



=ONU=
CONFERENCIA
SOBRE EL
AGUA 2023

Distr. general
31 de enero de 2023
Español
Original: inglés

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Examen Amplio de Mitad de Período del Logro de los Objetivos del Decenio Internacional para la Acción “Agua para el Desarrollo Sostenible” (2018-2028)

Nueva York, 22 a 24 de marzo de 2023

Tema 9 del programa provisional*

Diálogos interactivos

Diálogo interactivo 4: Agua para la cooperación: cooperación transfronteriza e internacional en materia de agua, cooperación intersectorial, incluida la cooperación científica, y el agua en toda la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 6.5 y 6.b y Objetivos 16 y 17)

Documento conceptual preparado por la Secretaría

Resumen

El presente documento conceptual se preparó en cumplimiento del párrafo 9 d) de la resolución [75/212](#) de la Asamblea General, en que la Asamblea solicitó al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas de 2023 sobre el Examen Amplio de Mitad de Período del Logro de los Objetivos del Decenio Internacional para la Acción “Agua para el Desarrollo Sostenible” (2018-2028) que preparase un documento conceptual sobre cada uno de los temas de los diálogos interactivos, teniendo en cuenta los procesos pertinentes de la Asamblea relacionados con el agua y otras posibles contribuciones. El documento está vinculado al diálogo interactivo 4, titulado “Agua para la cooperación: cooperación transfronteriza e internacional en materia de agua, cooperación intersectorial, incluida la cooperación científica, y el agua en toda la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 6.5 y 6.b y Objetivos 16 y 17)”. En el documento figuran los desafíos, la situación actual, las interrelaciones, las oportunidades de progreso, las soluciones transformadoras y las recomendaciones vinculadas a la cooperación en materia de agua.

* [A/CONF.240/2023/1](#).



I. Introducción¹

1. El agua suele unir a las personas más a menudo que dividir las. Se ha demostrado que la cooperación en materia de agua² entre fronteras y sectores genera beneficios que aceleran el progreso en todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otras cosas facilitando agua potable y saneamiento, mejorando la seguridad alimentaria, sosteniendo medios de vida y ecosistemas saludables, ayudando a abordar la resiliencia al cambio climático, contribuyendo a la reducción del riesgo de desastres, facilitando energía renovable, apoyando a las ciudades y la industria y fomentando la integración regional y la paz.
2. La cooperación en materia de agua debe ser inclusiva. Los recursos hídricos sirven y se ven afectados por múltiples interesados, incluida la sociedad civil, la administración (nacional y local), los Pueblos Indígenas, los medios de comunicación, el sector privado y la comunidad científica, a varios niveles. Los aspectos interculturales de la cooperación en materia de agua y los valores de los diversos interesados deben tenerse en cuenta en relación con los sistemas de gobernanza del agua.
3. La cooperación en materia de agua debe ser intersectorial. Unir el agua, la energía, la agricultura, el medio ambiente y otros sectores ayuda a gestionar mejor las concesiones necesarias y puede ampliar los beneficios derivados de la acción colectiva y, al mismo tiempo, proteger los ecosistemas. Los sistemas de gobernanza multinivel son clave para eliminar la compartimentalización sectorial de un modo que permita obtener resultados legítimos, equitativos y sostenibles.
4. La cooperación en materia de agua también debe orientarse a la acción. Los beneficios que los procesos de cooperación pueden brindar a las comunidades, los sectores, los ecosistemas y los países en todos los Objetivos solo pueden lograrse si se toman medidas concretas para reducir las deficiencias de fondos y financiación, los datos e información insuficientes e inaccesibles, los déficits en el desarrollo de la capacidad, los sistemas de gobernanza débiles que dan lugar a relaciones de poder mal coordinadas y desiguales entre los interesados, y la lentitud de la introducción y adopción de prácticas y tecnologías innovadoras.
5. La falta de cooperación tiene un costo, ya que los conflictos vinculados al agua persisten. La acción unilateral de las comunidades, los sectores y los países puede llevar a decisiones insostenibles y a menudo más costosas en materia de desarrollo y, si no se aborda, puede derivar en amenazas para la estabilidad y la paz regionales, especialmente en el contexto de los sistemas de gobernanza débiles y las situaciones de fragilidad, conflicto y violencia. El crecimiento demográfico, la migración y el aumento de la demanda de agua, unidos a los efectos del cambio climático y la degradación de los ecosistemas, hacen indispensable la cooperación en materia de agua.
6. Se debe acelerar el progreso en la cooperación en materia de agua. Actualmente, el mundo no va camino de implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles para 2030 (meta 6.5 de los Objetivos). Se estima que 107 países no van camino de tener recursos hídricos gestionados de forma sostenible para 2030³, y de los 153 países que comparten ríos, lagos y acuíferos transfronterizos, solo 32

¹ El presente documento conceptual ha contado con las contribuciones de los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas y un grupo diverso de partes interesadas. Véase <https://sdgs.un.org/conferences/water2023/documentation> y http://www.un.org/sites/un2.un.org/files/final_water_consultation_report_19_oct.pdf.

² En el presente documento, se entiende por “cooperación en materia de agua” el proceso mediante el cual las comunidades, los sectores y los países colaboran de forma mutuamente beneficiosa en pro del objetivo común del uso pacífico, sostenible y equitativo y la protección de los recursos hídricos en los planos local, nacional, regional e internacional.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Progresos en la gestión integrada de los recursos hídricos. Actualización sobre el indicador mundial 6.5.1 y necesidades de aceleración 2021* (Nairobi, 2021).

tienen al menos el 90 % de la superficie de sus cuencas transfronterizas sujeta a acuerdos operacionales de cooperación en materia de aguas transfronterizas⁴.

II. Panorama general de los desafíos, situación actual e interrelaciones

Desafíos y situación actual

7. Las presiones globales a que está sometida el agua en cuanto a calidad y cantidad han aumentado desde la década de 1980, principalmente debido al crecimiento demográfico, el aumento de la demanda de agua, las pautas de consumo no sostenibles y los impactos ambientales acumulados. Las estimaciones sugieren que hoy en día 2.300 millones de personas viven en países con estrés hídrico, 733 millones de ellas en países con un estrés hídrico alto o crítico⁵; y que, para 2050, 3.900 millones de personas (el 40 % de la población mundial) vivirán en cuencas fluviales con un estrés hídrico grave⁶. El uso de agua subterránea representa casi la mitad del agua potable del mundo y la mayoría del suministro de agua a las poblaciones rurales⁷. En todo el mundo hay lugares con un grave agotamiento del agua subterránea, mayoritariamente en zonas de uso intensivo del agua subterránea para el riego y para abastecer a grandes ciudades. A nivel mundial, el agotamiento de las reservas de agua subterránea representa entre el 15 y el 25 % de las extracciones de agua subterránea⁸.

8. En todo el mundo, el cambio climático representa presiones adicionales para la cantidad y la calidad de los recursos hídricos mundiales, así como para la infraestructura hídrica y de aguas residuales. Los efectos incluyen una mayor frecuencia e intensidad de las precipitaciones fuertes, la aceleración del deshielo de los glaciares, cambios en la frecuencia, la magnitud y el momento en que se producen las inundaciones, unos períodos de sequía más frecuentes y prolongados, cambios en las reservas y la recarga del agua subterránea, y el deterioro de la calidad del agua. Los ríos, lagos y acuíferos transfronterizos son especialmente vulnerables a los sistemas de gobernanza fragmentados. Se prevé que los efectos del clima causen más migración y desplazamiento y aumenten la vulnerabilidad de las personas y los lugares afectados por la fragilidad, el conflicto y la violencia, lo que tendría graves consecuencias humanitarias⁹.

⁴ Comisión Económica para Europa y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Avances en la cooperación en materia de aguas transfronterizas: Situación mundial del indicador 6.5.2 de los ODS y necesidades de aceleración 2021* (París, 2021). La zona de la cuenca incluye la superficie de cualquier cuenca fluvial o lacustre o sistema acuífero transfronterizo. Puede encontrarse una definición de “acuerdos operacionales para la cooperación en materia de aguas transfronterizas” en Comisión Económica para Europa y UNESCO, *Avances en la cooperación en materia de aguas transfronterizas: Valores de referencia mundiales para el indicador 6.5.2 de los ODS* (París, 2018).

⁵ ONU-Agua, *Resumen actualizado de 2021 sobre los progresos en el ODS 6: agua y saneamiento para todos* (Ginebra, 2021).

⁶ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction* (París, 2012).

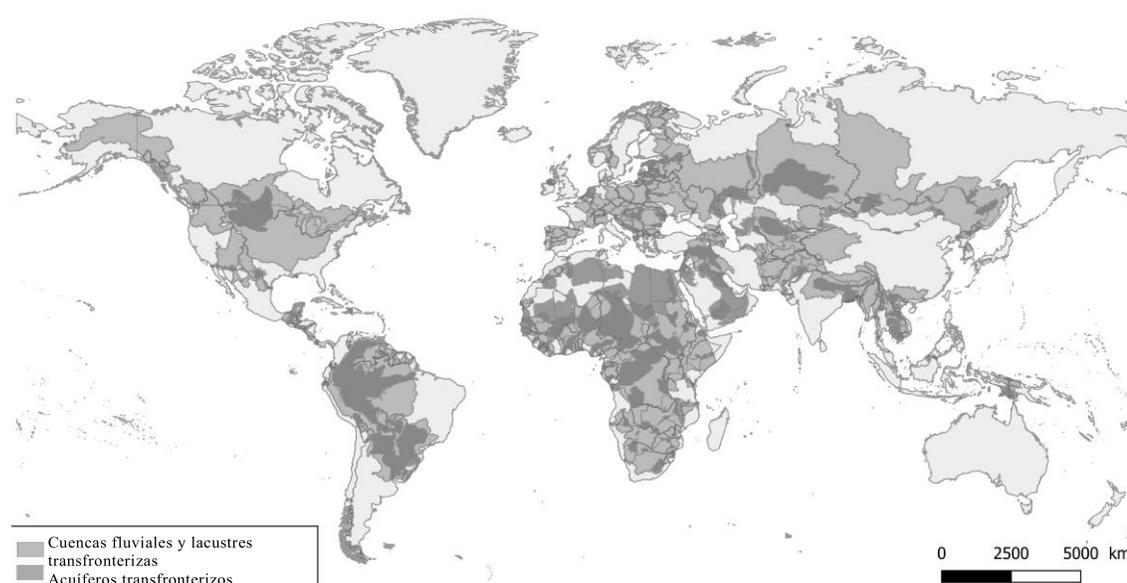
⁷ UNESCO, *Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2022: aguas subterráneas: hacer visible el recurso invisible* (París, 2022). Los porcentajes de extracción de agua subterránea estuvieron en torno al 3 % anual entre 1950 y 1980 y actualmente están en torno al 1 % anual.

⁸ *Ibid.*

⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Cuando la lluvia se convierte en polvo: comprender y abordar el impacto combinado de los conflictos armados y la crisis climática y ambiental en la vida de las personas* (Ginebra, 2020).

9. Hay pruebas claras de que la cooperación en materia de agua entre las comunidades, los sectores y los países puede brindar varios beneficios económicos, sociales y ambientales, así como fomentar la paz y la integración regional¹⁰. Más de seis décadas de colaboración entre los países de la cuenca del río Rin han demostrado cómo la cooperación puede pasar de un solo objetivo, como reducir la contaminación del agua, a enfoques de gestión del agua más holísticos en toda la cuenca y fuera de ella. La creación de comités transfronterizos, como el que hay entre las comunidades de la India y Nepal que comparten el río Sharda-Mahakali, demuestra las ventajas de la cooperación transfronteriza a nivel local. Para las comunidades de ese río, esta cooperación ha mejorado la resiliencia comunitaria a las perturbaciones relacionadas con el agua, por ejemplo mediante la alerta temprana de inundaciones, y ha aumentado la participación de las mujeres en la gobernanza del agua¹¹.

Cuencas fluviales y lacustres y acuíferos transfronterizos del mundo



Nota: Las delimitaciones y fronteras empleadas en el mapa no implican la expresión de opinión alguna por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas.

10. Hay más de 310 cuencas fluviales transfronterizas y aproximadamente 468 acuíferos transfronterizos compartidos entre dos o más países (véase el mapa)¹². De los 153 países que comparten aguas transfronterizas, cerca de dos tercios tienen más del 50 % de su territorio en cuencas fluviales transfronterizas. Aunque hay una larga tradición de países que concluyen acuerdos de cooperación para las aguas

¹⁰ Comisión Económica para Europa, *Nota de orientación sobre políticas: los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas: identificación, evaluación y comunicación* (Ginebra, 2015).

¹¹ Avinash Singh y Marieke Meeske (Oxfam Internacional), “Whose water? The challenge of rivers that flow across borders”, 26 de mayo de 2022.

¹² Melissa McCracken y Aaron T. Wolf, “Updating the register of international river basins of the world”, *International Journal of Water Resources Development*, vol. 35, núm. 4 (26 de abril de 2019); UNESCO, Centro Internacional de Evaluación de los Recursos de Aguas Subterráneas (acuíferos), 2015; Organización Meteorológica Mundial, “Transboundary aquifers of the world, update 2021” (Delft (Países Bajos), 2021); y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Fondo para el Medio Ambiente Mundial, portal de datos sobre cuencas fluviales del Programa de Evaluación de las Aguas Transfronterizas (cuencas fluviales y lacustres), disponible en <http://twap-rivers.org/indicators/> (consultado el 2 de julio de 2018).

transfronterizas, sigue habiendo grandes brechas, en particular variaciones regionales en la cobertura de los acuerdos de cooperación y diferencias significativas de cobertura entre las cuencas fluviales y lacustres y los sistemas acuíferos. Por ejemplo, mientras que 24 países de toda Europa y América del Norte, así como 18 países de África Subsahariana, han informado de que el 90 % o más de sus cuencas fluviales y lacustres están cubiertas por acuerdos operacionales de cooperación en materia de agua, solo 6 países de Asia, 4 de América Latina y 1 del Norte de África indican que tienen la misma cobertura¹³. Además, si los acuíferos transfronterizos están cubiertos por acuerdos operacionales, suele ser mayoritariamente a través de su asociación con acuerdos sobre cuencas fluviales y lacustres; en los datos sobre el indicador 6.5.2 solo se mencionaban ocho acuerdos específicos sobre acuíferos o aguas subterráneas¹⁴. Los datos sobre el indicador 6.5.1 sugieren que, incluso cuando hay acuerdos, sigue siendo difícil aplicarlos en la mayoría de los ríos, lagos y acuíferos transfronterizos, y el intercambio de datos sigue siendo escaso¹⁵.

11. Las cuencas fluviales y los sistemas acuíferos suelen ser la unidad espacial más eficaz para regir el agua entre comunidades, sectores y países, independientemente de las fronteras políticas. Por tanto, a nivel transfronterizo, los acuerdos de cooperación y órganos conjuntos, como los relativos al río Amazonas, los ríos Chu y Talas, el río Danubio, el lago Chad y la cuenca del río Senegal son instrumentos importantes para prevenir y gestionar conflictos y favorecer así la acción climática y el desarrollo regional sostenible. A menudo, estos acuerdos y órganos conjuntos han sido resilientes frente a conflictos geopolíticos más amplios. Lamentablemente, las deficiencias de financiación, la capacidad limitada, las responsabilidades fragmentadas y poco claras a distintos niveles, el desajuste entre los marcos jurídicos y normativos nacionales y transfronterizos, la falta de colaboración más allá del sector hídrico, la mala supervisión y aplicación, las relaciones de poder asimétricas, las deficiencias de información y la falta de rendición de cuentas siguen siendo algunos de los obstáculos para aplicar eficazmente acuerdos sobre cuencas o acuíferos enteros.

12. A nivel global, recientemente se han logrado avances notables para fomentar la cooperación en materia de agua sobre la base de los principios del derecho internacional. En 2014 entró en vigor la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación. En 2016 se abrió a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, al que presta servicios la Comisión Económica para Europa. Además, en la resolución 63/124, la Asamblea General hizo suyos los proyectos de artículo sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos como la referencia más autorizada para que los países negociaran acuerdos de gobernanza para sus acuíferos compartidos. El apoyo a los instrumentos mundiales va en aumento¹⁶. El Camerún, el Chad, Ghana, Guinea-Bissau, el Senegal y el Togo estuvieron entre los primeros países de fuera de la región de la Comisión Económica para Europa en adherirse al Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua

¹³ Comisión Económica para Europa y UNESCO, *Avances en la cooperación en materia de aguas transfronterizas: Situación mundial del indicador 6.5.2 de los ODS y necesidades de aceleración 2021*. Estas cifras se basan en 101 informes nacionales validados sobre el indicador 6.5.2.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ PNUMA, *Progresos en la gestión integrada de los recursos hídricos*.

¹⁶ Actualmente hay 37 partes en la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación y 47 partes en el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales. Véanse las resoluciones de la Asamblea General de 2008, 2011, 2013, 2016, 2019 y 2022 en que se alienta a los países a guiarse por el proyecto de artículos al elaborar acuerdos de gobernanza para sus acuíferos compartidos.

Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, y al menos 20 países están en distintas fases del proceso de adhesión. Los ministros de países que eran parte en el Convenio y de países que no lo eran reconocieron, en el período de sesiones de alto nivel sobre el agua y la paz celebrado en la Novena Reunión de las Partes en septiembre de 2021, que el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales constituía una plataforma intergubernamental esencial y un foro de las Naciones Unidas para tratar cuestiones relativas a aguas transfronterizas que había ayudado a reforzar la voluntad política, intercambiar mejores prácticas y lecciones aprendidas, detectar y abordar en común cuestiones emergentes, apoyar la adopción e implementación de acuerdos y órganos conjuntos, y en definitiva acelerar la cooperación en materia de aguas transfronterizas¹⁷. Desde que el Convenio entró en vigor en 1992, se han firmado más de 100 acuerdos. Además, de los 24 países que tienen toda su superficie de cuencas transfronterizas sujeta a acuerdos operacionales, 19 son partes en el Convenio.

13. Los instrumentos regionales, como el Protocolo Revisado sobre Sistemas de Cursos de Agua Compartidos de 2000 de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo y la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (la Directiva Marco del Agua), también son marcos y plataformas jurídicas valiosas y complementarias para impulsar la cooperación en materia de agua.

14. A través de las alianzas entre los sectores público y privado, la responsabilidad social empresarial, la inversión de impacto y otros medios, el sector privado es un actor importante para abordar la crisis del agua. Ese sector somete los recursos hídricos a grandes presiones, tanto directamente como mediante las operaciones y cadenas de suministro multinacionales, así como mediante la adquisición y el arrendamiento de tierras por empresas multinacionales, que en ausencia de acuerdos de gobernanza eficaces pueden dar lugar a pautas de uso del agua poco equitativas e insostenibles. Para combatir la crisis del agua es fundamental la cooperación entre los Gobiernos, la sociedad civil y el sector privado a nivel global, por ejemplo mediante un llamamiento a una huella de agua justa¹⁸. Pese a que el sector privado debe ejercer un papel importante en la gestión hídrica, entre otras cosas aprovechando recursos financieros y mecanismos de financiación innovadores, el 25 % de los países informan de que hay un intercambio de datos escaso sobre el aprovechamiento, la gestión y el uso de los recursos hídricos entre el Gobierno y el sector privado¹⁹.

15. Un reto clave para impulsar la cooperación a todos los niveles es mejorar los vínculos entre las comunidades, los sectores y los países, lo cual es en última instancia un reto de gobernanza. Para lograr una gobernanza sostenible y equitativa del agua a todos los niveles, es fundamental una colaboración significativa de los interesados que reúna múltiples valores. Sin embargo, aunque aproximadamente el 90 % de los países indican que aplican leyes y políticas para apoyar la participación de la comunidad y los usuarios en la cuestión del agua potable rural, así como la de la planificación y gestión de los recursos hídricos, solo cerca del 17 % de los países

¹⁷ ONU-Agua, “The United Nations global water conventions: fostering sustainable development and peace”, nota de políticas (Ginebra, 2020).

¹⁸ Declaración de Glasgow sobre la Huella Hídrica Justa para un Desarrollo Sostenible, Resiliente al Cambio Climático e Inclusivo, disponible en https://fairwaterfootprints.org/app/uploads/2022/10/FWF_Glasgow_Declaration_rebrand_Es-1.pdf.

¹⁹ PNUMA, *Progresos en la gestión integrada de los recursos hídricos*.

informan de que tienen recursos financieros suficientes (más del 75 %) para apoyar esta participación²⁰.

16. En los planos nacional y transfronterizo, los mecanismos de coordinación entre los distintos sectores y ministerios, incluida la agricultura y la ganadería, así como las esferas del clima, la energía, la financiación, la pesca, la silvicultura, la salud, los asuntos humanitarios, la industria, la minería, los municipios, la planificación, el saneamiento y el turismo, son clave para la gestión hídrica sostenible y equitativa. Sin embargo, el 50 % de los países sugieren que no tienen mecanismos oficiales de gestión de los recursos hídricos a nivel nacional para la coordinación intersectorial²¹. Incluso cuando existen mecanismos oficiales, la mayoría de los países indican que tienen dificultades para aplicarlos. Muchos países mencionan como dificultad la falta de coordinación vertical entre el plano de las cuencas o los acuíferos a nivel nacional y subnacional, incluida la administración local²². En el plano de las cuencas, los órganos conjuntos, como las organizaciones de cuencas fluviales, carecen frecuentemente del mandato para colaborar eficazmente con todos los sectores relacionados con el agua.

17. La cooperación científica, junto con la educación y la capacitación, ejerce un papel importante para apoyar la cooperación en materia de agua e impulsar los Objetivos. Sin embargo, los enfoques de la educación y la capacitación basados en los productos no han prestado suficiente atención a atraer y retener la fuerza de trabajo capacitada necesaria para impulsar la cooperación en materia de agua. Además, las capacidades nacionales de investigación asimétricas y débiles, los programas de investigación fragmentados, las diferencias en las prioridades de financiación y la falta de mandatos de investigación crítica e independiente impiden una colaboración científica significativa²³. Además, los conocimientos de los Pueblos Indígenas, que pueden aportar perspectivas importantes para la gestión sostenible y equitativa del agua, no siempre se tienen en cuenta como es debido en la colaboración científica.

Vínculos entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible

18. Las medidas de adaptación al clima y mitigación de sus efectos exigen la acción a ambos lados de las fronteras físicas, políticas y jurisdiccionales, así como entre los sectores y los interesados que actúan en múltiples planos. Aunque los efectos del cambio climático sobre el agua pueden exacerbar las tensiones y aumentar el riesgo de controversias, también pueden instigar la cooperación. La cooperación en materia de agua es importante para fomentar la adaptación al cambio climático en las cuencas compartidas. Incorporar el agua dulce en la planificación y la acción para la adaptación al clima y la mitigación de sus efectos requiere acuerdos de gobernanza policéntricos e inclusivos que ofrezcan posibilidades de lograr una adaptación más eficiente y efectiva, la mancomunación de los datos, modelos, escenarios, conocimientos especializados, recursos, pruebas científicas, innovaciones y tecnologías disponibles, y la ampliación del margen de planificación para determinar medidas de adaptación e incluso compartir costos y beneficios.

19. Otro ámbito que ofrece la oportunidad de mejorar la cooperación en todos los Objetivos es el del agua y la energía (Objetivo 7). Por ejemplo, se ha reconocido que

²⁰ ONU-Agua y OMS, *Strong Systems and Sound Investments: Evidence on and Key Insights into Accelerating Progress on Sanitation, Drinking-Water and Hygiene – UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water 2022 report* (Ginebra, 2022).

²¹ PNUMA, *Progresos en la gestión integrada de los recursos hídricos*.

²² *Ibid.*

²³ Dinara R. Ziganshina y Joop L.G. de Schutter, “Paving the way for evidence-driven transboundary water cooperation in Central Asia”, *Journal of the American Water Resources Association*, vol. 58, núm. 6 (31 de octubre de 2021).

la hidroenergía ejerce un papel crucial para acelerar la transición de los combustibles fósiles a formas de energía renovables. La Agencia Internacional de Energía estima que la generación de hidroenergía tendría que duplicarse para alcanzar el cero neto en emisiones de CO₂ para 2050²⁴. La cooperación entre el Brasil y el Paraguay, que comenzó con la firma de un acuerdo de paz y cooperación en 1966, ha demostrado los múltiples beneficios que los países obtienen de la cooperación. A raíz de la creación del mecanismo de hidroenergía de Itaipu y de una entidad binacional, los países han generado beneficios compartidos que incluyen no solo el suministro de energía e ingresos compartidos, sino también proyectos sociales y ambientales en la mayoría de los Objetivos en pro de las comunidades locales y los Pueblos Indígenas en la cuenca del río Paraná. Además, los países han podido gestionar más eficazmente períodos críticos, como los de niveles bajos de agua. Lamentablemente, muchos países y cuencas transfronterizas carecen de acuerdos de gobernanza que permitan establecer un entorno propicio para aplicar proyectos de hidroenergía de forma sostenible y equitativa y reflejar los probables efectos del cambio climático y los riesgos correspondientes en los proyectos de infraestructura actuales y futuros.

20. El nexo agua-energía-alimentación-ecosistemas, que requiere un enfoque sistémico que una a las comunidades, los sectores y los países, brinda posibilidades de acelerar el progreso en múltiples Objetivos²⁵. Dado que la agricultura representa el 70 % del uso del agua a nivel mundial, son especialmente importantes las soluciones basadas en nexos que hagan más sostenible y productivo el sector agrícola. En un entorno transfronterizo, no abordar las ventajas y desventajas y las externalidades en todos los sectores puede generar tensión entre las comunidades, los sectores y los países, mientras que un enfoque sistémico basado en el nexo agua-energía-alimentación-ecosistemas, sustentado en una gobernanza multinivel, con acuerdos transfronterizos cuando proceda, puede aumentar la eficiencia del uso de los recursos, aprovechar las complementariedades regionales y mejorar los ecosistemas. Las soluciones basadas en la naturaleza pueden favorecer un enfoque sistémico basado en el nexo agua-energía-alimentación-ecosistemas. Estas soluciones protegen, gestionan de manera sostenible y restauran los ecosistemas naturales o modificados, hacen frente a los problemas sociales de manera eficaz y adaptable, y aportan beneficios tanto para el bienestar humano como para la biodiversidad. La cooperación entre Argelia, Libia y Túnez en el Sistema Acuífero del Sáhara Noroccidental ha ilustrado los beneficios de adoptar un enfoque basado en el nexo agua-energía-alimentación-ecosistemas. Sobre la base de un mecanismo de consulta tripartito establecido en 2006 y otros proyectos de cooperación, estos países han trabajado en el plano local, nacional y de los acuíferos para realizar una evaluación de este nexo y determinar un conjunto de 15 soluciones mutuamente beneficiosas que reducen al mínimo las concesiones intersectoriales y los efectos negativos a la vez que aumentan al máximo las sinergias entre el agua, la energía, la alimentación y los ecosistemas²⁶.

21. La cooperación en materia de agua también puede ser un catalizador para explotar las sinergias entre la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, incluidas las montañas y los bosques (Objetivo 15) y los océanos, los mares, y los recursos hídricos marinos y continentales (Objetivo 14). Alianzas como la Plataforma de Acción para la Gestión de la Fuente al Mar, auspiciada por el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo, han demostrado la importancia de la cooperación y la coordinación entre las organizaciones, las iniciativas y los acuerdos

²⁴ Agencia Internacional de Energía, *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector* (París, 2014).

²⁵ Comisión Económica para Europa, *Solutions and Investments in the Water-Food-Energy-Ecosystem Nexus: A Synthesis of Experiences in Transboundary Basins* (Ginebra, 2021).

²⁶ Comisión Económica para Europa, “Improving sustainable development in the North Western Sahara Aquifer System through a transboundary nexus approach”, nota de políticas (Ginebra, 2022).

ambientales multilaterales que operan en múltiples planos con un interés común en construir ecosistemas terrestres, de agua dulce y marinos más resilientes al clima y sostenibles. La colaboración entre la Comisión del Río Orange-Senqu y la Comisión del Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Benguela, en África Meridional, ha mostrado el valor de la coordinación entre dos comisiones internacionales establecidas para el uso equitativo y sostenible de una cuenca fluvial transfronteriza y un ecosistema marino.

22. Aunque la relación es compleja, está claro que el agua, la paz y la seguridad están inextricablemente vinculadas²⁷. El agua puede ser un importante motor de la paz y la cooperación a todos los niveles²⁸. A nivel local, pueden producirse conflictos entre los usuarios. Por ejemplo, las rutas de trashumancia afectadas por los cambios en la distribución de las precipitaciones pueden afectar a los ganaderos migratorios, que pueden verse empujados hacia las tierras usadas por los agricultores sedentarios o hacia zonas de conservación, lo que a su vez puede amenazar el potencial turístico y causar conflictos entre el ser humano y la vida silvestre²⁹. El desplazamiento y la migración debido a la inseguridad hídrica constituyen un gran riesgo que va en aumento. La cooperación a nivel local todavía se hace aún más importante en situaciones de fragilidad, conflicto y violencia. En estos entornos, el acceso al agua puede formar parte de tensiones ya existentes, la capacidad de las autoridades para reducir estas tensiones puede verse menoscabada y la falta de acuerdo sobre los mecanismos de cooperación puede desencadenar conflictos. En 2022, 1.000 millones de personas vivían en países afectados por situaciones de fragilidad, conflicto y violencia, y más de 324 millones necesitaban ayuda humanitaria directa³⁰. El agua puede ser el objeto o la meta del conflicto, como cuando el Daesh tomó brevemente el control de la mayor presa del Iraq (la presa de Mosul) en agosto de 2014, o durante los conflictos más amplios en la región. En los entornos de conflicto, los recursos hídricos, el medio natural y los servicios esenciales como el acceso al agua y el saneamiento casi siempre se ven afectados directa o indirectamente por las hostilidades. En su conjunto, si no se afrontan, estas presiones no solo representan un riesgo significativo para la cooperación, la paz y la estabilidad, sino que también reducen la capacidad de acceder a importantes oportunidades de desarrollo que dependen directa o indirectamente del agua. El cumplimiento y el respeto del derecho internacional humanitario es la forma más básica y esencial de cooperación en épocas de conflicto armado.

23. El agua puede unir a las comunidades, los sectores y los países y servir de motor de la paz facilitando medios de subsistencia y oportunidades de desarrollo, oportunidades que contrastan con los escenarios derivados de los conflictos, en que casi siempre todos salen perdiendo. Coordinando la colaboración en materia de agua entre los sectores y entre los sistemas fluviales, lacustres y acuíferos, los mecanismos de integración regional como las comunidades económicas regionales de toda África pueden contribuir de forma significativa a impulsar la cooperación, la paz y la integración regional. A nivel transfronterizo, órganos conjuntos como las organizaciones de las cuencas fluviales también pueden ejercer un papel clave para fomentar la paz y la integración regional. Por ejemplo, el establecimiento de la

²⁷ Observaciones del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre diplomacia preventiva y aguas transfronterizas [tal como se pronunció], 6 de junio de 2017, disponibles en <https://www.un.org/sg/es/content/sg/statement/2017-06-06/secretary-generals-remarks-security-council-preventive-diplomacy-and>.

²⁸ Geneva Water Hub, *A Matter of Survival: Report of the Global High-level Panel on Water and Peace* (Ginebra, 2017).

²⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Cuando la lluvia se convierte en polvo*.

³⁰ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, *Global Humanitarian Overview 2022: October Update—Snapshot as of 31 October 2022* (Nueva York, 2021).

Comisión de la Cuenca del Río Sava entre Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia y Eslovenia ha demostrado cómo los intereses en la gestión conjunta de las aguas compartidas permiten a los países fomentar la confianza y desarrollar la cooperación en otras muchas esferas en los entornos posconflicto.

III. Panorama general de las oportunidades de progreso y soluciones transformadoras

Fondos y financiación

24. Aunque los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo para el sector del agua aumentaron en términos efectivos entre 2015 y 2019, los desembolsos de asistencia oficial para el desarrollo a este sector se mantuvieron estables, en 8.800 millones de dólares³¹. Los niveles actuales de financiación están muy por debajo de las previsiones mundiales de financiación necesaria para lograr el Objetivo 6. Las estimaciones sugieren que se necesitan 6,7 billones de dólares para 2030 y 22,6 billones de dólares para 2050 para cumplir el Objetivo 6³². El déficit se ha reconocido a nivel transfronterizo, y la mayoría de los países informan de que no tienen recursos suficientes para impulsar la cooperación en materia de agua³³. Pese a las inevitables dificultades, incluidas las grandes deficiencias de financiación, los recursos presupuestarios internos de los Estados miembros de un órgano conjunto deben ser la principal fuente de fondos para sufragar al menos sus gastos operacionales básicos. Los órganos conjuntos que dependen de estas fuentes tienden a demostrar una voluntad política, compromiso y resiliencia más firmes. La financiación y los fondos públicos y privados adicionales ofrecen oportunidades de diversificar las fuentes financieras. Sin embargo, hay dificultades para financiar la cooperación en materia de aguas transfronterizas, entre ellas la percepción de que estos proyectos conllevan un alto riesgo y la mala comprensión de sus beneficios³⁴.

25. Es preciso orientar mejor los fondos y la financiación para la cooperación en materia de agua, y coordinar mejor y usar más equitativamente los recursos existentes. Esto incluye movilizar más fondos nacionales e internacionales para proyectos intersectoriales, movilizar fondos climáticos para el agua, como el Fondo de Adaptación y el Fondo Verde para el Clima, y elaborar modelos de financiación innovadores, como la iniciativa Blue Peace Financing. Esta iniciativa, diseñada conjuntamente por el Organismo Suizo de Cooperación para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización y el Geneva Water Hub, se está aplicando de forma experimental en la Organización de Desarrollo de la Cuenca del Río Gambia para fomentar el acceso al capital público y privado a entidades no soberanas, como las organizaciones de cuencas fluviales y los municipios, transformando los marcos de cooperación transfronteriza y multisectorial en plataformas de inversión.

26. Pese a que la cooperación en materia de aguas transfronterizas requerirá unas inversiones que inevitablemente son más difíciles y conllevan más costos de transacción que la acción de los países por separado, estas pueden aportar muchos beneficios más allá del agua. La financiación mediante subvenciones internacionales y regionales, por ejemplo a través del área focal de Aguas Internacionales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, y los fondos fiduciarios regionales gestionados por

³¹ Basado en los datos sobre el indicador 6.a.1. Véase ONU-Agua, *Resumen actualizado de 2021 sobre los progresos en el ODS 6: agua y saneamiento para todos* (Ginebra, julio de 2021).

³² OCDE, *Financing a Water Secure Future*, estudios de la OCDE sobre el agua (París, 2022).

³³ PNUMA, *Progresos en la gestión integrada de los recursos hídricos*.

³⁴ Comisión Económica para Europa, *Funding and Financing of Transboundary Water Cooperation and Basin Development* (Ginebra, 2021).

el Banco Mundial, como el programa “Cooperación en aguas internacionales en África”, son fundamentales no solo para los diálogos regionales y el establecimiento y la aplicación de marcos jurídicos e institucionales sobre aguas compartidas, sino también para abordar problemas mundiales como la biodiversidad, la ordenación sostenible de las tierras, la adaptación al clima y la mitigación de sus efectos, la reducción del riesgo de desastres y la prevención de la contaminación en un enfoque sistémico cuyos posibles beneficios van mucho más allá de los que ofrece la financiación sectorial y por separado.

Datos e información

27. El intercambio de datos e información dentro de las comunidades, sectores y países y entre ellos es clave para fundamentar de manera eficaz y transparente los procesos de toma de decisiones vinculados al agua a múltiples niveles. El intercambio de datos e información, incluida la cooperación científica, también puede contribuir de forma importante a fomentar la confianza y establecer una base de conocimientos común, lo que a su vez puede contribuir a evitar controversias. Los enfoques regionales, como ha demostrado la aplicación de la Directiva Marco de la Unión Europea sobre el Agua, pueden ser un medio importante para adaptar los procedimientos de validación y normalización de datos e impulsar al mismo tiempo la supervisión y evaluación conjuntas. Sin embargo, los Estados siguen teniendo dificultades con respecto a la recogida, comparabilidad y compatibilidad de los datos, los recursos financieros, la cobertura espacial, la sostenibilidad de las plataformas de almacenamiento e intercambio de datos, la aplicación e interpretación de los datos, y la frecuencia y puntualidad del intercambio de datos. Pese a los esfuerzos realizados a través de la Iniciativa sobre la Gestión de Recursos de Acuíferos Transnacionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Programa Hidrológico Intergubernamental para elaborar un inventario mundial y fomentar la cooperación entre los países mejorando los conocimientos y la capacidad en materia de acuíferos transfronterizos, así como el Programa de Evaluación de Aguas Transfronterizas financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, la supervisión del indicador 6.5.2 ha confirmado que muchos países siguen teniendo problemas para acceder a datos fiables sobre sus acuíferos compartidos. Sin embargo, los informes nacionales sobre el indicador 6.5.2 han brindado a los países la oportunidad de compartir datos e información sobre muchas de sus actividades y experiencias de apoyo a la cooperación en materia de aguas transfronterizas.

28. Aunque requiere datos locales para su calibración, la innovación científica y tecnológica reciente puede ofrecer oportunidades de abordar algunos de estos retos, entre otras cosas mediante el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones más reciente, la teleobservación, los sistemas de información geográfica, los macrodatos, el aprendizaje automático y la ciencia abierta³⁵. La ciencia ciudadana también puede ejercer un papel importante para fomentar la cooperación en materia de agua. Además, los análisis de diagnóstico transfronterizos conjuntos y la programación de medidas estratégicas, sobre la base de consultas intersectoriales y entre múltiples interesados, son herramientas valiosas con las que elaborar y coordinar enfoques con base científica y empírica para determinar desafíos, prioridades e inversiones comunes con respecto a los ríos, lagos y acuíferos transfronterizos.

29. Las comunidades locales y los Pueblos Indígenas tienen un valioso papel que desempeñar para verificar sobre el terreno los datos e información científicos y compartir conocimientos tradicionales, lo que puede fomentar enfoques ascendentes

³⁵ Véase “Recomendación de la UNESCO sobre la Ciencia Abierta” (París, 2021).

inclusivos que conduzcan a una toma de decisiones y concienciación mejores y con base empírica, contribuyan al desarrollo de la capacidad y sienten las bases de una aplicación eficaz de las políticas.

Desarrollo de la capacidad

30. Si bien la educación de los administradores de servicios de abastecimiento de agua ha mejorado, se debe mejorar la educación sobre las aptitudes necesarias para fomentar la cooperación, entre ellas la negociación, la diplomacia, la solución de conflictos, la gobernanza y la ley³⁶. Las iniciativas de desarrollo de la capacidad, como vehículos con los que se puede promover una mayor inclusividad, deben incluir la colaboración con grupos poco representados como los Pueblos Indígenas, las mujeres y los jóvenes, abarcar todos los sectores, e incluir la cooperación con distintos niveles y partes de la administración, incluida la administración local.

31. Los procesos de cooperación transfronteriza requieren una perspectiva a largo plazo, en ocasiones con muchos pequeños pasos. Estos procesos deben incluir oportunidades de dialogar fuera de los entornos de negociación oficiales. Cuando las personas se convierten en estudiantes o participantes de un taller de capacitación, la colaboración oficiosa hace que el desarrollo de la capacidad se convierta en un proceso dinámico, aunque a menudo infravalorado, capaz de apoyar, complementar y reforzar los procesos de cooperación oficiales de diversos modos. Las iniciativas de desarrollo de la capacidad, como los talleres de capacitación y las visitas de intercambio, pueden reunir a expertos de distintas comunidades, sectores y países, fomentar la confianza y facilitar el aprendizaje entre pares e intergeneracional. En los entornos transfronterizos, la financiación de pasantías y de estudiantes de maestría y doctorado por parte de las instituciones transfronterizas, los Gobiernos nacionales y la sociedad civil ha resultado eficaz para establecer un grupo de expertos técnicos jóvenes e influyentes con relaciones sólidas y una base de conocimientos común. Las plataformas e iniciativas en los planos global y regional, como la Red de Recursos e Intercambio de Aprendizaje sobre Aguas Internacionales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, la Red Internacional de Organismos de Cuenca y la facilitación de cursos en línea masivos y abiertos de libre acceso relativos a la cooperación transfronteriza, la gobernanza, el derecho internacional del agua y la diplomacia, contribuyen significativamente a fomentar la cooperación en materia de agua³⁷.

Innovación

32. La cooperación entre las organizaciones internacionales, los profesionales y los investigadores mediante la colaboración científica internacional es crucial para facilitar y encontrar soluciones innovadoras a las dificultades vinculadas a los recursos hídricos, y, al mismo tiempo, profundizar los conocimientos y la comprensión comunes y fomentar las sinergias y la confianza. Por ejemplo, ONU-Agua, un mecanismo de coordinación que agrupa a 35 miembros del sistema de las Naciones Unidas y 45 asociados internacionales, tiene por objeto aumentar al máximo la acción coordinada, la cooperación y la coherencia en todo el sistema en todas las cuestiones vinculadas al agua dulce. Las redes mundiales y regionales, como la Familia del Agua de la UNESCO, compuesta de 58 presidencias relacionadas con el agua y 36 centros relacionados con el agua, así como 168 Comités Nacionales del Programa

³⁶ UNESCO-Programa Hidrológico Intergubernamental, *IHP-IX Strategic Plan of the Intergovernmental Hydrological Programme – Science for a Water Secure World in a Changing Environment*, novena fase, 2022-2029 (París, 2022).

³⁷ Por ejemplo, el curso en línea masivo y abierto sobre gobernanza para la seguridad transfronteriza del agua dulce, disponible gratuitamente en seis idiomas. Véase <https://www.gwp.org/en/learn/capacity-building/governance-for-transboundary-freshwater-security--a-massive-open-online-course-mooc>.

Hidrológico Intergubernamental y sus puntos focales de los 195 Estados miembros de la UNESCO, pueden reducir la deficiencia de conocimientos facilitando la transferencia, el intercambio y la difusión de conocimientos especializados entre las instituciones, el mundo académico, la sociedad civil, las comunidades locales, los investigadores y quienes formulan políticas. Los acuerdos bilaterales y las redes y plataformas regionales, como las establecidas a través del Consejo Ministerial Africano sobre el Agua o la Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua, han demostrado ser muy útiles para impulsar el intercambio de conocimientos y la transferencia de tecnología accesibles y asequibles entre los países. Las innovaciones en la ciencia, incluida la ciencia ciudadana, la ciencia y los datos abiertos, Internet de los objetos, la ciberseguridad, la inteligencia artificial, la teleobservación y los macrodatos, pueden ejercer un papel importante para impulsar la cooperación en materia de agua. Los enfoques de la gestión hídrica sostenible que aúnan los conocimientos tradicionales y el patrimonio con la innovación científica ofrecen lecciones útiles, entre otras cosas sobre la asignación equitativa y sostenible del agua y la gestión de conflictos.

33. La innovación transformadora en la gobernanza tiene el potencial de acelerar el progreso en los Objetivos. La innovación debe ser la base de la coherencia de las políticas de conformidad con la gestión integrada de los recursos hídricos, el nexo agua-energía-alimentación-ecosistemas y los enfoques de la fuente al mar y, mediante plataformas integradas, fomentar alianzas y redes de cooperación. Este tipo de enfoque ayuda a maximizar la productividad y sostenibilidad del agua, especialmente en contextos de restricciones y disputas, y ayuda a orientar y facilitar transiciones sostenibles en materia de alimentos y energía en distintas escalas. Al incorporar un nuevo acuerdo de gobernanza para el sistema acuífero transfronterizo Stampriet en la Comisión de la Cuenca del Río Orange-Senqu ya existente, Botswana, Namibia y Sudáfrica han adoptado un enfoque innovador de la gobernanza que reduce los costos de transacción que conllevaría establecer y aplicar un acuerdo de gobernanza transfronteriza completamente nuevo, y que a la vez fomenta los valores de la gestión conjunta del agua superficial y el agua subterránea.

34. La adopción e implementación de la Declaración de Glasgow sobre la Huella Hídrica Justa para un Desarrollo Sostenible, Resiliente al Cambio Climático e Inclusivo es un ejemplo de una alianza innovadora entre los Gobiernos, el sector privado, las instituciones financieras, las organizaciones de la sociedad civil, y los organismos de investigación y de apoyo externo a múltiples niveles³⁸. Mediante la Declaración, los signatarios acuerdan colaborar para que la actividad comercial a múltiples escalas y que conlleva importantes riesgos vinculados al agua y al clima elimine la contaminación y la extracción excesiva del agua de los ríos y acuíferos, mejore la resiliencia climática y aumente la rendición de cuentas para proteger las asignaciones de agua sostenibles y equitativas.

Gobernanza

35. La gobernanza es mucho más amplia que el Gobierno, ya que reconoce el valor del sector privado, la sociedad civil y una gama más amplia de interesados. En los planos local y nacional, se deben combatir los factores que socavan la gobernanza eficaz, entre ellos la mala gestión de los recursos, la corrupción, los acuerdos institucionales fragmentados, la inercia burocrática, la capacidad humana insuficiente y la falta de inversión. La gobernanza eficaz del agua exige una toma de decisiones descentralizada e inclusiva, integridad, transparencia y rendición de cuentas, y una colaboración intersectorial entre las empresas privadas, las organizaciones comunitarias, las asociaciones de usuarios del agua, las organizaciones no

³⁸ Véase https://fairwaterfootprints.org/app/uploads/2022/10/FWF_Glasgow_Declaration_rebrand_Es-1.pdf.

gubernamentales (ONG) y los organismos gubernamentales (nacionales y locales). La gobernanza del agua debe basarse en funciones y responsabilidades claramente asignadas y diferenciadas en materia de formulación y aplicación de políticas, gestión operacional y reglamentación. Debe fomentarse la coherencia normativa y regulatoria mediante una coordinación intersectorial eficaz, especialmente entre las políticas de agua y medio ambiente, salud, energía, agricultura, industria, planificación territorial y uso de la tierra³⁹. Las leyes e instituciones son fundamentales para establecer funciones, derechos y responsabilidades claros, y sirven como medio para la comunicación legítima entre múltiples niveles de gobernanza, y en última instancia protegen los derechos equitativos y sostenibles a los recursos hídricos. Las leyes, reglamentos e instituciones nacionales y los acuerdos de gobernanza transfronterizos también deben ser compatibles entre sí.

36. A nivel transfronterizo, la adopción de acuerdos para la cooperación en materia de aguas transfronterizas, sobre la base de los principios establecidos del derecho internacional, es una característica clave de cualquier sistema de gobernanza multinivel. Pueden concluirse acuerdos de cooperación en materia de aguas transfronterizas en el plano bilateral, de las cuencas o de las cuencas secundarias, o pueden incluirse disposiciones sobre el agua en acuerdos de integración regional más amplios o en tratados de paz. Si bien su forma y contenido pueden variar según el contexto y las prioridades específicas, deben incluirse determinados elementos constitutivos esenciales basados en el derecho internacional, como: a) el alcance, por ejemplo, incorporando un enfoque centrado en cuencas hidrográficas cuando proceda; b) las normas sustantivas, como el principio de la utilización equitativa y razonable, la obligación de tomar todas las medidas oportunas para prevenir un daño sensible y la obligación general de cooperar; c) los acuerdos institucionales y de procedimiento, incluido el establecimiento de órganos conjuntos, la notificación y consulta previas, la evaluación del impacto ambiental, el intercambio de datos, la supervisión y evaluación, la previsión y la alerta temprana; y d) los mecanismos de solución de controversias⁴⁰. Además, aunque se reconoce que renegociar acuerdos puede tener altos costos de transacción, es necesario proteger los acuerdos frente a los riesgos climáticos a fin de que tengan la flexibilidad necesaria para gestionar los riesgos vinculados al cambio climático. Como ilustra el ejemplo mencionado de Stampriet, para tener más en cuenta los acuíferos transfronterizos, es preciso impulsar marcos de gobernanza para la gestión conjunta, es decir, la supervisión y la gestión coordinada del agua superficial y subterránea⁴¹.

37. Los órganos conjuntos, como las organizaciones de cuencas fluviales, son clave para que los acuerdos de cooperación se apliquen eficazmente y tengan la capacidad de evolucionar con el tiempo, en respuesta a los efectos del cambio climático u otros riesgos. Por ejemplo, la Comisión Mixta Internacional, establecida entre el Canadá y los Estados Unidos de América, ha evolucionado a lo largo de más de 100 años para abordar cuestiones de aguas transfronterizas entre los países. A raíz de esta evolución, la Comisión amplió su papel en las décadas de 1970 y 2010 para abordar la contaminación y la degradación en el ecosistema de la cuenca de los Grandes Lagos. Si bien existen muchos tipos distintos de órganos conjuntos en el plano transfronterizo, la experiencia muestra que hay facetas que suelen hacerlos más eficaces, entre ellas la inclusividad, dotarlos de amplia competencia para abordar la gestión integrada de los recursos hídricos de forma significativa, definir claramente

³⁹ Asociación Internacional de Derecho de Aguas, “Manifiesto for national integrated legal frameworks for water resources governance” (Roma, marzo de 2022).

⁴⁰ Comisión Económica para Europa, *Guía práctica para la elaboración de acuerdos o de otros arreglos relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas* (Ginebra, 2021).

⁴¹ Jac Van der Gun, “Conjunctive water management: a powerful contribution to achieving the Sustainable Development Goals” (París, UNESCO, 2020).

sus tareas y facultades, asegurar una representación adecuada de los interesados clave y promover el consenso en la toma de decisiones, incorporar la flexibilidad en sus normas y procedimientos, permitir interacciones periódicas entre los expertos y los encargados de formular decisiones, utilizarlos como plataforma para compartir los datos e información disponibles, y darles el mandato de determinar y evaluar los beneficios compartidos⁴². Con estas facetas, los órganos conjuntos pueden realizar muchas funciones jurídicas, técnicas y diplomáticas, como la recopilación y el intercambio de datos e información, la supervisión y evaluación conjuntas, la planificación y adaptación de la gestión conjunta de cuencas hidrográficas, la participación de los interesados, la supervisión del cumplimiento y la solución de controversias. Por tanto, los órganos conjuntos ejercen un importante papel para impulsar múltiples Objetivos y contribuyen a impulsar la paz y la integración regional.

38. Aunque a menudo está infravalorado, el proceso de elaboración de acuerdos para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y órganos conjuntos es, en sí mismo, un resultado importante en el que merece la pena invertir. Este proceso puede ayudar a desarrollar un conjunto común de aptitudes técnicas, jurídicas y de gestión de proyectos, y puede detectar desigualdades e inequidades, generar respeto y apreciación por distintas opiniones, establecer la confianza y la armonía, y fomentar la convergencia hacia una comprensión común de las aguas transfronterizas y su uso y protección. Las ONG y las organizaciones comunitarias, como EcoPeace Middle East y Nile Basin Discourse, en asociación con los Gobiernos, pueden ejercer un papel importante para impulsar la cooperación, tanto dentro como fuera del contexto de un acuerdo de cooperación ya existente. De modo similar, la cooperación entre comunidades transfronterizas puede facilitar una cooperación transfronteriza más amplia.

39. A nivel nacional, los países que han avanzado más para mejorar la coordinación intersectorial han señalado el establecimiento de órganos de coordinación, como los comités intersectoriales de política hídrica que se reúnen periódicamente y en que participan todos los grupos de interesados, o comités directivos en el marco de los diálogos sobre políticas nacionales de la Iniciativa sobre el Agua de la Unión Europea, que fomentan consultas intersectoriales para la elaboración y aplicación de estrategias y leyes sobre el agua⁴³. La experiencia ha demostrado que fomentar la capacitación interdisciplinaria de los profesionales, mejorar la coordinación en el plano de las cuencas (por ejemplo, mediante el uso de consejos de cuenca o comités de gestión de la captación de agua), con la participación de todos los interesados clave (ministerios, organizaciones profesionales y ONG), incorporar las iniciativas climáticas en la gestión de los recursos hídricos y coordinar la financiación son modos útiles de mejorar la coordinación intersectorial a nivel nacional.

IV. Recomendaciones

40. Se formulan las siguientes recomendaciones:

Inclusividad

a) Acelerar el progreso en la cooperación en materia de agua a todos los niveles requerirá sistemas de gobernanza del agua mucho más transparentes,

⁴² Comisión Económica para Europa, “Principios para órganos conjuntos eficaces en la cooperación en materia de aguas transfronterizas en virtud del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales” (Ginebra, 2018).

⁴³ PNUMA, *Progresos en la gestión integrada de los recursos hídricos*; y Unión Europea, OCDE y Comisión Económica para Europa, “Water policy reforms in Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia: achievements of the European Union Water Initiative 2006-2016” (Ginebra, 2016).

responsables, inclusivos e integrados que se orienten a la reducción de la pobreza, valoren a los grupos infrarrepresentados y no dejen a nadie atrás;

b) Es necesario garantizar la integración de todos los géneros en la gestión de los recursos hídricos a todos los niveles, incluida la cooperación transfronteriza. Se deben mantener y ampliar las iniciativas de creación de redes dedicadas a apoyar a lideresas existentes y potenciales en materia de recursos hídricos, como Women in Water Diplomacy Network⁴⁴;

c) Pese al reconocimiento y protección jurídicos internacionales, la aplicación de los derechos de los Pueblos Indígenas en el contexto del agua sigue siendo poco sistemática. Cuando proceda, los marcos de gobernanza para la cooperación en materia de agua deben integrar los conocimientos y las costumbres locales y tradicionales en sus estructuras, políticas y programas, fomentar el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas, y velar por que los Pueblos Indígenas tengan la oportunidad de participar de forma significativa en los procesos decisorios;

d) Los jóvenes son agentes de cambio que impulsan a la sociedad a pensar de un modo distinto en los desafíos del agua y cómo responder a ellos. A menudo no están presentes en los espacios de toma de decisiones y de negociación a distintos niveles, por lo que se los debe incluir en la cooperación en materia de agua;

Enfoques intersectoriales

e) Se necesita una mayor cooperación para impulsar enfoques intersectoriales de la gestión del agua que reconozcan el valor fundamental del agua en todos los Objetivos y, al mismo tiempo, gestionen las ventajas y desventajas y aumenten al máximo los beneficios compartidos;

f) Aunque se ha progresado en todas las regiones del mundo, la implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos en todos los planos y dimensiones debe acelerarse. Se necesita un apoyo político de alto nivel para lograr una gestión sostenible de los recursos hídricos. Este apoyo puede lograrse comunicando y demostrando claramente el valor de aplicar la gestión integrada de los recursos hídricos para múltiples Objetivos, para interesados clave a múltiples niveles y para todos los sectores;

g) A nivel mundial, es necesario integrar el agua en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Acuerdo de París y sus mecanismos de aplicación, como el balance mundial, las contribuciones determinadas a nivel nacional y los planes nacionales de adaptación, y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres y otros marcos multilaterales relacionados con el clima. El 27º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrado en Sharm el-Sheikh (Egipto); el Plan de Aplicación de Sharm el-Sheikh; y la iniciativa Action for Water Adaptation and Resilience tenían por objeto facilitar esta integración. A nivel transfronterizo, los órganos conjuntos pueden contribuir de manera clave a coordinar medidas y planes nacionales de adaptación y a fomentar la adopción de planes conjuntos de adaptación y gestión de cuencas, como los que se han elaborado para las cuencas del Danubio, el Dniéster, el Niemen, el Rin, el lago Chad, el lago Victoria, el Mekong y el Níger;

h) En el plano regional, las evaluaciones, diálogos y estrategias con múltiples interesados, los planes para cuencas fluviales y acuíferos, y el apoyo financiero coordinado son modos importantes de evaluar, priorizar y aplicar soluciones e

⁴⁴ Instituto Internacional del Agua de Estocolmo, “A path forward for women, water, peace and security: Women in Water Diplomacy Network Nile and Beyond Global Strategy 2022-2027” (2022).

inversiones basadas en nexos intersectoriales. Estas soluciones e inversiones deben incluir soluciones “duras”, como una infraestructura ambientalmente sostenible, y “blandas”, como las reformas jurídicas e institucionales, el intercambio de información y el desarrollo de la capacidad;

i) El compromiso político es clave para fomentar la coherencia normativa y las plataformas de múltiples interesados, que tienden puentes entre los sectores y los departamentos gubernamentales a nivel nacional y local. También deben impulsarse modos prácticos de apoyar la aplicación de enfoques basados en ecosistemas en el contexto de la cooperación en materia de agua, por ejemplo, cumplir el Estándar Global para Soluciones Basadas en la Naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza;

j) Se deben aprovechar y seguir desarrollando las alianzas multinivel entre los Gobiernos, las instituciones financieras, el sector privado, la sociedad civil y la comunidad científica para fomentar enfoques de la fuente al mar, así como las lecciones aprendidas de la práctica en vigor, como las experiencias de cooperación entre las organizaciones de cuencas fluviales y las comisiones marítimas regionales. Las iniciativas para elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos también ofrecen la oportunidad de reforzar los vínculos entre los sistemas de gobernanza de los ecosistemas de agua dulce y marinos⁴⁵;

k) A nivel mundial, se deben utilizar las herramientas e iniciativas diplomáticas y humanitarias ya existentes y nuevas, como la Herramienta Global de Alerta Temprana de la Alianza para el Agua, la Paz y la Seguridad y la Lista de Principios de Ginebra sobre la Protección de las Infraestructuras Hídricas, para abordar los conflictos por el agua e impulsar una diplomacia preventiva basada en la técnica y sustentada en un fuerte liderazgo político y el derecho internacional humanitario. Las organizaciones internacionales y otros actores deben apoyar la creación de redes de mediadores de paz locales y transfronterizos que puedan utilizar el agua para impulsar la reconciliación y construir una paz a largo plazo. Deben apoyarse y aplicarse plenamente las recomendaciones del Panel Mundial de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz;

l) La coproducción y el intercambio de conocimientos son cruciales para impulsar enfoques con base empírica para la toma de decisiones sobre el agua que fomenten la cooperación entre los científicos, los responsables de la formulación de políticas y los profesionales, los usuarios del agua y el público, y que ayuden a generar confianza en los entornos transfronterizos. El plan estratégico (2022-2029) para la novena fase del Programa Hidrológico Intergubernamental de la UNESCO se debe aprovechar como medio fundamental de promover el papel de la ciencia a múltiples niveles y de velar por que para 2029 los países tengan los conocimientos, la capacidad científica y de investigación fiable, las tecnologías nuevas y mejoradas, y las aptitudes de gestión necesarias para lograr un mundo con seguridad hídrica;

Recomendaciones orientadas a la acción

m) La cooperación en materia de agua requiere medidas aceleradas a todos los niveles a fin de hacer realidad el poder catalítico y transformador del agua para impulsar los Objetivos;

Fondos y financiación

n) A todos los niveles, se deben aumentar y coordinar mejor los fondos y la financiación procedentes de fuentes nacionales e internacionales (públicas y privadas)

⁴⁵ Véase PNUMA, documento [UNEP/EA.5/Res.14](#).

para la cooperación en materia de agua a fin de hacer realidad sus beneficios en múltiples Objetivos y no dejar a nadie atrás. Deben demostrarse los beneficios financieros y no financieros de invertir en la cooperación en materia de agua mediante un análisis, concienciación, desarrollo de la capacidad e intercambio de experiencias más robustos. Se debe fomentar, a todos los niveles, un entorno propicio para obtener fondos y financiación mejorando la coordinación, la contabilidad, los marcos jurídicos y regulatorios, la transparencia, y las medidas de lucha contra la corrupción y de rendición de cuentas, y ampliando los mecanismos de generación de ingresos. Se deben respetar los marcos de gobernanza ambiental y social, como los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, así como las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para Empresas Multinacionales, y debe reflejarse la custodia corporativa del agua en la legislación sobre responsabilidad empresarial y finanzas sostenibles. La información sobre cooperación transfronteriza debe integrarse en las herramientas sobre los riesgos empresariales relacionados con el agua⁴⁶. A nivel transfronterizo, el establecimiento y fortalecimiento de acuerdos y órganos conjuntos, incluidas sus disposiciones de financiación, así como el fortalecimiento de la capacidad de estos órganos para ejecutar procesos para determinar y elaborar proyectos conjuntamente, son pasos clave para afrontar todos los riesgos que puedan considerarse asociados a la cooperación en materia de aguas transfronterizas y establecer un entorno propicio sostenible para las inversiones relacionadas con el agua;

Datos e información

o) Se debe reforzar la adopción de decisiones basada en datos sobre la cooperación en materia de agua a todos los niveles. A nivel mundial, deben apoyarse los esfuerzos por coordinar y aumentar la disponibilidad de los datos relacionados con el agua, como la Iniciativa de ONU-Agua para el Monitoreo Integrado del ODS 6 y la Política Unificada de la Organización Meteorológica Mundial para el Intercambio Internacional de Datos del Sistema de la Tierra. A todos los niveles, los protocolos de intercambio de datos pueden contribuir a la armonización y normalización de los métodos de recopilación e intercambio de datos, así como a la gestión y el intercambio de datos, pero solo pueden aplicarse eficazmente mediante inversiones a largo plazo en los planos nacional y transfronterizo. En el plano transfronterizo, donde se carece de acuerdos operacionales para la cooperación en materia de agua, la cooperación en materia de datos entre los expertos técnicos, por ejemplo mediante las campañas trienales de obtención de datos sobre el indicador 6.5.2, pueden fomentar la confianza y la colaboración. Los órganos conjuntos tienen que ejercer un papel clave en la recopilación y el intercambio de datos, así como en la supervisión y evaluación conjuntas. Deben apoyarse la gestión y el intercambio de datos mediante sistemas de gestión de la información y plataformas en línea que ayuden a recopilar, almacenar, procesar, visualizar y compartir los datos, entre otras cosas facilitando el acceso público a los datos⁴⁷;

Desarrollo de la capacidad

p) Las actividades de desarrollo de la capacidad vinculadas a la cooperación en materia de agua continúan y deben ampliarse. La Iniciativa de Desarrollo de la Capacidad de ONU-Agua para el ODS 6, establecida en 2021, se debe aprovechar como una oportunidad de coordinar los programas de desarrollo de la capacidad y los conocimientos especializados de los miembros y asociados de ONU-Agua de forma intersectorial e inclusiva, sobre la base de la demanda y en respuesta a las necesidades

⁴⁶ Climate Disclosure Standards Board, *Guía de aplicación para divulgaciones relacionadas con el agua* (n.p., 2021).

⁴⁷ UNESCO, *Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2022*.

de cada país. Deben seguir elaborándose programas y materiales vanguardistas de capacitación para la cooperación en materia de agua que utilicen nuevas tecnologías y procesos de aprendizaje innovadores, como plataformas abiertas de aprendizaje en línea, y estos deben hacer hincapié en el derecho, la diplomacia, la negociación, y la gestión y solución de conflictos. Se deben dedicar una atención y un apoyo financiero especiales a desarrollar la capacidad y las aptitudes de las profesionales del agua, así como de los jóvenes interesados en carreras en el sector del agua. Debe redoblarse el apoyo al desarrollo de la capacidad de las autoridades locales para que puedan aplicarse acuerdos de cooperación en materia de aguas transfronterizas en los planos nacional y local;

Innovación

q) Para acelerar el progreso en la cooperación en materia de agua en los distintos sectores y a ambos lados de las fronteras administrativas, se requiere innovación en esferas como la financiación y las finanzas, los datos y la información, el desarrollo de la capacidad y la gobernanza. Lograr un cambio transformador requerirá una mayor coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales, ONG, redes y plataformas que apoyan la cooperación en materia de agua, así como una colaboración intersectorial más estrecha y una participación más inclusiva de los interesados a múltiples niveles. Los programas bilaterales de transferencia de tecnología e intercambio de conocimientos entre los Estados, incluidas las alianzas Sur-Sur, son una herramienta importante para impulsar la cooperación en materia de agua. Cuando proceda, debe facilitarse el libre acceso a los conocimientos y la transferencia de tecnología. Debe reforzarse la cooperación en el plano regional como importante catalizador del intercambio de conocimientos, la transferencia de tecnología y el avance de la innovación;

Gobernanza

r) Los acuerdos de gobernanza coordinados constituyen un entorno propicio clave en el que impulsar los Objetivos entre múltiples niveles, sectores e interesados. En el plano local, si bien la participación de la comunidad es fundamental para la gobernanza del agua, se necesita una mayor inversión para fomentar la participación de las comunidades y los usuarios locales. A nivel nacional, los países deben elaborar, de forma inclusiva e intersectorial, hojas de ruta nacionales sobre el agua, según lo propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, y planes de acción sobre la gestión integrada de los recursos hídricos que concentren, prioricen y coordinen los esfuerzos en apoyo de la meta 6.5. A nivel transfronterizo, cuando no haya acuerdos operacionales o estos no sean suficientemente adaptables o resilientes para afrontar los desafíos contemporáneos, los Gobiernos deben responsabilizarse, en colaboración con los actores no gubernamentales y con el apoyo de la comunidad internacional, de establecer estos acuerdos. Los órganos conjuntos son motores clave del desarrollo sostenible. Cuando sea necesario, se debe reforzar la capacidad de los órganos conjuntos para cumplir sus múltiples funciones, entre ellas interactuar con los sectores y las partes interesadas vinculadas al agua en múltiples planos, coordinar planes para las cuencas y estrategias de adaptación climática, utilizar soluciones de financiación innovadoras y mantener sistemas comunes de datos e información;

s) Para reforzar la voluntad política y acelerar la cooperación en materia de aguas transfronterizas sobre la base de los principios del derecho internacional y las buenas prácticas existentes, los países deben adherirse al Convenio del Agua y la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación y aplicarlos, así como utilizar los proyectos de artículo sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos como guía a fin de elaborar

acuerdos específicos para sus acuíferos compartidos, o ampliar la cobertura de las aguas subterráneas en los acuerdos sobre cuencas fluviales y lacustres. Los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras, las comisiones económicas regionales, las organizaciones de cuencas fluviales, las ONG y otras entidades deben apoyar a los países en sus esfuerzos para adherirse a estos instrumentos y aplicarlos.

V. Preguntas orientativas

41. Las siguientes preguntas pueden servir para orientar el diálogo:

a) ¿Qué se debe hacer para acelerar el progreso y establecer acuerdos y órganos conjuntos para la cooperación en materia de agua para todos los ríos, lagos y acuíferos transfronterizos para 2030 a más tardar?

b) ¿Qué soluciones transformadoras ayudarán a aplicar acuerdos de gobernanza multinivel inclusivos e intersectoriales para apoyar la gestión integrada de los recursos hídricos para 2030?

c) ¿Cómo puede aprovechar mejor la comunidad internacional el agua como motor de la paz a todos los niveles, inclusive mediante alianzas en los ámbitos humanitario y de desarrollo, y proteger mejor el agua en épocas de conflicto armado?

d) ¿Qué oportunidades hay de articular, promover y aumentar al máximo los beneficios compartidos de la cooperación en materia de agua de forma equitativa entre las comunidades, los sectores y los países?

e) ¿Cómo se puede subsanar la deficiencia de fondos y financiación de la cooperación en materia de agua? ¿Cómo pueden reforzarse las sinergias entre los modelos de financiación existentes, y cómo pueden impulsarse las fuentes de financiación innovadoras?

f) ¿Cómo se pueden aumentar las sinergias entre la acción climática y la cooperación en materia de agua?
