

La Gobernanza del agua en contextos transfronterizos

Governance in Transboundary Water Resources

Luis Gilberto Ramos-Peña¹

RESUMEN

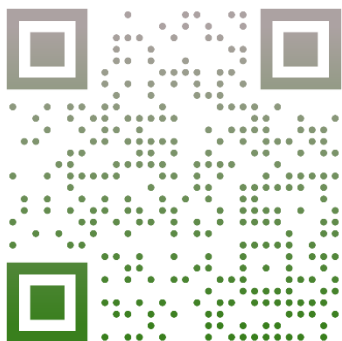
El objetivo del presente artículo es analizar la importancia de la gobernanza en la gestión de aguas transfronterizas y los elementos que la componen, al representar un mecanismo de suma importancia para garantizar el acceso a un recurso vital para la supervivencia de las sociedades. A través de una revisión teórica y un análisis documental, se encuentra que la gobernanza del agua, abordada desde la literatura con otros conceptos como la gobernanza ambiental o multinivel, proporciona un marco referencial relevante para el estudio de la gestión de aguas transfronterizas. En el manuscrito se hace referencia a la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) como un organismo binacional cuyo funcionamiento puede explicarse desde el concepto de la gobernanza, y a través de la cual se ha garantizado su vigencia, efectividad y pertinencia en medio de una de las relaciones binacionales más complejas e integradas del mundo. En conclusión, puede afirmarse la Gobernanza es un mecanismo necesario para la gestión de recursos hídricos fronterizos y que la CILA constituye un referente a nivel internacional con respecto a cómo se opera un mecanismo desde la gobernanza para la gestión de aguas transfronterizas. Dentro de la gobernanza del agua se observan elementos constantes como la participación de los actores gubernamentales de los tres niveles, un marco legal correspondiente, la diplomacia como instrumento para la cooperación y la confianza interinstitucional.

Palabras Clave: cooperación transfronteriza; gobernanza ambiental; gobernanza del agua.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the relationship between the concept of governance and the management of transboundary waters, as the latter represents a crucial mechanism for ensuring access to a vital resource for the survival of societies. Through a theoretical review and a documentary methodology, it is found that water governance, approached in the literature alongside other concepts such as environmental or multilevel governance, provides a relevant conceptual framework for the study of transboundary water management. The manuscript refers to the International Boundary and Water Commission (IBWC) as a binational body whose operation can be explained through the concept of environmental governance, and through which its continuity, effectiveness, and relevance have been maintained amid one of the most complex and interconnected binational relationships in the world. In conclusion, it can be stated that the IBWC constitutes an international benchmark for how a governance-based mechanism operates in the management of transboundary waters.

Keywords: transboundary cooperation; environmental governance; water governance.



Fecha de recibido: 15/01/2025
Fecha de revisado: 28/04/2025
Fecha de aceptado: 10/08/2025
Fecha de publicación: 19/12/2025



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

Cómo referenciar este artículo:

Ramos-Peña, L., G. (2026) La Gobernanza del agua en contextos transfronterizos. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 12(23), 138-152. <https://doi.org/10.29105/rpgyc12.23-386>.

¹ Doctor en Gerencia y Política Educativa. Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo: gilberto.ramospn@uanl.edu.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5697-1186>

1.- INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo es analizar la importancia de la gobernanza en la gestión de aguas transfronterizas, al representar mecanismo de suma importancia para garantizar el acceso a un recurso vital para la supervivencia de las sociedades. Mediante una revisión de literatura acerca de casos de gobernanza de recursos hídricos transfronterizos y un análisis documental, se pretende señalar que la participación de los diversos actores involucrados en la toma de decisiones en torno a aguas transfronterizas es fundamental para garantizar una gestión justa y efectiva del recurso natural.

En el camino hacia la cooperación entre los Estados hay una infinidad de herramientas y estrategias que son utilizadas para lograr una mejor relación entre ellos, lo cual se cristaliza gracias a la constante y cada vez mayor interconexión e interdependencia. Dichos factores convierten a la cooperación en un aspecto vital para la supervivencia de los países, por lo mismo, estos buscan nuevas estrategias de esparcir mensajes e intereses, convirtiendo así en necesario el involucramiento de más actores de diferentes niveles de gobierno. De igual forma, gracias a diferentes fenómenos como la globalización, es posible ir observando una mayor inclusión de actores externos al gobierno quienes colaboran con el mismo para llegar a un objetivo.

Una de estas herramientas, y que en años recientes podría considerarse como una de las más importantes a la hora de hablar de las políticas públicas, es la gobernanza, concepto que es visto por primera vez durante la década de 1980 gracias al llamado que instituciones como el Banco Mundial y la ONU realizaron a sus miembros para facilitar el ingreso a organismos no gubernamentales (ONGs) al proceso de la toma de decisiones. Es bajo esta línea que Wittingham Munévar (2010), como se cita en Naser (2021), define a la gobernanza como un conjunto de relaciones políticas entre los diferentes componentes del proceso de la toma de decisiones que se ven involucrados en el proceso de la toma, ejecución y evaluación de los temas que ocupan a la opinión pública, que puede ser considerado como un juego de poder en el cual la colaboración y la competencia existen en el mismo plano.

Esta definición, al hablar de forma tan expresa de temas como la participación ciudadana y la inclusión de grupos no gubernamentales a los distintos procesos de la toma de decisiones, resulta muy útil para poder comprender la versatilidad que tiene la gobernanza y como este concepto, a diferencia de otros como la rendición de cuentas o el buen gobierno, nos permite analizar otro tipo de problemáticas sociales en las cuales actores no gubernamentales participan de formas más activas, esto lo podemos observar en tiempos más recientes, donde gracias a los diferentes fenómenos como la globalización y la sobre explotación de los recursos naturales, una necesidad de formar y establecer nuevos marcos internacionales para intervenir y codificar los distintos regímenes ambientales (Hincapié, 2023); gracias a esta necesidad, se fueron convergiendo más y diferentes actores, lo que eventualmente llevo al concepto de gobernanza a adaptarse y comenzar a ser conocida como “gobernanza climática transnacional” o “gobernanza ambiental” (Hincapié, 2023).

Es importante mencionar que, si bien, el concepto de gobernanza ambiental fue de gran importancia para poder distinguir las acciones que se iban concretando a través de los diferentes actores Estatales y no Estatales, también presentaba un gran desafío que se hizo más visible con la llegada del siglo XXI; este problema es descrito por Hincapié (2023), quien establece que gracias a las múltiples investigaciones que se han realizado en el marco de la validación de diferentes acuerdos y tratados en materia ambiental, es posible observar al amplio grupo de actores existentes, junto con las medidas y los procesos, que tienen como objetivo lograr intervenir o modificar los regímenes ambientales que ya

existen, demostrando así, que existe una gran complejidad a la hora de hablar de la gobernanza ambiental debido al amplio número existente de normativas, combinado con un número igualmente alto de actores de todos los niveles que buscan la forma de verse involucrados, convirtiendo así a la gobernanza ambiental en uno de los focos de estudio más importantes para las ciencias sociales.

Desde hace siglos, la pugna por el control de los recursos naturales ha ocasionado conflictos entre distintos pueblos. En el siglo XXI, existen múltiples mecanismos a través de los cuales los países se coordinan con el fin de distribuirlos. En ocasiones, existen mecanismos muy efectivos, pero en otras situaciones, aún existe conflicto, sobre todo en regiones que están azotadas por las guerras. En este sentido, la pregunta que busca responder este artículo es ¿qué papel juega la gobernanza en la gestión de aguas transfronterizas? Para intentar responder este cuestionamiento, se realizó, en primera instancia, una revisión de literatura, y después un análisis documental sobre cómo funciona la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), organismo encargado de gestionar las aguas transfronterizas entre Estados Unidos y México.

2.- FUNDAMENTO TEÓRICO

Gobernanza del agua como una variante de la gobernanza ambiental

Como se estableció, la gobernanza ambiental, al ser un concepto tan amplio y que puede analizarse desde múltiples perspectivas diferentes, puede resultar complejo de estudiar, pero una estrategia útil es abordarlo a través de la práctica en un tema específico, como la crisis del agua, recurso natural que está al centro de las actividades humanas. Debido a esto, temas relacionados con la conservación de agua comenzaron a tomar más protagonismo dentro de la gobernanza ambiental de las discusiones acerca del combate al cambio climático. Es bajo esta premisa que dentro de la gobernanza ambiental se comienza a desarrollar una variante de estudio, que es denominada como “gobernanza del agua”.

Como una definición para este concepto podemos considerar que la gobernanza del agua es la mezcla de funciones que se ejecutan con ciertos atributos para poder lograr uno o más objetivos, los cuales se encuentran directamente influenciados por los intereses y valores de todas las partes involucradas, sean estos individuos u organismos, los cuales pueden ser dentro del aparato estatal o fuera del mismo (Jiménez et al., 2020), a esto se le puede añadir lo que Cota, (2022) menciona acerca de la gobernanza del agua, y que se refiere a la inclusión de los intereses de los diferentes sectores de la vida nacional con el objetivo de tener los equilibrios y contrapesos necesarios para que se pueda tener un estado de equilibrio dentro de los ejercicios del poder para poder justificar las decisiones tomadas.

Como se mencionó, el agua está en el centro de las necesidades y actividades de la humanidad, así que temas como la demanda y conservación de agua para el consumo humano, resultan una de las prioridades más importantes para las naciones, pero, diversos factores como los cambios físicos y sociales tan rápidos que los países sufren por la gran interconexión mundial han provocado un mayor impacto a los recursos de agua existentes, llegando a provocar un fuerte agotamiento de los mismos (Zarama-Alvarado, 2022).

Al hablar de gobernanza del agua, es importante mencionar que debido a que el agua es un recurso natural que no se ajusta a los límites políticos del hombre, hay múltiples tipos de actores involucrados a lo largo de todos los niveles, los cuales tienen diferentes intereses que compiten para ser considerados como los principales, esto puede provocar dificultades para la asignación de recursos y agravar el problema de acceso al agua (Zarama-Alvarado, 2022). Aquí es donde la gobernanza del agua encuentra su principal tarea, ya que es deber de esta garantizar que todos tengan acceso al agua, al igual que asegurar que la población se encuentre segura de todos los riesgos existentes por este mismo recurso, como las inundaciones o el caso contrario, el poder proteger a la población de las sequías extremas (Ganoulis & Fried, 2018).

Como se estableció en el párrafo anterior, el agua es un recurso natural que no respeta los límites políticos establecidos por el hombre; existen cientos de yacimientos de agua que cruzan la frontera entre dos o más naciones, convirtiéndose así en aguas transfronterizas, un concepto fue institucionalizado en el año de 2009, con la aprobación del proyecto de resolución 63/124 El Derecho a los Acuíferos Transfronterizos, en el cual se menciona que un acuífero se considerará como transfronterizo, cuando la formación geológica permeable portadora de agua, situada, sobre una capa menos permeable, portadora de agua, que se sitúa encima de una capa menos permeable, y el agua que está contenida en la zona saturada de la formación, partes de las cual están situadas en diferentes Estados.

Este concepto es importante, ya que permite observar de una forma más detallada, cómo es que los Estados interactúan entre sí para poder llegar al establecimiento de políticas públicas que les permitan garantizar y proteger el derecho de sus ciudadanos a tener acceso a este recurso. Un concepto que es fundamental al momento de hablar de gobernanza del agua transfronteriza, es el de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), la cual ha sido definida como una herramienta que permite medir y garantizar una gestión y abastecimiento de forma pareja, que sea sólida en términos económicos y ecológicos de todos los recursos de agua disponibles, al igual que la preservación de los recursos naturales relacionados con el objetivo de asegurar el máximo bienestar social y económico de la población sin poner en mayor riesgo la sostenibilidad de los ecosistemas vitales (Marcillo & Cara, 2021).

Este concepto de la GIRH resulta de vital importancia, ya que se puede considerar como un proceso de gestión para alcanzar una gobernabilidad del agua, concepto que se puede considerar como los múltiples sistemas políticos, económicos, sociales, ambientales y de administración que son utilizados para establecer el desarrollo y gobierno del agua. Por lo anterior, una constante interacción entre las instituciones del estado y las leyes que rigen a estas mismas es necesaria y es deber de los países estar constantemente actualizando y mejorando estos marcos normativos para asegurar la correcta implementación de la GIRH.

La gobernanza se concibe, así como un entramado que conecta derecho internacional, políticas nacionales, arreglos de cuenca, instituciones de nivel local y procesos sociales. Este entramado incluye organismos de cuenca, tratados, acuerdos complementarios, espacios de participación y dispositivos de producción y circulación de información científica. La gobernanza se evalúa no solo por la presencia de normas, sino por su capacidad para orientar comportamientos, redistribuir riesgos y sostener acuerdos en situaciones de presión hídrica.

3.- MÉTODO

El presente artículo utiliza una metodología cualitativa sostenida en la revisión sistemática de literatura y el análisis documental con el objetivo de analizar la pertinencia de la gobernanza como mecanismo para la gestión del agua transfronteriza. Este enfoque se justifica por la naturaleza teórica y conceptual del objeto de estudio, el cual busca explicar cómo se ha abordado la relación entre la gobernanza y la gestión del agua más allá de las fronteras nacionales.

En una primera fase, la revisión de literatura permite identificar, sistematizar y analizar los aportes teóricos y empíricos producidos por la comunidad científica, organismos internacionales y actores institucionales. De esta manera, se busca reconocer las distintas perspectivas con respecto de la gobernanza del agua. Para lo anterior, se realizó una búsqueda en bases de datos como Scopus, Scielo y Redalyc, de artículos acerca de la gobernanza de aguas transfronterizas y gobernanza de recursos hídricos transfronterizos.

En una segunda fase se realizó un análisis documental para interpretar cómo el funcionamiento de la CILA y el Tratado de Aguas de 1944 se asocian con los conceptos teóricos antes vistos, y así poder interpretar y comprender los significados que configuran la gobernanza del agua transfronteriza en el caso de México y Estados Unidos. Para lo anterior, se consultaron las minutas publicadas por el organismo en su página de internet, así como de los comunicados de prensa del mismo.

4.- RESULTADOS

Para poder seguir observando más a detalle cómo es que los conceptos previamente establecidos interactúan entre ellos para lograr una gobernanza efectiva de las aguas transfronterizas, se puede encontrar en la literatura distintas investigaciones que buscan aportar a la conversación acerca de todo lo que engloba a la gobernanza de las aguas transfronterizas. Puede afirmarse que se observan temas recurrentes en las conversaciones académicas: cooperación, diplomacia, marcos jurídicos y confianza.

La gobernanza del agua en contextos transfronterizos se entiende hoy como un campo analítico y una práctica de coordinación política, jurídica y técnica para regular usos, riesgos y beneficios de recursos hídricos compartidos entre dos o más jurisdicciones. A diferencia de la gestión, centrada en la operación de infraestructura y servicios, la gobernanza se refiere a arreglos de poder, instituciones y procesos mediante los cuales actores públicos y no estatales definen reglas, distribuyen costos y beneficios y resuelven disputas. Varady et al (2023) describen la condición de “transboundariness” como una medida de las “condiciones ambientales, sociales, políticas, económicas e hidrogeológicas de un acuífero [...] a nivel binacional/internacional”, lo que introduce la dimensión geopolítica y multi-escala en el análisis del agua. Los autores identifican cinco marcos recurrentes en el estudio de la gobernanza del agua transfronteriza: conflicto y cooperación, hidropolítica, hidrodipomacia, escala y enfoques disciplinarios.

La dimensión multi-escala de la gobernanza transfronteriza se observa con claridad en estudios de ríos que cruzan fronteras administrativas internas y externas. Yang y Huang (2024), al analizar el río Shenzhen entre Shenzhen y Hong Kong, muestran una secuencia de fases de negociación, consulta y

cooperación, donde gobiernos locales, autoridades centrales y actores no gubernamentales se articulan en un mecanismo de gobernanza de seguridad hídrica que opera en planos global, nacional, regional y urbano. Este tipo de investigación subraya que la gobernanza no se limita al nivel interestatal: autoridades municipales, agencias sectoriales, organizaciones ambientales, empresas y residentes intervienen en la definición de prioridades, en la implementación de obras y en la vigilancia de impactos.

Los estudios de cuencas específicas permiten observar cómo evoluciona en el tiempo la gobernanza transfronteriza. Rivera-Torres y Gerlak (2021), al examinar el caso de la cuenca del río Colorado entre Estados Unidos y México, documentan un cambio desde una interpretación rígida del Tratado de Aguas de 1944 hacia una dinámica más flexible compuesta por minutas complementarias, conservación y restauración ecológica. Las autoras destacan que la relación binacional se refleja en cambios en los procesos de negociación, y señalan la importancia de la confianza y la construcción de relaciones, la transparencia, la búsqueda conjunta de hechos y el intercambio de información en la cooperación transfronteriza. Estos elementos se han convertido en indicadores centrales para evaluar la calidad de la gobernanza del agua en cuencas compartidas.

El componente jurídico ocupa un lugar central en la gobernanza de recursos hídricos transfronterizos. Prniyazova et al. (2025) muestran, para Asia Central, cómo la combinación de acuerdos heredados del periodo soviético, tratados posteriores y nuevos marcos nacionales genera un entramado de reglas que condiciona la asignación de caudales, el uso hidroenergético y las inversiones en infraestructura. El estudio concluye que un enfoque de gobernanza sostenible requiere articular marcos legales internacionales y regionales con mecanismos de coordinación de cuenca, en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6.5 sobre gestión integrada de los recursos hídricos y cooperación transfronteriza. En este sentido, el derecho no se reduce a un conjunto de obligaciones formales, sino que configura incentivos, define espacios de discrecionalidad y abre o cierra márgenes para la adaptación frente al cambio climático.

La gobernanza del agua transfronteriza se vincula de manera estrecha con la diplomacia del agua. Hussein et al. (2023) recuerdan que la mayor parte de los sistemas de agua dulce cruza fronteras estatales y plantean la necesidad de entender la diplomacia del agua como un proceso político que tiene el objetivo de prevenir, recudir y solucionar conflictos en torno a recursos hídricos compartidos. Este enfoque posiciona la atención en la construcción de relaciones, la *des-securitización* (dejar de basar la seguridad nacional en el acceso al recurso hídrico) de los discursos y la búsqueda de beneficios conjuntos más allá del agua, por ejemplo, en energía, agricultura o estabilidad regional. La gobernanza de aguas transfronterizas incorpora entonces prácticas diplomáticas en varios niveles que involucran cancillerías, organismos de cuenca, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

La hidrodipomacia es una línea central que se encuentra permeada en los estudios recientes sobre las aguas transfronterizas, ya que permite de alguna manera analizar las dinámicas políticas y los problemas que surgen al momento de distribuir el recurso. Hussein et al (2023) definen la diplomacia del agua como un proceso político que está orientado a prevenir, mitigar o resolver conflictos alrededor de recursos compartidos. Kim (2025), a partir de entrevistas con especialistas, describe percepciones sobre prácticas hidrodipomáticas y destaca el papel de intermediarios, la importancia del conocimiento técnico y los foros informales para construir acuerdos.

Las revisiones recientes también subrayan la relevancia del conocimiento y los datos en la gobernanza. Varady et al. (2023) destacan la necesidad de procesos de democratización de datos e

información para generar un cambio, reforzar la interacción entre lo político y lo científico, y reducir asimetrías entre actores. Esta línea coincide con los hallazgos de Offutt y Schmeier (2025), quienes analizan la gobernanza de la calidad del agua en contextos transfronterizos y concluyen que el campo presenta vacíos analíticos, pero que la revisión identifica oportunidades de investigación futura para fortalecer la gobernanza de la calidad del agua transfronteriza. La incorporación sistemática de la dimensión de calidad en acuerdos y arreglos institucionales resulta central para una gobernanza orientada a la seguridad hídrica y a la salud de los ecosistemas.

Al observar la conversación académica sobre el tema en América Latina se encuentra que su abordaje ha ido en aumento en los últimos años y, por consiguiente, cada vez es mayor la cantidad de investigadores y académicos que dedican su tiempo a comprender este tema. Como se mencionó en este escrito, comprender la gobernanza del agua puede resultar complicada, por lo que muchas investigaciones han buscado analizar el origen de este concepto como se puede aplicar a diferentes países de la región, un ejemplo de esto en la investigación publicada por Pinos (2020), que primero encuentra tres modelos de gobernanza del agua, que van desde una completa administración por parte de agentes y actores privados, hasta una total administración por parte de las comunidades que más utilizan o habitan dentro de estos recursos.

En esta investigación Pinto demuestra a través del análisis de la administración de diversas cuencas dentro de Ecuador que por separado, cada modelo tiene tanto sus ventajas como sus desafíos, y que los gobiernos locales y nacionales, deben de en ocasiones buscar la inclusión de actores externos como empresas privadas para poder lograr la creación de un modelo que logre satisfacer las necesidades de la población, también, en sus resultados es posible notar uno de los grandes desafíos que la gobernanza del agua tiene, que es cómo evitar que aquellos entes privados o ajenos a las instituciones públicas, encuentren formas de aprovecharse de los gobiernos locales para después obtener alguna forma de beneficio económico.

Este aspecto puede explicarse por la fragilidad institucional de algunos Estados, situación que puede afectar directamente a la gobernanza del agua y de las aguas transfronterizas. La fragilidad de las instituciones públicas no es la única causante de problemas de gobernanza de aguas transfronterizas de la región; Jiménez (2023), menciona otra causa por la que los Estados no se toman con prioridad la correcta implantación de una gobernanza del agua es la falta de una total conciencia ambiental, lo cual el autor considera como uno de los problemas más importantes, porque esto genera que los Estados eviten transparencia de datos genuinos.

Hasta este punto, en lo que ambas investigaciones coinciden es que a pesar de los grandes avances en materia de gobernanza de aguas transfronterizas, que tanto países (como en el caso de Ecuador) o regiones completas (como en el caso de América Latina en su conjunto) a nivel regional se encuentran serios problemas de confianza en las instituciones, al igual que problemas de disparidades de políticas públicas y diferencias entre los gobiernos de cada Estado, región, municipalidad o localidad. Lo anterior trae como consecuencia una ineficiencia de las instituciones o una falta de aplicación adecuada de los tratados que existen para proteger los mantos acuíferos transfronterizos y el acceso de cada país a estos.

Otro punto que la conversación académica en América Latina recalca mucho, es que a pesar de estas dificultades, al ser una región tan rica en cuencas hídricas transfronterizas, se convierte en uno de los mejores lugares para el estudio de la gobernanza del agua. También, un punto que es mencionado fuertemente es el desafío que tienen los países de la región de buscar estrategias para dejar de ser tan

económicamente dependientes de este recurso, ya que esto los hace presa de actores no estatales, quienes, al financiar gran parte de los proyectos para la conservación del agua, adquieren fuertes capacidades de manipulación sobre los gobiernos, permitiéndoles así perseguir sus intereses sin ningún reparo por la conservación de los recursos.

Una última investigación que fue encontrada que engloba la mayor parte de estos temas dentro de América Latina, es la publicada por De Mendonça Casadei y De Mendonça Casadei (2023), la cual, a través de un análisis a la Ruta de las Aguas (RILA) que atraviesa por Brasil, Argentina, Chile y Paraguay, recalcan la importancia económica que tiene esta ruta, y establecen, que en consecuencia, los recursos hídricos que existen en la región no solo se ven amenazados por la cada vez mayor demanda de acceso a ellos, sino que se ven afectados por otros factores como la contaminación que se genera como consecuencia del constante tránsito que pasa sobre ellos, la erosión y cambios a la estructura de la tierra que cubre a estos mantos acuíferos transfronterizos como secuela del asentamiento de más zonas habitables, entre otros factores que acaban dificultando la preservación del agua.

En este artículo también menciona temas como el fortalecimiento de las instituciones, la necesidad de los países miembros de la RILA de seguir buscando homologar los marcos jurídicos que regulan el uso de aguas en cada país, ya que por ciertas disparidades que existen en estas, se crean lagunas legales que pueden explotarse por entes privados que busquen potenciar sus ingresos económicos. Esta investigación termina por reforzar que, para América Latina, la gobernanza del agua transfronteriza, es una de las herramientas más prometedoras que los países de la zona tienen para poder continuar con lucha por la conservación del agua; sin embargo, los grandes desafíos que la región tiene combinados con la escasa (o en ocasiones nula) conciencia ambiental que tienen los gobiernos en turno de ciertos países, permiten el involucramiento de actores externos mal intencionados, quienes teniendo otros intereses en mente terminan afectando a la ciudadanía y dejando daños ambientales que perduran por cientos o miles de años.

De forma muy similar a la conversación académica a nivel América Latina, se encuentra que uno de los puntos más mencionados es la importancia que tiene la confianza en las instituciones, como puente principal para lograr una gobernanza de aguas transfronterizas efectiva. Un ejemplo de esto lo podemos encontrar en la investigación publicada por Cota (2022), quien realiza un análisis de la confianza de la gobernanza de aguas transfronterizas a través de un análisis del caso de la relación entre las ciudades de Tijuana y San Diego. En este estudio Cota (2022), menciona que la prioridad debe ser mantener y lograr una confianza entre ambas partes, y que, para lograrla, es necesario que existan fuertes instituciones, reglas formales e informales y que las decisiones que se tomen tengan el respaldo institucional. Lo anterior resulta importante, ya que es una de las formas más sencillas de evitar conflictos que terminen generando que ambas partes actúen separadamente, desarmando los caminos trazados.

Este artículo también resalta otro punto de vista previamente mencionado con el cual busca explicar un poco acerca de los problemas de gobernanza de aguas transfronterizas que existen entre México y Estados Unidos, este problema siendo las diferencias entre los Estados y sus formas de gobierno, ya que, por ejemplo, para México, la gobernanza del agua ha estado marcada por un constante cambio de apuestas, buscando siempre tener el mejor beneficio posible, mientras que Estados Unidos, siempre ha buscado mantener el sistema de pesos y contrapesos, lo que en ocasiones permite que las obligaciones de ciertas instituciones se traslapen entre sí, además de otorgarle mucha autoridad de acción a las entidades federativas, actividad que en ocasiones genera que la entidad tenga más peso que la autoridad federal.

Lo que todos los artículos demuestran es que en aguas transfronterizas se ha hecho camino, pero todavía quedan muchos desafíos que atender con la importancia y respeto que exigen, para dejar atrás las diferencias entre los gobiernos; aunque esto no es sencillo, se puede lograr generando nuevos escenarios para permitir un adecuado intercambio de ideas.

El tema de la gobernanza del agua transfronteriza seguirá siendo uno de los temas más importantes para México y Latinoamérica, sin embargo, esta importancia descansa sobre distintas motivaciones, las cuales, si bien se complementan entre sí, tienen ciertos aspectos que son muy diferentes. Si bien, tanto América Latina como México tienen un problema de confianza en las instituciones que debilita los marcos de trabajo existentes, dejando desprotegidos a quienes más dependen de este recurso, este problema tiene diferentes raíces, para Latinoamérica, se puede establecer que las razones de este problema se encuentran en las constantes diferencias regionales, lo que ocasiona que cada uno genere sus propios marcos jurídicos en vez de optar por un marco común al cual todos puedan adaptarse.

En el caso de México, encontramos que una de las causas de este problema es la falta de transparencia que existe en la mayor parte del aparato gubernamental mexicano. Esto genera desconfianza, por lo cual, países como Estados Unidos, optan por proteger únicamente las porciones de las cuencas que cruzan o estén en su territorio, lo que genera de igual forma una descoordinación en las acciones que se emprenden y termina por generar una desconfianza en las instituciones que ya existían para atender esta problemática. También, otra causa de esta desconfianza en las instituciones, para el caso de la relación México-EE. UU., la podemos encontrar en la diferencia de acercamientos que estos dos países tienen para la gobernanza, ya que, al preferir tener acercamientos distintos, estos dos países dan cabida a actores diferentes con diferentes metas.

Finalmente, el objetivo de todos los países siempre será la supervivencia de sus ciudadanos e intereses, para lograr esto, siempre habrá diferencias en los acercamientos y estrategias empleadas para llegar a este punto, sin embargo, esto no debe de ser una limitación para que los gobiernos sigan buscando llegar a nuevas posturas que les permitan fortalecer la protección del agua transfronteriza, a final de todo, el agua es un recurso que se está acabando, y para poder remediar un poco esta situación, la cooperación de todos los países y de actores de todos los niveles será necesaria.

De lo anterior, se puede afirmar que el concepto de gobernanza del agua o de recursos hídricos transfronterizos refiere a conjuntos de instituciones formales e informales, actores múltiples y procesos de toma de decisión que regulan el acceso, uso y protección del agua compartida bajo condiciones de interdependencia. Esta gobernanza se construye en la intersección entre derecho internacional y nacional, políticas sectoriales, prácticas diplomáticas y dinámicas sociales locales. Las contribuciones recientes destacan tres ejes, que son los enfoques multi-escala que conectan niveles globales, regionales y locales; marcos jurídicos y de cooperación, y dispositivos de diplomacia y participación que apoyan la construcción de confianza.

La CILA como actor internacional, mecanismo de cooperación y gobernanza del agua

Como se menciona en el apartado anterior, la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), creada en 1889, y fortalecida a partir del Tratado de Aguas de 1944 entre México y Estados Unidos, se ha

consolidado como un actor binacional fundamental en la gobernanza del agua y también como un modelo de diplomacia institucionalizada, cooperación interestatal y gobernanza multinivel en torno a los bienes comunes. La forma en que la CILA opera se puede enmarcar en el concepto amplio de la gobernanza del agua, al involucrar instituciones bilaterales y multilaterales para evitar conflictos, fomentar el desarrollo sostenible y garantizar la seguridad hídrica.

Una de las principales características como institución es que la CILA, aunque no tiene una personalidad jurídica internacional en sentido estricto, actúa como un actor internacional al ocuparse de asuntos que trascienden las fronteras nacionales, y además operar bajo el marco de un instrumento de derecho internacional. De acuerdo con Mumme (2016), la CILA se distingue por ser un órgano técnico-diplomático con capacidad de mediación, monitoreo y resolución de disputas, razón por la cual se le puede considerar como una institución con peso político en la relación bilateral. Al contar con secciones nacionales tanto del lado mexicano como del lado estadounidense, la CILA es capaz de articular intereses gubernamentales y técnicos de forma coordinada, funcionando como un espacio institucionalizado de negociación continua.

Desde la Teoría de las Relaciones Internacionales, la CILA puede interpretarse como un actor transgubernamental, en el sentido que proponen los autores Keohane y Nye (1974), donde agencias gubernamentales pueden tener interacción directa con sus contrapartes internacionales sin necesidad de pasar por la vía diplomática tradicional. Así es como actúa esta instancia, pues a través de ella, los países mantienen canales de comunicación constantes para reducir las posibilidades de conflicto en torno al reparto del agua de los Ríos Bravo y Colorado, la gestión de la salinidad o los impactos ambientales por sequías o el cambio climático.

En términos de cooperación internacional, la CILA es también un modelo para seguir, pues a través de ella se concentra toda la cooperación en materia hídrica entre ambos países. Con Tratado de Aguas de 1944, se estableció un marco jurídico sólido que define derechos, obligaciones y procedimientos para el reparto y aprovechamiento del agua. Dentro de dicho marco, la CILA constituye la entidad ejecutora y supervisora, tanto para aplicar las disposiciones del tratado tanto como para emitir los acuerdos que detallan la implementación de dichas disposiciones (Milman & Scott, 2010).

El organismo ha demostrado tener resiliencia y capacidad de adaptarse a tensiones diplomáticas o cambios políticos en ambas naciones, lo que se refleja en los temas tratados en sus actas, donde se observa la introducción de nuevos compromisos o de ajustes que no han necesitado de renegociaciones del tratado. Dos ejemplos relevantes de lo anterior son las actas 319 (2012) y 323 (2017), las cuales establecieron acuerdos de cooperación para enfrentar la escasez del agua del Río Colorado y para promover medidas conjuntas de conservación, financiamiento de infraestructura y monitoreo ambiental.

De igual manera, el organismo ha incluido principios contemporáneos de la gobernanza ambiental, como la sustentabilidad y la gestión integrada de cuencas. De esta manera, se puede observar cómo la cooperación técnica ha ampliado el tipo de cooperación, involucrando a gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y comunidades transfronterizas. De esta forma la CILA ha ido evolucionando desde un enfoque centrado únicamente en la ingeniería hidráulica hacia una especie de diplomacia ambiental transfronteriza.

Al abordar la actividad de la CILA, es imprescindible hablar de gobernanza, la cual entendemos como un proceso de toma de decisiones que involucra a múltiples actores de distintos niveles y sectores.

La gobernanza constituye un marco analítico para examinar la relevancia de la CILA. De acuerdo con Lemos y Agrawal (2006), la gobernanza ambiental realmente efectiva se caracteriza por la interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil en la gestión de los recursos naturales. La CILA es un ejemplo de este principio, pues integra actores locales, científicos, organizaciones no gubernamentales y usuarios del agua en la formulación e implementación de políticas binacionales.

No obstante, persisten distintos desafíos en la gobernanza del agua en la frontera México-Estados Unidos. Entre ellos, la variabilidad climática, urbanización acelerada, contaminación y desigualdad en el acceso al recurso. En este contexto, la CILA actúa como una plataforma de gobernanza multinivel, conectando los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y local de ambos países). De la misma manera, la CILA cuenta con la capacidad de coordinar políticas y proyectos conjuntos, lo que la convierte en un espacio de innovación en cuanto a la gobernanza ambiental.

Pese a las limitaciones que aún pudiera presentar como organismo, la CILA goza de cierta legitimidad social y técnica, ya que se apoya en la producción de conocimiento técnico y científico para informar la toma de decisiones, lo que termina por fortalecer su papel como organismo mediador y como referente internacional en la gestión transfronteriza del agua (Mumme y Collins, 2014). La CILA también representa una especie de co-regulación internacional avanzada, ya que las actas que se emiten suelen ser elaboradas por consenso y además son vinculantes una vez que son aprobadas por ambos gobiernos.

Más recientemente, se puede observar que el organismo avanza hacia una mayor apertura en cuanto a la participación de los actores, así como en la inclusión de temas ambientales, la cooperación técnica con universidades y la implementación de proyectos conjuntos de restauración ecológica.

Análisis documental de las actas de la CILA

La CILA implementa un sistema de actas que permite que las decisiones y acuerdos del organismo sean vinculantes. En sí mismas, representan el resultado de acciones diplomáticas de ambos países cuyo cumplimiento está directamente asociado a la confianza entre las secciones estadounidense y mexicana. La revisión de estas actas de los últimos cinco años muestra un patrón donde se concentran principalmente los ejes de confianza, relación entre las ciudades transfronterizas, fortalecimiento institucional y el cumplimiento del Tratado de 1944.

Las actas más directamente vinculadas a la gobernanza del Río Bravo son la 325, 331 y 332. El Acta 325, firmada en 2020 en Ciudad Juárez, establece medidas para concluir el ciclo de entregas 2015-2020 sin déficit, incluyendo apoyo humanitario al abasto municipal en comunidades mexicanas debajo de la presa La Amistad y creando mecanismos de cooperación futura para mejorar la “predictibilidad y confiabilidad” de las entregas del Río Bravo a usuarios de ambos países.

El Acta 331, firmada en 2024, también establece estrategias para mejorar la confiabilidad y la predictibilidad de las entregas de agua del Río Bravo. La minuta faculta a México a realizar entregas anticipadas dentro del ciclo quinquenal, promueve la elaboración de planes de asignación anual que integren las necesidades de los usuarios texanos y establece la meta de negociar una nueva acta antes de

2029. El énfasis en la planificación, en la transparencia de las trayectorias de entrega y en la búsqueda de distribución equitativa entre usuarios de ambos países demuestra la cuestión del Río Bravo en una gobernanza que combina obligaciones internacionales, escasez hídrica estructural y presión política regional.

Por su parte, el Acta 332 (2024) autoriza la construcción de un muro de corte compuesto para reducir el riesgo de falla en la presa internacional La Amistad. Aunque se presenta como una decisión de ingeniería de seguridad de presas, su racionalidad está ligada a la continuidad de las funciones de almacenamiento, control de avenidas y entregas binacionales previstas en el Tratado de 1944. La integridad estructural de las presas Falcon y Amistad se vincula de manera directa con la viabilidad de los acuerdos de entregas del Río Bravo descritos en las Actas 325 y 331.

En conjunto, estas tres actas colocan la gobernanza del Río Bravo en un eje de confianza, gestión del riesgo y adaptación institucional a la sequía prolongada. La creación del grupo de trabajo sobre minutas del Río Bravo, con participación de IBWC/CILA, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el Departamento de Estado y autoridades estatales de Texas, refuerza el enfoque de gobernanza multinivel.

Por otra parte, las Actas 326, 327 y 328 están enfocadas en el saneamiento y abasto urbano en ciudades fronterizas. El Acta 326 (2021) autoriza la rehabilitación del colector troncal internacional y del Interceptor Internacional de Aguas Residuales (IOI) en Nogales, Arizona, infraestructura clave para el manejo de descargas transfronterizas desde Nogales, Sonora. Esta minuta redefine responsabilidades de financiamiento, operación y mantenimiento, y se inscribe en una trayectoria de arreglos previos sobre saneamiento de Nogales y del Río Grande en puntos urbanos.

El Acta 327 (2022) establece entregas de emergencia de aguas del Río Colorado para uso en la ciudad de Tijuana, Baja California. Se trata de un instrumento de gestión de crisis que garantiza abasto urbano en un contexto de presión hídrica en la cuenca del Colorado y de crecimiento urbano en la frontera. La lógica de “entregas de emergencia”, ya ensayada en minutas anteriores, aparece como herramienta de flexibilidad dentro de una estructura de asignaciones rígida.

El Acta 328 (2022) define un programa de proyectos de infraestructura para saneamiento San Diego–Tijuana para implementación inmediata y desarrollo futuro, identificando proyectos en México y Estados Unidos, y establece compromisos financieros de ambos gobiernos. Documentos de la sección estadounidense de la CILA y de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA) señalan que la implementación de la Acta 328 incluye ampliación de la planta internacional de tratamiento de South Bay, construcción de una nueva planta en México y rehabilitación de colectores y estaciones de bombeo en Tijuana.

En términos de gobernanza, estas actas muestran que la CILA funciona como un vínculo entre agencias federales (CILA, IBWC, EPA, CONAGUA), gobiernos locales y mecanismos de financiamiento asociados T-MEC y a legislación ambiental estadounidense. El saneamiento, por lo tanto, deja de ser un asunto exclusivamente técnico para convertirse en un campo donde se intersectan salud pública, cumplimiento de normas de calidad de agua y compromisos binacionales de inversión a largo plazo.

Por otro lado, el acta 330 (2024) está enfocada en las reducciones en el sistema del Río Colorado debido a las sequías y el aumento de las temperaturas. En el documento se asume un compromiso compartido entre ambos gobiernos y de actores interesados para abordar los riesgos de manera proactiva. En este contexto, la gobernanza toma una dimensión ambiental, aborda ajustes de entregas y establece esquemas para dividir el impacto entre usuarios de ambos lados de la frontera.

El acta 329 (2023), aunque aborda un tema operativo, refleja un acuerdo diplomático que facilita la operación técnica. Dicho documento establece la adopción de un medio de identificación legible por máquina para personal que cruza la frontera en funciones oficiales de la CILA. Lo anterior facilita la movilidad de equipos técnicos, reduce los tiempos de cruce y formaliza un esquema de seguridad e identificación.

Como se puede observar, las actas de la CILA reflejan que existe un esquema de gobernanza en donde participan distintos actores públicos de distintos niveles de gobierno, así como usuarios. También se observan mecanismos diplomáticos y de cooperación que abonan a la generación de confianza interinstitucional, un elemento clave que ha permitido que la CILA funcione de manera prolongada y sin sufrir mayores embates por los cambios de gobierno en ambos lados de la frontera.

5.- CONCLUSIONES

Desde la Firma del Tratado de Aguas de 1944 hasta la fecha, la CILA ha representado un organismo binacional consolidado que ha logrado, a través de distintas estrategias diplomáticas y con la participación de actores de distintos niveles de gobierno, gestionar las aguas transfronterizas entre México y Estados Unidos de América, convirtiéndose en un referente a nivel internacional.

Aunque persisten algunos desafíos, principalmente los medioambientales y los de participación ciudadana en la toma de decisiones, la CILA ha logrado la implementación de la gobernanza como un mecanismo efectivo, a través de la cual se despliegan acciones de diplomacia de diversos actores; su estudio abona al entendimiento científico en distintos campos, como el de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

El concepto de gobernanza del agua representa un marco referencial relevante para la descripción de las acciones que lleva a cabo el organismo, al involucrarse también universidades, gobiernos estatales y municipales, así como organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, puede afirmarse que en la gobernanza de aguas transfronterizas predomina también la gobernanza multinivel. Al tratarse de una dimensión donde también se involucran los territorios, son los actores locales los que generalmente son dueños del territorio, lo transforman y viven de él. Por lo tanto, aunque en ocasiones los gobiernos subnacionales se ven limitados por las facultades que sus propias constituciones delegan únicamente a los gobiernos centrales, cada vez es más común que los gobiernos subnacionales, junto con otros actores locales, se involucren en la toma de decisiones con respecto a la forma de administrar el recurso hídrico.

Otro aspecto que también destaca en la literatura es la diplomacia. Ya sea en la concepción más tradicional, es decir, la llevada a cabo por los gobiernos centrales, o la paradiplomacia, es evidente que las negociaciones y los acuerdos en torno a la gobernanza del agua transfronteriza requiere no solo de la intervención profesional de diplomáticos para la firma de tratados o acuerdos, sino que es a través de este instrumento que se construye la confianza interinstitucional necesaria para la cooperación entre los actores.

REFERENCIAS

- Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA). (2020). *Acta núm. 325: Medidas para concluir el ciclo actual de entregas de agua del Río Bravo sin déficit, proporcionar apoyo humanitario al suministro de agua municipal para comunidades mexicanas y establecer mecanismos de cooperación futura para mejorar la previsibilidad y confiabilidad de las entregas de agua del Río Bravo a los usuarios en Estados Unidos y México.*
- Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA). (2021). *Acta núm. 326: Rehabilitación del Colector Troncal Internacional y del Interceptor Internacional de Aguas Residuales (IIAR) en Nogales, Arizona.*
- Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA). (2022). *Acta núm. 327: Entregas de emergencia de aguas del Río Colorado para uso en la ciudad de Tijuana, Baja California.*
- Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA). (2022). *Acta núm. 328: Proyectos de infraestructura de saneamiento en San Diego, California–Tijuana, Baja California, para implementación inmediata y para desarrollo futuro.*
- Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA). (2023). *Acta núm. 329: Adopción de un medio de identificación legible por máquina para el personal que cruza la frontera internacional en funciones oficiales de la Comisión o de cualquiera de sus Secciones.*
- Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA). (2024a). *Acta núm. 330: Ampliación de las medidas temporales sobre el Río Colorado.*
- Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA). (2024b). *Acta núm. 331: Medidas para mejorar la confiabilidad y la previsibilidad de las entregas de agua del Río Bravo en beneficio de Estados Unidos y México.*
- Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA). (2024c). *Acta núm. 332: Construcción de un muro de corte compuesto para reducir el riesgo de falla en la presa internacional La Amistad. Cota, A. C. (2022). Confianza en la gobernanza de aguas transfronterizas México-Estados Unidos: El caso de Tijuana-San Diego. Norteamérica, 17(1).*
- De Mendonça Casadei, M. T., & De Mendonça Casadei, J. (2023). Rota das Águas: desafios da gestão dos recursos hídricos em um cenário transfronteiriço da Rota de Integração Latinoamericana. *Interações (Campo Grande)*, e2514301. <https://doi.org/10.20435/inter.v25i1.4301>
- Ganoulis, J., & Fried, J. (2018). Transboundary Hydro-Governance. En *Springer eBooks*. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-78625-4>
- Hincapié, S. (2023). *Gobernanza ambiental global y derechos de la naturaleza en América Latina***. <https://www.redalyc.org/journal/3376/337674372009/>
- Jiménez, A., Saikia, P., Giné, R., Avello, P., Leten, J., Lymer, B. L., Schneider, K., & Ward, R. (2020). Unpacking Water Governance: A Framework for Practitioners. *Water*, 12(3), 827. <https://doi.org/10.3390/w12030827>

- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1974). Transgovernmental Relations and International Organizations. *World Politics*, 27(1), 39–62. <https://doi.org/10.2307/2009925>
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31(1), 297–325. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>
- Marcillo, J. L. M., & Cara, R. B. (2021). Gestión integrada de recursos hídricos y gobernanza: Subcuenca del río Vinces, provincia Los Ríos-Ecuador. *Redalyc.org*, 27(3), 471-497. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28068276036>
- Milman, A., & Scott, C. A. (2010). Beneath the Surface: Intranational Institutions and Management of the United States — Mexico Transboundary Santa Cruz Aquifer. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(3), 528-551. <https://doi.org/10.1068/c0991> (Original work published 2010)
- Mumme, S. P. (2016). *Engineering Diplomacy: The U.S.-Mexico Boundary and Transboundary Water Management, 1944–2015*. The University of Arizona Press.
- Mumme, S. P., & Collins, K. (2014). The La Paz Agreement 30 Years On. *The Journal of Environment & Development*, 23(3), 303–330. <http://www.jstor.org/stable/26197933>
- Naser (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación*. CEPAL.
- Pinos, J. (2020). Múltiples modelos de la gobernanza del agua: Ecuador como caso de estudio. *MASKANA* 11(1), 74-80.
- Rivera-Torres, M., & Gerlak, A. K. (2021). Evolving together: transboundary water governance in the Colorado River Basin. *International Environmental Agreements Politics Law And Economics*, 21(4), 553-574. <https://doi.org/10.1007/s10784-021-09538-3>