dentro de la cuenca hidrográfica.

Este desafío ha llevado a que la gestión del agua ocupe un espacio importante en las agendas bilaterales o multilaterales de los Estados ribereños desde hace mucho tiempo. Estados Unidos y Canadá comparten una de las fuentes de agua dulce más grande del mundo, lo cual ha permitido un trabajo coordinado desde 1909. En el caso de Perú y Ecuador, los Acuerdos de Brasilia de 1998 crearon las condiciones para una gestión conjunta de las cuencas hidrográficas transfronterizas.

En este contexto, la presente investigación tiene como objetivo identificar las buenas prácticas del modelo de gobernanza de las cuencas hidrográficas compartidas entre Estados y Canadá en los Grandes Lagos y evaluar su aplicabilidad al esquema de Gestión Integrada de Recursos Hídricos entre Perú y Ecuador. Para abordar este tema, se emplea un enfoque cualitativo, a través del cual se analizan los principales actores, instrumentos y mecanismos en cada modelo de administración. Asimismo, se aplican herramientas de recolección y análisis de información, como la observación documental, entrevistas semiestructuradas y el establecimiento de criterios de identificación. Como resultado de la investigación, se identifican cuatro buenas prácticas del modelo de gobernanza en los Grandes Lagos que resultan aplicables al caso peruano-ecuatoriano, y a partir de ello, se plantean recomendaciones.

Palabras clave: Gobernanza del agua, gestión integrada de recursos hídricos, buenas prácticas, cuencas hidrográficas transfronterizas, Grandes Lagos, administración conjunta

Abstract

Freshwater is an essential resource for human life. Consequently, societies worldwide, through their respective states, aim to preserve and manage this resource sustainably among increasing pressures arising from the anthropogenic water cycle. At the state level, regulatory frameworks, institutions, and specific mechanisms are developed to safeguard the water flows within each territory. However, the scenario becomes more complex when the water resource transcends state borders. In these circumstances, countries sharing water must collaborate to ensure the protection and equitable access to the resource, recognizing the need for a comprehensive approach that encompasses not only water but also other elements within the watershed.

This challenge has led water management to hold a significant place on the bilateral or multilateral agendas of riparian states for a long time. The United States and Canada share one of the largest freshwater sources in the world, enabling coordinated efforts since 1909. In the case of Peru and Ecuador, the Brasilia Agreements of 1998 created conditions for joint management of transboundary watersheds.

In this context, the present research aims to identify best practices in the governance model of shared watersheds between the United States and Canada in the Great Lakes and assess their applicability to the Integrated Water Resources Management framework between Peru and Ecuador. To address this topic, a qualitative approach is employed, analyzing key actors, instruments, and mechanisms in each administration model. Additionally, tools for collecting and analyzing information, such as documentary observation, semi-structured interviews, and the establishment of identification criteria, are applied. As a result of the research, four best practices from the governance model in the Great Lakes have been identified, demonstrating their applicability to the case of Peru and Ecuador. This leads to the formulation of recommendations.

Key Words: Water governance, integrated water resources management, best practices, transboundary watersheds, Great Lakes, joint management

Siglas y acrónimos

ACZ	Acuerdo entre la República del Perú y la República del Ecuador para el Establecimiento de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla
A9C	Acuerdo que Establece la Comisión Binacional para la GIRH de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre la República del Perú y la República del Ecuador
AGL5	Acuerdo sobre los Recursos Hídricos Sostenibles de los Grandes Lagos y del río San Lorenzo
ANA	Autoridad Nacional del Agua
BM	Banco Mundial
CGLR	Council of the Great Lakes Region
CIAMA	Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente
CMI	Comisión Mixta Internacional
CRHC	Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca
EACZ	Estatuto de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del río Zarumilla
EPI	Establecimientos Públicos Internacionales
GA	Gobernanza del Agua
GI	Grupos de interés
GIRH	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
GLWQA	Water Quality Agreement
GLC	Great Lakes Commission
GWP	Global Water Partnership
JCA	Junta de Calidad de Agua

LGL	Los Grandes Lagos
LNRH	Ley Nacional de Recursos Hídricos
LOF	Ley de Organización y Funciones
MA	Ministerio del Ambiente
MIDAGRI	El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PRHCGL	Pacto de Recursos Hídricos de la Cuenca de los Grandes Lagos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RA9C	Reglamento de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre la República del Perú y la República del Ecuador
RH	Recursos Hídricos / Recurso Hídrico
RLNRH	Reglamento de la Ley Nacional de Recursos Hídricos
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SNGRH	Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos

Índice

Agradecimientos.....	3
Resumen.....	4
Abstract.....	5
Siglas y acrónimos.....	6
Índice.....	8
Índice de Tablas.....	11
Índice de Figuras.....	12
Introducción.....	13
CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN, MARCO TEÓRICO, MARCO NORMATIVO Y MARCO CONCEPTUAL.....	16
1.1. Estado de la Cuestión.....	16
1.1.1. Sobre el Sistema de los Grandes Lagos.....	16
1.1.2. Sobre el sistema peruano-ecuatoriano.....	20
1.2. Marco Teórico.....	23
1.2.1. Gobernanza de los recursos hídricos transfronterizos.....	23
1.2.2. Importancia de la Gobernanza de los RH transfronterizos.....	29
1.2.3. Teorías sobre la soberanía en el uso de los RH compartidos.....	31
1.2.4. Principios de gobernanza del agua de la OCDE.....	40
1.3. Marco Normativo.....	47
1.3.1. Normativa entre Perú y Ecuador.....	47
1.3.2. Normativa entre Estados Unidos y Canadá en los Grandes Lagos	
57	
1.4. Marco Conceptual.....	65
1.4.1. Cuenca hidrográfica transfronteriza.....	65
1.4.2. Ciclo Hidrológico.....	67
1.4.3. Gestión Integrada de Recursos Hídricos.....	71
CAPÍTULO II: METODOLOGÍA.....	73
2.1. Problemas de investigación.....	73

2.1.1. Problemas de investigación específicos.....	73
2.2. Objetivo General	74
2.2.1. Objetivo Específico 1	74
2.2.2. Objetivo Específico 2	74
2.2.3. Objetivo Específico 3	74
2.3. Tipo y Diseño de la Investigación	74
2.4. Sujetos de Estudio	75
2.5. Herramientas de Recojo de Información	77
CAPÍTULO III: GOBERNANZA EN LOS GRANDES LAGOS, GOBERNANZA EN EL CASO PERÚ-ECUADOR Y BUENAS PRÁCTICAS APLICABLES AL CASO PERÚ-ECUADOR.....	79
3.1. Modelo de gobernanza en Los Grandes Lagos	79
3.1.1. Actores en la gobernanza de los Grandes Lagos	83
3.1.2. Instrumentos en la gobernanza de los Grandes Lagos	86
3.1.3. Mecanismos en la gobernanza de los Grandes Lagos.....	87
3.2. Gestión de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas transfronterizas Perú-Ecuador.....	90
3.2.1. Actores en la GIRH Perú-Ecuador.....	94
3.2.2. Instrumentos de GIRH en las cuencas hidrográficas transfronterizas Perú-Ecuador	97
3.2.3. Mecanismos para la GIRH en las cuencas hidrográficas transfronterizas Perú-Ecuador	98
3.3. Buenas prácticas de gobernanza de los recursos hídricos que resultan aplicables a las cuencas hidrográficas compartidas entre Perú y Ecuador...	102
3.3.1. Establecimiento de una entidad binacional para la resolución de controversias	103
3.3.2. Acuerdo sobre la calidad y cantidad de agua	108
3.3.3. Incorporación de los representantes de los GI en el proceso de toma de decisiones al más alto nivel	111
3.3.4. Establecimiento de un Foro Público con vocación permanente para recoger los aportes de los <i>stakeholders</i>	115

Conclusiones	118
Recomendaciones	121
Bibliografía.....	122
Anexos	129

Índice de Tablas

Tabla 1	Distribución de los recursos hídricos en el territorio peruano	30
Tabla 2	Integrantes de las secciones nacionales de Perú y Ecuador	50
Tabla 3	Objetivos del acuerdo que establece la Comisión Binacional para la GIRH en las nueve cuencas hidrográficas transfronterizas.....	52
Tabla 4	Funciones de los tres organismos contemplados en el Acuerdo.....	54
Tabla 5	Participación de los Stakeholders en LGL	63
Tabla 6	Funciones de la CMI en LGL	64
Tabla 7	Funcionarios entrevistados	76
Tabla 8	Representantes en los Comités GIRH por Cuencas	97

Índice de Figuras

Figura 1 Visión general de los Principios de la Gobernanza del Agua de la OCDE	41
Figura 2 Estructura de la Comisión Binacional GIRH Perú-Ecuador	53
Figura 3 Gráfico de una cuenca compartida.....	67
Figura 4 Representación del Ciclo Hidrológico.....	68
Figura 5 Ciclo antrópico del agua.....	69
Figura 6 Sistema de los Grandes Lagos	80
Figura 7 Cuencas transfronterizas Perú-Ecuador.....	91

Introducción

La relación entre Perú y Ecuador ha atravesado etapas de diversa intensidad a lo largo de su historia. Hasta antes de los Acuerdos de Brasilia, se podían observar momentos fluctuantes en su dinámica; sin embargo, la relación adquirió estabilidad a partir de la suscripción de los acuerdos mencionados en 1998. La paz trajo consigo la celebración, entre otros, del Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, con lo que se abrió un abanico de oportunidades para la cooperación. En ese marco, se dedicó especial énfasis a la administración de cuencas transfronterizas de forma focalizada. Por ejemplo, se buscó desarrollar mecanismos de cooperación para la cuenca Puyango-Tumbes, la libre navegación, la administración del Canal de Zarumilla y otros más. Con el devenir de los años y el fortalecimiento de relación bilateral, se han dado grandes avances en la gestión compartida de las nueve cuencas transfronterizas que discurren por ambos territorios. Los logros más recientes se ven materializados en la suscripción del “A9C” (ver listado de siglas y acrónimos), que entró en vigor en el año 2022, y la firma del RA9C en el presente año; ambos instrumentos propiciarán una administración más coordinada.

Como puede advertirse, los RH cuentan con un espacio importante en la agenda bilateral; razón por la cual, lo que motiva a la presente investigación es la búsqueda de nuevas formas de optimización de los mecanismos empleados entre Perú y el Ecuador para la administración de los recursos hídricos compartidos. Para lograrlo, es vital analizar otros esquemas de administración de RH y ampliar nuestra perspectiva. Para el presente caso, se estudiará la experiencia de EEUU y Canadá, que al igual que Perú y Ecuador, comparten una considerable cantidad de fuentes de agua.

En esa línea, LGL es el sistema de cuencas hidrográficas más importante que comparten EE. UU. y Canadá. Su trascendencia impulsó a ambos países a cooperar en la administración de la misma, con mayor antelación que Perú y Ecuador. En ese sentido, los mecanismos establecidos han atravesado un proceso más prolongado de maduración que es crucial tomar en cuenta para propósito de esta línea de investigación. Por tal motivo, es de interés del investigador realizar el presente estudio porque se considera necesario y valioso analizar el modelo de gobernanza hídrica implementado por los países mencionados, en aras de identificar aquellas buenas prácticas que potencialmente pueden ser traducibles al modelo aplicado por Perú y Ecuador. Asimismo, tomando en consideración la importancia del agua como recurso esencial de los

Estados, las relaciones hídricas peruano-ecuatorianas requerirán más investigaciones en el futuro; por lo cual, el propósito de este estudio es que sirva de punto de partida para la elaboración de nuevos trabajos de investigación.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿por qué el agua ocupa un lugar tan relevante en las agendas de los Estados? Este recurso es uno de los más preciados de la humanidad por ser indispensable para la vida. Asimismo, la correcta administración de este elemento desempeña un papel trascendental en el desarrollo de los países y el bienestar de sus ciudadanos. Partiendo de esas premisas, los países buscan articular diversos elementos a efectos de conseguir un sistema óptimo en la gestión del agua.

En ese contexto, varían las perspectivas de los Estados para alcanzar una administración eficiente; por ejemplo, Perú y Ecuador aplican el enfoque GIRH, caracterizado por su focalización en las cuencas. Por su parte, los Estados Unidos y Canadá aplican un modelo de Gobernanza del Agua para las cuencas de LGL, el cual goza de mayor amplitud por la cantidad de actores y sistemas que interactúan para la gestión del recurso hídrico.

Dentro de este panorama de diversidad en las perspectivas de los Estados para lograr una administración eficiente del agua, es relevante destacar que los Estados Unidos no administra todos sus RH transfronterizos de la misma forma, pues ello varía según la cuenca de la que se trate. Sin embargo, en el caso de LGL, el trabajo conjunto de EE. UU. y Canadá se presenta como referente de inclusión y eficiencia para el Perú y Ecuador por sus buenas prácticas en torno a la incorporación de actores relevantes en la toma de decisiones, solución de controversias, coordinación política, protección ambiental, entre otros aspectos.

Respecto a la estructura del trabajo, este se encuentra dividido en tres capítulos. El primero aborda los antecedentes de investigación relacionados con cada variable analizada, dado que no se han encontrado investigaciones previas específicas sobre este tema. También se incluye el marco teórico, que explora el paradigma de la gobernanza de los RH, su importancia y las teorías que rigen la administración del agua. Además, se examina el marco normativo, donde se analiza la legislación binacional que regula las cuencas hidrográficas compartidas entre ambos países. Por último, se presenta el marco conceptual, el cual establece los conceptos fundamentales que ayudarán a la comprensión cabal de la investigación.

El capítulo dos se enfoca en la metodología utilizada. En este apartado se detallan los problemas y objetivos de investigación, el tipo y diseño de la misma, los sujetos de estudio y las herramientas utilizadas para recopilar la información.

Finalmente, en el capítulo 3 se examinarán diversos aspectos relacionados con la gobernanza de los RH en el contexto de LGL, así como en el caso específico de Perú y Ecuador en las cuencas compartidas. Se abordarán temas como los modelos de administración, los actores involucrados, los instrumentos y mecanismos utilizados en ambas regiones. Y a partir de lo anterior, se identificarán aquellas buenas prácticas del modelo de gobernanza en los Grandes Lagos que resulten aplicables a las cuencas hidrográficas compartidas entre Perú y Ecuador.

CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN, MARCO TEÓRICO, MARCO NORMATIVO Y MARCO CONCEPTUAL

1.1. Estado de la Cuestión

Encontrar la manera más efectiva de administrar los RH suele ser objeto de estudio de diversos trabajos académicos por la relevancia que tiene el agua para la humanidad. Los países suelen tener distintas perspectivas sobre qué enfoque es el más adecuado; por ejemplo, Perú y Ecuador aplican la GIRH, el cual se caracteriza por tener un margen de acción más limitado al propio recurso. Por su parte, la gobernanza de los RH transfronterizos es un modelo más amplio que involucra la participación de una importante variedad de actores de la sociedad civil, funcionarios estatales, instituciones y mecanismos en los diferentes niveles de gobierno para, entre otros aspectos, administrar el RH. Razón por la cual, es objeto del presente trabajo identificar aquellas buenas prácticas del modelo de gobernanza que pueden ser implementadas en el caso peruano-ecuatoriano. Ahora bien, teniendo en consideración que existen disparidades entre los modelos de gobernanza que aplican los países en el mundo, se ha optado por escoger el caso de LGL, pues es un modelo sofisticado, efectivo y acorde a los estándares OCDE, que ha atravesado un proceso de mayor desarrollo.

De la revisión de la literatura académica, no existen trabajos previos que hayan abordado específicamente este tema de investigación; por tal motivo, nuestras herramientas serán aquellas investigaciones sobre cada categoría de forma independiente. Es decir, aquellas que nos permitan entender el sistema de LGL y aquellos trabajos sobre el modelo de gestión peruano-ecuatoriano.

1.1.1. Sobre el Sistema de los Grandes Lagos

Algunos trabajos que nos ayudarán a comprender el funcionamiento de la administración de LGL serán los elaborados por la Doctora Yenny Vega Cárdenas. Al respecto, en las investigaciones tituladas *Nuevas tendencias de gestión de recursos hídricos transfronterizos en América del norte* (2014), *La evolución del derecho internacional de las aguas transfronterizas en América del Norte* (2018) y *La Gobernanza de los Grandes Lagos entre Canadá y Estados Unidos ¿siempre de común acuerdo?* (2022), Vega muestra valiosos datos sobre la cuenca de LGL. Por ejemplo, menciona que LGL y el río San Lorenzo entre Canadá y los Estados Unidos representan aproximadamente el 20% del total de agua dulce en el planeta (Vega Cárdenas, 2022, p. 2). Asimismo, hace una completa descripción

de los instrumentos e instituciones que orbitan alrededor de la cuenca. A saber, tenemos el primer acuerdo internacional entre ambos países destinado a regular este recurso, el Tratado de aguas limítrofes de 1909 tiene mucha importancia porque se ocupa de temas vinculados a la contaminación y el uso equitativo. Sin embargo, lo más destacado del acuerdo es que crea la CMI, destinada a resolver disputas que surjan entre las partes al momento de administrar la cuenca. Por otra parte, también hace referencia a la celebración de diversos convenios referidos al mantenimiento de un determinado estándar de calidad de aguas en los años 1972, 1978, 1987 y 2012.

Un punto trascendental destacado por la autora se presenta en el año 2005, con la celebración del acuerdo sobre el manejo durable de los RH de la cuenca de LGL y del Río San Lorenzo, el cual establece un marco legal uniforme y coherente para las partes, un sistema de GIRH y restricciones a la exportación de agua. Al mismo tiempo, el instrumento obliga a las partes a hacerse responsables de sus acciones en la gestión del RH frente al Consejo Regional de LGL.

También muestra una evolución en la concepción de Estados Unidos y Canadá respecto a la aplicación de los principios jurídicos sobre los recursos compartidos. Con la suscripción del tratado de 1909 se adopta en parte la doctrina "Harmon", la cual considera que los Estados tienen libertad absoluta e ilimitada para el uso de aguas que discurren por su territorio. Posteriormente, por medio de una decisión arbitral en 1941, se estableció en la jurisprudencia de manera firme la doctrina de "Soberanía Limitada", que pone como límite al uso de los RH la no afectación del territorio y/o población de otro Estado. Junto con la celebración del Acuerdo del año 2005 se produce un salto evolutivo a la doctrina de "Comunidad de Intereses", con lo cual se amplía el enfoque y se promueve la coordinación y cooperación para la conservación del bioma de LGL.

Por otro lado, la autora pone de relieve la autonomía con la que cuentan los gobiernos federales estadounidenses y las provincias canadienses para la administración de LGL. Ello se pone de manifiesto cuando refiere que: "El Acuerdo de 2005 es el equivalente a un pacto, a un contrato entre Estados y Provincias ribereñas, sin tener en cuenta los gobiernos federales" (Vega, 2014, p. 189). Entonces:

Cómo se trata de un acuerdo transnacional, y no de un tratado internacional entre dos países, el carácter vinculante del mismo se dio por un pacto que imponía a cada cuerpo federado adoptar una ley que incorpore las cláusulas dicho acuerdo a su legislación nacional (Lasserre

& Vega Cárdenas, 2022, p.17).

Otro trabajo académico relevante para comprender el funcionamiento del sistema de LGL es el elaborado por Savitri Jetoo et al. (2015), titulado *Governance and geopolitics as drivers of change in the Great Lakes-ST. Lawrence basin*, quienes en la primera parte se abocan a realizar un análisis descriptivo de los cimientos jurídicos que sustentan el modelo de gobernanza en las cuencas. La amplitud de la base jurídica hace viable las innovaciones en la gobernanza de LGL, estos avances han sido analizados recientemente en el trabajo *Multi-level governance innovations of the Baltic Sea and the North American Great Lakes: New actor and their roles in building adaptive capacity for eutrophication governance* de Savitri Jetoo (2018).

En la primera investigación se hace referencia al Tratado de Límites de aguas de 1909 como el punto inicial de la cooperación binacional y como uno de las primeras innovaciones en la gobernanza global del agua transfronteriza que influye en gran medida en las estructuras internacionales de gobernanza [Traducción propia] (Jetoo et al., 2015, p.109). Asimismo, nos brinda mayores detalles sobre su composición y funcionamiento: está compuesta de seis miembros, de los cuales dos son designados por el presidente de los Estados Unidos con el consejo y aprobación del Senado y tres designados por el Gobernador en Consejo de Canadá con el asesoramiento del Primer Ministro [Traducción propia] (p. 109). También destaca cómo la Comisión es un órgano imparcial y autónomo, pues no se encuentra subordinado a los Estados al momento de resolver disputas o emitir recomendaciones sobre el uso del recurso hídrico.

Ahora, lo anterior se encuentra concatenado con lo que menciona Jetoo, (2018) en la segunda investigación referida cuando señala que la actuación de la CMI depende también de la participación de juntas asesoras, cuyos miembros provienen de diversos grupos sociales como pueblos originarios, academia, Metis, entidades públicas y privadas, entre otros.

Continuando con la explicación de los principales instrumentos legales, Savitri Jetoo et al. (2015) resaltan como un hito importante el Pacto de la cuenca de LGL de 1968, mediante la cual se crea la Comisión de LGL para plantear sugerencias sobre los desafíos relativos a la calidad y cantidad del agua. Cabe señalar que este Pacto fue suscrito por los Estados federados y provincias ribereñas y tiene como finalidad mejorar la gestión de la cuenca a nivel subnacional. Luego, se suscribe el Acuerdo de Calidad del Agua de los Grandes

Lagos de 1972 para enfrentar el problema de la contaminación mediante la creación de la Oficina Regional de LGL y la implementación de varios programas recuperar los ecosistemas afectados. A su vez, se incluyeron comités de expertos para guiar a los tomadores de decisiones. Seguidamente, se produjo una revisión al anterior acuerdo que tuvo como resultado una versión mejorada: Acuerdo de Calidad del Agua de los Grandes Lagos de 1978. Este texto es relevante porque pone en la palestra la preocupación por la contaminación que genera las actividades humanas por el uso de la tierra y los efectos adversos hacia la salud humana. De acuerdo a los autores, el tratado representó un avance significativo en la gobernanza de LGL por tres motivos. Primero, las decisiones que se adoptaban y traducían en políticas públicas eran respaldadas por trabajos científicos de grupos especializados. Segundo, el tratado apostaba por la transparencia y la rendición de cuentas, razón por la cual establecía como deber informar al público sobre los avances y el estatus de las operaciones de descontaminación. Al haber un constante flujo de información de las actividades estatales y la ciudadanía el monitoreo y control por parte de los últimos representaba una labor menos difícil. En 1985, se firma la Carta de los Grandes Lagos para enfrentar nuevos desafíos como los desvíos y la exportación de grandes cantidades de agua de LGL hacia otras regiones afectadas por periodos de sequía. La Carta comprometía a cada estado y provincia a regular cualquier nuevo consumo o gran desvío y dar aviso previo a todos los signatarios, así como crear una base de datos de todos los grandes consumos [Traducción propia] (Hall, 2005, citado en Jetoo et al., 2015, p. 110).

En 1987, se firma el Protocolo de Acuerdo sobre la Calidad del Agua de los Grandes Lagos y se crea el Comité Binacional Ejecutivo (BEC) como instrumento de coordinación entre las agencias ambientales de ambos países. El Protocolo también dio origen a los Planes de Gestión de los Lagos (LAMPS) y los Planes de Acción Correctiva (RAPS). Los RAPS tienen la particularidad que para su elaboración se requiere de forma inexorable la participación de la población. Los RAPS lograron una inclusión que fomenta la legitimidad, la rendición de cuentas y puede estimular la toma de decisiones distribuida (Krantzberg, 2012, citado en Jetoo et al., 2015, p. 111). Lo mencionado guarda estrecha relación con lo que menciona Savitri Jetoo (2018) al referirse a la participación de la población en la toma de decisiones como una innovación de la gobernanza en LGL, pues ello dota de legitimidad al momento de implementar la política pública.

En el año 2008 entran en escena dos nuevos instrumentos normativos: el Pacto de Recursos Hídricos de la cuenca de LGL y el Acuerdo complementario de

los Recursos Hídricos Sostenibles de la Cuenca de LGL, por medio de los cuales se crearon un conjunto de estándares comunes para los programas estatales y provinciales de gestión del agua y las desviaciones fuera de la cuenca [Traducción propia] (Jetoo et al., 2015, p. 111). Posteriormente, los autores ponen de relieve la celebración del Protocolo del Acuerdo de Calidad del Agua de LGL en el 2012, que busca tratar diversas áreas de interés como las relativas a la gestión de todo el lago, descargas de embarcaciones, aguas subterráneas, cambio climático, sustancias químicas, hábitat y especies, entre otros. El acuerdo continuó con el enfoque participativo de la población, y tomando en consideración sus preocupaciones crea el Foro Público de LGL. Asimismo, se estableció el Comité Ejecutivo de LGL, que estaba conformado por actores estatales y no estatales interesados a efectos de lograr la implementación del acuerdo.

1.1.2. Sobre el sistema peruano-ecuatoriano

Perú y Ecuador también comparten RH a través de nueve cuencas transfronterizas, situación que representa un enorme desafío si se tiene en cuenta la heterogeneidad de las mismas. Por ejemplo, la ubicación geográfica de las cuencas evidencia que algunas se encuentran en diferentes vertientes, lo que conlleva a que los ecosistemas, el suelo y relieve, la biodiversidad, el clima, las actividades económicas y otras particularidades varíen en cada caso. Incluso, dentro de una misma vertiente las características disímiles han generado que el Estado tenga la necesidad de crear comités en cada cuenca para un trabajo conforme a las necesidades específicas. A mayor detalle en el caso peruano, las unidades hidrográficas Zarumilla, Tumbes-Puyango y Chira-Cantamayo se encuentra en la vertiente del Pacífico y las cuencas Chinchipe, Santiago, Morona, Pastaza, Tigre y Napo en la vertiente del Atlántico (ANA, 2017, p. 60)

Conscientes de esta realidad, en el MRE, por intermedio de la Academia Diplomática, se han desarrollado investigaciones sobre la gestión compartida de los RH que posee el Perú con sus vecinos. Si bien las tesis referidas no abordan específicamente el tema central del presente trabajo, si brindan valiosos insumos para comprender la forma de administración peruano-ecuatoriana e identificar aquellos espacios en donde es factible implementar buenas prácticas del modelo de gobernanza empleado por EE. UU. y Canadá en la administración de LGL. En ese sentido, en los siguientes párrafos se detallarán los elementos esenciales de las tesis y sus principales aportes.

El trabajo de Díaz (2021) sobre la optimización en la gestión de las cuencas

compartidas en el Perú pone, en primer lugar, de relieve dos situaciones: la escasez global del agua y la imperiosa necesidad del Perú de contar con una estrategia para la gestión de RH transfronterizos que tomen en consideración las particularidades del caso peruano. Asimismo, destaca una situación relevante: el Perú no es parte de los principales convenios internacionales que regulan la administración de los RH transfronterizos. La investigación hace una propuesta de mejora de la gestión de cuencas hidrográficas a partir de los casos Puyango-Tumbes y Mauri-Maure, las particularidades geográficas y tomando en consideración la abstracción del marco normativo internacional.

Otro aporte interesante del Estudio es la conceptualización de lo que se entiende por GA. Este es un concepto que a veces se confunde con otros términos como la GIRH, el cual puede estar relacionado, pero presenta notables diferencias. Por su parte, también desarrolla las diferentes escuelas referidas a la soberanía de los Estados en materia de recursos compartidos; a saber, menciona que hay cuatro teorías: soberanía absoluta, integridad territorial absoluta, soberanía limitada del estado y gestión conjunta. Aunado a lo anterior, el trabajo en mención hace una descripción sobre el marco normativo del Perú respecto a la gestión de sus RH transfronterizos, lo cual es de gran valor para la presente investigación porque permitirá visibilizar aquellos flancos en donde las buenas prácticas externas pueden ser introducidas.

Finalmente, dentro de sus conclusiones, la tesis menciona que la estrategia “caso por caso” en el manejo de los RH transfronterizos es la más adecuada porque permite un tratamiento distinto, en base a las características específicas. Esta idea lleva a reflexionar sobre la viabilidad de implementar buenas prácticas de la gobernanza de LGL en cada cuenca hidrográfica o si estas pueden ser aplicadas de forma general.

La investigación de Bernos (2020) se relaciona con el trabajo mencionado líneas arriba, ya que profundiza en la conceptualización de la gobernanza de las fuentes de agua y añade definiciones respecto a la GIRH y cómo este se diferencia del concepto anterior. La GIRH es un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico, de manera equitativa y sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales (Elías, 2018, citado en Bernos, 2020, p. 87). En contraste, la gobernanza involucra actores que van más allá del ámbito acuífero, actores nacionales y estatales, agencias sectoriales, gobiernos locales, autoridades relacionadas con las cuencas de los ríos y representantes de comunidades indígenas (Pagani, 2012, citado en Bernos, 2020,

p. 89). Luego de aportar las definiciones, entra a detallar concretamente las diferencias de ambos conceptos. Para ello, se basa en lo señalado por Mello Sant'Anna & Villar (2015, p. 56): [la gobernanza se refiere] al conjunto de procesos e instituciones que definen e identifican cuáles son las metas de gestión a alcanzar [...] la gestión del agua, se trata de las prácticas usadas para lograr las metas establecidas y de esa manera lograr mejores resultados. A ello se agrega lo referido por Solanes y Peña (2013): [...] la gobernanza se fija más en el cómo se toman las decisiones, más que en las decisiones en sí mismas [...] (Bernos, 2020, p. 93).

El tener claro las definiciones de estos conceptos y sus diferencias permite entender la complementariedad existente entre ambos. Las buenas prácticas del modelo de gobernanza contribuyen a una mejor definición de qué objetivos alcanzar y, en consecuencia, van a impactar en las acciones de gestión aplicadas en el marco de la GIRH. Dicho de otra forma, si los objetivos cambian (ya sea en pequeña o gran medida), las acciones para alcanzarlos van a ser distintas.

De igual manera, la tesis elaborada por Lescano (2018) hace un recuento detallado de los instrumentos políticos y jurídicos que guían la acción del Estado peruano. En el campo político, hace referencia a las políticas de Estado 6 y 33 aprobadas en el marco del Acuerdo Nacional. La primera es general y alude en su punto (d) a la necesidad de promover el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos (Acuerdo Nacional, 2002). La segunda es más específica, pues se enfoca directamente en los RH y consigna expresamente en su punto (c) la obligación de garantizar la GIRH.

En cuanto a la legislación nacional, tenemos la Ley 29338, Ley Nacional de RH y su reglamento contenido en el Decreto Supremo N° 001-2010-AG. La ley menciona en el artículo 33 que la ANA debe coordinar con el MRE la suscripción de acuerdos multinacionales que tengan por finalidad la GIRH en las cuencas transfronterizas. Por su parte, el reglamento prescribe que el aprovechamiento de las aguas en las cuencas transfronterizas se efectúa de conformidad con los principios del Derecho Internacional y los acuerdos internacionales vigentes (Lescano, 2018, p. 27). En ambos textos legales se reconoce el rol que tiene el MRE en la gestión de las aguas compartidas, y ello se traduce también en el ROF, que en el artículo 71 establece que la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos (DSL) es la encargada de proteger nuestros intereses nacionales en las aguas internacionales transfronterizas.

Ahora bien, con relación al Ecuador, hace un recuento de los mecanismos

creados en cada cuenca compartida para aplicar la GIRH, comenzando con la Comisión Binacional Zarumilla, luego el Proyecto Binacional Puyango-Tumbes, la Unidad de Coordinación Binacional de dicho Proyecto (enfocada también en la cuenca Catamayo-Chira), hasta llegar a la suscripción del acuerdo que establece la Comisión Binacional para la GIRH entre Perú y Ecuador.

Si bien lo mencionado anteriormente resulta relevante, el aporte más significativo que este trabajo ofrece a la presente investigación es el análisis de compatibilidad que hace entre las políticas y leyes nacionales y la normativa internacional. Sobre ello, menciona que para que la normativa internacional pueda ser aplicable al Perú debe verificarse la coherencia que esta tiene con la legislación y políticas nacionales. A ello podría agregarse la constatación de complementariedad para identificar si las normativas o prácticas externas que se aplicarán en el territorio nacional llenan vacíos o potencian lo que ya se está implementando.

1.2. Marco Teórico

1.2.1. Gobernanza de los recursos hídricos transfronterizos

1.2.1.1. Antecedentes

Las aguas transfronterizas han sido un tema con el cual la humanidad ha tenido que lidiar desde sus inicios. Al atravesar distintos territorios, las coordinaciones sobre el uso conjunto del recurso se convierten en un reto sumamente complejo. En el pasado, los Estados competían por el control total del agua, en una lógica de suma cero. El mecanismo que se usaba para dirimir los conflictos era la guerra, siendo el más poderoso el que conseguía el control total del recurso. Con el tiempo se toma conciencia de que es más eficiente cooperar para administrar de forma conjunta el recurso —permitiendo un acceso equitativo de las partes— que destruirse mutuamente.

El derecho internacional surge como herramienta idónea para regular los términos de la cooperación y establecer de forma clara los derechos y obligaciones de las partes. Muestra de ello son los tratados de aguas limítrofes relativos a la navegación y aprovechamiento de las aguas compartidas. Posteriormente, se evidenció que no bastaba solo con el marco jurídico, sino que era necesario la constitución de organismos internacionales conformados por las partes para mejorar el manejo conjunto y también resolver las controversias que se presenten.

El proceso evolutivo mostró que era necesario que aquellos que tenían

relación directa con el recurso participen en el proceso decisorio, así como otros actores relevantes. Esto último se manifestó en la CIAMA, celebrada en Dublín, Irlanda, en 1992, donde se emitió la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible. Este documento contempla como uno de sus principios que el uso y la administración del agua debe basarse en la participación de los diversos actores relacionados con el recurso y en todos los niveles. A saber, señala el documento:

El planteamiento basado en la participación implica que los responsables de las políticas y el público en general cobren mayor conciencia de la importancia del agua. Este planteamiento entraña que las decisiones habrán de adoptarse al nivel más elemental apropiado, con la realización de consultas públicas y la participación de los usuarios en la planificación y ejecución de los proyectos sobre el agua (Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, 1992, p. 2).

La amalgama de los elementos mencionados (marco jurídico, instituciones, participación de actores relevantes) comienza a gestar una nueva concepción sobre la administración de los RH. Así surge la GA, un concepto relativamente nuevo que aparece en los albores del siglo XXI. Como señalan Lautze et al. (2011), este término llega por primera vez al ámbito internacional en el Segundo Foro Mundial del Agua en La Haya en 2000, donde los ministros llamaron audazmente, aunque de forma circular, a gobernar el agua con prudencia para garantizar una buena gobernanza [Traducción propia] (p. 3). Asimismo, Rogers et al. (2003), añaden que esa buena gobernanza debe incluir a la población y los intereses de todos aquellos que participen en la administración del agua. Al año siguiente, en la Conferencia Internacional sobre Agua Dulce en Bonn en 2001, se reconoce los ámbitos prioritarios en los que se debe trabajar para la preservación y aprovechamiento del agua y se pone de especial relieve la GA. Lautze et al. (2011) afirman que esta conferencia permitió que organizaciones dedicadas a la cooperación internacional, como USAID y el BM, comiencen a respaldar financieramente programas dedicados a potenciar la GA. Además, también organismos internacionales dedicados al agua (GWP y ONU-agua) iniciaron investigaciones sobre el tema y lanzaron mecanismos de coordinación para ayudar a los Estados miembros con implementación.

Para el año 2002, GWP elabora una de las primeras definiciones de GA, la cual se entiende como: “la gama de sistemas políticos, sociales, económicos y

administrativos que existen para desarrollar y gestionar los recursos hídricos, y la entrega de servicios de agua, en diferentes niveles de la sociedad” [Traducción propia] (Lautze et al., 2011, p. 3). Dos años después, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) publica el reporte *Water Governance for Poverty Reduction. Key Issues and the UNDP Response to Millenium Development Goals* donde esboza otra definición: “la gobernanza del agua abarca los procesos e instituciones políticas, económicas y sociales mediante los cuales los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado toman decisiones sobre la mejor manera de utilizar, desarrollar y gestionar los recursos” [Traducción propia] (p. 10). Ambas definiciones muestran la amplitud de elementos que constituyen la GA, destacando cómo estos se encuentran en permanente interacción para determinar los usos del recurso hídrico. Esta amplia perspectiva incluye no solo a los actores que hacen uso directo del recurso, sino también a otros actores que participan en los diferentes niveles de Estado.

Ahora, la teoría de la gobernanza aplicada a los RH transfronterizos se refiere a la inclusión de la variedad de actores pertenecientes a los Estados que comparten el recurso. Por ejemplo, en el caso de LGL participan las agencias estatales, comunidades locales y organización privadas de los ocho Estados ribereños estadounidenses (Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, New York, Ohio, Pensilvania y Wisconsin) y de las dos provincias canadienses (Quebec y Ontario).

1.2.1.2. Elementos esenciales

Para identificar los principales elementos de la gobernanza de los RH transfronterizos, es menester ir unos pasos hacia atrás y remitirnos al término matriz “gobernanza”. Para Cerillo i Martínez, (2005):

“La gobernanza está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. **La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas** y, al fin y al cabo, en la definición del interés general” [el énfasis y subrayado es nuestro] (p. 9).

Asimismo, añade que: “la gobernanza significa una nueva forma de

governar más cooperativa en **la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas**” [el énfasis y subrayado es nuestro] (Cerrillo i Martínez, 2005, p. 12).

Como puede advertirse en la definición, un elemento neurálgico de la gobernanza es la inclusión de actores e instituciones que no son parte del Estado en el proceso de identificación de problemas, planteamiento de soluciones y toma de decisiones. Al ser un elemento esencial de la gobernanza, este necesariamente tiene que estar presente en los diferentes tipos de gobernanza —incluyendo a la gobernanza de los RH transfronterizos—. La gobernanza es compleja y necesariamente involucra a otros actores más allá del ámbito acuífero, ya sean legislaturas nacionales, agencias sectoriales, gobiernos locales, autoridades relacionadas con las cuencas de los ríos, representantes de las comunidades indígenas, grupos de consumidores y hasta compañías privadas y multinacionales (Pagani, 2012, p. 5). Esta característica se visibiliza claramente en el caso de LGL, pues, como se ha anotado en el Estado de la Cuestión, diversas investigaciones resaltan el rol preponderante que tiene la población en la administración y uso de los RH. Y como se verá más adelante, se ha logrado también incluir en el proceso de deliberación a los pueblos indígenas, no solo para recabar sus opiniones, sino para que participen activamente como tomadores de decisiones y ejecutores de las mismas.

Continuando con este proceso de identificación de las características de la gobernanza, debemos remitirnos a lo que el PNUD señala como principios de la “buena gobernanza”: la legitimidad y la representatividad; la orientación o “direccionamiento”; la eficacia; la rendición de cuentas y finalmente la equidad (Bueno, 2013, citado en Elías, 2018, p. 90). Respecto a la legitimidad, esta es una característica fundamental en todo modelo de gobernanza. Cuando la población participa en la elaboración de soluciones y/o alternativas, la implementación de las medidas resultantes goza de natural aceptación. Ahora, la inclusión global de los GI permite contar con el mayor bagaje de conocimientos posibles durante el proceso decisorio. Por ejemplo, una comunidad indígena tiene un conocimiento cabal de su espacio territorial; del mismo modo, una comunidad epistémica tiene el “*know how*”. La amalgama de ambos insumos nos permitirá adoptar las decisiones más eficaces. Por su lado, la rendición de cuentas es clave porque va a permitir que cada actor que participa responda por sus decisiones. En este caso, este punto representa un reto porque al existir una mayor pluralidad de actores, los mecanismos para una adecuada fiscalización tienden a ser más complejos. No

obstante, bajo este principio, cualquiera de los actores debe tener libertad para monitorear las acciones de las otras partes. Finalmente, otro elemento característico de la gobernanza es el acceso equitativo al recurso por parte de todos los actores, ya que ello es garantía de que el propio modelo de gobernanza tenga legitimidad y perdure en el tiempo.

En esa misma línea, Bueno (2013) menciona que una buena gobernanza debe tener cinco principios acumulativos: transparencia, participación, *accountability*, eficacia y coherencia. La transparencia está vinculada a la apertura de las instituciones y la comunicación de sus decisiones, la participación pasa por involucrar a los diversos GI en los procesos decisivos. La responsabilidad se refiere a la delimitación de funciones de los actores y su obligación de responder sobre ello frente a los demás. La eficacia según la autora tiene una connotación distinta a la del párrafo anterior, pues vincula la eficacia con el momento en que se adopta la decisión (momento propicio). Por último, hace referencia a la coherencia que debe existir entre las decisiones y las políticas de los Estados.

Estos principios son muy útiles para el presente trabajo porque nos van a servir como guía para identificar aquellas buenas prácticas que se aplican en el modelo de gobernanza de LGL, a efectos de qué puedan ser implementadas en el Perú.

Continuando con la caracterización de la gobernanza, Aguilar & Iza, (2009) menciona que [la gobernanza] es un concepto que implica definir procesos formales o informales en donde interactúan los actores. La gobernanza es un concepto más amplio que gobierno, ya que se refiere a procedimientos y prácticas que para funcionar deben involucrar a los actores y a las redes sociales pertinentes (p. 92). De esto puede colegirse que la gobernanza excede el marco del Estado y sus mecanismos formales para decidir; los actores pueden arribar a consensos mediante procedimientos informales, pero igualmente válidos. A esto habría que agregar el aspecto multinivel, pues la GA en un contexto transfronterizo incluye actores a través de una diversidad de escalas, desde el usuario global o internacional hasta el usuario regional, nacional, subnacional y local (Elías, 2018).

Otro elemento, quizás el más evidente, de la gobernanza es la cooperación. Las partes involucradas en este esquema deben estar dispuestas a efectuar concesiones recíprocas en aras de lograr una efectiva implementación de las políticas para administrar el RH.

Asimismo, la sostenibilidad también es otro componente de la gobernanza, especialmente en el contexto del agua. Esto implica que el aprovechamiento de este bien no afecte la capacidad para atender tanto la demanda actual como la

futura. Por tal motivo, el aprovechamiento en el marco de la gobernanza no debe conllevar al menoscabo de la calidad del agua o su agotamiento. Muestra de ello es la situación en LGL, en donde se ha establecido una fuerte regulación contra las transferencias de agua a otros puntos o la venta de agua.

En suma, los elementos medulares del modelo de gobernanza —también presentes en sus tipologías como la GA transfronteriza— son los siguientes: Participación de actores estatales y no estatales, reconocimiento e inclusión de las instituciones (formales o no), tanto los actores como las instituciones son de múltiples niveles, legitimidad, representatividad, eficacia, rendición de cuentas, transparencia, coherencia, mecanismos formales e informales de interacción. En esa misma línea, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura et al. (2011) menciona sobre la GA: “Los principios de una gobernanza se refieren a la existencia de un marco institucional claro, la participación, el acceso a la justicia efectiva, la transparencia, la rendición de cuentas y la incorporación de los grupos vulnerables” (p. 18).

Ahora bien, a efectos de ahondar en la caracterización de la GA es conveniente añadir lo señalado en el documento “*Hacia una Buena Gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*”, elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura et al. (2011), en donde se hace referencia a sus cuatro dimensiones: política, económica, social y ambiental.

La dimensión política está compuesta básicamente por dos aspectos: establecimiento de espacios de diálogo y consenso y la descentralización del poder hacia otros niveles de gobierno que sean representativos de la comunidad local. Lo primero pasa por constituir convenciones a donde acuda la población y/o sus representantes (formales e informales) para compartir sus ideas y, como resultado de este intercambio, adoptar decisiones respecto al RH. Lo segundo refiere a que los gobiernos centrales deben empoderar a los gobiernos subnacionales y locales en la materia. En el caso de Estados Unidos y Canadá, la estructura de un Estado federal favorece esa situación. No obstante, en el caso de los Estados unitarios, como Perú y Ecuador, también se puede fortalecer la autonomía mediante modificaciones legislativas que autoricen la transferencia de competencias y profundicen los procesos de descentralización.

La dimensión social toma en consideración la correlación que existe entre la pobreza y la falta de acceso al agua. Por ello, se debe incluir en estos foros de toma de decisiones a la población más vulnerable, otorgando igual relevancia a sus aportes como a los de los demás participantes.

En el campo económico, los esquemas de gobernanza deberían orientarse hacia la eficiencia, la recuperación de costes, sin anteponerse a los objetivos sociales y ambientales de los países. La dimensión económica implicaría ofrecer incentivos para involucrarse en prácticas sostenibles de uso y aprovechamiento de agua (Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura et al., 2011, p. 17). De lo anterior se desprende que el usufructo de los RH puede impactar de forma positiva en el desarrollo de la población, siempre que la actividad se realice en consonancia con los estándares ambientales y no afecte la disponibilidad del recurso para el consumo.

Finalmente, la dimensión ambiental implica contar con un enfoque holístico en donde la gestión sostenible del medioambiente esté presente en los modelos que aplica la sociedad para el aprovechamiento del agua. Al existir una constante interacción entre los elementos de las dimensiones, es necesario garantizar que esta dinámica se produzca en armonía para que el sistema perdure en el tiempo.

1.2.2. Importancia de la Gobernanza de los RH transfronterizos

El agua dulce representa uno de los recursos más preciados para la humanidad, dado que es indispensable para su supervivencia y bienestar. Sumado a ello, este no es un bien abundante como se suele pensar. Al respecto, Gleick (1999, citado en Aguilar & Iza, 2009) menciona lo siguiente:

“Del total de agua disponible en la Tierra solo el 3% es dulce, mientras que el 97% es salada. La mayor parte de ese 3% de agua dulce se halla localizada en los casquetes polares y en las reservas subterráneas. Se calcula que sólo un 3% de las reservas de agua dulce se pueden encontrar en los ríos y lagos” (p. 1).

De lo mencionado por el autor se desprende que el agua en realidad abunda en todo el planeta; sin embargo, la cantidad del recurso utilizable por el hombre es muy limitada. Y a ello hay que sumarle las distintas presiones a las que se encuentra sometida por la acción humana. Este hecho genera gran preocupación en torno a la preservación de este bien, razón por la cual los Estados buscan, por medio de diversos mecanismos y estrategias, garantizar su acceso al recurso y su aprovechamiento de forma sostenible en el tiempo.

Por otra parte, otro factor preocupante a considerar es la distribución desigual del agua en los Estados. Por ejemplo, en el caso del Perú, la situación

es compleja porque en el lugar en donde se encuentra la mayor cantidad de población existe la menor cantidad de agua disponible. A saber, se muestra el siguiente cuadro elaborado por la ANA:

Tabla 1

Distribución de los recursos hídricos en el territorio peruano

REGIÓN HIDROGRÁFICA	SUPERFICIE		POBLACIÓN		RECURSOS HÍDRICOS		RATIOS	
	(10 ³ KM ²)	(%)	(HAB)	(%)	(HM ³ /AÑO)	(%)	(HM ³ /AÑO/KM ²)	(M ³ /HAB/AÑO)
Pacífico	278,48	21,67	18 801 417	62,53	34 136	1,76	0,12	1 815,61
Amazonas	957,82	74,53	10 018 789	33,32	1 895 226	97,91	1,98	189 167,18
Titicaca	48,91	3,81	1 246 975	4,15	6 259	0,32	0,13	5 019,35
TOTAL	1 285,21	100,00	30 067 181	100	1 935 621	100	1,51	64 376,54

Nota. La tabla muestra las regiones hidrográficas donde se ubican los RH del Perú. Fuente: ANA (2013, p. 36).

Como puede verse, en la región hidrográfica del Pacífico se encuentra el 62.53% de los habitantes del Perú, pero solo se cuenta con el 1.76% del agua disponible para su consumo. En la región del Amazonas se encuentra la mayor cantidad de agua (97.91%) y solo el 33.32% de la población. A esto hay que agregar que más de dos tercios del PBI agrícola se produce en la vertiente del Pacífico, lo cual implica que la mayoría de ese sector económico tiene escaso acceso al recurso hídrico. En vista de ello, en escenarios como el del Perú la GA se convierte en un pilar primordial para la formulación y ejecución de políticas y regulaciones que permitan una distribución equitativa y sostenible del recurso, así como una administración eficiente.

Ahora bien, la complejidad de la situación se intensifica cuando el acceso al bien no solo depende de las acciones que un Estado realice dentro de su territorio. ¿Qué sucede cuando un río cruza de un Estado a otro, o divide el territorio de dos o más Estados? En estos casos se dice que hay más complejidad porque aparecen las agendas e intereses nacionales de los otros Estados ribereños sobre el mismo RH. En este escenario, la mejor alternativa es la cooperación entre las partes por los beneficios que va a producir. En el plano político, se van a mitigar las posibilidades de conflicto entre los Estados ribereños, pues se preferirá una solución intermedia que beneficie a todos. Asimismo, se van a generar lazos de confianza que van a hacer viable la cooperación en otros terrenos. En el campo medioambiental, se podrán llevar a cabo acciones conjuntas que aseguren el mantenimiento de la calidad del agua y la conservación de la biodiversidad. En lo económico, se pueden desarrollar mecanismos para

potenciar la agricultura de las partes y hacer frente a posibles sequías.

Ahora bien, es importante precisar que la cooperación va a ser beneficiosa para ambas partes independientemente de las características geográficas de las cuencas. Es común que se afirme que quienes residen en la parte baja de la cuenca tienen una posición de desventaja frente a quienes están en la parte alta en casos de contaminación. Sin embargo, ello no debe ser óbice para resaltar que un Estado que se encuentre en la parte baja pueda ocasionar perjuicios al que se encuentre en la parte alta. Por ejemplo, supongamos que el Estado en la parte inferior construya de forma unilateral represas para dosificar la cantidad de agua que discurre por su territorio. Ello puede generar inundaciones en el territorio superior y perjudicar la actividad agrícola.

Al ser la cooperación la mejor alternativa, dentro de este marco es que se puede gestar el establecimiento de un modelo de gobernanza de las cuencas transfronterizas que promueva la gestión sostenible y distribución equitativa. En él, no solo los actores estatales tendrán un rol protagónico, sino también la sociedad civil.

1.2.3. Teorías sobre la soberanía en el uso de los RH compartidos

Respecto a este punto, varios autores han dedicado parte de su labor investigativa a analizar el comportamiento de los Estados a lo largo de la historia; y a partir de ello, plantear teorías sobre la relación de los Estados con los flujos de agua internacionales. De la revisión de la literatura académica se puede colegir que los investigadores coinciden en que son cuatro las teorías del derecho internacional sobre las aguas transfronterizas: **Soberanía Territorial absoluta**, **Integridad Territorial Absoluta**, **Soberanía Territorial Limitada** y **Comunidad de intereses**. Algunos autores utilizan otras terminologías para referirse a cada teoría; no obstante, más allá de las etiquetas, existen elementos esenciales que caracterizan a cada una y las hacen identificables. Las dos primeras teorías contrastan entre sí debido a que sus planteamientos se encuentran en extremos opuestos, mientras que las últimas dos se distinguen por su enfoque conciliador de intereses.

Ahora bien, antes de desarrollar cada teoría, resulta fundamental ir un paso hacia atrás y analizar el concepto de soberanía. Este es un término que cobró gran relevancia en el siglo XVII con la paz de Westfalia en 1648. De acuerdo a Mingst et al. (2018), la formulación de la soberanía —un concepto fundamental en las relaciones internacionales contemporáneas— fue uno de los desarrollos

intelectuales más importantes que condujeron a la revolución westfaliana [traducción propia] (pp. 20-21). Sin embargo, Mingst et al. (2018) agregan que parte del desarrollo de esta noción podía ser encontrada en los escritos de Jean Bodin, quien la definía como el poder absoluto y perpetuo que tiene un Estado (p. 21). Por su parte, Novak y García-Corrochano (2000) señalan que ese concepto fue introducido por Bodin en su obra publicada en 1577, titulada «Los Seis Libros de la República», entendida como la suprema potestad [...] imperio del soberano sobre el territorio y los habitantes sin ninguna restricción, excepto los mandamientos de Dios [...] (p. 371). Asimismo, agregan que, durante el siglo XVIII, los publicistas aportan una nueva perspectiva al concepto, introduciendo la noción de soberanía relativa, la cual tiene en consideración los intereses de los demás Estados.

A efectos de ahondar más en el concepto, la soberanía es uno de los elementos que compone al Estado y se desarrolla en dos vertientes complementarias. Su dimensión interna implica que un Estado debe tener la potestad jurídica de decidir libremente sobre sus asuntos domésticos. Por ejemplo, un Estado tiene la capacidad de decidir de forma autónoma su modelo económico. La dimensión externa se refiere a la capacidad de un estado de conducirse en el ámbito internacional. Esto abarca decisiones sobre las relaciones con otros Estados, la elección de someterse o no a un fuero jurisdiccional internacional, entre otros.

Asimismo, sintetizando a Díez de Velasco, (2013) la soberanía está compuesta por los principios de igualdad soberana y el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. El primer principio reconoce que todos los Estados, por el solo hecho de serlo, tienen los mismos derechos y obligaciones. El segundo principio no solo se refiere a una intervención armada, sino también a una afectación de otra índole para influir en las decisiones del Estado afectado. Por ejemplo, las sanciones económicas. Además, tomando en consideración que el Estado no es el único sujeto del derecho internacional, este principio también opera frente a las intervenciones que podría realizar una organización internacional. En esa línea, Novak y García-Corrochano (2000) indican que:

“La soberanía comprende consecuentemente el derecho del Estado de determinar su sistema político, social y económico sin injerencia externa; el derecho de dominio sobre su territorio (territorio terrestre, mar territorial y espacio aéreo), manifestación de la soberanía conocida como soberanía

territorial; el derecho de aplicar su ley y jurisdicción sobre todo su territorio, inclusive sobre las personas y bienes de los extranjeros que residan en él; el derecho de dirigir su política exterior conforme sus intereses nacionales; entre otro" (p. 372).

Por otro lado, Podestá y Ruda (1985) agregan que la soberanía comporta el ejercicio de dos derechos: a) derecho de jurisdicción, que consiste en la facultad de legislar y aplicar la ley sobre las personas y cosas que se hallen en su territorio; b) el derecho de policía, en virtud del cual el Estado ejerce la función preventiva y represiva indispensables para asegurar el cumplimiento de las leyes (p. 68). Este aporte es bastante útil porque precisa algo relevante para el análisis: la soberanía se ejerce sobre aquello que se halle dentro del territorio. El territorio, definen Brotóns et al. (2010), es el espacio físico —terrestre, marino y aéreo— sobre el que se proyecta la soberanía o jurisdicción del Estado y en el que éste ostenta el derecho exclusivo de funciones (p. 69). Teniendo claro esto último, cabe preguntarse ¿Qué sucede cuando un río tiene su nacimiento en un territorio, pero sus cauces atraviesan otro territorio? ¿Qué hacer cuando existe una superposición de derechos de dos o más Estados sobre una cuenca que divide los territorios?

Sobre el particular, los Estados han desarrollado diversas teorías, en función a sus circunstancias y objetivos individuales, con el fin de respaldar sus posiciones. En ese contexto, se pasará a explicar las cuatro teorías mencionadas en el primer párrafo de esta sección.

Soberanía Territorial Absoluta

Este planteamiento surge en 1895, debido a las disputas entre EE. UU. y México por la utilización del río Grande. Se caracteriza por su enfoque radical e intransigente que hace inviable una solución amistosa entre las partes en disputa. De Cossío (2018) la define de la siguiente manera: “Esta teoría es, en esencia, un planteamiento que sostiene que cada Estado puede actuar con completa libertad y sin límites dentro de su territorio con relación a todos los ríos y lagos existentes en él, sin tener en consideración las consecuencias que se pueden generar para los corribereños” (p. 247). En el mismo sentido, Aguilar e Iza (2009) refieren que los Estados parte de una cuenca compartida gozan de una soberanía absoluta sobre las aguas ubicadas dentro de su territorio y pueden alterar la calidad de las mismas, extraer la cantidad de agua que les plazca, independientemente de los

efectos para los Estados aguas abajo (p. 25).

Para aproximarnos al origen de esta teoría vamos a basarnos en el trabajo de McCaffrey (2019), quién explica a detalle el contexto y las circunstancias en las que emerge. A finales del siglo XIX, los productores agrícolas estadounidenses realizaron grandes desvíos de los flujos del río Grande para la irrigación de sus cultivos. Esto afectó severamente el caudal en la cuenca, generando efectos negativos en los agricultores mexicanos. A raíz de ello, se originan reclamos diplomáticos por parte de México, en donde se argumentaba que era necesario que ambos países pudieran acceder de forma equitativa al RH. Ante este pedido, el gobierno estadounidense solicita la opinión del Fiscal General, Judson Harmon, quién respondió lo siguiente:

El principio fundamental del derecho internacional es **la soberanía absoluta de cada nación, frente a todas las demás dentro de su propio territorio...**

Todas las excepciones... **al pleno y completo poder de una nación dentro de sus propios territorios** deben atribuirse al consentimiento de la propia nación. No pueden fluir de ninguna otra fuente legítima...

Las consecuencias tanto inmediatas como posibles del derecho afirmado por México muestran que su reconocimiento es totalmente incompatible con la soberanía de los Estados Unidos sobre su dominio nacional...

El caso presentado es novedoso. Si las circunstancias hacen posible o adecuado tomar alguna medida por consideraciones de cortesía es una cuestión que no pertenece al Departamento [de Justicia]; pero esa cuestión debe decidirse como una cuestión de política solamente, **porque, en mi opinión, las reglas, principios y precedentes del derecho internacional no imponen ninguna responsabilidad u obligación a los Estados Unidos** [el resaltado y subrayado es nuestro] [Traducción propia] (citado en McCaffrey, 2019, p. 102).

La respuesta del Fiscal General muestra de forma clara el corazón de esta doctrina: la autoridad completa del Estado sobre las actividades y recursos presentes en su territorio, pese a que ello pueda afectar a los otros estados ribereños. Ahora bien, Estados Unidos no mantuvo esta posición por mucho tiempo, celebrando tratados bilaterales con México en 1906 y Canadá en 1909, que son más consistentes con el principio de utilización equitativa [Traducción

propia] (McIntyre, 2010, p. 61).

Cabe precisar que luego del episodio entre Estados Unidos y México, esta teoría volvió a ser invocada en otros casos. Como refiere McCaffrey (2019), India la utilizó inicialmente en su disputa con Pakistán por el aprovechamiento del río Indo y el río Ganges. Del mismo modo, Etiopía también la invocó en su controversia con Egipto por el uso del río Nilo. Asimismo, Bruhacs agrega que Austria, Chile y la República Federal de Alemania también se han referido a ella (Bruhacs citado en McIntyre, 2010, p. 61).

Sumado a lo anterior, es importante mencionar el rol de los publicistas. Los autores Berber y McCaffrey (citados en McIntyre, 2010) plantean dos posibles razones por las que un grupo de doctrinarios defendieron esta teoría absolutista. La primera es que sus defensores lo hicieron antes de que el aprovechamiento de los cursos de agua internacionales con propósitos que no son la navegación adquiriera mucha importancia, lo cual les impedía advertir los diferentes tipos de afectaciones que se podían producir por las desviaciones o la contaminación del agua. La segunda razón está vinculada al aspecto geográfico. Esta tesis beneficia a aquellos Estados que se ubican en la zona superior del sistema fluvial porque los faculta a utilizar el agua sin considerar los intereses del Estado que se encuentra en la parte inferior. Pues bien, coincidentemente los autores que defendían esta teoría provenían de Estados que se encontraban aguas arriba, lo cual podría explicar la ausencia de imparcialidad.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que en los tiempos actuales esta teoría ha sido rebasada por los Estados y los publicistas, y no cuenta con respaldo de los órganos jurisdiccionales internacionales. Ello es entendible en tanto su aplicación es contraria al mundo interdependiente en el que nos encontramos hoy en día. Además, esta postura tan extrema dificulta la posibilidad de que los Estados logren conciliar sus intereses.

Integridad Territorial Absoluta

Como mencionamos al inicio de esta sección, esta es una teoría que se encuentra en las antípodas de la primera; es una herramienta que tienen los estados aguas abajo para contrarrestar el aprovechamiento indiscriminado del recurso por parte de los Estados que se encuentran en la parte alta de la cuenca. Tal como refiere De Cossío (2018): “la teoría de integridad territorial absoluta [...] sostiene que un Estado puede utilizar las aguas de un curso internacional de modo tal que no se afecte ni el caudal, ni el volumen, ni la calidad de las aguas en el territorio vecino” (p. 247). (McIntyre (2010) agrega que esta postura otorgaría un

derecho de veto a un estado río abajo o contiguo, ya que se requeriría su consentimiento previo para cualquier cambio en el régimen del curso de agua internacional [traducción propia] (p. 63). De lo mencionado se desprende que esta también es una postura radical, pues faculta a una de las partes a impedir que la otra pueda aprovechar el recurso hídrico que pasa por su territorio. Naturalmente, el desarrollo de un plan de irrigación o la creación de represas va a afectar el caudal del río y la cantidad de agua que recibe el Estado ubicado en la parte baja; por lo tanto, en términos prácticos, esta teoría restringe al máximo los derechos del Estado aguas arriba.

Según McIntyre, (2010) el origen se encuentra en las doctrinas de derechos ribereños que tradicionalmente han existido en los sistemas legales nacionales y que ha sido amparada por los tribunales del Reino Unido y Estados Unidos (p. 63). Y justamente como señala McCaffrey (2019), lo irónico es que esta teoría haya sido aplicada por Estados Unidos, que postulaba la teoría opuesta (Soberanía Territorial Absoluta) años antes, en el caso “Trail Smelter” contra Canadá entre 1938 y 1941. No obstante, otros Estados también la han invocado; por ejemplo: Egipto en su disputa por las aguas del río Nilo contra Etiopía, Pakistán contra India por el Río Indo, España contra Francia por el aprovechamiento del Lago Lanoux y Bolivia contra Chile por el Río Lauca y el Río Mauri (McCaffrey, 2019, pp. 118-122; McIntyre, 2010, pp. 63-64).

Ahora, respecto a su aprobación, Aguilar e Iza (2009) nos dicen que esta ha tenido escasa aceptación (p. 25) y Querol (2003) añade que la misma no ha sido recogida por la jurisprudencia internacional (p. 15). En este caso, sucede lo mismo que con la teoría anterior, en un contexto internacional de dependencia mutua las posturas intransigentes no resultan sostenibles en el tiempo. Ahora, en estricto, esta postura incluso es más radical que la anterior, ya que con la teoría de la Soberanía Territorial Absoluta el Estado aguas arriba podía aprovechar el recurso hídrico y afectar la cantidad de agua que recibía el Estado en el lado inferior; no obstante, este último seguía estando en la posibilidad de hacer uso del recurso en menor medida. Con la teoría de Integridad territorial absoluta, existe un derecho de veto por el cual el Estado río abajo podría impedir, desde el primer momento, la explotación de las fuentes de agua del Estado ubicado en la parte superior bajo el argumento que cualquier actividad que este haga afectará el volumen y el caudal de la cuenca.

Soberanía Territorial Limitada

Esta teoría viene a ser el punto de equilibrio entre las dos anteriores porque reconoce los intereses, derechos y obligaciones de las partes ribereñas sobre el recurso hídrico. Como señala McIntyre (2010): “Se basa en la noción de que los cursos de agua internacionales son recursos compartidos en los que existe una comunidad de intereses entre todos los estados co-cuencos. La existencia de una comunidad de intereses requiere un equilibrio razonable y equitativo” [Traducción propia] (p. 64). Pastor Ridruejo (2003, citado en Bernos, 2020, p. 38) agrega un matiz adicional que es el daño. Según el autor los Estados pueden utilizar los cursos de agua ubicados en su territorio siempre que ello no configure un daño significativo a los otros Estados que poseen derecho sobre la cuenca internacional. Cabe resaltar que cuando se hace referencia a la obligación de no causar daño, no se habla de cualquier tipo de daño, sino de uno sustancial. Eso quiere decir que no cualquier acción que realice el Estado aguas arriba estará bajo el paraguas de protección de esta teoría. En ese sentido, la afectación del volumen del agua del río no será *per se* una vulneración al derecho del otro Estado, salvo que ello le impida acceder de forma equitativa al recurso.

Respecto a la práctica estatal, McCaffrey (2019) muestra como primer caso de aplicación la disputa entre Holanda y Bélgica en 1856 por el aprovechamiento del río Mosa. El gobierno belga había llevado a cabo una alteración en el curso del agua que tuvo un impacto en la capacidad de la navegación del río. Finalmente, los dos gobiernos resolvieron la controversia con la firma de los tratados de 1863 y 1873.

El autor también presenta el caso de Estados Unidos vs. Canadá por las aguas del río St. Mary. Como resultado de esta situación se firma el tratado de 1909, el cual es uno de los pilares del modelo de gobernanza actual que rige en LGL. En ese tratado se introdujeron los siguientes principios que son fiel reflejo de la Soberanía Territorial Limitada:

1. La navegación no debía verse afectada por otros usos;
2. Ningún país podrá hacer desvíos u obstrucciones que puedan causar perjuicios en el otro sin el consentimiento de este
3. Cada país tendría el derecho al uso de la mitad de las aguas a lo largo de la frontera para la generación de energía.
4. Cada país tendría derecho a una parte equitativa de agua para riego (McCaffrey, 2019, p. 133).

En cuanto a la jurisprudencia internacional, McIntyre (2010, p. 66) señala que en el caso *Gabcikovo-Nagymaros* la Corte Internacional de Justicia dejó sentado que esta teoría constituye el principio rector en el campo de los cursos de aguas internacionales. Además, agrega que esta teoría también ha sido reconocida como un principio establecido del derecho consuetudinario en todas las codificaciones importantes de esta área.

En la actualidad, esta es la teoría dominante y que goza de mayor difusión (McCaffrey, 2019, p. 137; Aguilar e Iza, 2009, p. 25). Ello es comprensible ya que está estrechamente vinculada con los valores y normas que guían el orden internacional actual. La preservación de la paz y seguridad internacionales es una prioridad, así como resolver las disputas de forma pacífica. Por esta razón, las teorías que buscan reconciliar intereses tienen una aceptación más amplia que las teorías absolutistas, que en realidad generan incentivos para que suceda lo contrario.

Comunidad de intereses

De acuerdo a Aguilar e Iza (2009), esta teoría es un complemento de la teoría anterior; sin embargo, va más allá de los criterios de equidad y razonabilidad e incorpora variables como el trabajo integrado, desarrollo de un marco jurídico conjunto y la creación de organismos supranacionales. A esta teoría también se le conoce con el nombre de “Teoría de la Gestión Conjunta”. Asimismo, Yáñez (2013) nos brinda insumos adicionales: “Esta concepción concibe al río como una cuenca hidrológica que debe ser manejada de manera integral como una unidad económica, social, cultural y ambiental, sin tomar en cuenta las fronteras políticas de los estados” (p. 72).

Como en las teorías anteriores, McCaffrey (2019) nos dará luces sobre el origen de esta teoría. De acuerdo al autor, sus antecedentes se pueden encontrar en el derecho romano, así como en la producción intelectual de filósofos y poetas como Platón, Ovidio y Virgilio. Desde esos tiempos, ya se concebía la idea de que el agua dulce era un recurso esencial sobre el cuál debían considerarse los intereses de todas las partes vinculadas al recurso.

Con relación a la práctica estatal, McCaffrey (2019) dice:

La noción de que los estados ribereños tienen una comunidad de intereses en un curso de agua internacional se expresa concretamente en un número grande y creciente de acuerdos que establecen mecanismos

institucionales conjuntos para la gestión de los recursos hídricos compartidos. Los Estados han establecido más de 100 comisiones fluviales internacionales. Una encuesta preparada por la Secretaría de las Naciones Unidas en 1979 enumera noventa órganos distribuidos en todas las regiones del mundo [traducción propia] (p. 146).

A ello McIntyre (2010) agrega que algunos ejemplos de estructuras institucionales comunes de gestión de los RH [bajo esta teoría] incluyen la Comisión del Danubio; la CMI de Estados Unidos y Canadá; [...], la Coordinadora Intergubernamental de la Cuenca del Plata; y el Consejo de Cooperación Amazónica [traducción propia] (p. 67). Sobre el particular, cabe resaltar que la CMI mencionada es la que regula el uso del agua de LGL ubicados entre EE. UU. y Canadá. Su creación parte de la premisa de que ambos Estados ostentan derechos soberanos sobre estos lagos transfronterizos; y que la única vía para lograr un aprovechamiento equitativo reside en reconocer la existencia de una propiedad común.

En cuanto a la jurisprudencia internacional, uno de los casos más relevantes según la literatura académica es el referente al río Óder de 1929. Esto se debe en parte a que constituye uno de los primeros fallos que respalda la teoría de la Comunidad de Intereses en relación con cursos de agua internacionales. Además, la relevancia de este caso también radica en que este versaba sobre derechos de navegación; sin embargo, el fallo del tribunal no se limitó únicamente a ello, sino que fue más allá y se pronunció sobre el derecho al uso igualitario del recurso por parte de los Estados. Sobre el particular:

La Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) [...] estimó que fundamentar la libre navegación en un derecho de paso constituiría la afirmación del derecho de los estados situados aguas arriba. Es por ello que utilizó la teoría de una comunidad de derechos y de intereses de todos los ribereños, fundados en el principio de igualdad jurídica y en la reciprocidad (De Cossío, 2018, p. 248).

Ahora bien, resulta pertinente establecer las diferencias entre esta teoría y la anterior. Por un lado, la Teoría de Soberanía Limitada se enfoca en el aprovechamiento de los RH sin causar daños a terceros, lo cual no requiere necesariamente un alto grado de coordinación; mientras que la Teoría de Comunidad de Intereses implica inexorablemente un trabajo colectivo para la

administración del curso de agua. Por otro lado, la Teoría de Comunidad de Intereses aumenta las posibilidades de obtener mejores resultados para los Estados ribereños, ya que la convergencia de esfuerzos y recursos va permitir la ejecución de proyectos que serían difíciles de llevar a cabo de forma unilateral.

Finalmente, respecto al estado actual de esta teoría, ha tenido aceptación en un sector de la doctrina y ha sido aplicada de manera recurrente en la casuística; sin embargo, aún no es la teoría prevaleciente. En esa línea, refiere McIntyre (2010): “existe un acuerdo general de que el principio de **utilización equitativa** [o Soberanía Territorial Limitada] es ahora la norma jurídica preeminente del derecho internacional que se aplica al uso y protección de los recursos internacionales de agua dulce” [El subrayado y énfasis es nuestro] [Traducción propia] (p. 70).

1.2.4. Principios de gobernanza del agua de la OCDE

Es objetivo de la presente investigación identificar buenas prácticas del modelo de gobernanza de LGL que puedan ser aplicables al contexto peruano-ecuatoriano. Para lograrlo, el primer desafío consiste en establecer criterios que permitan discernir qué prácticas son consideradas “buenas”. Una alternativa para ese fin son los principios de GA que adoptó el Comité de Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE en el 2015. Estos principios son importantes para el Perú porque reflejan los estándares que la OCDE requiere cumplir a sus miembros. Al ser una meta del Estado peruano incorporarse a esta organización, la adopción de “buenas prácticas” que sean compatibles con sus políticas fortalecerá nuestro perfil y aumentará las posibilidades de admisibilidad.

En el documento “*Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE*” elaborado por la OCDE (2015), se consagran doce principios que se encuentran enmarcados en tres dimensiones, tal como puede verse en el siguiente gráfico:

Figura 1

Visión general de los Principios de la Gobernanza del Agua de la OCDE



Nota. El gráfico muestra las tres dimensiones y doce principios que rigen la gobernanza del agua. Fuente: OCDE (2015, p. 4)

Cómo se explicará más adelante, estos principios tienen como propósito ser la guía para los Estados al momento de elaborar sus políticas públicas sobre el agua. Ahora, estos preceptos se crean bajo la premisa de que no hay un solo modelo de gobernanza válido para todos los casos, pues cada país tiene características propias que lo diferencian de los demás. En ese sentido, los principios son los insumos comunes con los que cada país creará su propio modelo (OCDE, 2015,p. 5).

En el gráfico se puede advertir las tres dimensiones sobre las que orbitan los principios. Tal como se explica en el documento, los principios dentro de la **efectividad** buscan tres cosas: i) servir como base para la definición de objetivos de las políticas hídricas, ii) contribuir en la etapa de la implementación y iii) coadyuvar a la consecución de las metas preestablecidas. En cuanto a la **eficiencia**, se pretende que el modelo de GA produzca la mayor cantidad de

ventajas posibles a la sociedad con el menor costo posible. La **confianza y la participación** implica que el esquema de gobernanza adoptado involucre a todos actores (estatales y no estatales), a efectos de generar confianza y legitimidad en el modo de gestionar el agua (OCDE, 2015, p. 3).

La congregación de estos tres elementos permite identificar el enfoque que tiene la OCDE sobre el tema. El “trabajo por resultados” es una forma efectiva de alcanzar los objetivos; sin embargo, ello no es suficiente si es que los recursos empleados se utilizan desproporcionadamente. Por ello, el pilar de eficiencia busca, en pocas palabras, “hacer más con menos”. Al mismo tiempo, el último pilar reconoce el valor de la participación ciudadana y organizaciones civiles al momento de decidir sobre el uso del recurso. La combinación de estas tres variables, en la perspectiva de la OCDE, crean un equilibrio óptimo, en el que todas las partes se encuentran beneficiadas.

Después de haber abordado las tres dimensiones, se pasará a explicar (de forma sintetizada) cada uno de los principios en base al documento citado previamente al inicio de este acápite (OCDE, 2015, p. 9-12).

Dentro de la dimensión de efectividad:

- 1) Asignar y distinguir claramente los roles y responsabilidades para el diseño de políticas del agua, la implementación de políticas, la gestión operativa y la regulación, e impulsar la coordinación entre las autoridades competentes

Este principio postula que es fundamental establecer roles y responsabilidades en las diferentes etapas vinculadas a la administración del agua. Ello es relevante porque permite que se puedan identificar en qué partes del proceso existen brechas de capacidad y duplicidad de esfuerzos, con el propósito de subsanar esas situaciones. Además, también va a contribuir a verificar si es que todos los actores se encuentran alineados a los objetivos de la política, siendo necesaria una permanente coordinación entre ellos.

- 2) Gestionar el agua a la(s) escala(s) apropiada(s) dentro del sistema integrado de gobernanza por cuenca para así poder reflejar las condiciones locales, e impulsar la coordinación entre las diferentes escalas

Este concepto indica que se debe incorporar a la gran diversidad de actores que se ubican en los distintos niveles del Estado e impulsar la colaboración mutua entre ellos. Asimismo, al momento de gestionar el agua es necesario considerar los objetivos y enfoques de todas las partes. Por ejemplo, si un gobierno provincial planea desviar aguas para un proyecto de irrigación regional, se debe garantizar que este no ponga en peligro la seguridad hídrica de la población local en donde se ubica el curso fluvial.

- 3) Fomentar la coherencia de políticas a través de la coordinación transversal eficaz, especialmente entre políticas de agua y medio ambiente, salud, energía, agricultura, industria, y planeamiento y ordenación del territorio

Acá lo esencial es la necesidad de que todas las políticas sean congruentes para alcanzar las metas de la política hídrica. De no tomar en cuenta este principio, se podría estar frente a una situación en la que la política económica y ambiental, con bajos estándares de protección del medio ambiente, terminen poniendo en riesgo la consecución de los objetivos de la política hídrica. En ese sentido, la coordinación no solo se debe dar entre los agentes enfocados en el RH, sino también con los agentes de otros ámbitos, cuyas políticas podrían incidir en la calidad o cantidad del mismo.

- 4) Adaptar el nivel de capacidad de las autoridades responsables a la complejidad de los desafíos del agua que deben afrontar, y la serie de competencias necesarias para llevar a cabo sus funciones

Respecto a este punto, podemos identificar tres aspectos clave: el primero está vinculado a la identificación de brechas en los funcionarios públicos respecto a los conocimientos técnicos en la materia. Lo segundo implica cerrar esas brechas por medio de la capacitación y, atendiendo a que los desafíos pueden variar por causas externas, la actualización permanente. Finalmente, es crucial que los procesos de selección se rijan por la meritocracia, con el fin de integrar a los profesionales más competentes.

Dentro de la dimensión de eficiencia:

- 5) Producir, actualizar, y compartir de manera oportuna *datos e información* consistentes, comparables y relevantes relativos al tema del agua, y utilizarlos para guiar, evaluar y mejorar las políticas del agua

Tanto los datos como la información son insumos indispensables para tomar decisiones técnicas, basadas en evidencia. Por ello, es necesario contar con métodos adecuados y un equipo técnico calificado para conseguir muestras de alta calidad. Asimismo, este principio reconoce la importancia de compartir la información, ya sea con otras instituciones para contrastar resultados o con los *stakeholders* para permitirles supervisar la gestión y asegurar la transparencia.

- 6) Asegurar que los marcos de gobernanza ayuden a movilizar las finanzas del agua y a asignar los recursos financieros de manera eficiente, transparente y oportuna

En este caso se busca que el modelo de gobernanza permita que se cuenten con los recursos financieros para cumplir con las políticas públicas relativas al agua. Para ello, la implementación de métodos innovadores de recaudación resulta indispensable. Una vez que se tienen los recursos, se debe realizar un trabajo de planificación financiera a efectos de lograr una correcta asignación.

- 7) Asegurar que los *marcos regulatorios* sólidos de gestión del agua sean implementados y aplicados de manera eficaz en pos del interés público

Respeto a este punto, se entiende por marcos regulatorios sólidos que estos deben ser coherentes entre sí, complementándose el uno al otro. Por otra parte, debe existir consenso sobre la normativa regulatoria para que esta realmente tenga solidez y dure en el tiempo. Una vez que se ha cumplido con el primer paso, posteriormente se tiene que verificar la correcta implementación y ejecución de la normativa en

todos los niveles de gobierno.

- 8) Promover la adopción e implementación de *prácticas de gobernanza del agua innovadoras* entre las autoridades competentes, los órdenes de gobierno y los actores relevantes

En este punto se debe destacar que los modelos de gobernanza generalmente exhiben variaciones debido a las particularidades de los entornos en los que se implementan. Esto crea oportunidades para diversos aportes hacia la innovación que logren integrar a todos los actores y coadyuven a la generación de espacios inclusivos para la cooperación entre ellos y la participación en el proceso decisorio. Para ello, la tecnología se convierte en una herramienta de gran valor que puede impactar de forma positiva en la efectividad de las medidas innovativas.

Dentro de la dimensión de confianza y participación

- 9) Incorporar prácticas de *integridad y transparencia* en todas las políticas del agua, instituciones del agua y marcos de gobernanza del agua para una mayor rendición de cuentas y confianza en la toma de decisiones

Este es un principio fundamental en todo marco de gobernanza porque permite la efectiva participación de la población en la administración del recurso. Es decir, si bien pueden existir mecanismos que involucren a la población, ello no es suficiente si es que quienes participan no tienen acceso a información suficiente, oportuna y veraz para adoptar una posición adecuadamente sustentada. En tal sentido, se puede afirmar que la participación, por sí sola, no garantiza una buena GA. La ausencia de este principio podría llevar a una situación en la que, a pesar de contar con una alta tasa de participación, el modelo de gobernanza carezca de legitimidad debido a la falta de eficacia.

La integridad es otro elemento importante en este punto, pues está vinculado a la ética y honestidad que deben tener los funcionarios públicos y los demás participantes. La provisión de información carecerá de relevancia si el emisor no es riguroso, o si la misma

información no concuerda con la realidad.

- 10) *Promover el involucramiento* de las partes interesadas para que coadyuven de manera informada y orientada a resultados en el diseño e implementación de políticas del agua

Esta es la contraparte del principio anterior. Tener un sistema transparente no es suficiente si es que la población no puede participar activamente. Asimismo, involucrar a los grupos de intereses es de gran relevancia, ya que pueden aportar información valiosa que el Estado por sí solo no posee. Por ejemplo, investigaciones realizadas por instituciones privadas o el conocimiento profundo de la geografía por parte de la población local.

- 11) Fomentar marcos de gobernanza del agua que ayuden a gestionar los arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, y generaciones

Acá podemos hablar de instituciones dedicadas a la solución de diferencias vinculadas al uso y disfrute del recurso compartido. Una alternativa puede ser un sujeto de derecho internacional que tenga jurisdicción y competencia sobre la materia. Otra opción sería que el marco de gobernanza contemple las reglas procedimentales para la constitución de colegiados arbitrales *ad hoc* cuando se presenten disputas. Incluso, también podrían incorporarse acciones que promuevan la mediación y/o conciliación.

- 12) Promover el monitoreo y evaluación habitual de las políticas de agua y de la gobernanza del agua cuando proceda, compartir los resultados con el público y realizar ajustes cuando sea necesario

El constante seguimiento de las políticas públicas hace posible la detección de ineficiencias y la implementación de medidas correctivas para subsanarlas. Asimismo, proporciona abundante información que va a permitir identificar tendencias y anticiparse a las dificultades que puedan surgir eventualmente. Además, facilita la vigilancia constante por parte de la población, fortaleciendo el proceso de rendición de

cuentas, la transparencia y la legitimidad.

1.3. Marco Normativo

En esta sección se analizará los principales instrumentos jurídicos que rigen las aguas transfronterizas de Perú y Ecuador y la cuenca de LGL entre Canadá y Estados Unidos. Esta normativa internacional es el marco bajo el cual se desarrollan las acciones y enfoques que aplican los estados a sus cuencas compartidas.

No es objetivo de esta sección detallar y analizar artículo por artículo de cada tratado, sino más bien identificar los elementos jurídicos clave que regulan la relación, así como las instituciones y actores presentes en la misma. Para tal fin, se comentarán aquellos artículos más relevantes.

1.3.1. Normativa entre Perú y Ecuador

A lo largo de los años, Perú y Ecuador han suscrito varios tratados referidos a los RH compartidos. Algunos de ellos se enfocaban en el tránsito fluvial y otros al aprovechamiento de las cuencas compartidas. Respecto de estos últimos, De Cossío (2018), pone de relieve el Convenio para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira del 1971 y el Acuerdo entre ambos países para el establecimiento de la Comisión Binacional para la GIRH de la cuenca hidrográfica transfronteriza del río Zarumilla del año 2009. Cabe mencionar que los acuerdos referidos abarcan a las cuencas ubicadas en la vertiente del Pacífico; razón por la cual, es vital para el análisis tomar en cuenta el tratado del año 2017, que estableció la Comisión Binacional para la GIRH, y su reglamento suscrito en el año 2023. Estos instrumentos jurídicos se caracterizan por incluir a las demás cuencas de la vertiente del Atlántico.

1.3.1.1. Convenio Peruano-Ecuatoriano para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira del 1971

Este convenio fue celebrado en la ciudad de Washington, el 27 de setiembre de 1971 (De Cossío, 2018, p. 258). En la parte introductoria del tratado se expone que las motivaciones de su celebración han sido de diversa índole. Por

un lado, ambas partes buscan mejorar las condiciones socioeconómicas de su población. Por otro lado, se reconoce las brechas de infraestructura existentes en ambas cuencas que dificultan la integración económica. Asimismo, hay un interés de ambos Estados por desarrollar proyectos de aprovechamiento hídrico en ambas cuencas. Por último, se reconoce la necesidad de cooperar para la utilización razonable y equitativa de los RH.

En los primeros artículos del tratado, se reconoce que el accionar de los Estados respecto a las aguas que discurren por su territorio se encuentran sujetas al derecho internacional. En esa línea, se identifica la presencia de algunos principios del derecho internacional de las aguas. Por ejemplo, cuando en el artículo 1 se menciona que el aprovechamiento del recurso de una de las partes no debe causar un daño a la otra parte (Convenio Peruano-Ecuatoriano para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Cantamayo-Chira, 1971) , se está aludiendo al principio de Prevención del Daño.

La cooperación es otro principio del ordenamiento internacional y se encuentra contemplado en el artículo 2 del tratado, cuando se menciona que ambas partes acuerdan colaborar para el uso de las cuencas y la búsqueda de financiamiento. Asimismo, la cooperación también se pone de manifiesto con la creación de las Comisiones Mixtas para cada cuenca compartida —con la finalidad de realizar estudios de impacto de los proyectos (presentes y futuros) de cada Estado—, intercambio de información mediante un programa coordinado, elaboración de documentos técnicos para las partes, realización de reuniones técnicas, entre otros.

De la lectura de los artículos 7 y 9 se advierte la presencia del principio de Participación, el cual según Aguilar e Iza (2009) consiste en que los Estados parte de una cuenca compartida tienen el derecho a participar en la gestión de las aguas de dicha cuenca en forma equitativa, razonable y sostenible (p. 28). En el artículo 7 se menciona que las partes podrán realizar sus proyectos nacionales bajo los parámetros del uso racional. El artículo 9 destaca que los proyectos para el aprovechamiento del recurso hídrico deben guardar relación con la equidad, a efectos de que un proyecto no afecte el funcionamiento del otro.

El artículo 12 refiere que el proyecto Puyango-Tumbes es de carácter binacional y tiene prioridad sobre cualquier otro proyecto nacional que tenga el mismo ámbito de aplicación. Esto es interesante porque recoge los preceptos de la teoría de la “Comunidad de Intereses”, en donde se prioriza el trabajo integrado hacia objetivos comunes.

En suma, el tratado consagra principios del derecho internacional como

Prevención del Daño, Cooperación y Participación, que regulan la relación entre ambos países en lo que respecta a las cuencas. Asimismo, establece un mecanismo de cuenca con la creación de la Comisión Mixta para la coordinación y ejecución de proyectos en cada cuenca. Además, consagra los preceptos de la teoría de la comunidad de intereses.

1.3.1.2. Acuerdo entre la República del Perú y la República del Ecuador para el Establecimiento de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla del año 2009

Este tratado fue suscrito en la ciudad de Piura, Perú, el 22 de octubre del 2009, como uno de los proyectos que ambos países encargaron ejecutar al Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza (De Cossío, 2018, p. 260). Mediante el artículo 1 se establece la Comisión Binacional para la GIRH Transfronterizas del río Zarumilla (ACZ, 2009). El acuerdo anterior no incorporó el enfoque GIRH porque para la década de los setenta este aún no se desarrollaba. Sin embargo, este nuevo acuerdo se estableció en un momento en el que el enfoque de la GIRH ya se estaba consolidando de forma significativa, lo que justificó su incorporación.

El artículo 2 señala los objetivos generales de la Comisión. Dentro de ellos tenemos la promoción del enfoque GIRH, la búsqueda de equilibrio entre el desarrollo y la preservación del recurso e incluir al Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador para aprovechar los recursos de manera adecuada y sostenible. Al respecto, se puede notar con claridad que las partes han incorporado el principio de Sostenibilidad del derecho internacional de las aguas. Según Aguilar e Iza (2009, p. 27), este consiste en que las prácticas de captación de agua deben guardar armonía con los demás ecosistemas al interior de la cuenca, de modo tal que se garantice su disponibilidad continua para ambas partes.

Seguidamente, en el texto se señalan como objetivos específicos: 1) la estructuración de un mecanismo binacional competente para la GIRH; 2) la elaboración, seguimiento y evaluación de un Plan de GIRH binacional para planificar, coordinar y consensuar el aprovechamiento sostenible e integrado de la cuenca; 3) implementación de acciones al cambio climático; 4) promover la formación de los usuarios del agua para asegurar el uso adecuado y sostenible y 5) la elaboración de estudios y ejecución de programas de inversión en

infraestructura hidráulica conjuntos. Además del evidente compromiso de ambos Estados con la GIRH a través de sus objetivos generales y específicos, es importante destacar el reconocimiento de la importancia de los usuarios del agua en la consecución de los objetivos de la gestión. Por esta razón se fomenta su capacitación en la materia. Si bien pareciese que en el texto se le reconoce una participación pasiva a los usuarios; en el estatuto del acuerdo se precisa que la Comisión se rige por el principio de participación de la población y cultura del agua, lo cual implica reconocer el rol que tienen los usuarios del agua y las organizaciones sociales en el proceso de planificación y gestión de la GIRH (EACZ, 2010).

En cuanto a la estructura, la Comisión está conformada por las Secciones Nacionales de Perú y Ecuador, quienes alternan anualmente el ejercicio de la presidencia. Las secciones están compuestas por siete delegados de las entidades competentes de cada país y serán presididas por el Jefe de la ANA de Perú y el Secretario Nacional del Agua (SENAGUA) de Ecuador.

El artículo 9 del estatuto citado previamente señala a detalle la composición de ambas secciones, tal como puede verse en el siguiente cuadro:

Tabla 2

Integrantes de las secciones nacionales de Perú y Ecuador

Perú	Ecuador
1. ANA	1. SENAGUA
2. MRE	2. MRE
3. Administración Local del Agua Tumbes	3. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
4. Ministerio del Ambiente	4. Ministerio del Ambiente
5. Gobierno Regional Tumbes	5. Gobierno Provincial Autónomo de El Oro
6. Municipalidad Provincial de Zarumilla	6. Municipios de Huaquillas, Arenillas y Las Lajas
7. Junta de Usuarios Tumbes	7. Representante de los usuarios del agua

Nota. Elaboración propia en base al artículo 9 del Estatuto referido.

Cada Sección Nacional tiene una Secretaría Técnica Permanente que coordinará las acciones a ser desarrolladas para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de GIRH. Además, hay una Secretaría Técnica Binacional que estará integrada por las secretarías técnicas de ambos países. Aunado a ello, también se establece un Grupo Técnico de Monitoreo dedicado a monitorear y evaluar las actividades de la Secretaría Binacional.

Respecto al ámbito de acción, la ejecución de las funciones de la Comisión no solo se va a limitar al curso de agua, sino que abarcará a todos los elementos asociados al agua que se encuentren dentro de la cuenca.

En el acuerdo, también se consigna que la resolución de controversias se llevará a cabo mediante consultas y negociaciones a través de canales diplomáticos. Como se verá a continuación, este mecanismo se ha mantenido en el tratado del 2017, que establece la Comisión Binacional para la GIRH en las 9 cuencas entre ambos países. Parte de la presente investigación analizará en el capítulo 3 si es que existen alternativas más efectivas a partir de la experiencia de LGL.

1.3.1.3. Acuerdo que Establece la Comisión Binacional para la GIRH de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre la República del Perú y la República del Ecuador de 2017

Este tratado fue firmado en la ciudad de Trujillo, Perú, el 20 de octubre de 2017 y entró en vigor el 08 de mayo del 2022 (Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, n.d.) El acuerdo se constituye como un espacio de coordinación binacional para la GIRH en las 9 cuencas transfronterizas que comparten Perú y Ecuador (A9C, 2017).

A continuación, se muestran el objetivo general y los objetivos específicos del tratado:

Tabla 3

Objetivos del acuerdo que establece la Comisión Binacional para la GIRH en las nueve cuencas hidrográficas transfronterizas

Objetivo General	Objetivos Específicos
Consolidar la cooperación bilateral para el aprovechamiento de los recursos hídricos en cuencas hidrográficas transfronterizas mediante el establecimiento de la Comisión Binacional GIRH Perú-Ecuador.	1. Aplicar la GIRH, incluyendo a las organizaciones de usuarios del agua y sociedad civil.
	2. Contribuir al aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos, mediante la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de los Planes GIRH.
	3. Articular acciones para la recuperación y mejora de la calidad e inocuidad del agua.
	4. Coordinar la implementación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático.

Nota. Elaboración propia en base a los artículos 3 y 4 del A9C.

Si se comparan estos objetivos con los del Acuerdo del año 2009, se puede observar un alto porcentaje de similitud. Ambos acuerdos reconocen la necesidad de establecer un mecanismo bilateral que funcione como ente rector en la implementación de la GIRH. Además, en ambos se reconoce la importancia de los GI, la adopción de medidas frente al cambio climático y la necesidad de monitorear la ejecución de los planes de la GIRH.

Sin perjuicio de lo anterior, también se pueden identificar diferencias. En el presente acuerdo no se hace una mención específica a la necesidad de proporcionar capacitación a los usuarios del agua, a diferencia del acuerdo del 2009. No obstante, en el RA9C (2023) sí se menciona en el literal h) del artículo 14 que es función de los Comités GIRH por cuencas coordinar con las autoridades la ejecución de acciones para el fortalecimiento de capacidades. Una distinción adicional radica en que en el presente tratado se hace mención expresamente de la necesidad de ejecutar acciones destinadas a la recuperación y mejora de la calidad e inocuidad del agua, mientras que en el tratado anterior no se abordó este aspecto de manera explícita.

Respecto a la conformación de la Comisión, está formada por diez integrantes, de los cuales cinco son seleccionados por el Perú y los otros cinco por el Ecuador. Tanto Perú como Ecuador designarán un miembro representante de la autoridad del agua de cada país, uno del MRE, uno del Ministerio del Ambiente y dos representantes regionales. Sobre la figura del representante

regional, se reflexionará más adelante la pertinencia de tener dos representantes por cada parte, tomando en consideración la gran diversidad de organizaciones sociales que orbitan en torno a cada cuenca hidrográfica.

Con relación a la estructura de la Comisión Binacional, esta se encuentra conformada por tres organismos, tal como puede verse en el siguiente gráfico:

Figura 2

Estructura de la Comisión Binacional GIRH Perú-Ecuador



Nota. Elaboración propia en base al artículo 6 del A9C.

Existe una jerarquía entre los tres organismos, dentro de los cuales la Comisión Binacional es el órgano rector. Esta dará los principales lineamientos

sobre los cuales van a actuar los comités y los supervisará en el cumplimiento de las políticas y acuerdos adoptados por la Comisión.

La Secretaría Técnica Binacional funge de intermediario entre la Comisión y los comités de cuenta, facilitando el intercambio de información. Asimismo, también hace labores de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes GIRH elaborados por los comités.

Los comités para la GIRH por cuencas cumplen labores de ejecución, pues se encargan de implementar las disposiciones de la Comisión en materia hídrica. Son responsables de la elaboración de los Planes para la GIRH en sus respectivas cuencas, que posteriormente serán sometidos a la aprobación de la Comisión Binacional.

Con la finalidad de ilustrar las funciones de los tres organismos referidos, se presenta la siguiente tabla:

Tabla 4

Funciones de los tres organismos contemplados en el Acuerdo

Funciones		
Comisión Binacional GIRH Perú-Ecuador	Secretaría Técnica Binacional	Comités GIRH por cuencas
<ul style="list-style-type: none"> • Convenir el marco de políticas institucionales, así como las estrategias para promover la GIRH 	<ul style="list-style-type: none"> • Articular la coordinación política y técnica entre los comités GIRH y la Comisión Binacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar las políticas y estrategias binacionales, provenientes de la Comisión Binacional.
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer fórmulas para la aplicación de las estrategias nacionales de la GIRH 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar con los comités la formulación, establecimiento y cumplimiento de protocolos y mecanismos para intercambiar información para procesos de elaboración e implementación de planes GIRH por cuencas 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y presentar las propuestas de planes GIRH por cuencas a la Comisión Binacional
<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar los planes GIRH por Cuencas, consensuados por los comités 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos y recomendaciones para el monitoreo, seguimiento y evaluación de los planes GIRH 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar propuestas técnico-financieras para la implementación de los planes GIRH
<ul style="list-style-type: none"> • Analizar y aprobar las propuestas técnico-financieras de los Comités 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento global de las actividades desarrolladas por los Comités 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar mecanismos y recomendaciones para el monitoreo, seguimiento

		conjunto y evaluación para la protección y conservación de fuentes naturales de agua y ecosistemas
<ul style="list-style-type: none"> Plantear mecanismos para el diálogo y la resolución de diferencias que surjan en los comités 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar y presentar propuestas a la Comisión Binacional, provenientes de los Comités. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistematizar la ejecución de sus actividades respecto a la implementación de los planes GIRH
<ul style="list-style-type: none"> Proponer a los comités medidas de adaptación y mitigación al cambio climático sobre la disponibilidad de recursos hídricos 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar las consultas técnicas a la Comisión Binacional, efectuadas por los Comités. 	<ul style="list-style-type: none"> Ejecutar las actividades recomendadas por la Secretaría Técnica Binacional para la solución de diferencias
<ul style="list-style-type: none"> Establecer mecanismos de financiamiento de cooperación internacional para ejecución del plan GIRH por cuenca y de las actividades propias de la Comisión Binacional 	<ul style="list-style-type: none"> Coordinar con las secciones nacionales la organización de las reuniones de la Comisión Binacional 	<ul style="list-style-type: none"> Intercambiar información técnica con su par homólogo en la cuenca, así como con los demás comités
<ul style="list-style-type: none"> Aprobar el reglamento interno de la Comisión 	<ul style="list-style-type: none"> Llevar las actas respectivas de la Comisión Binacional y distribuir las entre las instituciones participantes 	<ul style="list-style-type: none"> Adoptar e implementar las medidas de adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático
	<ul style="list-style-type: none"> Proponer el reglamento interno de la Comisión Binacional 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar y aprobar su propio reglamento interno

Nota. Elaboración propia en base a los artículos 8, 10 y 11 del Acuerdo.

1.3.1.4. Reglamento de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre la República del Perú y la República del Ecuador del 2023

Este instrumento fue suscrito el 25 de octubre, en el contexto de la celebración del 25 aniversario de los Acuerdos de Brasilia. De conformidad a su artículo 1, su objeto consiste en establecer los lineamientos para la institucionalidad de la Comisión Binacional GIRH para las nueve cuencas transfronterizas y para la formulación, ejecución, supervisión y monitoreo de los

Planes GIRH por cuencas (RA9C, 2023).

Como se verá más adelante, cuando se analice a los actores existentes entre Perú y Ecuador, el artículo 7 precisa que los Comités GIRH por cuencas estarán compuestos por 10 integrantes por parte de cada Estado y el artículo 10 especifica las instituciones de las que provendrán cada uno de los representantes. Sobre ello, cabe destacar que ambas partes han incluido a representantes de los *stakeholders* como las comunidades nativas y/o campesinas, organización de usuarios del agua con fines no agrarios y con fines agrarios, empresas prestadoras de servicios de agua, entre otros.

Otro aspecto que también añade el reglamento respecto a las funciones de la Comisión es que esta estará encargada de coordinar la elaboración de instrumentos técnicos que contribuyan al logro de sus objetivos. Asimismo, en el literal j) del artículo 11, se le asigna a la Comisión la labor de promover medidas de GIRH para la recuperación y mejora tanto en calidad como en cantidad de los cursos de agua (RA9C, 2023).

Por otra parte, se menciona que los Comités por Cuencas deberán aplicar los mecanismos y recomendaciones de beneficio común para el monitoreo, seguimiento conjunto y evaluación de los Planes GIRH por Cuencas, en lo que respecta a la protección y conservación de los RH (RA9C, 2023). Estos planes son fundamentales, ya que a través de ellos será posible adoptar medidas de adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático.

Aunque el reglamento concede a los Comités por Cuencas la capacidad de formular, monitorear e implementar los planes GIRH y les permite constituir grupos técnicos con ese propósito, estos serán finalmente aprobados por la Comisión Binacional en última instancia.

Además de lo anterior, el Reglamento establece en su artículo 24 el deber de notificar a la otra parte cuando se adopte o ejecute una medida que pueda obstaculizar el logro de metas de los Planes GIRH. Esto concuerda con lo que señala Aguilar e Iza (2009) respecto al deber de informar y consultar sobre una actividad que pueda producir un daño a los intereses de otro Estado: “Los Estados tienen el deber de cooperar sobre la base los principios [del derecho internacional] de la buena fe, la integridad territorial, la igualdad soberana y el provecho mutuo con el fin de lograr una utilización óptima y una protección adecuada del agua” (p. 32).

1.3.2. Normativa entre Estados Unidos y Canadá en los Grandes Lagos

Al igual que en el punto anterior, en este se analizará solo los principales instrumentos jurídicos que rigen a LGL y, dentro de estos, a los artículos más importantes.

1.3.2.1. Tratado de aguas fronterizas de 1909

El artículo 1 del tratado muestra claramente el objeto del mismo, pues señala que la navegación por las aguas fronterizas debe permanecer siempre libre y abierta para los fines del comercio de la población y embarcaciones de ambos países. Si bien las partes tienen la potestad a establecer sus leyes para las aguas que discurren por su territorio, ellas no deben contradecir el principio de libre navegación cuando estemos frente aguas fronterizas. Asimismo, la regulación debe garantizar igualdad de acceso y trato a ambas partes al momento de hacer uso del recurso.

El artículo 2 es de gran relevancia porque señala que ambas partes tienen jurisdicción exclusiva sobre las aguas del lado de su frontera; sin embargo, cualquier desvío que cause daños al otro lado dará lugar a reparaciones en favor de la parte afectada. Esto último podría no aplicarse de existir un acuerdo especial entre las Estados. Asimismo, ambas partes también conservan el derecho de oponerse a cualquier interferencia o desvío que pudiera causar un daño a los intereses de navegación de la otra parte.

Continuando con ello, el artículo 3 menciona que no se realizarán más **usos, obstrucciones o desviaciones**, temporales o permanentes, de aguas fronterizas que **afecten el nivel natural o el flujo de la otra parte**, a menos que se trate de proyectos aprobados anteriormente, proyectos aprobados posteriormente mediante acuerdo especial o proyectos aprobados por la CMI. Asimismo, el art. 4 agrega que tampoco se permitirán **la construcción o el mantenimiento de obras correctivas o protectoras, ni de represas u otras obstrucciones en las aguas fronterizas**, cuyo efecto sea **eleva el nivel natural de las aguas** en el otro lado de la frontera, salvo que exista un acuerdo especial entre las partes lo apruebe o un pronunciamiento de la CMI.

Mediante el artículo 7 se establece la constitución de la CMI y se determina su estructura, la cual está compuesta por 6 miembros: tres de ellos designados por EE. UU. y los otros tres designados por el Reino Unido por recomendación del gobernador en consejo del dominio de Canadá.

Ahora, el artículo 8 reconoce el poder jurisdiccional que tiene la comisión para tomar decisiones en los casos que involucren el uso, obstrucción o desviación de las aguas, contemplados en los artículos 3 y 4, donde se requiera la aprobación de la CMI. No obstante, las decisiones deberán tener en cuenta los siguientes principios:

- Igualdad de derechos de las partes para el uso de aguas.
- Respeto al orden de precedencia:
 - Usos para fines domésticos y sanitarios
 - Usos para la navegación
 - Usos para la generación de energía y fines de irrigación
- Entre otros.

Aunado a lo anterior, el mismo artículo señala que cada comisionado tendrá poder para votar por una decisión. De darse el caso en que los votos estén divididos en partes iguales, los comisionados de cada parte emitirán informes separados a sus respectivos gobiernos a efectos de que estos negocien un acuerdo para solucionar la diferencia.

En el artículo 9 se menciona que cualquier otra diferencia —se entiende que fuera del marco de los artículos 3 y 4— podrá ser remitida a la CMI cuando EE. UU. o Canadá lo soliciten para que la CMI examine, haga reportes, emita conclusiones y recomendaciones para resolver el caso, teniendo presente que estas no serán consideradas decisiones como tales, ni tendrán carácter de laudo arbitral. No obstante, el siguiente artículo agrega que si las partes así lo desean, la CMI puede decidir sobre la diferencia.

Finalmente, el artículo 12 del tratado precisa que cada miembro de la CMI debe suscribir una declaración solemne donde se compromete a desempeñar el cargo de forma imparcial y tal declaración será consignada en las actas de las actuaciones de la CMI.

Sobre los artículos descritos, es pertinente hacer algunos comentarios. Como se puede constatar, la CMI es un organismo internacional al cual las partes del tratado le han reconocido jurisdicción y le han otorgado la capacidad de resolver las diferencias que surjan de llevar a cabo actividades vinculadas con la utilización, obstrucción o desviación de las aguas transfronterizas, así como del desarrollo de infraestructura que implique aumentar el nivel natural del agua del curso fluvial. Lasserre y Vega (2022) se refieren a la CMI como un organismo casi judicial autónomo encargado de dirimir disputas entre EE. UU. y Canadá en relación al manejo de las aguas fronterizas (p. 2). De los artículos citados se desprende que la decisión de la Comisión en estos casos pasará por determinar

si es que el proyecto propuesto por una de las partes se aprueba o no.

Sin perjuicio de lo anterior, también se debe precisar que la capacidad de la CMI no es absoluta, ya que se encuentra limitada a las materias señaladas en el párrafo precedente y en los artículos 3 y 4 del acuerdo. Además, de ser el caso en que la CMI pueda dirimir una controversia, la fórmula de resolución debe respetar los principios contenidos en el artículo 8 y los criterios de precedencia.

Otro aspecto a destacar es que la designación de los miembros de la CMI por los Estados no significa que estos tengan un compromiso de subordinación u obediencia al Estado que los nombró, ya que las mismas partes han convenido en el artículo 12 la obligación de los miembros de la Comisión a ejercer el cargo con absoluta imparcialidad.

Por último, es relevante señalar que este tratado se centra en la preservación de la cantidad del agua para fines de navegación y obtención de energía, pero no aborda la cuestión de su calidad. Esto es comprensible debido a que, en esa época, la protección de los recursos naturales con objetivos distintos a los económicos no estaba arraigada en la comunidad internacional. Tampoco se tenía plena conciencia de las presiones a las que el agua estaba expuesta debido a la actividad humana, sus consecuencias y las vulnerabilidades derivadas del cambio climático.

1.3.2.2. Acuerdo sobre los Recursos Hídricos Sostenibles de los Grandes Lagos y del río San Lorenzo del 2005

Este es un acuerdo que fue suscrito el 13 de diciembre del 2005, entre los Estados de Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, New York, Ohio, Pennsylvania, Wisconsin y las provincias canadienses de Ontario y Quebec. Una característica distintiva sobre este acuerdo es la señalada por Lasserre y Vega Cárdenas (2022) cuando mencionan que este no es un tratado internacional, sino un acuerdo transnacional. Se hace esta distinción porque en un tratado la participación los gobiernos federales es un requisito ineludible; sin embargo, no sucede ello para el caso de un acuerdo entre los Estados federados y las provincias canadienses, pues las constituciones de ambos países facultan a que las entidades federativas suscriban este tipo de acuerdos. Los mismos autores agregan que al no ser un tratado, el Acuerdo del 2005 no adquiere su carácter vinculante por su mera suscripción, sino más bien fue necesario que cada Estado federado y provincia adopten su propia legislación interna que consagre lo que establece el acuerdo referido.

El principal objetivo del AGL5 (2005) es proteger, conservar, y restaurar las Aguas de LGL y el río San Lorenzo mediante la actuación conjunta de las provincias y estados ribereños. Es interesante que para lograr ello, las partes consignan al principio precautorio. Este es un principio del derecho internacional del medio ambiente que establece que no hace falta que exista total certeza científica para tomar acción frente a una situación que puede perjudicar gravemente el medio ambiente. Dicho en otras palabras, la incertidumbre científica no es óbice para que las partes desplieguen todos sus esfuerzos para proteger las cuencas hidrográficas.

La extracción del agua de los lagos es de especial preocupación para las partes porque esto impacta en su disponibilidad. Por tal motivo, se plantea como objetivos la promoción de enfoques colaborativos para la gestión del agua, donde se creen mecanismos que permitan evaluar las propuestas de extracción de aguas y evitar sus efectos adversos. De ello se desprende que el Acuerdo busca limitar las exportaciones de agua de LGL hacia otros Estados o provincias.

Relacionado a lo anterior, el capítulo 2 establece la prohibición de realizar nuevos desvíos de agua o aumentar los ya existentes. Asimismo, también se contemplan algunas excepciones como las transferencias a las comunidades transfronterizas que no tengan acceso directo al recurso, las transferencias de agua entre cuencas o las transferencias a las comunidades dentro de un mismo condado. Ahora, las excepciones para desvíos no siempre son aplicables a los casos mencionados porque las propuestas deben cumplir previamente con una serie de requisitos para que esta sea aprobada.

En el capítulo 4 del Acuerdo se habla sobre la constitución de un organismo regional para LGL y el río San Lorenzo, el cual está compuesto por los gobernadores, primeros ministros de cada parte y/o de alguna persona designada. Esta entidad va a evaluar los proyectos de desvíos de aguas y va a verificar si estos cumplen con los estándares para la aplicación de las excepciones o no. Asimismo, también va a contribuir a la resolución de disputas que surjan en el marco de este convenio y a monitorear el avance de su implementación. Un punto muy relevante se encuentra en el inciso 11 del artículo 401, el cual señala: “Las partes reconocen la importancia y necesidad de la participación pública en promover la gestión de los RH de la Cuenca. En consecuencia, las reuniones del organismo regional en las que se tomarán medidas oficiales estarán abiertas al público” [Traducción propia] (AGL5, 2005).

El reconocimiento del valor de la participación de la población en la administración de LGL es un rasgo característico del modelo de GA. Es así que el

tema no se agota en un artículo, sino que el Acuerdo contempla en el Artículo 503 que se debe asegurar la participación del público cuando existan propuestas de desvío de los RH para verificar si es que estas se encuentran dentro del ámbito de la prohibición general o dentro del ámbito de las excepciones. Por ello, cuando hay una propuesta, el Organismo Regional tiene la obligación de notificar a la población para el proceso de revisión. La finalidad es que el público manifieste su postura sobre si la propuesta de desvío califica para exceptuarse de la prohibición general. El Organismo Regional tiene la obligación de tomar en cuenta los comentarios de la población —que reciba por escrito o mediante audiencia pública— antes de emitir una decisión.

Aunado a lo anterior, el Acuerdo hace una distinción entre la población en general y los pueblos originarios y las tribus. Cuando exista una propuesta de desvío en uno de los Estados o provincias parte, se deberá notificar a los pueblos originarios y a las tribus reconocidas del lugar en dónde se planea ejecutar la extracción. Se les debe invitar a las reuniones públicas para que manifiesten su opinión. Aquí cabe resaltar que se les reconoce una personalidad distinta a los de la población en general y por eso se les dedica artículos específicos. Además, el Acuerdo, en su artículo 504, requiere el establecimiento de mecanismos de diálogo con los pueblos originarios y tribus a efectos de recoger sus aportes para los asuntos que serán tratados por el organismo regional.

1.3.2.3. Acuerdo sobre la Calidad del Agua de los Grandes Lagos de 2012

Este es un tratado que tiene sus antecedentes en acuerdos anteriores de los años 1972, 1978 y 1987. El primer acuerdo sobre calidad de agua de 1972 tenía como principales objetivos evitar que distintas sustancias tóxicas producto de las diversas actividades humanas ingresen a LGL y afecten el agua y sus ecosistemas conexos. Canadá y Estados Unidos acordaron reducir la contaminación de industrias y comunidades y limitar la cantidad de fósforo que ingresa a los lagos, lo que había provocado un crecimiento excesivo de algas [Traducción propia] (International Joint Commission, n.d.-a)

En los años posteriores, el acuerdo primigenio fue modificado en 1978 y 1987 a efectos de restringir aún más la contaminación, llevar a cabo labores de restauración en la cuenca y crear planes de gestión que eliminen los contaminantes en LGL [Traducción propia] (International Joint Commission, n.d.-a). En el 2012, se hace una nueva modificación con objetivos más ambiciosos para la restauración de las aguas compartidas.

De conformidad al artículo 1, el acuerdo tiene dos propósitos: restaurar y

mantener la integridad biológica, química y física de las aguas de LGL. Asimismo, en el siguiente artículo se mencionan los principios básicos que rigen el tratado, dentro de los cuales se encuentran el principio de rendición de cuentas y el de participación pública. Tal como se verá a continuación, son estos dos principios los que permiten una presencia activa de los diversos GI en las actividades de protección y restauración de LGL.

Los objetivos generales del acuerdo son los siguientes:

- Que LGL sean una fuente de agua segura y de alta calidad.
- Permitir el consumo humano de pescado y vida silvestre sin restricciones por contaminación.
- Conseguir que LGL estén libres de contaminantes en cantidades que puedan afectar la salud humana.
- Evitar que el crecimiento de algas y cianobacterias afecte la salud del ecosistema.
- LGL deben estar libre de otras sustancias que afecten la calidad de sus aguas.
- Otros

Ahora, también hay objetivos específicos los cuales se circunscriben a dos ámbitos: el ecosistema del lago y las sustancias. Para la consecución de estos objetivos específicos y los generales, el acuerdo reconoce que es necesaria la participación de los gobiernos estatales, provinciales, los gobiernos tribales, Metis, los pueblos originarios, los gobiernos municipales, las agencias de cuencas hidrográficas y otras agencias locales. ¿Cómo se materializa la participación de los GI? Mediante consultas constantes de las instituciones estatales y de la constitución de un foro público de LGL. Este es un espacio para que las partes del tratado reciban las percepciones de los actores no estatales, sobre todo lo concerniente al recurso hídrico.

Incluso, el inciso 2 del artículo 5 señala que las partes establecen un Comité Ejecutivo de LGL para coordinar, implementar, revisar e informar sobre los programas prácticos y medidas adoptadas para lograr los objetivos de este acuerdo [Traducción propia] (Great Lakes Water Quality Agreement, 2012). Lo destacado radica en que este comité está compuesto -además de las partes- por los *stakeholders* mencionados en el párrafo anterior. Esta instancia deberá reunirse al menos dos veces al año y articula su trabajo con subcomités para tratar cuestiones específicas.

Las prioridades binacionales sobre las acciones a realizar para abordar las

amenazas, presentes y futuras, a la calidad de agua de LGL se establecen en base a cuatro aspectos fundamentales: la evaluación del estado de LGL, la participación de los gobiernos federales, las recomendaciones del Comité Ejecutivo y los aportes recibidos en el Foro Público de LGL, al que incluso pueden sumarse actores no representados en el Comité Ejecutivo.

El Acuerdo del 2012 también contempla la creación de la Junta de Calidad de Agua, que —de conformidad al inciso 2, art. 8 del Great Lakes Water Quality Agreement (2012)— actúa como asesor principal de la CMI. Sus funciones son la revisión y evaluación del progreso en la implementación del acuerdo, así como la identificación de potenciales cuestiones que puedan convertirse en obstáculos en el futuro. Con el propósito de prevenir tales situaciones, esta junta ofrece recomendaciones para su resolución. La Junta está conformada tanto por los representantes de las partes como por los representantes de los *stakeholders*.

A modo de síntesis, se presenta el siguiente cuadro con las funciones que cumplen los GI en LGL:

Tabla 5

Participación de los Stakeholders en LGL

Acciones	Base legal
Implementación del Acuerdo.	Art. 4.
Participación en el Comité Ejecutivo para definición de prioridades.	Art. 5, inciso 2, literal a) y c)
Participación en el Foro Público para definición de prioridades.	Art. 5, inciso 1 e inciso 2, literal a) y c)
Evaluación de funcionamiento y eficacia del acuerdo.	Art. 5, inciso 5
Participación en la JCA.	Art. 8, inciso 2
Revisión y evaluación de la implementación.	Art. 8, inciso 3, literal a)

Nota: Elaboración propia en base a los artículos citados del Acuerdo.

Por otra parte, la CMI también tiene un rol crucial en la preservación de LGL. No obstante, cabe destacar que, a diferencia del Tratado de 1909, donde se resalta su rol como órgano resolutor de controversias, en esta oportunidad se le asignan otras funciones que pueden verse en el siguiente cuadro:

Tabla 6*Funciones de la CMI en LGL*

Acciones	Base legal
Analizar y difundir datos e información sobre la calidad y contaminación del agua.	Art. 7, inciso 1, literal a)
Verificar información que reciba de las partes o GI.	Art. 7, inciso 1, literal a)
Analizar y difundir datos e información sobre los objetivos generales, específicos, la operación y calidad de los programas.	Art. 7, inciso 1, literal b)
Asesorar a las partes y GI sobre asuntos científicos relacionados al ecosistema de LGL.	Art. 7, inciso 1, literal e)
Investiga temas relacionados al ecosistema de LGL.	Art. 7, inciso 1, literal f)
Consulta al público periódicamente sobre aspectos vinculados a la calidad de aguas y alternativas de restauración de las mismas.	Art. 7, inciso 1, literal g)
Presenta informes a las partes.	Art. 7, inciso 1, literal k)
Proporciona información a las partes y/o GI.	Art. 7, inciso 1, literal n)

Nota. Elaboración propia en base a los artículos citados del Acuerdo

Finalmente, la CMI también dispone de una Junta de Asesoría Científica destinada a asesorar a las partes y los *stakeholders* en temas científicos. Ésta junta y la JCA cuentan con el respaldo de la Oficina Regional, la cual se va a encargar de proporcionar el apoyo administrativo y técnico necesario para el cumplimiento eficaz de sus funciones. Esta tarea es particularmente relevante en el caso de la JCA, pues materializa la participación de los GI que, por lo general, no están familiarizados con los aspectos complejos de la gestión pública necesarios para una participación efectiva.

1.4. Marco Conceptual

Con la finalidad de comprender a mayor profundidad el tema de investigación, en este punto se explicarán aquellos conceptos técnicos que en algunas circunstancias pueden confundirse o no entenderse con claridad.

1.4.1. Cuenca hidrográfica transfronteriza

Se explicará este concepto en dos partes. Primero se abordará el significado de cuenca hidrográfica y luego se agregará el componente transfronterizo, sobre el cual cabe realizar algunas precisiones. En ese sentido, Aguilar e Iza (2009) señala:

Una cuenca hidrográfica es una unidad geográfica e hidrológica conformada por un río principal y por todos los territorios comprendidos entre la naciente y la desembocadura de ese río. Incluye específicamente todas las tierras y ríos menores que aportan agua a ese río principal, así como su zona marino-costera, en los casos en que el río desemboque en el mar (p. 9)

De esta definición se desprende que una cuenca hidrográfica no es solo el río o ríos que discurren a través de ella, sino que incluye a una serie de elementos aledaños a él. Esto es importante mencionar porque a veces se suele aludir al río como sinónimo de cuenca y ello no es preciso. Tal como se esgrime en la definición del autor, en una cuenca no solo hay agua, también incluye a los territorios contiguos y, por consiguiente, lo que hay dentro de ellos; por ejemplo, recursos naturales, flora, fauna, aguas subterráneas, entre otros. En esa misma línea, las Reglas de Helsinki (1966) señalan en su artículo 2 que las cuencas hidrográficas comprenden el territorio y no solo el curso fluvial.

Cuando agregamos el componente transfronterizo, Aguilar e Iza (2009, pp. 16-19) nos dicen que el término “cuenca hidrográfica transfronteriza” no es un término completo porque hay cursos de agua que no cruzan la frontera de un Estado a otro, sino que demarcan la misma (fronterizo). Por tal razón, lo mejor es hablar de cuenca compartida, que incluye lo transfronterizo y fronterizo. Ahora, los mismos autores nos plantean que si se habla del concepto cuenca transfronteriza o cuenca internacional, estos solo se deben utilizar para referirse a los ríos o lagos y no a la cuenca de forma integral. Esto, explican los autores, se da porque los otros elementos de la cuenca no atraviesan las fronteras, ya que se encuentran

limitados por las divisiones políticas del territorio que previamente han definido los Estados.

Lo mencionado en el párrafo anterior tiene que ver con el carácter de indivisibilidad del agua. Como es materialmente imposible dividir el RH en partes iguales entre dos Estados, estos ejercen copropiedad y, en consecuencia, soberanía compartida sobre él. Sin embargo, ello no sucede con los otros elementos pertenecientes a la cuenca. Por ejemplo, el territorio que se encuentra dentro de una cuenca puede ser dividido objetivamente por una línea fronteriza acordada previamente por los Estados. Los recursos naturales que se encuentren de uno u otro lado de la línea de frontera están bajo el dominio del Estado titular del territorio. Entonces, se podría entender que “lo que cruza la frontera” solo son los cursos de agua y los otros elementos de la cuenca están delimitados por las líneas divisorias.

Sin perjuicio de lo anterior, Aguilar e Iza (2009, p. 16), consideran que el término más adecuado es cuenca [hidrográfica] compartida porque si bien se comparte soberanía solo sobre el recurso hídrico, ello no quiere decir que los otros elementos de la cuenca se encuentren bajo una lógica de soberanía absoluta. El derecho internacional tiene principios que otorgan facultades e imponen deberes a los Estados que comparten una cuenca respecto de los otros elementos distintos al recurso hídrico. A saber, se tiene el principio de buena vecindad y al principio de cooperación.

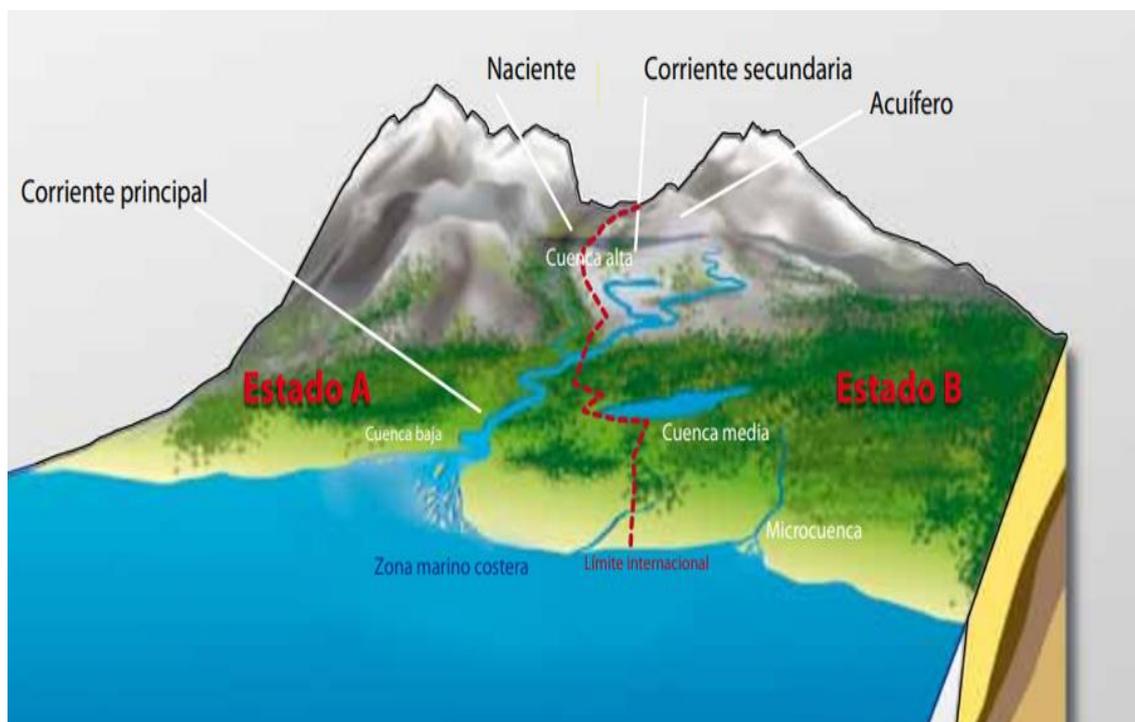
En suma, para los autores mencionados, cuando se habla de cuencas hidrográficas transfronterizas o fronterizas, técnicamente solo se está haciendo referencia al elemento hídrico de la cuenca, y ello no es del todo preciso. Por tal motivo, consideran que el concepto más completo es el de cuenca [hidrográfica] compartida porque incluye, por un lado, el condominio que ejercen ambos estados sobre el agua, y, por otro lado, las facultades y deberes que tiene cada uno respecto del otro sobre los demás elementos de la cuenca de conformidad con el derecho internacional.

Ahora, si se maneja el concepto “cuencas hidrográficas transfronterizas” junto con el enfoque GIRH, se debe entender que no se está haciendo referencia de forma exclusiva al curso de agua, sino también a los otros elementos de la cuenca. Como se verá más adelante, el enfoque GIRH implica considerar los otros elementos de la cuenca para una administración eficiente del agua.

Con el propósito de ejemplificar, se adjunta el siguiente gráfico que ilustra los elementos que conforman una cuenca hidrográfica:

Figura 3

Gráfico de una cuenca compartida



Nota. Figura tomada del trabajo de Aguilar e Iza (2009, p. 11)

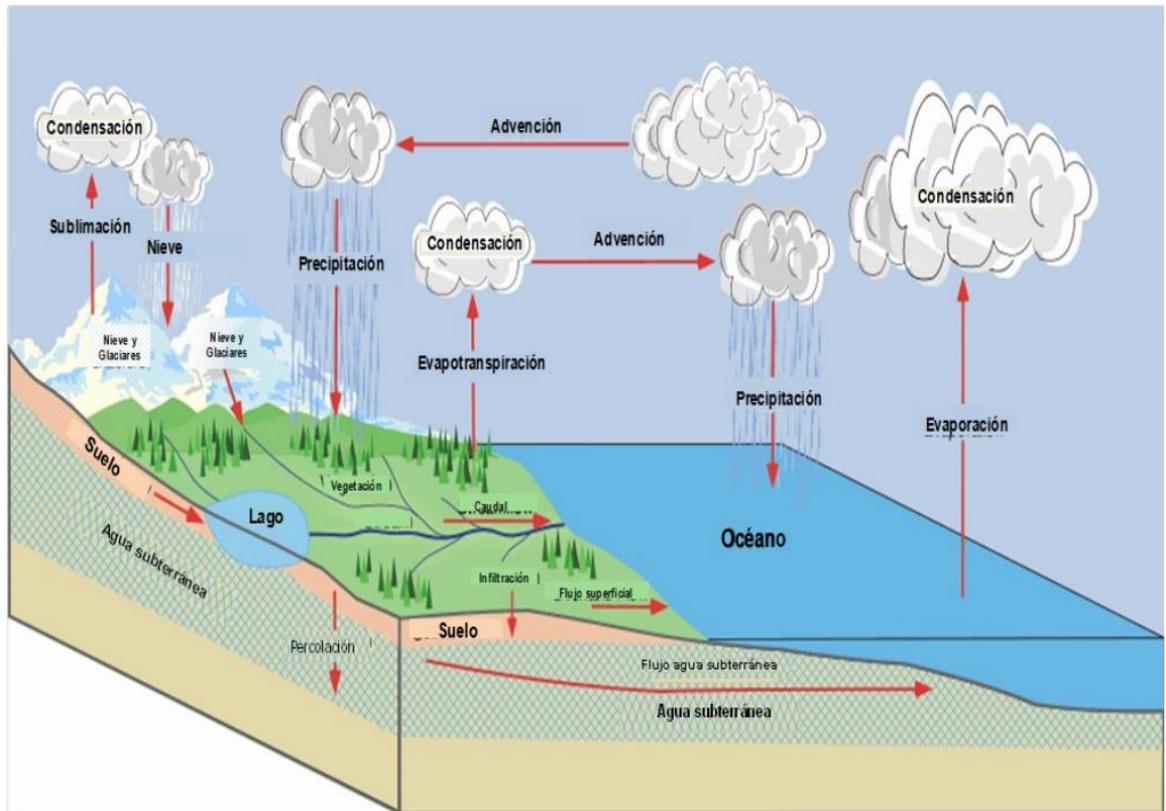
La representación gráfica muestra claramente que una cuenca compartida se divide típicamente en tres niveles distintos: la zona alta, zona media y zona baja. Estas partes son atravesadas por la corriente principal que tiene su nacimiento en la cuenca alta y fluye sus aguas hasta llegar a la zona marino costera. Dentro de la cuenca también se consideran a los ríos menores o “corrientes secundarias”, que alimentan a la corriente principal. Asimismo, en el gráfico se observa que parte de la cuenca incluye a los territorios del Estado A y el Estado B, y, en consecuencia, lo que se encuentra debajo de él; por ejemplo, los acuíferos.

1.4.2. Ciclo Hidrológico

Es relevante conocer el significado de este concepto porque de esta manera se va a comprender cómo es que el agua fluye libremente por todo el planeta, sin someterse a las limitaciones territoriales que los Estados definen. Además, este término sirve para refutar la muy difundida creencia sobre disminución constante del agua. Para efectos explicativos, se presenta el siguiente gráfico:

Figura 4

Representación del Ciclo Hidrológico



Nota. Gráfico extraído del trabajo de Ordoñez (2011, p. 9)

Ordoñez (2011, p. 10) señala que el ciclo hidrológico es el conjunto de fases que atraviesa el agua al fluir desde la superficie terrestre hacia la atmósfera y luego regresar a la tierra. Ello implica la evaporación desde diversas fuentes como el suelo, mar o aguas continentales, condensación de nubes, precipitaciones, acumulación de agua en el suelo y reevaporación.

El ciclo hidrológico involucra un proceso de transporte recirculatorio e indefinido o permanente, este movimiento permanente del ciclo se debe fundamentalmente a dos causas: la primera, el sol que proporciona la energía para elevar el agua (evaporación); la segunda, la gravedad terrestre, que hace que el agua condensada descienda (precipitación y escurrimiento) (Ordoñez, 2011, p. 10).

De lo mencionado por el autor se puede advertir que el agua está en permanente circulación, a través de un proceso cíclico desarrollado de manera natural. Las masas de agua en el mundo van pasando por diferentes estados, pero su volumen sigue siendo el mismo, ya que, luego de ser utilizadas o no, en algún momento pasan por el proceso de evaporación y precipitación. Esto se concatena

con lo que menciona McCaffrey (2019, p. 5) respecto a que la cantidad del agua en el mundo es casi la misma que hace miles de años.

Ahora bien, también existe el ciclo antrópico del agua (o ciclo artificial), caracterizado por la intervención del ser humano. Cómo puede verse en la siguiente ilustración:

Figura 5

Ciclo antrópico del agua



Nota. La figura muestra las etapas del ciclo antrópico del agua. Fuente: Tomado de Escenarios Hídricos 2030 Chile (2021)

De acuerdo al gráfico, el ciclo antrópico tiene ocho etapas. Inicia cuando el agua fluye desde las zonas elevadas a través de sus cursos naturales. En el trayecto es captada por el ser humano, quien la somete a procesos de potabilización y almacenamiento para luego distribuirla a la población. Después de ser utilizada, esta sigue su curso a través del sistema de alcantarillado, donde es sometida a un proceso de tratamiento para luego ser devuelta al medio ambiente (ríos, lagos, acuíferos o mares).

Acá vale la pena resaltar un detalle, cuando se habla del ciclo artificial del agua, se hace referencia al recurso que es susceptible de ser captable por el ser humano. No toda el agua se puede captar porque casi la totalidad es salada y el porcentaje restante de agua dulce se encuentra, en su mayoría, congelada en los

glaciares. Es por ello que lo que realmente es escaso es el agua disponible para el consumo humano. Y si a eso le agregamos la contaminación derivada de las acciones del hombre, la capacidad de uso se reduce aún más.

En ese sentido, cabe preguntarse ¿qué sucede cuando el ciclo artificial no se cumple a cabalidad? Si el agua es captada por los seres humanos y luego de ser utilizada es devuelta sin una adecuada depuración esta no podrá ser aprovechable nuevamente por ellos. Si a esto le sumamos que el curso de agua es transfronterizo, la situación se complica más porque si el incumplimiento de la depuración se da en el territorio aguas arriba, el Estado que se encuentra en la parte inferior de la cuenca no podrá beneficiarse del RH o tendrá que incurrir en mayores costos económicos para convertirla en potable nuevamente. Entonces, la relevancia de comprender este ciclo es vital porque de ahí se van a derivar consideraciones políticas, económicas y jurídicas importantes para los Estados.

En el plano político, si estamos ante cursos fluviales transfronterizos y alguna de las partes no ejecuta de manera adecuada las fases del ciclo antrópico, la relación entre los Estados ribereños se deteriora. En este caso, solo una de las partes obtendrá los beneficios del agua, mientras que las demás tendrán que asumir los costos de la contaminación. En el corto y media plazo, el usufructo inequitativo del recurso podría cambiar la dinámica de cooperación, desplazándola hacia una de competencia por el acceso al mismo. Esto representaría un retroceso para el establecimiento de un modelo de GA e incluso de la misma GIRH. Aunando a lo anterior, las desavenencias emergentes podrían convertirse en obstáculos para actuar de forma conjunta en otros casos no relacionados con el agua.

En el campo económico, una gestión deficiente del ciclo hidrológico va a producir efectos adversos en los sectores productivos de los países vecinos. Por lo general, la actividad agrícola suele ser una de las más afectadas en estas situaciones. A consecuencia de lo anterior, la seguridad alimentaria de los países vecinos estaría en riesgo. Además, pueden surgir problemas de salud pública que impacten en el capital humano.

Finalmente, en lo jurídico la confianza mutua es esencial para la celebración de acuerdos vinculantes. En un escenario como el descrito, sería muy difícil avanzar en la celebración de tratados que sienten las bases para implementar un sistema de GA. Incluso, la creación de mecanismos legales para resolver disputas sería un desafío, lo que complicaría, aún más, la búsqueda de soluciones amigables a las controversias.

1.4.3. Gestión Integrada de Recursos Hídricos

Martínez y Villalejo (2018, p. 60) señalan que este enfoque tiene su origen en la CIAMA, celebrada en 1992, donde se establecieron los cuatro principios de Dublin. Estos principios se caracterizan por reconocer la importancia y vulnerabilidad del agua, la relevancia de la participación en el manejo del agua, el rol de la mujer en la administración del agua y su valor económico. La GWP (2022) la define de la siguiente manera:

La GIRH es un proceso que promueve **el desarrollo y manejo coordinados del agua, la tierra y otros recursos relacionados**, con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales [el énfasis y subrayado es nuestro].

Respecto a la definición de la GIRH, cabe poner de relieve que no solo abarca al curso fluvial, sino también a los otros elementos de la cuenca a los cuales nos hemos referido anteriormente. En ese sentido, cuando se habla de un manejo integrado se está haciendo referencia, entre otros aspectos, a la coordinación que debe existir respecto a las actividades que podrían realizarse sobre los territorios contiguos. Caso contrario, no sería factible que este esquema funcione, ya que es imposible preservar el agua sin enfocarse en los otros elementos intrínsecamente relacionados.

Continuando con la GIRH, Valencia et al. (2007) señalan algunas de sus principales características: a) el manejo del recurso hídrico se da a nivel de las cuencas, b) utiliza la planificación para determinar metas a corto y largo plazo, c) promueve la elaboración de una política hídrica que incluya a todos los sectores gubernamentales y d) incluye los principios de subsidiariedad, el principio precautorio y el del usuario y contaminador pagador en sus políticas hídricas (p. 213). El punto a) coincide con lo señalado anteriormente en la investigación, esto es, que la GIRH tiene un enfoque centrado en la cuenca hidrográfica.

Una vez desarrollado el concepto de GIRH, es relevante diferenciarlo de la Gobernanza de los RH, pues por lo general ambos suelen confundirse. Lautze et al. (2011) nos precisa que la gobernanza abarca a los procesos e instituciones a través de los cuales se determinan los objetivos que va a perseguir la gestión del agua. En otras palabras, la gobernanza determina el horizonte y otorga un marco en el que se desenvuelven las prácticas de gestión. No obstante, para determinar

ese horizonte la GA contempla la participación de una serie de actores a nivel nacional, regional y local. Asimismo, incluye el establecimiento de procesos efectivos para que los distintos actores puedan presentar sus perspectivas. Según Ruíz y Gentes (2008, p. 43), las condiciones indispensables para la gobernanza son la descentralización del poder, mayor inclusión de las organizaciones de la sociedad, corresponsabilidad en la preservación de la cuenca, un marco regulatorio fruto del consenso de los diversos intereses sociales, entre otros.

Ahora bien, desde el enfoque GIRH se admite que la gestión del agua no puede realizarse solo desde el Estado; razón por la cual debe incluirse a los actores no estatales involucrados. Para ello, la GIRH reconoce la necesidad de construir un esquema de gobernanza donde el Estado sea un garante del interés público y tenga un rol en la administración junto con la sociedad civil. De esta forma se crean consensos y se reducen los conflictos (Valencia et al., 2007, pp. 213-214). Según se puede notar de lo expresado por los autores, existe una complementariedad entre ambos conceptos, ya que la gobernanza involucra los procedimientos para garantizar una efectiva participación de la población, de la cual se nutre la GIRH.

En cuanto a la implementación de la GIRH a nivel global, (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2018, p. 2) señala que de un estudio de 172 países, solo el 19% tiene un alto grado de implementación de la GIRH y, en consecuencia, lograrán al 2030 el cumplimiento de la meta 6.5 de la agenda 2030. Asimismo, el 60% de los países —que corresponde a las categorías “Medio bajo”, “Bajos” y “Muy bajo”— probablemente no logren el cumplimiento del objetivo global.

En Sudamérica, el único país que pertenece a la categoría “Medio alto” y tiene la potencialidad para cumplir el objetivo al 2030 es Brasil. El Perú se encuentra dentro de la categoría “Bajos”, lo que indica una implementación inicial de los componentes de la GIRH. Por su parte, Ecuador se ubica en la categoría “Medio bajo”, pues ha logrado institucionalizar la mayoría de los componentes de la GIRH (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018, p. 3).

CAPÍTULO II: METODOLOGÍA

2.1. Problemas de investigación

El modelo de administración empleado por Perú y Ecuador posee notables fortalezas que se han puesto de manifiesto, en parte, en la suscripción y entrada en vigor del Tratado que establece la Comisión Binacional para la administración integrada de las cuencas hidrográficas transfronterizas; no obstante, también existen aspectos en los que se pueden introducir mejoras para incrementar la efectividad del mecanismo y volverlo más inclusivo. Para ello, es necesario dirigir la atención hacia aquellas experiencias que han transitado por un proceso de mayor maduración, constituyéndose en paradigmas de buena gobernanza de los RH compartidos. La finalidad es extraer lecciones y optimizar el modelo aplicado por Perú y Ecuador, lo cual, al mismo tiempo, acerca al Perú a los estándares de la OCDE en la materia.

Por ello, se plantea el problema general:

¿De qué manera las buenas prácticas del modelo de gobernanza de Estados Unidos y Canadá en los Grandes Lagos resultan aplicables a las cuencas hidrográficas transfronterizas entre Perú y Ecuador?

2.1.1. Problemas de investigación específicos

A su vez, se formulan los siguientes problemas de investigación específicos:

1. ¿Cuáles son las buenas prácticas del modelo de gobernanza de los recursos hídricos implementadas por Estados Unidos y Canadá en la cuenca de los Grandes Lagos?
2. ¿Cuáles son las prácticas de gestión de recursos hídricos en las cuencas hidrográficas transfronterizas de Perú y Ecuador?
3. ¿Qué buenas prácticas de gobernanza de recursos hídricos son aplicables a las cuencas compartidas entre Perú y Ecuador a partir de la experiencia de EEUU y Canadá en la gobernanza de los Grandes Lagos?

En concordancia con lo anterior, se plantean los siguientes objetivos de la investigación:

2.2. Objetivo General

Determinar la manera en que las buenas prácticas del modelo de gobernanza de Estados Unidos y Canadá en los Grandes Lagos resultan aplicables a las cuencas hidrográficas transfronterizas entre Perú y Ecuador

2.2.1. Objetivo Específico 1

Identificar las buenas prácticas del modelo de gobernanza de los recursos hídricos implementadas por Estados Unidos y Canadá en la cuenca de los Grandes Lagos.

2.2.2. Objetivo Específico 2

Identificar las prácticas de gestión de recursos hídricos en las cuencas hidrográficas transfronterizas de Perú y Ecuador.

2.2.3. Objetivo Específico 3

Establecer las buenas prácticas del modelo de gobernanza de recursos hídricos que son aplicables a las cuencas compartidas entre Perú y Ecuador a partir de la experiencia de EEUU y Canadá en la gobernanza de los Grandes Lagos.

2.3. Tipo y Diseño de la Investigación

El enfoque de investigación que se utiliza en este trabajo es de naturaleza cualitativa. Lo que lo diferencia de una investigación cuantitativa es que se interesa por la forma en la que la realidad social es comprendida, experimentada y producida (Vasilachis de Gialdiano, 2006, citado en Ñaupas et al., 2013, p. 356). En ese sentido, en la presente investigación se examina el modelo de gobernanza de los RH en LGL con el objetivo de identificar las buenas prácticas que podrían contribuir a mejorar la gestión de los mismos en el contexto peruano-ecuatoriano. Para ello, se toma en cuenta el marco jurídico, las instituciones, los actores y las prácticas que se encuentran presentes en LGL para conocer en profundidad el sistema y comprender su funcionamiento. Del mismo modo, se analiza esos elementos del lado Perú y Ecuador para detectar los espacios de mejora en donde se pueden introducir las buenas prácticas.

La investigación es de tipo básica, la cual, según Hernández et al. (2014),

tiene dentro de sus objetivos el descubrimiento de nuevos conocimientos. También, aporta al avance de la ciencia, pues busca sentar las bases para nuevas investigaciones sobre el tema. En cuanto al nivel de investigación, el trabajo es exploratorio. Este se realiza cuando se tiene como consigna estudiar un tema novedoso o que cuenta con pocos antecedentes (Hernández et al., 2014, p. 91). En la parte del Estado de la cuestión se hizo referencia a este aspecto, pues de la revisión de la literatura académica no se encontró investigaciones anteriores que hayan abordado este tema en específico. Por tal motivo, la investigación se ha respaldado en estudios previos que analizaron por separado el caso de Perú y Ecuador y el de Estados Unidos y Canadá.

Por otra parte, el diseño que se emplea en este trabajo es el de la investigación-acción. Como refieren Hernández et al. (2014), este tiene como finalidad entender un problema determinado y brindar soluciones a través de la aplicación de teorías y mejores prácticas (p. 496). Sandín (2003, citado en Hernández et al., 2014, p. 496) agrega que la investigación-acción busca lograr un cambio sustancial en el entorno. En esta investigación se tiene como la finalidad reconocer aquellas buenas prácticas del sistema de LGL y, a partir de allí, plantear propuestas de mejora viables para el caso peruano-ecuatoriano.

2.4. Sujetos de Estudio

Los objetos de estudio en esta investigación son el modelo de gobernanza de LGL y el sistema adoptado por Perú y Ecuador. La forma de aproximación a ellos se dio por medio de la revisión y análisis del marco jurídico existente y la literatura académica sobre ambos paradigmas.

Para el caso de LGL, se tomó en cuenta el marco jurídico y la información brindada por la CMI, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, el Consejo Regional de los Recursos Hídricos de los Grandes Lagos y del río San Lorenzo, Iniciativa de Ciudades de los Grandes Lagos y el río San Lorenzo, Comité Ejecutivo de los Grandes Lagos y Foro Público de los Grandes Lagos. En cuanto al Perú y Ecuador, se realizó la revisión de reportes e investigaciones efectuadas por la ANA y análisis de los instrumentos jurídicos constitutivos de los mecanismos en el sistema peruano-ecuatoriano.

Finalmente, dentro de este punto también se incluye a los Funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores pertenecientes a la Dirección General de América, Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos, Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial Perú-OCDE y funcionarios de la

ANA.

A continuación, se muestra en la siguiente tabla la relación de personas entrevistadas:

Tabla 7

Funcionarios entrevistados

Entrevistado	Fecha y lugar	Temas abordados
Entrevista 1 Ministro Carlos Briceño, Funcionario del SDR	17 de noviembre de 2023, Lugar: MRE	Aspectos generales y específicos sobre las 9 cuencas transfronterizas entre Perú-Ecuador, el A9C y su reglamento, calidad de aguas, GA y la GIRH.
Entrevista 2 Ministro Consejero Carlos Ríos, Funcionario del SDR	24 de octubre de 2023, Formato virtual	Aspectos generales y específicos sobre las 9 cuencas transfronterizas entre Perú-Ecuador, el A9C y su reglamento, calidad de aguas, GA y la GIRH.
Entrevista 3 Funcionario del SDR en la Dirección General para Asuntos Económicos - Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial Perú-OCDE	26 de octubre de 2023, Formato virtual	Aspectos generales sobre los estándares OCDE en materia hídrica y el proceso de adhesión del Perú a la OCDE.
Entrevista 4 Ingeniero Fernando Reategui, Funcionario de la Dirección General de Soberanía y Límites - Subdirección de Aguas Internacionales Transfronterizas	23 de octubre de 2023, Formato virtual	Aspectos generales y específicos sobre las 9 cuencas transfronterizas entre Perú-Ecuador, el A9C y su reglamento, calidad de aguas, GA y la GIRH.
Entrevista 5 Ingeniero Eduardo Dios, Asesor en Recursos Hídricos de la Dirección General de América	19 de octubre de 2023, Formato virtual	Aspectos generales y específicos sobre las 9 cuencas transfronterizas entre Perú-Ecuador, el A9C y su reglamento, calidad de aguas, GA y la GIRH.
Entrevista 6 Ingeniera Hanny Quispe, Especialista en Recursos Hídricos en Unidades Hidrográficas Transfronterizas de la ANA	03 de noviembre de 2023, Lugar: sede de la ANA	Aspectos generales y específicos sobre las 9 cuencas transfronterizas entre Perú-Ecuador, el A9C y su reglamento, calidad de aguas, GA y la GIRH.

<p style="text-align: center;">Entrevista 7</p> <p style="text-align: center;">Ingeniero Edwin Maidana, Especialista para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos Transfronterizos de la ANA</p>	<p style="text-align: center;">03 de noviembre de 2023, Lugar: sede de la ANA</p>	<p style="text-align: center;">Aspectos generales y específicos sobre las 9 cuencas transfronterizas entre Perú-Ecuador, el A9C y su reglamento, calidad de aguas, GA y la GIRH.</p>
---	---	--

Nota. Elaboración propia

2.5. Herramientas de Recojo de Información

Se utilizaron dos instrumentos para recabar la información. El primero es la observación documental, lo cual implica analizar documentos oficiales de las entidades estatales, publicaciones de organizaciones no gubernamentales, textos bibliográficos, entre otros. Como mencionan Ñaupas et al. (2013, p. 207), en la observación documental la lectura de los textos debe ser activa, productiva y efectiva, lo cual se logra a través del uso de fichas para consignar los datos e informaciones. Además, el mismo autor agrega que las principales clases de fichas son dos: de localización y de investigación. Dado que la literatura sobre los temas abordados en este trabajo es extensa, se han utilizado fichas de localización para identificar rápidamente los aspectos formales de las principales fuentes de información y organizarlos. Asimismo, se han empleado fichas de investigación para sintetizar las ideas principales de los textos analizados. De esa manera, se agiliza el proceso de investigación y prescinde de la necesidad de volver constantemente a la fuente bibliográfica para buscar datos específicos, evitando así la duplicidad de esfuerzos.

La segunda herramienta son las entrevistas de tipo semiestructuradas. De acuerdo a Hernández et al., 2014, p. 403), las entrevistas en las investigaciones cualitativas se caracterizan por ser más flexibles y abiertas que las cuantitativas. Cuando estas son de tipo semiestructurada, Hernández et al. (2014) agrega que es necesario elaborar un cuestionario de preguntas que sirva como guía en la entrevista. No obstante, ello no debe entenderse como un marco rígido del cual el entrevistador no puede salirse, pues esta herramienta le da la capacidad al entrevistado de formular nuevas preguntas durante el desarrollo de la conversación, ya sea para precisar conceptos que no han quedado claros o para profundizar sobre un tema.

Para llevar a cabo el análisis de la información y la identificación de buenas prácticas, se han aplicado los siguientes criterios: (i) la práctica identificada debe estar estrechamente relacionada con los elementos esenciales de la gobernanza, como se detalló en el capítulo anterior. Esto implica que la acción considerada

como una "buena práctica" debe promover la participación de actores estatales y no estatales en los procesos de toma de decisiones, incluir instituciones formales y no formales y/o estar orientada a fortalecer aspectos como la legitimidad, transparencia, rendición de cuentas, entre otros; (ii) la "buena práctica" debe estar en consonancia con los principios de GA establecidos por la OCDE; y finalmente, tomando como base el criterio de Lescano (2018), (iii) la práctica identificada debe ser coherente con el marco legislativo que regula las aguas compartidas entre Perú y Ecuador, aumentando así las posibilidades de su aplicabilidad.

CAPÍTULO III: GOBERNANZA EN LOS GRANDES LAGOS, GOBERNANZA EN EL CASO PERÚ-ECUADOR Y BUENAS PRÁCTICAS APLICABLES AL CASO PERÚ-ECUADOR

3.1. Modelo de gobernanza en Los Grandes Lagos

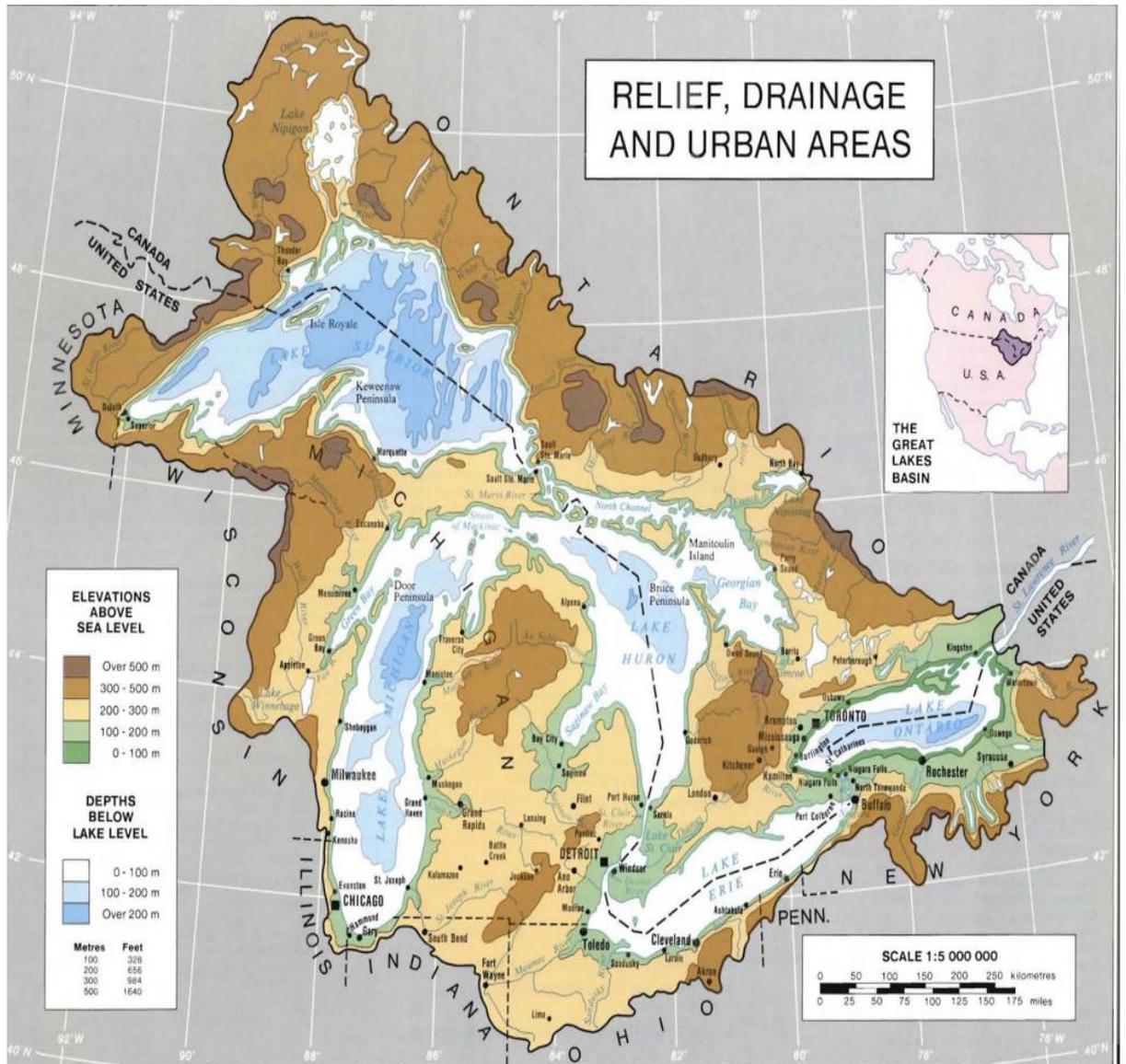
La antigüedad de LGL aún no está establecida con certeza, pues hay diversas estimaciones. Algunas fuentes indican que, a medida que los glaciares de la última glaciación en Norteamérica comenzaron a derretirse hace unos 14 000 años, se formaron los primeros componentes hídricos de LGL (Beeton, 2023b).

Este sistema está compuesto por cinco lagos, ubicados principalmente entre Estados Unidos y Canadá. La relevancia de esta vasta fuente de agua se hace evidente cuando se advierte que constituyen la mayor reserva superficial de agua dulce del mundo y abarcan una extensión de 244 000 km² (EPA & Government of Canada, 1995, p. 3). Lasserre y Vega (2022) precisan que el sistema contiene alrededor del 20% de toda el agua dulce existente en el planeta. Además, en la cuenca de LGL reside una población de más de 30 millones de personas, lo que representa el 10% de la población estadounidense y más del 30% de la canadiense (EPA, 2023b). Asimismo, la cuenca también es el espacio en donde se desarrolla cerca del 25% de la producción agrícola de Canadá y el 7% de la producción estadounidense (EPA, 2023b).

Los lagos que componen el sistema son: Superior, Michigan, Hurón, Erie y Ontario. Estos se pueden apreciar en la siguiente figura:

Figura 6

Sistema de los Grandes Lagos



Nota. Adaptación de EPA & Government of Canada, 1995, p. 2

De acuerdo al gráfico, los lagos Superior, Hurón, Erie y Ontario se extienden sobre los territorios de Canadá y Estados Unidos. Por su parte, el lago Michigan es el único cuerpo de agua del sistema que se encuentra íntegramente dentro de los límites territoriales estadounidenses. Cabe mencionar que en la esquina superior derecha del gráfico se puede apreciar al río San Lorenzo, un componente importante debido a su función como vía de conexión de LGL con el océano Atlántico.

A continuación, se mencionarán las características principales de los cuerpos de agua integrantes del sistema:

- **Lago Superior:** es el más grande, profundo y frío de los cinco. Por su tamaño, podría contener a todos los otros lagos y tres lagos Eries más (EPA & Government of Canada, 1995, p. 3). Su área es de 82 000 Km² y es el segundo lago más grande del mundo [Traducción propia] (Beeton, 2023). Se encuentra rodeado por la provincia de Ontario y los Estados de Michigan, Wisconsin y Minnesota. Su desembocadura se da por medio del río St. Marys en el lago Hurón (Beeton, 2023). Un aspecto particular sobre la cuenca es que, a pesar de su vasta extensión y ser fuente de muchos recursos, las condiciones climáticas no son tan propicias para la agricultura, y la densidad población en la cuenca es reducida (EPA & Government of Canada, 1995, p. 3)

- **Lago Michigan:** de acuerdo a la EPA (2023), es el tercero más grande del sistema de LGL y se encuentra íntegramente en el territorio de Estados Unidos. Asimismo, se observa un contraste demográfico en el lago. El sector norte se caracteriza por ser más frío, tener poca población y estar cubierto por bosques. En cambio, la parte sur posee un clima más templado y es el sector más urbanizado de todo el sistema de LGL. Cuenta con una superficie de 57 800 Km², lo cual lo convierte en el quinto lago más grande del mundo (Beeton, 2023). El hecho que este lago se encuentre completamente en territorio de EE. UU. no impide que las partes trabajen de manera conjunta para la preservación del recurso hídrico. Sin embargo, en base al Acuerdo de Calidad del Agua del 2012, algunos aspectos están solo bajo la competencia de los Estados Unidos, como la determinación del nivel de sustancias que puede soportar el lago sin que se convierta en una amenaza para la salud humana y medio ambiente.

- **Lago Hurón:** su superficie equivale a 59 600 Km², lo cual lo convierte en el segundo lago más grande de LGL y en el cuarto más largo del mundo (Beeton, 2023b). Se alimenta del flujo de agua que proviene de los lagos Superior y Michigan. Asimismo, la cuenca del lago alberga a 3 millones de personas aproximadamente (Great Lakes Guide, n.d.). Está rodeado por la provincia de Ontario y el Estado de Michigan. Su flujo de aguas sale por medio del río St. Clair, llega al lago St. Clair y luego continúa por el río Detroit hasta el Lago Erie (Beeton, 2023). Como puede verse en el gráfico citado previamente, a diferencia de los dos lagos anteriores, este lago

presenta, en líneas generales, una profundidad bastante menor, lo que complica la navegación para grandes embarcaciones.

- **Lago Erie:** limita con Ontario por parte de Canadá y con New York, Pensilvania, Michigan y Ohio. De acuerdo a la EPA (2023), un tercio de la población total que vive en la cuenca de LGL reside en la cuenca del lago Erie. Esto equivale aproximadamente a 12 millones de personas. La gran cantidad de personas que alberga hace que el lago esté expuesto a una mayor cantidad de presiones hídricas. Posee una superficie de casi 26 000 km² y es el lago menos profundo y con menor volumen de agua (EPA & Government of Canada, 1995, p. 3). Sus aguas fluyen hasta el lago Ontario por dos caminos. El mayor volumen sale por el río Niágara, atraviesan las cataratas, y llegan hasta el lago Ontario. Una porción más pequeña llega por el Canal Welland (Beeton, 2023). El lago enfrenta un desafío ambiental relacionado con el crecimiento excesivo de algas, algo que produce como resultado la formación de “zonas muertas”. Estas áreas se generan a medida que las algas fallecen y se descomponen, lo que tiene un impacto significativo en el ecosistema, la salud humana y la actividad económica (EPA, 2023).
- **Lago Ontario:** este es el lago con menor superficie de agua de todos. Tiene 19 010 Km² y ocupa el decimocuarto puesto en el mundo (Beeton, 2023). Ahora bien, pese a ser un poco más pequeño que el lago Erie, tiene una mayor profundidad. Algo particular es que el lago cuenta con centros industriales urbanos en Hamilton y Toronto, mientras que del lado de EE. UU. el área está menos urbanizada y se ejerce poca actividad agrícola (EPA & Government of Canada, 1995, p. 4). Además, La cuenca cuenta con 9 millones de residentes. Sus aguas discurren por el río San Lorenzo, el cual conecta el sistema de LGL con el océano Atlántico.

De lo anterior se desprende que estos lagos son de gran importancia tanto para EE. UU. como para Canadá, por varios motivos. Lo primero es que hay una inmensa variedad de ecosistemas que se encuentran en sus cuencas. Asimismo, constituyen fuente de suministro del RH para millones de personas que se han asentado en las cuencas. La abundancia hídrica permite la realización de varias actividades económicas; por ejemplo, la agricultura, pesca, turismo, comercio, entre otras. También se erigen como una fuente significativa de conocimiento, ya

que su abundante diversidad biológica proporciona miles de datos para investigaciones en múltiples áreas. Además de ello, sobre este sistema se han establecido instituciones y estructuras legales y políticas que también proveen valiosos elementos de análisis para quienes realizan investigaciones en el campo de las relaciones internacionales.

Finalmente, cabe mencionar que las partes tratan a los lagos como un sistema íntegramente conectado, ya que se encuentran vinculados por diversos ríos. En ese contexto, resulta lógico que los Estados cooperen para preservar al sistema en su conjunto, dado que cualquier acontecimiento en uno de los lagos podría tener repercusiones en los demás.

3.1.1. Actores en la gobernanza de los Grandes Lagos

En la región de los LGL, se observa una amplia gama de actores que desempeñan distintos roles en las cuencas, los cuales pueden operar en el ámbito político, jurídico, social y/o científico. En ese sentido, se pasará a analizar a los actores más destacados de este modelo de gobernanza.

3.1.1.1. Comisión Mixta Internacional

En el marco normativo se hizo referencia del Tratado de aguas fronterizas de 1909 celebrado entre Canadá y Estados Unidos. Este acuerdo crea la CMI (también conocida como la Comisión Conjunta Internacional) y la dota de una personalidad y estructura propia. Cuenta con seis integrantes designados por los signatarios del acuerdo. Esta Comisión es un organismo jurisdiccional, pues se le asigna la función pública de resolver controversias vinculadas a casos de uso, obstrucción y desviación de las aguas. Esto coincide con lo que mencionan Lasserre y Vega (2022), quienes se refieren a la Comisión como un organismo autónomo encargado de resolver disputas entre las partes respecto al manejo de las aguas transfronterizas.

Se dice que sus miembros son autónomos porque al momento de emitir una decisión no actúan en representación de los intereses de los países que los nombraron. El mismo tratado les requiere actuar con imparcialidad durante el cumplimiento de sus funciones.

Ahora bien, los casos que resuelve la CMI versan sobre solicitudes de aprobación para la ejecución de proyectos que involucren el uso, obstrucción o desviación de las aguas y que afecten el nivel del agua. Estas obras pueden afectar la disponibilidad de agua potable, la agricultura, la navegación, la pesca,

la existencia de ecosistemas, entre otros. En ese sentido, es la Comisión quien tiene la última palabra respecto a aquellos usos que afecten la cantidad de agua en LGL.

Sin perjuicio de lo anterior, la CMI también puede, a solicitud de los gobiernos, investigar, monitorear y recomendar acciones relacionadas con la calidad del agua en los lagos y ríos fronterizos [Traducción propia] (International Joint Commission, n.d.).

Cuando la Comisión recibe una solicitud, el proceso seguido ante ella incluye la realización de estudios que aporten insumos para la decisión y la participación del público que se encuentre interesado a través de audiencias públicas. El mismo procedimiento exige que la CMI antes de emitir una decisión debe haber valorado los puntos de vista de todos los grupos interesados.

Sobre lo anterior, la misma CMI señala:

La CMI tiene una larga tradición de participación pública, y cualquier persona interesada en el tema de una solicitud, ya sea a favor o en contra, tiene derecho a ser escuchada. Cuando la CMI recibe una solicitud, realiza audiencias invitando a la participación pública para ayudar en la determinación de la decisión sobre la solicitud. Durante estas audiencias, cualquier gobierno o persona interesada [...] puede presentar pruebas orales y documentales y argumentos sobre el proyecto propuesto ante la CMI [Traducción propia] (International Joint Commission, 2012, p. 5).

Otra responsabilidad que le asigna el tratado a la CMI consiste en arbitrar disputas específicas que puedan surgir entre los dos gobiernos en relación a las aguas limítrofes. Los gobiernos, de común acuerdo, pueden remitir cualquier asunto de divergencia a la Comisión para una decisión final (EPA & Government of Canada, 1995, p. 41).

Ahora, con la celebración de los distintos acuerdos de calidad de agua entre Canadá y EE. UU., la CMI ha asumido nuevas responsabilidades. En virtud del artículo 7 del Acuerdo del 2012 (explicado en el Marco Normativo), la CMI tiene la función de analizar y difundir datos e información procedentes de los diferentes GI y autoridades estatales. De la misma forma, brinda asistencia, asesoramiento y recomendaciones científicas a todas las partes y *stakeholders*. También, investiga sobre temas relacionados al ecosistema de la cuenca y consulta constantemente al público sobre aspectos de la calidad de las aguas y alternativas para su restauración. Asimismo, elabora y presenta informes a EE. UU. y Canadá

con los aportes del público.

3.1.1.2. Estados federados y gobiernos provinciales

La estructura federal de Canadá y Estados Unidos hace que sus unidades territoriales tengan un alto grado de autoridad y amplias competencias en diversos ámbitos. Como señala Montero (Montero, 2012, P. 68), en Estados Unidos y Canadá los gobiernos federales se encargan de establecer principios y grandes temas de interés sobre el agua; sin embargo, en ambos países la gestión del agua está descentralizada.

Ello implica que las provincias y estados federados gozan de plena autonomía sobre sus recursos naturales, incluso cuentan con la capacidad de discrepar de las recomendaciones de los gobiernos centrales. En consecuencia, son las propias provincias y estados quienes desempeñan un papel principal en la administración de estos recursos; para lo cual, desarrollan marcos jurídicos y políticos específicos. Con la finalidad de ejemplificar lo anterior, cabe referirse al AGL5 del año 2005 (desarrollado en el marco normativo del primer capítulo), el cual es uno de los principales pilares jurídicos de la gobernanza de LGL y fue suscrito solo por las provincias canadienses y estados federados. Este acuerdo tenía la categoría de un tratado transnacional porque no intervinieron los gobiernos federales; sin embargo, una vez celebrado, los Estados siguieron sus procedimientos internos para incorporarlos en su propio sistema legislativo.

3.1.1.3. Grupos de Interés

Los actores dentro de esta categoría son fundamentales en un modelo de GA. Ello implica que los Estados que opten por estas prácticas desarrollen un marco regulatorio que propicie su involucramiento en los diferentes niveles de jerarquía para la administración del agua. Una vez que se adoptan los instrumentos jurídicos, las partes deben desarrollar mecanismos que permitan que lo establecido en las normas se cumpla. El modelo de LGL cumple a cabalidad con estos requerimientos, pues reconoce la participación de las organizaciones civiles, los Gobiernos Tribales, las Primeras Naciones, los Métis, las agencias de gestión de cuencas hidrográficas, agencias públicas locales y otros miembros del público.

Las Tribus y las Primeras Naciones reciben una especial atención por su significativa presencia histórica en la cuenca de LGL durante miles de años, su profundo conocimiento sobre la cuenca y su capacidad para contribuir con

valiosos aportes en base a su sabiduría ancestral. A principios del siglo XVII, alrededor de veinte tribus registradas rodeaban la cuenca de los LGL. Entre ellas se incluyen los Ojibwa, odawa nippising, algonquinos, abenaki, wolastoqiyik y mi'kmaq [Traducción propia] (Winona Ominika, 2020). En la actualidad, se han celebrado aproximadamente 30 tratados entre Canadá y Estados Unidos y estos grupos sociales. Asimismo, existen alrededor de 120 comunidades de Primeras Naciones y Métis que residen a lo largo de la cuenca de LGL [Traducción propia] (Winona Ominika, 2020).

Las formas en las que participan los GI son variadas. Por ejemplo, el Acuerdo de Calidad de Aguas del 2012 reconoce su participación en la Comisión Ejecutiva (órgano de más alto nivel), así como su participación en las JCA. Asimismo, crea la Junta de Asesoría Científica y una Oficina Regional para que los *stakeholders* tengan mayores insumos para adoptar una posición y/o emitir una recomendación.

La CMI también se encarga de proporcionar informes y realizar consultas a dichas partes interesadas en relación a cuestiones de calidad de agua y alternativas para la restauración de los lagos. Del mismo modo, ofrece asesoramiento en asuntos científicos especializados.

Además, se ha creado un foro público de LGL, donde se recogen las opiniones y propuestas de los diversos GI. Esta iniciativa reviste una importancia significativa, ya que no solo facilita la participación de las partes interesadas referidas líneas arriba, sino que también abre la posibilidad a la participación de otros grupos que no estén representados en los mecanismos mencionados.

3.1.2. Instrumentos en la gobernanza de los Grandes Lagos

El marco normativo abordado en la primera parte de este trabajo se centra en los instrumentos jurídicos fundamentales de la cuenca de LGL. Estos instrumentos sientan las bases del sistema de gobernanza de las cuencas compartidas y han evolucionado con el paso del tiempo.

El acuerdo más antiguo es el Tratado de 1909, enfocado principalmente en la preservación de la libre navegación y la obtención de energía de LGL. Este instrumento establece limitaciones para los usos, obstrucciones y desviaciones de las aguas con el fin de no afectar el nivel natural o el flujo de los lagos. En caso se presenten disputas respecto de los proyectos hídricos, el acuerdo prevé la creación de la CMI y la dota de capacidad jurisdiccional. Ahora bien, el acuerdo señala que en caso se presenten disputas que se encuentren fuera del ámbito de

competencia de la CMI, las partes podrán recurrir, previo acuerdo, a la CMI como mecanismo de solución.

Otro pilar importante es el Acuerdo de LGL del año 2005. Este nace de un concierto de voluntades entre los Estados federados de EE. UU. y las provincias canadienses. Su enfoque principal es la protección, conservación y restauración de las aguas de LGL y el río San Lorenzo. La acción binacional se basa en el principio precautorio, lo que significa que no es necesario contar con evidencia concluyente sobre un caso de posible afectación para que las partes puedan adoptar medidas preventivas. El Acuerdo también pone de relieve la participación pública y reconoce el derecho de la sociedad civil a involucrarse en las decisiones sobre LGL.

El tercer pilar es el Acuerdo sobre Calidad del Agua del 2012, que tiene sus antecedentes en los acuerdos de 1972, 1978 y 1987. Con el tratado, los Estados parte buscan mantener y restaurar las aguas transfronterizas con un enfoque en la rendición de cuentas y la participación pública. El espíritu del acuerdo consiste en involucrar a la ciudadanía en la tarea de proteger los RH y todos los ecosistemas conexos. Para lograrlo, se constituyen mecanismos como el Comité Ejecutivo de LGL, la JCA, la Junta de Asesoría Científica y la Oficina Regional, los cuales serán abordados con mayor detalle en el siguiente punto.

3.1.3. Mecanismos en la gobernanza de los Grandes Lagos

3.1.3.1. El Consejo Regional de los recursos hídricos de los Grandes Lagos y del río San Lorenzo

Este es un mecanismo que se encuentra integrado por los gobernadores de los Estados federados y los primeros ministros de las provincias (AGL5, 2005). Su objetivo es hacer cumplir lo que se acordó en el AGL5 del año 2005. Para ello, el artículo 400 le asigna las siguientes funciones: a) garantizar un proceso formal respecto de las propuestas de desvío, retiro o de *Consumptive Use*, b) declara si las propuestas cumplen o no con el estándar de excepción, c) declarar si los programas de gestión del agua de las partes cumplen con las disposiciones del acuerdo, d) facilitar el desarrollo de consensos para la resolución de disputas, e) monitorear e informar sobre la implementación de este Acuerdo a las partes, entre otras (AGL5, 2005).

Antes de tomar una decisión respecto a si una propuesta cumple con el estándar de “excepción” y, en consecuencia, es autorizada, el mecanismo debe

asegurar la participación pública de todas las partes interesadas. Para ello, debe adoptar procedimientos adecuados que permitan recoger las posturas de los *stakeholders*.

Asimismo, el AGL5 establece en el artículo 504 que este organismo debe consultar a las primeras naciones y a las tribus sobre la propuesta (de desvío, retiro o de *Consumptive Use*) de alguna de las partes. Con este propósito, se requiere notificar a estas comunidades e invitarlas a participar en las reuniones públicas dedicadas a discutir dichas propuestas. El mismo artículo, en su inciso 2, señala que se deberá considerar necesariamente las opiniones de estos dos grupos vulnerables, así como los comentarios del público en general, antes de emitir una decisión.

3.1.3.2. Iniciativa de Ciudades de los Grandes Lagos y el río San Lorenzo

Es una coalición binacional que nace en el 2003 y está conformada por más de 244 alcaldes y funcionarios locales municipales y regionales de EE. UU. y Canadá. Su objetivo es promover la protección y restauración de la Cuenca de LGL y el río San Lorenzo (Great Lakes and St. Lawrence Cities Initiative, n.d.). De acuerdo a Lasserre y Vega (2022), las ciudades o condados son entidades claves para la preservación de los lagos, pues tienen la función de cuidar, sanear y suministrar el agua potable a la población (p. 11).

Este organismo es otra pieza esencial del sistema de LGL, dado que reúne a los actores responsables de ejecutar los planes —aprobados previamente— que permitirán cumplir con los objetivos sobre calidad de aguas. Al trabajar de manera conjunta con el Consejo de LGL y del río San Lorenzo, se garantiza un funcionamiento eficiente y coordinado de todo el sistema.

3.1.3.3. Comité Ejecutivo de los Grandes Lagos

Este es un mecanismo que se crea en el marco del Tratado de Calidad de Aguas del 2012. Su objetivo es coordinar, implementar, revisar e informar sobre prácticas y medidas adoptadas para lograr los objetivos del tratado [Traducción propia] (Great Lakes Water Quality Agreement, 2012). Es un espacio donde se da una gran confluencia de varios actores de EE. UU. y Canadá. Lo copresiden Las agencias ambientales de ambos países (ECCC y EPA) y se incluye dentro del comité a los representantes de los gobiernos federales, estatales, provinciales,

municipales, agencias de gestión de las cuencas, Gobiernos tribales, Primeras Naciones, Métis y otras agencias públicas locales [traducción propia] (Great Lakes Water Quality Agreement, 2012).

Las prioridades binacionales en cuanto a la calidad de agua de LGL son definidas por las partes del tratado, en consulta con el Comité Ejecutivo (Great Lakes Water Quality Agreement, 2012). Como puede advertirse, los *stakeholders* tienen un rol protagónico en la gobernanza de LGL, ya que participan en el proceso de toma de decisiones y en la implementación de las mismas.

La instauración de un mecanismo de concertación con estas características está estrechamente vinculada al concepto de gobernanza que desarrollamos en la primera sección de esta investigación. De acuerdo con los elementos esenciales de la gobernanza, los miembros de la sociedad civil cuentan con una participación e influencia importante al momento de adoptar decisiones. En ese sentido, este concepto teórico de gobernanza se ve materializado en la constitución del Comité Ejecutivo de LGL.

3.1.3.4. Junta de Calidad de Aguas, Junta de Asesoría Científica y Oficina Regional de LGL

En el inciso 1 del artículo 8 del Great Lakes Water Quality Agreement (2012), se dispone la creación de tres mecanismos dirigidos a contribuir en el ejercicio de las nuevas funciones asignadas a la CMI: JCA, Junta Asesora Científica y Oficina Regional. Estos deben trabajar en conjunto para un correcto funcionamiento del sistema.

Mediante el inciso 2 del art. 8, se crea la **JCA**, la cual va actuar como asesor principal de la CMI. Sus funciones radican en monitorear el progreso de la implementación del acuerdo e identificar situaciones que puedan representar desafíos en el futuro. Esta Junta también se encuentra conformada por los principales representantes de los GI.

Para garantizar que la JCA pueda desempeñar sus funciones de forma efectiva, se constituye la **Junta de Asesoría Científica**. Su principal misión es brindar asesoramiento científico a la CMI y a la JCA.

Aunado a lo anterior, se crea una **Oficina Regional** encargada de proporcionar asistencia administrativa y técnica a las otras dos juntas y a la CMI, con la finalidad de facilitar la ejecución de sus funciones. En ese sentido, tanto la Oficina Regional como la Junta de Asesoría Científica son esenciales para hacer viable la participación de los *stakeholders* en la GA en LGL, ya que cubren la

necesidad de conocimientos específicos en gestión pública y ciencia.

3.1.3.5. Foro público de los Grandes Lagos

El sistema de LGL busca involucrar a la población a un nivel significativo; para ello, ha establecido diversos mecanismos. Además de los ya mencionados, el Acuerdo de Calidad de Aguas del 2012 dispone, en el artículo 5, la creación de un Foro Público de LGL con la finalidad de que las partes del acuerdo coordinen acciones conjuntas, discutan los temas de interés y reciban comentarios del público sobre el estado de los lagos, las prioridades binacionales, futuras acciones, entre otros aspectos (Great Lakes Water Quality Agreement, 2012).

Dada la diversidad de actores y organizaciones sociales que residen a lo largo de la cuenca de LGL, es posible que algunos grupos se encuentren subrepresentados en los otros mecanismos. En este contexto, el Foro desempeña un papel crucial al brindar la oportunidad a estos grupos de participar en la gestión de los lagos.

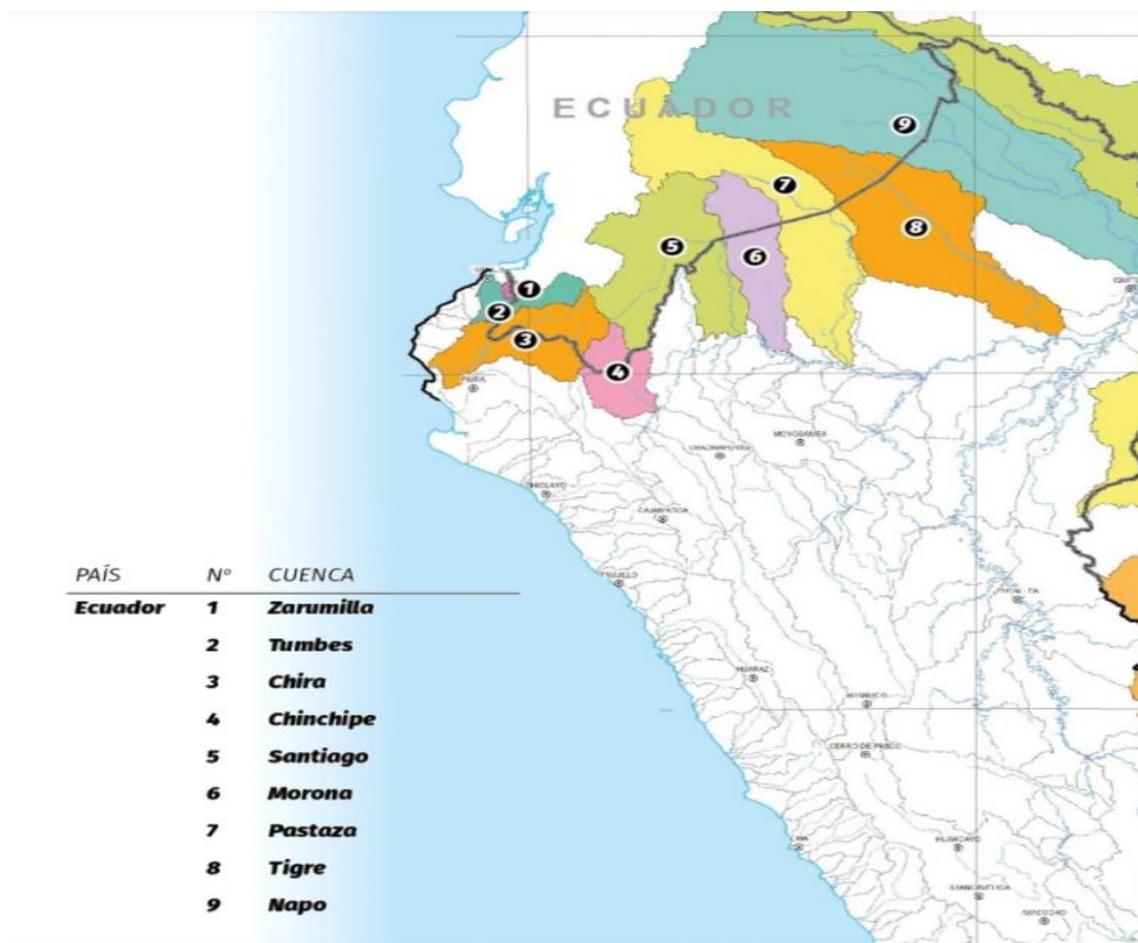
Finalmente, con la intención de institucionalizar este mecanismo y hacer sostenible en el tiempo, el Acuerdo dispone que el Foro se reúna con una periodicidad de tres años.

3.2. Gestión de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas transfronterizas Perú-Ecuador

El Perú cuenta con 34 cuencas transfronterizas con los países limítrofes — Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile—, de las cuales nueve son compartidas exclusivamente con el Ecuador (ANA, 2015, p. 160), tal como puede verse en el siguiente mapa:

Figura 7

Cuencas transfronterizas Perú-Ecuador



Nota. Adaptación de ANA, 2018, pp. 8-9

El Perú y Ecuador tienen tres cuencas transfronterizas que se encuentran en la vertiente del Pacífico y las otras seis se encuentran en la vertiente del Atlántico. En la primera vertiente se tiene a las cuencas Zarumilla, Puyango-Tumbes y Cantamayo-Chira; mientras que en la segunda vertiente se encuentran las cuencas Chinchipe, Santiago, Morona, Pastaza, Tigre y Napo. Cada cuenca tiene sus propias particularidades, desafíos y potencialidades. De manera general, se mencionará las principales características de algunas de las cuencas mencionadas:

- **Cuenca Hidrográfica Transfronteriza Zarumilla:** Respecto a la cuenca hidrográfica del Zarumilla, esta tiene su origen en territorio ecuatoriano, específicamente en la cordillera de Tahuin. Su curso de agua fluye a través de un área total de 894 km², y su recorrido en territorio peruano es de 62.6

km. A lo largo de su trayecto, el río sirve como frontera natural entre Perú y Ecuador, hasta alcanzar la localidad de La Palma, donde comienza el canal internacional que posteriormente actúa como límite hasta su desembocadura en el mar (ANA, n.d.). Por el lado peruano, la cuenca se ubica en la región Tumbes, provincia de Zarumilla, distritos de Aguas Verdes, Papayal, Matapalo y en la provincia de Tumbes, distrito de Pampas de Hospital. En el Ecuador, la cuenca se ubica en la provincia de El Oro, cantones de Huaquillas, Arenillas y las Lajas (ANA, 2020, p. 14). En cuanto a los ecosistemas que se hallan en la cuenca, se encuentran bosques húmedos, secos y manglares. Además, es relevante destacar la presencia de una población significativa en esta área. De acuerdo a la ANA (2020, p. 47), la población total que reside en el territorio de la cuenca asciende a 91 526 habitantes. De este total, 26 739 se ubican en el lado peruano de la frontera, mientras que 64 787 residen en el territorio ecuatoriano.

- **Cuenca Hidrográfica Transfronteriza Puyango-Tumbes:** El Plan de Gestión de los Recursos Hídricos de la Cuenca Tumbes (ANA, 2015, p. 90) señala que el río Puyango-Tumbes abarca un área total de 4850 km², de los cuales 1806 km² se encuentran en territorio peruano. Su origen se sitúa a una altitud de 3500 metros sobre el nivel del mar en los páramos de Chilla y Cerro Negro, específicamente en la región de Portovelo, Ecuador, donde se le da el nombre de río Pindo. En su nacimiento, se alimenta de numerosas corrientes que provienen principalmente de la cordillera de Chilla y Cerro Negro. A partir del punto de unión con el río Yaguachi, su denominación cambia a río Puyango. Posteriormente, 100 kilómetros aguas abajo, se encuentra con la quebrada Cazaderos, dando lugar a la formación del río Tumbes. Posteriormente, continua con su recorrido aguas abajo hasta llegar a su desembocadura en el océano pacífico.

La cuenca atraviesa diversos distritos y cantones de ambas naciones. En el lado peruano, abarca los distritos de San Juan de la Virgen, Pampas de Hospital, San Jacinto y San Pedro de los Incas, todos ubicados en la provincia de Tumbes. Mientras que, en el caso de Ecuador, comprende los cantones que pertenecen a la provincia de El Oro, específicamente Portovelo, Zaruma, Balsas, Marcavelí, entre otros (Núñez y Zegarra, 2006,

p. 7).

- **Cuenca Hidrográfica Transfronteriza Cantamayo-Chira:** El estudio Geoambiental de la Cuenca del Río Chira-Cantamayo (Vílchez et al., 2006) señala que la cuenca tiene una superficie total de 18 420,4 km² , de los cuales 11 150,0 km² pertenecen al Perú, comprendiendo los territorios de las provincias de Sullana, Ayabaca, Piura, Paita y Talara; y 7 270,4 km² a territorio ecuatoriano y comprende los cantones de Calvas, Catamayo, Celica, Espíndola; Gonzanama, Macará, Olmedo, Paltas, Pindal, Puyango, Quilanga, Zozoranga, Zapotillo y Loja (p. 7). Asimismo, en cuanto a la densidad poblacional, del lado ecuatoriano hay 200 500 habitantes y en el Perú hay 477 500 habitantes, dando como resultado 678 000 mil habitantes en toda la cuenca (Universidad Nacional de Piura et al., 2005, p. 22).
- **Cuenca Hidrográfica Transfronteriza Mayo-Chinchipec:** El territorio abarcado por la cuenca del río Chinchipe se extiende en una superficie total de 9,686.96 kilómetros cuadrados. De este total, alrededor de 3,148.26 kilómetros cuadrados (aproximadamente el 32.5%) se ubican en territorio ecuatoriano, mientras que los restantes 6,538.70 kilómetros cuadrados (equivalentes al 67.5%) se encuentran en suelo peruano (Soluciones Prácticas-ITDG, 2009, p. 10). En la parte del Perú, la cuenca atraviesa las provincias de Jaén y San Ignacio en la región Cajamarca, así como Huancabamba y Ayabaca en la región Piura. En el Ecuador, se extiende por los cantones Chinchipe y Palanda, los cuales pertenecen a la provincia Zamora Chinchipe. En la cuenca hay alrededor de 158 mil habitantes, de los cuales el 10% se encuentran en Ecuador (Palanda y Chinchipe) y el 90% en el Perú (provincia de San Ignacio) (Soluciones Prácticas-ITDG, 2009, p. 17).
- **Cuenca Hidrográfica Transfronteriza Morona:** Esta cuenca nace en la vertiente oriental del Ecuador, a partir de la convergencia de los ríos Cangaimo y Mangosiza hasta el sector Paña Poza, en Perú. El sector bajo del río, desde Paña Poza hasta su desembocadura en el río Marañón, tiene un recorrido noreste, caracterizado por partes de tramos rectos y otros con curvas angulosas. Hay diversos tipos de ecosistemas alrededor como playas de arena, pantanos, aguajales y meandros abandonados (Banco

Interamericano de Desarrollo, 2013, p. 2). Además, la diversidad en la flora es enorme, pues se puede encontrar árboles, arbustos, enredaderas, epífitas, lianas y palmeras (Ayala, 2003, citado en Ruiz, 2015, 32).

- **Cuenca Hidrográfica Transfronteriza Santiago:** Al igual que en los casos anteriores, esta cuenca se origina en el Ecuador. En el Perú, la superficie de la cuenca es de 7 811 km² y la mayor parte se encuentra en el Ecuador. El río que la compone se conoce como el río Zamora en territorio ecuatoriano y adopta el nombre del río Santiago al ingresar al Perú. En el lado peruano, la cuenca se extiende desde la desembocadura del río Yaupi hasta su desembocadura en el Pongo de Manseriche. La cuenca se encuentra entre las cordilleras de Tunatanait-El Cóndor y Campanquiz (Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, n.d.).

3.2.1. Actores en la GIRH Perú-Ecuador

Los principales actores para la GIRH en el marco binacional se pueden identificar con lo que se menciona en el A9C. El artículo 5 señala que la Comisión estará conformada por cinco representantes de cada parte. Sobre este punto, cabe anotar que los representantes de Perú y Ecuador son integrantes de instituciones equivalentes entre sí. Como se mencionó en el Marco normativo, Perú nombrará un representante del Ministerio de Agricultura y Riego (por medio de la ANA), un representante del MRE, un representante del Ministerio del Ambiente, un representante regional de la región hidrográfica del Pacífico y un representante regional de la región hidrográfica del Amazonas.

En el caso de Ecuador, los cinco representantes pertenecen a los mismos sectores que su contraparte peruana. Estos son: uno de la Secretaría de Aguas, un representante del MRE y Movilidad Humana, un representante del Ministerio del Ambiente y dos representantes de las regiones hidrográficas transfronterizas.

A modo de ilustración, se procederá a explicar el vínculo de las instituciones peruanas con la GIRH transfronterizas. El MIADRG desempeña un papel fundamental en esta área. El literal f) del artículo 5 de la Ley No. 31075. Ley de Organización y Funciones Del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, (2020) señala que dentro del ámbito de competencia del Ministerio se encuentran los RH. Asimismo, el literal a), inciso 1 del artículo 6 menciona que una de sus funciones rectoras pasa por formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales bajo su competencia, lo cual es aplicable a todos los niveles de gobierno. Es decir, es función del Ministerio elaborar las políticas en

relación con el agua. El literal b) del inciso 1 del artículo 7 es bastante concreto, pues señala que es una función específica del Ministerio establecer el marco regulatorio para la gestión integral, social, eficiente, sostenible y moderna de los RH. La norma también señala que el Ministerio tendrá organismos públicos adscritos, dentro de los cuales se encuentra la ANA (art. 13).

El ANA es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (Ley 29338. Ley de Recursos Hídricos, 2009). Sin embargo, se debe precisar que cuando nos referimos a cuencas hidrográficas internacionales, la Ley 29338. Ley de Recursos Hídricos (2009) establece la necesaria participación del MRE. En general, la norma menciona que la ANA coordina con el MRE para los siguientes casos:

- a) La suscripción de acuerdos que incluyan la GIRH en cuencas internacionales (art. 33),
- b) La propia gestión de las cuencas transfronterizas (punto 21.5 del art. 21),
- c) La inclusión de un representante del MRE en los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca establecidos en las cuencas transfronterizas (punto 26.2 del artículo 26),
- d) Negociación y suscripción de tratados y demás instrumentos internacionales (art. 44),
- e) Elaboración del Plan de Gestión de los Recursos Hídricos (punto 194.3 del art. 194),
- f) Cuando se susciten divergencias en el uso del agua amazónica transfronteriza (punto 258.2 del artículo 258).

En el caso del MA su participación se centra en la calidad del agua. En el literal a) del artículo 71 del Decreto Supremo No. 002-2017-MINAM. ROF Del Ministerio Del Ambiente (2017) se consigna que es función de la Dirección de Calidad Ambiental y Ecoeficiencia elaborar, aplicar y realizar seguimiento a los instrumentos técnicos-normativos de planificación y prevención de riesgos ambientales que puedan impactar en la calidad del agua. Asimismo, el artículo 72 le confiere la función a la Dirección de Control de la Contaminación y Sustancias Químicas la elaboración de la regulación para el control y recuperación ambiental del agua. A partir de esto, se puede deducir que la participación del MA en la Comisión está orientada a impulsar la restauración y protección del RH, con la finalidad de que este cuente con estándares de calidad que le permita a la población de ambos países aprovecharlo.

En el caso de los gobiernos regionales y locales, la Ley 29338. Ley de Recursos Hídricos (2009) también reconoce a estas entidades como actores importantes. En primer lugar, los gobiernos regionales y locales son parte del Sistema Nacional de Gestión de los RH. El artículo 25 señala que los gobiernos regionales y locales intervienen en la gestión de los RH y realizan actividades de control y vigilancia, para garantizar el aprovechamiento sostenible del agua.

Aunque la normativa mencionada tiene alcance nacional, se debe resaltar que es la base jurídica para la participación de las instituciones peruanas en las iniciativas y medidas de carácter binacional. No debe entenderse que el contexto jurídico nacional esté desligado del binacional. Por ejemplo, cuando la ley de RH señala que el ANA es la máxima autoridad en la gestión del agua y establece que en caso de cuencas transfronterizas debe colaborar con el MRE, esto influye en la normativa entre Perú y Ecuador. El tratado que establece la GIRH en las nueve cuencas señala que la Comisión está integrada por un representante de la ANA y un representante del MRE. En ese sentido, se puede advertir con claridad que lo que ocurre a nivel internacional refleja lo establecido a nivel nacional.

Por su parte, el Reglamento del A9C (2023) consigna en su artículo 10 la participación de una serie de representantes de los GI. A saber:

Tabla 8*Representantes en los Comités GIRH por Cuencas*

N°	REPRESENTANTE ECUADOR	REPRESENTANTE PERÚ
I	Autoridad Única del Agua	Autoridad Local del Agua de la Autoridad Nacional del Agua
II	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores
III	Consejos de Cuenca a nivel de Demarcación Hidrográfica (DH)	Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca
IV	Autoridad Ambiental Nacional	Comisión Ambiental Municipal del área de influencia de la Cuenca
V	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)	Empresas prestadoras de servicios de agua
VI	Juntas de Riego del área de influencia	Organización de usuarios de agua con fines agrarios
VII	Sector Productivo de los Consejos de Cuencas por Demarcación Hidrográfica (DH)	Organización de usuarios de agua con fines no agrarios
VIII	Nacionalidades, pueblos y organizaciones de 2° Grado del área de influencia	Comunidades nativas y/o campesinas
IX	Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI)	El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI) o el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana o el Servicio Nacional de Área Naturales Protegidas, según corresponda
X	Autoridad Nacional de Gestión de Riesgos	Otras instituciones, conforme al Acuerdo

Nota. Extraído del artículo 10 del Reglamento del A9C

3.2.2. Instrumentos de GIRH en las cuencas hidrográficas transfronterizas Perú-Ecuador

Ambos países han suscrito un conjunto de tratados que regulan las dinámicas binacionales en las cuencas compartidas. No obstante, el acuerdo más reciente y de mayor alcance es el A9C, firmado en el 2017 y que entró en vigor en el 2022. En el primer capítulo del presente trabajo se detallaron los objetivos principales y específicos, los órganos creados para la GIRH y sus principales funciones.

Por su parte, el Reglamento del A9C fue suscrito por los Cancilleres de ambos países el presente año, en el marco de la conmemoración del 25° aniversario de la firma de los acuerdos de Brasilia. En esta norma se establecen los lineamientos para la institucionalidad de la Comisión Binacional para la GIRH,

de conformidad con su artículo 1. En esa línea, se menciona que la Comisión Binacional tendrá tres órganos permanentes: La Comisión, la Secretaría Técnica Binacional y los Comités por Cuencas. Respecto de este último organismo, el reglamento precisa que estarán conformados por 10 representantes de cada Estado y de qué organizaciones —públicas o estatales— provendrán esos representantes. Otro aspecto que precisa el Reglamento se encuentra vinculado al aprovechamiento del recurso de forma sostenible. En ese sentido, se indica en el inciso j) del artículo 11 que es función de la Comisión promover las medidas de GIRH transfronterizas para la recuperación y mejora de la cantidad y calidad del agua.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que estos no han sido los únicos acuerdos, ya que anteriormente se celebraron otros enfocados en cuencas más específicas. El primer acuerdo identificado es el Convenio de 1971 mediante el cual se busca el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas Puyango-Tumbes y Cantamayo-Chira. Si bien para esta época aún no se había desarrollado el concepto de la GIRH, se pueden encontrar algunos de sus elementos en el acuerdo. Muestra de ella es la obligación de cooperar para ejecutar el proyecto binacional, así como el reconocimiento mutuo de los derechos de ambas partes a participar en la gestión de la cuenca y obtener beneficios del uso del agua. Además, también se reconoce un aspecto central de la GIRH, que es el derecho de las partes a utilizar la cuenca en su beneficio propio, siempre que esto sea de manera razonable y sin causar perjuicio al otro Estado.

El siguiente instrumento jurídico es el Acuerdo que establece la Comisión Binacional para la GIRH en el río Zarumilla del 2009. Además de lo mencionado sobre el presente acuerdo en el primer capítulo, es relevante agregar que este establece una estructura de la Comisión Binacional que, a criterio del autor, luego sería utilizada como base para el A9C. A saber, el tratado del 2009 regula una estructura tripartita: Comisión Binacional, Grupo Técnico de Monitoreo y Secretaría Binacional. Posteriormente, el A9C retoma en parte esta estructura, reemplazando el Grupo Técnico por los comités por cuenca transfronteriza.

3.2.3. Mecanismos para la GIRH en las cuencas hidrográficas transfronterizas Perú-Ecuador

3.2.3.1. Comisión Binacional para la GIRH

El mecanismo más importante con el que se cuenta para la implementación de la GIRH en las cuencas transfronterizas entre Perú y Ecuador es la **Comisión**

Binacional, creada por el A9C en el año 2017. Es un espacio para la cooperación y coordinación política entre las entidades estatales competentes de ambos países. Asimismo, ostenta la más alta jerarquía, ya que tiene la responsabilidad de elaborar las políticas marco y las estrategias para fomentar la GIRH. Partiendo de la premisa de que las cuencas compartidas tienen sus similitudes y diferencias, cada una contará con su propio plan de GIRH, el cual será aprobado en última instancia por la Comisión.

En lo que respecta a la **resolución de diferencias**, el A9C y su reglamento señalan que cuando se presenten en los Comités por Cuencas, la Comisión debe plantear mecanismos para el diálogo y la solución de las mismas. En el caso de que las diferencias versen sobre la interpretación o aplicación del A9C, estas serán abordadas a través de consultas por vía diplomática.

Ahora, el A9C señala que la Comisión Binacional tiene dentro de su estructura otros dos organismos. Uno es la **Secretaría Técnica Binacional** —cuyas funciones han sido desarrolladas en el capítulo 1—, la cual se caracteriza por tener un rol activo. Ello se pone de manifiesto cuando el AC9 le asigna funciones a la Secretaría Binacional como desarrollar y presentar las propuestas provenientes de los Comités (A9C, 2017). Es decir, no solo recibe la propuesta y la traslada al órgano de mayor jerarquía, sino que previamente debe desarrollar y/o complementar la propuesta.

El otro órgano son los **Comités GIRH por Cuencas**. El reglamento del A9C establece que estarán conformados por diversos grupos de la sociedad civil y el sector privado. Esto resulta sumamente positivo porque demuestra la voluntad de ambos países para promover la participación de los *stakeholders* en la administración de las cuencas. Como se vio anteriormente, esto es uno de los pilares para que la GIRH funcione adecuadamente.

Los Comités son responsables de ejecutar las políticas y estrategias previamente acordadas en el marco de la Comisión Binacional. Asimismo, pueden presentar propuestas de planes de GIRH a la Comisión para su aprobación. Adicionalmente, participan en la protección y conservación del agua, así como en la implementación de medidas para mitigar los efectos del cambio climático.

Es conveniente poner de relieve que A9C tiene un enfoque integrador sobre las cuencas hidrográficas transfronterizas. Antes de este marco, la gestión bilateral de cada cuenca presentaba diferencias significativas. Por ejemplo, en la cuenca del Zarumilla, la gestión se da por una Comisión Binacional y su respectivo Comité para la GIRH, mientras que en las cuencas del Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira no hay esos mecanismos, sino una Unidad de Coordinación

Binacional. Aunado a ello, en las cuencas de la vertiente del Atlántico no se había planteado un mecanismo específico para administrar de forma conjunta las fuentes del agua.

Bajo esta nueva perspectiva, Perú y Ecuador van a desarrollar de forma continua la gestión conjunta de todas sus cuencas. Ello representa un avance significativo en la implementación binacional del enfoque GIRH.

Teniendo en consideración que la firma del Reglamento del A9C en el mes de octubre de este año marca el inicio del proceso de implementación del Acuerdo, resulta pertinente explicar en los siguientes puntos los mecanismos específicos que actualmente están en vigor y se establecieron en las cuencas de la vertiente del Pacífico.

3.2.3.2. Comisión Binacional GIRH de la cuenca hidrográfica transfronteriza del Río Zarumilla

La Comisión GIRH del Río Zarumilla, creada en el 2009, se estableció con el propósito de aplicar este enfoque en una cuenca específica. Dada la similitud del acuerdo que crea esta Comisión con el A9C, es posible inferir que este antecedente sirvió de base para la formulación del A9C. Por ejemplo, la Comisión GIRH del Río Zarumilla incluye los mismos integrantes que la Comisión Binacional de las nueve cuencas. Además, hay semejanzas en los objetivos generales y específicos y las funciones de las comisiones.

Sin perjuicio de lo interior, se observa una diferencia que radica en la incorporación de un representante de los usuarios del agua y otro de la Administración Local del Agua en el caso del Perú. La inclusión de estos dos miembros adicionales se justifica en tanto el ámbito de acción de la Comisión es sólo la cuenca del Zarumilla. En ese sentido, la creación de un Comité de Cuenca adicional a la Comisión podría generar mayor burocracia y duplicidad en las funciones.

Del mismo modo que con la UCB-PBTP, el A9C señala en su artículo 18 que la Comisión Binacional del Río Zarumilla será absorbida por la institucionalidad establecida por el tratado. Una vez que suceda ello, el Acuerdo del año 2009 perderá vigencia.

3.2.3.3. Unidad de Coordinación Binacional del Proyecto Binacional Puyango-Tumbes (UCB-PBPT)

En el marco legal de esta investigación se hizo referencia al Convenio Peruano-Ecuatoriano de 1971. Con este acuerdo, lo que se buscaba era aprovechar de la manera más eficiente el recurso hídrico mediante la construcción de infraestructuras. En 1980, mediante el Decreto Supremo No.106-80-AA (1980), se crea un organismo público ejecutor denominado “Proyecto Especial Puyango Tumbes” —y que años más tarde sería declarado como Binacional— con la finalidad de construir las obras a las que hacía referencia el Convenio de 1971 para la irrigación de la cuenca transfronteriza. Sin embargo, tal como refiere Laso (2014, citado en Lescano, 2018, p. 32), el Proyecto Binacional no pudo ser implementado por los conflictos en torno a la delimitación territorial.

Posteriormente, los Acuerdos de Brasilia fueron vitales para generar las condiciones necesarias que permitieron reanudar el desarrollo del proyecto. De acuerdo a Ojeda (2017), en cumplimiento de los acuerdos asumidos en el X Gabinete Binacional, en el año 2017 se celebró el Convenio Específico para el Desarrollo del Proyecto Binacional Puyango-Tumbes y la Ejecución de sus Obras Comunes en el Marco de la GIRH de los Recursos Hídricos Transfronterizos. El convenio establece en su cláusula segunda la creación de la Unidad de Coordinación Binacional del Proyecto Binacional Puyango-Tumbes (UCB-PBPT). Dicha Unidad tiene como finalidad ejecutar las obras comunes necesarias para cumplir con los objetivos del Convenio de 1971 y del Acuerdo Amplio de 1998, en el marco de una GIRH.

La UCB-PBPT es un mecanismo en el cual confluyen las autoridades titulares del MIDAGRI y el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, correspondientes a Perú y Ecuador respectivamente. Además, cada parte puede nombrar un delegado y 4 miembros técnicos (Convenio Específico Para El Desarrollo Del Proyecto Binacional Puyango-Tumbes y La Ejecución de Sus Obras Comunes En El Marco de La Gestión Integrada de Los Recursos Hídricos Transfronterizos, 2017). Sobre el particular, es importante resaltar que una vez que se instalen los Comités GIRH por Cuenca, consagrados en el A9C, la UCB-PBPT pasará a formar parte de este (A9C, 2017).

3.3. Buenas prácticas de gobernanza de los recursos hídricos que resultan aplicables a las cuencas hidrográficas compartidas entre Perú y Ecuador

Luego de haber analizado ambos modelos y discernido los aspectos centrales de sus estructuras, en esta sección se identificará las buenas prácticas de GA en LGL que son factibles de aplicar al caso Perú-Ecuador. Para ello, en el capítulo 2 se estableció que la práctica identificada debe cumplir con tres criterios: (i) debe guardar relación con los elementos esenciales de la gobernanza, (ii) debe ser coherente con los principios de GA establecidos por la OCDE y (iii) debe ser compatible con el marco jurídico que regula las aguas compartidas entre Perú y Ecuador.

Ahora bien, las buenas prácticas seleccionadas son relevantes porque representan la implementación concreta de los principios de GA de la OCDE en las cuencas hidrográficas transfronterizas. A partir de esa experiencia, otros Estados pueden extraer lecciones y contar con una base sólida para incorporar esas prácticas, previa adaptación, a su propio contexto.

Asimismo, introducir nuevas prácticas ajustadas a los estándares OCDE impactará de forma positiva en el resultado de las evaluaciones llevadas a cabo en materia hídrica, en el marco del proceso de adhesión del Perú a la OCDE. Incluso, ya como miembro, contar de antemano con estas prácticas otorga una ventaja porque ubica al país en una posición más avanzada al momento que la organización requiera el cumplimiento íntegro de sus estándares de GA.

Retomando lo mencionado en el capítulo primero, aunque la GIRH y la gobernanza son enfoques distintos, no son mutuamente excluyentes. La gobernanza implica contar con métodos destinados a incrementar la participación, al más alto nivel, de la sociedad en la administración de los RH y la GIRH requiere del involucramiento ciudadano. En consecuencia, una buena gobernanza puede contribuir a enriquecer la GIRH.

También, es importante resaltar que las buenas prácticas de LGL son compatibles con la visión de Perú y Ecuador respecto a la administración de las cuencas compartidas. Un denominador común en los dos modelos es que se fundamentan teóricamente en la “Comunidad de Intereses”. A partir de allí es que existe una sólida base para adoptar prácticas que potencien el trabajo conjunto para un aprovechamiento equitativo de las cuencas. Como se verá más adelante, esa compatibilidad teórica también se traduce en los respectivos marcos jurídicos.

En adición a lo anterior, en esta investigación se pretende que las buenas

prácticas seleccionadas fortalezcan el sistema peruano-ecuatoriano con el objetivo de superar los desafíos existentes. Al respecto, el Plan de GIRH de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla (2020), en su punto 4.5.4, hace una descripción de la problemática de la gestión institucional y organizacional de los RH. En este acápite señala los siguientes desafíos:

- Descoordinación entre las entidades rectoras del agua y las entidades subnacionales y locales.
- Centralización de las decisiones de las entidades con dependencia nacional.
- Limitado acceso a información de la calidad del agua.
- Limitados espacios de relacionamiento y acciones conjuntas entre entidades pares.
- Limitada capacidad de gestión de las organizaciones de usuarios y de los gobiernos locales pequeños.
- Limitaciones en la solución de conflictos comunes.
- Limitaciones para canalizar las propuestas que provienen de los propios actores locales de la cuenca.
- Actividades extractivas y productivas informales por parte de *stakeholders* (ANA, 2020, pp. 57-58).

Al momento de efectuar las entrevistas a funcionarios especializados para la investigación, se les consultó acerca de los retos que detalla el Plan de la cuenca del río Zarumilla y si estos se encuentran presentes en las otras cuencas transfronterizas. Casi por unanimidad los entrevistados coincidieron que estas problemáticas sí se encuentran presentes en las otras cuencas hidrográficas compartidas.

3.3.1. Establecimiento de una entidad binacional para la resolución de controversias

Tal como se ha visto en la gobernanza en LGL, los Estados ribereños advirtieron con mucha antelación que el aprovechamiento de los RH compartidos podría ser fuente de conflicto entre ellos si es que esto se hacía sin una coordinación y planificación. Más aún en un contexto en donde las teorías absolutistas como la Harmon eran consideradas válidas. En 1909, EE. UU. y Canadá deciden celebrar un acuerdo jurídico que permita garantizar la navegación a través de LGL y eso pasaba por regular aquellas actividades que afecten los

niveles de agua. En ese sentido, convinieron la constitución de una entidad autónoma encargada de resolver las controversias que se presenten entre los usuarios o los mismos Estados respecto de los proyectos de uso o desviación del agua.

Un organismo de esta naturaleza cuenta con un alto grado de eficacia, dado que sus decisiones resuelven en última instancia las disputas entre las partes. Asimismo, brinda mayor predictibilidad, pues tiene procedimientos y plazos establecidos que permiten conocer con certeza las etapas y duración de la controversia. Aunado a ello, genera precedentes a través de sus decisiones, con lo cual una vez que se presente un desacuerdo las partes ya sabrán con antelación cómo es que el órgano resolverá.

Al estar conformado por funcionarios expertos en la materia, las controversias son comprendidas a cabalidad y las decisiones se ajustan a criterios técnicos. Además, una entidad de esta naturaleza permite la solución amistosa de las controversias y con ello se evita que las mismas escalen. Incluso, se puede establecer en el acuerdo que crea el organismo que aparte de los casos que se encuentran dentro de su ámbito de competencia, las partes pueden someter al organismo otros casos vinculados al agua, previo acuerdo de las partes. Ello sería como tener un mecanismo de solución siempre a disposición cuando las negociaciones no permitan arribar a un acuerdo.

Ahora bien, para que la entidad funcione adecuadamente, es necesario que las partes le concedan jurisdicción y, en consecuencia, reconozcan la fuerza vinculante de sus decisiones. También es necesario que en el acuerdo se establezca como deberes del colegiado la actuación bajo los cánones de la autonomía e imparcialidad. Otro aspecto importante es la definición precisa de sus atribuciones y el ámbito de competencia de la entidad. Como se ha visto en el caso de LGL, la CMI actúa en aquellos casos que se encuentren dentro del marco regulatorio asignado al amparo del tratado de 1909 y los posteriores acuerdos que ampliaron sus funciones. En este caso opera el principio de legalidad, el cual señala que la entidad binacional solo va a poder hacer aquello que expresamente se le haya encargado.

A este organismo también se le pueden conferir otras facultades adicionales, como sucedió en el caso de la CMI, relativas al análisis y difusión de información, asesoramiento a los demás actores sobre aspectos técnicos, verificación de información, investigación sobre temas relacionados al ecosistema de LGL, consultas públicas a la población para recoger sus aportes, entre otras.

Esta buena práctica en LGL se constituye como una opción para optimizar

el sistema peruano-ecuatoriano y hacer frente a los desafíos existentes. Para el caso concreto, tanto el Plan de GIRH de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla del 2020 como casi todos los entrevistados han coincidido en la presencia de limitaciones para resolver problemas comunes en las cuencas hidrográficas transfronterizas entre Perú y Ecuador.

Respecto a la entidad propiamente, es pertinente definir qué tipo de sujeto de derecho internacional debería ser. Novak y García-Corrochano (2002), señalan que los elementos constitutivos de una Organización Internacional son: origen convencional, composición interestatal, estructura propia, voluntad propia y competencia derivada y funcional (p. 26). Si trasladamos estos elementos a una entidad como la CMI, se puede advertir, en términos generales, que si hay un origen convencional (Tratado de 1909), composición interestatal (dos Estados), voluntad propia (sus pronunciamientos son autónomos), estructura propia (seis integrantes en la CMI) y se le otorga competencia derivada y funcional (resolver disputas para garantizar la navegación y la preservación del recurso hídrico).

Sin embargo, si se hace un análisis con mayor profundidad, se puede identificar que cuando los autores hablan de la estructura de la Organización Internacional, esta es bastante más compleja, ya que suelen tener diversos órganos de carácter: deliberante, ejecutivo, administrativo y otros. Asimismo, dentro de la estructura hay personas que representan a la organización ante otros sujetos del derecho internacional. La composición por lo general es de más de dos estados y las funciones que se le asignan suelen ser amplias. En tal sentido, dichos aspectos no son característicos de la CMI.

Ahora bien, los autores Novak y García-Corrochano (2002) mencionan que hay otro sujeto del derecho internacional llamado “Establecimientos Públicos Internacionales”. Se definen como entidades creadas por un tratado internacional celebrado entre Estados con el propósito de brindar ciertos servicios de carácter público, estatal o interestatal, a particulares. Asimismo, cuentan con una propia personalidad jurídica (p. 474). Tienen las siguientes características: a) son órganos de ejecución material, con recursos y fondos propios, b) son autónomos, c) están reguladas por el derecho internacional y d) se les pueden considerar sujetos de derecho internacional (pp. 475-476).

Sobre el particular, los autores diferencian a este sujeto de las Organizaciones Internacionales debido a que prestan servicios a particulares y se distinguen de los servicios públicos nacionales. En el caso de una entidad equivalente a la CMI, está prestaría servicios a particulares y a los Estados, y brindaría el servicio público de dilucidar controversias.

A partir de lo expuesto, se observa que la CMI comparte algunas similitudes con una Organización Internacional, pero se asemeja más a un EPI. Sin embargo, no es exactamente un EPI en el sentido convencional, ya que sus funciones no se limitan a la prestación de servicios a individuos. En suma, se puede concluir que la CMI sería un Sujeto "Sui Generis" del derecho internacional público.

Dicho esto, ahora se pasará a analizar si esta práctica aplicada en LGL cumple con los tres criterios establecidos en el capítulo metodológico del presente trabajo:

(i) La práctica identificada guarda relación con los elementos esenciales de la gobernanza

El establecimiento de una entidad binacional para la resolución de controversias es una práctica que sí guarda relación con los elementos esenciales de la GA detallados en el Marco Teórico de la presente investigación. Muestra de ello es que un organismo de esta naturaleza nace de la voluntad de **cooperación** entre las partes para optimizar la administración conjunta de sus cuencas transfronterizas. Otro elemento vinculado a esta práctica es la **eficacia**. Con una entidad de esta naturaleza se resolverán las discrepancias con mayor celeridad y de forma definitiva.

Todo pronunciamiento que emita la entidad guardará estrecha relación con la **sostenibilidad** y **equidad** al momento de aprovechar el recurso, ya que estas son las razones fundamentales para su creación.

Si bien la función jurisdiccional será el rol principal de esta entidad, ello no implica que no se le puedan asignar otras funciones adicionales, de forma similar a lo sucedido con la CMI. En ese sentido, esta entidad también se puede encargar de hacer consultas periódicas a los *stakeholders* sobre temas de interés respecto al RH y sus aspectos conexos, así como asesorarlos en temas especializados para que ellos puedan definir sus posturas y tomar decisiones en los demás mecanismos en los que participan. Todo ello guarda relación con otro aspecto clave de la gobernanza que consiste en la **inclusión de los actores no estatales en los procesos de identificación de problemas, planteamiento de**

soluciones y toma de decisiones. Del mismo modo, al involucrar a estos representantes de diversos sectores de la sociedad civil, se genera que la práctica goce de mayor **legitimidad** ante la población.

(ii) Es coherente con los principios de gobernanza del agua de la OCDE

Los principios de GA se dividen en tres dimensiones, dentro de las cuales hay una que se refiere exclusivamente a la confianza y participación de la población. Dentro de este grupo, el principio número diez indica que se debe involucrar a las partes interesadas para que coadyuven de manera informada y orientada a resultados en el diseño e implementación de las políticas de agua. En ese sentido, al encargarle a este organismo funciones como el asesoramiento técnico a los *stakeholders*, la práctica puesta de relieve sería compatible con este principio.

Asimismo, el principio once señala que se deben fomentar marcos de GA que ayuden a gestionar los arbitrajes entre los usuarios del agua. Esto justamente se materializa con el establecimiento de una entidad dedicada a la solución de diferencias derivadas del aprovechamiento del RH.

(iii) Es compatible con el marco jurídico que regula las cuencas hidrográficas compartidas entre Perú y Ecuador

No existe alguna disposición jurídica en el A9C y su reglamento que establezca la prohibición del establecimiento de una entidad de esta naturaleza. Lo que se menciona en el artículo 14 es que, en caso de una controversia, se debe buscar una solución amistosa a través de consultas diplomáticas. En ese sentido, agregar una disposición que establezca la creación de una entidad de este tipo como segunda alternativa en caso la negociación no produzca los efectos esperados, no contraviene el propósito del artículo, que busca precisamente encontrar soluciones amistosas. Un ejemplo de ello es el modelo de gobernanza de LGL, que ha tenido una entidad de esta naturaleza por más de 110 años sin que esto haya impactado la relación entre ambos Estados.

Por todo lo expuesto, se puede afirmar que la práctica referida cumple con los tres criterios mencionados, dado que incorpora los elementos de cooperación, eficacia, sostenibilidad, equidad, inclusión de los *stakeholders* y legitimidad de la

gobernanza; es coherente con los principios once y doce que señala la OCDE y compatible con el A9C y su reglamento.

3.3.2. Acuerdo sobre la calidad y cantidad de agua

La Declaración Presidencial de Loja (2022), en su punto 17, refleja el compromiso de Perú y Ecuador en preservar la calidad de los RH compartidos a través de la elaboración de un Protocolo Binacional de Monitoreo de la Calidad del Agua. Ambas partes están trabajando en su desarrollo y, una vez aprobado, se habrá dado un paso trascendental para la consecución de los objetivos comunes.

En la entrevista realizada al Ingeniero Edwin Maidana — Especialista para la GIRH Transfronterizos de la ANA— se mencionó que el Protocolo es un documento íntegramente técnico, donde ambos países van a acordar los procedimientos para llevar a cabo el monitoreo de los RH. Este documento resulta esencial para los funcionarios de ambos países encargados de las evaluaciones en el propio terreno.

Ahora bien, la experiencia de LGL nos muestra que, si bien la parte técnica es fundamental, también lo es contar con un marco más amplio que abarque aspectos más allá del monitoreo. Por ejemplo, en el Acuerdo de Calidad de Aguas del 2012 se incluyen los siguientes aspectos: los objetivos generales y específicos respecto a la calidad del agua, los mecanismos para propiciar el involucramiento de los *stakeholders* en la protección del recurso, las acciones a realizar una vez que se tengan los resultados del monitoreo, los programas a efectuarse para alcanzar los objetivos, los productos químicos de interés mutuo de las partes a reducir, acciones y límites sobre la concentración de nutrientes, descargas de las embarcaciones, conservación de especies y hábitats, prioridades científicas, entre otros.

El modelo de gobernanza de LGL es un ejemplo sólido de que, aunque la preservación y restauración de la calidad de aguas son actividades que envuelven grandes complejidades, con el establecimiento de organismos que brinden soporte técnico a los diferentes GI, se puede lograr su involucramiento y participación efectiva.

A continuación, se analizará si esta práctica de LGL satisface los tres criterios establecidos en el capítulo metodológico:

(i) La práctica identificada guarda relación con los elementos esenciales de la gobernanza

La celebración de un Acuerdo de Calidad de Aguas que se complemente

con el Protocolo (en proceso de elaboración) es una buena práctica del modelo de LGL que concuerda con los elementos esenciales de la gobernanza. Como ya se ha detallado, un Tratado con estas características considera esencial la **inclusión de los diversos GI** en la tarea de mantener y/o recuperar los estándares apropiados de la calidad del recurso hídrico. Para garantizar que la participación aporte valor, se pone a disposición de todos los actores distintas herramientas y mecanismos que le permitirán cumplir con su rol. Al lograr ello, el acuerdo contribuye de forma positiva en la **legitimidad** del modelo de gobernanza.

Un acuerdo amplio sobre esta materia permite regular una serie de aspectos, en los cuales las partes adquieren compromisos mutuos. En caso se presenten situaciones en donde la calidad del agua se pueda ver afectada, las acciones correspondientes ya estarán preestablecidas de antemano y habrá certidumbre sobre las medidas a tomar; lo cual difiere de un escenario no regulado por un acuerdo vinculante, donde las actuaciones podrían ser cambiantes y menos previsibles. En ese sentido, contar con un marco normativo claro aumenta la **eficacia** en el cumplimiento de los objetivos.

Adicionalmente, este tipo de acuerdo establece parámetros que rigen las diversas formas de aprovechamiento del recurso hídrico. De esta manera, se garantiza un equilibrio entre el uso y la **sostenibilidad** del recurso. Asimismo, promueve la **cooperación** entre los Estados ribereños para emprender conjuntamente programas de protección y descontaminación cuando sea necesario.

(ii) Es coherente con los principios de gobernanza del agua de la OCDE

Al igual que en el anterior caso, esta práctica es congruente con los principios de la OCDE. Dentro de la dimensión de confianza y participación de la población el principio once se manifiesta en el acuerdo cuando se enfatiza la importancia de la participación de la población en la implementación y en el proceso de definición de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos del tratado. Esto se logra a través de los

órganos que crea el acuerdo, como el Comité Ejecutivo y la Junta de Calidad de Aguas.

Asimismo, el principio doce señala que se debe promover el monitoreo y evaluación habitual de las políticas de agua y de la gobernanza. Esto se cumple fielmente por el Tratado al establecer un foro público con vocación permanente para recoger los aportes de los *stakeholders*. Esto permite contar con un espacio donde constantemente se están evaluando los resultados del propio acuerdo y los programas de acción. Cabe destacar que el Acuerdo, en el artículo 4, también promueve el principio de “gestión adaptativa”, lo que implica un proceso sistemático mediante el cual las partes evalúen la efectividad de las acciones y ajusten las mismas cuando corresponda [Traducción propia] (Great Lakes Water Quality Agreement, 2012).

(iii) Es compatible con el marco jurídico que regula las cuencas hidrográficas compartidas entre Perú y Ecuador

La buena práctica identificada se ajusta a los estándares que establece el A9C. El inciso 1 del artículo 4 refiere que uno de sus objetivos específicos incluye asegurar la participación de las instituciones y organizaciones de usuarios del agua y sociedad civil en la gestión del agua. Por su parte, el Acuerdo de Calidad desarrolla todo un marco para garantizar que la población cumpla un rol vital respecto a la preservación y recuperación de las cuencas hidrográficas compartidas. En esa línea, es posible afirmar que ambos instrumentos jurídicos comparten el mismo espíritu.

En la misma línea, el Reglamento del A9C (2023) cuando hace referencia a las funciones de la Comisión, señala en el literal j) del artículo 11, que debe promover medidas para la recuperación y mejora de la calidad de las aguas compartidas. Un ejemplo concreto de esta disposición es el acuerdo celebrado entre EE. UU. y Canadá que se viene comentado, ya que en él se señalan múltiples acciones que contribuirían a cumplir con los propósitos de la Comisión.

3.3.3. Incorporación de los representantes de los GI en el proceso de toma de decisiones al más alto nivel

La gobernanza de los RH en LGL es un modelo que se identifica por su carácter altamente participativo. En el Acuerdo de Calidad del Agua del 2012, se consigna como principio rector la participación pública en aras de proteger y restaurar el agua y sus ecosistemas conexos. Para ello, se constituye un Comité Ejecutivo que va ser el órgano más importante para coordinar, implementar, revisar e informar sobre las medidas adoptadas, que permitirá alcanzar los objetivos del acuerdo. Algo sumamente importante es que este Comité Ejecutivo no solo estará conformado por los representantes de los Estados parte, sino que también incluyen a los representantes de los gobiernos, estatales y provinciales, Gobiernos Tribales, Primeras Naciones, Gobiernos municipales, entre otros.

Asimismo, el Acuerdo señala que la definición de prioridades se hará de manera conjunta entre las partes, el Foro Público y el Comité Ejecutivo. De esto se desprende que, en materia calidad del agua, los Estados comparten la capacidad decisoria con los *stakeholders*.

Por su parte, el AGL5 crea el Consejo Regional de los Recursos Hídricos de los Grandes Lagos y del río San Lorenzo, el cual está compuesto por los representantes de los Estados federados y los gobernadores provinciales. Entre sus funciones se encuentra la administración de los RH, para lo cual el tratado establece que se debe promover y considerar la participación de los *stakeholders* antes de emitir sus decisiones. Esto implica realizar audiencias públicas, notificar al público sobre proyectos específicos en LGL para recabar sus comentarios, y hacer una valoración de sus aportes.

Como se puede notar, ambos acuerdos conceden un alto grado de influencia a los GI en las decisiones finales respecto a la administración del RH. Esto es sumamente beneficioso porque promueve la transparencia, rendición de cuentas y posibilita el acceso a conocimientos sobre problemáticas locales y regionales que únicamente se pueden obtener *in situ*.

Ahora bien, del análisis efectuado al marco binacional construido por el Perú y Ecuador, se evidencia que hay un gran interés por incluir a los actores no estatales en la gestión de los RH. Muestra de ello, es que se ha creado a los Comités GIRH por cuencas, en los cuales dichos actores desempeñarán un papel activo en la aplicación de las políticas y estrategias que aprueba la Comisión, la elaboración de propuestas de planes GIRH por cuencas, aplicación de mecanismos y recomendaciones para monitorear las aguas, entre otros. Este

organismo propicia una interrelación entre organizaciones públicas y sociales, lo cual hace posible un trabajo articulado.

Asimismo, la visión peruano-ecuatoriana concuerda con el modelo de LGL en lo que respecta a la participación de los GI al más alto nivel. Por esta razón, en el organismo de mayor jerarquía, la Comisión, las partes han convenido incluir a dos representantes locales de las cuencas hidrográficas transfronterizas.

Esto representa un avance significativo en el extenso camino hacia el establecimiento de un sistema altamente inclusivo. En ese sentido, la buena práctica identificada ampliaría y fortalecería las acciones ya emprendidas. Este desarrollo se reflejaría en la gradual inclusión en la Comisión de un mayor número de representantes de los *Stakeholders*, o en la creación de un mecanismo adicional que trabaje junto con la Comisión en la toma de decisiones finales, en línea con el esquema implementado en LGL.

En la entrevista realizada a la Ingeniera Hanny Quispe, funcionaria de la ANA, se destacó que parte del desafío que afrontan Perú y Ecuador en relación con la calidad del agua radica en el hecho de que la cultura de protección del RH por parte de las poblaciones aún se encuentra en una fase inicial de desarrollo. Es decir, es necesario continuar trabajando en el fortalecimiento de la conciencia social respecto a la gestión de sus residuos sólidos. En este contexto, la implementación de esta buena práctica busca acercar a la población en su conjunto a un tema que muchas veces es percibido como lejano o al que no se le otorga la relevancia que realmente tiene. Asimismo, esta práctica subraya la noción de que así como hay un derecho de participar en la adopción de decisiones, también hay una responsabilidad compartida al momento de cumplir con ellas en la práctica.

Tal como se mencionó en el Plan GIRH de la cuenca del río Zarumilla del 2021, la centralización de las decisiones representa un desafío patente. Si las decisiones son tomadas exclusivamente desde la capital y no se involucra a los actores locales, es probable que las medidas no tengan la legitimidad suficiente para que sean ejecutadas en la práctica por todos estos actores. La buena práctica identificada busca que los *stakeholders*, junto con las autoridades nacionales, sean los protagonistas en la búsqueda de soluciones para la preservación de los flujos hídricos de sus respectivas regiones.

Un ejemplo bastante interesante que ha desarrollado Perú y Ecuador se puede identificar en la creación de la Comisión Binacional para la GIRH en la cuenda hidrográfica del río Zarumilla. En el artículo 4, se señala que la Comisión Binacional está conformada por las Secciones Nacionales de cada país (ACZ,

2009). Al examinar el Estatuto de este acuerdo, se observa que en el artículo 9 se especifica que cada Sección Nacional estará conformada por siete integrantes, entre los cuales hay un representante del gobierno regional, otro de la municipalidad y un representante de la junta de usuarios (EACZ, 2010). Este ejemplo es una muestra más de la voluntad de ambos países de otorgar mayor protagonismo a los actores no estatales; lo cual podría ser potenciado con la buena práctica identificada.

A continuación, se pasará a evaluar si la práctica satisface los tres criterios determinados previamente:

(i) La práctica identificada guarda relación con los elementos esenciales de la gobernanza

La incorporación de los representantes de los GI en el proceso de toma de decisiones al más alto nivel es una práctica en los LGL que por sí sola constituye uno de los pilares del concepto de gobernanza. Tomando en consideración el aporte de Según Ruíz y Gentes (2008), se puede decir que la gobernanza implica necesariamente descentralización del poder decisorio hacia los demás actores, lo cual se concretiza con esta práctica que tiene un enfoque **inclusivo**.

Otro elemento significativo de la GA es la **legitimidad** y **representatividad**. Ya se ha explicado líneas arriba por qué incluir a los GI en el proceso decisorio tiene repercusión en la legitimidad del propio modelo administración de RH y de su accionar y de las decisiones que emite. Los actores no estatales se van a ver más orientados a cumplir con una medida que ellos mismos han dictado y que incluye la mirada local.

Aunado a lo anterior, si el modelo de gobernanza tiene legitimidad y, como consecuencia, todos los actores asumen la responsabilidad en la ejecución de las decisiones adoptadas, se logra el aumento de **eficacia** de las disposiciones al ser cumplidas en la praxis.

La buena práctica de LGL se caracteriza por la **transparencia** frente a los demás GI, ya que al incluir a sus representantes, estos tienen acceso a información directa y sustancial sobre los RH, permitiéndoles incluso mantener a sus respectivos grupos debidamente informados.

La **cooperación** y el **acceso equitativo** son dos elementos esenciales presentes, ya que al reunirse todos en la misma mesa, los intereses de todas las partes deben ser tomados en cuenta al momento de definir los cursos de acción. Además, un espacio que agrupe a todos los actores relevantes posibilita una mayor cooperación y, en consecuencia, un trabajo más articulado.

(ii) Es coherente con los principios de gobernanza del agua de la OCDE

La práctica identificada se enmarcaría dentro de la dimensión de confianza y participación, concretamente en el principio 10. Este implica el involucramiento de las partes interesadas en el **diseño** e **implementación** de las políticas sobre los RH. No obstante, para lograr que la participación al más alto nivel sea efectiva, es indispensable constituir organismos de apoyo técnico que proporcionen las herramientas e insumos necesarios para el planteamiento de posturas informadas.

En el caso concreto de LGL, se ha observado que en materia de calidad del agua, es crucial que exista una Junta de Asesoría Científica y Oficina Regional que otorgue soporte al Comité Ejecutivo, donde participan los *Stakeholders*, para que pueda desempeñarse de manera eficaz.

(iii) Es compatible con el marco jurídico que regula las cuencas hidrográficas compartidas entre Perú y Ecuador

Al igual que con la práctica anterior, en este caso la medida identificada se ajusta a los estándares que establece el A9C. El inciso 1 del artículo 4 refiere que uno de sus objetivos específicos incluye asegurar la participación de las instituciones y organizaciones de usuarios y sociedad civil en la gestión del agua. Esta es la base legal que habilita la participación de los GI.

Respecto a la inclusión de los representantes de estos actores en el más alto nivel, es decir en la Comisión, se puede constatar que hay una notable concordancia con la intención del Tratado. En el artículo 5 del Reglamento se consigna que el representante regional de cada vertiente debe estar

presente en el órgano de mayor jerarquía, la Comisión. Esta disposición refleja la buena práctica identificada, con la adición de que esa representación incluya a más actores.

3.3.4. Establecimiento de un Foro Público con vocación permanente para recoger los aportes de los *stakeholders*

El Acuerdo de Calidad del Agua de LGL (2012) dispone en su artículo 5 la creación de un Foro para que EE. UU. y Canadá discutan y reciban los comentarios del público sobre el estado de los lagos, las prioridades binacionales para la ciencia y los futuros cursos de acción. Esto permite una retroalimentación permanente y la alineación de criterios para un trabajo coordinado entre todos los actores.

Lo beneficioso de este mecanismo reside en que a partir del intercambio de ideas se puede discernir diversas aristas sobre un mismo tema, propiciando así el surgimiento de soluciones innovadoras para afrontar los desafíos contemporáneos. Además, la periodicidad definida de las reuniones confiere mayor institucionalidad al mecanismo y asegura su continuidad en el tiempo.

Otra ventaja de este mecanismo radica en que hace posible el constante intercambio de información. Esto es clave para la protección de los RH, dado que al estar la población involucrada, se consolida como un aliado estratégico capaz de proporcionar información inmediata en caso se produzca un incidente de contaminación.

En el caso peruano-ecuatoriano hay un espacio en donde participan una gran variedad de representantes de los GI. Como se ha visto en el RA9C, los Comités de Cuenca engloban a múltiples actores, encargados de ejecutar políticas y estrategias aprobadas en la Comisión, así como de la elaboración de propuestas de planes GIRH. Sin embargo, este espacio puede ser complementado con un Foro Público que fomente una participación más amplia de actores. Ello parte del hecho de que la representación mediante pocas personas podría no ser suficiente para abarcar la diversidad de grupos existentes.

Ahora, se procederá a analizar si la práctica cumple con los tres criterios establecidos:

(i) La práctica identificada guarda relación con los elementos esenciales de la gobernanza

La constitución de un Foro Público es una práctica que se relaciona con varios de los elementos esenciales de la gobernanza que se han visto en la investigación. Sin lugar a dudas, el primer elemento es la **participación** de las distintas organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de esta práctica es contar con un espacio que reúna los aportes de todos los actores, incluyendo a aquellos que por alguna circunstancia no se encuentren representados en otro mecanismo.

El Foro también es un espacio de **rendición de cuentas** de las autoridades estatales frente a la población. En este contexto, se presenta una oportunidad propicia para explicar cómo ha sido el avance en la ejecución de las medidas para la preservación de los recursos compartidos, así como para transmitir información relevante a la población. Esto último también se enmarca dentro del elemento de la **transparencia**.

Adicionalmente, el Foro será un medio para verificar que exista **coherencia** entre las decisiones que se derivan de los planteamientos realizados en el mismo, así como de otros mecanismos, y las políticas que finalmente ejecuta el Estado.

La **legitimidad** es otro elemento presente en esta buena práctica, pues al crear un mecanismo para recabar las contribuciones de los *stakeholders*, facilitar el intercambio de información y fomentar el diálogo y el consenso, se crea un contexto favorable para que las decisiones que surjan de este ejercicio deliberativo obtengan una mayor aceptación en la sociedad.

(ii) Es coherente con los principios de gobernanza del agua de la OCDE

En este caso, la práctica se encuentra bajo el paraguas de los principios 9 (“Integridad y Transparencia”), 10 (“Involucramiento de las partes interesadas”) y 12 (“Monitoreo y evaluación”). La OCDE destaca en el principio 9 la necesidad de contar con información idónea y de libre acceso para que la población pueda participar de forma efectiva. Tal como se mencionó en el punto anterior, este Foro se convierte también en un

espacio para poder transmitir información y abordar aspectos importantes sobre los recursos compartidos.

El principio 10 también se ve reflejado en esta buena práctica porque lo que se promueve es justamente el involucramiento de las partes interesadas y, como consecuencia, la asunción de compromisos de cumplimiento respecto de las decisiones que se adopten.

Por último, el Foro es un espacio que hace posible el escrutinio público y el seguimiento en el cumplimiento de las políticas y acuerdos previamente celebrados. En este sentido, se genera una dinámica de retroalimentación mutua que es coherente con lo que dicta el principio 12.

(iii) Es compatible con el marco jurídico que regula las cuencas hidrográficas compartidas entre Perú y Ecuador

Al igual que con la práctica anterior, la presente medida identificada cumple con lo que establece el A9C. El primer punto del artículo 4 indica que uno de sus objetivos particulares es garantizar la participación de las instituciones y organizaciones de usuarios y de la sociedad civil en la administración del agua. El Foro Público con vocación permanente es justamente una acción concreta para alcanzar ese objetivo que han trazado Perú y Ecuador.

Conclusiones

Este trabajo de investigación ha sido realizado con el propósito de brindar aportes que permitan enriquecer, aún más, la administración de los RH compartidos entre Perú y Ecuador. Para ello, se consideró necesario identificar buenas prácticas de la GA en el modelo aplicado entre Estados Unidos y Canadá. Ello se debe a que este esquema ha atravesado un largo proceso de maduración y es un fiel reflejo de la concretización de los estándares de gobernanza hídrica establecidos por la OCDE.

Para lograr este propósito, se procedió inicialmente a un análisis exhaustivo de ambos modelos, explorando en detalle su funcionamiento. A partir de este análisis, se buscó extraer lecciones que resulten aplicables al caso Perú-Ecuador. Fue necesario establecer tres criterios que hicieran posible determinar si una práctica podía ser considerada “buena” y cómo ella resulta aplicable para el caso concreto. En primer lugar, se requirió que la práctica identificada estuviera fuertemente vinculada a los elementos esenciales de la gobernanza. En segundo lugar, se indicó que la práctica identificada sea congruente con los principios de GA establecidos por la OCDE. Finalmente, la práctica debía estar en sintonía con el marco legislativo binacional de Perú y Ecuador en las cuencas compartidas, asegurando su aplicabilidad en este contexto.

Para estudiar ambos modelos, se consideró analizar tres pilares fundamentales: los actores que integran el sistema, los instrumentos jurídicos que lo regulan y los mecanismos que permiten su funcionamiento. En el caso de LGL, hay una amplia variedad de actores, tales como la CMI, los Estados federados y los Gobiernos provinciales, las organizaciones de la sociedad civil, Gobiernos Tribales, Primeras Naciones, los Métis, las agencias de gestión de las cuencas hidrográficas, entre otros. Las principales normas del marco binacional identificadas son el Tratado de 1909, el Acuerdo de LGL del año 2005 y Acuerdo sobre Calidad del Agua del 2012. En cuanto a los mecanismos, se destacan el Consejo Regional de los Recursos Hídricos de los Grandes Lagos y del río San Lorenzo, Iniciativa de Ciudades de los Grandes Lagos y el río San Lorenzo, el Comité Ejecutivo de los Grandes Lagos, el Foro Público de LGL y otros.

A partir de estos insumos, se llega a la conclusión de que una buena práctica del modelo de gobernanza entre EE. UU. y Canadá consiste en el establecimiento de una entidad binacional para la resolución de controversias. Esta práctica brinda certidumbre al establecer plazos para resolver las divergencias y emitir decisiones que se conviertan en precedentes, lo cual permite

a todas las partes anticipar cómo se resolverán situaciones similares en el futuro. Asimismo, esta es una medida que permite una solución amistosa y evita que las discrepancias escalen. Sobre el particular, cabe precisar que esta práctica sería un método subsidiario a la tradicional negociación diplomática.

La siguiente buena práctica reconocida fue la celebración de un acuerdo de calidad y cantidad de agua. Aunque el actual proceso de negociación del Protocolo sobre la materia representa un paso crucial en la relación bilateral entre Perú y Ecuador, la adopción de un acuerdo matriz, similar al de LGL, sería un gran complemento. Esto posibilitaría abordar una gama más amplia de situaciones y definir el rol que deben de tener los *stakeholders* en este caso específico.

La gobernanza en LGL se caracteriza por ser un modelo altamente participativo. Razón por la cual, se considera una buena práctica la incorporación de los representantes de los GI en el proceso de toma de decisiones al más alto nivel. Dicha situación les concede un rol protagónico en la formulación e implementación de políticas para la administración de los RH.

Otra buena práctica detectada implica la creación de un Foro Público permanente destinado a recoger los aportes de todos los actores que orbitan alrededor del sistema de LGL. Esto resulta sumamente beneficioso, especialmente en un contexto donde hay una gran diversidad de actores que se relacionan con el sistema y, en consecuencia, existe grandes posibilidades que determinados grupos queden subrepresentados. En ese sentido, este mecanismo se presenta como un complemento de los otros para obtener opiniones y propuestas de todos los grupos involucrados.

A partir del análisis efectuado y su relacionamiento con los principios de GA de la OCDE, se puede concluir que estas prácticas constituyen ejemplos concretos de cómo estos principios se materializan en la práctica.

En relación a lo anterior, la aplicación de las prácticas identificadas reviste significativa importancia para el Perú, dado que uno de sus objetivos nacionales consiste en obtener la membresía en la OCDE. En consecuencia, la implementación de estas prácticas incidirá de forma positiva en el resultado de las evaluaciones llevadas a cabo por los comités evaluadores de la OCDE en materia hídrica. Una vez convertido en miembro, esta adopción situará al país en una posición más avanzada al momento que la organización requiera el cumplimiento íntegro de sus estándares de GA.

Respecto al modelo peruano-ecuatoriano, se puede afirmar que este posee notables fortalezas y muestra un importante avance en la institucionalización para la administración de las cuencas hidrográficas

transfronterizas. Esto se manifiesta a través del establecimiento de un mecanismo como la Comisión Binacional para la GIRH en las nueve cuencas, que hace viable la coordinación política, técnica y social.

Asimismo, se constató que Perú y Ecuador muestran profundo interés en la preservación de los cursos de agua compartidos. Este compromiso se establece en el Reglamento del A9C, donde —a través de la Comisión Binacional— se comprometen a promover medidas de GIRH para recuperar y mejorar la calidad y cantidad del agua en las cuencas hidrográficas transfronterizas. Sumado a ello, ambos países se encuentran trabajando en la elaboración de un protocolo de monitoreo de calidad del agua, el cual coadyuvará en el cumplimiento del compromiso establecido en el Reglamento.

Finalmente, en cuanto a la participación de los representantes de los GI en la administración de los RH, el enfoque GIRH aplicado por el Perú y Ecuador reconoce el papel importante que desempeñan. Estos son incorporados directamente en los Comités de Cuenca y de manera indirecta en la Comisión, a través de dos representantes regionales.

Recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan no buscan establecer directrices inflexibles o inmutables, ni sugerir pautas que deban seguirse de manera rigurosa. Por el contrario, se constituyen como una contribución destinada a enriquecer el diálogo sobre las diversas acciones que podrían fortalecer el esquema de administración de las cuencas hidrográficas transfronterizas entre Perú y Ecuador, a partir de la experiencia de LGL y de los desafíos existentes. En ese sentido, se exponen las siguientes sugerencias:

1. El presente estudio plantea como recomendación explorar con mayor profundidad la posibilidad de establecer una entidad binacional autónoma que brinde el servicio de resolución de controversias entre actores de la sociedad civil y actores estatales, respecto a la administración conjunta de las cuencas hidrográficas compartidas.
2. La investigación también propone considerar la posibilidad de negociar un tratado matriz sobre calidad del agua, dado que este permitirá abordar una mayor cantidad de temas, es una oportunidad para definir el rol de los diversos GI en la materia y complementa el arduo trabajo que vienen desarrollando ambos países respecto a la elaboración de un protocolo para el monitoreo de la calidad del agua.
3. Además, se sugiere evaluar la opción de incorporar a más representantes de los *stakeholders* en el proceso de toma de decisiones al más alto nivel, a efectos de incrementar, aún más, el nivel participativo y la legitimidad de las acciones acordadas para el uso y protección del agua.
4. Sumado a los Comités por Cuenca —los cuales son un espacio de confluencia de los representantes de los GI— se sugiere analizar la posibilidad de constituir un Foro Público permanente que haga posible recoger los aportes de todos los actores involucrados en la administración de los RH. Este sería un mecanismo complementario que aumentaría el grado de inclusión, pues permitiría la participación de actores o GI que puedan encontrarse subrepresentados en otros mecanismos.

Bibliografía

- Acuerdo entre la República del Perú y la República del Ecuador para el Establecimiento de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla, (2009).
- Acuerdo Nacional. (2002). *LAS 35 POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL PRIMER OBJETIVO*.
https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11108.pdf
- Acuerdo que Establece la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre la República del Perú y la República del Ecuador, (2017).
- Acuerdo sobre los Recursos Hídricos Sostenibles de los Grandes Lagos y del río San Lorenzo , (2005).
- Aguilar, G., & Iza, A. (2009). *Gobernanza de Aguas Compartidas. Aspectos Jurídicos e Institucionales*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales .
- Autoridad Nacional del Agua. (n.d.). *Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca Tumbes* . Retrieved October 16, 2023, from <https://www.ana.gob.pe/2019/consejo-de-cuenca/tumbes/Hidrograf%C3%ADa>
- Autoridad Nacional del Agua. (2013). *Plan Nacional de Recursos Hídricos del Perú. Memoria 2013*.
- Autoridad Nacional del Agua. (2015a). *Plan de Gestión de los Recursos Hídricos de la Cuenca Tumbes*.
<http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/archivos/paginas/PLAN%20de%20GESTI%C3%93N%20de%20los%20RECURSOS%20H%C3%8DDRICOS%20de%20la%20CUENCA%20TUMBES.pdf>
- Autoridad Nacional del Agua. (2015b). *Plan Nacional de Rrecursos Hídricos - Memoria Final*.
- Autoridad Nacional del Agua. (2017). *Cursos de agua internacional y cuencas transfronterizas en la legislación peruana*.
- Autoridad Nacional del Agua. (2018). *Cartilla 5. La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en las Cuencas Transfronterizas*. www.ana.gob.pe
- Autoridad Nacional del Agua. (2020). *Plan de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla*.
<https://repositorio.ana.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12543/4741/ANA000>

3250.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). *Ecuador-Perú. Diagnóstico de la Navegabilidad del Río Morona*.

<https://ewdata.rightsindevelopment.org/files/documents/44/IADB-RG-T2244.pdf>

Beeton, A. (2023a, October 26). *Britannica*.

<https://www.britannica.com/place/Great-Lakes>

Beeton, A. (2023b, October 26). *Great Lakes*.

<https://www.britannica.com/place/Great-Lakes>

Bernos, M. (2020). *Hidrodiplomacia: Consideraciones para una adecuada gestión integrada de recursos hídricos en el marco de la cooperación amazónica y sus implicancias para el Perú*. Academia Diplomática del Perú
Javier Pérez de Cuellar.

Bueno, M. del P. (2013). La incorporación de la gobernanza a la agenda latinoamericana. *Comentario Internacional*, 13, 175–188.

Cerillo i Martínez, A. (2005). *LA GOBERNANZA HOY: 10 TEXTOS DE REFERENCIA*.

Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente. (1992).

DECLARACIÓN DE DUBLÍN SOBRE EL AGUA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE INTRODUCCIÓN. [https://agua.org.mx/wp-](https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Declaraci%C3%B3n-de-Dubl%C3%ADn-sobre-el-agua-y-el-desarrollo-sostenible.pdf)

[content/uploads/2017/12/Declaraci%C3%B3n-de-Dubl%C3%ADn-sobre-el-agua-y-el-desarrollo-sostenible.pdf](https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Declaraci%C3%B3n-de-Dubl%C3%ADn-sobre-el-agua-y-el-desarrollo-sostenible.pdf)

Convenio Específico para el Desarrollo del Proyecto Binacional Puyango-Tumbes y la Ejecución de sus Obras Comunes en el Marco de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos Transfronterizos, (2017).

<https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ECU/Convenio%20Puyango%20Tumbes.pdf>

Convenio Peruano-Ecuatoriano para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Cantamayo-Chira, (1971).

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1752504/Convenio%20Peruano%20Ecuatoriano.pdf.pdf>

De Cossío, M. (2018). Los cursos de agua internacionales en el Perú. In A.

Guevara, Y. Pinto, & F. Segura (Eds.), *El Derecho y la Gestión de Aguas*

Transfronterizas. Quintas Jornadas de Derecho de Aguas (Primera edición, pp. 243–268).

Declaración Presidencial de Loja, (2022).

Decreto Supremo No. 002-2017-MINAM. ROF del Ministerio del Ambiente,

- (2017). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/309434/DS_N__002-2017-MINAM1.pdf?v=1555955682
- Decreto Supremo No.106-80-AA, (1980).
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1992281/Creacion%20del%20PEBPT01.pdf.pdf?v=1625345231>
- Díaz, M. (2021). *Propuesta para mejorar la gestión de las cuencas hidrográficas en el Perú desde las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores: análisis comparado de la gestión compartida de las cuencas de los ríos Puyango-Tumbes y Mauri-Maure*. Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar .
- Díez de Velasco, M. (2013). *Instituciones del Derecho Internacional Público* (Decimoctava edición).
- Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (n.d.). *Archivo Nacional de Tratados Embajador Juan Miguel Bákula Patiño*. Retrieved September 17, 2023, from https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/Tratados_Bilateral.xsp?accion=openDocument&documentId=1BA72
- Elias, G. (2018). Marco para una Gobernanza del Agua: hacia una cooperación en cuencas transfronterizas. *Brazilian Journal of International Relations*, 7(1), 83–112. <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2018.v7n1.01.p83>
- EPA. (2023a). *Lake Erie* . <https://www.epa.gov/greatlakes/lake-erie>
- EPA. (2023b, January 27). *Facts and Figures about the Great Lakes* . <https://www.epa.gov/greatlakes/facts-and-figures-about-great-lakes>
- EPA, & Government of Canada. (1995). *The Great Lakes : An Environmental Atlas and Resource Book: Vol. Tercera edición*. <https://nepis.epa.gov/Exe/ZyPDF.cgi/P1004ICU.PDF?Dockey=P1004ICU.PDF>
- Escenarios Hídricos 2030 Chile. (2021, May 21). *¿Qué entendemos por cuenca hidrográfica y por qué es la unidad territorial óptima para gestionar los recursos hídricos?* .
- Estatuto de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla, (2010).
- Global Water Partnership. (2022, July 27). *¿Qué es la GIRH?* . <https://www.gwp.org/es/GWP-Sud-America/ACERCA/como/Que-es-la-GIRH/>
- Great Lakes and St. Lawrence Cities Initiative. (n.d.). *About The Great Lakes and*

- St. Lawrence Cities Initiative*. Retrieved November 2, 2023, from <https://glslcities.org/about/>
- Great Lakes Guide. (n.d.). *Lake Huron*. Retrieved November 1, 2023, from <https://greatlakes.guide/watersheds/huron>
- Great Lakes Water Quality Agreement, (2012).
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., María del Pilar Baptista Lucio, D., & Méndez Valencia Christian Paulina Mendoza Torres, S. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta Edición).
- International Joint Commission. (n.d.-a). *History of the Great Lakes Water Quality Agreement*. Retrieved October 5, 2023, from <https://www.ijc.org/en/what/glwqa-history>
- International Joint Commission. (n.d.-b). *Role of the IJC*. Retrieved November 1, 2023, from <https://www.ijc.org/en/who/role>
- International Joint Commission. (2012). *Guidance in Seeking Approval for Uses, Obstructions, or Diversions of Waters Under the Boundary Waters Treaty of 1909*.
- Jetoo, S. (2018). Multi-level governance innovations of the Baltic Sea and the North American Great Lakes: New actors and their roles in building adaptive capacity for eutrophication governance. *Marine Policy*, 98, 237–245. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.09.020>
- Jetoo, S., Thorn, A., Friedman, K., Gosman, S., & Krantzberg, G. (2015). Governance and geopolitics as drivers of change in the Great Lakes-St. Lawrence basin. *Journal of Great Lakes Research*, 41(S1), 108–118. <https://doi.org/10.1016/j.jglr.2014.11.011>
- Lasserre, F., & Vega Cárdenas, Y. E. (2022). La gobernanza de los Grandes Lagos entre Canadá y Estados Unidos, ¿siempre de común acuerdo? *Frontera Norte*, 34, 1–27. <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2188>
- Lautze, J., De Silva, S., Giordano, M., & Sanford, L. (2011). Putting the cart before the horse: Water governance and IWRM. *Natural Resources Forum*, 35(1), 1–8. <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2010.01339.x>
- Lescano, C. (2018a). *Aplicabilidad e Implicancias De Los Principales Instrumentos Jurídicos Internacionales En Materia De Aguas Transfronterizas A La Política Exterior del Perú*. Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuellar .
- Lescano, C. (2018b). *Aplicabilidad e Implicancias De Los Principales Instrumentos Jurídicos Internacionales En Materia De Aguas Transfronterizas A La Política Exterior del Perú*. Academia Diplomática del

- Perú Javier Pérez de Cuellar .
- Ley 29338. Ley de Recursos Hídricos, (2009). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H984116>
- Ley No. 31075. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, (2020).
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1905747-4>
- Martínez, Y., & Villalejo, V. (2018). La gestión integrada de los recursos hídricos: una necesidad de estos tiempos. *Ingeniería Hidráulica y Ambiental*, XXXIX(1), 58–72.
- McCaffrey, S. (2019). *The Law of International Watercourses* (F. Berman, Ed.; Third). Oxford University Press.
- McIntyre, O. (2010). International Water Law: Concepts, Evolution and Development. In A. Earle, A. Jägerskog, & J. Öjendal (Eds.), *Transboundary Water Management. Principles and Practice* (pp. 59–71).
- Mello Sant'Anna, F., & Villar, P. C. (2015). Transboundary water resources governance: Institutional fragilities in South America. *America Latina Hoy*, 69, 53–74. <https://doi.org/10.14201/alh2015695374>
- Mingst, K. A., McKibben, H. E., & Arreguín-Toft, I. M. (2018). *Essentials of international relations*.
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (n.d.). *Principales cuencas hidrográficas a nivel nacional*. Retrieved October 16, 2023, from <https://www.midagri.gob.pe/portal/54-sector-agrario/cuencas-e-hidrografia/372-principales-cuencas-a-nivel-nacional?start=25>
- Montero, D. (2012). Consumo, Escasez y Gobernanza del Agua en América del Norte. ¿Es posible una política del agua regional? *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, XXII(2), 53–87.
- Ñaupas, H., Mejía, E., Novoa, E., & Villagómez, A. (2013). *Metodología de la investigación Cuantitativa-Cualitativa y Redacción de la Tesis*.
- Novak, F., & García-Corrochano, L. (2000). *Derecho Internacional Público. Tomo I: Introducción y Fuentes* (Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Ed.; Primera edición).
- Novak, F., & García-Corrochano, L. (2002). *Derecho Internacional Público Tomo II: Sujetos de Derecho Internacional* (Vol. 2).
- Núñez, J., & Zegarra, S. (2006). *Estudio Geoambiental de la Cuenca del Río Puyango-Tumbes*.
- OCDE. (2015). *Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE*.
- Ojeda, E. (2017). *Escenarios para la Gestión de Recursos Hídricos entre el Perú*

- y Ecuador: El Caso de la Contaminación del Río Puyango-Tumbes.*
- Ordoñez, J. (2011). *Cartilla Técnica: Ciclo Hidrológico.*
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, Organización de Estados Americanos, Global Water Partnership, Banco Mundial, & Autoridad Nacional del Agua. (2011). *HACIA UNA BUENA GOBERNANZA PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS.*
<https://www.oas.org/en/sedi/dsd/iwrm/past%20events/D7/6%20WWF-GOBERNANZA%20Final.pdf>
- Pagani, A. (2012). DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Oro azul. Gobernanza y recurso acuífero en Latinoamérica. In *Instituto de Relaciones Internacionales.*
- Podestá, L., & Ruda, J. M. (1985). *DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO* (Tipográfica Editora Argentina, Ed.).
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2018). *Progreso sobre Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Sumario ejecutivo.*
https://www.unwater.org/sites/default/files/app/uploads/2019/02/ES-Guide-ES_Final-webPDF.pdf
- Querol, M. (2003). *Estudio sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizados.* Naciones Unidas, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- Reglamento de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre la República del Perú y la República del Ecuador, (2023).
- Reglamento de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre la República del Perú y la República del Ecuador, (2023).
- Remiro Brotóns, Antonio., Riquelme Cortado, R. M., Orihuela Calatayud, Esperanza., Pérez-Prat Durban, Luis., & Díez-Hochleitner, Javier. (2010). *Derecho internacional. Curso general.* Tirant Lo Blanch.
- Rogers, Peter., Hall, A. W., & Global Water Partnership. (2003). *Effective water governance.* Global Water Partnership.
- Ruiz, J. (2015). *Estudio de las Características Florística de la Cuenca Alta del Río Morona, Datem del Marañon-Loreto-Perú.*
- Ruíz, S. A., & Gentes, I. G. (2008). Retos y perspectivas de la gobernanza del agua y gestión integral de recursos hídricos en Bolivia. *European Review of*

- Latin American and Caribbean Studies*, 85, 41–59. www.cedla.uva.nl
- Soluciones Prácticas-ITDG. (2009). *Los Bosques de la Cuenca Transfronteriza del río Mayo-Chinchipe Perú-Ecuador*. www.solucionespracticas.org
- The Helsinki Rules, (1966).
https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki_Rules-original_with_comments.pdf
- United Nations Development Programme. (2004). *Water Governance for Poverty Reduction. Key Issues and the UNDP Response to Millenium Development Goals*. www.undp.org/water
- Universidad Nacional de Piura, Universidad Nacional de Loja, & Asesores Técnicos Asociados S. A. (2005). *Cuenca Binacional Cantamayo-Chira. Caracterización Hídrica y Adecuación entre la Oferta y la Demanda Caracterización Territorial y Documentación Básica*.
<https://app.ingemmet.gob.pe/biblioteca/pdf/Amb-57.pdf>
- Valencia, J., Díaz, J., & Vargas, L. (2007). La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en México: un nuevo paradigma en el manejo del agua. *El Manejo Integral de Cuencas En México*, 213–258.
- Vega Cárdenas, Y. (2014). “Nuevas tendencias de gestión de recursos hídricos transfronterizos en América del norte.” *Congreso Internacional de Códigos y Desafíos Para Enfrentar La Crisis Del Agua (La Plata)*, 189–201.
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43506/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Vega, Y. (2018). La evolución del derecho internacional de las aguas transfronterizas en América del Norte. In *El derecho y la gestión de aguas transfronterizas. Quintas Jornadas de Derecho de Aguas* (pp. 159–177).
- Vílchez, M., Núñez, S., & Valenzuela, G. (2006). *Estudio Geoambiental de la Cuenca del Río Chira-Cantamayo*.
- Winona Ominika. (2020, October 27). *First Nations surrounding the Great Lakes*.
<https://greatlakes.guide/ideas/nations-surrounding-the-great-lakes>
- Yáñez, N. (2013). Marcos Normativos e Institucionales de Regulación de Cuencas Transfronterizas. In *Conflictos y Acuerdos Sobre Aguas Transfronterizas. Marcos Jurídicos y Prácticas Regulatorias Internacionales* (pp. 57–131).

Anexos

Anexo 1

Matriz metodológica (Investigación Cualitativa)

Título: Buenas prácticas del modelo de Gobernanza de los Recursos Hídricos Transfronterizos de Estados Unidos y Canadá en los Grandes Lagos aplicables al caso Perú-Ecuador

Problema	Objetivos	Categorías	Sub categorías	Metodología	Informantes / Muestra	Técnicas e Instrumentos
General: ¿De qué manera las buenas prácticas del modelo de gobernanza de Estados Unidos y Canadá en los Grandes Lagos resultan aplicables a las cuencas hidrográficas transfronterizas entre Perú y Ecuador?	General: Determinar la manera en que las buenas prácticas del modelo de gobernanza de Estados Unidos y Canadá en los Grandes Lagos resultan aplicables a las cuencas hidrográficas transfronterizas entre Perú y Ecuador	Gobernanza de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas transfronterizas	(i) Actores en la gobernanza de recursos hídricos de las cuencas hidrográficas transfronterizas (ii) Instrumentos en la gobernanza de recursos hídricos de las cuencas hidrográficas transfronterizas (iii) Mecanismos en la gobernanza de recursos hídricos de las	Enfoque: Cualitativo Tipo de Investigación: Básica Nivel: Exploratorio Diseño: Análisis documental	Trabajos de investigación Artículos científicos Tratados Funcionarios del SDR Expertos en gestión de recursos hídricos transfronterizos del MRE Expertos en gestión de recursos hídricos transfronterizos del ANA	Análisis documental Entrevistas semiestructuradas

			cuencas hidrográficas transfronterizas			
<p>Específicos:</p> <p>(i) ¿Cuáles son las buenas prácticas del modelo de gobernanza de los recursos hídricos implementadas por Estados Unidos y Canadá en la cuenca de los Grandes Lagos?</p> <p>(ii) ¿Cuáles son las prácticas de gestión de recursos hídricos en las cuencas hidrográficas</p>	<p>Específicos:</p> <p>(i) Identificar las buenas prácticas del modelo de gobernanza de los recursos hídricos implementadas por Estados Unidos y Canadá en la cuenca de los Grandes Lagos</p> <p>(ii) Identificar las prácticas de gestión de recursos hídricos en las cuencas hidrográficas</p>	<p>Análisis de las prácticas gobernanza de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas transfronterizas</p>	<p>(i) Buenas prácticas en el modelo de gobernanza de los Grandes Lagos</p> <p>(ii) Diagnóstico del modelo GIRH de las cuencas hidrográficas transfronterizas Perú-Ecuador</p> <p>(iii) Buenas prácticas del modelo de gobernanza de los Grandes Lagos aplicables en</p>			

<p>transfronterizas de Perú y Ecuador? (iii) ¿Qué buenas prácticas de gobernanza de recursos hídricos son aplicables a las cuencas compartidas entre Perú y Ecuador a partir de la experiencia de EEUU y Canadá en la gobernanza de los Grandes Lagos?</p>	<p>transfronterizas de Perú y Ecuador (iii) Establecer las buenas prácticas del modelo de gobernanza de recursos hídricos que son aplicables a las cuencas compartidas entre Perú y Ecuador a partir de la experiencia de EEUU y Canadá en la gobernanza de los Grandes Lagos</p>		<p>las cuencas transfronterizas entre Perú y Ecuador</p>			
---	--	--	--	--	--	--

Elaborado por Alvarado (2023)

Anexo 2

Guía de preguntas para entrevista semiestructurada

1. ¿Cuáles cree usted que son los desafíos transversales en las cuencas transfronterizas compartidas entre Perú y Ecuador respecto a la gestión binacional?
2. ¿Cuáles cree usted que son los principales instrumentos jurídicos que regulan la Gestión Integrada de Recursos Hídricos entre ambos países?
3. Respecto al reglamento del Acuerdo que establece la Comisión Binacional para la GIRH en las nueve cuencas transfronterizas entre Perú y Ecuador, suscrito el presente año, ¿Qué aspecto adicional cree usted que se debió incluir?
4. ¿Considera usted que debería haberse incorporado a algún actor adicional en el reglamento para participar en los Comités por Cuenca?
5. ¿Cree usted que se debería incluir en la Comisión a los representantes de los diversos grupos de interés que orbitan alrededor de las cuencas compartidas?
6. ¿Cuál es el rol de los *stakeholders* en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos entre Perú y Ecuador?
7. En su opinión, ¿Cuál cree usted que es el grado de conciencia de la población respecto a la preservación de la calidad del agua en las cuencas compartidas? ¿se ha interiorizado la importancia de una correcta gestión de los residuos sólidos?
8. ¿Qué grado de efectividad considera que tiene el mecanismo establecido en el Acuerdo de las nueve cuencas y su reglamento sobre la solución de controversias?

9. ¿Cuáles son los principales retos y dificultades para el avance en la implementación del enfoque GIRH en las nueve cuencas transfronterizas entre Perú y Ecuador?
10. ¿Cuál es el estado de la calidad de los recursos hídricos en las cuencas compartidas entre Perú y Ecuador?
11. La declaración del Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional del año 2022 menciona en su punto 17 que se instruye a las partes a culminar el Protocolo Binacional de Monitoreo de la Calidad de Agua Superficial. En ese sentido, ¿en qué estado se encuentra el Protocolo?
12. ¿Cree que sería posible complementar el Protocolo con un tratado general sobre calidad de aguas que aborde una mayor cantidad de temas?
13. Respecto a la gobernanza del agua, ¿Cuál es su opinión sobre los principios establecidos por la OCDE?
14. ¿Cuáles son las principales implicancias de la adhesión del Perú a la OCDE?
15. ¿Cuáles son los estándares en materia hídrica que el Perú debe de cumplir para ingresar a la OCDE?