



Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición N° 9 – Julio de 2026

Capítulo de Derecho Ambiental

www.aidca.org/revista

PANAMÁ, COSTA RICA Y EL CONVENIO DEL AGUA: ¿EL COMIENZO DE UNA NUEVA ETAPA PARA LA DIPLOMACIA DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA?

Por Alejandro Iza¹

Resumen ejecutivo

Introducción

¹ Director Global de Derecho Ambiental; Centro de Política y Derecho (CPL). Con una formación que combina la experiencia académica y la práctica, entre sus competencias se incluyen un amplio conocimiento del derecho ambiental internacional, la gobernanza y la diplomacia, con un enfoque especial en los recursos naturales transfronterizos. En su rol de director y responsable del área Derecho Ambiental, ha sido responsable del desarrollo de programas e iniciativas, en particular relativas a la asistencia técnica para fortalecer las capacidades legales a nivel regional y local en África, Asia y América Latina. Su trabajo incluye la puesta en marcha de proyectos regionales relacionados con el derecho, la política y la diplomacia ambiental, la expansión de la serie de publicaciones sobre Política y Derecho Ambiental en diversos campos, la implementación de un programa de pasantías y, por último, la obtención del estatus diplomático para la UICN en la República Federal de Alemania. De nacionalidad argentina y alemana, posee un título de abogado de la Universidad de Buenos Aires (Argentina), un Máster en Leyes de la Universidad de Londres, un Máster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Belgrano (Argentina) y un Doctorado en Derecho Internacional (*suma cum laude*) de la Universidad de Buenos Aires. Ha ocupado cargos académicos en varias universidades, donde ha impartido cursos sobre derecho internacional público, derecho ambiental y derecho europeo.



I. Evolución de la Cooperación sobre Aguas Compartidas en America Latina

- 1.1 Primeros acuerdos fronterizos y la gestión de aguas compartidas
- 1.2 Desarrollo de grandes acuerdos e instituciones de cuenca
- 1.3 Emergencia del paradigma ambiental y del desarrollo sostenible
- 1.4 Ascenso de la diplomacia del agua y de la gobernanza transfronteriza
- 1.5 Panorama paradójico: abundancia institucional y ausencia de un marco regional común.

II. El Convenio del Agua de la UNECE: origen, evolución y apertura global

- 2.1. Antecedentes históricos del Convenio
- 2.2. Principios fundamentales y arquitectura institucional
- 2.3. Apertura global del Convenio y transformación en plataforma internacional de cooperación
- 2.4. El Convenio como instrumento para la cooperación, el fortalecimiento institucional y la adaptación a desafíos emergentes

III. América Latina frente al Convenio: entre la indiferencia y la oportunidad

- 3.1. La limitada adhesión latinoamericana: factores históricos, políticos e institucionales
- 3.2. Los arreglos existentes para la cooperación sobre aguas compartidas
- 3.3. ¿Era necesario el Convenio para América Latina?
- 3.4. El valor agregado del Convenio para la región

IV. Panamá y Costa Rica: el surgimiento de un laboratorio latinoamericano de implementación

- 4.1. Panamá como primer Estado Parte de América Latina y el Caribe
- 4.2. Costa Rica y la consolidación de una masa crítica inicial en la región
- 4.3. Los puntos focales nacionales y las implicaciones de una implementación liderada desde la planificación y el desarrollo



4.4. Nuevas perspectivas para la diplomacia del agua y la cooperación transfronteriza

V. El Río Sixaola: de la cooperación fronteriza a la implementación del Convenio del Agua

- 5.1. Evolución histórica de la cooperación en la cuenca binacional del Río Sixaola
- 5.2. Arquitectura institucional existente
- 5.3. Obligaciones y oportunidades derivadas del convenio
- 5.4. Escenarios futuros para la evolución de la Comisión Binacional y la gobernanza del Sixaola

VI. Implicaciones para América Latina

- 6.1. Efecto demostración en Centroamérica
- 6.2. Hacia una comunidad de práctica en materia de aguas compartidas
- 6.3. ¿Puede el Convenio del Agua actuar como catalizador de una arquitectura regional latinoamericana?

Conclusiones y perspectivas futuras

Epílogo

Hacia una agenda latinoamericana para la cooperación sobre aguas compartidas

Bibliografía



Resumen ejecutivo

La adhesión de Panamá al Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del Agua de la UNECE o el convenio) y el proceso de incorporación actualmente impulsado por Costa Rica constituyen acontecimientos de particular relevancia para la evolución de la cooperación sobre aguas compartidas en América Latina. Aunque se trata de procesos recientes cuyos efectos aún no pueden evaluarse plenamente, ambos representan un cambio significativo en la relación histórica entre la región y uno de los principales instrumentos internacionales de cooperación transfronteriza en materia de agua.

América Latina no carece de experiencia en cooperación sobre aguas compartidas. Por el contrario, posee una larga tradición de acuerdos bilaterales y multilaterales, organismos de cuenca, mecanismos fronterizos y arreglos institucionales especializados que han contribuido a gestionar sistemas compartidos y a prevenir controversias durante décadas. Sin embargo, esta riqueza institucional coexiste con una limitada articulación regional y con la ausencia de espacios permanentes destinados a facilitar el intercambio sistemático de experiencias, el fortalecimiento de capacidades y el aprendizaje colectivo.

En este contexto, el presente artículo analiza la evolución histórica de la cooperación sobre aguas compartidas en América Latina, examina el origen, desarrollo y apertura global del Convenio del Agua de la UNECE y evalúa las implicaciones de la adhesión de Panamá y Costa Rica para la diplomacia y la gobernanza regional del agua.

El trabajo sostiene que el principal valor del convenio para América Latina no radica en la introducción de nuevas obligaciones jurídicas ni en la sustitución de mecanismos existentes de cooperación. Muchos de los principios promovidos por el instrumento ya forman parte de la práctica regional. Su aporte más significativo reside en su capacidad para actuar como plataforma internacional de cooperación,



fortalecimiento institucional, intercambio de experiencias, construcción de capacidades y aprendizaje colectivo.

La experiencia conjunta de Panamá y Costa Rica adquiere una importancia particular porque constituye el primer laboratorio latinoamericano para la implementación del convenio. Por primera vez, dos países de la región vinculados por sistemas de aguas compartidas y por una larga tradición de cooperación fronteriza participan simultáneamente en una misma plataforma global de gobernanza transfronteriza. Esta circunstancia ofrece una oportunidad excepcional para observar cómo un instrumento internacional de alcance global interactúa con arreglos institucionales desarrollados históricamente en contextos latinoamericanos.

El artículo dedica especial atención a la cuenca binacional del río Sixaola como estudio de caso ilustrativo. La experiencia del Sixaola permite analizar las posibles interacciones entre el convenio y mecanismos de cooperación preexistentes, así como explorar distintos escenarios para la evolución futura de la gobernanza transfronteriza en la región.

A partir de este análisis, el trabajo concluye que la relevancia estratégica del convenio para América Latina debe entenderse principalmente en términos de articulación institucional y fortalecimiento de capacidades. Su contribución potencial consiste menos en transformar los sistemas de cooperación existentes que en facilitar nuevas formas de diálogo, aprendizaje mutuo y construcción de confianza entre actores e instituciones.

Finalmente, el artículo plantea que la experiencia iniciada por Panamá y Costa Rica podría contribuir a abrir una nueva etapa en la diplomacia del agua latinoamericana. Más que representar la adopción de un modelo externo, la expansión del convenio ofrece una oportunidad para fortalecer una tradición regional de cooperación ya existente, promover una mayor articulación entre experiencias dispersas y estimular una reflexión más amplia sobre el futuro de la gobernanza de los sistemas de aguas compartidas en América Latina.



Quisiéramos aclarar que la expresión “aguas compartidas” se ha escogido para darle uniformidad al texto y de ninguna manera prejuzga la posición de los Estados que prefieren otras denominaciones tales como “aguas transfronterizas” o “aguas internacionales”.

Introducción

La cooperación internacional en materia de aguas compartidas ha ocupado un lugar importante en la historia política y jurídica de América Latina.

Desde los primeros acuerdos fronterizos suscritos en el siglo XIX hasta los complejos arreglos institucionales que caracterizan a muchas cuencas y acuíferos en la actualidad, los Estados de la región han desarrollado una amplia variedad de mecanismos destinados a gestionar recursos comunes, prevenir controversias y promover formas diversas de cooperación transfronteriza. Esta trayectoria histórica ha contribuido a convertir la cooperación en esta materia en uno de los ámbitos más antiguos y persistentes de la diplomacia regional.

A diferencia de otras regiones en donde la construcción de mecanismos de cooperación estuvo estrechamente asociada a la necesidad de superar conflictos abiertos o a la ausencia de instituciones consolidadas, América Latina desarrolló gradualmente un mosaico diverso de acuerdos, organismos de cuenca, comisiones fronterizas y mecanismos especializados de coordinación adaptados a contextos geográficos, políticos e históricos específicos. Tal evolución produjo resultados significativos y permitió consolidar experiencias ampliamente reconocidas a nivel internacional.

Ello, no obstante, la existencia de una rica tradición de cooperación no ha sido acompañada por el desarrollo de una arquitectura regional específicamente orientada a promover la cooperación en materia de aguas compartidas desde una perspectiva latinoamericana. Aunque la región dispone de numerosos acuerdos y arreglos institucionales, continúa careciendo de mecanismos permanentes destinados a facilitar el intercambio sistemático de experiencias, fortalecer las capacidades colectivas o promover formas más amplias de articulación regional. En



este sentido, América Latina no tiene un déficit de cooperación sobre aguas compartidas sino que enfrenta un desafío de articulación regional. Es en tal contexto donde adquiere relevancia la expansión global del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales. Concebido originalmente como un instrumento regional pan europeo en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE, por sus siglas en inglés), el convenio evolucionó progresivamente hasta convertirse en una plataforma internacional de cooperación abierta a todos los Estados Miembros de Naciones Unidas. Dicha transformación ha ampliado significativamente su alcance geográfico y generado nuevas oportunidades para Estados y regiones que históricamente permanecieron al margen de sus procesos institucionales.

Durante muchos años, América Latina mostró un interés limitado en la adhesión al convenio. La existencia de mecanismos propios de cooperación, la percepción de que se trataba de un instrumento fundamentalmente europeo y la ausencia de incentivos políticos claros contribuyen a explicar esta situación. Sin embargo, la adhesión de Panamá en 2023 y el proceso de incorporación impulsado por Costa Rica sugieren la posible apertura de una nueva etapa en la relación entre la región y el convenio.

La coincidencia de ambos procesos resulta particularmente significativa. Por primera vez desde la apertura global del instrumento, dos Estados latinoamericanos vecinos, vinculados por una larga tradición de cooperación fronteriza y por la existencia de sistemas de aguas compartidas, pasan a participar simultáneamente en una misma plataforma internacional de cooperación transfronteriza. Esta circunstancia ofrece una oportunidad singular para analizar cómo los principios, mecanismos y espacios de aprendizaje promovidos por el convenio interactúan con arreglos institucionales ya desarrollados históricamente en contextos latinoamericanos.

El presente trabajo propone que la importancia del convenio para América Latina no radica principalmente en la introducción de nuevas obligaciones jurídicas ni en la sustitución de mecanismos existentes de cooperación. Su principal valor



reside en su capacidad para actuar como una especie de plataforma de fortalecimiento institucional, de intercambio de experiencias, de construcción de capacidades y aprendizaje colectivo. Desde esta perspectiva, la experiencia emergente de Panamá y Costa Rica puede interpretarse como una especie de primer laboratorio latinoamericano de implementación del convenio y como una oportunidad para explorar nuevas formas de articulación regional en materia de cooperación sobre aguas compartidas.

A partir de esta premisa, el presente artículo busca responder interrogante central: ¿puede la expansión del convenio contribuir a abrir una nueva etapa para la diplomacia del agua en América Latina?

Para abordar esta cuestión, se examina en primer lugar la evolución histórica de la cooperación sobre aguas compartidas en la región y a posteriori se analiza el origen, desarrollo y apertura global del convenio. Sobre esta base, se exploran las razones que explican la limitada adhesión latinoamericana y se indaga respecto del significado de la incorporación de Panamá y Costa Rica. El análisis se concentra posteriormente en la experiencia de la cuenca binacional del Río Sixaola como estudio de caso y concluye con una reflexión respecto de las posibles implicaciones regionales de estos procesos para Centroamérica y América Latina en su conjunto.

Más que ofrecer respuestas definitivas sobre un proceso todavía en curso, el artículo pretende contribuir a generar un diálogo más amplio sobre el futuro de la cooperación regional, la diplomacia y la gobernanza del agua en América Latina.



I. Una mirada histórica: la evolución de la cooperación sobre aguas compartidas en América Latina

1.1. Los primeros acuerdos fronterizos y la gestión de las aguas compartidas

La historia de la cooperación sobre aguas compartidas en América Latina es considerablemente más antigua que la mayor parte de los instrumentos internacionales contemporáneos que hoy regulan la materia. Mucho antes de la aparición de los modernos conceptos de gestión integrada o gobernanza transfronteriza, los Estados latinoamericanos ya se enfrentaban a la necesidad de administrar ríos, lagos y otros sistemas hídricos que atravesaban fronteras internacionales y cuya utilización requería algún grado de coordinación.

Durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, la cooperación relacionada con el agua estuvo estrechamente vinculada a los procesos de consolidación territorial y construcción de los nuevos Estados independientes. En numerosos casos, los ríos desempeñaban simultáneamente funciones de delimitación fronteriza, comunicación, transporte y desarrollo económico. Como consecuencia, los acuerdos celebrados durante este período tendían a concentrarse en cuestiones relativas a la navegación, la determinación de límites, la libre circulación de bienes y personas y la prevención de disputas territoriales.

La lógica predominante era esencialmente territorial. El agua era concebida principalmente como un elemento asociado al ejercicio de la soberanía estatal y al aprovechamiento económico de espacios fronterizos. La preocupación por los efectos ambientales de las actividades desarrolladas en una parte de una cuenca sobre otros territorios era prácticamente inexistente, al igual que las nociones contemporáneas de ecosistema, sostenibilidad o protección ambiental.

Ello no importa que la cooperación fuera limitado o irrelevante. Por el contrario, numerosos acuerdos celebrados durante este período sentaron las bases para formas tempranas de gestión compartida. Aun cuando su objetivo principal no fuera la protección de los ecosistemas o la gestión integrada del agua, dichos



instrumentos contribuyeron a establecer mecanismos de diálogo, consulta y coordinación que posteriormente facilitarían el desarrollo de arreglos institucionales más sofisticados.

En este contexto, la cooperación sobre aguas compartidas evolucionó paralelamente a la construcción de las relaciones diplomáticas regionales. Los ríos internacionales comenzaron a ser percibidos no solamente como líneas divisorias entre Estados, sino también como espacios de interacción capaces de generar beneficios mutuos. Esta visión, inicialmente centrada en la navegación y el comercio, abonó el terreno para la aparición gradual de enfoques más amplios vinculados con el desarrollo, la integración regional y la cooperación técnica.

La primera mitad del siglo XX marcó así una etapa de transición. Sin abandonar completamente la lógica territorial heredada del siglo XIX, los Estados latinoamericanos comenzaron a reconocer que determinados desafíos asociados a los sistemas de aguas compartidas requerían mecanismos permanentes de coordinación. Este proceso sería particularmente visible en las décadas posteriores, cuando la expansión de proyectos hidroeléctricos, la planificación del desarrollo y el surgimiento de nuevas formas de cooperación regional impulsarían la creación de algunos de los arreglos institucionales más importantes del continente.

La evolución posterior de la cooperación latinoamericana no puede comprenderse sin reconocer esta etapa fundacional. Aunque limitada en sus objetivos y condicionada por las concepciones jurídicas predominantes de la época, permitió consolidar una práctica diplomática basada en la negociación y la búsqueda de soluciones concertadas para la gestión de espacios compartidos. Esa tradición de cooperación, construida gradualmente a lo largo de más de un siglo es, sin duda, uno de los elementos que explican por qué América Latina desarrolló posteriormente una densa red de acuerdos e instituciones de cuenca incluso en ausencia de un marco regional común en la materia.

1.2. El desarrollo de los grandes acuerdos e instituciones de cuenca



A partir de la segunda mitad del siglo XX, la cooperación sobre aguas compartidas en América Latina experimentó una transformación profunda. Los procesos de industrialización, la expansión de la infraestructura hidráulica, el crecimiento de la demanda energética, la intensificación de las actividades agrícolas y el fortalecimiento de los mecanismos de integración regional impulsaron una nueva generación de acuerdos e instituciones orientados a la gestión.

A diferencia del período anterior, caracterizado por acuerdos centrados principalmente en la delimitación territorial y la navegación, la cooperación internacional comenzó a reflejar e incorporar objetivos más amplios vinculados con el desarrollo económico, la planificación de infraestructuras, el aprovechamiento de recursos naturales y la coordinación de políticas públicas. Las aguas compartidas dejaron de ser percibidas exclusivamente como espacios fronterizos para convertirse progresivamente en unidades funcionales de cooperación.

Uno de los hitos más significativos de este proceso fue la adopción del Tratado de la Cuenca del Plata en 1969. Celebrado entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, el tratado constituyó uno de los primeros intentos de abordar un sistema hidrográfico compartido desde una perspectiva integral. Más allá de sus resultados concretos, el acuerdo representó una innovación institucional significativa al reconocer la necesidad de coordinar esfuerzos de desarrollo, navegación, aprovechamiento hidráulico y cooperación técnica en una de las regiones hidrográficas más extensas del planeta.

La trayectoria de la Cuenca del Plata también contribuyó al desarrollo de una cultura de cooperación basada en la creación de organismos especializados y mecanismos permanentes de diálogo. A lo largo de las décadas siguientes surgirían instituciones de diversa naturaleza, incluyendo organismos de cuenca, entidades binacionales para la gestión de infraestructura hidroeléctrica, comisiones técnicas y mecanismos de coordinación interestatal. Aunque sus mandatos variaban considerablemente, todas compartían la premisa de que determinados desafíos asociados a las aguas compartidas requerían respuestas institucionales estables y mecanismos de consulta continua.



Una evolución similar puede observarse en otras partes de la región. La cooperación en el Amazonas adquirió una dimensión particular con la adopción del Tratado de Cooperación Amazónica de 1978. Aunque concebido inicialmente desde una lógica más amplia que la mera gestión de las aguas compartidas, el tratado reconoció explícitamente la importancia estratégica de la cuenca amazónica como espacio de cooperación regional. Con el tiempo, la creación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica permitió dotar a este proceso de una estructura institucional permanente, generando espacios para el diálogo político, la cooperación técnica y la coordinación de iniciativas de alcance regional.

En el Cono Sur, diversos arreglos bilaterales contribuyeron igualmente a consolidar prácticas de cooperación en torno a sistemas específicos. Así, la Comisión Administradora del Río Uruguay, la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, la Comisión Administradora del Río de la Plata y otras instituciones similares reflejaron la creciente complejidad de las relaciones interestatales en esta materia. Estos mecanismos demostraron que la cooperación podía extenderse más allá de la simple prevención de conflictos para abarcar la planificación conjunta, la gestión de infraestructuras, el monitoreo ambiental y la coordinación regulatoria.

Centroamérica siguió una trayectoria un tanto diferente, aunque igualmente relevante. En esta subregión, la cooperación sobre aguas compartidas se desarrolló frecuentemente en el contexto más amplio de los procesos de integración regional, la cooperación fronteriza y la conservación de ecosistemas compartidos. La cuenca del Río Sixaola es un ejemplo ilustrativo de esta tendencia. A diferencia de otros arreglos contruidos exclusivamente alrededor del agua, la cooperación en el Sixaola evolucionó como parte de una agenda fronteriza más amplia que incorporó elementos de desarrollo local, conservación, participación comunitaria y gestión territorial.

Durante este período también se multiplicaron los acuerdos relacionados con grandes proyectos hidroeléctricos. Iniciativas como Itaipú, Yacyretá y Salto Grande demostraron la capacidad de los Estados latinoamericanos para desarrollar mecanismos complejos de cooperación en torno al aprovechamiento compartido de



cursos de agua internacionales. Aunque tales arreglos respondían principalmente a objetivos energéticos, sus estructuras institucionales contribuyeron a generar la experiencia práctica en materia de gobernanza transfronteriza, negociación internacional y administración conjunta de recursos estratégicos.

Sin embargo, la evolución de estos procesos no siguió una trayectoria uniforme. Cada cuenca, cada sistema hídrico y cada relación bilateral o multilateral desarrolló sus propios mecanismos institucionales, sus propias reglas de funcionamiento y sus propias prioridades de cooperación. Como resultado, la región fue construyendo una extensa red de acuerdos e instituciones cuya diversidad constituye simultáneamente una fortaleza y una limitación.

Por un lado, esta diversidad de acuerdos e instituciones refleja la capacidad de adaptación de los Estados latinoamericanos a contextos geográficos, políticos y socioeconómicos distintos. Por otro, contribuye a una fragmentación normativa e institucional que continúa caracterizando la gobernanza de las aguas compartidas en la región. A diferencia de Europa, donde progresivamente comenzaron a emerger principios y marcos jurídicos comunes, América Latina desarrolló un mosaico de arreglos funcionales pero escasamente articulados entre sí.

Esta situación produjo un resultado paradójico. Hacia finales del siglo XX, la región contaba con algunas de las experiencias más avanzadas de cooperación transfronteriza del mundo en desarrollo, pero carecía de una visión regional integrada sobre la gobernanza de las aguas compartidas. La cooperación existía, y en muchos casos resultaba efectiva, pero se desarrollaba principalmente a través de iniciativas aisladas cuya interacción era limitada y cuyos aprendizajes raramente trascendían las fronteras de cada cuenca o sistema específico.

La consolidación de esta arquitectura fragmentada coincidió además con la emergencia de nuevos desafíos ambientales globales que comenzarían a transformar profundamente la forma en que los Estados concebían las relaciones entre agua, desarrollo y cooperación internacional. El surgimiento del paradigma ambiental y del desarrollo sostenible introduciría progresivamente nuevas dimensiones en la gobernanza de las aguas compartidas, ampliando los objetivos



tradicionales de la cooperación y planteando interrogantes que las estructuras institucionales existentes no siempre estaban preparadas para abordar.

1.3. La emergencia del paradigma ambiental y del desarrollo sostenible

A partir de la década de 1970 comenzaron a producirse transformaciones significativas en la manera de comprender la cooperación sobre aguas compartidas tanto a nivel internacional como en la misma América Latina. Sin abandonar los objetivos tradicionales vinculados al aprovechamiento económico, la navegación, la generación hidroeléctrica o el control de inundaciones, los Estados empezaron gradualmente a incorporar nuevas preocupaciones relacionadas con la protección ambiental, la planificación integrada y la sostenibilidad de largo plazo.

En este proceso, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata, Argentina, en marzo de 1977, constituye un hito de especial relevancia. Se trató de la primera conferencia mundial convocada por las Naciones Unidas dedicada exclusivamente al agua y marcó un punto de inflexión en la evolución de las políticas internacionales sobre la materia. El Plan de Acción de Mar del Plata contribuyó a consolidar una visión más amplia del agua, vinculándola no solamente al desarrollo económico, sino también a la planificación territorial, la salud pública, la gestión ambiental y la cooperación internacional.

La realización de esta conferencia en América Latina tuvo además un significado simbólico y político particular. Muchos de los desafíos identificados en Mar del Plata reflejaban preocupaciones presentes en la región y contribuyeron a fortalecer procesos nacionales y regionales orientados a mejorar la gestión del agua y a incorporar perspectivas más integradas en la formulación de políticas públicas. Aunque el concepto contemporáneo de gestión integrada de los recursos hídricos aún no había alcanzado el grado de desarrollo que adquiriría décadas más tarde, la conferencia ayudó a sentar algunas de las bases conceptuales que posteriormente influirían en la evolución de los marcos jurídicos e institucionales relacionados con el agua.



En las décadas siguientes se consolida esta comprensión más amplia de los sistemas de aguas compartidas. Los ríos internacionales dejaron de ser percibidos únicamente como canales de navegación, fuentes de energía o recursos económicos para ser entendidos progresivamente como ecosistemas complejos cuya gestión requería considerar las interacciones entre agua, la diversidad biológica, el suelo, los bosques, humedales y actividades humanas. Esta transformación conceptual representó uno de los cambios más significativos en la evolución de la cooperación transfronteriza.

La adopción del Informe Brundtland en 1987 y la posterior consolidación del concepto de desarrollo sostenible reforzaron tal tendencia. La idea comenzó a influir gradualmente en la formulación de políticas públicas, estrategias de desarrollo y mecanismos de cooperación internacional. En el ámbito de las aguas compartidas, ello se tradujo en una creciente atención a la sostenibilidad de los usos del agua, la conservación de los ecosistemas y la necesidad de equilibrar objetivos económicos, sociales y ambientales.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 profundizó aún más esta transformación. Los principios consagrados en la Declaración de Río, así como las orientaciones contenidas en la Agenda 21, promovieron enfoques más integrados para la gestión de los recursos naturales y fortalecieron la idea de que la cooperación internacional constituía un elemento indispensable para enfrentar desafíos ambientales de carácter transfronterizo.

A partir de entonces empiezan a adquirir mayor relevancia conceptos que hoy resultan familiares en la gobernanza del agua, pero que en aquel momento representaban innovaciones significativas. La prevención del daño ambiental transfronterizo, la evaluación de impactos, el intercambio de información, la cooperación científica y técnica, la participación pública y la gestión integrada comienzan a permear progresivamente en acuerdos, políticas y programas relacionados con sistemas hídricos compartidos.



Dicha evolución coincide con importantes desarrollos normativos en el plano internacional. La elaboración de los proyectos que posteriormente darían origen a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación y al Convenio del Agua de la UNECE reflejaba precisamente la búsqueda de principios jurídicos capaces de responder a los nuevos desafíos asociados a la gestión transfronteriza del agua. Aunque ambos instrumentos surgieron en contextos diferentes, compartían la misma preocupación por fortalecer la cooperación, prevenir conflictos y promover formas más sostenibles de utilización de aguas compartidas.

En América Latina, sin embargo, la influencia de dichas tendencias se manifestó principalmente a través de procesos de adaptación gradual de los arreglos existentes. A diferencia de otras regiones donde comenzaron a avistarse marcos jurídicos regionales más coherentes, la región continuó privilegiando soluciones específicas para cada cuenca. Los nuevos principios ambientales fueron incorporándose progresivamente en acuerdos bilaterales, programas de cooperación y mecanismos institucionales ya existentes, generando una modernización gradual de la cooperación transfronteriza pero sin alterar sustancialmente la estructura fragmentada característica del sistema regional.

Paralelamente, la creciente preocupación por la conservación de la diversidad biológica, la protección de los humedales, la gestión de cuencas hidrográficas y la planificación territorial comenzó a favorecer enfoques más integrados de gobernanza. La gestión del agua dejó de ser vista como una cuestión exclusivamente sectorial para convertirse en un tema transversal vinculado con el desarrollo sostenible, la conservación ambiental, la reducción de la pobreza y la estabilidad social.

La emergencia de estos nuevos enfoques produjo un cambio fundamental en la naturaleza misma de la cooperación en esta materia. Si los acuerdos de las décadas anteriores habían estado orientados principalmente a coordinar usos específicos del agua, los nuevos desafíos exigían abordar relaciones mucho más complejas entre ecosistemas, instituciones y actores sociales. La cooperación



comenzó así a expandirse desde la gestión de recursos hacia la gobernanza de sistemas socioambientales compartidos.

Hacia finales del siglo XX, América Latina disponía así de una base institucional considerablemente más sofisticada que la existente apenas unas décadas antes. Sin embargo, la región seguía enfrentando importantes desafíos relacionados con la fragmentación normativa, la limitada coordinación inter-institucional, las asimetrías en términos de capacidades y la ausencia de espacios sistemáticos para el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo. Estas limitaciones adquirirían una relevancia creciente en el contexto de los desafíos emergentes del siglo XXI, particularmente aquellos asociados al cambio climático, la seguridad hídrica y la creciente interdependencia entre el agua, la energía, la alimentación y los ecosistemas.

La transición hacia el nuevo siglo encontraría a la región en una posición muy singular. Por un lado, con una amplia experiencia acumulada en cooperación transfronteriza y una diversidad notable de arreglos institucionales. Por el otro, con nuevos desafíos cuya complejidad excedía los marcos tradicionales de cooperación y exigía formas más dinámicas, inclusivas y adaptativas de gobernanza. Es precisamente en dicho contexto donde emergería progresivamente el concepto de diplomacia del agua como una nueva forma de comprender y gestionar las relaciones entre los Estados, los ecosistemas y las sociedades que comparten sistemas hídricos.

1.4. El ascenso de la diplomacia del agua y de la gobernanza transfronteriza

El cambio climático, la acelerada degradación de ecosistemas estratégicos, la expansión de actividades extractivas, el crecimiento demográfico, los procesos de urbanización y el aumento de la competencia entre distintos usos del agua modificaron sustancialmente las condiciones en las que operaban los arreglos institucionales ya existentes. A ello se sumó una creciente comprensión científica de las interdependencias que caracterizan al ciclo hidrológico y de las conexiones



entre agua, diversidad biológica, energía, seguridad alimentaria, desarrollo económico y bienestar humano.

En este contexto, comenzó a consolidarse la percepción de que la cooperación sobre aguas compartidas no podía limitarse a la administración técnica de recursos ni a la gestión de infraestructuras específicas. La complejidad creciente de los problemas exigía nuevas formas de interacción entre Estados, las instituciones públicas, las comunidades locales, los pueblos indígenas, el sector privado, la academia y otros actores relevantes. La gobernanza del agua pasó así a ser entendida como un proceso político, institucional y social mucho más amplio que la mera regulación de usos o la ejecución de proyectos concretos.

Este cambio de perspectiva favoreció la progresiva difusión del concepto de gobernanza transfronteriza del agua. A diferencia de enfoques anteriores centrados principalmente en acuerdos formales o estructuras administrativas, la gobernanza transfronteriza viene a enfatizar la importancia de los procesos de toma de decisiones, la coordinación entre múltiples actores, la construcción de confianza, el intercambio de conocimientos y la capacidad de adaptación frente a escenarios cambiantes. La atención deja de concentrarse exclusivamente en las instituciones para extenderse hacia las relaciones que permiten a tales instituciones funcionar de manera efectiva.

En paralelo, el concepto de diplomacia del agua comienza a adquirir creciente relevancia en los debates internacionales. Aunque sus raíces pueden rastrearse en prácticas diplomáticas mucho más antiguas, la diplomacia del agua emergió como una aproximación orientada a facilitar la cooperación en contextos caracterizados por la complejidad, la incertidumbre y la interdependencia. Más que un mecanismo para resolver conflictos una vez acaecidos, la diplomacia del agua propone fortalecer las condiciones que permiten prevenir tensiones, gestionar las diferencias y construir soluciones mutuamente beneficiosas antes de que las controversias alcancen niveles críticos.

La diplomacia del agua parte de una premisa fundamental: los desafíos asociados al agua que se comparte rara vez son exclusivamente hidrológico. En



efecto, en la mayoría de los casos involucran dimensiones económicas, ambientales, sociales, culturales y políticas que interactúan de forma simultánea. Por esta razón, las respuestas efectivas requieren procesos capaces de integrar diferentes intereses, sistemas de conocimiento y niveles de gobernanza. La cooperación deja de ser concebida como un resultado puntual para convertirse en un proceso continuo de construcción de relaciones y generación de confianza.

Esta evolución resultó particularmente relevante en América Latina. La región alberga algunas de las cuencas hidrográficas más extensas y biodiversas del planeta, importantes reservas de agua subterránea, ecosistemas de montaña fundamentales para la regulación hidrológica, vastos humedales y complejas interfaces entre sistemas continentales y marino-costeros. Sin embargo y, al mismo tiempo, enfrenta profundas desigualdades socioeconómicas, marcadas asimetrías institucionales y una extraordinaria diversidad cultural. En este contexto, la cooperación efectiva requiere abordar simultáneamente cuestiones relacionadas con el desarrollo, la conservación, la inclusión social y la resiliencia climática.

La creciente incorporación de actores no estatales constituye otra característica distintiva de esta nueva etapa. Comunidades locales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, organismos internacionales y pueblos indígenas comenzaron a desempeñar un papel cada vez más fuerte y visible en los procesos de gobernanza transfronteriza. Aunque los Estados continúan ocupando la posición central en la gestión de las relaciones internacionales, la complejidad de los desafíos contemporáneos ha favorecido el surgimiento de modelos más participativos y de carácter multinivel en la cooperación.

Paralelamente, la evolución del Derecho Internacional contribuyó a reforzar esta tendencia. La consolidación del derecho humano al agua y al saneamiento, el fortalecimiento de los mecanismos de participación pública, la expansión de los enfoques basados en los ecosistemas y la creciente atención a los vínculos entre derechos humanos y medio ambiente ampliaron significativamente el marco conceptual dentro del cual se desarrollan las políticas relacionadas con el agua. La cooperación transfronteriza comenzó a ser percibida no solamente como una



cuestión de relaciones interestatales, sino también como una herramienta para promover objetivos más amplios de sostenibilidad, equidad y bienestar colectivo.

En este escenario, la diplomacia del agua adquirió una función particularmente importante como puente entre distintos sectores, niveles de gobierno y comunidades de práctica. Su contribución principal no consiste únicamente en facilitar la negociación de acuerdos, sino también de fortalecer las capacidades institucionales, promover el intercambio de conocimientos, generar espacios de diálogo y apoyar la construcción consensos y espacios de cooperación capaces de adaptarse a circunstancias cambiantes.

Pero la expansión de estos enfoques no eliminó las limitaciones estructurales que continuaban caracterizando la cooperación regional. A pesar de los avances registrados en numerosas cuencas compartidos, América Latina seguía careciendo de espacios regionales permanentes destinados específicamente a promover el aprendizaje mutuo, la convergencia de estándares y el fortalecimiento sistemático de la cooperación. Las experiencias exitosas tendían a permanecer confinadas a contextos específicos y los mecanismos para compartir lecciones, metodologías e innovaciones institucionales continuaban siendo relativamente limitados.

Esta situación resulta particularmente significativa porque coincide con una etapa en la que los desafíos relacionados con el agua adquieren una escala cada vez más global. El cambio climático, la pérdida de la diversidad biológica, los eventos hidrometeorológicos extremos y las crecientes presiones sobre los ecosistemas trascienden las fronteras nacionales y generan riesgos compartidos que difícilmente pueden ser abordados de manera aislada. La necesidad de fortalecer las capacidades de cooperación y aprendizaje colectivo se convierte así en un elemento central para la seguridad hídrica y la resiliencia de la región.

La evolución de la gobernanza transfronteriza y la diplomacia del agua permitió responder parcialmente a estas necesidades, pero también puso en evidencia la ausencia de marcos regionales que facilitaran una articulación más sistemática de esfuerzos. Esta tensión entre una cooperación cada vez más sofisticada a nivel de cuencas específicas y la persistente fragmentación del



panorama regional constituye uno de los rasgos más distintivos de la experiencia latinoamericana contemporánea y ayuda a explicar tanto las oportunidades como las limitaciones que posteriormente encontraría la expansión del Convenio del Agua de la UNECE en la región.

1.5. Panorama paradójico: abundancia institucional y ausencia de un marco regional común

La evolución histórica de la cooperación sobre aguas compartidas en América Latina revela una realidad compleja que desafía muchas de las narrativas predominantes sobre la gobernanza transfronteriza del agua. A diferencia de lo que podría suponerse a partir de la ausencia de un instrumento regional específico, la región no tiene un déficit de cooperación. Por el contrario, pocas regiones del Gran Sur cuentan con una trayectoria tan extensa y diversa de acuerdos, instituciones y mecanismos destinados a gestionar aguas compartidas.

Desde los primeros acuerdos fronterizos hasta las modernas instituciones de cuenca, América Latina ha construido gradualmente una densa red de arreglos legales y políticos que abarca algunos de los sistemas hidrográficos más importantes del planeta. Grandes organizaciones regionales, comisiones binacionales, entidades hidroeléctricas compartidas, mecanismos de cooperación fronteriza y plataformas técnicas especializadas constituyen expresiones concretas de una larga tradición de diálogo y cooperación interestatal.

Esta trayectoria histórica permite afirmar que la cooperación sobre aguas compartidas forma parte del acervo institucional de la región. A diferencia de otras partes del mundo donde las relaciones en torno al agua han estado marcadas por conflictos prolongados o por la ausencia de mecanismos permanentes de coordinación, América Latina ha privilegiado generalmente enfoques basados en la negociación, la consulta y la búsqueda de beneficios compartidos. Si bien no han faltado controversias y tensiones, la región ha demostrado una notable capacidad para canalizarlas a través de instrumentos jurídicos e instituciones de cooperación.



Sin embargo, precisamente esta riqueza institucional ha contribuido a generar una paradoja que continúa caracterizando la gobernanza regional de las aguas compartidas. La cooperación existe, pero está fragmentada. Las instituciones operan, pero frecuentemente lo hacen de manera aislada. Los acuerdos producen experiencias valiosas, pero los mecanismos para compartir las lecciones entre cuencas, países y subregiones siguen siendo limitados. En consecuencia, el desarrollo de la cooperación ha tendido a producir un mosaico de arreglos específicos cuya interacción es relativamente reducida.

Tal fragmentación se manifiesta de múltiples maneras. Los marcos jurídicos aplicables varían significativamente entre diferentes sistemas compartidos. Las capacidades institucionales presentan importantes asimetrías. Los mecanismos de monitoreo, intercambio de información y participación pública responden a lógicas diversas. Los niveles de formalización institucional oscilan desde organismos altamente desarrollados hasta arreglos mucho más informales basados principalmente en relaciones de cooperación técnica. Como resultado, la experiencia acumulada en una cuenca no necesariamente se traduce en aprendizajes aplicables a otras realidades dentro de la región y no pueden, por tanto, escalarse.

La ausencia de un marco regional común ha limitado significativamente la consolidación de principios comunes capaces de orientar de manera coherente la evolución futura de la cooperación. Aunque muchos acuerdos incorporan conceptos similares relacionados con el uso equitativo, la prevención de daños, el intercambio de información o la protección ambiental, tales principios han sido desarrollados de manera desigual y con distintos niveles de profundidad. La región ha generado una práctica abundante, pero no necesariamente una visión común sobre la gobernanza.

Esta situación contrasta con la evolución observada en otras regiones. Europa, por ejemplo, combinó el desarrollo de acuerdos específicos de cuenca con la progresiva construcción de marcos regionales destinados a promover principios comunes, fortalecer capacidades institucionales y facilitar el intercambio sistemático



de experiencias. En África del Sur, la adopción de instrumentos regionales permitió igualmente complementar los arreglos de cuenca mediante orientaciones compartidas para la cooperación transfronteriza. Incluso en contextos caracterizados por fuertes diferencias políticas y económicas, la existencia de plataformas regionales ha contribuido a fortalecer procesos de aprendizaje colectivo y convergencia institucional.

América Latina siguió una trayectoria distinta. La diversidad geográfica, ecológica y política de la región favoreció el desarrollo de soluciones adaptadas a contextos específicos, pero también dificultó la emergencia de mecanismos regionales comparables. Esta situación no necesariamente debe interpretarse como una debilidad. De hecho, la flexibilidad y capacidad de adaptación de muchos arreglos latinoamericanos constituyen una de sus principales fortalezas. Ello, no obstante, en un contexto signado por desafíos cada vez más complejos y transversales, la ausencia de espacios permanentes para el intercambio de experiencias y la construcción de capacidades comienza a adquirir una relevancia creciente.

El cambio climático constituye probablemente la manifestación más evidente de esta nueva realidad. Los fenómenos hidrometeorológicos extremos, las alteraciones en los patrones de precipitación, la pérdida acelerada de glaciares, la degradación de humedales, las presiones sobre acuíferos compartidos y las crecientes interdependencias entre agua, energía, alimentación y diversidad biológica plantean desafíos que trascienden las fronteras de cada cuenca individual. Las respuestas requieren no solamente instituciones sólidas a nivel local y binacional, sino también mecanismos capaces de facilitar el aprendizaje mutuo, la cooperación técnica y la construcción de enfoques comunes.

Es precisamente en este contexto donde adquiere relevancia la discusión sobre el papel que puedan desempeñar instrumentos internacionales de alcance más amplio. La cuestión central ya no consiste en determinar si América Latina necesita mayor cooperación sobre aguas compartidas. La historia demuestra que dicha cooperación existe y posee raíces profundas. La verdadera pregunta es si la



región dispone de los medios necesarios para fortalecer, modernizar y articular esa cooperación frente a los desafíos del siglo XXI.

Desde esta perspectiva, la apertura global del Convenio del Agua de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas introduce una variable particularmente interesante.

A diferencia de muchos instrumentos internacionales concebidos para llenar vacíos institucionales, el convenio llega a una región donde la cooperación ya está presente. Su potencial relevancia no radica en sustituir acuerdos existentes ni en crear nuevos compromisos completamente desconocidos para los Estados latinoamericanos. Más bien, podría ofrecer una plataforma para conectar experiencias dispersas, fortalecer capacidades institucionales, facilitar el intercambio de conocimientos y promover una mayor convergencia entre los diversos arreglos que actualmente conforman el panorama regional.

La paradoja latinoamericana, por tanto, no es la ausencia de cooperación, sino la coexistencia de una rica tradición de cooperación con una limitada articulación regional de sus experiencias, principios e instituciones. Comprender esta realidad resulta fundamental para evaluar adecuadamente las oportunidades y los desafíos asociados a la expansión del Convenio del Agua en América Latina. Más que una región necesitada de cooperación, América Latina aparece como una región que busca nuevas herramientas para potenciar una cooperación que ya forma parte de su historia, de sus instituciones y de su práctica.

Esta constatación es el punto de partida para analizar la evolución del propio convenio. Comprender cómo un instrumento concebido originalmente para responder a las necesidades de cooperación en Europa evolucionó progresivamente hasta convertirse en una plataforma global de cooperación permite evaluar con mayor precisión las posibilidades, limitaciones y perspectivas de su aplicación en el contexto latinoamericano contemporáneo.



II. El Convenio del Agua de la UNECE: origen, evolución y apertura global

2.1. Orígenes históricos y evolución del Convenio

El Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, comúnmente conocido como Convenio del Agua, nació en un contexto histórico, político e institucional muy distinto al que caracterizó la evolución de la cooperación sobre aguas compartidas en América Latina. Comprender ese contexto es esencial para valorar adecuadamente tanto las características particulares del instrumento como las oportunidades y desafíos asociados a su aplicación en otras regiones del mundo.

A diferencia de muchos acuerdos internacionales sobre el agua que surgieron para responder a situaciones específicas de cooperación entre dos o más Estados, el convenio fue concebido desde sus orígenes como una respuesta regional a problemas compartidos que afectaban simultáneamente a un gran número de países europeos. Su desarrollo estuvo estrechamente vinculado a los profundos cambios políticos, económicos y ambientales que transformaron a Europa durante las últimas décadas del siglo XX.

Las raíces del convenio pueden encontrarse en la progresiva consolidación de la cooperación ambiental dentro del marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE). Creada en 1947 para promover la reconstrucción económica y la cooperación regional en la Europa de la posguerra, la UNECE evolucionó gradualmente hasta convertirse en uno de los pocos espacios institucionales donde países pertenecientes a bloques políticos rivales podían desarrollar iniciativas de cooperación práctica incluso durante los momentos más complejos de la Guerra Fría.

Esta característica desempeñó un papel fundamental en la evolución de la gobernanza ambiental europea. Los grandes sistemas hidrográficos del continente atravesaban múltiples fronteras nacionales y conectaban países con profundas diferencias políticas, económicas e ideológicas. Problemas como la contaminación industrial, la degradación de ecosistemas acuáticos, los riesgos asociados a



accidentes tecnológicos y las crecientes presiones sobre la calidad del agua comenzaron a generar preocupación en ambos lados de la división Este-Oeste. A medida que se acumulaba evidencia sobre la naturaleza transfronteriza de estos impactos, se hizo cada vez más evidente que las respuestas exclusivamente nacionales eran insuficientes.

Durante las décadas de 1970 y 1980, la cooperación ambiental comenzó a adquirir una importancia creciente dentro de la agenda de la UNECE. Numerosos estudios, programas y procesos de negociación contribuyeron a fortalecer la comprensión de que la protección efectiva de aguas compartidas requería mecanismos permanentes de coordinación entre los Estados. Esta evolución coincidió además con una etapa de profundos cambios en el Derecho Internacional Ambiental, marcada por la consolidación de principios relacionados con la prevención, la cooperación, el intercambio de información y la responsabilidad frente a impactos transfronterizos.

La transformación política que acompañó el final de la Guerra Fría generó las condiciones habilitantes para avanzar en esa dirección. La disminución de las tensiones geopolíticas abrió nuevas oportunidades para la cooperación regional y permitió acelerar procesos de negociación que anteriormente habían enfrentado importantes obstáculos políticos. En este contexto, los Estados miembros de la UNECE comenzaron a trabajar en la elaboración de un instrumento jurídico idóneo para proporcionar una base común para la gestión de las aguas transfronterizas en toda la región.

El resultado de este proceso fue la adopción del Convenio en Helsinki en 1992. La elección de este momento no fue casual. El mismo año se celebraba la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, reflejando un período de extraordinaria efervescencia en la construcción del Derecho Internacional Ambiental contemporáneo. El convenio se insertó plenamente en esta dinámica, incorporando muchos de los principios emergentes que comenzaban a redefinir las relaciones entre desarrollo, medio ambiente y cooperación internacional. Ello, no obstante, el convenio no se limitó a codificar



principios generales. Desde sus orígenes se distinguió por una orientación marcadamente práctica. Más que establecer únicamente obligaciones abstractas, buscó crear condiciones institucionales que facilitaran la cooperación cotidiana entre los Estados. Esta característica reflejaba una comprensión particular de la gobernanza transfronteriza: la cooperación efectiva dependía no solamente de normas jurídicas, sino también de instituciones capaces de generar confianza, facilitar el intercambio de información y promover la adopción de medidas conjuntas.

En consecuencia, el convenio fue concebido simultáneamente como un marco jurídico y como una plataforma institucional. Los Estados Parte asumían compromisos relacionados con la prevención, el control y la reducción de impactos transfronterizos, pero también se incorporaban a una comunidad regional orientada al intercambio de experiencias, la construcción de capacidades y el fortalecimiento progresivo de la cooperación. Esta dimensión institucional terminaría convirtiéndose en uno de los rasgos más distintivos de este instrumento y, con el tiempo, en una de las principales razones de su creciente atractivo fuera de Europa.

A lo largo de las décadas posteriores, el convenio experimentó una evolución significativa. Diversos protocolos, orientaciones técnicas, programas de trabajo y mecanismos de cooperación ampliaron progresivamente su alcance y profundizaron su capacidad para responder a desafíos emergentes. Temas como la adaptación al cambio climático, la gestión de eventos extremos, la cooperación en materia de aguas subterráneas, los vínculos entre agua y salud, fueron incorporándose gradualmente a las actividades desarrolladas bajo el marco del convenio.

Paralelamente, la experiencia acumulada comenzó a despertar interés fuera del espacio geográfico original de la UNECE. Numerosos países de África, Asia y otras regiones identificaron en el Convenio no solamente un instrumento jurídico, sino también como una fuente de experiencias prácticas susceptibles de fortalecer sus propios procesos de cooperación transfronteriza. Esta creciente demanda internacional condujo eventualmente a una de las transformaciones más importantes en la historia del instrumento.



La adopción en 1997 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación parecía destinada a proporcionar un marco jurídico universal para la cooperación en materia de aguas compartidas. Desde una perspectiva formal, la comunidad internacional disponía ya de un instrumento global y, en consecuencia, podría haberse esperado que el Convenio del Agua permaneciera como un acuerdo regional europeo.

Sin embargo, la situación evolucionó de manera diferente. La Convención de 1997 experimentó un proceso de ratificación extremadamente lento y no logró reunir el número necesario de ratificaciones para su entrada en vigor hasta 2014, es decir, diecisiete años después de su adopción. Esta prolongada demora generó incertidumbre acerca de la capacidad del régimen global para consolidarse como marco operativo de referencia para la cooperación internacional en esta materia. Al mismo tiempo, la Convención de 1997 fue concebida principalmente como un instrumento normativo orientado a codificar principios y reglas aplicables a los cursos de agua internacionales. No previó la creación de una estructura institucional permanente comparable a la desarrollada bajo el convenio de la UNECE, ni estableció mecanismos regulares de fortalecimiento de capacidades, intercambio de experiencias, asistencia técnica o aprendizaje entre pares.

En este contexto comenzó a consolidarse la percepción de que ambos instrumentos podían desempeñar funciones complementarias más que competitivas. Mientras la Convención de 1997 ofrecía un marco jurídico universal basado en principios sustantivos ampliamente aceptados por el derecho internacional de aguas, el Convenio de 1992 había desarrollado progresivamente una arquitectura institucional dinámica capaz de apoyar la implementación práctica de dichos principios. La existencia de una comunidad activa de Estados Parte, un programa permanente de trabajo, órganos subsidiarios especializados, mecanismos de apoyo técnico y espacios regulares de diálogo convertían al convenio en una herramienta particularmente atractiva para países interesados no



sólo en asumir obligaciones jurídicas, sino también en fortalecer capacidades institucionales y acceder a experiencias comparadas.

Fue precisamente en este contexto donde comenzó a tomar fuerza la idea de abrir el convenio a la adhesión de Estados no pertenecientes a la Comisión Económica para Europa. La decisión adoptada por las Partes en 2003 y materializada posteriormente mediante la entrada en vigor de las enmiendas de apertura en 2013 respondió, en parte, al reconocimiento de que la experiencia acumulada bajo el convenio podía ofrecer beneficios más allá del espacio europeo y complementar los esfuerzos orientados a consolidar un marco global para la cooperación sobre aguas compartidas. Desde esta perspectiva, la lenta entrada en vigor de la Convención de 1997 y la ausencia de una estructura institucional comparable contribuyeron indirectamente a reforzar el papel del Convenio del Agua como plataforma internacional de cooperación y a facilitar su transformación en un instrumento de alcance verdaderamente global.

La decisión de abrir el convenio a la adhesión de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas marcó un punto de inflexión fundamental. Lo que había nacido como un acuerdo regional europeo comenzó a transformarse progresivamente en una plataforma global para la cooperación en materia de aguas compartidas. Este proceso no implicó abandonar sus raíces europeas ni alterar sus principios fundamentales. Por el contrario, buscó poner a disposición de la comunidad internacional varias décadas de experiencia acumulada en materia de cooperación transfronteriza, fortalecimiento institucional y gobernanza del agua.

La apertura global del convenio respondió también a una constatación cada vez más evidente: los desafíos relacionados con las aguas compartidas son de carácter global, aunque sus manifestaciones concretas varíen significativamente de región en región. El cambio climático, la degradación de ecosistemas, los riesgos asociados a eventos extremos y la necesidad de fortalecer la cooperación internacional constituyen preocupaciones compartidas por Estados con realidades muy diferentes. La experiencia europea podía ofrecer lecciones útiles, pero también debía adaptarse a contextos históricos, institucionales y culturales diversos.



Es precisamente en esta etapa de internacionalización donde comienza a situarse la experiencia latinoamericana. La adhesión de Panamá y el proceso de incorporación de Costa Rica no representan simplemente la expansión geográfica de un tratado internacional. Constituyen parte de un fenómeno más amplio mediante el cual el convenio busca proyectarse como una plataforma global de cooperación capaz de dialogar con tradiciones regionales distintas y contribuir al fortalecimiento de procesos de gobernanza ya existentes. La pregunta central deja entonces de ser cómo Europa exporta un modelo de cooperación y pasa a ser cómo diferentes regiones pueden utilizar ese modelo para fortalecer y complementar sus propias trayectorias históricas de cooperación sobre aguas compartidas.

2.2. Principios fundamentales y arquitectura institucional

La relevancia contemporánea del convenio no puede comprenderse adecuadamente mediante una lectura exclusivamente formal de sus disposiciones. Aunque sus obligaciones jurídicas constituyen el núcleo normativo del instrumento, su verdadera contribución radica en la forma en que estas obligaciones interactúan para crear un marco integrado de cooperación transfronteriza. Más que un tratado destinado únicamente a regular determinados usos del agua, el convenio proporciona una arquitectura para la gobernanza de sistemas compartidos, articulando principios, instituciones y procesos orientados a fortalecer la cooperación entre los Estados.

Desde esta perspectiva, el convenio puede entenderse como un instrumento estructurado alrededor de varias funciones complementarias que, en conjunto, buscan promover una gestión cooperativa, sostenible y adaptativa de las aguas compartidas.

La cooperación como principio organizador

La primera y más importante de estas funciones es la cooperación misma. A diferencia de enfoques tradicionales que concebían la gestión de las aguas compartidas principalmente desde la óptica de la soberanía territorial, el convenio



parte del reconocimiento de la interdependencia que caracteriza a los sistemas hídricos compartidos. La cooperación deja de ser presentada como una opción política deseable para convertirse en un elemento esencial de la gobernanza transfronteriza.

Esta orientación tiene implicaciones significativas. El convenio no se limita a exhortar a las partes a cooperar, sino que establece una expectativa de cooperación continua, estructurada y orientada a resultados. La cooperación es entendida como un proceso permanente que debe reflejarse en instituciones, mecanismos de coordinación, intercambios de información y acciones conjuntas.

Para América Latina, esta dimensión resulta particularmente relevante. La región posee una larga tradición de cooperación en materia de aguas compartidas, pero dicha cooperación ha tendido a desarrollarse de forma desigual entre diferentes cuencas. En este contexto, el valor agregado del convenio no radica tanto en introducir la idea de cooperación como en fortalecer su carácter sistemático y permanente.

La prevención de impactos transfronterizos

Una segunda función fundamental del convenio consiste en prevenir, controlar y reducir los impactos transfronterizos. La noción de impacto transfronterizo constituye uno de los elementos distintivos del instrumento. Lejos de limitarse a la contaminación de las aguas, el concepto abarca un amplio conjunto de efectos que pueden producirse como consecuencia de actividades desarrolladas en un Estado y que afectan a otros Estados o a ecosistemas compartidos. Esta aproximación refleja una comprensión amplia de las interdependencias que caracterizan a los sistemas hídricos.

El énfasis en la prevención es una evolución significativa respecto de modelos tradicionales centrados principalmente en la solución de controversias. El convenio procura actuar antes de que los problemas se transformen en conflictos, promoviendo medidas de planificación, monitoreo, intercambio de información y



coordinación institucional capaces de reducir riesgos y fortalecer la confianza entre las Partes.

En un contexto marcado por crecientes incertidumbres, esta dimensión preventiva adquiere una relevancia cada vez mayor. Los desafíos asociados a sequías, inundaciones, contaminación, degradación de ecosistemas y eventos extremos requieren precisamente este tipo de aproximación anticipatoria.

Las instituciones conjuntas como mecanismos de cooperación permanente

Una tercera función esencial del convenio consiste en promover la creación y fortalecimiento de arreglos institucionales conjuntos.

La experiencia acumulada en varias regiones demuestra que la cooperación efectiva difícilmente puede sostenerse exclusivamente mediante contactos diplomáticos ocasionales o mecanismos *ad hoc*. La continuidad de la cooperación necesita de instituciones capaces de facilitar el diálogo, coordinar acciones y generar confianza a largo plazo.

Por esta razón, el convenio concede una importancia central a los órganos conjuntos y otros mecanismos institucionales. No impone un modelo único de organización, pero sí promueve el establecimiento de estructuras permanentes que permitan operacionalizar los compromisos asumidos por las Partes.

Esta característica es especialmente interesante para América Latina. La región cuenta con una amplia gama de comisiones binacionales, organismos de cuenca y mecanismos de cooperación fronteriza. Desde esta perspectiva, el convenio no necesariamente exige la creación de nuevas instituciones. En muchos casos, podrá contribuir a fortalecer, modernizar o reorientar instituciones ya existentes, dotándolas de herramientas adicionales para enfrentar desafíos contemporáneos.

La información y el conocimiento como bienes compartidos

La cooperación efectiva depende de la existencia de información confiable, accesible y compartida. El convenio reconoce esta realidad al otorgar una



importancia central al intercambio de datos, al monitoreo conjunto y a la cooperación científica y técnica.

La producción y el intercambio de información constituyen mucho más que actividades técnicas. En sistemas transfronterizos complejos, la información compartida se convierte en un mecanismo fundamental para reducir incertidumbres, facilitar la toma de decisiones y fortalecer la confianza recíproca. La existencia de diagnósticos comunes habilita a que los Estados discutan soluciones sobre la base de una comprensión compartida de los problemas.

La importancia de esta dimensión ha aumentado considerablemente en las últimas décadas. El cambio climático, la creciente variabilidad hidrológica y la aparición de nuevos riesgos exigen capacidades cada vez mayores de monitoreo, modelación y análisis. En este contexto, la cooperación sobre datos y conocimiento resulta ser un componente estratégico de la gobernanza transfronteriza.

Para América Latina, donde las capacidades técnicas y los sistemas de información presentan importantes asimetrías entre Estados y cuencas, esta función del convenio puede resultar particularmente valiosa.

La adaptación y la resiliencia frente a riesgos emergentes

Aunque el convenio fue adoptado antes de que el cambio climático ocupara un lugar central en la agenda internacional, su evolución posterior ha permitido incorporar progresivamente esta dimensión en sus actividades y programas de trabajo.

La adaptación al cambio climático representa hoy una de las áreas más dinámicas del convenio. La creciente frecuencia e intensidad de fenómenos extremos ha puesto de manifiesto la necesidad de fortalecer la cooperación para gestionar riesgos compartidos y construir resiliencia a nivel de cuencas hidrográficas y lacustres.

Esta evolución es especialmente relevante para América Latina. La pérdida acelerada de glaciares, las alteraciones en los patrones de lluvias, la degradación de ecosistemas reguladores, el aumento de eventos extremos y las crecientes



presiones sobre la seguridad hídrica regional plantean desafíos que difícilmente pueden ser abordados mediante enfoques exclusivamente nacionales.

La experiencia generada bajo el convenio ofrece ejemplos concretos de cómo integrar la adaptación climática en procesos más amplios de cooperación transfronteriza.

La gobernanza inclusiva y la participación

Finalmente, el convenio ha evolucionado progresivamente hacia enfoques más inclusivos de gobernanza. La participación pública, el involucramiento de actores interesados y la transparencia en la toma de decisiones han adquirido una importancia creciente dentro de sus actividades y orientaciones.

Esta evolución refleja una comprensión cada vez más sofisticada de la cooperación transfronteriza. La gestión de sistemas compartidos no depende únicamente de relaciones entre gobiernos nacionales. Requiere también de la participación de comunidades locales, autoridades subnacionales, pueblos indígenas, usuarios del agua, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y otros actores relevantes.

Aunque los contextos regionales son diversos, esta dimensión posee una especial relevancia para América Latina. La presencia de pueblos indígenas transfronterizos, la importancia de las comunidades locales en la gestión de ecosistemas estratégicos y la creciente influencia de enfoques basados en derechos imponen modelos de cooperación capaces de incorporar una pluralidad de voces y perspectivas.

Consideradas en conjunto, estas funciones permiten comprender por qué el convenio ha trascendido progresivamente su condición original de tratado regional europeo para convertirse en una referencia global en materia de cooperación. Su contribución principal no es únicamente establecer disposiciones, sino proporcionar un marco integrado para fortalecer instituciones, construir confianza, generar conocimiento y promover formas más resilientes e inclusivas de gobernanza transfronteriza.



Precisamente esta combinación de dimensiones jurídicas, institucionales y políticas explica el creciente interés que el instrumento ha comenzado a despertar en regiones que, como América Latina, ya cuentan con una larga tradición en materia de cooperación pero continúan enfrentando desafíos relacionados con la articulación, modernización y fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza de aguas compartidas.

2.3. La apertura global del Convenio y su internacionalización

La transformación del convenio de un instrumento regional europeo a una plataforma global de cooperación constituye uno de los desarrollos más significativos en la evolución contemporánea del Derecho Internacional del agua. Este proceso no solamente amplió el alcance geográfico del instrumento, sino que modificó profundamente la forma en que el propio convenio comenzó a concebir su papel dentro de la gobernanza global de aguas compartidas.

Durante sus primeras dos décadas de existencia, el convenio estuvo estrechamente vinculado al espacio institucional de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE). Aunque varios de sus programas y actividades ya despertaban interés fuera de la región, el instrumento continuaba siendo percibido principalmente como una herramienta destinada a responder a las necesidades específicas de cooperación entre los Estados miembros de dicha comisión.

Sin embargo, a medida que avanzaba el Siglo XXI, comenzaron a manifestarse cambios importantes en el contexto internacional. La creciente preocupación por la seguridad hídrica, los impactos del cambio climático, la expansión de actividades económicas intensivas y la necesidad de fortalecer mecanismos de cooperación transfronteriza generaron una demanda creciente de herramientas prácticas para apoyar la gobernanza de ecosistemas compartidos.

Al mismo tiempo, numerosos países de África, Asia y otras regiones comenzaron a mostrar interés en las experiencias acumuladas bajo el marco del convenio.



Esta evolución condujo progresivamente a una reflexión estratégica sobre el futuro del instrumento. Si los desafíos asociados con aguas compartidas eran cada vez más globales, ¿tenía sentido mantener restringida la membresía a un espacio regional específico? ¿Podía la experiencia acumulada durante décadas de cooperación europea contribuir a fortalecer procesos similares en otras partes del mundo?

La respuesta a estas preguntas se materializó en la decisión de enmendar el convenio para permitir la adhesión de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. La entrada en vigor de esta apertura marcó un momento histórico en la evolución del instrumento. Por primera vez, un tratado concebido originalmente dentro del marco institucional de la UNECE se transformaba formalmente en una plataforma global accesible a cualquier país interesado en fortalecer la cooperación sobre aguas compartidas.

La importancia de esta decisión trasciende ampliamente la cuestión de la membresía. En términos prácticos, la apertura global implicó el reconocimiento de que los principios, mecanismos y experiencias desarrollados bajo el convenio podían tener relevancia más allá de las circunstancias específicas que habían motivado su adopción original. Asimismo, reflejó la creciente convergencia entre los desafíos enfrentados por distintas regiones del mundo en relación con el agua, el desarrollo sostenible y la adaptación al cambio climático.

No obstante, la internacionalización del convenio no significó una simple expansión geográfica. A medida que nuevos países comenzaron a incorporarse, surgió la necesidad de adaptar enfoques, metodologías y modalidades de cooperación a contextos profundamente diversos. Las realidades institucionales de África occidental, Oriente Medio o América Latina diferían considerablemente de aquellas que habían dado origen al instrumento en Europa. La globalización del convenio exigía, por tanto, una creciente capacidad para dialogar con tradiciones jurídicas, modelos de gobernanza y trayectorias históricas distintas.

Este proceso generó una evolución particularmente interesante. El convenio comenzó a actuar simultáneamente en dos dimensiones complementarias. Por una



parte, mantuvo su función original como marco jurídico e institucional para la cooperación transfronteriza en Europa. Por otra, pasó a desempeñar un papel cada vez más amplio como plataforma global para el intercambio de experiencias, la construcción de capacidades y el fortalecimiento de la cooperación en distintas regiones del mundo.

La consolidación de programas de apoyo a la implementación, iniciativas de fortalecimiento institucional, proyectos piloto y mecanismos de aprendizaje entre pares contribuyó a reforzar esta segunda dimensión. Gradualmente, dejó de ser percibido únicamente como un tratado para convertirse también en un espacio de cooperación internacional orientado a facilitar procesos de gobernanza transfronteriza.

Esta mutación tiene implicaciones particularmente importantes para América Latina. Tradicionalmente, los debates sobre adhesión a tratados internacionales suelen centrarse en las obligaciones jurídicas que estos generan. Sin embargo, en el caso del convenio gran parte de su valor contemporáneo reside precisamente en los beneficios asociados a la participación en una comunidad internacional de práctica. La posibilidad de acceder a experiencias comparadas, metodologías, herramientas técnicas, programas de fortalecimiento de capacidades y espacios de diálogo político constituye un componente cada vez más relevante de la propuesta de valor del instrumento.

Desde esta perspectiva, la adhesión de un Estado no implica únicamente aceptar determinadas obligaciones normativas. También supone incorporarse a una red internacional dedicada al fortalecimiento de la cooperación sobre aguas compartidas. Esta dimensión resulta especialmente significativa para regiones que, aun contando con experiencias importantes de cooperación, enfrentan desafíos relacionados con el intercambio de conocimientos, la innovación institucional y la adaptación a nuevos riesgos asociados al cambio climático y a la creciente complejidad de la gobernanza del agua.

Sin embargo, la globalización del convenio también plantea interrogantes legítimos. La expansión territorial de un instrumento concebido originalmente para



Europa inevitablemente genera preguntas sobre la transferencia de modelos institucionales entre regiones con trayectorias históricas muy disímiles. La globalización no elimina las particularidades de origen del convenio ni transforma automáticamente sus enfoques en soluciones universales aplicables de manera uniforme en todos los contextos.

En realidad, uno de los principales desafíos de esta nueva etapa consiste precisamente en encontrar un equilibrio adecuado entre la promoción de principios comunes y el reconocimiento de la diversidad regional. La cooperación efectiva requiere marcos compartidos, pero exige también sensibilidad frente a las particularidades ecológicas, políticas, sociales, culturales e institucionales de cada región.

Esta tensión entre universalización y contextualización adquiere especial relevancia en América Latina. La región tiene una larga tradición de cooperación en aguas compartidas, instituciones consolidadas en numerosas cuencas y una creciente experiencia en temas como participación pública, derechos humanos, gobernanza ambiental y gestión de ecosistemas. Por ello, la cuestión fundamental no consiste en determinar si América Latina debe importar un modelo europeo de cooperación, sino en analizar de qué manera el convenio puede contribuir a fortalecer procesos regionales ya existentes.

La experiencia de Panamá y Costa Rica ofrece una oportunidad interesante para explorar esta cuestión. Ambos Estados se incorporan a un instrumento global, pero lo hacen desde una realidad regional específica caracterizada por acuerdos previos, instituciones propias y una trayectoria histórica de cooperación transfronteriza. Su experiencia permitirá observar hasta qué punto el convenio puede funcionar como mecanismo idóneo de fortalecimiento institucional y aprendizaje colectivo sin desplazar las particularidades que han caracterizado históricamente a la cooperación latinoamericana.

La globalización del convenio representa así mucho más que la expansión de un tratado; refleja la búsqueda de nuevas formas de cooperación capaces de combinar principios universales con soluciones adaptadas a contextos regionales



diversos. Precisamente esta combinación constituye uno de los aspectos más relevantes para comprender las oportunidades y desafíos asociados a la creciente presencia del convenio en América Latina.

2.4. El Convenio como instrumento para la cooperación, el fortalecimiento institucional y la adaptación a desafíos emergentes

La creciente globalización del convenio ha estado acompañada por un debate recurrente acerca de su relación con otros instrumentos jurídicos aplicables en la materia. Este debate resulta particularmente relevante en América Latina, donde la cooperación transfronteriza se ha desarrollado históricamente a través de acuerdos bilaterales, mecanismos de cuenca, tratados subregionales y diversos arreglos institucionales adaptados a contextos específicos.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la coexistencia de múltiples instrumentos aplicables a una misma materia podría interpretarse como una fuente potencial de superposición normativa o fragmentación institucional. Sin embargo, la experiencia acumulada durante las últimas décadas sugiere una conclusión diferente. Lejos de generar incompatibilidades significativas, los principales instrumentos internacionales relacionados con las aguas compartidas han tendido a evolucionar de manera complementaria, reforzándose mutuamente y contribuyendo a la consolidación progresiva de principios comunes para la cooperación transfronteriza.

La relación entre el Convenio del Agua de la UNECE y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación de 1997 constituye probablemente el ejemplo más conocido de esta dinámica. Desde su adopción, ambos instrumentos han sido frecuentemente comparados debido a sus ámbitos materiales de aplicación y a la presencia de principios jurídicos similares relacionados con la cooperación, el uso equitativo y razonable, la prevención de daños significativos y el intercambio de información.



Sin embargo, una lectura más atenta revela diferencias importantes en sus objetivos, estructura y modalidades de funcionamiento. Como indicamos, la Convención de 1997 fue concebida principalmente como un instrumento de codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional cuya función esencial consiste en proporcionar un marco normativo general aplicable a los cursos de agua internacionales, estableciendo principios jurídicos destinados a orientar las relaciones entre los Estados parte.

El Convenio del Agua de la UNECE, por su parte, posee una orientación más institucional y operativa. Aunque también incorpora obligaciones jurídicas sustantivas, su evolución histórica lo ha convertido en una plataforma destinada a facilitar la implementación práctica de la cooperación transfronteriza. Su énfasis en órganos conjuntos, programas de trabajo, intercambio de experiencias, fortalecimiento de capacidades y desarrollo de orientaciones técnicas refleja una aproximación distinta, más centrada en los procesos de gobernanza que en la formulación de normas generales.

Estas diferencias explican por qué numerosos expertos y organismos internacionales han sostenido que ambos instrumentos deben ser considerados complementarios y no mutuamente excluyentes. En tanto que la Convención de 1997 proporciona una base jurídica universal para la cooperación sobre cursos de agua internacionales, el Convenio del Agua de la UNECE ofrece mecanismos prácticos que pueden facilitar la implementación efectiva de muchos de los principios reconocidos por aquella.

La complementariedad no se limita, sin embargo, a la relación entre ambos instrumentos globales. Una característica igualmente importante del convenio es su capacidad para coexistir con acuerdos de cuenca, tratados bilaterales y otros arreglos institucionales específicos.

Desde sus orígenes, el convenio reconoció explícitamente la importancia de los acuerdos celebrados entre Estados que comparten sistemas hídricos. Lejos de promover la sustitución de estos instrumentos, buscó incentivar su fortalecimiento y desarrollo. Esta orientación responde a una realidad fundamental: la cooperación



efectiva sobre aguas compartidas requiere soluciones adaptadas a las características particulares de cada cuenca, cada ecosistema y cada relación interestatal.

En consecuencia, el convenio no pretende reemplazar los acuerdos existentes ni imponer modelos institucionales uniformes. Por el contrario, parte de la premisa de que la diversidad de contextos exige una diversidad de soluciones. Su función consiste en proporcionar principios generales, orientaciones y herramientas que puedan fortalecer los mecanismos de cooperación ya existentes.

Esta característica es especialmente relevante para América Latina. La región alberga una extraordinaria variedad de arreglos institucionales que reflejan trayectorias históricas, realidades geográficas y prioridades políticas diferentes. Los mecanismos desarrollados en la Cuenca del Plata, la Amazonía, el Río Uruguay, el Río Sixaola o los sistemas hidroeléctricos binacionales como Itaipú, Salto Grande o Yacyretá responden a necesidades específicas que difícilmente podrían ser abordadas mediante soluciones estandarizadas.

Desde esta perspectiva, la eventual adhesión de nuevos Estados latinoamericanos al convenio no debería interpretarse como un cuestionamiento de los acuerdos ya existentes. Más bien, puede entenderse como una oportunidad para fortalecer tales acuerdos mediante el acceso a experiencias comparadas, metodologías de cooperación y espacios de aprendizaje colectivo.

La misma lógica resulta aplicable a los procesos de integración regional. La expansión del convenio hacia nuevas regiones del mundo ha puesto de manifiesto que la cooperación sobre aguas compartidas opera cada vez más dentro de arquitecturas de gobernanza multinivel. Los instrumentos globales, los acuerdos regionales, los tratados de cuenca y las instituciones nacionales tienden a interactuar de manera simultánea, desempeñando funciones diferentes pero complementarias.

Esta observación tiene implicaciones particularmente importantes para el debate latinoamericano. Como se señalara en el capítulo anterior, la región carece actualmente de un marco regional específico para la cooperación sobre sistemas



de aguas compartidas. La ausencia de un instrumento de esta naturaleza ha llevado ocasionalmente a presentar el convenio como una posible alternativa a iniciativas regionales. Sin embargo, esta dicotomía resulta artificial.

La experiencia comparada demuestra que los instrumentos globales y regionales pueden coexistir y reforzarse mutuamente. De hecho, muchas de las experiencias más exitosas de cooperación transfronteriza se desarrollan precisamente dentro de arquitecturas donde distintos niveles normativos e institucionales interactúan de manera complementaria. Los marcos globales proporcionan principios generales y acceso a comunidades internacionales de práctica; los instrumentos regionales permiten adaptar dichos principios a contextos específicos; los acuerdos de cuenca traducen esas orientaciones en arreglos operativos capaces de responder a realidades locales concretas.

En este sentido, el convenio no debe ser entendido como el punto final de la evolución institucional de la cooperación sobre aguas compartidas en América Latina. Tampoco debe ser percibido como un sustituto de acuerdos bilaterales, organismos de cuenca o eventuales iniciativas regionales futuras. Su potencial contribución radica precisamente en su capacidad para integrarse dentro de una arquitectura más amplia de gobernanza, fortaleciendo los vínculos entre distintos niveles de cooperación y facilitando el intercambio de experiencias entre ellos.

Esta visión adquiere una importancia particular al analizar la situación de Panamá y Costa Rica. La adhesión de ambos Estados no elimina ni reemplaza los acuerdos fronterizos existentes, las instituciones binacionales o los mecanismos regionales centroamericanos. Lo que hace es añadir un nuevo estrato dentro de un sistema de gobernanza ya complejo, generando oportunidades para fortalecer la cooperación existente y conectarla con una comunidad global de práctica dedicada a la gestión de aguas compartidas.

Desde esta perspectiva, la cuestión central deja de ser si el convenio es compatible o no con otros instrumentos y pasa a ser cómo puede contribuir a fortalecer las múltiples formas de cooperación ya existentes. La respuesta a esta pregunta será determinante para evaluar el papel que el convenio puede



desempeñar en la evolución futura de la diplomacia del agua en América Latina y para valorar hasta qué punto su expansión regional puede servir de base para procesos más amplios de articulación institucional y aprendizaje colectivo.

La evolución del convenio demuestra que su relevancia contemporánea trasciende ampliamente la adopción de obligaciones jurídicas comunes. Su principal contribución es ofrecer una plataforma institucional capaz de fortalecer la cooperación, facilitar el aprendizaje entre pares, promover la construcción de capacidades y apoyar la adaptación de los sistemas de gobernanza del agua frente a desafíos cada vez más complejos. Es precisamente esta dimensión la que comienza a adquirir una importancia creciente para América Latina y la que ayuda a explicar el interés emergente de Estados como Panamá y Costa Rica en formar parte de esta comunidad global de cooperación sobre aguas compartidas.

III. América Latina frente al Convenio: entre la indiferencia y la oportunidad

3.1. La limitada adhesión latinoamericana: factores históricos, políticos e institucionales

La apertura global del convenio generó expectativas importantes respecto de su expansión hacia nuevas regiones del mundo. Diversos países de África y Asia comenzaron progresivamente a incorporarse al instrumento. Sin embargo, durante más de tres décadas América Latina permaneció prácticamente ausente de este proceso.

Esta situación resulta llamativa si se considera la importancia que las aguas compartidas poseen para la región. América Latina alberga algunas de las cuencas internacionales más extensas del planeta, importantes sistemas de aguas subterráneas compartidas y una larga tradición de cooperación interestatal. A pesar de ello, ningún Estado latinoamericano manifestó durante muchos años un interés concreto en adherirse al convenio.

La explicación de esta situación se encuentra, en primer lugar, en la propia trayectoria histórica de la cooperación regional. A diferencia de otras regiones donde



la ausencia de arreglos institucionales consolidados generó incentivos para buscar marcos internacionales adicionales, América Latina desarrolló tempranamente una amplia red de acuerdos bilaterales, organismos de cuenca y mecanismos especializados adaptados a contextos específicos. Muchos gobiernos consideraban que ya disponían de herramientas suficientes para gestionar sus relaciones en materia de aguas compartidas y, por consiguiente, no percibían una necesidad inmediata de adherirse a un tratado concebido originalmente para otro contexto regional.

Un segundo factor estuvo relacionado con la percepción del convenio como un instrumento esencialmente europeo. Aunque la apertura global modificó formalmente esta situación, durante años persistió la impresión de que respondía a realidades institucionales e históricas diferentes de las que caracterizan a América Latina. Esta percepción limitó su visibilidad política y redujo el interés regional por explorar sus posibles beneficios.

A ello se agregó la fragmentación institucional que caracteriza a la cooperación sobre aguas compartidas en la región. La diversidad de arreglos existentes, aunque constituye una de sus principales fortalezas, dificultó la construcción de posiciones comunes respecto de iniciativas internacionales y redujo las oportunidades para debatir colectivamente el potencial valor agregado del convenio.

Finalmente, durante gran parte de las últimas décadas la atención política y diplomática de los países latinoamericanos estuvo concentrada en otras agendas internacionales consideradas prioritarias, incluyendo cambio climático, la diversidad biológica y los derechos humanos. En comparación con estos procesos, el convenio ocupó un lugar relativamente marginal dentro de las prioridades regionales.

En conjunto, todos estos factores ayudan a explicar por qué América Latina permaneció durante tanto tiempo al margen del Convenio del Agua de la UNECE. Más que una expresión de rechazo, esta situación reflejó una combinación de trayectorias históricas, percepciones institucionales y prioridades políticas que limitaron el interés regional por el instrumento.



3.2. Los arreglos existentes para la cooperación sobre aguas compartidas

Uno de los elementos fundamentales para comprender la limitada adhesión histórica de América Latina al convenio es la existencia de una amplia arquitectura regional de cooperación desarrollada por los propios Estados de la región. Como se examinó en el Capítulo I, América Latina construyó a lo largo de más de un siglo una diversidad de acuerdos bilaterales y multilaterales, organismos de cuenca, comisiones fronterizas, entidades técnicas especializadas y mecanismos de coordinación adaptados a distintos sistemas de aguas compartidas.

Esta arquitectura no responde a un diseño regional único ni a un marco normativo común. Por el contrario, se caracteriza por una notable diversidad institucional que refleja las particularidades geográficas, históricas y políticas de cada sistema compartido. Grandes cuencas multinacionales, sistemas hidroeléctricos binacionales, acuíferos transfronterizos, ecosistemas compartidos y mecanismos de cooperación fronteriza han dado lugar a arreglos muy diferentes entre sí, pero igualmente orientados a facilitar la cooperación entre los Estados involucrados.

La existencia de estos mecanismos explica en gran medida por qué el convenio no fue percibido durante décadas como una necesidad estratégica para la región. Muchos Estados consideraban que ya disponían de los instrumentos adecuados para gestionar sus relaciones en materia de aguas compartidas y que los principales desafíos debían abordarse mediante el fortalecimiento de instituciones existentes más que a través de la adhesión a nuevos instrumentos internacionales.

Sin embargo, la fortaleza de esta arquitectura también pone de manifiesto algunas limitaciones. La fragmentación institucional, las diferencias de capacidad entre organismos, la limitada circulación de experiencias entre distintos sistemas compartidos y la ausencia de espacios permanentes de aprendizaje regional continúan dificultando la consolidación de enfoques más integrados de cooperación. Aunque la región dispone de numerosas experiencias exitosas, los mecanismos



para intercambiar conocimientos, metodologías y lecciones aprendidas siguen siendo relativamente limitados.

A ello se suma la necesidad de adaptar instituciones y acuerdos concebidos en contextos muy diferentes a los desafíos contemporáneos. El cambio climático, la creciente presión sobre ecosistemas estratégicos, la gestión de riesgos, la protección de acuíferos compartidos y la incorporación de enfoques participativos plantean exigencias que muchas estructuras institucionales tradicionales no fueron diseñadas para enfrentar.

Estas observaciones no disminuyen la importancia de los mecanismos existentes. Por el contrario, ponen de manifiesto la riqueza de una experiencia regional solventada a lo largo de décadas. Lo que sugieren es que la principal necesidad de América Latina no está en crear cooperación donde esta no existe, sino en fortalecer, conectar y modernizar formas de cooperación que ya han demostrado su utilidad en numerosos contextos.

Es precisamente desde esta perspectiva que debe analizarse el posible papel del Convenio del Agua. La cuestión fundamental no es si este instrumento puede sustituir los arreglos existentes. Ningún instrumento internacional podría reemplazar una arquitectura tan diversa y adaptada a realidades específicas como la que existe en América Latina. El interrogante es si puede contribuir a fortalecer esa arquitectura, facilitar el intercambio de experiencias y apoyar la adaptación de las instituciones existentes frente a desafíos cada vez más complejos.

La respuesta a este interrogante exige examinar una cuestión más fundamental: si América Latina realmente necesitaba el convenio. Esa cuestión es el punto de partida para evaluar tanto las razones que explican la limitada adhesión histórica al instrumento como las oportunidades que comienzan a emerger a partir del caso de Panamá y Costa Rica.

3.3. ¿Era necesario el Convenio para América Latina?

La pregunta acerca de la necesidad del Convenio del Agua para América Latina ocupa un lugar central en cualquier análisis sobre su expansión hacia la



región. Más allá de las consideraciones jurídicas o institucionales, esta cuestión remite a un interrogante más profundo aún ¿qué valor agregado puede aportar un instrumento internacional concebido originalmente para otro contexto regional a una región que ya dispone de una larga tradición de cooperación sobre aguas compartidas?

La evidencia histórica sugiere una primera respuesta clara. América Latina no necesitaba el convenio para cooperar. La existencia de numerosos acuerdos bilaterales, organismos de cuenca, instituciones fronterizas y arreglos especializados demuestra que los Estados de la región fueron capaces de construir mecanismos propios para gestionar sistemas compartidos, resolver disputas y desarrollar formas diversas de cooperación transfronteriza. Durante décadas, esta cooperación evolucionó sin depender de la existencia del Convenio del Agua.

Sin embargo, esta constatación no agota la discusión. La verdadera cuestión no está en determinar si la cooperación era posible sin el convenio, sino en analizar si los desafíos contemporáneos plantean necesidades diferentes a aquellas que dieron origen a gran parte de la arquitectura institucional existente.

El contexto actual difiere profundamente del que predominaba cuando fueron negociados varios de los acuerdos regionales y de cuenca existentes. El cambio climático altera patrones hidrológicos en prácticamente todos los sistemas compartidos de la región. La pérdida acelerada de glaciares modifica la disponibilidad estacional de agua en numerosas cuencas andinas. Los eventos extremos generan riesgos crecientes para poblaciones, ecosistemas e infraestructuras. Paralelamente, la creciente importancia de cuestiones como la biodiversidad, la participación pública, los derechos humanos, la adaptación al cambio climático y la conservación de ecosistemas amplía significativamente el alcance de las decisiones relacionadas con el agua.

Estos desafíos comparten una característica fundamental: tienden a trascender los marcos sectoriales y territoriales tradicionales. Problemas que anteriormente podían abordarse mediante acuerdos específicos sobre navegación, energía o gestión fronteriza requieren ahora enfoques más integrados, flexibles y



adaptativos. La capacidad de las instituciones para generar información compartida, coordinar respuestas, gestionar incertidumbres e incorporar nuevos actores adquiere una importancia creciente.

Es precisamente en este ámbito donde el convenio puede aportar un valor significativo. Su principal contribución no radica necesariamente en introducir principios jurídicos desconocidos para la región. Muchos de los conceptos promovidos por el instrumento ya se encuentran presentes, en diferentes formas, en numerosos acuerdos latinoamericanos. Lo que distingue al convenio es su capacidad para integrar estos elementos dentro de una plataforma permanente orientada al fortalecimiento de la cooperación.

Desde esta perspectiva, el convenio puede entenderse menos como una fuente de nuevas obligaciones y más como un mecanismo de fortalecimiento institucional. Su capacidad para facilitar el intercambio de experiencias, promover el aprendizaje entre pares, generar orientaciones técnicas y apoyar procesos de implementación permite abordar algunas de las limitaciones que históricamente han dificultado una mayor articulación regional.

La cuestión adquiere especial relevancia cuando se considera la ausencia de espacios latinoamericanos específicamente dedicados al intercambio sistemático de experiencias sobre gobernanza transfronteriza del agua. Aunque la región cuenta con múltiples instituciones y procesos de cooperación, los mecanismos para compartir conocimientos entre distintas cuencas y sistemas siguen siendo relativamente limitados. El convenio ofrece un entorno institucional diseñado para facilitar este tipo de interacciones.

Otro elemento importante se relaciona con la necesidad de fortalecer capacidades frente a desafíos emergentes. Temas como la adaptación al cambio climático, la gestión de riesgos, la cooperación sobre aguas subterráneas, la restauración de ecosistemas, o el monitoreo transfronterizo exigen competencias técnicas e institucionales que no siempre se encuentran distribuidas de manera homogénea entre los Estados de la región. La posibilidad de acceder a experiencias



internacionales y participar en procesos de aprendizaje colectivo puede contribuir significativamente a reducir estas brechas.

Al mismo tiempo, el convenio ofrece la posibilidad de conectar experiencias regionales con discusiones globales en materia de gobernanza del agua. América Latina tiene una riqueza considerable de prácticas e innovaciones relacionadas con la cooperación en este tema. Sin embargo, muchas de estas experiencias permanecen relativamente invisibles en espacios internacionales donde se discuten tendencias emergentes y enfoques innovadores para enfrentar desafíos comunes. La participación en el convenio puede facilitar una circulación más fluida de conocimientos en ambas direcciones.

Reconocer estos beneficios potenciales no implica ignorar las limitaciones que tiene el convenio: no ofrece respuestas automáticas a los problemas que enfrenta la región ni puede sustituir la necesidad de fortalecer los acuerdos existentes, modernizar instituciones nacionales o desarrollar soluciones adaptadas a contextos específicos. Tampoco elimina las asimetrías políticas, económicas o institucionales que caracterizan a muchas de las relaciones transfronterizas de la región.

Asimismo, varios de los debates más innovadores desarrollados en América Latina incluyendo cuestiones relacionadas con glaciares, derechos de los pueblos indígenas, enfoque de derechos humanos, participación pública, protección de ecosistemas estratégicos o derechos de la naturaleza exceden los marcos dentro de los cuales se gestó y evolucionó el convenio. Esto pone de manifiesto que la relación entre el convenio y la región debe entenderse en términos de complementariedad y no de sustitución.

La cuestión, por tanto, no implica elegir entre el convenio y las soluciones regionales; tampoco entre instrumentos globales y arreglos específicos de cuenca. Lo que está en juego es la posibilidad de construir estructuras multinivel capaces de combinar diferentes escalas de cooperación y aprovechar las ventajas comparativas de cada una de ellas.



Desde esta perspectiva entonces, la respuesta a la pregunta planteada al inicio de esta sección es necesariamente matizada. América Latina no precisaba el convenio para cooperar. Sin embargo, la creciente complejidad de los desafíos contemporáneos sugiere que el convenio puede desempeñar un papel útil como plataforma de fortalecimiento institucional, intercambio de conocimientos y articulación internacional.

La cuestión relevante ya no es si la región necesitaba el convenio en el pasado, sino si puede beneficiarse de él en el futuro. La experiencia emergente de Panamá y Costa Rica sugiere que esa posibilidad merece ser examinada con atención. Comprender la naturaleza concreta de este potencial aporte requiere analizar con mayor detalle los elementos específicos que el convenio puede ofrecer a una región caracterizada por una larga tradición de cooperación, pero también por crecientes necesidades de articulación, modernización y adaptación institucional.

3.4. El valor agregado del Convenio para la región

Si la experiencia histórica demuestra que América Latina ha sido capaz de desarrollar mecanismos significativos de cooperación sobre aguas compartidas sin recurrir al Convenio del Agua, la pregunta central deja de ser si el instrumento es necesario y pasa a ser qué valor específico puede aportar a la región en las condiciones actuales.

La respuesta no debe buscarse exclusivamente en las disposiciones del tratado. Muchos de los principios promovidos por el convenio ya forman parte, explícita o implícitamente, de la práctica regional en esta materia. Su principal contribución debe entenderse, más bien, en términos institucionales, estratégicos y de gobernanza. Desde esta perspectiva podría decirse que su valor agregado tiene tres dimensiones principales.

Comunidad de práctica y aprendizaje colectivo

Quizás la contribución más singular del convenio sea la existencia de una comunidad internacional de práctica construida a lo largo de varias décadas



alrededor de la cooperación en materia de aguas compartidas. A diferencia de muchos acuerdos internacionales, el convenio ha desarrollado un ecosistema institucional dinámico compuesto por autoridades nacionales, organismos de cuenca, expertos, organizaciones internacionales y centros académicos que participan activamente en la generación e intercambio de información y conocimientos.

Dicha comunidad constituye una fuente importante de aprendizaje colectivo. Los Estados parte pueden acceder a experiencias comparadas, orientaciones técnicas y lecciones derivadas de contextos muy diversos. Para América Latina, donde los mecanismos de intercambio sistemático continúan siendo relativamente limitados, esta dimensión resulta particularmente relevante. La región dispone de numerosas experiencias innovadoras de cooperación, pero los mecanismos para compartir aprendizajes entre sistemas compartidos siguen siendo insuficientes. El convenio ofrece un espacio en donde las experiencias latinoamericanas pueden dialogar con procesos desarrollados en otras regiones, favoreciendo una circulación más fluida de conocimientos y buenas prácticas.

Fortalecimiento institucional y adaptación a desafíos emergentes

Un segundo aporte importante radica en la capacidad del convenio para apoyar procesos de fortalecimiento institucional. La experiencia internacional demuestra que la efectividad de la cooperación transfronteriza depende menos de la existencia formal de acuerdos y más de la capacidad de las instituciones para implementarlos de manera consistente a lo largo del tiempo.

Muchas de las dificultades que enfrentan los ecosistemas compartidos no derivan de vacíos normativos, sino de limitaciones relacionadas con capacidades técnicas, coordinación interinstitucional, generación de información compartida o sostenibilidad financiera. A lo largo de su evolución, el convenio ha desarrollado una amplia experiencia en el fortalecimiento de organismos de cooperación, sistemas de monitoreo, mecanismos de coordinación y procesos de planificación conjunta.



Esta dimensión adquiere una importancia especial en un contexto marcado por la creciente complejidad de los desafíos contemporáneos. El cambio climático, la intensificación de eventos extremos, la pérdida de los glaciares, la degradación de ecosistemas reguladores y la necesidad de gestionar riesgos compartidos exigen instituciones más flexibles y adaptativas. La experiencia acumulada bajo el marco del convenio puede ofrecer orientaciones útiles para fortalecer la capacidad regional de respuesta frente a estas transformaciones.

Catalizador para una mayor articulación regional

Finalmente, la contribución potencialmente más significativa para América Latina puede residir en su capacidad para actuar como catalizador de procesos más amplios de articulación regional.

Como señalara anteriormente, la región dispone de vasta rica experiencia en materia de cooperación sobre aguas compartidas, pero carece de espacios permanentes dedicados al intercambio sistemático de experiencias y al desarrollo progresivo de visiones compartidas sobre gobernanza transfronteriza. La principal necesidad regional no está en gestar la cooperación donde ésta no existe, sino en fortalecer los vínculos entre experiencias que con frecuencia evolucionan de manera aislada.

En este contexto, el convenio puede desempeñar una función que trasciende su carácter de acuerdo internacional. La participación en una comunidad global de práctica, el acceso a experiencias comparadas y la interacción con otras regiones pueden contribuir a generar nuevas oportunidades de aprendizaje y reflexión colectiva. Más que sustituir una eventual arquitectura regional latinoamericana, el convenio puede ayudar a crear condiciones favorables para su desarrollo progresivo.

Vista desde esta perspectiva, la expansión del convenio hacia América Latina deja de ser un fenómeno estrictamente jurídico para convertirse en una oportunidad institucional y estratégica. Su principal contribución no estaría en reemplazar las formas existentes de cooperación, sino en fortalecerlas, conectarlas y proyectarlas



hacia una nueva etapa caracterizada por mayores niveles de articulación, aprendizaje y resiliencia.

La experiencia de Panamá y Costa Rica adquiere una importancia especial en este contexto. Por primera vez, dos países latinoamericanos vinculados por una larga tradición de cooperación fronteriza participan simultáneamente en una misma plataforma global de cooperación sobre aguas compartidas. Su experiencia constituye el primer laboratorio latinoamericano para la implementación del convenio y ofrece una oportunidad excepcional para observar cómo estos potenciales beneficios pueden materializarse en la práctica.

IV. Panamá y Costa Rica: el surgimiento de un laboratorio latinoamericano de implementación

4.1. Panamá como primer Estado Parte de América Latina y el Caribe

La adhesión de Panamá al Convenio del Agua de la UNECE es un hito histórico para la cooperación en la materia que venimos analizando. Más allá de su dimensión jurídica inmediata, la decisión de adherirse representó la primera incorporación formal de un Estado de la región a un instrumento que, durante su existencia, había permanecido prácticamente ausente en los debates latinoamericanos sobre gobernanza del agua.

Desde una perspectiva estrictamente cuantitativa, la adhesión de un único Estado podría parecer un acontecimiento de alcance limitado. Ello, no obstante, la importancia de este paso radica menos en el número de Estados involucrados que en el cambio de percepción que introduce respecto del papel potencial del convenio en la región. Por primera vez, un país latinoamericano consideró que los beneficios asociados a la participación en el instrumento superaban los costos políticos, institucionales y administrativos derivados de su implementación.

Este hecho resulta particularmente significativo porque Panamá no carecía de experiencia en materia de cooperación transfronteriza. Por el contrario, el país participa desde hace décadas en diversos mecanismos relacionados con la gestión



de ecosistemas compartidos, la cooperación fronteriza, la conservación de la diversidad biológica y la administración de sistemas hídricos de importancia estratégica. Podría decirse que su decisión no respondió, por tanto, a la necesidad de llenar un vacío institucional, sino a la percepción de que el convenio podía contribuir a fortalecer capacidades ya existentes y facilitar el acceso a nuevas oportunidades de cooperación internacional.

La ubicación geográfica de Panamá añade una dimensión adicional a todo este análisis. Como puente biogeográfico entre América del Norte y América del Sur, y como punto de conexión entre dos océanos, ocupa una posición singular dentro de la geografía política y ambiental del continente. Sus sistemas hídricos desempeñan funciones que trascienden ampliamente las fronteras nacionales, tanto desde una perspectiva ecológica como económica. La gestión sostenible del agua adquiere una importancia estratégica que se proyecta más allá de las relaciones bilaterales con sus Estados vecinos.

Otro aspecto relevante es que la adhesión de Panamá se produjo en un momento caracterizado por una creciente preocupación internacional respecto de la seguridad hídrica, la adaptación al cambio climático y la resiliencia de los sistemas socio-ambientales. Esta coincidencia temporal sugiere que la decisión debe interpretarse no solamente como una iniciativa vinculada a la cooperación transfronteriza tradicional, sino también como parte de una reflexión más amplia respecto de los desafíos que enfrentan las instituciones encargadas de gestionar el agua en un contexto de creciente incertidumbre.

La incorporación de Panamá también posee un valor simbólico importante. Durante muchos años, el convenio fue percibido en América Latina como un instrumento distante, asociado fundamentalmente a experiencias europeas de cooperación. La adhesión panameña contribuyó a modificar esta percepción al demostrar que el convenio podía resultar pertinente para contextos geográficos, institucionales y políticos muy distintos de aquellos que le dieron origen. A pesar de todo, el verdadero alcance de esta decisión permaneció inicialmente limitado por una razón sencilla: la cooperación transfronteriza requiere necesariamente de la



participación de más de un Estado. Aunque Panamá había ingresado formalmente al convenio, ninguno de sus vecinos compartía todavía esa condición. Como consecuencia, muchas de las oportunidades asociadas a una implementación conjunta del instrumento continuaban dependiendo de la eventual adhesión de otros Estados dentro de la región.

Esta situación comenzó a cambiar con las perspectivas de la incorporación de Costa Rica. La posibilidad de que dos Estados vecinos pasaran simultáneamente a formar parte del convenio transformó significativamente el escenario regional y abrió perspectivas que no existían cuando Panamá era el único Estado Parte de América Latina.

La importancia de este desarrollo radica en que desplaza la discusión desde la adhesión individual hacia la implementación compartida. Mientras el ingreso de un solo Estado tiene principalmente implicaciones nacionales e internacionales, la adhesión de dos que comparten fronteras y ecosistemas genera las condiciones para explorar formas concretas de aplicación del instrumento en el ámbito de la cooperación bilateral.

En consecuencia, la relevancia de Panamá no debe evaluarse solamente en función de su condición de ser el primer Estado Parte de la región sino en que abrió el camino hacia la construcción del primer espacio latinoamericano en donde el convenio podría ser implementado de manera conjunta por parte de dos Estados vecinos. Vista desde esta perspectiva, la adhesión panameña aparece menos como un hecho aislado y más como el primer paso de un proceso potencialmente más amplio de experimentación institucional y aprendizaje regional.

La evolución posterior de este proceso dependerá en gran medida de la forma en que Costa Rica consume su incorporación y de la capacidad de ambos Estados de traducir los compromisos asumidos en mecanismos concretos de cooperación. Es precisamente en este punto donde la experiencia centroamericana comienza a adquirir un interés que trasciende la óptica bilateral y se proyecta hacia América Latina en su conjunto.



4.2. Costa Rica y la consolidación de una masa crítica inicial en la región

Si la adhesión de Panamá significó el ingreso formal de América Latina al Convenio del Agua, la incorporación de Costa Rica acarrea el potencial de transformar ese hecho simbólico en una experiencia concreta de implementación regional. La diferencia entre ambos procesos no radica únicamente en el número de Estados involucrados, sino en las posibilidades institucionales y políticas que emergen cuando dos Estados vecinos pasan a compartir simultáneamente un mismo marco internacional para la cooperación en materia de aguas compartidas.

Esta circunstancia convierte a Costa Rica en un actor central dentro de la evolución regional del convenio. Su eventual adhesión no consiste solamente en su incorporación como segundo Estado latinoamericano, sino en la creación progresiva de las condiciones habilitadoras para que el Convenio del Agua de la UNECE pueda comenzar a operar de manera efectiva en un contexto transfronterizo concreto y donde nunca lo ha hecho hasta ahora.

La importancia de este desarrollo resulta aún más evidente cuando se consideran las características particulares de Costa Rica. Durante las últimas décadas, el país ha desempeñado un papel destacado en numerosos procesos internacionales relacionados con la conservación de la diversidad biológica, el desarrollo sostenible, la gobernanza ambiental y la cooperación regional. Su experiencia en materia de áreas protegidas, corredores biológicos, participación pública y políticas de sostenibilidad le ha permitido construir una reputación internacional que trasciende ampliamente su tamaño geográfico y demográfico.

Esta trayectoria adquiere relevancia en el contexto del Convenio del Agua de la UNECE porque la implementación efectiva de instrumentos internacionales depende en gran medida de la capacidad institucional de los Estados para traducir compromisos generales en acciones concretas. Costa Rica tiene una experiencia significativa en este ámbito y ha participado activamente en múltiples procesos y foros internacionales donde la cooperación, la coordinación interinstitucional y la gobernanza multinivel desempeñan un papel central.



Desde esta perspectiva, su adhesión puede contribuir a dotar de mayor visibilidad y legitimidad regional al convenio. La decisión de incorporarse da una señal importante respecto de su potencial utilidad para Estados que ya disponen de marcos relativamente avanzados de gestión ambiental y cooperación internacional. En otras palabras, la adhesión costarricense puede ser interpretada como una indicación de que el convenio tiene un valor agregado incluso para Estados que no enfrentan déficits significativos de institucionalidad o de gobernanza en esta materia.

La coincidencia entre Panamá y Costa Rica reviste además una importancia estratégica particular debido a la naturaleza de las relaciones de cooperación existentes entre ambos Estados. A diferencia de otras fronteras latinoamericanas donde los mecanismos de coordinación siguen siendo limitados o altamente sectoriales, la relación bilateral entre Costa Rica y Panamá se caracteriza por una larga tradición de cooperación fronteriza, conservación de ecosistemas compartidos y gestión conjunta de desafíos territoriales complejos.

La existencia de esta base previa constituye, sin lugar a dudas, una ventaja significativa para la implementación del convenio. Ambos Estados no parten de una situación de ausencia institucional ni de una necesidad inmediata de construir nuevas estructuras desde cero. Por el contrario, disponen de acuerdos, mecanismos de coordinación y experiencias acumuladas que pueden servir como plataforma para desarrollar nuevas formas de cooperación bajo el marco del instrumento.

Ello, no obstante, y precisamente porque existen estructuras previas, la cuestión central no está en determinar qué nuevas instituciones deberán establecerse, sino cómo el convenio puede operar en consonancia con las ya existentes. Este aspecto resulta particularmente importante porque permite observar una situación que probablemente se repetirá en otros contextos latinoamericanos: la incorporación al convenio no implica comenzar un proceso de cooperación desde cero, sino integrarlo dentro de arreglos institucionales previamente establecidos.



Desde una perspectiva de la gobernanza el agua y cuencas, esta característica convierte a la experiencia de Panamá y Costa Rica en un caso particularmente interesante. Ambos Estados ofrecen la posibilidad de analizar cómo un instrumento global puede incorporarse a una arquitectura institucional preexistente y contribuir a su fortalecimiento sin alterar necesariamente sus fundamentos esenciales. La experiencia que surja de este proceso puede generar lecciones valiosas para otros Estados de la región que eventualmente consideren la adhesión al convenio.

La dimensión regional de esta evolución tampoco puede subestimarse. Centroamérica es una de las regiones más integradas políticamente de América Latina y cuenta con una larga tradición de cooperación en materia ambiental impulsada por mecanismos como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). La participación simultánea de Panamá y Costa Rica en el convenio genera una oportunidad inédita para explorar posibles sinergias entre estos procesos regionales y las mismas dinámicas promovidas por el convenio.

Más allá de los aspectos institucionales, la adhesión de Costa Rica también tiene una dimensión política significativa. La incorporación de un segundo Estado latinoamericano podrá modificar la percepción del convenio dentro de la región. Mientras la participación de un único país podía interpretarse como una decisión aislada vinculada a circunstancias nacionales específicas, la existencia de dos Estados Parte y vecinos comienza a proyectar la posibilidad de una tendencia más amplia.

Este cambio de percepción tiene la aptitud de generar un efecto demostración importante. Otros Estados centroamericanos y latinoamericanos dispondrán por primera vez de una experiencia regional concreta a partir de la cual evaluar costos, beneficios, desafíos y oportunidades asociados a la adhesión al convenio. La discusión dejaría de asentarse exclusivamente en ejemplos provenientes de otras regiones del mundo como Europa y pasaría a apoyarse en experiencias



desarrolladas dentro de contextos institucionales, culturales y políticos mucho más cercanos.

En este sentido, la importancia de Costa Rica trasciende su condición de Estado Parte. Su adhesión contribuye a generar la masa crítica mínima necesaria para que el convenio comience a adquirir una dimensión regional dentro de América Latina. La existencia de dos Estados vecinos vinculados por una extensa trayectoria de cooperación y por la presencia de sistemas hídricos compartidos propone un escenario que permite observar el funcionamiento práctico del instrumento y evaluar su capacidad para fortalecer procesos de gobernanza ya existentes.

Es precisamente esta combinación de factores la que justifica considerar a Panamá y Costa Rica como lo que podríamos llamar el primer laboratorio latinoamericano de implementación del convenio. La relevancia de esta experiencia no está únicamente de las obligaciones jurídicas asumidas por ambos Estados, sino en las oportunidades que crea para experimentar nuevas formas de articulación entre niveles globales, regionales y locales de gobernanza.

4.3. Los puntos focales nacionales y las implicaciones de una implementación liderada desde la planificación y el desarrollo

Uno de los aspectos más interesantes de la experiencia compartida por Panamá y Costa Rica no se relaciona exclusivamente con la adhesión al convenio, sino con la interacción entre distintas arquitecturas institucionales que han estructurado históricamente la cooperación binacional y aquellas que podrían adquirir una importancia creciente como consecuencia de su implementación.

Durante más de tres décadas, la cooperación entre ambos Estados se ha desarrollado principalmente en el marco del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica–Panamá de 1992. Dicho instrumento estableció una arquitectura institucional orientada a promover el desarrollo integral de la región fronteriza y designó como puntos focales nacionales a instituciones estrechamente vinculadas con la planificación y el desarrollo. En Costa Rica, esta función fue atribuida al



Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), mientras que en Panamá recayó en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La elección de estas instituciones refleja una determinada concepción de la cooperación fronteriza. Más que un enfoque centrado exclusivamente en la gestión de recursos naturales o relaciones diplomáticas tradicionales, el Convenio de Desarrollo Fronterizo promovió una visión integrada del territorio fronterizo como espacio de desarrollo compartido. Dentro de esta lógica, las cuestiones vinculadas al agua, los ecosistemas, la infraestructura, el desarrollo económico y la integración social fueron abordadas como componentes interdependientes de una agenda más amplia de cooperación.

La adhesión de Panamá al Convenio del Agua y el proceso de incorporación actualmente impulsado por Costa Rica introducen una nueva dimensión institucional dentro de este escenario. A diferencia del Convenio de Desarrollo Fronterizo, la implementación del Convenio del Agua se articula principalmente a través de autoridades vinculadas a la gestión ambiental y del agua. En Panamá, el punto focal nacional ante el convenio ha sido designado dentro del Ministerio de Ambiente, mientras que en Costa Rica resulta razonable prever una solución institucional similar una vez concluido el proceso de adhesión.

Esta situación crea un escenario particularmente interesante para la evolución futura de la cooperación binacional. Lejos de sustituir la arquitectura institucional existente, la implementación del convenio probablemente dará lugar a la coexistencia de distintos centros de coordinación con mandatos complementarios. Por un lado, continuarán operando las estructuras históricamente asociadas al desarrollo fronterizo y la planificación territorial. Por otro, comenzarán a adquirir relevancia instituciones especializadas en gobernanza ambiental, gestión del agua y adaptación al cambio climático.

La interacción entre estas dos lógicas institucionales plantea desafíos importantes, pero también oportunidades significativas. La coordinación entre organismos con competencias distintas puede resultar compleja y requerir mecanismos adicionales de articulación. Sin embargo, puede también favorecer



enfoques más integrados capaces de vincular desarrollo territorial, protección ambiental, resiliencia climática y cooperación transfronteriza dentro de una misma visión estratégica.

En este sentido, la experiencia de Panamá y Costa Rica podría convertirse en uno de los primeros ejemplos latinoamericanos donde una arquitectura histórica de desarrollo fronterizo interactúa con una arquitectura emergente de gobernanza de aguas compartidas inspirada por un instrumento internacional de alcance global. Más allá de sus resultados futuros, este proceso brinda una oportunidad singular para observar cómo distintos niveles e instituciones de gobernanza pueden complementarse para responder a desafíos cada vez más complejos.

La relevancia de esta evolución trasciende el ámbito estrictamente administrativo. En última instancia, refleja una transformación más amplia en la forma de comprender la cooperación transfronteriza, donde las cuestiones relacionadas con el agua, los ecosistemas y la resiliencia territorial adquieren una importancia creciente dentro de las estrategias de desarrollo y planificación regional.

4.4. Nuevas perspectivas para la diplomacia del agua y la cooperación transfronteriza

La experiencia de Panamá y Costa Rica permite plantear una cuestión que trasciende el proceso formal de adhesión al convenio. Más allá de las obligaciones jurídicas derivadas del instrumento, el verdadero interés de esta experiencia reside en las posibles transformaciones que podría generar sobre instituciones y mecanismos de cooperación que han evolucionado durante décadas en el marco de una lógica distinta.

La cooperación fronteriza entre ambos Estados nunca se limitó exclusivamente a la gestión del agua. Desde sus orígenes, ha estado asociada a una visión más amplia del territorio fronterizo como espacio de desarrollo compartido, integración económica, conservación ambiental y coordinación institucional. La propia arquitectura construida por el Convenio para el Desarrollo Fronterizo refleja esta lógica. Incluso en aquellos casos donde el agua ocupa un



lugar preponderante, como ocurre en la cuenca del Río Sixaola, las instituciones existentes fueron concebidas desde una perspectiva multisectorial que trasciende los enfoques tradicionales de gestión hídrica.

Esta realidad plantea interrogantes particularmente interesantes a medida que ambos Estados avanzan hacia una participación más activa en el marco del convenio. La cuestión fundamental no consiste en determinar si las instituciones existentes serán reemplazadas por nuevos mecanismos asociados al convenio. Un escenario de esta naturaleza parece poco probable y difícilmente resultaría compatible con la trayectoria histórica de cooperación desarrollada por ambos Estados. La pregunta relevante es otra: ¿cómo podrían evolucionar estas instituciones como consecuencia de la incorporación de nuevas prioridades, nuevos actores y nuevas formas de cooperación promovidas por el convenio?

Las respuestas pueden adoptar múltiples formas. En algunos casos, la influencia del convenio podría limitarse a fortalecer prácticas ya existentes mediante el intercambio de experiencias, la incorporación de nuevas herramientas de gobernanza o el acceso a procesos internacionales de aprendizaje colectivo. En otros, podría favorecer una evolución gradual de los mandatos institucionales, ampliando la atención otorgada a cuestiones relacionadas con adaptación al cambio climático, gestión de riesgos, monitoreo conjunto o conservación de ecosistemas compartidos. También es posible ponderar escenarios donde las estructuras existentes mantengan su configuración general, pero desarrollen mecanismos más sofisticados de coordinación con autoridades ambientales y organismos especializados en materia de gestión del agua.

Más allá de cuál de estos escenarios termine materializándose, la experiencia resulta particularmente importante puesto que permite observar la interacción entre dos tradiciones de cooperación que históricamente han evolucionado por caminos relativamente distintos. Por un lado, la cooperación fronteriza entendida como instrumento de desarrollo territorial e integración regional. Por otro, la cooperación sobre aguas compartidas concebida como un ámbito especializado de gobernanza transfronteriza. La experiencia de Panamá y Costa



Rica podría contribuir a aproximar ambas perspectivas y demostrar que los desafíos contemporáneos exigen enfoques capaces de integrar dimensiones ambientales, sociales, económicas y territoriales dentro de marcos de acción más amplios.

Desde esta perspectiva, la diplomacia del agua deja de ser entendida exclusivamente como un mecanismo para gestionar relaciones interestatales en torno a un recurso específico. Se convierte progresivamente en una herramienta para administrar interdependencias complejas, construir resiliencia compartida y fortalecer capacidades institucionales frente a riesgos y desafíos comunes. El objeto de la cooperación ya no se limita únicamente al agua, sino que incorpora los sistemas ecológicos, territoriales y sociales de los cuales depende la seguridad del agua en el largo plazo.

La verdadera importancia de la experiencia iniciada por Panamá y Costa Rica no radica, como ya dijimos, únicamente en la adhesión de dos Estados al Convenio del Agua de la UNECE. Su relevancia reside en que ofrece una oportunidad para observar cómo una tradición latinoamericana de cooperación fronteriza puede adaptarse a los desafíos del siglo XXI y evolucionar hacia formas más integradas, resilientes y adaptativas de gobernanza compartida.

La cuenca binacional del Río Sixaola es el escenario donde estas transformaciones podrán apreciarse con mayor claridad. Allí convergen una larga historia de cooperación fronteriza, una arquitectura institucional consolidada y los desafíos emergentes que acompañarán la implementación del convenio. El análisis del Sixaola entonces ofrece una oportunidad privilegiada para explorar cómo estas dinámicas podrían materializarse en la práctica y cuáles podrían ser sus implicaciones para el futuro de la diplomacia del agua en América Latina.

V. El Río Sixaola: de la cooperación fronteriza a la implementación del Convenio del Agua

5.1. Evolución histórica de la cooperación en la cuenca binacional del Río Sixaola



La cuenca del Río Sixaola ocupa una posición singular dentro de la diversidad del paisaje de las aguas compartidas en América Latina. Aunque desde una perspectiva hidrológica constituye un sistema transfronterizo relativamente modesto en comparación con las grandes cuencas de la región, su importancia política, ecológica y social trasciende ampliamente su escala geográfica. La convergencia de ecosistemas de extraordinaria diversidad, comunidades indígenas con vínculos históricos a ambos lados de la frontera, áreas protegidas de relevancia internacional y una larga tradición de cooperación binacional convierten al Sixaola en uno de los espacios más interesantes para analizar la evolución contemporánea de la gobernanza transfronteriza.

La historia de la cooperación entre Costa Rica y Panamá en este territorio no puede comprenderse exclusivamente a partir del agua. A diferencia de otros sistemas internacionales donde los arreglos institucionales surgieron principalmente para gestionar caudales, navegación o aprovechamientos específicos, la cooperación en el Sixaola evolucionó dentro de una visión más amplia de integración fronteriza y desarrollo territorial. Esta característica constituye uno de los rasgos distintivos de la experiencia binacional y explica muchas de las particularidades que aún hoy la diferencian de otros mecanismos de cooperación sobre aguas compartidas.

Durante buena parte del Siglo XX, la frontera entre ambos Estados fue percibida principalmente como una línea de separación administrativa. Sin embargo, las dinámicas ambientales y sociales del territorio desafiaban constantemente esta visión. Los ecosistemas no reconocían fronteras políticas; las cuencas hidrográficas atravesaban los límites internacionales; las comunidades indígenas mantenían vínculos históricos que precedían la creación de los Estados modernos; y las actividades económicas desarrolladas a ambos lados de la frontera generaban interdependencias crecientes.

La necesidad de gestionar dichas interdependencias comenzó a adquirir una relevancia particular a medida que aumentaban las presiones sobre los recursos naturales y se expandían los procesos de ocupación territorial. La conservación de



ecosistemas compartidos y la búsqueda de oportunidades de desarrollo para poblaciones fronterizas comenzaron a ocupar un lugar cada vez más importante dentro de las relaciones bilaterales.

Este proceso coincidió con transformaciones más amplias que se desarrollaban tanto a nivel regional como internacional. La consolidación del paradigma del desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la cooperación ambiental transfronteriza y la creciente importancia atribuida a la conservación de ecosistemas estratégicos generaron condiciones favorables para la construcción de nuevas formas de cooperación entre ambos Estados.

Un momento particularmente destacable en esta evolución fue la adopción del Convenio para el Desarrollo Fronterizo ya mencionado. Más que un acuerdo sectorial orientado exclusivamente a la gestión de los recursos naturales, este instrumento proporcionó un marco amplio para promover la cooperación en diversas áreas de interés común vinculadas al desarrollo de la zona fronteriza. Su importancia radica en establecer una estructura institucional capaz de integrar dimensiones económicas, sociales, ambientales y territoriales dentro de una visión compartida de cooperación.

La creación de mecanismos binacionales derivados de este proceso permitió avanzar progresivamente hacia formas más estructuradas de coordinación. A diferencia de muchos organismos de cuenca cuya legitimidad se fundamenta principalmente en criterios hidrológicos, las instituciones surgidas a partir de y en el contexto del Sixaola se construyeron sobre una lógica territorial más amplia. El agua constituía un elemento central de la cooperación, pero coexistía con preocupaciones relacionadas con la diversidad biológica, el desarrollo local, la infraestructura, la integración fronteriza y el bienestar comunitario.

La extraordinaria riqueza ecológica del territorio contribuyó significativamente a esta evolución. La cuenca alberga ecosistemas de importancia global y se encuentra vinculada a un complejo mosaico de áreas protegidas, reservas de biosfera y territorios indígenas que forman parte de uno de los corredores biológicos más importantes de Centroamérica. Esta realidad favoreció la incorporación



temprana de enfoques ecosistémicos dentro de los procesos de cooperación binacional.

La presencia de pueblos indígenas transfronterizos añadió una dimensión adicional a la gobernanza del territorio. Comunidades Bribri, Cabécar, Naso y Ngäbe mantienen vínculos históricos, culturales y territoriales que trascienden las fronteras políticas contemporáneas. Su presencia ha contribuido a reforzar la necesidad de enfoques de cooperación capaces de reconocer la complejidad social y cultural del territorio y de incorporar perspectivas que trascienden las visiones estatales tradicionales.

A lo largo de las últimas décadas, la cooperación en la cuenca binacional ha continuado ampliándose y diversificándose. La gestión integrada, la conservación de ecosistemas compartidos, la reducción de riesgos asociados a inundaciones, el fortalecimiento de medios de vida locales y la promoción de modelos de desarrollo sostenible comenzaron a ocupar un lugar cada vez más visible dentro de las agendas bilaterales. Numerosas iniciativas impulsadas por instituciones nacionales, organismos internacionales y organizaciones locales contribuyeron a consolidar una cultura de cooperación que hoy constituye uno de los principales activos de la región fronteriza.

Sin embargo, tal evolución también puso de manifiesto algunas limitaciones inherentes a un sistema institucional construido a partir de múltiples mandatos y objetivos. La coexistencia de diferentes organismos, programas y mecanismos de coordinación generó una arquitectura compleja cuya efectividad dependía en gran medida de la capacidad para articular actores con competencias, prioridades y recursos distintos. Como ocurre en muchas experiencias de gobernanza transfronteriza, la cooperación avanzó de manera significativa, pero no estuvo exenta de desafíos relacionados con la coordinación institucional, la sostenibilidad financiera y la continuidad política.

A pesar de estas dificultades, el Sixaola logró consolidarse como uno de los ejemplos más avanzados de cooperación fronteriza. La existencia de relaciones de confianza construidas a lo largo de décadas, la acumulación de experiencia



institucional y la presencia de una comunidad diversa de actores comprometidos con la gestión del territorio establecieron las condiciones necesarias para enfrentar nuevos desafíos.

Es precisamente sobre esta base que la adhesión de Panamá al convenio y el proceso de incorporación de Costa Rica tienen lugar. La relevancia de estos acontecimientos no radica en la creación de una cooperación inexistente, sino en la posibilidad de proyectar hacia una nueva etapa una experiencia de cooperación que ya posee profundas raíces históricas e institucionales. Desde esta perspectiva, el Sixaola constituye un escenario excepcional para analizar cómo un instrumento global puede interactuar con mecanismos contruidos originalmente para responder a necesidades territoriales específicas. La cuestión fundamental no está en determinar si el convenio reemplazará las estructuras existentes, sino cómo contribuir a fortalecerlas, modernizarlas y adaptarlas a los desafíos emergentes que caracterizan la gobernanza de recursos compartidos en la actualidad y hacia el futuro.

Para responder a esta pregunta es necesario examinar con mayor detalle la arquitectura institucional actualmente existente y las funciones que desempeñan los distintos mecanismos de cooperación desarrollados en la cuenca. Sólo a partir de esta comprensión será posible evaluar adecuadamente las oportunidades y desafíos asociados a la implementación conjunta del convenio en el primer laboratorio latinoamericano de cooperación transfronteriza bajo su marco institucional.

5.2. La arquitectura institucional existente

Uno de los aspectos más destacados para comprender el potencial impacto del convenio en la cuenca del Río Sixaola es la existencia de la arquitectura institucional previa, misma que ha evolucionado durante varias décadas y que constituye, en muchos sentidos, uno de los sistemas más desarrollados de cooperación fronteriza en Centroamérica. Esta realidad diferencia al Sixaola de numerosos contextos internacionales donde la adhesión a instrumentos globales de



cooperación ocurre en ausencia de arreglos institucionales consolidados o en escenarios caracterizados por capacidades limitadas de coordinación transfronteriza.

La arquitectura existente es el resultado de una acumulación progresiva de acuerdos, mecanismos de coordinación, iniciativas de cooperación y espacios de diálogo desarrollados para responder a necesidades diversas que trascienden ampliamente la gestión del agua. Su complejidad refleja la propia complejidad del territorio fronterizo, donde convergen objetivos relacionados con conservación de la diversidad biológica, desarrollo local, integración fronteriza, gestión de riesgos, fortalecimiento institucional y bienestar de las comunidades que habitan la región.

En el centro de esta arquitectura se encuentra el marco jurídico y político derivado del Convenio para el Desarrollo Fronterizo. Este instrumento proporcionó una base estable para la cooperación binacional y permitió desarrollar mecanismos permanentes de coordinación orientados a promover el desarrollo integral de la zona fronteriza. Su importancia radica no solo en las competencias que atribuye a las instancias establecidas bajo su amparo, sino también en la visión amplia de cooperación que incorpora. A diferencia de muchos acuerdos de cuenca tradicionales, su objeto no se limita a la gestión de un recurso específico, sino que abarca múltiples dimensiones del desarrollo territorial.

La Comisión Binacional derivada de este proceso ocupa una posición central dentro de la arquitectura de gobernanza existente. A lo largo de los años, este mecanismo ha servido como espacio de diálogo político e institucional para abordar una amplia gama de temas de interés común. Su función principal ha consistido en facilitar la coordinación entre autoridades nacionales, promover iniciativas conjuntas y proporcionar un marco de referencia para la cooperación transfronteriza.

Sin embargo, la arquitectura institucional del Sixaola no puede reducirse a una única entidad. En realidad, funciona como una red compuesta por múltiples actores e instituciones que interactúan en distintos niveles. Autoridades nacionales, gobiernos locales, organismos ambientales, instituciones responsables de la gestión de riesgos, organizaciones comunitarias, pueblos indígenas, entidades



académicas y organismos internacionales participan de manera directa o indirecta en la gobernanza del territorio.

La presencia de áreas protegidas y ecosistemas de importancia internacional añade una capa adicional de complejidad institucional. Diversas autoridades responsables de la conservación y gestión de espacios protegidos intervienen en la toma de decisiones relacionadas con la cuenca, frecuentemente en coordinación con mecanismos binacionales orientados a la protección de corredores biológicos y otros valores ecológicos compartidos. Esta situación ha favorecido el desarrollo de experiencias innovadoras de cooperación ambiental transfronteriza que trascienden las fronteras administrativas tradicionales.

Los pueblos indígenas y las comunidades locales constituyen otro componente fundamental de esta estructura. Su participación ha contribuido a incorporar perspectivas territoriales, culturales y sociales que difícilmente podrían ser capturadas mediante enfoques exclusivamente estatales. Aunque los mecanismos de participación continúan enfrentando desafíos importantes, la experiencia acumulada en el territorio demuestra que la cooperación efectiva depende en gran medida de la capacidad para integrar actores diversos dentro de procesos de gobernanza inclusivos.

La cooperación técnica desarrollada durante las últimas décadas también ha desempeñado un papel importante en la consolidación institucional de la cuenca binacional. Diversos proyectos impulsados por organismos internacionales, agencias de cooperación y organizaciones especializadas han contribuido a fortalecer las capacidades de múltiples actores, generar información compartida y promover enfoques integrados de gestión territorial. Estos esfuerzos han permitido construir una base significativa de conocimientos y relaciones de confianza que continúa siendo uno de los principales activos de la cooperación binacional.

Ello, no obstante, la riqueza institucional del Sixaola también genera desafíos importantes. Como ocurre frecuentemente en sistemas de gobernanza complejos, la multiplicidad de actores y mecanismos puede dificultar la coordinación y generar superposiciones de funciones o mandatos. Las responsabilidades relacionadas con



el agua, la conservación de la diversidad biológica, la planificación territorial, la gestión de riesgos y el desarrollo local se encuentran distribuidas entre numerosas agencias cuyos objetivos no siempre coinciden plenamente.

Tal situación refleja una realidad característica de muchos territorios transfronterizos contemporáneos. Los problemas que deben gestionarse son cada vez más interdependientes, mientras que las estructuras institucionales continúan organizadas en gran medida alrededor de sectores específicos. La necesidad de coordinar políticas relacionadas con conservación, infraestructura, adaptación al cambio climático, desarrollo económico y gestión del agua exige niveles de articulación institucional que no siempre resultan fáciles de alcanzar.

El cambio climático ha intensificado aún más esta complejidad. La creciente frecuencia de inundaciones, las alteraciones en los patrones hidrológicos y las presiones sobre ecosistemas estratégicos generan desafíos que requieren respuestas coordinadas entre múltiples sectores y niveles de gobierno. Las instituciones existentes han demostrado una notable capacidad de adaptación, aunque también enfrentan limitaciones derivadas de mandatos concebidos originalmente para responder a contextos diferentes.

Desde esta perspectiva, el principal desafío institucional del Sixaola no resulta ser la ausencia de mecanismos de cooperación, sino la necesidad de fortalecer su capacidad para operar de forma integrada frente a problemas cada vez más complejos. Esta observación resulta particularmente importante para evaluar el posible papel del convenio en esta cuenca.

En efecto, la existencia de una arquitectura institucional consolidada implica que la implementación del convenio no partirá de una situación de vacío legal o institucional. Tampoco requerirá necesariamente la creación de nuevas instancias o estructuras paralelas. Por el contrario, el desafío central consistirá en determinar cómo el convenio puede interactuar con los mecanismos ya existentes y contribuir a potenciar sus capacidades.

Esta cuestión tiene implicaciones significativas para el futuro de la cooperación binacional. Dependiendo de la forma en que se aborde, el convenio



podría convertirse en una herramienta para fortalecer la coordinación entre instituciones, mejorar el intercambio de información, promover enfoques más integrados de planificación y facilitar la adaptación frente a riesgos emergentes. Alternativamente, una implementación insuficientemente articulada generará inevitablemente duplicaciones, confusión institucional o tensiones respecto de mandatos existentes.

La respuesta dependerá, en gran medida, de la capacidad de ambos Estados para comprender el convenio no como una estructura paralela destinada a reemplazar los arreglos previos, sino como un instrumento complementario capaz de aportar nuevas herramientas dentro de una arquitectura de cooperación ya existente y bien consolidada. Precisamente por esta razón, es necesario examinar con mayor detalle las obligaciones y oportunidades específicas que el convenio introduce en un contexto institucional tan singular como el del Río Sixaola.

La discusión adquiere una dimensión adicional cuando se considera la interacción potencial entre las instituciones que históricamente han liderado la cooperación fronteriza y aquellas que asumirán responsabilidades vinculadas a la implementación del convenio. Durante más de tres décadas, la arquitectura institucional derivada del Convenio para el Desarrollo Fronterizo se articuló principalmente alrededor de organismos responsables de planificación, desarrollo territorial e integración fronteriza. Esta configuración refleja una visión de la cooperación centrada en el territorio como espacio compartido de desarrollo y no exclusivamente en la gestión de recursos naturales específicos.

La implementación del convenio incorpora una lógica complementaria. La participación de autoridades ambientales y organismos especializados en la gestión del agua introduce nuevas perspectivas relacionadas con la adaptación al cambio climático, la resiliencia, el monitoreo ambiental, la gobernanza de ecosistemas y la cooperación sobre aguas compartidas. Lejos de sustituir las estructuras existentes, esta evolución podría generar una arquitectura institucional más diversa y potencialmente más robusta, idónea para integrar objetivos de desarrollo territorial,



conservación ambiental y gestión sostenible del agua dentro de una misma estrategia de cooperación.

La forma en que estas distintas instituciones interactúen en los años por venir tendrá una influencia considerable sobre la evolución futura de la gobernanza del Sixaola. Más que la creación de nuevas estructuras, el desafío consistirá en fortalecer mecanismos de coordinación capaces de aprovechar las fortalezas de ambas tradiciones institucionales. Es precisamente en este punto donde las disposiciones del convenio comienzan a adquirir una relevancia práctica que trasciende el plano legal y se proyecta directamente sobre la evolución futura de la gobernanza del territorio.

5.3. Las obligaciones y oportunidades derivadas del Convenio

La eventual coexistencia de Costa Rica y Panamá como Partes del Convenio de la UNECE plantea un interrogante fundamental para comprender el alcance práctico de la adhesión: ¿qué es lo que puede cambiar exactamente en la gobernanza de la cuenca binacional del Sixaola?

La respuesta requiere objetividad para poder evitar tanto expectativas excesivas como interpretaciones reduccionistas. La adhesión simultánea de ambos Estados no implica necesariamente la creación automática de nuevas instancias institucionales, ni transforma de manera inmediata los acuerdos existentes, ni modifica por sí sola las dinámicas históricas de cooperación desarrolladas en la región fronteriza entre ambos Estados. Sin embargo, tampoco constituye un acto meramente simbólico o carente de consecuencias prácticas. Su importancia radica en la posibilidad de introducir nuevas orientaciones, herramientas y oportunidades dentro de una arquitectura institucional ya consolidada.

Desde el punto de vista jurídico, la primera consecuencia relevante es que ambos Estados pasarían a compartir una serie de obligaciones internacionales comunes y específicamente orientadas a la cooperación en materia de aguas compartidas. Aunque muchos de estos principios ya se encuentran reflejados en acuerdos bilaterales y en la práctica existente, su incorporación dentro de un marco



internacional conjunto proporciona una referencia adicional para orientar la evolución futura de la cooperación.

La obligación de prevenir, controlar y reducir impactos transfronterizos constituye un ejemplo ilustrativo. La cooperación entre ambos Estados ya ha abordado durante años cuestiones relacionadas con la conservación de ecosistemas, la gestión de riesgos y la protección ambiental. Sin embargo, el convenio proporciona un marco más explícito para integrar dichas preocupaciones dentro de una lógica sistemática de prevención y gestión conjunta de riesgos.

Esta orientación adquiere una importancia creciente en un contexto marcado por los efectos del cambio climático. Las inundaciones, los eventos extremos y las alteraciones en los patrones hidrológicos generan impactos que difícilmente puedan ser gestionados de manera aislada por cada Estado. La existencia de obligaciones compartidas puede contribuir a fortalecer enfoques preventivos y a promover respuestas más coordinadas frente a riesgos emergentes.

Una segunda consecuencia importante se relaciona con el intercambio de información y el monitoreo conjunto. Si bien ambos Estados ya participan en diversas iniciativas de cooperación técnica, el convenio otorga a estos procesos una relevancia estratégica particular. La generación de información compartida deja de ser simplemente una actividad de apoyo para convertirse en un componente central de la cooperación.

Esta evolución puede resultar especialmente valiosa en el Sixaola. La complejidad ambiental y social del territorio exige capacidades crecientes para monitorear cambios ambientales, identificar riesgos emergentes y evaluar impactos potenciales sobre ecosistemas y comunidades. La posibilidad de fortalecer sistemas conjuntos de información y de integrar distintas fuentes de conocimiento representa una de las oportunidades más tangibles asociadas a la implementación del convenio.

La cooperación institucional constituye un tercer ámbito donde pueden observarse cambios significativos. Como se señalara anteriormente, el Sixaola ya dispone de una arquitectura de gobernanza relativamente sofisticada. Sin embargo,



muchas de las instituciones existentes fueron concebidas para responder a desafíos específicos y no necesariamente para enfrentar los problemas complejos e interdependientes que caracterizan la gobernanza contemporánea del agua. Por tanto, el convenio puede contribuir a fortalecer la articulación entre estos distintos mecanismos mediante la promoción de enfoques más integrados de cooperación. La coordinación entre instituciones responsables de planificación, ambiente, gestión de riesgos, desarrollo territorial y relaciones exteriores y a múltiples niveles que es todavía más interesante, adquiere una importancia creciente en la medida en que los desafíos transfronterizos se vuelven más complejos y multidimensionales.

Otro aspecto particularmente relevante se relaciona con la adaptación al cambio climático. Aunque el convenio fue adoptado antes de que el cambio climático ocupara un lugar central en la agenda internacional, su evolución posterior ha convertido esta temática en una de sus áreas de trabajo más dinámicas. Para una cuenca como la del Río Sixaola, caracterizada por una elevada vulnerabilidad frente a eventos extremos y por la presencia de ecosistemas estratégicos para la regulación del agua, esta experiencia puede ofrecer oportunidades importantes para fortalecer capacidades de adaptación y resiliencia.

La participación en los programas, orientaciones y redes desarrolladas bajo el marco del convenio puede facilitar el acceso a herramientas metodológicas y experiencias comparadas que resulten útiles para enfrentar desafíos que trascienden ampliamente la escala local o nacional. Esta dimensión es particularmente valiosa porque muchos de los problemas asociados al cambio climático presentan características comunes en distintas partes del mundo, aun cuando sus manifestaciones específicas varíen entre regiones.

La dimensión internacional del convenio introduce además una oportunidad adicional que frecuentemente recibe menos atención. La cuenca del Sixaola podría convertirse en una referencia dentro de los espacios globales de intercambio promovidos por el convenio. Tradicionalmente, América Latina ha participado de forma limitada en los debates internacionales relacionados con la implementación del convenio. La experiencia conjunta de Costa Rica y Panamá tiene el potencial de



aportar perspectivas innovadoras derivadas de una larga trayectoria de cooperación fronteriza, conservación transfronteriza y gobernanza territorial.

Esta posibilidad reviste una importancia estratégica considerable. La participación en comunidades internacionales de práctica no implica únicamente recibir, sino que también permite contribuir activamente a la evolución de enfoques globales en materia de cooperación transfronteriza. En este sentido, el Sixaola podría convertirse tanto en beneficiario como en generador de innovación institucional.

Sin embargo, las oportunidades asociadas al convenio no están exentas de desafíos. La incorporación de nuevas obligaciones y procesos dentro de una arquitectura institucional compleja exige esfuerzos significativos de coordinación. Será necesario evitar la creación de estructuras paralelas, prevenir una duplicación de funciones y asegurar que los mecanismos derivados del convenio se integren de forma coherente con los arreglos ya existentes.

La cuestión adquiere una relevancia particular en el caso de la Comisión Binacional y de los mecanismos establecidos al amparo del Convenio para el Desarrollo Fronterizo. Cualquier intento de implementación del convenio deberá reconocer esta realidad e identidad y buscar formas de complementar, fortalecer o actualizar estructuras existentes en lugar de sustituirlas.

Vista desde esta perspectiva, la principal contribución del convenio no consiste en transformar radicalmente la gobernanza de la cuenca binacional del Sixaola, sino en ofrecer una oportunidad para profundizar procesos de cooperación ya existentes y orientarlos hacia desafíos emergentes. El convenio actúa menos como un punto de partida y más como un catalizador capaz de acelerar la evolución de dinámicas institucionales previamente consolidadas.

Esta constatación conduce a una cuestión aún más interesante. Si el convenio puede fortalecer la cooperación existente sin reemplazar sus estructuras fundamentales, ¿hacia donde podría evolucionar la Comisión Binacional del Río Sixaola y el conjunto de su arquitectura institucional en los próximos años? La respuesta admite múltiples posibilidades y depende de decisiones políticas e



institucionales que todavía están por definirse. Explorar estos escenarios resulta fundamental para comprender el potencial transformador del convenio y para evaluar su posible influencia sobre la evolución futura de la diplomacia del agua en América Latina.

La singularidad de la cuenca del Sixaola radica en que probablemente se convertirá en la primera cuenca transfronteriza de América Latina donde dos Estados Parte del convenio compartan simultáneamente un mismo sistema hidrológico internacional. Esta circunstancia confiere a la experiencia un interés que trasciende ampliamente la escala local o bilateral. Más que un simple caso de implementación, el Sixaola constituye un espacio de experimentación institucional donde será posible observar cómo un instrumento global interactúa con una arquitectura de cooperación desarrollada históricamente al margen del propio convenio.

5.4. Escenarios futuros para la evolución de la Comisión Binacional y la gobernanza del Sixaola

El significado práctico de la adhesión de Panamá y Costa Rica al convenio dependerá en gran medida de la forma en que ambos Estados decidan integrar el convenio dentro de la arquitectura institucional ya existente. La experiencia internacional demuestra que la adhesión a un tratado es apenas el punto de partida de procesos más complejos de adaptación institucional, construcción de capacidades y aprendizaje.

En el caso de la cuenca del Sixaola, la existencia de mecanismos consolidados de cooperación hace particularmente improbable que la implementación del convenio conduzca a transformaciones abruptas o a la creación inmediata de nuevas estructuras institucionales. Resulta más plausible pensar en procesos graduales de evolución donde las instituciones existentes incorporen progresivamente nuevas funciones, herramientas y modalidades de cooperación.

La cuestión central no está en determinar si la Comisión Binacional y los mecanismos creados al amparo del Convenio para el Desarrollo Fronterizo serán



reemplazados por nuevas estructuras derivadas del Convenio del Agua. Un escenario de esta naturaleza parece poco probable. La pregunta relevante es otra: ¿cómo podrían evolucionar estas instituciones a partir de la interacción entre una arquitectura histórica de desarrollo fronterizo y una arquitectura emergente de gobernanza de aguas compartidas?

A partir de ello creemos que podrían identificarse varios escenarios posibles para la evolución futura de la Comisión Binacional y de la gobernanza transfronteriza de la cuenca.

Escenario I: continuidad institucional con incorporación limitada del Convenio

El primer escenario consistiría en una implementación minimalista del convenio, caracterizada por la incorporación formal de las obligaciones emanadas de él, aunque sin hacer modificaciones sustanciales en la arquitectura institucional existente.

En este contexto, la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola continuaría desempeñando esencialmente las mismas funciones que ha desarrollado hasta el presente, en tanto que las actividades relacionadas con el convenio se integrarían de manera gradual en los mecanismos ya existentes. La cooperación seguiría articulándose principalmente alrededor del Convenio para el Desarrollo Fronterizo y de las estructuras asociadas a este marco jurídico.

La principal ventaja de este enfoque radica en su simplicidad. Evitaría la creación de nuevas estructuras, minimizaría costos administrativos y reduciría el riesgo de generar duplicaciones o conflictos de competencias. Además, permitiría preservar la flexibilidad que históricamente ha caracterizado a la cooperación fronteriza entre ambos países. Sin embargo, este escenario también presenta sus limitaciones toda vez que una implementación excesivamente conservadora podría desaprovechar muchas de las oportunidades inherentes al Convenio para el Desarrollo Fronterizo, particularmente aquellas relacionadas con el fortalecimiento



institucional, el intercambio de conocimientos, adaptación climática y construcción de capacidades.

Escenario II: fortalecimiento funcional y coordinación interinstitucional

Un segundo escenario contempla una evolución más dinámica de las instituciones existentes. En este caso, la Comisión Binacional mantendría su naturaleza fundamental como mecanismo de cooperación fronteriza, pero incorporaría progresivamente funciones adicionales relacionadas con la implementación de los principios y objetivos del convenio.

Esta evolución podría incluir un fortalecimiento de los sistemas conjuntos de información, una mayor coordinación en materia de gestión de riesgos, el desarrollo de mecanismos más robustos de monitoreo ambiental y la incorporación sistemática de consideraciones relacionadas con adaptación climática y resiliencia territorial.

Una característica distintiva de este escenario sería la creciente interacción entre las instituciones tradicionalmente vinculadas a la planificación y el desarrollo fronterizo y aquellas responsables de la implementación de políticas ambientales y de la gestión del agua. La coordinación entre estas distintas esferas permitiría enriquecer la gobernanza de la cuenca sin alterar sustancialmente la lógica de cooperación existente.

La ventaja principal de este escenario es que aprovecha las fortalezas institucionales acumuladas durante décadas sin requerir transformaciones estructurales profundas. La Comisión Binacional del Sixaola no se transforma en una institución nueva, sino que amplía gradualmente su capacidad para responder a desafíos emergentes.

Desde una perspectiva práctica, este parece ser uno de los escenarios más plausibles toda vez que permite combinar continuidad institucional con innovación funcional y se ajusta razonablemente bien a la tradición de cooperación desarrollada entre ambos Estados.

Escenario III: evolución hacia una gobernanza territorial integrada



Un tercer escenario contempla una transformación más profunda de la cooperación binacional. Bajo esta hipótesis, la experiencia acumulada y las oportunidades generadas por el convenio podrían conducir gradualmente hacia una mayor integración de las distintas dimensiones de la gobernanza del territorio compartido.

En este contexto, el agua comenzaría a desempeñar un papel articulador dentro de un marco más amplio de cooperación territorial. La Comisión podría evolucionar hacia formas más explícitas de gobernanza integrada capaces de conectar planificación territorial, adaptación al cambio climático, gestión de riesgos, conservación de ecosistemas, desarrollo económico local y gobernanza de aguas compartidas.

Es importante señalar que este escenario no implica necesariamente el establecimiento de una comisión de cuenca en el sentido tradicional del término. Más bien supone una profundización de la lógica de integración que históricamente ha caracterizado la cooperación entre Costa Rica y Panamá, adaptándola a los desafíos contemporáneos de la gobernanza transfronteriza.

La principal dificultad de esta opción radica en las capacidades institucionales, recursos financieros y niveles de coordinación necesarios para sostener un proceso de esta naturaleza. Su viabilidad dependería de una combinación favorable de voluntad política, apoyo técnico y continuidad de las prioridades de cooperación.

Escenario IV: el Sixaola como laboratorio regional de cooperación

Existe, sin embargo, un cuarto escenario que resulta particularmente interesante desde una perspectiva regional.

Bajo esta hipótesis, la principal contribución de la experiencia del Sixaola no consistiría únicamente en la evolución de sus propias instituciones, sino en su capacidad para convertirse en una referencia para otros procesos de cooperación en América Latina.



La combinación de una larga tradición de cooperación fronteriza, una arquitectura institucional consolidada, una elevada diversidad biológica y cultural, y la participación simultánea de dos Estados Parte del convenio establece las condiciones necesarias para la generación de aprendizajes institucionales transferibles a otros contextos.

La experiencia acumulada podría contribuir a responder preguntas que actualmente enfrentan numerosos Estados de la región. ¿Cómo integrar instrumentos globales dentro de arreglos institucionales preexistentes? ¿Cómo fortalecer la cooperación sin crear estructuras paralelas? ¿Cómo articular la planificación territorial, la conservación de ecosistemas, adaptación al cambio climático y la gobernanza del agua dentro de una misma arquitectura institucional? ¿Cómo aprovechar los beneficios de un acuerdo global sin perder las particularidades de los arreglos regionales existentes?

Las respuestas que emerjan del Sixaola podrían resultar tan importantes para América Latina como los resultados obtenidos dentro de la propia cuenca.

En este escenario, el principal resultado de la experiencia no sería únicamente fortalecer la gobernanza del Sixaola, sino demostrar cómo el convenio puede integrarse dentro de arreglos institucionales latinoamericanos preexistentes sin sustituirlos ni alterar su identidad fundamental.

Más allá de los escenarios: una evolución probable

Aunque los escenarios descritos características diferenciadas, la evolución futura del Sixaola probablemente no responderá de manera exclusiva a ninguno de ellos. Lo más probable es que la experiencia combine elementos de varios escenarios simultáneamente.

En una primera etapa, la implementación podría aproximarse al escenario de continuidad institucional. Posteriormente, la incorporación progresiva de nuevas funciones podría acercarla al escenario de fortalecimiento funcional. A más largo plazo, algunas dimensiones de gobernanza territorial integrada podrían



consolidarse gradualmente, mientras que la experiencia acumulada comienza a generar aprendizajes relevantes para otros contextos regionales.

Lo importante es que ninguno de estos escenarios requiere abandonar la lógica fundamental que ha caracterizado históricamente la cooperación entre Costa Rica y Panamá. La principal fortaleza del Sixaola reside precisamente en la existencia de una cultura de cooperación construida a lo largo de décadas. El desafío no consiste en reemplazarla, sino en adaptarla a una realidad donde los riesgos climáticos, las demandas sociales y las interdependencias ecológicas exigen niveles crecientes de coordinación y resiliencia.

Desde esta perspectiva, el convenio aparece menos como un agente de transformación radical y más como un facilitador de procesos evolutivos ya en marcha. Su principal contribución podría consistir en proporcionar herramientas, referencias y oportunidades que permitan acelerar y fortalecer una trayectoria de cooperación que posee raíces mucho más profundas que la propia adhesión al instrumento.

La relevancia de este proceso trasciende ampliamente la escala de la cuenca. Lo que ocurra en el Sixaola será observado con atención por otros países y organismos de la región. En muchos sentidos, el futuro de la cooperación binacional entre Costa Rica y Panamá constituirá una primera prueba de la capacidad del convenio para integrarse dentro de las realidades institucionales latinoamericanas y para contribuir a la construcción de una nueva generación de diplomacia del agua orientada hacia la resiliencia, la sostenibilidad y la gobernanza compartida.

VI. Implicaciones para América Latina

6.1. El efecto demostración en Centroamérica

La eventual implementación conjunta del convenio por parte de Panamá y Costa Rica tiene una relevancia que trasciende ampliamente el ámbito bilateral. Más allá de los resultados concretos que puedan alcanzarse en el ámbito de la cuenca



del Sixaola o en otros espacios de cooperación entre ambos Estados, la experiencia tiene el potencial de generar un efecto demostración capaz de influir sobre la evolución futura de la cooperación transfronteriza en Centroamérica.

Este fenómeno resulta particularmente significativo porque la subregión reúne condiciones que la convierten en uno de los espacios más propicios de América Latina para explorar nuevas formas de gobernanza de sistemas de aguas compartidas. La densidad de interdependencias ecológicas, económicas y sociales, la elevada exposición a riesgos climáticos, la existencia de múltiples cuencas transfronterizas y la presencia de mecanismos regionales relativamente consolidados de cooperación crean un contexto especialmente favorable para la innovación institucional.

La experiencia centroamericana también se distingue por una larga tradición de cooperación regional. A través del Sistema de la Integración Centroamericana, de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y de numerosos mecanismos sectoriales, los Estados de la subregión han desarrollado durante décadas espacios de diálogo y coordinación que no encuentran equivalentes exactos en otras partes de América Latina. Aunque estos procesos no se han concentrado específicamente en las aguas compartidas, han contribuido a construir una cultura política relativamente receptiva a enfoques cooperativos y a la búsqueda de soluciones regionales frente a desafíos comunes.

En este contexto, la adhesión simultánea de Panamá y Costa Rica introduce un elemento nuevo dentro del panorama institucional centroamericano. Por primera vez, dos Estados vecinos de la subregión compartirán un mismo marco jurídico e institucional global específicamente orientado a la cooperación sobre aguas transfronterizas. Esta situación crea una oportunidad inédita para observar cómo interactúan las dinámicas regionales centroamericanas con una plataforma internacional especializada en gobernanza del agua.

La importancia de esta experiencia resulta aún más evidente cuando se consideran los desafíos que enfrenta la subregión. Centroamérica figura entre las áreas más vulnerables del mundo frente a los impactos del cambio climático.



Sequías prolongadas, inundaciones, huracanes, alteraciones en los patrones de precipitación y procesos de degradación ambiental generan riesgos crecientes para ecosistemas, economías y comunidades. Muchos de estos impactos poseen una dimensión claramente transfronteriza y requieren respuestas que exceden las capacidades de los Estados actuando de forma aislada.

La creciente interdependencia de estos desafíos favorece una revalorización de la cooperación sobre aguas compartidas. Temas que anteriormente podían ser considerados cuestiones sectoriales adquieren una importancia estratégica vinculada a la seguridad hídrica, la adaptación climática, la producción de alimentos, la generación de energía y la estabilidad territorial. En consecuencia, la necesidad de fortalecer mecanismos de cooperación comienza a ocupar un lugar cada vez más visible dentro de las agendas nacionales y regionales.

Desde esta perspectiva, la experiencia de Panamá y Costa Rica puede desempeñar una función ejemplificadora importante. Su principal contribución no consistirá necesariamente en ofrecer modelos institucionales susceptibles de ser replicados mecánicamente en otros contextos. Cada cuenca y cada frontera presenta características propias que exigen soluciones adaptadas a realidades específicas. Lo que la experiencia puede ofrecer son referencias prácticas sobre cómo integrar un instrumento global dentro de arquitecturas institucionales preexistentes y cómo utilizarlo para fortalecer procesos de cooperación ya en marcha.

La experiencia del Sixaola resulta particularmente ilustrativa en este sentido. Como se analizó en el capítulo anterior, la implementación del convenio no parte de un vacío institucional, sino de una arquitectura de cooperación fronteriza construida a lo largo de más de tres décadas. La relevancia de este proceso reside precisamente en la posibilidad de observar cómo un instrumento internacional puede contribuir al fortalecimiento, modernización y adaptación de mecanismos ya existentes sin necesidad de sustituirlos. Esta experiencia podría ofrecer lecciones valiosas para numerosos sistemas compartidos de la subregión que enfrentan desafíos similares.



Nicaragua ocupa una posición particularmente interesante dentro de esta discusión. La relación hídrica entre Costa Rica y Nicaragua ha estado marcada históricamente por una combinación de cooperación, tensiones y controversias jurídicas que han alcanzado incluso instancias judiciales internacionales. Al mismo tiempo, ambos Estados comparten sistemas hidrográficos de enorme importancia ecológica, económica y social cuya gestión efectiva requiere formas estables de coordinación.

Una eventual adhesión futura de Nicaragua al convenio modificaría sustancialmente el panorama regional. Por primera vez, tres Estados centroamericanos vinculados por múltiples sistemas compartidos formarían parte de una misma plataforma global de cooperación. Las posibilidades de intercambio de experiencias, fortalecimiento institucional y articulación regional aumentarían considerablemente.

La posición que Costa Rica comenzaría a ocupar dentro del panorama regional merece una atención especial. En la medida en que mantendría simultáneamente relaciones de cooperación sobre aguas compartidas con Panamá, otro Estado Parte del convenio, y con Nicaragua, que actualmente no participa en el instrumento, Costa Rica podría desempeñar una función de puente entre distintos marcos de cooperación. Esta situación le permitirá trasladar aprendizajes, metodologías y experiencias adquiridas en el contexto del convenio hacia otros espacios de cooperación regional, contribuyendo indirectamente a ampliar la influencia práctica del instrumento más allá de sus Estados Parte.

Incluso en ausencia de nuevas adhesiones inmediatas, la experiencia de Panamá y Costa Rica podría generar efectos indirectos significativos. La existencia de un caso regional concreto permitirá evaluar de manera mucho más precisa los costos, beneficios, desafíos y oportunidades asociados a la implementación del convenio. Los debates dejarán de apoyarse exclusivamente en experiencias provenientes de otras regiones y podrán nutrirse de lecciones generadas dentro de contextos políticos, jurídicos e institucionales mucho más cercanos a la realidad centroamericana.



Este cambio posee implicaciones importantes para la diplomacia regional. La discusión sobre el convenio ya no girará únicamente alrededor de preguntas abstractas relacionadas con la conveniencia de la adhesión. Comenzará a centrarse también en cuestiones prácticas vinculadas a implementación, coordinación institucional, fortalecimiento de capacidades y generación de beneficios concretos para los sistemas compartidos.

La experiencia podría asimismo estimular una reflexión más amplia sobre la cooperación regional en materia de agua. Durante muchos años, las aguas compartidas ocuparon una posición relativamente marginal dentro de los procesos de integración centroamericana. La emergencia de nuevos desafíos asociados al cambio climático y la seguridad hídrica sugiere que esta situación podría comenzar a cambiar. El convenio ofrece una oportunidad para reintroducir estos temas dentro de la agenda regional desde una perspectiva orientada hacia la cooperación, la resiliencia y el desarrollo sostenible.

Sin embargo, el efecto demostración más importante podría no estar relacionado con la adhesión de nuevos Estados. La principal lección potencial de la experiencia centroamericana es que el convenio puede ser utilizado como una herramienta para fortalecer mecanismos de cooperación ya existentes, facilitar su adaptación a nuevos desafíos y promover formas más integradas de gobernanza territorial y ambiental sin necesidad de sustituir las arquitecturas institucionales construidas históricamente por los Estados. Esta constatación resulta especialmente relevante para una región donde la cooperación transfronteriza suele estar profundamente integrada dentro de arreglos institucionales más amplios relacionados con integración regional, conservación de ecosistemas y desarrollo territorial.

Si esta hipótesis se confirma, la experiencia de Panamá y Costa Rica podría contribuir a modificar la forma en que el convenio es percibido en otras partes de América Latina. En lugar de aparecer como un instrumento externo destinado a introducir modelos de cooperación ajenos a la región, comenzaría a ser visto como



una herramienta flexible capaz de adaptarse a contextos institucionales diversos y de fortalecer procesos de cooperación contruidos localmente.

Es precisamente esta posibilidad la que abre la puerta a una cuestión aún más ambiciosa. Más allá de sus efectos sobre Estados individuales, ¿podría el convenio contribuir a estimular formas más amplias de intercambio, aprendizaje y articulación regional en torno a la gobernanza de las aguas compartidas? La respuesta a esta pregunta resulta fundamental para comprender las implicaciones de largo plazo que la experiencia centroamericana podría tener para la evolución futura de la diplomacia del agua en América Latina.

6.2. Hacia una comunidad de práctica en materia de aguas compartidas

Uno de los aportes menos visibles, pero potencialmente más transformadores del convenio es su capacidad para generar comunidades de práctica orientadas al aprendizaje colectivo, al intercambio de experiencias y al fortalecimiento continuo de capacidades institucionales. Aunque esta dimensión suele recibir menos atención que las obligaciones jurídicas derivadas de la adhesión, la experiencia acumulada en distintas regiones demuestra que constituye uno de los principales factores que explican su influencia sobre la evolución de la gobernanza transfronteriza.

La importancia de estas comunidades radica en una constatación sencilla: la cooperación sobre aguas compartidas depende tanto de instituciones y normas como de personas, conocimientos y relaciones de confianza. Los acuerdos pueden establecer principios y procedimientos, pero la implementación efectiva de dichos principios requiere funcionarios, técnicos, planificadores, diplomáticos, científicos y actores sociales capaces de intercambiar experiencias, aprender mutuamente y desarrollar soluciones adaptadas a problemas complejos.

En este sentido, la evolución histórica del convenio ofrece una lección particularmente relevante. A lo largo de las últimas décadas, ha contribuido a crear espacios donde instituciones provenientes de contextos muy diversos pueden compartir desafíos, comparar enfoques y construir progresivamente una



comprensión común de la cooperación transfronteriza. Este proceso ha permitido acelerar la difusión de innovaciones institucionales, fortalecer capacidades técnicas y generar una base creciente de conocimientos prácticos sobre gobernanza de sistemas compartidos.

Centroamérica tiene condiciones especialmente favorables para beneficiarse de una dinámica similar. La subregión posee una larga tradición de cooperación política y ambiental, una red relativamente consolidada de organismos regionales y una creciente conciencia sobre la importancia estratégica del agua en el contexto de la adaptación climática y el desarrollo sostenible. A diferencia de otras regiones donde la construcción de espacios de intercambio debe comenzar prácticamente desde cero, Centroamérica dispone ya de una infraestructura institucional que podría facilitar la creación de mecanismos especializados de aprendizaje sobre aguas compartidas.

La existencia del Sistema de la Integración Centroamericana, de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, del Comité Regional de Recursos Hidráulicos y de numerosas redes técnicas y académicas proporciona una base particularmente valiosa para avanzar en esta dirección. Aunque ninguna de estas instituciones tiene como mandato exclusivo la cooperación sobre aguas transfronterizas, todas ellas participan de manera directa o indirecta en procesos relacionados con gestión del agua, adaptación climática, conservación de ecosistemas y desarrollo territorial.

La adhesión de Panamá y Costa Rica al convenio propone un elemento nuevo dentro de este panorama. Ambos Estados tendrán acceso a una comunidad global de práctica especializada en cooperación transfronteriza y, al mismo tiempo, mantienen una participación activa en los mecanismos regionales centroamericanos. Esta doble pertenencia crea una oportunidad singular para actuar como puente entre procesos regionales y experiencias internacionales.

Desde esta perspectiva, el verdadero potencial transformador de la adhesión podría no residir únicamente en la implementación de obligaciones jurídicas específicas, sino en la posibilidad de facilitar la circulación de conocimientos entre



distintos niveles de gobernanza. Las experiencias desarrolladas en Europa, África o Asia podrían enriquecer los debates centroamericanos, mientras que las innovaciones generadas en Centroamérica podrían contribuir a la evolución de las discusiones globales sobre cooperación transfronteriza.

La experiencia emergente del Sixaola adquiere así una relevancia especial dentro de este contexto. Como se señaló en el capítulo anterior, la cuenca es uno de los primeros espacios latinoamericanos donde puede observarse la interacción entre una arquitectura histórica de cooperación fronteriza y las oportunidades generadas por el convenio en comento. Más allá de los resultados concretos que produzca en materia de gobernanza de la cuenca en sí, esta experiencia posee un valor adicional como fuente potencial de aprendizajes para otros sistemas compartidos de la región. Su evolución futura puede contribuir a ilustrar cómo adaptar instituciones existentes a nuevos desafíos sin necesidad de sustituirlas, cuestión que interesa a numerosos países y organismos de América Latina.

La construcción de una comunidad regional de práctica permitiría además abordar una de las limitaciones históricas de la cooperación latinoamericana identificadas en capítulos anteriores: la dificultad para intercambiar sistemáticamente experiencias entre distintas cuencas y sistemas hidrográficos compartidos. Aunque Centroamérica ha desarrollado iniciativas innovadoras en múltiples ámbitos relacionados con agua, biodiversidad y gobernanza territorial, los mecanismos para intercambiar aprendizajes de manera estructurada continúan siendo relativamente limitados.

Una comunidad especializada podría contribuir a superar esta fragmentación. Técnicos responsables en cuencas, funcionarios encargados de planificación territorial, autoridades ambientales, especialistas en adaptación climática, representantes de organismos de cuenca y miembros de comunidades locales podrían disponer de espacios permanentes para intercambiar conocimientos y construir capacidades colectivas.

La relevancia de esta posibilidad aumenta significativamente cuando se consideran los desafíos que enfrenta la subregión. Los impactos del cambio



climático, la creciente presión sobre el agua, la necesidad de fortalecer la resiliencia de ecosistemas estratégicos y la complejidad de los procesos de desarrollo territorial exigen capacidades que difícilmente pueden construirse de manera aislada en cada Estado. El aprendizaje colectivo se convierte así en un componente esencial de la adaptación y la evolución institucional.

Otro aspecto particularmente interesante es la posibilidad de integrar dentro de estos espacios perspectivas provenientes de disciplinas y diversos sectores. Históricamente, los debates en materia de aguas compartidas han estado dominados por especialistas en hidrología, ingeniería, derecho internacional o diplomacia. Ello, no obstante, los desafíos contemporáneos requieren cada vez más la participación de expertos en planificación territorial, economía, gestión de riesgos, diversidad biológica, derechos humanos, gobernanza indígena y desarrollo local.

La experiencia centroamericana ofrece condiciones especialmente propicias para promover este tipo de enfoques integrados. La fuerte interdependencia entre conservación, adaptación al cambio climático, desarrollo rural y gestión del agua ha favorecido históricamente la interacción entre distintos sectores de política pública. Una comunidad de práctica regional podría aprovechar esta experiencia para desarrollar aproximaciones más holísticas a la gobernanza transfronteriza.

La participación de pueblos indígenas y comunidades locales representa otra oportunidad significativa. Numerosos territorios indígenas centroamericanos mantienen vínculos históricos con sistemas compartidos y poseen conocimientos relevantes para la gestión sostenible de ecosistemas transfronterizos. La incorporación de estas perspectivas podría enriquecer significativamente los procesos de aprendizaje colectivo y contribuiría a fortalecer enfoques más inclusivos de cooperación.

Pero la construcción de una comunidad regional de práctica no depende exclusivamente de la existencia de oportunidades institucionales. Necesita también liderazgo político, recursos adecuados y una visión compartida sobre la importancia estratégica de la cooperación transfronteriza. La adhesión de Panamá y Costa Rica crea las condiciones favorables para avanzar en esta dirección, pero el desarrollo



efectivo de estos espacios dependerá de las decisiones que todavía están por adoptarse tanto a nivel nacional como regional.

Lo importante es que la experiencia emergente sugiere una forma diferente de entender el impacto potencial del convenio en Centroamérica. Su contribución más significativa podría no medirse únicamente en términos de nuevos acuerdos, instituciones o proyectos, sino también en función de su capacidad para fortalecer redes de conocimiento, acelerar procesos de aprendizaje y construir una masa crítica regional de actores comprometidos con la gobernanza de las aguas compartidas.

Esta posibilidad adquiere una importancia aún mayor cuando se amplía la mirada hacia América Latina en su conjunto. Si la experiencia centroamericana logra consolidar una comunidad regional de práctica, podría generar lecciones valiosas para abordar una cuestión que ha permanecido latente a lo largo de todo este análisis: la ausencia de una arquitectura latinoamericana específicamente orientada a la cooperación en materia de aguas compartidas. Es precisamente en este punto donde la relación entre el convenio y una eventual evolución futura de la gobernanza regional adquiere una relevancia estratégica que trasciende ampliamente el ámbito centroamericano.

Aunque la creación de una comunidad regional de práctica podría adoptar diferentes modalidades institucionales, la existencia de organismos como el Sistema de la Integración Centroamericana, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y el Comité Regional de Recursos Hidráulicos brinda las plataformas potencialmente adecuadas para facilitar procesos de intercambio, aprendizaje y fortalecimiento de capacidades vinculados a la cooperación sobre aguas compartidas.

6.3. ¿Puede el Convenio actuar como catalizador de una arquitectura regional latinoamericana?

La expansión del convenio en América Latina plantea una pregunta que trasciende ampliamente el debate sobre la adhesión de Estados individuales. Más



allá de las implicaciones jurídicas e institucionales para Panamá, Costa Rica o cualquier otro que eventualmente decida adherirse, surge una cuestión de naturaleza estratégica: ¿puede el convenio contribuir al desarrollo de una arquitectura regional latinoamericana para la cooperación sobre sistemas de aguas compartidas?

La pregunta resulta particularmente relevante porque América Latina ocupa una posición singular dentro del panorama internacional de la gobernanza del agua. Como se señaló en capítulos anteriores, la región dispone de una larga tradición de cooperación transfronteriza, múltiples acuerdos bilaterales y multilaterales, organismos de cuenca con décadas de experiencia y una amplia variedad de mecanismos especializados de coordinación. Sin embargo, tal riqueza institucional coexiste con la ausencia de un marco regional específicamente orientado a promover la cooperación sobre sistemas de aguas compartidas desde una perspectiva latinoamericana.

Esta situación presenta una paradoja interesante. América Latina probablemente no necesita aprender a cooperar sobre aguas compartidas; lo ha hecho durante generaciones. Lo que sí parece hacer falta es un espacio regional idóneo para articular experiencias, facilitar aprendizajes, promover convergencias progresivas y fortalecer capacidades colectivas frente a desafíos que adquieren una escala cada vez más continental.

La comparación con otras regiones resulta ilustrativa. En Europa, la evolución de la cooperación transfronteriza combinó el desarrollo de acuerdos específicos de cuenca con la consolidación gradual de marcos regionales que facilitaron el intercambio de experiencias y la construcción de principios compartidos. En el África austral, el Protocolo Revisado sobre Cursos de Agua Compartidos de la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur contribuyó a crear una referencia común para la cooperación regional sin sustituir los acuerdos existentes a nivel de cuenca. En ambos casos, la coexistencia de distintos niveles de gobernanza fortaleció la capacidad de los Estados para responder a desafíos complejos mediante mecanismos complementarios.



América Latina siguió una trayectoria diferente. La cooperación evolucionó principalmente a través de arreglos específicos adaptados a contextos particulares. Esta estrategia produjo resultados importantes y permitió desarrollar instituciones innovadoras. Sin embargo, también limitó las oportunidades para construir espacios permanentes de intercambio y articulación regional.

La ausencia de un marco regional no necesariamente debe interpretarse como una deficiencia. De hecho, la flexibilidad institucional que caracteriza a muchos arreglos latinoamericanos es una de sus principales fortalezas. Ello, no obstante, la creciente complejidad de los desafíos contemporáneos invita a reflexionar sobre la conveniencia de contar con mecanismos adicionales que permitan fortalecer la cooperación regional sin erosionar la diversidad de experiencias existentes.

Entre ambos extremos, vale decir, la situación actual caracterizada por una cooperación predominantemente basada en arreglos específicos de cuenca y la eventual construcción de mecanismos regionales más formales, existe un amplio espectro de posibilidades intermedias. Estas podrían materializarse progresivamente mediante redes de intercambio, comunidades de práctica, orientaciones regionales, plataformas de aprendizaje, iniciativas temáticas o mecanismos flexibles de cooperación técnica. La evolución futura no necesariamente requerirá la adopción inmediata de instrumentos jurídicos regionales, sino que podría desarrollarse de manera incremental a partir de experiencias concretas de cooperación, procesos de aprendizaje mutuo y formas graduales de articulación institucional.

Es precisamente en este contexto donde el convenio puede desempeñar una función catalizadora: el convenio no puede ni debe sustituir una eventual arquitectura regional latinoamericana. Tampoco fue concebido para desempeñar tal función. Su origen, sus objetivos y su evolución responden a una lógica diferente. Sin embargo, ello no impide que pueda contribuir a crear condiciones favorables para el desarrollo progresivo de mecanismos regionales adaptados a las



necesidades específicas de América Latina y varias razones sustentan esta posibilidad.

En primer lugar, el convenio ofrece un espacio donde los Estados latinoamericanos pueden interactuar con experiencias provenientes de otras regiones. Esta exposición a diferentes modelos institucionales permite ampliar el repertorio de opciones disponibles para diseñar mecanismos propios y evita la necesidad de comenzar desde cero procesos de reflexión que otras regiones han desarrollado durante décadas.

En segundo lugar, la participación en el convenio facilita la construcción de capacidades técnicas e institucionales que podrían resultar útiles para futuros procesos regionales. La experiencia acumulada en áreas tales como monitoreo conjunto, adaptación al cambio climático, intercambio de información, gobernanza participativa o fortalecimiento de organismos de cuenca puede enriquecer significativamente las discusiones latinoamericanas sobre cooperación transfronteriza.

En tercer lugar, la creación de redes de profesionales, funcionarios, académicos y actores sociales vinculados a la implementación del convenio puede contribuir a generar una masa crítica regional interesada en fortalecer la cooperación sobre aguas compartidas. La experiencia internacional demuestra que las arquitecturas regionales no surgen exclusivamente de decisiones políticas de alto nivel; suelen apoyarse también en comunidades de práctica capaces de sostener procesos de diálogo, aprendizaje y construcción de confianza a largo plazo.

La contribución potencial más importante del convenio podría ser, sin embargo, de naturaleza conceptual. La experiencia acumulada bajo su marco institucional demuestra que la cooperación en materia de aguas compartidas puede entenderse como algo más que la gestión de recursos específicos o la resolución de controversias. Puede concebirse como una plataforma para promover resiliencia, adaptación climática, conservación de ecosistemas, desarrollo sostenible y construcción de confianza entre actores diversos. Esta visión más amplia de la



cooperación resulta particularmente compatible con muchas de las prioridades emergentes de América Latina.

La región enfrenta desafíos que difícilmente pueden abordarse mediante enfoques tradicionales centrados exclusivamente en caudales, usos del agua o delimitación de competencias. La pérdida acelerada de glaciares, la degradación de humedales, la presión creciente sobre acuíferos compartidos, la vulnerabilidad frente a eventos extremos, la necesidad de proteger ecosistemas reguladores y la importancia de integrar derechos humanos, participación pública y conocimientos indígenas exigen aproximaciones más integradas y adaptativas.

Una eventual arquitectura regional latinoamericana tendría necesariamente que responder a estas realidades. Su objeto difícilmente podría limitarse a la regulación de cursos de agua internacionales en sentido estricto. Más bien debería reflejar una comprensión amplia de los sistemas de aguas compartidas, incorporando las interdependencias que caracterizan al ciclo hidrológico y reconociendo la diversidad de contextos ambientales, sociales y culturales presentes en la región.

Desde esta perspectiva, el convenio puede ofrecer inspiración, experiencias y herramientas, pero no respuestas predeterminadas. La construcción de una arquitectura regional latinoamericana requeriría un proceso propio, capaz de dialogar con las particularidades de la región y de aprovechar la riqueza institucional ya existente.

El caso de Panamá y Costa Rica adquiere aquí una importancia especial. La experiencia emergente de ambos países puede ser vista como una primera exploración de cómo un instrumento global interactúa con arreglos regionales y mecanismos de cooperación previamente consolidados. Las lecciones derivadas de este proceso pueden contribuir a enriquecer debates futuros sobre formas más amplias de articulación regional.

La experiencia del Sixaola es particularmente ilustrativa en este contexto. Más que representar la aplicación de un instrumento internacional sobre un vacío institucional, demuestra cómo el convenio puede interactuar con mecanismos de



cooperación previamente consolidados y contribuir a su evolución gradual. Esta dimensión posee una relevancia estratégica considerable para América Latina, donde la mayoría de los sistemas compartidos ya se encuentran respaldados por arreglos jurídicos e institucionales propios. En consecuencia, la principal contribución del convenio podría consistir menos en promover nuevas estructuras que en fortalecer, conectar y modernizar arquitecturas de cooperación ya existentes.

Esta posibilidad es especialmente importante porque desplaza el debate desde la creación de instituciones hacia la progresiva evolución institucional. La cuestión central para América Latina no parece ser la ausencia de mecanismos de cooperación, sino la necesidad de fortalecer su capacidad para responder a desafíos emergentes relacionados con cambio climático, resiliencia territorial, conservación de ecosistemas, gestión de riesgos y gobernanza multinivel. En este sentido, el convenio puede ofrecer una plataforma para acelerar procesos de aprendizaje y evolución institucional ya presentes en la región.

Sin embargo, sería prematuro interpretar la adhesión de dos Estados como el inicio automático de un proceso de construcción regional. Las arquitecturas de gobernanza requieren tiempo, liderazgo político, capacidades institucionales y una percepción compartida de beneficios comunes. Ninguna de estas condiciones puede darse por sentada.

Lo que sí parece claro es que la expansión del convenio ha abierto una conversación que hasta hace pocos años estaba prácticamente cerrada y ausente en los debates latinoamericanos. Por primera vez en décadas, la región dispone de una oportunidad concreta para reflexionar no solamente sobre cómo gestionar sistemas específicos de aguas compartidas, sino también sobre cómo fortalecer la cooperación regional en su conjunto.

La verdadera relevancia estratégica del convenio podría residir precisamente en esta capacidad para estimular nuevas conversaciones, generar aprendizajes y facilitar procesos de articulación que eventualmente conduzcan al desarrollo de mecanismos regionales propios. Si ello ocurre, su contribución más importante para



América Latina no será haber exportado un modelo europeo de cooperación, sino haber contribuido a generar las condiciones para que la región construya, sobre la base de su propia experiencia histórica, una nueva etapa de gobernanza compartida de las aguas transfronterizas.

En este sentido, la verdadera importancia de la experiencia iniciada por Panamá y Costa Rica no está únicamente en la implementación del convenio en dos Estados específicos, sino en su capacidad para generar nuevas posibilidades de reflexión respecto del futuro de la cooperación regional en América Latina.

Conclusiones y perspectivas futuras

La expansión del convenio hacia América Latina constituye un fenómeno reciente cuyos efectos aún están lejos de poder evaluarse de manera definitiva. La adhesión de Panamá y el proceso de incorporación de Costa Rica representan apenas los primeros pasos de una experiencia que continúa desarrollándose y cuya influencia futura dependerá de factores políticos, institucionales y sociales que todavía están en proceso de consolidación.

Sin embargo, el análisis realizado en este artículo permite identificar algunas conclusiones preliminares que contribuyen a situar este proceso dentro de una perspectiva histórica y estratégica más amplia.

La primera conclusión es que la relación entre América Latina y el convenio no puede comprenderse adecuadamente a partir de narrativas basadas en déficits de cooperación. A diferencia de otras regiones donde la ausencia de mecanismos institucionales consolidados justificó la búsqueda de nuevas herramientas de gobernanza, América Latina posee una larga tradición y experiencia en materia de cooperación sobre aguas compartidas. La región ha desarrollado acuerdos bilaterales y multilaterales, organismos de cuenca, mecanismos fronterizos y experiencias innovadoras de coordinación transfronteriza que constituyen un patrimonio institucional de considerable importancia.



La historia regional demuestra que los Estados han sido capaces de cooperar, construir instituciones y gestionar sistemas compartidos sin necesidad de recurrir al convenio. Esta constatación resulta fundamental porque permite evitar interpretaciones que presentan al instrumento como una solución a problemas de cooperación inexistentes o como un sustituto de mecanismos desarrollados a lo largo de décadas.

Ell, no obstante, la misma historia revela una segunda realidad igualmente importante. Aunque la cooperación existe, continúa caracterizándose por una elevada fragmentación. Las experiencias exitosas suelen permanecer vinculadas a contextos específicos, los mecanismos de intercambio sistemático de conocimientos son limitados y la región carece de espacios permanentes destinados a fortalecer la articulación entre distintos procesos de cooperación. América Latina no enfrenta un déficit de cooperación; enfrenta un déficit de articulación regional.

Esta observación permite comprender mejor el potencial valor agregado que tiene el convenio. Su principal contribución para la región no parece ser la introducción de nuevas obligaciones jurídicas ni en la difusión de principios desconocidos. Muchos de los elementos normativos promovidos por el instrumento ya se encuentran presentes, de una u otra forma, en la práctica regional. El verdadero aporte debe buscarse en otra dimensión.

A lo largo de las últimas décadas, el convenio ha evolucionado desde un tratado regional europeo hacia una plataforma global de cooperación, fortalecimiento institucional y aprendizaje colectivo. Su importancia contemporánea deriva cada vez menos de su función como instrumento normativo y cada vez más de su capacidad para conectar experiencias, promover intercambios de conocimientos, fortalecer capacidades y facilitar procesos de adaptación frente a desafíos emergentes.

Desde esta perspectiva, el multicitado convenio puede desempeñar un papel especialmente relevante en una región donde la cooperación existe, pero donde las oportunidades para compartir aprendizajes y construir capacidades comunes siguen



siendo relativamente limitadas. Su contribución potencial es fundamentalmente institucional y estratégica.

La experiencia de Panamá y Costa Rica ilustra claramente esta posibilidad. Ambos Estados no se incorporan al convenio porque carezcan de acuerdos o mecanismos de cooperación. Tampoco lo hacen para sustituir instituciones existentes. Lo hacen en un contexto caracterizado por una larga tradición de cooperación fronteriza, por la presencia de mecanismos consolidados de coordinación y por una creciente necesidad de fortalecer capacidades frente a desafíos relacionados con cambio climático, resiliencia territorial y seguridad hídrica.

Más aún, la experiencia conjunta de Panamá y Costa Rica configura el primer laboratorio latinoamericano para la implementación del convenio. Por primera vez, dos Estados de la región vinculados por una larga tradición de cooperación fronteriza y por la existencia de sistemas de aguas compartidas pasan a participar simultáneamente en una misma plataforma global de cooperación transfronteriza. Lo que ocurra en los próximos años en espacios como la cuenca del Sixaola permitirá observar, en condiciones propias de América Latina, hasta qué punto el convenio puede contribuir a fortalecer instituciones existentes, generar nuevas capacidades y facilitar formas más integradas de gobernanza.

El caso del Sixaola es particularmente revelador en este sentido. La cuenca demuestra que la implementación del Convenio no necesariamente implica la creación de nuevas estructuras institucionales. Más bien puede actuar como un catalizador capaz de fortalecer arreglos existentes, promover nuevas formas de articulación y facilitar la adaptación de instituciones previamente consolidadas a desafíos emergentes. La principal lección que emerge de esta experiencia es que la cooperación sobre aguas compartidas puede evolucionar sin perder continuidad institucional, integrando nuevas herramientas y perspectivas dentro de arquitecturas de gobernanza construidas a lo largo de décadas.

La experiencia también pone de manifiesto la importancia de comprender la cooperación en materia de aguas compartidas desde una perspectiva más amplia



que la tradicional gestión del agua. Los procesos observados en Panamá y Costa Rica sugieren una evolución hacia enfoques donde la planificación territorial, la adaptación al cambio climático, la conservación de ecosistemas, la gestión de riesgos y el desarrollo sostenible adquieren una importancia creciente. La diplomacia del agua deja de limitarse a la administración de relaciones interestatales y se convierte progresivamente en una herramienta para construir resiliencia frente a desafíos compartidos.

La experiencia de Panamá y Costa Rica también pone de manifiesto la importancia de la coordinación entre distintas arquitecturas institucionales. La interacción entre distintas lógicas institucionales constituye uno de los aspectos más innovadores de la experiencia actual y ofrece enseñanzas potencialmente relevantes para otros sistemas compartidos de la región. Más que sustituir instituciones existentes, el desafío parece consistir en fortalecer su capacidad para actuar de manera complementaria frente a desafíos crecientemente complejos e interdependientes.

Este cambio de perspectiva puede tener implicaciones importantes para la evolución futura de la cooperación regional. Durante décadas, los debates sobre aguas compartidas estuvieron dominados por cuestiones relacionadas con utilización de recursos, delimitación de competencias y prevención de controversias. Aunque estos temas continúan siendo relevantes, la emergencia de nuevos desafíos exige ampliar el alcance de la cooperación y desarrollar mecanismos capaces de integrar dimensiones ecológicas, sociales, económicas y climáticas de manera más efectiva.

En este contexto, la adhesión de Panamá y Costa Rica puede representar mucho más que la incorporación de dos nuevos Estados a un acuerdo internacional. Puede constituir el inicio de una nueva fase en la relación entre América Latina y la gobernanza global del agua. Por primera vez, la región dispone de una experiencia propia a partir de la cual evaluar las posibilidades y limitaciones del convenio dentro de contextos institucionales, políticos y culturales latinoamericanos.



La importancia de esta experiencia no debe medirse exclusivamente por el número de Estados que eventualmente decidan adherirse al convenio. Su verdadero significado dependerá de su capacidad para generar aprendizajes, estimular nuevas formas de cooperación y promover conversaciones más amplias sobre el futuro de la gobernanza de las aguas compartidas en la región.

Es precisamente aquí donde emerge una de las cuestiones más importantes para los próximos años. La expansión del convenio invita a reflexionar sobre la posibilidad de fortalecer la dimensión regional de la cooperación latinoamericana sin sacrificar la diversidad de experiencias que caracteriza a la región. Esta reflexión no implica necesariamente la creación inmediata de nuevos instrumentos jurídicos ni la adopción de modelos institucionales importados de otras regiones. Lo que plantea es la necesidad de explorar mecanismos capaces de articular mejor una riqueza institucional que ya existe y de prepararla para enfrentar desafíos cada vez más complejos.

En este sentido, la relación entre el convenio y una eventual arquitectura regional latinoamericana debe entenderse en términos de complementariedad y no de sustitución. El convenio puede ofrecer experiencias, herramientas, metodologías y espacios de aprendizaje. Una arquitectura regional, si llegara a desarrollarse, tendría la responsabilidad de traducir estos aprendizajes a las realidades específicas del continente y de construir respuestas adaptadas a sus necesidades particulares.

La experiencia comparada demuestra que los sistemas de gobernanza más robustos suelen incluir distintos niveles de cooperación. Los marcos globales proporcionan principios generales y acceso a comunidades internacionales de práctica. Los instrumentos regionales facilitan la adaptación de esos principios a contextos específicos. Los acuerdos de cuenca y los mecanismos fronterizos traducen estas orientaciones en soluciones operativas capaces de responder a realidades territoriales concretas. América Latina posee muchos de estos elementos. El desafío consiste en fortalecer las conexiones entre ellos.



Desde esta perspectiva, el futuro de la cooperación en materia de aguas compartidas en América Latina probablemente no dependa de un único instrumento ni de una única escala de gobernanza. Más bien podría construirse a partir de la interacción entre acuerdos de cuenca, mecanismos fronterizos, instrumentos globales como la Convención de las Naciones Unidas de 1997 y el Convenio del Agua de la UNECE, y eventualmente formas de articulación regional específicamente latinoamericanas. La fortaleza de esta arquitectura no residiría en la uniformidad, sino en la complementariedad entre distintos niveles de acción y cooperación.

En última instancia, el futuro del convenio en América Latina dependerá menos de su capacidad para modificar las normas existentes que de su capacidad para contribuir a la construcción de relaciones, conocimientos e instituciones orientadas hacia una cooperación más resiliente, inclusiva y adaptativa. La cuestión fundamental no es si la región necesita el convenio para cooperar. La historia demuestra que la cooperación ya forma parte de su experiencia colectiva.

La verdadera pregunta es si el convenio puede ayudar a América Latina a dar el siguiente paso en la evolución de esa cooperación. La respuesta definitiva todavía no es posible de ser formulada. Ello, no obstante, la experiencia emergente de Panamá y Costa Rica permite afirmar que la región ha entrado en una fase nueva de reflexión e interacción con la gobernanza global del agua. Más que una transformación consumada, lo que observamos es la apertura de una posibilidad histórica. Si esta posibilidad se traducirá efectivamente en una nueva etapa para la diplomacia del agua en América Latina dependerá de las decisiones que los Estados, las instituciones regionales y los actores de la cooperación adopten en los próximos años. Pero por primera vez en décadas, esa posibilidad existe de manera tangible.

Epílogo



La adhesión de Panamá al convenio y el proceso de incorporación de Costa Rica representan acontecimientos demasiado recientes como para anticipar con certeza sus efectos en el largo plazo. Sin embargo, ambos procesos coinciden con una coyuntura particularmente significativa para la gobernanza del agua en América Latina.

La región se encuentra inmersa en una profunda transformación de las condiciones ambientales, económicas y sociales que históricamente han sustentado sus sistemas de cooperación transfronteriza. La acelerada pérdida de glaciares andinos, la creciente frecuencia de sequías e inundaciones, las presiones sobre acuíferos compartidos, la degradación de humedales estratégicos, la expansión de actividades productivas intensivas en agua y los efectos cada vez más visibles del cambio climático están modificando las bases sobre las cuales fueron construidos numerosos acuerdos e instituciones.

Al mismo tiempo, las demandas de la sociedad hacia la gobernanza del agua son hoy considerablemente más amplias que aquellas que predominaban cuando muchos de los mecanismos actuales fueron creados. La participación pública, los derechos humanos al agua y al saneamiento, los derechos de los pueblos indígenas, la equidad de género, la protección de ecosistemas estratégicos, la adaptación climática y, en algunos contextos, incluso el reconocimiento de los derechos de la naturaleza forma parte de debates que apenas comenzaban a emerger hace algunas décadas.

Estas transformaciones sugieren que la cuestión central para América Latina ya no consiste únicamente en mantener los mecanismos de cooperación existentes, sino en fortalecer su capacidad de adaptación frente a una realidad en rápida evolución.

Al mismo tiempo, estas transformaciones invitan a reconsiderar la forma en que la región conceptualiza sus propios sistemas de cooperación. Durante gran parte del Siglo XX, los esfuerzos de gobernanza se concentraron principalmente en cursos de agua, cuencas o infraestructuras específicas. Los desafíos contemporáneos sugieren la necesidad de avanzar hacia enfoques más integrados,



capaces de reconocer las interdependencias que caracterizan al ciclo hidrológico en su conjunto. Glaciares, humedales, acuíferos, ríos, zonas de transición y sistemas marino-costeros forman parte de una misma realidad ecológica y funcional. La cooperación del futuro probablemente requerirá instituciones capaces de comprender y gestionar estas conexiones de manera más efectiva.

Desde esta perspectiva, la experiencia de Panamá y Costa Rica puede interpretarse como parte de una discusión mucho más amplia sobre el futuro de la cooperación regional. Su importancia no reside exclusivamente en la adhesión a un instrumento internacional, sino en la oportunidad que ofrece para reflexionar sobre cómo construir formas más resilientes, inclusivas y adaptativas de gobernanza de los sistemas de aguas compartidas.

En este contexto, una agenda latinoamericana para la próxima década podría estructurarse alrededor de cinco grandes prioridades.

La primera consiste en fortalecer los mecanismos de intercambio de experiencias y aprendizaje colectivo entre cuencas, acuíferos y sistemas compartidos de la región. América Latina posee una riqueza institucional extraordinaria, pero continúa careciendo de espacios permanentes donde esa experiencia pueda ser sistemáticamente compartida y aprovechada.

La segunda prioridad se relaciona con la adaptación al cambio climático. Los sistemas de cooperación existentes deberán incorporar progresivamente enfoques orientados a la gestión de incertidumbres, la construcción de resiliencia y la prevención de riesgos compartidos. La cooperación transfronteriza dejará de ser solamente una herramienta para administrar recursos comunes y se convertirá crecientemente en un mecanismo para gestionar vulnerabilidades comunes.

La tercera prioridad consiste en profundizar la integración entre gobernanza del agua y gobernanza de ecosistemas. Los desafíos futuros exigirán enfoques capaces de conectar glaciares, páramos, bosques, humedales, acuíferos, ríos, estuarios y sistemas marino-costeros dentro de una visión coherente del ciclo hidrológico y de los servicios ecosistémicos que sostienen el bienestar humano.



La cuarta prioridad se refiere a la inclusión. La evolución futura de la cooperación regional requerirá mecanismos más efectivos para incorporar a pueblos indígenas, comunidades locales, mujeres, juventudes, gobiernos subnacionales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores cuyos conocimientos y perspectivas resultan esenciales para la sostenibilidad de largo plazo.

Finalmente, una quinta y última prioridad consiste en fortalecer la dimensión regional de la cooperación sin menoscabar la diversidad institucional existente. América Latina no necesita uniformidad. Tampoco necesita replicar mecánicamente modelos desarrollados en otras regiones. Lo que necesita es encontrar formas más eficaces de conectar experiencias, compartir conocimientos y construir capacidades colectivas respetando la diversidad que constituye una de sus principales fortalezas.

Es precisamente en este último punto donde la experiencia del convenio puede adquirir una relevancia estratégica particular. Su mayor contribución para América Latina podría no ser la expansión de un tratado internacional, sino la creación de nuevas oportunidades para el diálogo regional, el fortalecimiento institucional y la construcción progresiva de una comunidad latinoamericana de práctica sobre sistemas de aguas compartidas.

Pero la reflexión regional podría ir aún más lejos. A largo plazo, América Latina podría beneficiarse de la construcción progresiva de una arquitectura regional específicamente orientada a la cooperación sobre sistemas de aguas compartidas. Dicha arquitectura no tendría por qué replicar modelos desarrollados en otras regiones ni sustituir los instrumentos globales existentes. Por el contrario, podría concebirse como un espacio complementario capaz de articular experiencias regionales, promover principios compartidos, facilitar el intercambio de conocimientos y responder a desafíos específicos del continente.

La eventual coexistencia entre acuerdos de cuenca, mecanismos fronterizos, un posible marco latinoamericano, la Convención de las Naciones Unidas de 1997 y el Convenio del Agua de la UNECE no debería entenderse en términos de competencia institucional, sino de complementariedad. La experiencia internacional



demuestra que los sistemas de gobernanza más eficaces suelen construirse a partir de múltiples niveles de cooperación que se refuerzan mutuamente y que permiten conectar realidades locales, regionales y globales.

La historia de la cooperación del agua en América Latina demuestra que la región ha sido capaz de construir instituciones innovadoras cuando las circunstancias lo han exigido. Los desafíos del siglo XXI sugieren que una nueva etapa de innovación institucional puede estar comenzando. No se trata necesariamente de crear nuevas estructuras por el simple hecho de crearlas, sino de fortalecer la capacidad colectiva de la región para adaptarse, aprender y cooperar frente a desafíos que ya no reconocen fronteras políticas ni administrativas.

Panamá y Costa Rica han abierto una puerta. Pero la verdadera importancia de esa puerta no reside únicamente en la adhesión de dos Estados a un instrumento internacional. Reside en la posibilidad de iniciar una conversación más amplia sobre el futuro de la cooperación regional y sobre el tipo de gobernanza que América Latina necesitará para enfrentar las transformaciones ambientales, sociales y climáticas de las próximas décadas.

Si esa conversación logra traducirse en nuevas formas de articulación, aprendizaje y acción colectiva, la adhesión de Panamá y Costa Rica podría ser recordada no simplemente como un episodio jurídico o diplomático, sino como uno de los primeros pasos hacia una nueva generación de cooperación sobre sistemas de aguas compartidas en América Latina.



Bibliografía

Fuentes primarias

Convenio del Agua de la UNECE

https://unece.org/DAM/env/water/publications/brochure/Convention_S_A4.pdf

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). 1992. Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. Helsinki.

Protocolo sobre Agua y Salud

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/brochure/Protocol_Final_E_s.pdf

UNECE y WHO-Europe. 1999. Protocol on Water and Health to the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. Londres.

<https://www.who.int/europe/initiatives/protocol-on-water-and-health>

Convención sobre el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación

https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf

Proyectos de artículos sobre acuíferos transfronterizos

United Nations International Law Commission (ILC). 2008. Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers.

https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/8_5_2008.pdf

Instrumentos regionales

Southern African Development Community (SADC). 2000. Revised Protocol on Shared Watercourses.

[https://www.sadc.int/sites/default/files/2021-](https://www.sadc.int/sites/default/files/2021-08/Revised_Protocol_on_Shared_Watercourses_-_2000_-_English.pdf)

[08/Revised_Protocol_on_Shared_Watercourses_-_2000_-_English.pdf](https://www.sadc.int/sites/default/files/2021-08/Revised_Protocol_on_Shared_Watercourses_-_2000_-_English.pdf)

African Union. 2000. Constitutive Act of the African Union (referencias a recursos compartidos y cooperación regional).



https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf

Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá

<https://www.mideplan.go.cr/cooperacion-fronteriza-transfronteriza>

Texto oficial y documentos de implementación

Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola

Planes estratégicos, informes técnicos y documentos institucionales.

<https://sixaola.org/documentos.php>

Literatura (selección)

Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B. (eds.). 2013. UN Watercourses Convention in Force: Strengthening International Law for Transboundary Water Management. Londres: Earthscan.

[The UN Watercourses Convention in Force: Strengthening International Law](#)

Tanzi, A. 2015. The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. Brill.

[The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes – Its Contribution to International Water Cooperation | Brill](#)

UNECE. 2013. The Water Convention: Responding to Global Challenges.

https://unece.org/sites/default/files/2021-07/1736982E_WEB.pdf

UNECE. 2023. Guide to Implementing the Water Convention.

<https://unece.org/environment-policy/water/about-the-convention/implementation>

UNECE. 2021. Handbook on Water Allocation in a Transboundary Context.

[ECE MP.WAT 64 Handbook on water allocation in a the transboundary context.pdf](#)

UNECE. 2018. Handbook on Water Quality in Transboundary Basins.

[Handbook on Water Allocation in a Transboundary Context | UNECE](#)

UNECE. 2015. Principles for Effective Joint Bodies.

[Principles for Effective Joint Bodies for Transboundary Water Cooperation | UNECE](#)



UNECE. 2009. Transboundary Flood Risk Management.

[Transboundary Flood Risk Management Final.pdf](#)

UNECE. 2009. Guidance on Water and Adaptation to Climate Change.

[Guidance on Water and Adaptation to Climate Change | UNECE](#)

McCaffrey, S. 2019. The Law of International Watercourses (3rd ed.). Oxford University Press.

[The Law of International Watercourses - Stephen C. McCaffrey - Oxford University Press](#)

Salman, S.M.A. 2007. The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law.

[The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law: International Journal of Water Resources Development: Vol 23, No 4](#)

Boisson de Chazournes, L. 2013. Fresh Water in International Law. Oxford University Press.

[Fresh Water in International Law. By Laurence Boisson de Chazournes. Oxford, New York: Oxford University Press, 2013. Pp. xvii, 265. Index. \\$120, £70. - International Law and Freshwater: The Multiple Challenges. Edited by Laurence Boisson de Chazournes, Christina Leb, and Mara Tignino. Cheltenham UK, Northampton MA: Edward Elgar, 2013. Pp. xix, 463. Index. \\$210, £125. | American Journal of International Law | Cambridge Core](#)

Eckstein, Gabriel

Eckstein, G. 2017. The International Law of Transboundary Groundwater Resources. Routledge.

[The International Law of Transboundary Groundwater Resources - 1st Edi](#)

Dellapenna, J. y Gupta, J. (eds.). 2009. The Evolution of the Law and Politics of Water. Springer.

[Joseph W. Dellapenna.pdf](#)

Leb, C. 2013. Cooperation in the Law of Transboundary Water Resources. Cambridge University Press.



IUCN

Prácticas Ancestrales y Derecho de Aguas: De la Tensión a la Coexistencia (2007)

Marta Brunilda Rovere, Alejandro Iza

Prácticas ancestrales y derecho de aguas : de la tensión a la coexistencia | IUCN Library System

Gobernanza del Agua en Mesoamérica (2009)

Grethel Aguilar, Alejandro Iza

<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/EPLP-063.pdf>

Governance of Shared Waters. Legal and Institutional Issues (2011)

Grethel Aguilar Rojas, Alejandro Iza

Governance of shared waters: legal and institutional issues | IUCN Library System

Supporting Effective Transboundary Water Governance: Lessons from BRIDGE 2011–2024 (2024)

Maria Carreño Lindelien, Tobias Schmitz, James Dalton, Alejandro Iza,
Diego Jara

[2024-026-En.pdf](#)

Transboundary Water Governance: Adaptation to Climate Change (2014)

Juan Carlos Sanchez, Joshua Roberts

Transboundary water governance: adaptation to climate change | IUCN Library System

Water and the Law: Towards Sustainability (2016)

Michael Kidd, Loretta Feris, Tumai Murombo, Alejandro Iza.

Water and the Law



Gobernanza para la adaptación basada en ecosistemas Adaptación al cambio climático 2019

Alejandro Iza

<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-089-Es.pdf>

Rule: reforming water governance

Alejandro Iza / Robyn Stein

[Rule: reforming water governance | IUCN Library System](#)