

El fracaso de la GIRH en la cuenca Kurá-Aras: experiencias pasadas y oportunidades futuras

-Trabajo de Fin de Máster-

Autora: Aurora Lancha Carabias

Tutor: Jordi Quero Arias

Fecha de entrega: 31/05/2021

Índice

1. Introducción	1
1.1. La evolución de la cuestión del agua.....	2
1.2. La gobernanza del agua en las cuencas transfronterizas	5
1.2.1. Las limitaciones del régimen global.....	5
1.2.2. Modelos de gestión y enfoques teóricos actuales.....	7
1.3. Planteamiento y metodología de estudio.....	11
2. La derrota del GIRH: construyendo una <i>bilateralidad paralela</i> en el sur del Cáucaso	13
2.1. Marcos legales	17
2.1.1. Convenciones internacionales	17
2.1.2. Tratados, acuerdos y políticas regionales	18
2.1.3. Políticas nacionales de los Estados del Cáucaso Sur.....	21
2.2. Proyectos internacionales	23
3. La dimensión política de la gestión de aguas transfronterizas	29
3.1. Marco histórico y eventos políticos en el Sur del Cáucaso	29
3.1.1. Conflictos actuales: alianzas y crisis diplomática	29
3.1.2. Geopolítica y energía en un contexto multipolar.....	32
3.2. La Hidropolítica en la cuenca Kurá-Aras: cooperación y conflicto a través del marco TWINS	36
3.2.1. Armenia	38
3.2.2. Georgia	40
3.2.3. Azerbaiyán.....	42
4. Conclusiones	44
5. Bibliografía.....	47
6. Anexo 1	58

Abreviaturas

AO	Asociación Oriental
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CIAMA	Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente
DMA	Directiva Marco del Agua
EE. UU.	Estados Unidos
EECCA	Gobernanza del Agua en los países de Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central/ Water Governance in Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia.
EUWI	Iniciativa Europea del Agua/ European Union Water Initiative
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Food and Agriculture Organization of the United Nations
FEM	Foro Económico Mundial/ World Economic Forum
GEF	Foro Mundial para el Medio Ambiente/ Global Environmental Facility
GIRH	Gestión integrada de recursos hídricos
GWP	Asociación Mundial para el Agua/ Global Water Partnership
ILA	Asociación de Derecho Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMS/EU	Oficina Regional Europea de la Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PEV	Política Europea de Vecindad
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SIDA	Agencia Sueca Internacional para la Cooperación al Desarrollo/ The Swedish International Development Cooperation Agency
TACIS	Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes/ Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
TDA	Análisis Diagnóstico Transfronterizo/ Transboundary Diagnostic Analysis
TFDD	Base de Datos Disputas de Agua Dulce Transfronterizas/ Transboundary Freshwater Dispute Database

UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNWC	United Nations Watercourses Convention
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/ United States Agency for International Development

1. Introducción

El presente estudio pretende analizar las razones que explican la falta de una cooperación efectiva en la gestión de la cuenca del río Kurá-Aras, y por tanto de un sistema de gobernanza. A partir de su comprensión, buscaremos establecer qué posibilidades existen para fortalecer la coordinación de políticas sectoriales, promoviendo la sostenibilidad del sistema hídrico en cuestión, junto a su potencial impacto en la región. A pesar de que sus aguas son de vital importancia para los países del Cáucaso meridional, la gobernanza de esta cuenca continúa siendo ineficiente y fragmentada. No es de extrañar que los altos niveles de contaminación registrados en las dos últimas décadas hayan motivado la preocupación de muchas organizaciones internacionales y de otros Estados, así como la financiación externa de diversos proyectos de apoyo para el desarrollo de capacidad que permitiera la implementación de los principios generales que informan el Derecho Internacional del Agua, y toman su principal representación en la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH).

La conservación, no sólo de los recursos hídricos que proporcionan sus ríos a los países por los que transcurre, sino también de los recursos naturales que la rodean, es una preocupación compartida por los cinco Estados ribereños: Armenia, Georgia, Azerbaiyán, y en menor medida por Turquía e Irán¹. Si bien, pocas veces se ha conseguido un diálogo interregional entre ellos. Más allá de los conflictos étnico-religiosos y políticos por los que es conocido el sur del Cáucaso, ¿qué factores subyacen a esta falta de cooperación interestatal respecto de un sistema de recursos común tan importante? ¿Sería posible solventar sus diferencias y fomentar una conducta hidrosolidaria en la región? ¿Una gobernanza eficaz de Kurá-Aras podría contribuir a la estabilidad del Cáucaso?

Mediante el análisis crítico de los acuerdos, experiencias y mecanismos dispuestos para fortalecer la coordinación, se buscará plantear posibles soluciones para la consolidación de la presente y futura seguridad hídrica en la zona sur del Cáucaso, entendida como la capacidad de proporcionar una cantidad y calidad de agua aceptables que permitan; «sostener los medios de vida, el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico; para garantizar la protección contra la contaminación del agua y los desastres relacionados con el agua; y para preservar los ecosistemas en un clima de paz y estabilidad política» (ONU-Agua, 2013: vi).

Este documento intenta dar una nueva lectura a la cuestión del agua en la región sur-caucásica y para ello, nos centraremos en la evaluación de las interacciones interestatales en la cuenca hidrográfica del Kurá-Aras y el espacio geográfico por el que discurre, para suplir las lagunas de los sucesivos intentos de organizaciones internacionales mediante el planteamiento de gestión propuesto por el nexo Agua-Energía-Alimentación (WEF, por sus siglas en inglés) y la ecología política. Nuestra elección se basa de un lado, en la conflictividad que eventualmente surge de la gestión de los ríos internacionales, dotando su análisis de un mayor rendimiento explicativo dentro del amplio debate sobre la cuestión del agua, y de otro, por el limitado interés que la literatura académica ha prestado a las interacciones en materia de cooperación hídrica de esta región². Si bien, no pretendemos restar importancia a las controversias internacionales existentes donde la escasez es una amenaza manifiesta para la paz

¹ Como se verá más adelante, Turquía e Irán no tienen la misma dependencia del sistema hídrico Kurá-Aras ni están sujetos a las mismas limitaciones político-institucionales que tienen Armenia, Azerbaiyán y Georgia.

² Merece especial atención el hecho de que, más allá de los informes de evaluación de los proyectos realizados por organizaciones internacionales y los datos aportados en ellos, la contribución académica en cuanto a cooperación en las aguas del Kurá-Aras se basa únicamente en los trabajos de Berrin Basak Vener y a Michael E. Campana (2007; 2008; 2012).

y seguridad que exacerba las tensiones por el dominio del agua (Khalid, Mukhtar & Ahmed, 2014; Kainaru, 2015; ONU-Agua; Lees, 2019)³.

De esta forma, la hipótesis central de nuestro trabajo es que la ausencia de una cooperación efectiva en el sistema hídrico de la cuenca Kurá-Aras se debe a los esfuerzos de la comunidad internacional por establecer una gobernanza del agua basada en el paradigma de la GIRH, bajo la pretensión de que un enfoque holístico y una mayor inclusión de actores sirve como instrumento de estabilización regional. Reflexionaremos sobre si lejos de tener tal efecto, se ha forzado una cooperación técnica ignorando la dimensión política del contexto regional, contribuyendo así a la politización de la cuestión ambiental y a la transformación de un conflicto político en hidropolítico. En un clima de creciente preocupación por la escasez, deterioro y contaminación de las aguas en el Cáucaso meridional resulta llamativo lo que actualmente podría considerarse un fracaso de GIRH, pese al empeño y los recursos dispuestos por actores internacionales. En este sentido ¿es la GIRH la única alternativa para la conservación, renovación y utilización de las aguas del Kurá-Aras? Si los esfuerzos por su implementación responden a la necesidad de establecer un marco amplio de cooperación que sienta las bases para una futura conciliación política regional, el estado actual de la cuestión sugiere que este paradigma no ha tenido el éxito esperado.

La implementación de una gestión integrada de recursos hídricos, en los planos nacional e internacional, se examinará desde una perspectiva constructivista. Los principales argumentos y circunstancias que avalan la falta de cooperación se abordarán haciendo hincapié en experiencias anteriores, promovidas por instituciones y organismos internacionales -de la UE, la Organización del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-, y explorando las causas que han llevado a excluir a Turquía e Irán. Asimismo, se expondrá una panorámica de las políticas hídricas nacionales de los países implicados, pues de otra manera no cabría entender sus conductas ni el nivel de compromiso alcanzado con el régimen internacional de gestión de cuencas transfronterizas representado en el paradigma de gobernanza de la GIRH. El valor geoestratégico de esta región, en conflicto desde el colapso de la Unión Soviética, también es relevante para comprender la situación actual y las proyecciones futuras, ya que, a través del nexo entre política hídricas y energéticas, se reflexionará cómo fomentar una gobernanza efectiva del agua en el Kura-Aras y promover la seguridad hídrica en los países del sur del Cáucaso.

De manera introductoria, es conveniente examinar brevemente el estado de la cuestión del agua a nivel global, por qué es tan llamativo el estudio de los ríos transfronterizos, cómo se han regulado la utilización de sus recursos en el Derecho Internacional y cuáles son los modelos de gobernanza a nivel de cuenca más paradigmáticos en el mundo contemporáneo.

1.1. La evolución de la cuestión del agua

Como dijo el filósofo y matemático griego Tales de Mileto «el agua es el principio de todas las cosas». Aunque es un recurso renovable, su disponibilidad es finita y su calidad debe garantizarse. Es indispensable para la vida, transversal a todos los ámbitos de nuestra existencia. Si bien, su reconocimiento explícito como derecho humano es relativamente reciente ya que data del 28 de julio de 2010, cuando también se vino a reafirmar la esencialidad del agua potable

³ Estas referencias son una muestra de la extensa variedad de académicos e instituciones que han estudiado la escasez como fuente de conductas que suponen una amenaza para la paz y la seguridad.

limpia y el saneamiento en la realización de todos los derechos humanos⁴. No sería sino por los efectos del cambio climático que se ha tomado mayor conciencia de su importancia, lo que explica su tardío reconocimiento explícito a nivel internacional, paralelamente asociado a una creciente preocupación global por garantizar un acceso, uso y explotación del agua, que mantenga su capacidad de renovación y su empleo sostenible. En este sentido, en una sociedad cada vez más globalizada y capitalista encontramos multiplicidad de enfoques, fenómenos y circunstancias que rodean este elemento fundamental para la vida, generando un amplio debate sobre su naturaleza sociopolítica en el sistema internacional (Tamayo, Acosta y Carrasco, 2020; 8). De hecho, en el centro de la discusión son manifiestas las tensiones entre su reciente consideración como bien público global y algunas características del agua que son propias de los bienes privados⁵, lo que en última instancia facilita su mercantilización en las legislaciones nacionales⁶. Ángel Menéndez Rexach (2012: 189) ilustra su naturaleza política con gran precisión:

«A escala individual, es incuestionable que «determinadas» aguas pueden ser privadas (lo son en muchas ocasiones), pero, consideradas en su conjunto como un recurso natural indispensable para la vida, es difícil negar su carácter de bien público global. En muchos Estados esa consideración está en la base de la declaración de las aguas (o parte de ellas) como bien público o nacional (dominio público en los sistemas jurídicos que reconocen esta institución). Pero es importante subrayar que esa consideración no deriva de la naturaleza de las cosas, sino que es producto de *una decisión política* (legislativa)».

A pesar de ser un recurso abundante en nuestro planeta, sólo una pequeña proporción es apta para su consumo, lo que conocemos como agua dulce. Además, teniendo en cuenta que gran parte de ésta se halla en los polos o en la atmósfera, es menor todavía su disponibilidad pues en realidad los recursos hídricos que tenemos a nuestro alcance se reducen a tan sólo tres espacios: acuíferos subterráneos, lagos y ríos. Desde una perspectiva medioambiental, la escasez de agua aprovechable es evidente, una limitación que se ha visto acentuada en las últimas décadas haciendo saltar las alarmas de muchos estados hasta convertirse, en última instancia, en una preocupación de carácter global.

En efecto, la expansión de la globalización económica y, por ende, el desarrollo económico generalizado y el aumento de los procesos industriales no se han producido observando especialmente el impacto medioambiental de todas estas prácticas socioeconómicas que han hecho posible el mundo que hoy conocemos. Es más, el deterioro de la calidad del agua disponible junto un aumento en su demanda, a consecuencia rápido crecimiento demográfico experimentado desde la segunda mitad del siglo XX, ha sido motivo de muchas disputas a nivel internacional pues «el agua se ha convertido en un factor limitante del desarrollo que afecta y determina la calidad de vida» (Zapata, 2002:22).

⁴ No obstante, es cierto que, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Argentina en 1977, ya se declara la importancia de estos aspectos al establecerse el concepto de la cantidad básica de agua necesaria para la satisfacción de necesidades fundamentales (OMS, 2011).

⁵ Podría argumentarse que el agua cumple los principios de rivalidad, su consumo disminuye la disponibilidad para otros, y el principio de exclusividad, es posible impedir su consumo a otros.

⁶ Para un mayor desarrollo sobre los procesos neoliberales de mercantilización del agua y la consideración del agua como un capital y no un derecho recomendamos una lectura de AGUA. *Un derecho humano fundamental*, una compilación de artículos realizada por Alberto Acosta y Esperanza Martínez (2010) donde se abordan con gran maestría las distintas perspectivas constitucionales con que se aborda el agua en Ecuador y las tendencias de privatización de recursos hídricos a nivel global.

El resultado ha sido la creciente preocupación de la comunidad internacional por la disminución de los recursos naturales, particularmente de los hídricos, junto a la necesidad de mitigar controversias por su control o incluso evitar potenciales enfrentamientos. Tal inquietud se ha traducido en un esfuerzo progresivo por la codificación de las conductas de los Estados en la materia. Así se ha reflejado a través de compromisos globales, convenciones y acuerdos internacionales que buscan asegurar una gestión responsable, entre otros (FAO,1998); las Reglas de Helsinki adoptadas por la Asociación de Derecho Internacional (ILA), 1966⁷; Declaraciones y resoluciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, marzo de 1977; Declaración de Dublín⁸, 31 de enero de 1992; Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo -Agenda 21-, Río de Janeiro, 14 de junio de 1992; la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación, Nueva York, 21 de mayo de 1997.

Como muestran los esfuerzos normativos de la sociedad internacional, la utilización responsable de recursos hídricos es una condición implícita en la gobernabilidad y en la riqueza de los Estados, hoy en día inserta en el marco de acción del sexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): agua limpia y saneamiento. Parece evidente que, a lo largo de los años, la cuestión del agua en todas sus manifestaciones ha tomado centralidad en la agenda internacional (Wouters, Vinogradov, Magsisg, 2009:129; Grasa, 2020: 56).

En este momento es pertinente distinguir entre gobernanza y gestión del agua. Pese a ser conceptos interdependientes su diferenciación ayuda a comprender la naturaleza de los problemas relacionados con el agua. La primera noción tiene en cuenta la participación de diferentes actores públicos, privados y partes interesadas que contribuyen a formular y aplicar políticas hídricas. Por su lado, la gestión se refiere a realización de actividades de análisis, seguimiento, desarrollo y aplicación de medidas encaminadas al mantenimiento de las aguas en un estado dentro de los límites recomendables. De este modo, la gobernanza establece las reglas bajo las que opera la gestión (Pahl-Wostl *et al.*, 2012). Sistemas de gobernanza eficaces han de facilitar el funcionamiento de mecanismos e instrumentos de gestión, sin embargo, la participación de distintos actores, los compromisos asumidos por ellos y los instrumentos normativos y económicos no serán eficaces sin estructuras de gestión adecuadas para aplicarlos (Tortajada, 2010: 299).

Por esta razón, la amplitud y transversalidad de este fenómeno en todos los campos de la realidad aconseja su estudio de forma más concreta, tanto en escala como geográficamente, para entender los factores que convergen en la mejor o peor gestión de recursos hídricos y en términos más generales, informan la existencia o no de gobernanza. Tradicionalmente, la distribución geográfica del agua ha favorecido que su acceso y gestión sean empleados por algunos estados en su beneficio de forma indiscriminada. Esta práctica, se ha visto acrecentada en los últimos años por los peligros que representa el cambio climático para la obtención y mantenimiento de recursos hídricos, junto a políticas de gestión deficientes que aceleran las proyecciones de escasez y acentúan las tensiones por su dominio, más aún cuando se trata de

⁷ A lo largo de sus múltiples conferencias se han ido incorporando más reglas, por ejemplo; los artículos sobre la relación del agua, otros recursos naturales y el medio ambiente, Belgrado, 1980; o las reglas sobre la contaminación del agua en una cuenca hidrográfica internacional, Montreal, 1982. Cabe señalar que, si bien estos textos no crean compromisos internacionales para los Estados, ya que la ILA es una organización no gubernamental, como bien observa Yáñez (2013: 62), la adopción y consolidación gradual de normas en conferencias posteriores, completando el corpus del Derecho Internacional del Agua, eleva su carácter como expresión de costumbre internacional.

⁸ Declaración con la que concluyó la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA) el 31 de enero de 1992 en Dublín.

cuencas fluviales transfronterizas. De hecho, como apuntó la Directora General de la UNESCO (2012) en Río+20 «Con las cuencas fluviales transfronterizas y los sistemas acuíferos representado casi la mitad de la superficie de la Tierra, la cooperación en torno al agua se revela vital para la paz».

1.2. La gobernanza del agua en las cuencas transfronterizas

En el análisis sobre la gobernanza del agua se ha prestado especial atención a los ríos transfronterizos. De un lado, históricamente han sido un pilar en la construcción de sociedades, por su naturaleza como barrera geográfica y como elemento de referencia para la delimitación de fronteras políticas. De otro, redundando en nuestro interés, por el desafío que representa políticamente para los estados ribereños la colaboración en su gestión y explotación. En política internacional, como observa Selina Ho (2017:98), la competición por agua no es una cuestión tradicional de seguridad, pero aun así tiene serias repercusiones para la estabilidad regional, concretamente en cuanto se refiere a los ríos por su carácter eminentemente contencioso, ya que muchas veces son empleados como un recurso exclusivo nacional afectando el acceso de los demás ribereños y exacerbando tensiones políticas, sobre todo si la disputa es una extensión de otro conflicto.

No obstante, antes de describir cuáles son las herramientas provistas por el Derecho Internacional para promover la gobernabilidad de los ríos internacionales, conviene dar unas pinceladas sobre algunos términos que marcarán el contenido de este estudio: cuenca hidrográfica internacional, curso de agua transfronterizo y cuenca fluvial. Una *cuenca hidrográfica internacional* es definida por la ILA (1967) como una zona geográfica que se extiende por dos o más estados, determinada por los límites de la cuenca hidrográfica del sistema de agua, incluidas las aguas superficiales y subterráneas, que convergen en una desembocadura común. Por su lado, los conceptos *curso de agua internacional* y *cuenca fluvial* han sido empleados indistintamente para la designación de esos mismos espacios por el Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales (Contartese, 2017), en adelante Convenio del Agua, aprobado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) en Helsinki en 1992. Aunque la precisión técnica y geográfica de cada término puede variar en Geografía, nuestro objetivo no es tratar cuestiones específicas de dicha disciplina por lo que nos atenderemos al uso del Derecho Internacional del Agua y nos serviremos de estos términos como nociones equivalentes.

1.2.1. Las limitaciones del régimen global

El marco legal global sobre el que se articulan las normas sustantivas y de procedimiento para una gobernanza adecuada de las cuencas transfronterizas está esencialmente desarrollado por dos de tratados internacionales ya mencionados (Red Internacional de Organismos de Cuenca [RIOCI]-Asociación Mundial para el agua [GWP], 2012: 15; Wouters, 2013): el Convenio sobre el Agua de la CEPE (1992), abierto para su ratificación por cualquier estado desde 2013, y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales distintos de la Navegación de 1997, en vigor desde 2014.

De esta arquitectura jurídica emanan varios principios que rigen en la gobernanza de los ríos internacionales. Los más importantes son el derecho de uso equitativo y razonable, el deber de no causar daño significativo a otros Estados que comparten la cuenca, el deber de cooperación, obligación de prevenir la contaminación transfronteriza y la obligación de los Estados ribereños de proteger los ecosistemas de los cursos de agua mediante una gestión sostenible. Adicionalmente, para su puesta en marcha, disponen varias normas de procedimiento entre las que cabría destacar; la notificación, consulta y negociación de medidas

adoptadas que tengan un potencial impacto negativo a los estados ribereños; el intercambio de información, indispensable para una uso equitativo de los recursos hídricos y en la prevención de daños (sobre todo cuando se trata de la calidad del agua); por último, la participación pública de todos los actores relevantes se presenta clave en el éxito de la gobernanza medioambiental transfronteriza (Mahbub, 2018: 5517). Como estableció la Corte Internacional de Justicia (2010; 77) en el caso Pulp Mills, las categorías de normas procedimentales vienen a complementar las obligaciones sustantivas, normalmente enunciadas en términos amplios y vagos, para facilitar la cooperación e implementación de los principios que establecen⁹.

La creciente preocupación de la comunidad internacional por la conservación del medio y el acceso a los recursos de los ríos mediante una gestión eficiente queda reflejada en varios tratados y en las declaraciones posteriores. No obstante, la producción normativa internacional tiene un alcance limitado por la soberanía nacional, de que depende la posterior acomodación y adopción de normas propias. Muchas veces el gran desafío que se desprende de la práctica de este régimen, en su calidad de marco jurídico internacional, no es tanto su cumplimiento por los Estados entre ellos (pues estas normas únicamente observan las relaciones interestatales o internacionales) sino la implementación del Derecho Internacional del Agua en todos los niveles, nacional y local (Sadoff et al., 2008: 51).

En la misma tónica un problema sería la escasa institucionalización de mecanismos que gestionen la coordinación de estas políticas multiniveles entre los países que suscriban acuerdos de cooperación (en mayor o menor medida). Por lo que, incluso si hay voluntad política, a veces no hay capacidad, ya sea debido a infraestructuras político-administrativas débiles, por falta de conocimiento técnico y experiencia, o una combinación de ambas (Earle, Jägerskog y Öjendal, 2010). Así sucede en muchos países en vías de desarrollo o aquellos políticamente más inestables. El segundo caso, normalmente asociado al primero, suele evidenciarse con el fracaso al articular políticas públicas y participación social en marcos de cooperación interestatal cuyos procesos decisorios no son democráticos, que excluyen actores directamente afectados cuyo papel es determinante en el análisis de los recursos que permita un desarrollo eficaz de políticas hídricas, como organizaciones no gubernamentales o gobiernos subnacionales (Mello y Villar, 2015). Adicionalmente, la carencia de estudios científicos que avalen la implementación de los esquemas operativos dificulta una gestión exitosa de las cuencas hídricas (Dourojeanni, 2001: 7).

De este modo, no es de extrañar que Irina Bokova (2010), en calidad de Directora General de la UNESCO, haya resaltado la importancia para la comunidad internacional de invertir en investigación y en actividades de generación de capacidad que faciliten el diálogo multinivel e interdisciplinar, fortaleciendo la capacidad institucional en la gestión del agua (Earle, 2013; ix). La OCDE identifica los instrumentos más comunes a nivel global para la coordinación interestatal e institucional de políticas en aguas transnacionales independientemente de los acuerdos o mecanismos institucionales *in situ*, cuando no hay una gestión efectiva de los recursos, sea conflictiva o no. Estos son (2013: 68):

- a) La membresía en organizaciones internacionales que promuevan la cooperación normativa. Así ocurre por ejemplo con la PNUD o la GWP.

⁹ Más allá de establecer el nexo entre obligaciones sustantivas y de procedimiento en los regímenes de gestión de cuencas internacionales, esta sentencia es conocida por sentar las bases jurisprudenciales en materia de derecho medioambiental y cursos de agua transfronterizos reconociendo la evaluación del impacto ambiental como una práctica obligatoria del Derecho Internacional (Payne, 2010).

- b) La asociación entre países en marcos de cooperación normativa formales, sobre todo mediante entidades de la ONU como la CEPE.
- c) La creación de acuerdos de cooperación en cuencas hidrográficas que también contemplen la creación de un órgano específico encargado de monitorizar las actividades e implementarlo.
- d) La financiación para la coordinación, como sería el caso del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés), del Banco Mundial e incluso por apoyo de terceros países.
- e) La política de condicionalidad de la UE en la asignación regional de fondos estructurales bajo la Directiva Marco del Agua (DMA, 2000/60/CE), que exige la coordinación en la gestión de aguas transfronterizas por los estados ribereños.

Como veremos más adelante, todos estos instrumentos han sido empleados en un intento de fomentar la cooperación, generar capacidad y crear conciencia social sobre la necesidad de preservación de los recursos en las aguas que recorren el sur del Cáucaso.

1.2.2. Modelos de gestión y enfoques teóricos actuales

En paralelo a la consolidación de un marco legal internacional, el análisis de las cuencas internacionales ha evolucionado ofreciendo nuevas perspectivas y aproximaciones sobre las formas más adecuadas de gobernanza del agua en cuencas internacionales. Así lo ha demostrado el desarrollo en la doctrina sobre la asignación de recursos desde la década de 1950, donde imperaban las teorías de la soberanía territorial absoluta¹⁰ o de integridad territorial, hacia un concepto de soberanía limitada basada en los principios de equidad y respeto de las demás partes en la utilización de aguas internacionales (Erdem, 2003: 1; Orellana, 2013: 27). En la actualidad, la sociedad internacional apunta hacia la idea de una *comunidad de intereses* sobre los cursos de agua, una propiedad común que debe ser compartida y gestionada colectivamente respetando la unidad natural y física de los ríos. Aun así, esta corriente encarna más un objetivo que una realidad pues habitualmente la práctica de los Estados es un reflejo de la doctrina de la soberanía limitada (UN-Watercourses Convention [UNWC]). Cabe destacar que, como se reconoció con la entrada en vigor de la Convención de 1997, el mayor desafío para la puesta en marcha de una planificación transnacional conjunta e integrada es la fragmentación existente en la gestión de estos recursos. Aunque existen alrededor de 400 acuerdos sobre cuencas internacionales, el 60% de éstos no contempla una gestión cooperativa y la mayoría son bilaterales, incluso cuando son más de dos Estados los que comparten un determinado curso de agua (UNWC).

Este concepto de *comunidad de intereses*, también etiquetado como beneficios compartidos (Sadoff et al., 2008), ha sido asumido en la gobernanza del agua a través de la GIRH, un enfoque comprensivo de los sistemas hídricos basado en algunos principios formulados en Declaración sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible de Dublín de 1992 (Kasbohm et al., 2009) que desarrolla el marco dispuesto por el Convenio sobre el Agua (CEPE, 2014). Su aplicación ha sido especialmente recurrente en el ámbito de las cuencas hidrográficas internacionales (Turton, 2008). Es más, ya en la Declaración de Dublín, en especial referencia

¹⁰ Conocida como la doctrina Harmon, fue una tesis articulada por un Fiscal General de Estados Unidos (de quien toma nombre) en una controversia entre Estados Unidos y México por los daños a agricultores mexicanos derivados de la responsabilidad del primero. Defiende la idea de los derechos sobre los usos de los ríos son exclusivos de los Estados en que se encuentren, de forma que de su soberanía absoluta se desprende una explotación libre y sin consideración de los efectos en otros estados ribereños (McCaffrey, Leb y Denoon, 2019: 84).

a la solución de conflictos causados por el agua entre Estados, se reconocían las cuencas fluviales como las entidades geográficas más adecuadas para una GIRH. Actualmente, constituye el paradigma más popular de gobernanza del agua a nivel mundial.

La definición más aceptada por la comunidad internacional (ONU-DAES) es la propuesta por la GWP: «un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, la tierra y recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales». De esta forma, ofrece una guía de buenas prácticas para gestionar el agua y abordar la seguridad hídrica a través de un enfoque holístico del ciclo hidrológico, que enfatiza en la efectividad institucional y ofrece una visión adaptativa del medio (Sadoff y Muller, 2010: 5). El Manual para la GIRH desarrollado por la RIOC y la GWP establece los principios que rigen este modelo (2012:10):

1. «El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.
2. La gestión y el desarrollo del agua deben basarse en un enfoque participativo que involucre a usuarios, planificadores y creadores de políticas a todos los niveles.
3. Las mujeres tienen un rol central en la provisión, gestión y protección del agua.
4. El agua tiene valor económico en todos sus usos, competitivos entre sí, y debe ser reconocida como un bien económico.
5. La gestión integrada de los recursos hídricos se basa en el uso sostenible y la gestión eficaz y equitativa del agua».

No obstante, esta visión está sujeta a críticas pues su implementación «en un contexto de hegemonía económica del modelo neoliberal, parece reproducir más que superar las desigualdades hídricas» (Damonte y Lynch, 2016). En efecto, muchos autores argumentan que la GIRH no es un concepto suficientemente definido, su formulación no es suficientemente flexible, que las experiencias muestran que su implementación no es válida para todos los casos, que se emplea para justificar cualquier cambio en las políticas hídricas y para encubrir otras agendas políticas¹¹, y además, que su aplicación se limita al contexto occidental donde hay una arquitectura institucional previa que la facilita (Giordano y Shah, 2014; Tejada-Guibert, 2015:80; Biswas y Tortajada, 2018:16). Otro defecto que se atribuye a este enfoque es que su implementación en los países en vías de desarrollo se ha realizado externamente en forma de proyectos financiados por donantes como GWP, el Banco Mundial o la ONU, destinando grandes cantidades de dinero a procesos de planificación por objetivos que, en algunos casos, han derivado en problemas de corrupción en los distintos niveles gubernamentales (Beveridge y Monsees, 2012: 729).

Llegados a este punto debe hacerse una clara distinción entre la GIRH como marco definido por unos principios, y la calificación como «integrada» de la cooperación en torno a una cuenca transfronteriza. Este último aspecto también plantea un enfoque holístico, se refiere a la interdependencia de los recursos naturales, el impacto que tienen entre sí los distintos usos de éstos y las políticas dirigidas a su regulación, a saber: la consideración de una cuenca

¹¹ Algunos autores encuentran que los discursos de la GIRH han tomado una retórica idílica, un concepto «nirvana» (Molle, 2008: 132), que se ha empleado muchas veces para legitimar ciertas estructuras de poder y sus agendas disimulando el carácter político de la gestión de los recursos naturales (Wester y Wagner, 2002: 65).

hidrográfica como una unidad natural. En definitiva, es la esencia de los principios que informan la GIRH. Si bien, el desarrollo de este enfoque de gobernanza ha terminado por normalizar esa mirada holística bajo unos objetivos fijos pero ambiguos, creando una brecha de la teoría a la práctica al no especificar medios (Medema, McIntosh y Jeffrey, 2008) y centrando toda su atención en la gestión del agua sin tener en cuenta la repercusión que tienen tanto los distintos usos de los recursos naturales de una cuenca, como otros eventos de carácter político.

Pese a estas observaciones, hay autores que destacan que la GIRH es un concepto en constante evolución. Si surgió como respuesta a las crisis del agua (estrés del recurso por una demanda creciente y contaminación por mala praxis), entendiendo sus usos como excluyentes e interdependientes, ha adaptado su discurso para incluir la variable ambiental y la preponderancia de los intereses sociales en la gestión de los recursos hídricos, dejando atrás aquella visión exclusivamente económica del agua (Martínez y Villalejo, 2018). No se trata de una noción excluyente, sino que, al orientar la gestión del agua bajo criterios sociales de equidad, solidaridad y participación, criterios económicos de eficiencia y productividad, y criterios ambientales de sostenibilidad (Hernández, 2018: 57), la dimensión política e institucional de la gobernanza del agua queda muchas veces en un segundo plano (Wester y Warner, 2002: 65).

En consonancia con la idea de que el Derecho Internacional del Agua y el modelo de GIRH han tenido resultados decepcionantes, y que fueron producto del neoliberalismo desencadenado por el Consenso de Washington, surge una respuesta más pragmática para abordar los desafíos medioambientales: el nexo Agua-Energía-Alimentación (WEF, por sus siglas en inglés) (Muller, 2015:689). Es una interrelación propuesta en 2011 por un informe del Foro Económico Mundial (FEM, 2011) que alertaba a los líderes mundiales sobre la necesidad de examinar la interdependencia de las políticas sectoriales y el agua (Leck *et al.*, 2015: 448). En ese mismo año comienza a ganar aceptación al debatirse públicamente en la Conferencia de Bonn 2011 El nexo Agua, Energía y Seguridad Alimentaria “Soluciones para una Economía Verde” (Hoff, 2011). Se trata de la aportación sobre la implementación de modelos de gestión en cursos de agua internacionales que ha adquirido más importancia en la última década. Este concepto va un paso más allá de la GIRH, proporcionado un enfoque intersectorial que considera no solo la disponibilidad del agua sino la interdependencia de las diferentes dimensiones de las políticas hídricas, energéticas y de agricultura, sus interacciones e impactos entre ellas, con el objetivo de sentar las bases para un diálogo y proceso de desarrollo sostenible y coordinado en la gestión del recurso en cuestión (FAO, 2014).

Desde que los Estados parte de la Convención sobre el Agua propusieron una evaluación del nexo WEF, incorporando la variable ecosistema, en varias cuencas internacionales (CEPE, 2013), se ha demostrado que ofrece un mayor rendimiento en la consecución de los ODS y en la coherencia entre políticas medioambientales (CEPE, 2018). De un lado, porque al analizar algunos ODS -agua limpia y saneamiento, seguridad alimentaria, energía sostenible y protección medioambiental- las interrelaciones entre ellos resultan evidentes. De manera que, para su realización, la aplicación del nexo se revela fundamental a la hora de formular las políticas correspondientes, pues es preciso observar la interdependencia entre los objetivos. De otro, porque los esfuerzos nacionales en la optimización de recursos, cogestión y aumento de eficiencia y coherencia entre políticas se benefician de marcos internacionales con distintos focos de atención.

El nexos WEF propone un marco multicéntrico¹² de cooperación entre sectores y países identificando sinergias, para aumentar la eficiencia en la utilización de un recurso, mientras reduce los costes de puesta en marcha de políticas distintas, y concilia objetivos presentes y futuros: mejorar la sostenibilidad, preservar la infraestructura natural y en el caso concreto de países en desarrollo, crear más con menos y acelerar el acceso a los derechos básicos de seguridad hídrica, de alimentos, de energía, del medio ambiente y económica (Zarei, 2020). En última instancia, trata de evidenciar la interrelación de las cuestiones de recursos hídricos, energéticos y de alimentación en ámbitos específicos que permitan la utilización un marco integrado para la toma de decisiones políticas (Al-Saidi, Elagib, 2017: 1134). No obstante, la selección y desarrollo de marcos analíticos dependen de las condiciones y escala geográfica particulares en que se vayan a aplicar y los datos necesarios según la cuestión a abordar (Liu *et al.*, 2017). En otras palabras, no hay un marco WEF aplicable a todas las circunstancias, sino que dependerá de la evaluación de las sinergias entre los distintos sectores tomados en consideración. Evitando generalizar unas pautas fijas para todos los casos, se separa de la GIRH para reconocer la singularidad de cada cuenca.

Así mismo, la necesidad de alternativas que ofrezcan soluciones para mitigar y afrontar los desafíos globales traducidos en los ODS ha propiciado la proliferación de aproximaciones analíticas relevantes en el estudio de los sistemas hídricos transfronterizos en las dos últimas décadas. Como apuntan los autores Carles Sanchis y Rutgerd Boelens, los nuevos retos hídricos han fomentado la aparición de herramientas teórico-analíticas que «superan la concepción del agua como un mero activo económico, que exploran su valor político, social y cultural, y que ahondan en su vinculación con los ecosistemas marino-terrestres» (2018: 14).

Concretamente, en un siglo donde la realidad del cambio climático es innegable, y hay una drástica alteración del ciclo del agua a causa del desequilibrio creciente entre el suministro de agua, el consumo y la población, se abre paso la ecología política¹³. En suma, aunque tuvo su origen en la antropología, actualmente es una aproximación multidisciplinar¹⁴ que descifra las fuerzas políticas implícitas en el acceso, gestión y transformación de los recursos naturales, demostrando que «la política es inevitablemente ecológica y que la ecología es consustancialmente política» (Robbins, 2011: 3). La ecología política se ha desarrollado notablemente en el estudio de las cuencas fluviales internacionales: son espacios donde se manifiesta explícitamente la complejidad de las interacciones entre sociedades y el medio ambiente, donde la planificación de su gestión tiene un papel central y, en la mayoría de las ocasiones, supone un reto (Molle, 2005: 3). De hecho, gran parte de la crítica de la GIRH como enfoque occidental y económico viene de esta vertiente académica, que reconceptualiza la gobernanza del agua en torno al ciclo hidrosocial (Budds, 2004; Swyngedouw, 2009: 58; Ávila-García, 2016; Damonte y Lynch, 2016). El término de ciclo hidrosocial según Linton y Budds, se define como un «proceso socio-natural por el cual agua y sociedad se crea y regenera entre sí a lo largo del tiempo y del espacio» (2014). Se trata de una herramienta analítica que captura la esencia de las relaciones institucionales, sociales, económicas y políticas en el ciclo

¹² Multicéntrico porque, a diferencia de otros enfoques integrados (como la GIRH) que derivan de la observación de un sector en particular, considera en igualdad de condiciones los sectores implicados (Liu *et al.*, 2017).

¹³ Término empleado por primera vez por el antropólogo Eric Wolf (1972) para mostrar la importancia que tiene en un ecosistema la complejidad de estructuras de poder económicas, sociales y políticas de la sociedad más allá del nivel local.

¹⁴ La diversidad de estudios académicos que abarca el campo de la ecología política ha sido criticada por la amplitud de perspectivas y orientaciones distintas que encierra (Biersack y Greenberg, 2006; Middleton, 2010; Robbins, 2011; Budds, 2004:4).

hidrológico¹⁵ para iluminar la naturaleza politizada de la gestión del agua y las implicaciones sociales y ecológicas de las relaciones de poder.

Otro instrumento de análisis muy valioso en el estudio de las cuencas internacionales que incluye los factores políticos ha sido el desarrollado por Naho Mirumachi¹⁶ (2010, 2015): el nexo de interacciones en aguas transfronterizas (TWINS, por sus siglas en inglés). Presenta mayor rendimiento explicativo en la evaluación de las interacciones entre los estados ribereños que las teorías de hidropolítica clásicas, centradas en cooperación y conflicto como dos fenómenos separados desde una tónica de dicotomía simplista (Warner *et al.*, 2017: 2). Argumentando que cooperación y conflicto coexisten en mayor o menor intensidad a lo largo del tiempo, la aplicación de la matriz TWINS ayuda a entender cómo se construyen las interacciones en un sistema hídrico internacional. En suma, «trata de describir un panorama más amplio de las interacciones transfronterizas, en el que los factores relacionados con la demanda de recursos hídricos y los vínculos entre el agua, la alimentación y la energía podrían empezar a ser más fáciles de comprender». Es una herramienta analítica diseñada para captar la naturaleza dinámica de las políticas relacionadas con aguas transfronterizas que, de ser integrada por los actores políticos, ayudaría a comprender los problemas subyacentes en la gestión de recursos hídricos para mejorarla.

1.3. Planteamiento y metodología de estudio

Una vez establecido el marco jurídico y teórico en la base del análisis la cuestión del agua en las cuencas hidrográficas transfronterizas y los modelos de gobernanza y aproximaciones teóricas más aplicadas en su estudio, cabe reiterar nuestro objetivo e indicar la metodología a seguir.

El trabajo muestra la evolución de las interacciones de cooperación y conflicto para arrojar luz sobre las razones por las que no existe una gestión eficaz de la cuenca Kurá-Aras, a pesar de los intentos por establecer un marco de GIRH. De tal forma, se realiza un análisis crítico de los distintos programas que se han puesto en marcha para promover la cooperación y la gobernanza en la cuenca, y de las razones por las que la coordinación entre los países es tan débil, no hay ninguna institución o comisión, o ninguna plataforma de diálogo interregional. La consideración de estas experiencias junto a la observación del marco legal de política hídrica de cada uno de los países, y su incidencia en el plano internacional, son esenciales para la promoción de políticas de coordinación y mejora de eficiencia en la utilización y conservación de la cuenca Kurá-Aras. Tomando como punto de referencia las perspectivas de análisis que proporcionan el nexo WEF y la ecología política, este trabajo aporta una visión transformadora en que se inserta la cooperación entorno al sistema hídrico de Kurá-Aras y de las oportunidades existentes para proporcionar un marco de gestión de referencia que constituya un mínimo común denominador para una hipotética mejora de la gestión del agua, e incluso contribuya a la estabilización política regional.

La metodología a empleada es la crítica hermenéutica, examinando las publicaciones de los gobiernos de los Estados ribereños y otros involucrados (Armenia, Azerbaiyán, Georgia,

¹⁵ El ciclo hidrológico se refiere a «Es la sucesión de etapas que atraviesa el agua al pasar de la tierra a la atmósfera y volver a la tierra: evaporación desde el suelo, mar o aguas continentales, condensación de nubes, precipitación, acumulación en el suelo o masas de agua y reevaporación» (GWP, 2011).

¹⁶ Esta investigadora pertenece a la llamada Escuela de Londres (London Water Research Group) perteneciente a la universidad King's College. Este grupo incluye una gran cantidad de académicos de distintas disciplinas de ciencias naturales para aportar al análisis de la gestión del agua en las cuencas transfronterizas. Algunos de ellos como Marc Zeitoun o Jeroen Warner también son tomados como referencia en este trabajo.

Turquía, Irán y la UE), organizaciones internacionales (ONU, OCDE, OTAN), foros mundiales (GWP, GEF) y ONGs), además de artículos académicos, periódicos y revistas internacionales. También será importante el análisis propio del Derecho Internacional del Agua, concretamente el marco jurídico dispuesto para la gestión de cursos de agua transfronterizos (Convenio sobre el Agua, y la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación), el marco legal europeo (DMA) y otros acuerdos regionales. Adicionalmente, prestando especial atención a la gobernanza del agua como objeto transversal de este estudio, se emplearán herramientas de análisis cualitativo como la matriz TWINS, empleada para examinar la evolución de las interacciones entre los estados ribereños, y las posibilidades de cooperación en el marco del nexo WEF, concretamente la relación entre la gestión hídrica y la política energética.

2. La derrota del GIRH: construyendo una *bilateralidad paralela* en el sur del Cáucaso

El Cáucaso sur o meridional como espacio geográfico se sitúa entre Europa Oriental y Asia occidental, entre el mar Negro y el mar Caspio, nombrado en referencia a la cadena montañosa que atraviesa la región. A pesar de que abarca tanto parte de la Federación Rusa, como de Turquía e Irán, se trata sólo de una porción de sus territorios, en comparación con aquellos que se incluyen en la acepción tradicional y más reducida: Azerbaiyán, Armenia y Georgia¹⁷ (Rusetsky, 2012: 33). Para estos tres Estados la cuenca de Kurá-Aras es el mayor sistema hídrico de la región y un recurso esencial de agua dulce (Gianluca, 2005: 159; Campana, Vener y Lee, 2012; Stoa, 2015: 335). Aún a riesgo de ser simplistas, en adelante nos referiremos a la región sur-caucásica como al conjunto de los cinco Estados por donde discurre el sistema hídrico del Kurá-Aras. El hecho de que a lo largo del trabajo tengan un papel predominante el análisis de Armenia, Georgia y Azerbaiyán se atribuye a su mayor dependencia de los recursos señalados, a sus similitudes político-institucionales fruto de un pasado común y, por último, al carácter controvertido de sus relaciones. Por su parte, también se hará referencia a Irán y a Turquía, pero en función de su influencia en la región y de sus usos del Kurá-Aras.

El río Kurá nace en las montañas de Turquía hacia el centro de Georgia, desde donde recorre Azerbaiyán hasta desembocar en el Mar Caspio. Por su parte, el río Aras se origina en el oeste de Turquía, en Erzurum, fluyendo por las fronteras de Turquía-Armenia y de Irán-Azerbaiyán, hasta unirse en Azerbaiyán con el río Kurá cerca del Caspio (Figura 1). El Kurá tiene una longitud total de 1.364 km mientras el Aras transcurre a lo largo de 1.264 km, conformando entre ambos una cuenca con un área de 189.900 km² (PNUD- GEF, 2007; McCracken y Wolf, 2019: 765). Aproximadamente, el 65% del área de la cuenca y el 80% del caudal del sistema constituido por estos dos grandes ríos y sus tributarios queda a disposición de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, donde es un recurso primario en las actividades de agricultura, industria y uso doméstico (Khachatryan y Schoengold, 2019).

¹⁷ De hecho, Armenia, Georgia y Azerbaiyán eran conocidos como los territorios de Transcaucasia. En el siglo XX hay dos momentos en que quedan unificados bajo el mismo rubro (Alesso, 2019); brevemente, tras la disolución del imperio zarista, en 1918, como la República Democrática Federal de Transcaucasia; y en 1922, cuando la victoria del Ejército Rojo frente a los turcos en la región da paso a la proclamación de la República Federal Socialista Soviética de Transcaucasia. Esta última sería en 1936 momento en que los tres estados pasaban a formar parte de la Unión Soviética como repúblicas independientes.

Figura 1: Mapa Kurá-Aras



Fuente: *Transboundary Freshwater Dispute Database (TFDD)*, 2004.

En el mundo académico, no se presta atención a la cooperación en torno al agua en la región sur-caucásica hasta que un estudio científico identifica el Kurá-Aras como posible fuente de conflictos políticos y de intereses (Wolf, Yoffe y Giordano, 2003). Este momento coincide con el auge de la cuestión del agua a nivel internacional y la proliferación de estudios con proyecciones alarmantes sobre el futuro de los recursos hídricos por su gestión deficiente junto a los efectos del cambio climático. Sin embargo, años después podemos afirmar que no existe una gestión eficaz de estas aguas, y menos aún integrada, por varias razones que hacen su explotación actual una situación insostenible a largo plazo.

A nivel institucional y de política pública la ausencia de un acuerdo multilateral de gobernanza a escala regional es el elemento más notorio que invoca la falta de gestión adecuada de los recursos hídricos del Kurá-Aras, y de fondo apoya nuestra hipótesis de una GIRH frustrada. No hay un sistema común de planificación y coordinación entre los cinco Estados y mucho menos un marco de cooperación entre Armenia, Georgia y Azerbaiyán, donde la preservación de la cuenca es indispensable en el ámbito de la agricultura, en la producción de energía hidroeléctrica, para la actividad industrial y como fuente de agua para su consumo por la población (uso doméstico). Otros aspectos relevantes para la gobernabilidad del Kurá-Aras a resaltar son (Klaphane y Kramer, 2011: 266):

1. Los acuerdos bilaterales existentes entre algunos Estados ribereños son rudimentarios. En la mayor parte de los casos siguen en vigor los acuerdos realizados por la Unión Soviética con Turquía e Irán, que no han sido actualizados y observan poco más que la asignación de los recursos hídricos de la cuenca en algunos de sus tramos.
2. El intercambio de datos sobre la calidad del agua es insuficiente y no siempre sucede.
3. Falta de un consenso general que prevea una asignación de agua justa y económicamente adecuada.
4. Ausencia de un enfoque comprensivo a escala nacional en la toma de medidas para la protección de los ecosistemas afectados. En otras palabras, la implementación de políticas dirigidas a reforzar la sostenibilidad del medio ambiente en la región no observa la interrelación entre sectores ni las repercusiones que tienen las actividades emprendidas en un ámbito en los demás.

Además, se añade el desafío que representa económicamente la financiación de las medidas necesarias para implementar los marcos regulatorios apropiados que refuercen la gobernanza vertical y horizontal en los planos nacional y regional. Habiéndose enfrentado a distintas crisis, políticas y económicas, en un proceso de transición hacia verdaderos sistemas democráticos donde el desarrollo económico ha sido una prioridad desde el colapso de la Unión Soviética, el esfuerzo por tener una infraestructura institucional adecuada es mucho mayor. A esto se suma el bajo nivel de concienciación pública y social que muchos de los proyectos llevados a cabo en la cuenca han intentado abordar mediante seminarios para los oficiales de estos países¹⁸. Hay una relación directa entre un crecimiento económico rápido y una explotación insostenible de los recursos de la cuenca, que sugiere que hay una cierta falta de sensibilización de la población sobre cuestiones medioambientales de los problemas que a continuación se exponen y de sus posibles consecuencias.

En el plano medioambiental, el sistema hídrico del Kurá-Aras se enfrenta a problemas de escasez y calidad de sus aguas (contaminación). Varias evaluaciones técnicas llevadas a cabo en la cuenca, de entre las que resalta el Análisis Diagnóstico Transfronterizo (TDA, por sus siglas en inglés), muestran cuatro aspectos prioritarios a abordar relacionados con la actividad humana (PNUD-GEF, 2007; Aubrey, 2014: 14; Ewing, 2010):

1. La degradación de los ecosistemas en la cuenca: incluye la pérdida de biodiversidad, deforestación y degradación del suelo a causa de la desertificación y la erosión del suelo fértil.
2. El deterioro de la calidad del agua: la contaminación de las aguas es una cuestión crítica. Entre las pocas instalaciones para el tratamiento de aguas residuales existentes, la mayoría son antiguas y no funcionan en la actualidad. El vertido de sustancias derivadas del uso doméstico y de la industria, la minería y la agricultura son un grave peligro para la salud de las personas en la región.
3. Las variaciones del ciclo hidrológico y la reducción del caudal: son principalmente consecuencia de las intervenciones humanas tales como la extracción directa del agua superficial y subterránea, junto a la creciente evaporación causada por los

¹⁸ En 1999 se estableció la Coalición de ONGs de Kurá-Araks, una organización formada por diversas ONGs de Armenia, Georgia y Azerbaiyán para la limpieza de la contaminación de sus aguas y concienciar a las comunidades sobre los peligros de la contaminación (Newton, 2008: 4).

embalses, los procesos de deforestación y la urbanización. Si bien la escasez no es una amenaza inmediata, su pronóstico es cierto y sobre todo en las zonas río-abajo de Azerbaiyán.

4. El aumento de crecidas en los ríos e inundaciones: la falta de mecanismos de control y previsión del caudal a lo largo de la cuenca sumados a la mayoría de las prácticas humanas que hemos ido mencionando propician episodios de inundación y avalanchas de lodo con efectos devastadores para las poblaciones afectadas.

Sumados al potencial impacto del cambio climático, la intensificación de estos fenómenos supone una amenaza para la sostenibilidad de los recursos hídricos que proporciona la cuenca en la región del sur del Cáucaso. En concreto, es un riesgo para la seguridad de la población que depende de los recursos no sólo hídricos, sino también agrarios, alimentarios y energéticos que proporciona la cuenca. Lógicamente, el tipo de explotación de cada uno de los países varía y, por tanto, a corto plazo los riesgos a que se enfrentan también. Aun así, las implicaciones de prolongar la situación actual son igual de negativas para los ribereños del Kurá-Aras. Cabe recordar que las aguas que recorren el río Kurá-Aras desembocan en el Mar Caspio, otras aguas que encierran un ecosistema en grave peligro por la contaminación y los efectos del cambio climático¹⁹.

Los recursos hídricos son vitales para la salud y el crecimiento económico, pero parece que los países de la región se ven envueltos en un esquema de incompatibilidades donde el equilibrio ecológico y el desarrollo económico rápido en un modelo neoliberal capitalista se cruzan. No se consideran los beneficios económicos que pueden obtener de la cooperación en su gestión, sobre todo para el desarrollo hidroeléctrico, la gestión de problemas relativos a la calidad del agua o el control de las inundaciones. Parece evidente que en un contexto de gran interdependencia de los recursos que comprenden la cuenca (como es particularmente para Armenia, Georgia y Azerbaiyán), la toma de medidas conjuntas que se dirijan a la conservación del medio en términos de sostenibilidad es más que aconsejable. Tal y como propone la GIRH, la solución consistiría en fomentar una gobernanza de los recursos hídricos basada en estructuras de cooperación efectivas e inclusivas, que integren todo sector relacionado con el agua y de carácter multilateral entre los cinco Estados ribereños. Sin duda es un gran reto, a nuestro parecer, incluso una visión idílica de gobernanza que desatiende la complejidad política, económica y social, distanciándose de la coyuntura del sur del Cáucaso. Nuestra finalidad es determinar cómo explican las interacciones interestatales este panorama de manejo deficiente de los recursos hídricos en el río Kurá-Aras pese a la implicación de numerosos actores internacionales, argumentando que la incorporación de un enfoque de GIRH en la región ha menospreciado la dimensión política del agua y por tanto, ha fracasado en contribuir a una gestión eficaz y sostenible en la cuenca.

Como señala Pahl-Wostl *et al.*, (2012) comprender la influencia de las características del régimen de gobernanza en la gestión del agua es un requisito previo para evaluar el éxito o el fracaso de la reforma de la gobernanza y para orientarla. Es por ello que, para arrojar luz sobre estas cuestiones de un lado, analizaremos los marcos regulatorios existentes en los planos nacional y regional, y de otro expondremos los eventos políticos ocurridos en el Sur del Cáucaso, para ver la resonancia y el alcance de los conflictos políticos en el ámbito del agua de forma que se ofrezca una imagen más acertada de la hidropolítica en el Kurá-Aras que permita

¹⁹ Es conocido por ser el mar interior más grande del mundo, por su riqueza en petróleo y gas, y por ser la mayor reserva de esturión. En los últimos años el Mar Caspio ha sido titular de muchas noticias (BBC News, 2018; Soler, 2020) tanto por su controvertido estatus legal y la lucha por dividir sus recursos entre los estados ribereños, como por la alarmante disminución de su biodiversidad y del nivel de sus aguas.

descifrar desde una perspectiva realista las oportunidades de alcanzar un futuro sostenible para sus aguas.

2.1. Marcos legales

La penetración y puesta en práctica del Derecho Internacional del Agua es más bien limitada entre los Estados ribereños, sobre todo en cuanto se refiere a Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Estos tres estados se han enfrentado a numerosos desafíos desde su independencia tras el colapso de la Unión Soviética en 1991. Entre ellos, el declive económico derivado de la transición de un sistema planificado a una economía de mercado, la transformación política hacia sistemas democráticos, revertir las consecuencias medioambientales del legado industrial soviético y las tensiones sociopolíticas entre distintos grupos étnico-religiosos que se extienden hasta la actualidad (Rampolla, 2005). Probablemente sea razón más que suficiente para haber prestado poca atención a la transformación de los sectores relacionados con el agua por iniciativa propia. Más aún cuando uno de los retos permanentes tras la fragmentación del régimen y la consiguiente caída de industrias ha sido el desarrollo económico. Asumir las obligaciones dispuestas en los convenios internacionales relacionados con la gestión de recursos naturales y particularmente hídricos, puede suponer un proceso costoso, sobre todo sin el conocimiento técnico y científico necesario, y la capacidad institucional que presuponen muchas de estas normas internacionales.

2.1.1. Convenciones internacionales

El marco jurídico del que emanan los principios aplicables a los cursos de agua transfronterizos en el Derecho Internacional está compuesto esencialmente por el Convenio sobre el Agua de la CEPE de 1992 y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales distintos de la Navegación de 1997. Hasta la fecha, no han sido ratificados por ninguno de los cinco Estados que comparten la cuenca Kurá-Aras (CEPE, 2020). Tan sólo Azerbaiyán ha manifestado cierto interés en la implementación del régimen global, ya que es parte del Convenio del Agua (desde su adhesión en agosto del 2000), mientras Georgia ha sido apoyada a firmarlo por la CEPE y la OCDE sin llegar a emprender acción al respecto debido a las obligaciones que implicaría y a la falta de financiación para cumplirlas (Altingoz *et al.*, 2018: 16). Aun así, en lo que concierne a Armenia, Azerbaiyán y Georgia, como miembros del Consejo de Europa, podemos afirmar que han asumido en su legislación algunos de los elementos de estas regulaciones internacionales como parte de su adaptación al *acquis* comunitario, fuertemente vinculado al Convenio de 1992 (Vener, 2007:23).

En términos generales, el régimen internacional de derecho medioambiental ha dado lugar a un fenómeno llamado «congestión» de los tratados (Weiss, 1993: 697) que hace referencia a las dificultades en el seguimiento, cumplimiento e implementación derivadas del exceso de obligaciones asumidos a través de la ratificación la multiplicidad de tratados existentes en este ámbito. En efecto, el cumplimiento de compromisos internacionales y su incorporación en la legislación nacional en los países en vías de desarrollo (por ejemplo, reducir la contaminación, conservar la biodiversidad, etc.), además de recursos humanos, tecnológicos y económicos suficientes, requiere la capacidad de los estados para superar las debilidades institucionales de sus estructuras políticas y de sus marcos jurídicos (Anton, 2013: 659).

Dejando a un lado a Turquía²⁰, si observamos el caso específico de la región del sur del Cáucaso podemos confirmar que encaja en esta misma tendencia por dos razones: en particular Armenia, Azerbaiyán y Georgia todavía sufren las consecuencias de la economía industrial soviética lo que hace que se muestren más reticentes a ratificar acuerdos internacionales que sobrepasan sus capacidades. Tampoco parece existir suficiente consciencia pública sobre la magnitud de la problemática ambiental y del agua, de forma que asumir obligaciones en ámbitos donde no tienen conocimiento ni experiencia no es un tema prioritario en la agenda política. Con todo, este último aspecto está altamente influenciado por la posición geográfica de los Estados ribereños en la cuenca. En Azerbaiyán la escasez de agua potable debido a la contaminación ha colocado el desarrollo de una regulación adecuada como asunto de creciente urgencia. De la misma forma, Irán ha hecho de la crisis del agua una prioridad nacional, incluso ha solicitado ayuda internacional²¹ ante las tensiones manifiestas por la desertificación de sus tierras y una situación de estrés hídrico dramática para la población (Stevenson, 2020).

2.1.2. Tratados, acuerdos y políticas regionales

Hasta el colapso de la Unión Soviética, el Kurá-Aras estaba gobernado por dos tratados: el Tratado sobre la regulación de los usos de las aguas fronterizas firmado en 1927 por Turquía y la Unión Soviética, y un acuerdo entre la última e Irán sobre el uso de las aguas del río Aras firmado en 1957. Ambos estipulaban un reparto por la mitad de las aguas compartidas (Newton, 2007). Sin embargo, con la independencia en 1991 de los tres Estados sur-caucásicos, la cuenca se vuelve verdaderamente internacional, su gobernanza y la sucesiva gestión de sus aguas queda fragmentada y descoordinada sin ningún tipo de supervisión ni tampoco un mecanismo multilateral que facilite el intercambio de información sobre la calidad y cantidad de los recursos hídricos.

Actualmente, las regulaciones en el tema de aguas transfronterizas en cada Estado ribereño son heterogéneas pues incluso donde hay marcos internacionales susceptibles de ser implementados, como ya hemos visto requieren una infraestructura previa, voluntad política y una destinación de recursos adecuada. Un conjunto de factores que resulta poco incentivador para Armenia, Georgia y Azerbaiyán.

En el ámbito continental europeo debemos mencionar la importancia del Protocolo sobre Agua y Salud de 1999, un instrumento de cooperación formulado entre la CEPE y la Oficina Regional Europea de la OMS (OMS/Europa) para sus estados miembros, estatus que comparten todos los ribereños del Kurá-Aras menos Irán. Aunque Turquía por su lado no ha hecho ninguna declaración de intenciones al respecto, Azerbaiyán se adhirió en 2003, Georgia ya lo ha aprobado en el parlamento para su ratificación, a la vez que Armenia lo firmó y se encuentra aún en proceso de adaptación legislación para su futura ratificación. Sin duda el interés por el Protocolo se debe a que establece obligaciones más genéricas y difusas que el Convenio del Agua. Además, les beneficia en tanto que observa la cooperación internacional y asistencia entre las partes (art. 11 y 14) y en cuanto que sobre aguas transfronterizas no establece más que los principios de equidad y reciprocidad, compromisos sobre el intercambio de

²⁰ Aunque su proceso de adhesión a la Unión Europea está estancado, Turquía ha incorporado en su legislación el marco dispuesto por la DMA como parte de su «europeización» y entre muchas otras transformaciones de su arquitectura político-institucional. A pesar de este cambio, en lo que se refiere a la cooperación de ríos transfronterizos la aplicación de los principios de la DMA es limitada debido a factores históricos y geopolíticos (Demirbilek y Benson, 2019). En otras palabras, la cultura política turca considera el agua parte de su política exterior y una estrategia con respecto a los países limítrofes.

²¹ A pesar de pedir ayuda internacional porque reconoce que no posee las competencias necesarias (conocimiento técnico, cooperación regional, internacional y financiación) para resolver el problema, las sanciones por su programa nuclear dificultan asistencia financiera extranjera (Leymarie, 2018).

información y conocimiento, y hacer un *esfuerzo* por coordinar la gestión hídrica entre los ribereños (art. 13).

La mayor parte de la gobernanza en la cuenca hidrográfica del Kurá-Aras desde 1991 sucede por acuerdos bilaterales. De entre los que destacan (PNUD-GEF, 2007: 11; FAO, 2009; Klaphane y Kramer, 2011: 272; Yu, Cestti y Lee, 2014):

- El Tratado sobre la regulación de los usos de las aguas fronterizas firmado en 1927 entre Turquía y la Unión Soviética sigue en vigor con Armenia y Georgia (por separado).
- El Acuerdo de 1957 de asignación de las aguas del río Aras entre Irán y la Unión Soviética también sigue en vigor con Armenia y Azerbaiyán (por separado).
- El Protocolo de utilización conjunta de las aguas de los ríos Sarisu y Karasu (1955) entre Irán y Turquía.
- El Protocolo de construcción conjunta de la presa Arpacay²² entre Turquía y la Unión Soviética firmado en 1964, heredado por Armenia y que observa la asignación de una cantidad de agua a Irán.
- Acuerdo de 1973 de cooperación para la construcción de una presa en el río Arcapay y de un lago entre Turquía y la Unión Soviética, hoy Armenia.
- El Acuerdo de 1974 celebrado entre la República Socialista Soviética de Armenia y la República Socialista Soviética de Azerbaiyán sobre la utilización conjunta de las aguas del río Vorotán²³ (relativo al desvío del Vorotán-Arpa-Seván), que predetermina la asignación del 50% de estas aguas a cada parte (PNUD-GEF, 2008: 13).
- El Acuerdo de protección medioambiental entre Georgia y Azerbaiyán (1997).
- El Acuerdo de protección medioambiental entre Georgia y Armenia (1998).

El carácter obsoleto y rudimentario de estos convenios bilaterales es manifiesto. No han sido actualizados desde su firma por los participantes y la mayoría solamente considera la cantidad de asignación del agua, 50% para cada uno, su extracción, construcción de represas o cuestiones de delimitación territorial. No contemplan medidas de protección del sistema hídrico, ni en la zona particular en que se apliquen, y mucho menos en su conjunto. Tampoco establecen reglas de procedimiento como la notificación, el seguimiento de la calidad del agua o la cooperación en el intercambio de información acerca del estado de la cuenca. Incluso cuando existen comisiones conjuntas, no tienen la capacidad técnica ni los recursos humanos necesarios para su funcionamiento. En este sentido, nos encontramos con una brecha entre la teoría y la práctica. A las anteriores críticas se suma el hecho de que el cumplimiento de estos acuerdos es escaso y la distribución equitativa cuestionable (Yu, Cestti y Lee, 2014: 119), ya sea por polémicas diplomáticas, por falta de incentivos u otros motivos, que son objeto de investigación de este estudio y se buscarán descifrar toda vez expuestas las tendencias hidropolíticas de los Estados que comparten la cuenca Kurá-Aras.

²² Nótese que este afluente del río Aras puede encontrarse también bajo las siguientes nomenclaturas en función del idioma: Akhuryan, Arpacay y Ajurián. En nuestra elección, nos basamos en la acepción más común con que se menciona en los estudios académicos y en los proyectos concluidos.

²³ El río Vorotán es un afluente del río Aras que transcurre en parte por la zona disputada de Nagorno-Karabaj.

Es cierto que el apoyo económico y asistencia técnica provista en el marco de la política exterior europea ha fomentado el avance, al menos en el plano nacional y de forma unilateral, en la gestión eficaz de los cursos de aguas internacionales. Es relevante mencionar la política europea de vecindad (PEV) en que se enmarca la Asociación Oriental (AO) de la UE, iniciada en 2009 con el objetivo de reforzar la asociación política e integración económica de los Estados postsoviéticos involucrados²⁴, de entre los que Armenia, Azerbaiyán y Georgia forman parte. No hace referencia directa al Kurá-Aras, pero en 2018 se creó el Grupo de Medioambiente y Cambio Climático inserto en el Plan de acción 2018-2020 cuyo programa incluía: «promover la implementación de políticas hídricas y planificar la gestión de las cuencas hidrográficas en consonancia con la DMA, aplicando un enfoque ecosistémico y teniendo en cuenta los aspectos transfronterizos de la gestión del agua» (Servicio Europeo de Acción Exterior [SEAE]). Mientras es un hecho cristalino que la OA representa una UE volcada en consolidar sistemas democráticos en el Cáucaso y fomentar su estabilidad para así garantizar la seguridad de sus fronteras, la información sobre el estadio de la reforma legislativa de estos países en materia de recursos hídricos transfronterizos y sobre los resultados de DMA es, cuanto menos, limitada. La corrupción en estos Estados es de las más altas del mundo pese a las reformas que la UE intenta llevar a cabo. La generación de capacidad y el diálogo político son las herramientas primordiales de las que se vale la UE para apoyar las reformas necesarias a través una estrategia de incentivos que al final, se ve mermada por la vaguedad de sus objetivos y la ausencia de parámetros para medir el progreso (Börzel y Pamuk, 2012: 83).

A pesar de la elevada desintegración de la gobernanza en la cuenca, Azerbaiyán y Georgia se encuentran a pocos pasos de completar un «Acuerdo Transfronterizo de cooperación en el campo de la protección y del uso sostenible de los recursos hídricos del río Kurá»²⁵. Se trata de un gran paso de cooperación en la prevención de la degradación de la cuenca y en la mitigación de los efectos negativos mediante investigación técnica, el desarrollo de sistemas de información y un seguimiento conjunto que también prevé la creación de una «Comisión Conjunta de Uso Sostenible y Protección de la Cuenca del Río Kurá» (Strosser, De Paoli y Efimova, 2017: 46). Sería el primer acuerdo establecido entre dos ribereños conforme al Derecho Internacional del Agua que contemple métodos efectivos para la gestión de las aguas transfronterizas. Si bien, afirmar que se trata de un primer paso hacia la coordinación interestatal en la región puede ser una apuesta atrevida. Recordemos que son cinco los Estados por los que discurre la cuenca hidrológica y que de la teoría a la práctica hay un gran salto si la cuestión del agua está politizada.

Mientras algunos autores han postulado que en la cuenca hay una gobernanza basada en una «bilateralidad paralela» (Altingoz *et al.*, 2018: 16), sostenemos que lejos de poder afirmar que los estados cooperan activamente por pares con el objetivo de alcanzar un único objetivo común -la sostenibilidad en el Kurá-Aras-, la tendencia ha sido más bien *unilateralidad paralela*. Solo cuando coinciden dos intereses de los ribereños con respecto a la cuenca, hay un paralelismo de actuaciones en políticas hídricas en el plano nacional, que nada tiene que ver con abordar conjuntamente alguna de las problemáticas relacionadas con la gestión deficiente de las aguas compartidas. La desactualización de todos los acuerdos es particularmente inquietante, a la vez que nos muestra la acusada incapacidad de entablar un diálogo interregional en la dimensión de gestión de recursos hídricos y, en particular, de acometer una

²⁴ La AO incluye a Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania.

²⁵ El art. 1 del tratado establece los siguientes objetivos: «utilización sostenible sobre la base de una protección continuada de los recursos hídricos; disminución sustancial del nivel de contaminación de las aguas del río Kurá; prevención de su deterioro y restauración de los sistemas acuáticos a la vez que se preserva la biodiversidad existente; y la prevención y reducción de los efectos de inundaciones, sequías, avalanchas, sedimentación y otras condiciones perjudiciales para el ciclo hidrológico de un río» (Strosser, De Paoli y Efimova, 2017: 46).

coordinación apropiada entre sí por pares. En definitiva, indica un nivel de cooperación que podríamos calificar de mínimo e insuficiente para afrontar los desafíos medioambientales, sociales y económicos que hace insostenible prolongar esta situación.

2.1.3. Políticas nacionales de los Estados del Cáucaso Sur

Como hemos adelantado, la gobernanza de las aguas internacionales en el sur del Cáucaso se lleva a cabo esencialmente a escala nacional y de forma unilateral si bien en un contexto de creciente incorporación de la DMA a través de la AO y otros proyectos financiados por organizaciones internacionales. Los tres Estados principales de la cuenca Kura-Arás tienen regulaciones de control de calidad de sus aguas: Armenia adoptó en 1992 su código de aguas, para armonizarlo con la DMA en 2002. Por su parte Georgia y Azerbaiyán adoptaron leyes de aguas similares en 1997 (Vener, 2007). También cuentan con instituciones nacionales para la gestión de los recursos hídricos, normalmente bajo el paraguas de la política de protección medioambiental. La gestión de los recursos hídricos se lleva a cabo principalmente mediante cuatro instrumentos económicos en los tres países; tarifas de agua potable, alcantarillado y de tratamiento de aguas residuales; tarifas para el agua de riego; impuestos medioambientales; y multas y sanciones para los usuarios que no cumplan la normativa en materia de captación y vertidos contaminantes (Depaoli y Strosser, 2012: 10).

En Armenia la autoridad competente es el Ministerio de Medio Ambiente y existen varios organismos como el Centro Hidrometeorológico y de Seguimiento, encargado de la evaluación del estado del agua. Además, parece que ha avanzado notablemente en la elaboración de planes de acción como la Estrategia y Plan de Acción Nacional de Conservación de Uso de Áreas Naturales Especialmente Protegidas (Yerevan, 2014). En los últimos años se aprecia una creciente descentralización de la gestión hídrica bajo la autoridad de la Agencia de Gestión de Recursos Hídricos con la participación de otras cinco organizaciones de gestión a nivel de cuenca (Vardayan *et. al*, 2011: 773). Cabe destacar que se han establecido asociaciones público-privadas para la gestión y provisión de los recursos hídricos bajo el impulso del Banco Mundial desde el año 2000 (Banco Mundial, 2015). A pesar de que, sobre el papel, de estas asociaciones se celebra la elaboración de un marco institucional sólido, una mayor eficiencia y la mejora de la provisión de agua en Armenia, la intervención del Banco Mundial como la de muchas otras organizaciones internacionales ha tenido otros efectos en la práctica (privatización, incentivos a la corrupción o la exclusión de los actores locales, entre otros).

Georgia es el país caucásico que más ha adaptado su ordenamiento para cumplir con los estándares europeos con la intención de llevar su asociación política un paso más allá e incluso integrarse en la UE en un futuro²⁶. La principal institución que maneja los procesos de formulación e implementación de políticas hídricas es el Ministerio de Protección Medioambiental y Recursos Naturales. Recientemente ha aprobado nuevas regulaciones relacionadas con el agua donde ha reflejado el principio de gestión a escala de cuenca como una unidad natural.

Por último, Azerbaiyán cuenta con el Ministerio de Ecología y Recursos Naturales para la formulación e implementación de políticas relacionadas con los recursos naturales y el agua dentro del marco dispuesto por su ley de aguas. Como estado ribereño de aguas abajo,

²⁶Es clave entender la diferencia entre la PEV y la política de adhesión de la UE. La PEV y los acuerdos de asociación contraídos con la UE no exigen la adopción del *acquis* comunitario, sino que buscan la promoción de sistemas democráticos y valores europeos, el fomento del desarrollo económico de las regiones vecinas a la UE y mediante una política de condicionalidades para así mantener la seguridad en las fronteras europeas. No implica *per se* asimilar el grueso del Derecho europeo en sus sistemas como criterio de adhesión a cumplir en el proceso de ampliación de la UE.

Azerbaiyán se ha mostrado más proactivo a aceptar los convenios internacionales y las oportunidades de colaboración bilateral (Gönenc *et al.*, 2008).

Es preciso hacer hincapié en que todos estos cambios en los marcos nacionales se han llevado cabo con asistencia de diversas organizaciones internacionales. La presencia internacional en la gobernanza de la cuenca transfronteriza en Kurá-Aras ha sido constante desde 1991. Treinta años después, el resultado está lejos del deseado y el único éxito a escala de cuenca es el proyecto de Tratado entre Georgia y Azerbaiyán. Además, la intervención externa de organizaciones internacionales no está exenta de críticas. Sobre todo, por la forma en que han provisto su asistencia a escala nacional, siempre dentro de una lógica neoliberal que conduce a incrementar la explotación del carácter económico en la gestión de recursos medioambientales. Burns *et al.* (2017) en el caso de Armenia observan que la intervención del Banco Mundial formalmente ha declarado promover el bien común y reforzar los objetivos ecológicos, «en cambio, informalmente sucede lo contrario: la privatización y desregulación neoliberal debilita gradualmente los actores estatales mientras, al mismo tiempo, incentiva el aumento en la explotación extractiva de los recursos naturales».

Como argumentábamos, los tres países han desarrollado su legislación incorporando normas que contemplan la protección frente a la contaminación, un uso sostenible, e instituciones para el seguimiento de la calidad de las aguas, pero no hay pruebas documentales que hayan probado su eficacia en la gestión del Kurá-Aras. En la misma línea, han asumido el principio de unidad de cuenca para la implementación de sus políticas, es decir, tomando la cuenca hidrográfica como unidad territorial para la gobernanza del agua, lo que en teoría supone traspasar los límites político-administrativos existentes. Este principio integra una visión ecológica de las cuencas y se erige como uno de los pilares del Derecho Internacional del Agua en cuencas transfronterizas, estando presente tanto en el modelo de GIRH como en la DMA. Sin entrar en muchos detalles la consideración de la cuenca como unidad natural de gestión presenta algunos problemas. En general, porque la definición de los límites naturales de una cuenca, al igual que ocurre con cualquier territorio, acaba siendo una decisión política. Por tanto, este principio despolitiza la gestión de recursos naturales sin tener en cuenta las posibles controversias que pueden derivarse simplemente de delimitar qué espacio abarca tal sistema natural (Warner, Wester y Bolding, 2008). En cuanto se refiere a la cuenca del Kurá-Aras, su incorporación no parece más que una forma de mantener la asistencia y financiación internacionales ya que su aplicación requiere la voluntad política de gobernar el Kurá-Aras conjuntamente, o al menos de armonizar las legislaciones nacionales existentes. Como apuntan Warner, Wester y Bolding (2008: 134):

«Se presenta como la escala más adecuada para la gestión del agua, no por elección humana sino por mandato de la "naturaleza", la gestión de las cuencas hidrográficas adquiere una legitimidad intocable. La despolitización de importantes cuestiones de escala (...) puede cerrar prematuramente debates muy necesarios sobre los acuerdos institucionales adecuados para la gestión de las cuencas hidrográficas».

En cuanto concierne a la cooperación transfronteriza, puede que la construcción de capacidad institucional nacional sea un paso positivo, pero sin un marco internacional en que insertar sus planes de acción y coordinar las políticas hídricas con las sectoriales, la voluntad por integrar una visión del Kurá-Aras como un único ecosistema no limitado por fronteras políticas queda relegada a una mera declaración sobre el papel. Al fin y al cabo, el examen de estos aspectos reproduce un problema que encontramos en otros ámbitos que necesitan de gobernanza internacional. Primero, porque la competitividad de los estados por ejercer su autoridad en determinados campos de la realidad, alejándose de la más mínima cooperación, menoscaba su capacidad de dar respuesta a retos que son globales. En un contexto globalizado,

los problemas que surgen afectan a toda la comunidad internacional de manera que la evasión de formas multilaterales para afrontarlos termina por disminuir la capacidad individual para abordarlos. En segundo lugar, muchos de los países en vías de desarrollo están lejos de alcanzar un enfoque cooperativo en algunas materias donde, para adaptarse a los estándares internacionales, deben acometer reformas en sus sistemas. Las dificultades surgen cuando no tienen capacidad ni recursos para llevar a cabo estas reformas por su cuenta. Esto determina la intervención de actores externos, normalmente organizaciones internacionales que prestan asistencia desde su propio entendimiento de la cuestión. La cuenca hídrica Kurá-Aras es una micro-manifestación de estas tendencias: la degradación ambiental y la contaminación de sus aguas es un problema común a todos sus ribereños.

Si el apoyo político junto al desarrollo y fortalecimiento de instituciones públicas es un precursor para la cooperación internacional, en este caso de carácter regional, todavía no ha dado resultado. En cualquier caso, como sugieren Depaoli y Strosser (2012: 19) las cuestiones de gestión de aguas transfronterizas podrían ser perfectamente controladas y abordadas en el plano nacional, garantizando una mayor coordinación y efectividad, si existiera una base de datos con la información sobre el estado del agua y de los problemas que surgen de su gestión, tanto a escala nacional como transfronteriza. Ahora bien, una serie de entrevistas realizadas por Berrin B. Vener (2007: 64) a los oficiales y expertos de esta materia en los estados del Cáucaso sur mostraron que mientras el 96.7% coincidía en la importancia de obtener información de los demás países, el 56.7% reconocía que no disponían de medios para ello y los datos que conseguían nunca eran fiables, ni siquiera en su propio país. Sea por la forma en que se ha provisto esta asistencia internacional e inversiones extranjeras, o porque las crisis políticas del Cáucaso meridional anulan cualquier expectativa de llevar al siguiente nivel la colaboración regional, la puesta a disposición de información relevante es uno de los principales obstáculos técnicos para la coordinación transfronteriza en la cuenca de Kurá-Aras.

2.2. Proyectos internacionales

Uno de los rasgos más llamativos de la gobernanza del Kurá-Aras es la cantidad de proyectos financiados por actores internacionales para mejorar la gestión de sus aguas y fomentar la cooperación entre Georgia, Azerbaiyán y Armenia. Entre los actores involucrados podemos nombrar: la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), la OTAN, la OCDE, la UE, la PNUD, el GEF y la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA, por sus siglas en inglés).

Uno de los primeros programas más ambiciosos realizados fue el de Gestión del Agua en el Cáucaso meridional llevado a cabo por la USAID de 2002 a 2008. Participaron Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Tuvo como objetivo fomentar el diálogo para la gestión sostenible de los recursos hídricos mediante el seguimiento de la calidad y cantidad del agua, la participación de las partes interesadas en foros bilaterales, y la evaluación de las legislaciones nacionales (USAID, 2002). En 2005, toda vez reforzada la política hídrica nacional, estos programas que abordaban la gestión de aguas transfronterizas, se extendieron a la práctica en dos afluentes del Kurá-Aras, el río Alazani (Georgia-Azerbaiyán) y el río Khrami-Debed (Armenia-Georgia), a través de los que se buscó reforzar la capacidad científica y analítica con la pretensión de establecer un diálogo de cooperación efectivo. Aunque fueron elegidos porque se localizaban entre los ribereños con relaciones menos tensas, los datos eran compartidos abiertamente entre los tres Estados, ofreciendo así un mecanismo menos controvertido para reunir a los actores regionales y revelar los beneficios de la colaboración en la gestión de recursos hídricos (Vardanyan y Volk, 2014: 301).

Otro proyecto de asistencia internacional que merece nuestra atención es el Programa de Ciencia por la Paz de la OTAN, realizado entre 2002 y 2008. Consistió en la creación de una base de datos para la supervisión de información sobre la calidad del agua entre Azerbaiyán, Georgia y Armenia. Este proyecto es especialmente importante para entender el valor geoestratégico de la región, pues de otra forma no se explicaría la influencia de la OTAN en un contexto de gestión hídrica. Así lo afirman Campana, Verner y Lee (2012) al reflexionar sobre sus intenciones, de entre las que destacan proteger el acceso al gas natural y otros recursos abundantes en la zona, coartar la influencia rusa en los países postsoviéticos europeos y prevenir los efectos indirectos de la violencia candente en puntos críticos de la región.

La visión de USAID y de la OTAN encaja con la esperanza de crear una plataforma de cooperación y diálogo que pudiera servir de base para la comunicación en otros aspectos de carácter más controvertido. Ambos proyectos forman parte de operaciones de consolidación de la paz después de los conflictos, en este caso especialmente en cuanto se refiere a Nagorno Karabaj. Parece un planteamiento coherente, pero en aquel momento creemos que se sobredimensionó la predisposición de Azerbaiyán, Georgia y Armenia a abrir un diálogo multilateral sobre el agua. Es cierto que, como observan algunos autores (Rampolla, 2005: 154), aunque los conflictos tienen múltiples causas, la degradación, la escasez o la mala gestión de los recursos naturales pueden tener un impacto negativo en la estabilidad regional, ya sea porque aumenten los agravios dentro de las sociedades y entre ellas, o porque debiliten y socaven la legitimidad de los Estados para proveer algo tan básico como el agua potable. La consideración de la gestión de recursos hídricos ha sido cada vez más empleada en el ámbito de construcción de la paz bajo la presunción de que la cooperación en materia hídrica tiene el potencial de transformar la desconfianza entre los países para ofrecer oportunidades de beneficio mutuo al mismo tiempo que allana el camino para una mayor interacción, interdependencia y vínculos sociales (Swain, 2016: 1320). Pese a que la difusión de la cooperación bilateral en recursos hídricos a otras áreas no es un fenómeno insólito, coincidimos con Florian Krampe (2017) en que tratar su gestión después de conflictos (o durante) como una cuestión principalmente técnica, dejando de lado su complejidad política, obstruye los procesos de consolidación de paz y estabilización regional. De tal forma, tomando el ejemplo de Kosovo, Krampe concluye que estos programas tienen varios efectos (2017): refuerzan la separación física de los actores al instaurar estructuras de gobernanza del agua separadas y paralelas, evitan abordar las cuestiones más controvertidas en lugar de comprometerse activamente en la resolución de conflictos y además, la participación de expertos internacionales tiene el potencial de incapacitar a las autoridades locales toda vez los procesos de implementación no sean suficientemente inclusivos.

Siguiendo esta misma línea argumental, debemos resaltar que lo que proyectos de la OTAN y de USAID consiguieron, es decir, reunir y crear una misma comisión o plataforma de intercambio de información para Azerbaiyán, Armenia y Georgia, no se prolongó más allá del lapso temporal de cada programa. Los intentos posteriores de gestionar de forma regional las cuestiones relativas a la cuenca Kurá-Aras han quedado frustrados dejando como conclusión que las diferencias entre los Estados impiden cualquier forma de colaboración entre ellos, hasta cuando se refiere a una preocupación común. Es innegable que la inversión realizada por ambas organizaciones en recopilación, análisis e intercambio de datos es necesaria para que estos Estados desarrollen su capacidad y se puedan alcanzar compromisos políticos a largo plazo. No obstante, demuestra hasta qué punto, incluso reconociéndose los beneficios mutuos de la

cooperación transfronteriza en la gestión de aguas internacionales, las cuestiones aparentemente apolíticas pueden convertirse en políticas. Tanto los proyectos de TACIS la USAID como de la OTAN tenían un carácter eminentemente técnico, a pesar de que la gobernanza de los recursos hídricos transfronterizos es también producto de las interacciones estatales de los ribereños. Está indisolublemente ligada a la relación entre ellos en cualquier otro ámbito, por lo que la persistente tensión entre Armenia y Azerbaiyán por sus territorios obstaculiza cualquier tipo de colaboración en problemas comunes porque el conflicto principal acaba por politizar otras áreas.

Paralelamente, la UE ha tenido un papel muy activo en la prestación de asistencia técnica y financiera a Azerbaiyán, Georgia y Armenia en cuanto se refiere a la gobernanza del Kurá-Aras y la implementación de un enfoque de GIRH. Sin pretender hacer una revisión exhaustiva de todas las iniciativas europeas llevadas a cabo desde el desmantelamiento de la Unión Soviética, tras la puesta en marcha en marcha el Programa de Asistencia Técnica a las Comunidades de Estados Independientes (TACIS, 1991-2006) para favorecer la transición política y económica de los Estados la UE ha financiado diversos proyectos que se han ido adaptando a las distintas dificultades que han surgido en este ámbito en la región. Mientras de un lado, a escala nacional la UE ha buscado la asimilación de la DMA mediante la PEV, de otro, comenzó poniendo en marcha programas de apoyo técnico para dirigidos a la implementación del GIRH en el ámbito transfronterizo, como por ejemplo el referido programa TACIS.

La incapacidad de alcanzar los amplios objetivos propuestos por el paradigma de GIRH en un contexto regional como el del sur del Cáucaso ha motivado que los siguientes programas se centraran en la adaptación de la DMA. En efecto, la GIRH ha fracasado en la región porque, al igual que los convenios internacionales del Derecho del Agua en que se basa, implica una serie de objetivos inalcanzables para países en desarrollo económico y con sistemas políticos más frágiles donde hay falta de voluntad política. Si recordamos los acuerdos de gobernanza que hay en vigor actualmente sobre el Kurá-Aras es evidente que hay un gran salto cualitativo entre la práctica de una gestión unilateral, fragmentada y deficiente, y los principios que informan la GIRH: naturaleza holística del agua, participación inclusiva, el papel fundamental de la mujer, el carácter público y económico del agua, y la gestión integrada basada en sostenibilidad, eficacia y equidad (RIOG/GWP, 2012:10). Nada más lejos de la realidad, el único avance que se ha producido en línea con este enfoque occidentalista es la inclusión en las legislaciones nacionales de Armenia y Georgia del principio de gestión a escala de cuenca. Es por ello que, los programas posteriores financiados por la UE para reforzar la gestión en las aguas del Kurá-Aras se ha centrado en la transmisión de los principios de la DMA.

A pesar de que algunos autores han acusado la DMA de ser una suerte de prototipo del modelo GIRH, este trabajo sostiene que las diferencias entre ambos son sustanciales. Como señalan Rahaman, Varis y Kajander (2004) el alcance de la DMA es más restringido, no incluye la perspectiva de género, ni la integración de todas las políticas relacionadas con el agua, ni la descentralización o posibilidad de asociación sector público-privado, tampoco observa la dimensión de la pobreza y su relación con el agua. Asimismo, la DMA plantea un enfoque ecléctico de gestión integrada desde el momento en que son las consideraciones relativas a la calidad del agua las que dominan su justificación, subordinando los demás elementos de la norma a la consecución de estado de calidad óptimo. Si coincide con la GIRH en algunos puntos, como participación pública en la gobernanza hídrica, no está supeditada a criterios de

justicia y equidad, sino efectividad y mejora de la calidad del agua (Frisch *et al.*, 2020: 712), lo que la hace una opción más pragmática. En definitiva, la DMA parte de una comprensión de sostenibilidad significativamente más reducida que la GIRH, lo que hace de su adopción un reto más razonable de afrontar. Igualmente, no se debe ignorar el hecho de que Azerbaiyán, Georgia y Armenia son parte de la AO bajo la PEV, que prevé un marco para la aplicación de la DMA fuera de los límites de la UE junto a otro conjunto de políticas sociales y económicas que ofrecen mayores incentivos a su incorporación.

En lo sucesivo la UE ha lanzado iniciativas como Iniciativa Europea del Agua (EUWI, por sus siglas en inglés) en los países de Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central (EECCA, por sus siglas en inglés) en colaboración con el CEPE y la OCDE. Este programa tuvo lugar entre 2006-2016 y promovía el diálogo bilateral Armenia-Georgia y Georgia-Azerbaiyán además de prestar asistencia para la incorporación de la DMA y la reforma de políticas públicas nacionales. Cabe resaltar que, si muchos de los documentos de políticas de la UE mencionan la DMA como pionera en el campo del agua, ensalzándola como modelo, guardan silencio sobre el alcance de aplicación en los Estados parte de la EUWI, un programa no vinculante donde a parte de la voluntad política no había mecanismo alguno que garantizase tal aplicación (Fritsch *et al.*, 2020: 712). En el presente, está activa la EUWI+, sucesora del programa anterior que continúa trabajando para prestar apoyo técnico en el desarrollo institucional e implementación de políticas hídricas, mejorando la participación pública y realizando planes de gestión a escala de cuenca. No obstante, la cooperación entre los tres miembros de la OA en el Cáucaso sigue sin ser posible y la EUWI+ los trata por separado, y en cuanto se refiere al Kurá-Aras intenta diálogos bilaterales. Es a través de estas iniciativas a través de las que se intenta canalizar la idea de bilateralismo paralelo. Pese a que aún no se ha materializado en un nuevo acuerdo bilateral (el mencionado Georgia-Azerbaiyán sigue pendiente de conclusión), es un objetivo menos ambicioso pero más factible que también da cuenta de cómo ha evolucionado la prestación de apoyo internacional en la cuenca ante la imposibilidad de crear una plataforma de diálogo interregional debido a la tensión entre Armenia y Azerbaiyán.

Por último, PNUD-GEF han realizado varios proyectos como el programa Reducción de Degradación Transfronteriza en la cuenca hidrográfica de Kurá-Aras (2011-2014) en el que incluía a los tres estados sur-caucásicos. PNUD-GEF también trabaja para la implementación del GIRH. Aquí, el mayor problema que se identifica en los informes finales es una financiación insuficiente para llevar a cabo los planes de actuación de forma exitosa (Aubrey, 2014). La amplitud de las metas de la GIRH junto al resto de sus postulados (enfoque holístico, equidad en la asignación, etc.) (RIOCGWP, 2012:10), implica que, desde el estadio de cooperación, de producción normativa y de eficacia administrativa de los países postsoviéticos, alcanzar una GIRH es de momento, imposible. Actualmente, está en funcionamiento el proyecto Kura II, Avanzando la GIRH en el río Kurá (PNUD-GEF). Éste por ahora sólo incluye a Azerbaiyán y Georgia, aunque Altingoz *et al.* (2018: 23) sugiere que hay probabilidades de que surja un proyecto simultáneo para un acuerdo entre Armenia y Georgia.

Las esperanzas de la comunidad internacional (OCDE, PNUD, EUWI+) de alcanzar en un futuro una gobernanza eficaz, ya sea fragmentada pero coherente en vez de regional e integrada, están depositadas en el acuerdo entre Georgia y Azerbaiyán. Tras dos décadas de intentos por reunir en una misma plataforma a los tres Estados por los que transcurre principalmente la cuenca hidrográfica Kurá-Aras la amplitud y el alcance de los enfoques de los primeros proyectos se ha reducido hasta conseguir una forma más realista y limitada de

cooperación en el sur del Cáucaso. Es imprescindible entender que el desarrollo de la asistencia internacional en regiones que encierran zonas de conflicto ha sido una historia de prueba y error. Efectivamente, la tentación de los actores internacionales de explotar su ventaja en situaciones de inestabilidad política o postconflicto sin tener adecuadamente en cuenta los factores sociopolíticos nacionales y sin consultar a los demás actores regionales, como sucede recurrentemente con Turquía e Irán, conlleva muchos peligros. Contribuir a la perpetuación de discordias en la región mediante la institucionalización de conflictos políticos es uno de ellos.

Podemos afirmar con contundencia que cuando hablamos de crisis de recursos hídricos en la región del sur del Cáucaso estamos ante una crisis de gestión del agua y de colaboración (Ghazaryan, 2009: 178). La solución debería pasar por fomentar la gobernanza multinivel entendida como el refuerzo de coordinación y coherencia de las políticas más que aspirar a una gobernanza basada en la integración bajo una única institución de cooperación. Un proceso gradual, por pasos que se encaminen a identificar las sinergias entre los distintos países ribereños, creando vínculos en acuerdos bilaterales en la dirección adecuada es un logro pese que, bajo la ambición de un modelo como la GIRH, parezca un fracaso. La implementación de una gestión integrada y holística no siempre es posible ni deseable cuando forzar una cooperación que no existe pueda tener el efecto contrario al deseado. Ignorar las tensiones políticas en otras esferas y pretender que se solventen por el hecho de conseguir diálogo en el ámbito medioambiental no tiene por qué promover la estabilidad regional en el sur del Cáucaso. Más aún cuando la cantidad de los actores involucrados y el arraigo social e histórico de un conflicto llama a un aumento en la politización de esferas que por naturaleza precisan una gestión de carácter más técnico. Debe hacerse un balance de la influencia política en estas cuestiones desde que del análisis de la gobernanza de la cuenca Kurá-Aras se desprende una correlación fuerte entre política nacional y cooperación en recursos transfronterizos.

La narrativa dominante de GIRH en todos los procesos descritos se ha visto truncada por la realidad política de la región. Entendemos que una de las prioridades de la comunidad internacional en el sur del Cáucaso es la protección de los recursos hídricos para conseguir una suerte de estabilidad territorial y evitar la escalada de los conflictos regionales. Todos los programas implementados buscan crear soluciones para manejar la cuenca de forma que una cooperación en el ámbito medioambiental sirva de precedente para establecer un diálogo entre Armenia, Azerbaiyán y Georgia. El fin último de contribuir a estabilizar la región a través de programas técnicos que provean de un espacio para conseguir asentar experiencias de colaboración es totalmente legítimo, pero no tener en cuenta la dimensión sociopolítica del agua a través de la implementación del GIRH ha acabado por frustrar estos intentos. Ello implica reconocer que integrar una forma de gobernanza en un estado es una cuestión fundamentalmente política que requiere ajustes significativos en la legislación nacional y en las políticas hídricas (Giordano y Shah 2014). Como postula Timothy Donais (2009: 15) en última instancia «la noción de consolidación de la paz como creación de capacidades está estrechamente vinculada a una concepción liberal que sugiere un proceso de ingeniería social dirigido por personas ajenas a la sociedad y destinado a generar el marco institucional de la democracia liberal».

Todo ello se manifiesta en los intentos de implementar el paradigma de la GIRH como proceso paralelo a la construcción de democracias en Armenia, Azerbaiyán y Georgia. La consolidación de sistemas democráticos estables es vista como la precondition para la resolución de conflictos al igual que la cooperación en torno al agua se presenta como una oportunidad de encauzar comunicación regional mediante espacios apolíticos. Aún así, la

intervención de la comunidad internacional en este sentido parece incluso haber perpetuado una situación de desconfianza interestatal sin que esté claro si los mecanismos de asistencia llevados a cabo no sólo en la cuenca, sino en cada uno de estos Estados, han estado dirigidos *para* los países o *por* los países, basado en su propio conocimiento y circunstancias sociopolíticas. De la observación de las experiencias pasadas se puede concluir que la evolución de los enfoques de los actores externos ha sido provocada por el contexto político del Cáucaso meridional. Por tanto, para conocer cuál es la forma adecuada de gobernanza para la cuenca transfronteriza Kurá-Aras debe reconocerse «la naturaleza de las relaciones entre los Estados ribereños y el contexto político general que las crea y, al mismo tiempo es creado por ellas» (Zeitoun *et. al*, 2020:31).

3. La dimensión política de la gestión de aguas transfronterizas

3.1. Marco histórico y eventos políticos en el Sur del Cáucaso

Todos los estudios académicos y proyectos realizados sobre la gobernanza de las aguas del Kurá-Aras llegan a la misma conclusión: el principal obstáculo a la cooperación en materia de gestión hídrica entre Armenia, Georgia y Azerbaiyán son las hostilidades derivadas de sus diferencias políticas. Además, hemos visto como la injerencia externa ha sido una variable constante desde la independencia de los tres países con el colapso de la Unión Soviética y muchos de los objetivos de la prestación de asistencia internacional en gestión hídrica no se han alcanzado, o al menos aquellos de carácter técnico-científico (análisis e intercambio de datos) e institucional (creación de instituciones de gestión efectivas). Que las iniciativas de cooperación no se hayan generado de forma autónoma entre estos tres países sino promovidas por actores externos que buscan la estabilidad de la región es un hecho inequívoco. Es por ello que, nos proponemos profundizar no sólo en el marco histórico y los eventos políticos ocurridos a la par que los proyectos desarrollados, sino también en relación con el papel e intereses implícitos de las potencias internacionales y regionales involucradas, a saber: Turquía, la UE, Rusia, EEUU e Irán. Como señala Guillermina Elias (2020: 257) «la gobernanza y gestión de las aguas transfronterizas ocurre en un escenario de asimetrías entre los actores, lo que puede influenciar el tipo de interacción entre ellos, el establecimiento de instituciones y el cumplimiento de las obligaciones».

El Cáucaso meridional presenta una geografía política marcada por la pluralidad cultural. Distintos pueblos, religiones y grupos étnicos conviven en una zona dominada por diversos imperios a lo largo de la historia. De su ubicación entre Medio Oriente, Europa y Asia no cabe esperar sino un aumento de la complejidad de las relaciones regionales en cuanto punto de encuentro intercontinental, más todavía si se tiene en cuenta que se sitúa entre el mar Negro y el Caspio, y entre Rusia, Turquía e Irán. Si según la literatura que estudia los conflictos hidropolíticos, la naturaleza de las asimetrías entre los Estados ribereños suele venir condicionada por la posición de cada actor a lo largo de una cuenca hidrográfica (aguas arriba o aguas abajo), en el sur del Cáucaso hay otros factores que influyen en esa creación de asimetrías, distintas de la posición de cada estado con respecto del Kurá-Aras. El mayor atractivo de la región y a la vez razón de las asimetrías entre sus Estados es la riqueza en hidrocarburos, un potencial energético con un entramado de oleoductos esenciales para entender los intereses de la UE, Turquía, Rusia e incluso Estados Unidos en el sur del Cáucaso. En suma, en el Cáucaso Sur concurren multiplicidad de actores, desde organizaciones internacionales y Estados, hasta empresas multinacionales, con objetivos variados y no necesariamente complementarios (Lynch, 2003: 15).

3.1.1. Conflictos actuales: alianzas y crisis diplomática

Las tensiones en estos territorios se remontan a la comisión del genocidio armenio por Turquía en 1915 que más de cien años después todavía define las relaciones de resentimiento entre ambos países (González, 2015). De la misma forma, el conflicto de Nagorno-Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán data de 1921 cuando se incorporó el territorio a Azerbaiyán. No hubo violencia hasta 1988 cuando se atacó a la población armenia con el consentimiento de las autoridades azeríes locales (Mañueco, 2020). Es con la desintegración del régimen comunista

y la declaración de la independencia de Armenia y Azerbaiyán cuando Nagorno Karabaj autoproclama su independencia. Ya en este momento comienza a formarse las alianzas regionales que llegan hasta la actualidad: Turquía aviva de nuevo la tensión con Armenia y se posiciona con Azerbaiyán, una alianza basada al parentesco cultural, religioso y étnico de ambas sociedades (Rusestky, 2012: 35). Hace poco, Turquía y Armenia han retomado las relaciones diplomáticas, pero sin especial interés por ninguna de las partes y sin que el primero deje de ofrecer su apoyo incondicional a Azerbaiyán.

De 1991 a 1994 tiene lugar una primera guerra, finalizada con una tregua y la creación del grupo de Minsk por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para supervisarla. Este grupo está copresidido por Rusia, Francia y EE. UU. e integrado por Bielorrusia, Alemania, Italia, Suecia, Finlandia y Turquía, además de por Azerbaiyán y Armenia. Desde entonces, el alto al fuego ha sido violado repetidas veces, de entre las que destaca la «crisis de abril» en 2016 y más recientemente la segunda guerra de finales de 2020. El conflicto armenio-azerí ha sido un rasgo constante en la región durante los últimos treinta años, lo que le ha merecido la calificación de «el más antiguo de los llamados conflictos congelados heredados de la descomposición de la Unión Soviética» (Priego, 2016). Mientras Turquía se ha posicionado siempre con Azerbaiyán, Rusia ha prestado apoyo estratégico y militar a su socio en la región, Armenia.

Irán por su parte, como estado limítrofe con Armenia y Azerbaiyán, también se ha visto involucrado en los acontecimientos descritos. Aunque Irán y Azerbaiyán comparten patrones culturales y religiosos similares, el apoyo del primero a Armenia en el conflicto Nagorno-Karabaj le ha merecido tensiones con su otro vecino. Para Irán, Armenia es la llave al resto del Cáucaso y a los países europeos y una oportunidad de extender su esfera de influencia en la región. Este interés es correspondido ya que Armenia se ha visto aislada entre Turquía y Azerbaiyán, sin suficientes recursos energéticos (Iashaki, Goudarzi y Amraei, 2013: 142).

Al mismo tiempo, con la independencia de Georgia surge el conflicto de Abjasia y Osetia del sur, dos regiones secesionistas que tras ganar sus guerras con Georgia con el apoyo de Rusia se consideran de facto independientes de Georgia desde 1992 (Piernas, 2015: 71). Otro conflicto latente que, a pesar de tener un carácter fundamentalmente separatista, está influenciado por otras razones (políticas, energéticas, culturales). Tras la Revolución de las Rosas, En 2004 gana las elecciones en Georgia Mijail Saakashvili, conocido por su orientación política proclive a la occidentalización (de Miguel, 2013). Su triunfo supone estrechar lazos con EE. UU., en detrimento de Rusia. Ese mismo año se acentúan las tensiones porque Georgia no reconoce las elecciones de Osetia del sur. Este clima se prolonga durante varios acontecimientos más, hasta 2008 cuando tiene lugar la «guerra de los Cinco Días». Las tensiones con Rusia desde entonces se han mantenido. Es en 2004, fundamentalmente a raíz de los acontecimientos descritos y en un contexto de ampliación hacia el este, cuando la UE y la OTAN comienzan a replantearse la necesidad de asegurar sus fronteras, ahora más cercanas a los múltiples conflictos heredados del colapso soviético. Ese año lanza su PEV, percibida por Rusia como una suerte de construcción de alianzas regionales en su contexto tradicional de influencia. Desde entonces, como hemos visto, presta apoyo a Georgia, Azerbaiyán y Armenia mediante acuerdos de asociación económica y política.

Toda esta situación se traduce en una brecha regional cuyo reflejo hemos visto a lo largo de este estudio. La situación del Alto Karabaj sigue sin solución y con episodios de violencia

constantes. La zona conflictiva pertenece a la cuenca del Kurá-Arás, lo que supone un agravio no del estado de la cooperación entorno a la gestión, sino porque facilita la politización de las aguas en cuestión. Ya se adelantó en la presentación del marco conceptual sobre la gobernanza del agua en cuencas internacionales que el agua es determinante para el desarrollo económico de los estados y que, en muchas ocasiones, puede ser empleada como una herramienta de política exterior. Un buen ejemplo es la lógica oportunista de Turquía durante los años 80: llevó a cabo iniciativas hídricas consistentes en la exportación de grandes cantidades de agua para Oriente Medio como parte de una estrategia geopolítica para aumentar su influencia regional (Conker y Hussein, 2019: 9). También hay ocasiones en que la politización de los recursos hídricos en el contexto transfronterizo es tal, que se produce su securitización, llegando incluso a emplear el agua como arma política. En relación con Nagorno-Karabaj y sus recursos hídricos, algunos autores (Gurbanov, 2018: 84) han denunciado la actitud poco constructiva de que Armenia en el Grupo de Minsk de la OSCE, dirigida a ampliar sus oportunidades hidropolíticas y utilizar sus recursos como medio de presión política contra Azerbaiyán, con el fin último de llevar al país al borde del desastre ecológico.

Es manifiestamente improbable encontrar una salida para el diálogo interregional tras las recientes conductas beligerantes de Armenia y Azerbaiyán. Como explica Guillermina Elias (2018: 91) sobre las cuencas hidrográficas internacionales «El éxito de dichos procesos ha dependido fundamentalmente del nivel de desarrollo del diálogo político entre los Estados en cuestión y del grado de integración política y económica en la región». La ruptura de relaciones diplomáticas y el cierre de sus fronteras oscurece las proyecciones futuras de establecer en un marco de gestión para toda la cuenca que atraviesa el sur del Cáucaso. De un lado, Turquía y Azerbaiyán están estrechamente vinculados, de otro, Armenia, Rusia e Irán afianzan sus relaciones. Estos dos bloques crean un clima de confrontación en todos los aspectos de su política. Si bien, Georgia se ha mantenido al margen y ha cooperado durante estos años con Azerbaiyán y Armenia, tiene una región integrada en su mayoría por armenios con aspiraciones secesionistas (Javakheti) que cuentan con el apoyo de su nación (Campana, Vener y Lee, 2012), a la vez que continua la disputa por el estatus de Abjasia y Osetia del sur, que cuentan con apoyo ruso.

Es verdad que existe cooperación en otros ámbitos distintos de los recursos hídricos entre los países del Cáucaso, esta tiene lugar normalmente entre aliados. Turquía, Georgia y Azerbaiyán cooperan a muchos niveles, como por ejemplo respecto de los oleoductos que transportan las reservas de petróleo y gas desde el Mar Caspio a Turquía a través de Azerbaiyán y Georgia. Sin embargo, no debe pasar desapercibido que estamos ante regímenes inestables. Son países inmersos en un proceso de transición democrático -desde 1991- que no termina de despegar y tiende a verse afectado por estructuras personalistas (que generan corrupción) más preocupadas por el desarrollo económico, y el voto favorable de la población, que les facilite una apariencia democrática frente a la comunidad internacional. Aspirar a un modelo de gestión hídrica en colaboración con los países vecinos es en muchas ocasiones, secundario. Realmente desde la óptica del orden de prioridades en la agenda política de Azerbaiyán, Georgia y Armenia, la perspectiva de negociar un tratado multilateral es remota. Adicionalmente, la reducción de toda controversia internacional que rodea el Kurá-Aras al ámbito de los recursos hídricos ignora los beneficios e incentivos que otros sectores ofrecen a la cooperación, simplificando las oportunidades de gestión y compartiendo el gasto que supondría por ejemplo

que Georgia se comprometiera a tratar las aguas contaminadas por su actividad industrial a cambio de una reducción de los precios por la importación de petróleo y gas desde Azerbaiyán.

3.1.2. Geopolítica y energía en un contexto multipolar

Como se ha explicado, las relaciones regionales desde la independencia de estos territorios han sido perfiladas básicamente por el conflicto de Nagorno-Karabaj, las diferencias históricas entre Turquía y Armenia, el vínculo entre Turquía y Azerbaiyán, la disposición de Rusia a mantener su ámbito tradicional de influencia bajo la percepción de una amenaza europea y transatlántica, y las fricciones entre Irán y Azerbaiyán. La importancia de las relaciones entre los países del sur del Cáucaso, y su valor para Rusia, la UE, así como la situación de Turquía e Irán, en la falta de cooperación entorno al Kurá-Aras nos muestra dos de las deficiencias más achacadas al enfoque GIRH: menosprecia la dimensión política y se centra solamente en el agua (sin observar por ej. la cuestión energética). Una vez dibujado el panorama político del Sur del Cáucaso conviene examinar el rol de las potencias tanto globales como regionales. La influencia externa en la región ha sido continua y no cabría entender el desarrollo de las políticas azeríes, armenias o georgianas sin su análisis.

El fin de la Guerra Fría trajo consigo un clima de incertidumbre en las relaciones internacionales en que EE. UU. se alzaba como potencia hegemónica. La caída del comunismo no pudo sino contribuir a una expansión del capitalismo unida a una aceleración de los procesos de la globalización en que se vieron envueltos todos los estados recientemente independientes de la Unión Soviética, generando su inestabilidad y profundizando contradicciones en todas estas regiones (Artinian, 2020: 176). Durante los años noventa el centro de atención de la comunidad internacional fueron los conflictos yugoslavos. En aquel entonces, se inicia un proceso de creciente tensión, «la paz fría» (Pozo, 2004) entre el avance de la OTAN y Rusia, que buscaba mantener su influencia en el espacio postsoviético libre de rivales. Es a principios del milenio cuando EE. UU. y la UE aumentan considerablemente su implicación en la región. No sólo como consecuencia de la política exterior de seguridad de EE. UU. a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre, sino que también coincide con la cumbre de Praga de 2002 en que se otorgaba mayor autonomía a la OTAN (Lynch, 2003: 16), a la par que la UE se preparaba para un proceso de ampliación y sus fronteras quedaban directamente expuestas a Rusia. Para estos tres actores, el Cáucaso meridional ha sido percibido tanto a la vez como oportunidad y amenaza. De un lado, por la explotación de las reservas energéticas y su posición geográfica (rutas de transporte). De otro, una amenaza por la posible presencia de redes de terrorismo internacional y los peligros de seguridad asociados con las inestabilidades políticas de los Estados sur-caucásicos. El deseo de prevenir una escalada de los conflictos latentes y de solucionarlos se ha materializado en muchos de los proyectos ya mencionados (por la USAID, la OTAN, la UE, la OCDE, etc.) y en el lanzamiento de la PEV y posterior AO.

Los intereses de EE. UU. en la región han variado con el tiempo. La política estadounidense hacia el sur del Cáucaso estuvo definida en un principio por el apoyo a la independencia de los tres Estados y a su democratización e integración en las estructuras euroatlánticas. Las políticas energéticas toman un papel predominante ante el incipiente boom petrolífero del Caspio. EE. UU. se convierte en uno de los grandes inversores en el desarrollo de la infraestructura necesaria para la explotación y transporte de los recursos energéticos por varias razones (Cornell, 2005: 112): la percepción de que la producción energética fortalecería la soberanía de los Estados regionales, para apoyar los intereses de las empresas

estadounidenses y porque los recursos del Caspio son una fuente energética distinta de Medio Oriente, reduciendo su dependencia de Irán y contribuyendo a la seguridad energética global. No es de extrañar que su principal prioridad fuera la construcción del oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan, que conecta el Caspio con el Mediterráneo desde las costas de Azerbaiyán hasta las de Turquía, pasando por Georgia. Las inestabilidades políticas creadas por los conflictos de Nagorno-Karabaj y Osetia hacen que EE. UU. adquiera un rol más activo en la política regional a finales de los noventa. Con respecto a Rusia y a Irán adopta una actitud de suma cero, seguida del aislamiento para bloquear la influencia de Irán y la contención para evitar que Rusia recupere su hegemonía en la región; mientras tanto, reúne bajo el mismo rótulo los intereses generales de Turquía, Israel y Europa, pese a que al final tuvieran prioridades distintas (Kouhi-Esfahani, 2019: 47).

Si la política de EE. UU. quedaba delimitada por las prioridades de energía, seguridad y soberanía, tras el 11 de septiembre de 2001 será la seguridad la motivación principal de su intervención. La presencia militar estadounidense en todo el mundo aumenta, con la misma prerrogativa comienza negociaciones para establecer bases militares en Azerbaiyán y Georgia, y aumenta la presión para que ambos accedan a la OTAN. Desde entonces, EEUU se ha centrado más en sus relaciones con Rusia ante su creciente influencia en la región y en la explotación energética, bajando la intensidad de su política exterior en el espacio concreto del sur del Cáucaso. La saturación de la política exterior estadounidense, junto la emergencia de nuevas potencias globales, han limitado su ambición a relaciones de carácter económico y en menor medida, relaciones de seguridad a través de la OTAN (Goudarzi y Lashaki, 2013: 56).

Del mismo modo, la UE provee desde 1991 con ayudas a Armenia, Georgia y Azerbaiyán mediante el TACIS, pero no es hasta final de la década cuando toma un papel más activo. Desde 1991 hasta 2003, la actuación de los estados europeos se limitaba a Acuerdos de Asociación y Cooperación, con el fin de fomentar un diálogo político, apoyar la construcción de regímenes democráticos y estimular sus economías (Gil, 2016: 113). La política europea en la región se ha desarrollado en un contexto de grandes cambios a nivel comunitario: «el desarrollo institucional en la UE y la profundización de la integración europea han convertido a esta gradualmente en un actor propio en materia de política exterior» (Shapovalova, 2012: 75). Actualmente no cabe duda de la capacidad de la UE en cuanto actor global y el cargo del Alto Representante es una figura conocida al servicio del mismo propósito. Las sucesivas ampliaciones de la década de los 2000 acercaban las fronteras de la UE a la región, si bien no hay ningún límite físico entre ambas. Ya hemos adelantado que una la principal herramienta dirigidas a evitar efectos derivados de las inestabilidades políticas de las zonas cercanas a la UE es la creación de la PEV en 2003, proporcionando un marco para las relaciones europeas con su frontera oriental. De un carácter político-institucional, a través de la PEV se promueven los valores europeos, favoreciendo al mismo tiempo el desarrollo político, económico y social sostenible mediante condicionalidades por las que la UE ejerce su poder normativo.

Recordar en este punto una vez más que, los Planes de Acción a través de los que se articulan las políticas bajo la PEV no son vinculantes, por lo que su efectividad nunca ha sido la deseada (Gil, 2016: 115). Hay una brecha entre las declaraciones europeas y las medidas que se emprenden sobre el papel, hasta lo que ocurre en el terreno. Una aproximación a este instrumento demuestra una perspectiva de cooperación al desarrollo que «ignora la situación de conflictos enquistados y de situaciones internas endémicas que paralizan el desarrollo de estos países, su democratización y su estabilidad, y amenazan directamente a la de la UE» (Sola,

2007: 1). Incluso la AO ha resultado ser un instrumento insuficiente para la transformación política y económica, y abordar la conflictividad regional, porque no ofrece incentivos suficientes a las reformas necesarias, el coste de adaptar la legislación nacional es mayor que el beneficio ofrecido por la UE cuando la integración está fuera de órbita. Igual que argumentamos en la gestión de recursos hídricos transfronterizos, el mayor obstáculo a la cooperación en la región son los conflictos latentes y la división de la región en dos bloques, a la vez que precisamente es el que se evita afrontar. En la práctica el sur del Cáucaso no ha sido una prioridad para la UE porque no hay una estrategia de seguridad común para la región sino programas separados para cada uno de los Estados, la AO no es adecuada para la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj, de las tensiones entre los territorios de Georgia ni para apoyar la relación entre Turquía y Armenia. Sería razonable pensar que como varias de las grandes potencias europeas forman parte del Grupo de Minsk, es utilizado para canalizar una estrategia adecuada, pero no ha sido así, en parte porque Europa no tiene frontera física directa con la región. Por el contrario, su apoyo al proceso de paz en Georgia ha sido mucho más robusto, aportando recursos financieros y participando activamente mediante la Misión de Observación de la Unión Europea (Shapovalova, 2012: 90). Aunque se hayan prevenido otros episodios violentos tras la «guerra de los Cinco Días», no se ha sabido dar una respuesta unificada ante la conducta reticente a retirarse de las fronteras georgianas de Rusia, dejando al descubierto las dificultades de alcanzar un consenso entre los Estados Miembros en cuestiones de alta sensibilidad política, del mismo modo que ha ocurrido sistemáticamente con el caso de Ucrania²⁷.

La actuación de la UE en el Cáucaso meridional es, por tanto, principalmente parte de su política exterior hacia Rusia en términos de seguridad, pero también se explica por su interés económico, no sólo en el potencial de los mercados de la región sino por los recursos energéticos. El territorio sur-caucásico es un paso de transporte internacional de energía que disminuye la dependencia europea de Rusia²⁸. Por el transcurso del oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan, el gasoducto Erzurum-Tiflis-Bakú y el ferrocarril Erzurum-Akhalkali-Tiflis-Bakú (Sola, 2007: 2). De hecho, un dato a tener en cuenta es que la cuenca del río Kura-Aras es el corredor de los oleoductos y gasoductos Bakú-Tiflis-Supsa y Bakú-Tiflis-Ceyhan (puestos en funcionamiento en 1999 y 2006, respectivamente) que podrían afectar a la salud de los sistemas fluviales en caso de accidente, aunque se han aplicado salvaguardias para mitigar los riesgos (PNUD-GEF, 2008: 10).

En general, la UE y EE.UU. han tomado un enfoque estratégico en la región, compartiendo la preferencia por estabilidad política frente a un cambio democrático real toda vez que la promoción de formas de gobernanza eficaces ha quedado muchas veces relegada a

²⁷Los 27 Estados miembros participan en la toma de decisiones en la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (en el Consejo Europeo la regla general es la unanimidad), y a la vez mantienen relaciones bilaterales con Rusia. En este sentido, pese a los esfuerzos por hablar como una sola voz y constituirse como un actor geopolítico, muchas veces han tenido más peso los intereses nacionales que los “valores compartidos” (Schmidt-Feizmann, 2008). Por ello, a veces las relaciones bilaterales de algunos Estados miembros con Rusia han impedido el desarrollo de una política común efectiva.

²⁸Rusia es una potencia geoenergética que nunca ha dudado en utilizar su posición dominante de proveedor como arma de política exterior y moneda de cambio. Prueba de ello fueron la primera crisis del gas, en el invierno de 2005, y una segunda ocasión a finales de 2008 en que Rusia cortó el suministro a Europa como consecuencia de los desacuerdos con Ucrania acerca del precio del gas impuesto (Gullo y Tuñón, 2009, 179).

un segundo plano frente a la guerra contra el terrorismo o la preocupación por la seguridad energética (Börzel, Pamuk y Stahn, 2009:177)

La intervención de Rusia en la región ha estado particularmente marcada por la pretensión de recuperar el ejercicio de influencia en una esfera tradicionalmente propia, el Cáucaso meridional, en un proceso gradual de posicionamiento como una potencia global. Vladimir Putin ha actuado frente al avance de la OTAN y la inclusión de Georgia como si fueran amenazas contra la propia identidad rusa manteniendo firme su posición en Ucrania y Georgia, y desafiando constantemente a la UE y su sistema de sanciones mediante la instrumentalización de sus recursos energéticos en beneficio de su política exterior. Son varias las razones que motivan la influencia rusa en el Cáucaso (Kouhi Estafahani, 2019: 58): es una zona de conexión entre Rusia y Medio Oriente en la que se ubican otros dos importantes actores regionales -Turquía e Irán-, que abarca gran parte de los recursos del Caspio (con el potencial de afectar la porción rusa del mercado europeo energético) y más importante, por las consecuencias geopolíticas derivadas de las rutas de transporte de gas y petróleo impulsadas por la presencia occidental. La Rusia de Putin depende de la venta de sus recursos energéticos para desarrollar una política exterior que le permita actuar en el contexto internacional como la potencia global que fue y a la que aspira ser (Gulla y Tuñón, 2009: 194). No es un secreto que el empleo de sus recursos energéticos como instrumento de política exterior ha sido causa de divisiones internas dentro de la UE. La solución pasa por buscar otros conductos y en concreto los grandes países europeos (Alemania, Italia y Francia) han impulsado la construcción del Gasoducto europeo del Norte (una vía directa desde Rusia que evita los obstáculos en Ucrania y Bielorrusia), muy criticado por Polonia y Estonia, que una vez más, se ven envueltos en un juego de poderes que no hace justicia a la «solidaridad europea» (Schmidt-Felzmann, 2011). Episodios similares han propiciado incoherencias en las políticas europeas menoscabando su imagen como actor global por la fuerte dependencia que tienen Estados Miembros del mercado ruso. Es por ello, que la búsqueda de alternativas en el Cáucaso meridional de la UE -como un único actor y evitando divisiones internas- ha tensado la relación UE-Rusia, con varias crisis de gas y constantes intentos de Rusia por reafirmar su perfil de potencia continental como rémora del legado soviético y expresión de la política nacionalista de Putin.

El aliado más estrecho de Rusia en la región caucásica es Armenia, para la que el apoyo militar ruso ha sido fundamental en la cuestión de Nagorno-Karabaj en un contexto de aislamiento entre Turquía y Azerbaiyán. Algunos autores argumentan que Rusia ha utilizado este conflicto para incidir en las relaciones entre Irán y Azerbaiyán desde el reconocimiento de que Irán es un aliado contra EE. UU., pero tiene el potencial de convertirse en rival si los países de la región buscan alternativas a las energías rusas lo que determina que Rusia busque mantenerlo alejado de la competencia regional erosionando su relación con los demás Estados (Goudarzi y Lashaki, 2013: 54).

La injerencia de estas potencias en el sur del Cáucaso ha sido constante y si algo se puede destacar de sus políticas en la zona es que han sido contradictorias e inconsistentes. EE. UU. y la UE han promovido la construcción de estados libres y democráticos rebajando la intensidad de tal ambición a simplemente mantener cierta estabilidad que permita la consecución de sus propios intereses. Rusia ha actuado como contraparte, manteniendo relaciones que no han sido antagónicas a las occidentales pero que han buscado desequilibrar el papel europeo y estadounidense ejerciendo su influencia mediante una política militar y energética. Esta visión general de las dinámicas que moldean el contexto político en que está

inmersa la gobernanza del sistema hídrico del Kurá-Aras, nos descubre que una presencia tan alta de actores externos ha animado su enfrentamiento a través de los estados sur-caucásicos como si fueran un tablero donde mover sus propios intereses. No significa que Georgia, Azerbaiyán y Armenia no se hayan beneficiado, sino que quizá hayan destinado demasiado empeño a buscar apoyo extranjero en vez de intentar abordar directamente las disputas regionales. Con todo ello, las relaciones entre los distintos Estados han cambiado a lo largo de los años por lo que resulta difícil predecir sin caer en la ambigüedad cuál será el futuro de la región. Lo que sí nos dice sobre la gestión de recursos hídricos transfronterizos es que, al fin y al cabo, han sido políticas residuales y de menor importancia a corto plazo que el posicionamiento geopolítico de los demás actores externos, motivados por su propia seguridad energética. El interés de la UE y de EE. UU. por estabilizar la zona para proteger sus inversiones en infraestructura energética porque reducen su dependencia de otras fuentes, por el beneficio que reporta a empresas occidentales, y en última instancia, porque el control de estas rutas energéticas implica una mayor influencia política a escala global (Kouhi-Esfahani, 2019: 42). Aun así, queda por evaluar el impacto de la cuestión del agua en la política exterior de Armenia, Georgia y Azerbaiyán. El objetivo es identificar qué oportunidades hay de alcanzar una gobernanza efectiva a través del examen del valor político de las aguas de Kurá-Aras, desde una perspectiva que integra todas las regulaciones hídricas, los proyectos realizados y las relaciones políticas entre ellos.

3.2. La Hidropolítica en la cuenca Kurá-Aras: cooperación y conflicto a través del marco TWINS

El examen de los tratados, políticas y acuerdos regionales y legislaciones nacionales nos muestra una clara ausencia de comunicación y, por consiguiente, coordinación en cuanto se refiere a la gestión de esta cuenca hidrográfica por los Estados transfronterizos. Durante la última década, todos han desarrollado nuevas estrategias dirigidas a incorporar el concepto de sostenibilidad y el principio de gestión a escala de cuenca en sus respectivas regulaciones de gestión hídrica. No hay datos certeros sobre la efectiva implementación de sus planes de acción en este ámbito, ni del nivel de adaptación alcanzado de la DMA. Sin embargo, de estos cambios se desprende cierta voluntad de Armenia, Azerbaiyán y Georgia por resolver problemas relacionados con el agua. A pesar de ello, se ha comprobado el clima de hostilidad y las diferencias políticas lo impiden. Dejando a un lado, las dificultades atribuidas a infraestructuras institucionales y administrativas débiles, toda vez reconocido que el mayor obstáculo para una gestión eficaz en el sistema hídrico del Kurá-Aras es la ausencia de diálogo interregional, la falta de confianza entre los países ribereños, los conflictos latentes, y la elevada injerencia externa, procede analizar cuáles han sido las interacciones de cooperación y conflicto desde su independencia de manera que podamos concluir cuál es el perfil hidropolítico de cada Estado. La matriz TWINS debería ofrecernos una visión clara de cuáles han sido los comportamientos de Armenia, Azerbaiyán y Georgia a lo largo de estos años y con esa base, realizar un pronóstico que incluya la dimensión política del agua en el discurso de la gobernanza de los recursos hídricos.

Recordando que la principal preocupación que insta a una gestión sostenible y eficaz de la cuenca para Armenia, Azerbaiyán y Georgia es la alta polución de sus aguas a causa de sustancias contaminantes químicas, industriales y agrícolas (falta de información sobre su estado y ausencia de mecanismos para su tratamiento) y teniendo conocimiento sobre los antecedentes político-históricos de la región sur-caucásica, es evidente que la misma ha estado

marcada por el binomio cooperación/conflicto. A continuación, exponemos algunos antecedentes teóricos sobre dicho debate, aplicado a nuestra área de estudio.

Elhance (1999, como se citó en Kauffer, 2005: 51) define hidropolítica como «el estudio del conflicto y de la cooperación entre naciones acerca de los recursos hídricos compartidos». Se trata de una visión estatocéntrica, propia de las teorías de las relaciones internacionales, en contraposición a la idea de gobernanza que hemos ido delimitando y que refleja mejor la realidad de un contexto político donde participan más actores aparte de aquellos gubernamentales. Sin embargo, nuestros argumentos han mostrado que el mayor obstáculo para una gobernanza adecuada del sistema hídrico Kurá-Aras es la falta de colaboración interestatal, los conflictos políticos entre los países ribereños en otros ámbitos distintos del agua y la incapacidad institucional de establecer mecanismos de gestión eficaces, lo que determina que, para contestar la hipótesis principal de este estudio, nos centremos en las interacciones interestatales, dejando a un lado la participación de otros actores tanto nacionales como internacionales y el grado de inclusividad existente en la elaboración de políticas hídricas. En definitiva, a nivel nacional es la cultura de inestabilidad política añadida a la débil infraestructura administrativa impide la correcta implementación de mecanismos de gestión, si bien, parece que los Estados en cuestión avanzan poco a poco con la ayuda de benefactores internacionales, como la UE, para la consecución de estos objetivos. Volvemos a destacar entonces que es la gobernanza a nivel regional, internacional, lo que frustra la efectiva gestión en última instancia porque al no haber un marco multilateral dispuesto o varios bilaterales, no hay coordinación ni coherencia entre las distintas políticas que se están desarrollando a nivel nacional por lo que su implementación es más costosa que si se aprovecharán aquellas esferas de solapamiento. Se ignora que geográficamente es un recurso común y por tanto la conducta de cada uno tiene una repercusión en el vecino, no hay consciencia del alto nivel de interdependencia.

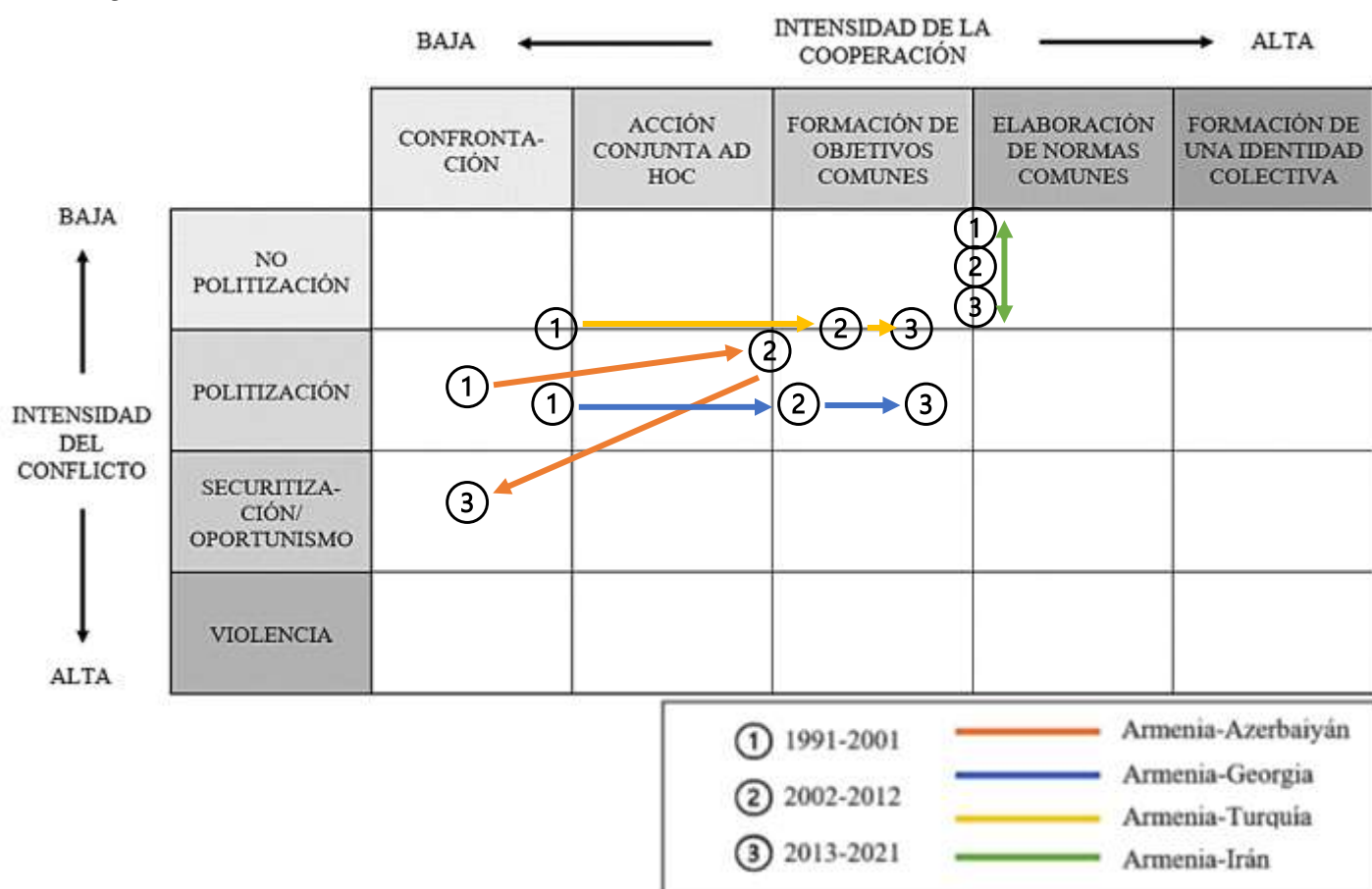
La matriz TWINS²⁹ ofrece aproximaciones útiles de la trayectoria de cada Estado basándose en los datos disponibles ya que «la información incompleta es la norma en las políticas hídricas transfronterizas poco transparentes» (Mirumachi y Allan, 2007: 9). Es una herramienta ideal en nuestro propósito que se ajusta perfectamente a nuestra metodología esencialmente cualitativa hermenéutica. Partiendo de la presunción de que cooperación y conflicto coexisten y son los elementos definitorios de la hidropolítica de un estado, TWINS es un método robusto que demuestra cómo en la práctica las interacciones por el agua son un proceso intrínsecamente político consecuencia de un contexto político más amplio (Zeitoun y Mirumachi, 2008: 297). Ésta es una de las mayores conclusiones que nos ha dejado el análisis de todas las políticas hídricas en el Kurá-Aras y de los proyectos realizados por agencias y organizaciones internacionales. Es imperativo un marco conceptual donde examinar simultáneamente cooperación y conflicto de forma que nos ayude a entender con mayor certeza cómo se controlan, negocian y gobiernan los recursos en el Kurá-Aras, y así poder determinar qué posibilidades existen en su gobernanza. El papel que juega la geografía en las relaciones y conflictos entre los estados es también muy importante, por supuesto, es necesario examinar cómo características geográficas específicas y otros factores y circunstancias, definen y trazan la hidropolítica en las diferentes cuencas internacionales.

²⁹ La matriz original está en inglés (Anexo 1), por lo que ha sido traducida al español para una mejor comprensión de las dinámicas a analizar.

Esta herramienta se compone de dos escalas, una de conflicto y otra de cooperación, que usan cada una cuatro niveles de intensidad. La escala de conflicto refleja el proceso incremental de priorización de cuestiones en la agenda política, por su lado, la escala de intensidad de la cooperación se basa en la medida en que hay intención de emprender acción colectiva y objetivos comunes, operacionalizados identificando normas y declaraciones (Mirumachi, 2015: 48). De este modo, vamos a comparar en el marco TWINS las relaciones bilaterales de Armenia, Azerbaiyán y Georgia para profundizar desde una perspectiva constructivista en sus interacciones a lo largo de tres períodos: de 1991 a 2001, de 2002 a 2012 y de 2013 a 2021. La intención es dibujar el perfil hidropolítico de cada país a partir de todos los acuerdos, momentos de cooperación en torno al agua y de las situaciones de conflicto político descritas, junto a las especificidades que de la localización geográfica de cada país ribereño se desprenden.

3.2.1. Armenia

Figura 2: Matriz TWINS de Armenia



La cuenca Kurá-Aras recorre por completo Armenia. Por su localización geográfica, en materia de recursos hídricos depende completamente de los tributarios de estos dos ríos transfronterizos que conforman el sistema de la cuenca. Por un lado, comparte aguas de la cuenca del río Kurá con Turquía, Azerbaiyán y Georgia. De otro, en muchos de los afluentes que conforman la cuenca del río Aras coincide con Turquía, Irán y Azerbaiyán.

Entre las grandes preocupaciones del gobierno armenio están la gestión insuficiente de los recursos hídricos (llevada a cabo sobre todo con asistencia externa) y la reducción del agua

disponible debido a la infraestructura hidráulica existente y prevista para la cuenca del Aras por parte de Turquía (sea para uso consuntivo o hidroeléctrico). Esta tiene el potencial de provocar cambios serios en el régimen de su caudal e incluso en la morfología del río (Yu, Cestti y Lee, 2014: 87). Si los dos ríos principales apenas cuentan con este tipo de infraestructuras, según Vener (2007: 27), en los afluentes hay situados más de 130 grandes embalses. En la teoría, los países aguas arriba tienden a sostener que construyendo embalses regulan el caudal (para la prevención de inundaciones) y reducen sus variaciones estacionales (evitando sequías), mientras, los países aguas abajo critican la disminución del agua y su uso excesivo por los primeros. No obstante, en la práctica, casi todos los países de una misma cuenca prevén unilateralmente proyectos para su desarrollo y crecimiento que exigen extracciones de agua importantes (Kucukmegmetglu, 2009).

A pesar de ello la experiencia de Turquía y Armenia compartiendo la presa de Arcapay ha sido positiva y sienta un gran precedente en la cooperación transfronteriza. Gobernada por una serie de acuerdos que se remontan a la época soviética: el Protocolo de 1964 (que también observa la asignación de una cuota a Irán) y el acuerdo de 1973. Pese a las fricciones entre ambos países derivadas del apoyo turco a Azerbaiyán en Nagorno-Karabaj, las autoridades locales han continuado cooperando en la gestión de esta presa (Altingoz y Ali, 2019). En unas entrevistas realizadas por Altingoz et al. (2018:25) sobre la de la presa de Arpaçay/Akhuryan, los entrevistados se mostraron reacios a admitir que eran muy conscientes de la colaboración de sus países, a pesar de estar justificadamente orgullosos de la de su buen funcionamiento. Es por ello que las interacciones entre Turquía y Armenia se encuentran a caballo entre no politización y politización: aunque la gestión de las aguas transfronterizas nunca se elevó al rango de alta política, la publicidad de su cooperación si ha sido una preocupación y por tanto se ha mantenido en bajo perfil. Esto determina que, desde una perspectiva constructivista, la colaboración en este punto de la cuenca Kurá-Aras haya contribuido a la formación de un entendimiento y objetivos comunes entre las autoridades locales (Figura 2).

En cuanto a su relación con Azerbaiyán, desde 1994 en que establece un alto el fuego, el conflicto en Nagorno-Karabaj ha tenido escaladas notables en 2016 y 2020. Durante el período de 2001 a 2008, Armenia y Azerbaiyán colaboraron en los proyectos conjuntos internacionales del TACIS (2001-2003), la OTAN y USAID (CEPE, 2011: 15). No obstante, como resultado de las constantes tensiones con Azerbaiyán, Armenia se negó a formar parte del Plan Estratégico de Acción (a través del que se articuló el programa Reducción de Degradación Transfronteriza en la cuenca hidrográfica de Kurá-Aras entre 2011-2014) mediante el que se abordaban las cuestiones medioambientales relacionadas con la cuenca Kurá-Aras en un marco de cooperación regional (Aubrey, 2014). Desde entonces, las reformas acometidas en el sector del agua se han realizado en el plano nacional o en colaboración con Georgia. La politización de la cuestión del agua por Armenia con respecto a Azerbaiyán alcanza su máxima expresión en la gestión del embalse de Sarsang³⁰ durante estos últimos años, donde se encuentra la principal planta hidroeléctrica que proporciona energía en Nagorno-Karabaj. Armenia ha inhabilitado en alguna ocasión este embalse, empleándolo como arma política y hasta privar de suministro de agua a regiones fronterizas de Azerbaiyán (Veliyev, Gvasalia y Manukyan, 2019:120). Este tipo de eventos tiene consecuencias devastadoras para la población afectada y para el terreno que riegan estas aguas. En adición, es una conducta que bien puede constituir una violación del Derecho Internacional Humanitario por parte de Armenia. La gravedad de este nivel de politización de los recursos hídricos explica que lo entendamos como un acto de

³⁰ Situado en el río Tartar, un afluente del río Kurá.

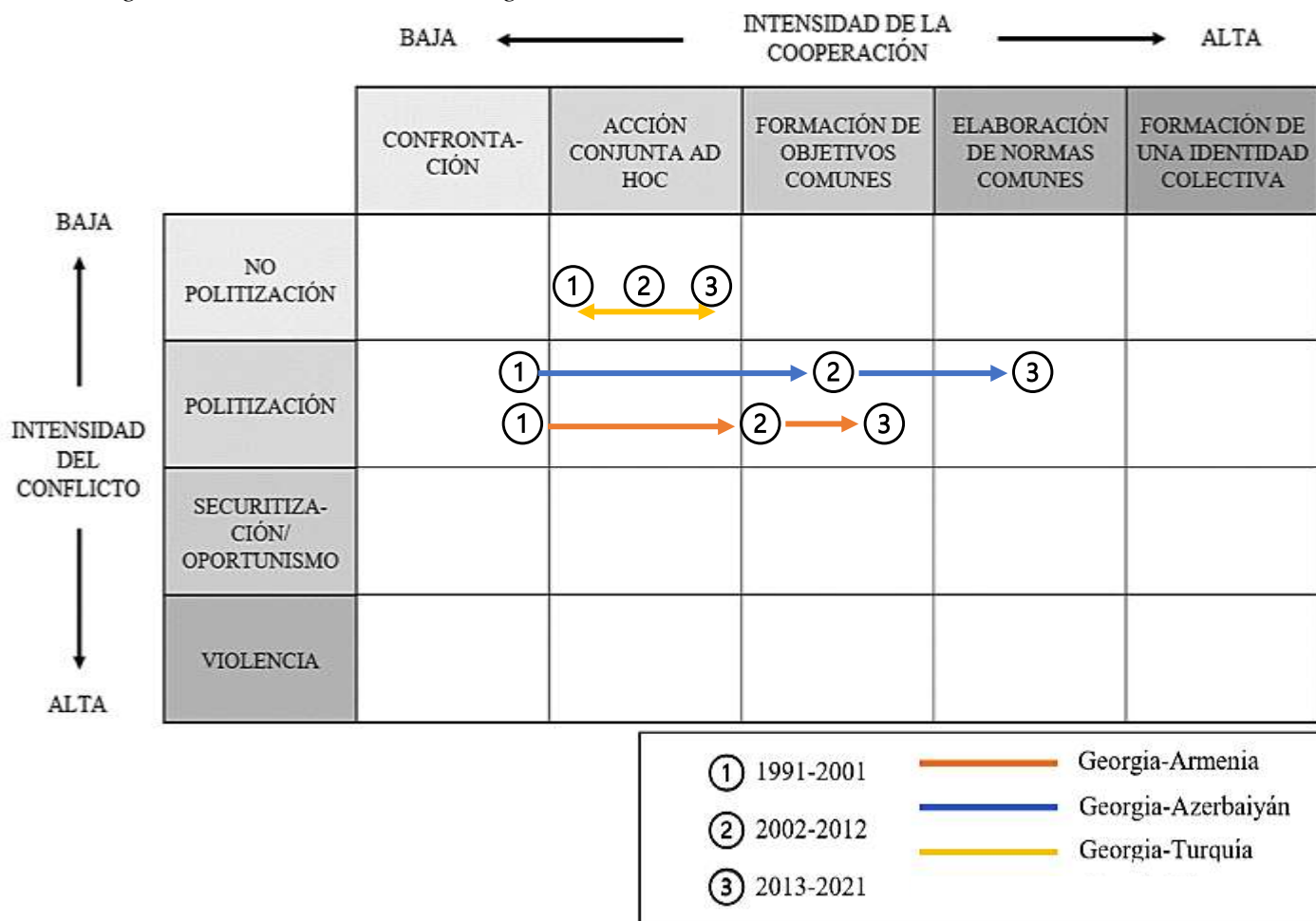
securitización/oportunismo (Figuras 2 y 4), aunque no hay datos específicos sobre el pretexto utilizado por Armenia.

Las interacciones con Georgia desde 1991 siempre ha tenido lugar de forma politizada (Figura 2 y 3). Es decir, toda acción dirigida a la cooperación de aguas transfronterizas entre Armenia y Georgia ha formado parte de la agenda política medioambiental de ambos países y más aún desde el inicio de la implementación de la DMA, un ejemplo de política hídrica politizada porque, entre otros, requiere decisiones parlamentarias (Mirumachi, 2015: 46). Cabe reconocer también que con el paso de los años se ha avanzado hacia la formación de objetivos comunes (por ejemplo, reducir la contaminación) aunque si no fuera por los proyectos internacionales en curso puede que no hubiera acción conjunta alguna.

Por último, la cooperación entre Armenia e Irán (Figura 1) continúa encauzada a través de los acuerdos establecidos en el período soviético, sin ningún cambio posterior sustancial en la gestión de aguas transfronterizas entre ellos. Es por ello que se sitúa entre el estadio de formación de objetivos comunes y elaboración de normas comunes, porque establecen una suerte de acción conjunta en un número limitado de acciones (su asignación y extracción) a la vez que no es una cuestión que preocupe a autoridades políticas.

3.2.2. Georgia

Figura 3: Matriz TWINS de Georgia



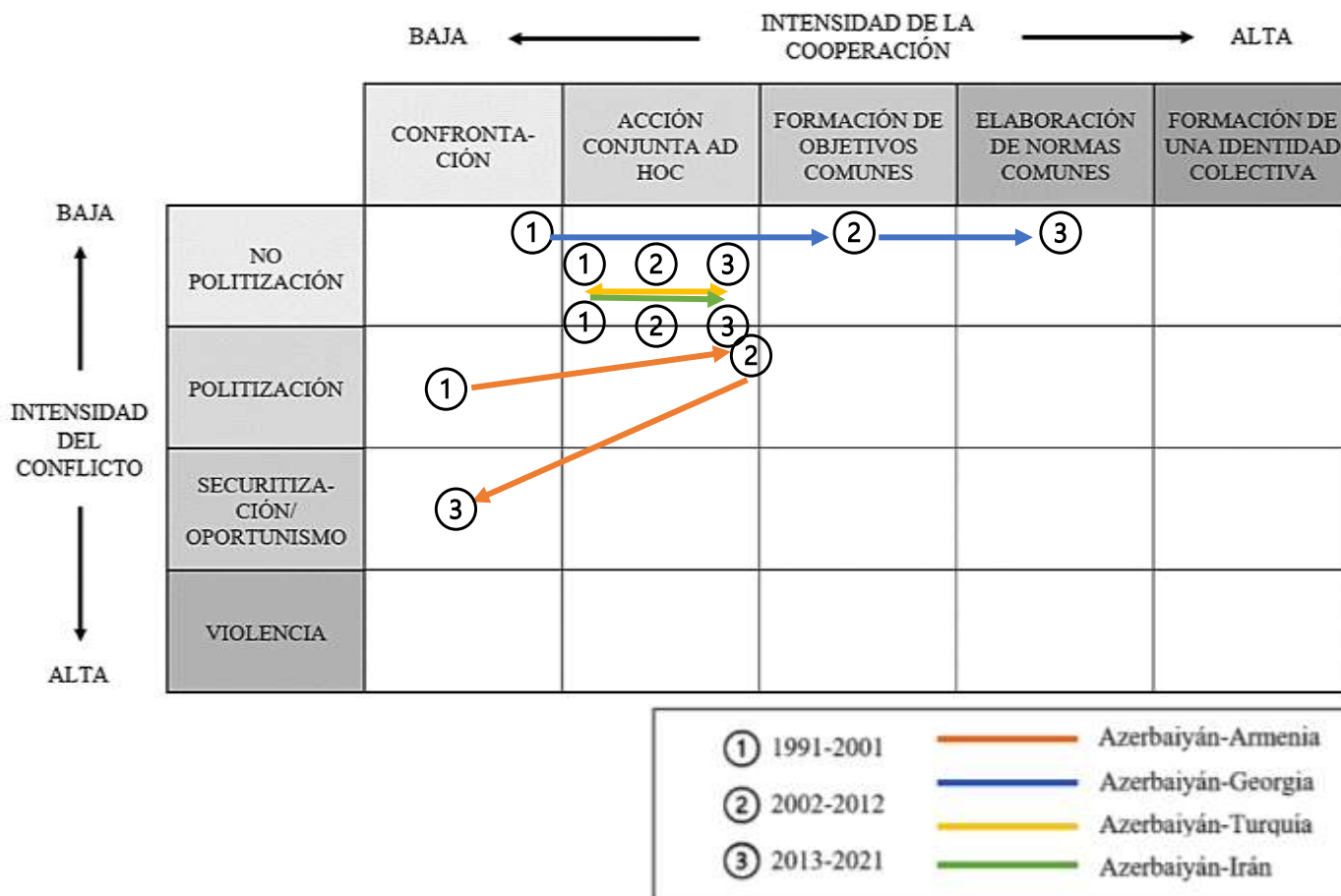
Tras pasar por Armenia, la cuenca hidrológica del Kurá discurre por Georgia³¹. Al igual que Armenia y Azerbaiyán, Georgia se ha beneficiado de una amplia financiación y ayudas de fuentes extranjeras para el desarrollo de sus políticas hídricas. En unas entrevistas realizadas por Ryan Wyeth para su investigación sobre la gobernanza del agua en Georgia (2016: 51), la mayoría de los sujetos entrevistados coincidió en que el país tiene recursos hídricos abundantes, si bien la falta de financiación suficiente sigue siendo un impedimento para las instituciones y organizaciones de gestión hídrica. Junto a Armenia, Georgia es el estado que más contamina las aguas de la cuenca Kurá-Aras debido a su industria y el tratamiento deficiente de residuos por falta de inversión en la renovación de plantas para ello (Veliyev, Gvasalia y Manukyan, 2019: 126). De hecho, como principal responsable de la contaminación de la cuenca, algunos investigadores apuntan a que ausencia de mecanismos eficaces para la evaluación de la calidad del agua del río Kurá es una preocupación para Georgia porque no puede cuantificar la contaminación procedente del pequeño tramo del río que discurre por Turquía (Klaphane y Kramer, 2011: 273). De hecho, las interacciones en la cuenca entre ambos Estados ribereños siguen reguladas por el Tratado sobre la regulación de los usos de aguas transfronterizas firmado en 1927 entre Turquía y la Unión Soviética. Ello determina que desde 1991 hasta hoy, no haya una politización de la gestión de las aguas que comparten (ya que no hay actuación de ninguna autoridad pública al respecto) pero que tampoco pueda considerarse una formación de objetivos comunes sino acción ad hoc (Figura 3).

Pese al carácter más neutral de Georgia dentro de la lógica de alianzas en el Cáucaso meridional, en los últimos años ha estrechado su cooperación con Azerbaiyán ya que, al fin y al cabo, ambos países forman parte de las mismas rutas de transporte energético, tienen proyectos de energía conjuntos y mantienen buenas relaciones comerciales. Para Georgia, Azerbaiyán representa la mejor opción de socio energético. Además, la negociación de un tratado bilateral que regule el río Kurá es una muestra más de interacciones positivas entre ambos y represente el estadio más alto de cooperación en materia hídrica en la cuenca (Figuras 3 y 4). Este acuerdo, que posiblemente sea firmado dentro de poco, es de gran importancia para ambos países porque Georgia depende del Kurá para el suministro de agua municipal, como fuente esencial para el riego agrícola y el desarrollo hidroeléctrico, mientras para Azerbaiyán es la principal fuente de agua potable (Stoa, 2015). Cabe resaltar que se trata de un proceso politizado ya que implica la decisión y firma de ambos gobiernos, y forma parte de su política pública (Buzzan, Wæver y De Wilde, 1998: 23).

³¹ En la matriz TWINS de Georgia no se incluye Irán porque no son Estados limítrofes y por tanto no tiene sentido reflejar interacciones en un contexto de aguas transfronterizas entre dos países cuando no existe.

3.2.3. Azerbaiyán

Figura 4: Matriz TWINS de Azerbaiyán



Por último, las aguas del río Kurá y del río Aras se encuentran en territorio azeri hasta desembocar en el Mar Caspio. Desde este punto de vista, las maniobras hidropolíticas y las oportunidades de influencia de Azerbaiyán, son limitadas en comparación con sus países vecinos (Armenia, Irán, Georgia y Turquía), que tienen una posición dominante porque en ellos encuentra parte considerable de sus recursos hídricos de Azerbaiyán (Gurbaniv, 2018: 76). Como estado situado aguas abajo, es el principal afectado de los grandes niveles de contaminación en el agua por actividades de minería e industria que se van acumulando por todo el recorrido de la cuenca.

Por ello, una cuestión muy preocupante para Azerbaiyán es la elevada tasa de mortalidad infantil. Al ser un país que depende de los ríos Aras y Kurá como principal fuente de agua potable para esta población, la tasa de mortalidad infantil aumenta debido a la ingesta por las madres de algunos contaminantes que llevan estas aguas, además de que los bebés son muy susceptibles a las enfermedades transmitidas por el agua (PNUD-GEF, 2008: 11). Además, si el agua es una condición para el desarrollo socioeconómico y una potencial herramienta de política exterior, Azerbaiyán se encuentra en una situación de asimetría con respecto a los demás ribereños por ser el territorio final en el que desembocan las aguas de la cuenca.

En lo que respecta a las interacciones transfronterizas con Irán y Turquía en la cuenca, continúan gobernadas por los acuerdos firmados con la Unión Soviética. No consta mayores

avances en cooperación, ni que el agua sea una cuestión politizada entre estos Estados (Figura 4).

A la luz de estas observaciones cabe añadir que, como hemos visto con el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán, cualquier problema transfronterizo se puede politizar hasta extremos preocupantes. En suma, junto a los acontecimientos descritos sobre la inhabilitación del embalse de Sarsang, Azerbaiyán ha acusado a Armenia por la contaminación y la reducción del caudal de los afluentes y también ríos principales de la cuenca Kurá-Aras, incluso llegando a responsabilizar a Armenia de contaminar deliberadamente los ríos que nacen en territorio armenio y desembocan en Azerbaiyán (Yildiz, 2017: 17). Se puede concluir que a la luz de las acciones de Armenia -en un clima de confrontación- su comportamiento hidropolítico es el de una hidrohegemonía que emplea su posición geográfica para ejercer el control sobre las aguas transfronterizas situadas en Nagorno-Karabaj y así desafiar al gobierno azerí.

De acuerdo con Ana E. Cascao y Mark Zeitoun (2013: 27) una hidrohegemonía «es una hegemonía activa a nivel de cuenca, y ocurre cuando el control de las aguas transfronterizas es consolidado por el actor con más poder». Argumentan que este poder puede proceder de cuatro situaciones: la posición geográfica (como Armenia), poder material (económico), poder de negociación y poder ideacional (capacidad de legitimar argumentos). Esta percepción del ejercicio de poder por un Estado ribereño es interesante también en la relación entre Georgia y Azerbaiyán.

En este sentido, aunque geográficamente Azerbaiyán se encuentra en desventaja, sus recursos energéticos de gas le ofrecen un fuerte poder de negociación con respecto a los demás estados aguas arriba. En el caso de Georgia parece que ambos países podrían beneficiarse de un acuerdo por el que Georgia se comprometiera a invertir en la renovación y construcción de plantas de procesamiento de aguas residuales y de control de la contaminación a la vez que Azerbaiyán proporcionara gas natural a un precio más económico. No hay datos de que esta sea una motivación implícita en el acuerdo de gestión transfronteriza que hay en elaboración. Sin embargo, parece plausible que Georgia haya tenido incentivos a cooperar buscando un socio para emanciparse de la energía rusa. Este aprovechamiento de las sinergias entre las políticas hídricas y energéticas es una oportunidad con mucho potencial para avanzar la gobernanza de recursos hídricos en la región del sur del Cáucaso. Este tipo de fórmula para hacer concesiones y encontrar un equilibrio, al menos bilateralmente, entre las necesidades de unos Estados y las de otros sería una buena forma de optimizar la implementación de mecanismos de información de calidad del agua, que podría realizarse de un lado, entre Turquía, Georgia y Azerbaiyán y de otro entre Armenia e Irán. Estos son los dos bloques en que se divide la política energética en el Cáucaso Meridional y puede que mereciera la pena explotar la posibilidad que reforzar la cooperación desde las asociaciones energéticas para aprovechar esta lógica y fomentar una gobernanza eficaz del Kurá-Aras.

4. Conclusiones

Los Estados del Cáucaso Meridional no sólo comparten fronteras, y por tanto recursos medioambientales, sino que también forman parte de una historia de conflictos políticos y crisis diplomáticas que llegan hasta la actualidad. En un contexto de interdependencia en recursos hídricos y energéticos, en vez de considerar los problemas comunes como áreas en las que colaborar, los gobiernos nacionales se han mostrado reticentes a superar sus diferencias. De esta manera, los recursos de la cuenca Kurá-Aras no sólo sufren a consecuencia de un clima de confrontación política regional, sino también como resultado de años de políticas ineficaces. Aunque el conflicto de Nagorno-Karabaj es el principal obstáculo político para establecer una cooperación multilateral, la falta de financiación suficiente y una agenda política donde el desarrollo económico se prioriza en detrimento del equilibrio ecológico también determinan una gobernanza insuficiente. El presente estudio nos permite señalar varias conclusiones:

En primer lugar, el Derecho Internacional del Agua para la gobernanza de cuencas transfronterizas ha tenido una penetración limitada en la región por la falta de voluntad política a consecuencia de la percepción de estos países de incompatibilidad entre desarrollo económico y equilibrio ecológico. Sobre todo, para Armenia, Georgia y Azerbaiyán como estados postsoviéticos. Con su apertura a una economía globalizada se han visto envueltos en una constante lucha por mantener sus economías a flote. A ello se añade la capacidad institucional y técnica necesaria, además de amplios recursos económicos, que implica asumir los compromisos internacionales en materia medioambiental.

En segundo lugar, en la gestión de la cuenca Kurá Aras se reproducen dos de las críticas más recurrentes del paradigma de GIRH: el menosprecio de la dimensión política del agua (es decir, su apolitización) y la poca flexibilidad para ser aplicado fuera del contexto occidental. Las controversias que rodean el agua nunca son homogéneas ni constantes en el tiempo y varían sustancialmente entre regiones. No hay una solución aplicable para todos los casos. Por lo tanto, la aplicación de un concepto de gestión sostenible del agua no solo debe diseñarse para cumplir con todos los enfoques específicos del concepto promovido a nivel mundial de la GIRH o las claras directrices de la DMA de la UE, sino para encontrar las soluciones más eficaces ajustadas a las necesidades y condiciones específicas del país. (Giordano y Shah, 2014; Varis et al., 2008).

La una gobernanza ineficaz en la cuenca no se explica por la ausencia de una plataforma de cooperación multilateral (esto muestra el fracaso de implementar la GIRH) sino por la forma en que ha prestado asistencia la comunidad internacional en la región. El resultado en cuanto gestión hídrica transfronteriza después de casi tres décadas de programas y proyectos realizados, tanto en escala nacional como internacional, es decepcionante: la gobernanza de la cuenca continúa en su mayoría definida por tratados bilaterales que se remontan a la época soviética y ni siquiera existe un mero intercambio de información sobre el estado de las aguas internacionales. Efectivamente, el análisis de los distintos proyectos internacionales da cuenta de cómo ha evolucionado la forma de abordar los retos medioambientales en la gestión de la cuenca. Al principio de carácter más ambicioso, el éxito reducido en la incorporación de los principios que informan la GIRH ha motivado la reducción y alcance de sus objetivos a metas más realistas. En definitiva, la aplicación de un enfoque top-down en los procesos de construcción de paz enmascarados en algunos proyectos es una manifestación más de la dinámica de exportación de modelos institucionales occidentales sin la consideración previa de las circunstancias particulares de cada Estado. Replicar la concepción liberal de gobernanza de recursos hídricos (en el contexto transfronterizo mediante la GIRH) y de democracia ha tenido como resultado un conflicto congelado que impide cualquier tipo de cooperación entre Armenia y Azerbaiyán.

En cuarto lugar, aunque el carácter más técnico de las cuestiones relacionadas con el agua abre una ventana a la creación de espacios para asentar experiencias de colaboración entre estados en conflicto, en el caso de la cuenca Kurá-Aras se ha cometido el error de despolitizar totalmente su gestión, menospreciando la complejidad política del conflicto de Nagorno Karabaj. Toda decisión en el ámbito de políticas públicas tiene un componente político que según la materia habrá de incorporar en mayor o menor medida un criterio técnico. A pesar de que la gestión hídrica tiene un carácter muy técnico, en el momento en que se trata de recursos transfronterizos el componente político se acentúa, ya que la relación con el estado limítrofe también es parte de la política exterior de un estado. Es decir, inevitablemente la gestión transfronteriza se ve afectada por la relación entre los estados en cuestión, una dimensión que no sólo ha sido ignorada recurrentemente por las organizaciones internacionales, sino que se ha evitado abordar. En el caso de la UE y la OTAN una participación activa en la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj quizá hubiera dado mejores resultados que la constante asistencia prestada a través de programas para la gestión hídrica transfronteriza. Si las fuertes desavenencias entre Armenia y Azerbaiyán se hubieran reconocido desde un principio, se podría haber trabajado directamente una cooperación de *bilateralidad paralela*, la opción que actualmente se alza como más viable y que ha tardado en ser considerada tres décadas.

No obstante, aunque la cooperación hídrica es baja y rudimentaria, parece que existe cooperación en otros ámbitos entre los cinco Estados ribereños (salvando la relación armenio-azerí). El valor geoenergético de la región ha motivado la injerencia de varias potencias globales (la UE, EE.UU. y Rusia). Esta intervención en la región, en última instancia, ha contribuido a la perpetuación del conflicto principal al actuar cada uno de estos actores globales en función de sus propios intereses geopolíticos. A su vez, esto explica el bajo compromiso con la resolución directa de las diferencias regionales y el alto número de programas internacionales. Al fin y al cabo, es una forma de involucrarse de forma neutral sin caer en una postura de imparcialidad que a la larga perjudique la esfera de influencia de cada potencia en el sur del Cáucaso.

Por último, el marco TWINS nos ha mostrado como cooperación y conflicto han subsistido en la gestión de la cuenca Kurá-Aras. De esta forma, aunque la relación política entre Turquía y Armenia ha estado llena de altibajos y ha habido momentos de suspensión de relaciones diplomáticas, siempre ha existido una cooperación de bajo perfil e incluso informal en la gestión del embalse de Arcapay. Esto abre nuevas posibilidades en las formas de cooperación pues no toda colaboración tiene por qué ser explícita, sino que puede realizarse localmente sin hacerse pública. Además, hemos comprobado que el perfil hidropolítico de cada país no depende tan sólo de su posición en la cuenca sino también del poder de negociación que tenga. En este sentido, aunque Azerbaiyán es el último Estado por el que discurren las aguas de la cuenca hidrográfica del Kurá Aras, tiene gran capacidad de negociación para hacer avanzar la colaboración en cuestiones hídricas debido a las grandes reservas de recursos energéticos que se encuentran en su territorio.

Aunque la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj parece improbable y por tanto una cooperación integrada a escala regional también, el presente estudio ha mostrado como hay otras alternativas a la GIRH que pueden resultar en una gobernanza eficaz y ayudar a la preservación de la cuenca. Si nuestra hipótesis principal también partía de la sospecha de que este modelo de gobernanza ha contribuido a la politización de la cuestión medioambiental y a la transformación del conflicto de Nagorno-Karabaj en un conflicto hidropolítico, la respuesta es que negativa. Definitivamente los intentos por implementar la GIRH han dado lugar a

políticas ineficaces durante muchos años, pero no han sido responsables de la alta politización de la cuestión hídrica en el gobierno de Armenia.

5. Bibliografía

Acosta, A., y Martínez, E. (2010). El agua, un derecho humano fundamental. *Agua; Un derecho humano fundamental*, 7-45.

Alesso, N. M. (2019). Post Guerra Fría inconclusa: el caso del Nagorno Karabaj. El conflicto armenio-azerí y posición e intereses de Rusia, Turquía e Irán en la región. *CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (129), 21-39.

Al-Saidi, M., y Elagib, N. A. (2017). Towards understanding the integrative approach of the water, energy and food nexus. *Science of the Total Environment*, 574, 1131-1139.

Altemir, A. B. (2007). El programa TACIS (1991-2006): balance y sustitución por el nuevo instrumento europeo de vecindad y asociación. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 23, 103-145.

Altingoz, M., & Ali, S. H. (2019). Environmental Cooperation in Conflict Zones: Riparian Infrastructure at the Armenian–Turkish Border. *The Journal of Environment & Development*, 28(3), 309-335.

Altingoz, M., Belinskij, A., Bréthaut, C., do Ó, A., Gevinian, S., Hearn, G., ... y Wolf, A. T. (2018). Promoting Development in Shared River Basins: Case studies from international experience. [Online]. En: Open knowledge repository. Banco Mundial. [Consulta: 14 de abril 2021]. Disponible en: < [CaseStudies_2018.pdf](#)>.

Anton, D. (2013). " Treaty congestion" in contemporary international environmental law. In *Routledge Handbook of International Environmental Law*. Routledge, Taylor & Francis Group. 651-666.

Artinian, J. P. (2020). Armenia y Azerbaiyán: una guerra entre los ecos del genocidio. *BORDES*, (18), 173-180.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2010). Resolución. A/RES/64/292.

Aubrey, D.G. (2014). Final Terminal Evaluation Report. [Online]. En: Reducing Transboundary Degradation in the Kura-Aras River Basin [KAP/1375 (GEF)/2272 (UNDP)]. [Consulta: 3 de marzo de 2021]. Disponible en: < [*Kura Terminal Evaluation DGA 07 2014.pdf](#)>

Ávila-García, P. (2016). Hacia una ecología política del agua en Latinoamérica. *Revista de Estudios sociales*, (55), 18-31; *Ibíd*em (30).

Banco Mundial (2015). Water in Armenia-from Shortage to Abundance. [Online]. En: *The World Bank News-Feature Story*. [Consulta: 18 de mayo de 2021]. Disponible en: < [Water in Armenia - from Shortage to Abundance \(worldbank.org\)](#)>.

BBC News Mundo (2018, 15 de agosto), 5 cosas que explican la importancia del mar Caspio, el mar interior más grande del mundo (y los cinco países que repartirán sus riquezas). *BBC News Mundo*. Recuperado 10 abril 2021, de [5 cosas que explican la importancia del mar Caspio, el mar interior más grande del mundo \(y los 5 países que se repartirán sus riquezas\) - BBC News Mundo](#)-

Biersack, A., y Greenberg, J. B. (Eds.). (2006). *Reimagining political ecology*. Duke University Press.

Biswas, A. K., y Tortajada, C. (2018). Assessing global water megatrends. En *Assessing global water megatrends* (pp. 1-26). Springer, Singapore.

Bokova, I. (2012). Discurso de la Directora General de la UNESCO al panel de debate de alto nivel organizado por el gobierno de Finlandia [Comentario sobre la Conferencia "Sustainable Development and Water: Global Goal, Targets, Partnership"]. UNESCO Biblioteca Digital.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000216709/PDF/216709eng.pdf.multi>.

Börzel, T. A., Pamuk, Y., & Stahn, A. (2009). Democracy or stability? EU and US engagement in the Southern Caucasus. In *Promoting democracy and the rule of law* (pp. 150-184). Palgrave Macmillan, London.

Börzel, T., & Pamuk, Y. (2012). Pathologies of Europeanisation: Fighting Corruption in the Southern Caucasus. *West European Politics*, 35, 79 - 97.

Budds, J. (2004). Power, nature and neoliberalism: the political ecology of water in Chile. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25(3), 322-342.

Burns, S. L., Krott, M., Sayadyan, H., & Giessen, L. (2017). The World Bank improving environmental and natural resource policies: Power, deregulation, and privatization in (post-Soviet) Armenia. *World Development*, 92, 215-224.

Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.

Campana, M. E., Vener, B. B., y Lee, B. S. (2012). Hydrostrategy, Hydropolitics, and Security in the Kura-Araks Basin of the South Caucasus. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 149(1), 22-32.

Campana, M. E., y Vener, B. B. (2008). Conflict, Cooperation, and the New "Great Game" in the Kura-Araks Basin of the South Caucasus. In *Proceedings, Universities Council on Water Resources/National Institutes for Water Resources (UCOWR/NIWR) Annual Conference, Durham, NC*.

Cascão, A. E., & Zeitoun, M. (2013). Power, hegemony and critical hydropolitics. In *Transboundary Water Management* (pp. 40-55). Routledge.

CEPE (2011). National Political Dialogue on Integrated Management of Water Resources in Georgia in the Framework of European Water Initiative. [Online]. En: *Transboundary Water resources Management Problems in Georgia*. [Consultado el 23 de mayo de 2021]. Disponible en: < [National Political Dialogue on Integrated Management of Water Resources in Georgia in the Framework of European Water Initiative \(unece.org\)](http://www.unece.org/wat/2011/05/national-political-dialogue-on-integrated-management-of-water-resources-in-georgia-in-the-framework-of-european-water-initiative)>.

CEPE (2013). A proposed approach to assessing the Water-Food-Energy-Ecosystems Nexus under the UNECE Water Convention. [Online] En: Discussion papers. [Consultado el 13 de febrero de 2021]. Disponible en: <[NexusAssessment DiscussionPaperOnApproach final forWeb \(unece.org\)](http://www.unece.org/wat/2013/02/nexus-assessment-discussion-paper-on-approach-final-for-web)>.

CEPE (2014). Guía para la implementación del Convenio sobre el Agua. [Online]. En: ECE/MP.WAT/39. [Consultado el 7 de febrero de 2021]. Disponible en: <[https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Guide_to_implementing_Convention/ece_mp.wat_39_spa.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Guide_to_implementing_Convention/ece_mp.wat_39_spa.pdf)>.

CEPE (2018). Synthesis document on assessing the Water-Food-Energy-Ecosystems nexus. [Online]. En: ECE/MP.WAT/WG1/2018/INF.1. [Consultado el 13 de febrero de 2021]. Disponible en: <[INF 12 Summary of the nexus synthesis forWeb.pdf \(unece.org\)](#)>.

CEPE (2020). Status of ratification. [Online]. En: UNECE-*Environmental policy*. [Consulta: 14 de abril de 2021]. Disponible en: <[Status of ratification | UNECE](#)>.

Commission of the European Communities (2000). Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. Office for Official Publications of the European Communities.

Conker, A., & Hussein, H. (2019). Hydraulic mission at home, hydraulic mission abroad? Examining Turkey's regional 'pax-aquarum' and its limits. *Sustainability*, 11(1), 228.

Consejo de Europa. 47 Member States. [Online]. En: *Portal: Administrative entities*. [Consulta: 14 de abril de 2021]. Disponible en: <[47 Member States \(coe.int\)](#)>.

Contartese, C. (2017). Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes 1992 (The UNECE Helsinki Convention). En *Multilateral Environmental Treaties* (pp. 257–268).

Damonte, G., y Lynch, B. (2016). Cultura, política y ecología política del agua: una presentación. *Anthropologica*, 34(37), 5-12.

De Miguel Ramírez, M. (2013). Georgia y sus territorios secesionistas: más allá del punto de no retorno. In *Panorama geopolítico de los conflictos 2013* (pp. 101-126). Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Declaración de Dublín (1992). Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible. Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente: cuestiones de desarrollo para el siglo.

Demirbilek, B., y Benson, D. (2019). Between Emulation and Assemblage: Analysing WFD Policy Transfer Outcomes in Turkey. *Water*, 11(2), 324.

Depaoli, G., & Strosser, P. (2012). Strengthening the Economic and Financial Dimension of Integrated Water Resources Management in Azerbaijan, Georgia and Armenia Case Study on the Kura River Basin. *Project Report at EUWI, ENV/EPOC/EAP (2012)*, 10.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU-DAES). Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH). [Online]. En: *Decenio Internacionales para la Acción 'El agua fuente de vida' 2005-2015*. [Consulta 5 febrero de 2021]. Disponible en: <[Gestión Integrada de los Recursos Hídricos \(GIRH\) | Decenio Internacional para la Acción "El agua, fuente de vida" 2005-2015 \(un.org\)](#)>.

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Donais, T. (2009). Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes. *Peace & change*, 34(1), 3-26.

El Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de 1992

Elhance, A. P. (1999). *Hydropolitics in the Third World: Conflict and cooperation in international river basins*. US Institute of Peace Press.

Elias, G. (2018). Marco para una Gobernanza del Agua: hacia una cooperación en cuencas transfronterizas.

Elias, Guillermina (2020). “Aproximación a la gobernanza de las cuencas transfronterizas del Líbano y su geopolítica”, *Relaciones Internacionales*, nº 45, pp. 251-273.

Erdem, M. (2003). The Tigris-Euphrates rivers controversy and the role of international law. *PERCEPTIONS: Journal of International Affairs*, 8(1), 1-14.

EUWI. (2016). Water Policy Reforms in Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia. Achievements 2006-2016. [Online]. En: *OCDE-EECCA*. [Consulta: el 13 de abril de 2021]. Disponible en: < [EUWI Report layout English W Foreword Edits newPics 13.09.2016 WEB.pdf \(oecd.org\)](http://www.euwi.org/English_W_Foreword_Edits_newPics_13.09.2016_WEB.pdf)>.

Ewing, A. (2010). Water quality and public health monitoring of surface waters in the Kura-Araks River Basin of Armenia, Azerbaijan, and Georgia.

FAO (1998). Development Law Service. Sources of international water law. [Online]. En: *FAO Legislative Study (Issue 65)*. [Consulta el 11 de marzo de 2021]. Disponible en: <<http://www.fao.org/3/W9549E/w9549e00.htm#Contents>>.

FAO (2009). Transboundary River Basin. Overview-Kura Araks. [Online]. En: *AQUASTAT Reports*. [Consulta: el 16 de marzo de 2021]. Disponible en: < [CA2130EN.pdf \(fao.org\)](http://www.fao.org/aquastat/CA2130EN.pdf)>.

FAO (2014). The water-energy-food nexus: A new approach in support of food security and sustainable agriculture.

Fritsch, O., Benson, D., Adelle, C., & Massot, A. (2020). Three faces of the European union water initiative: Promoting the water framework directive or sustainable development?. *Water Alternatives*, 13(3), 709-730.

Ghazaryan, M. (2009). Water resource management problems in south Caucasus region. In *Decision Support for Natural Disasters and Intentional Threats to Water Security* (pp. 173-178). Springer, Dordrecht.

Giordano, M., y Shah, T. (2014). From IWRM back to integrated water resources management. *International Journal of Water Resources Development*, 30(3), 364-376.

Gönenç, İ. E., Vadineanu, A., Wolflin, J. P., & Russo, R. C. (Eds.). (2008). *Sustainable use and development of watersheds*. Springer Science & Business Media.

González, F. J. R. (2015). El primer centenario de la masacre Armenia y sus consecuencias para la seguridad del Cáucaso Sur. *Pre-bie3*, (2), 39.

Goudarzi, M. R. & Lashaki, A. B. (2013). Effects of regional and transregional players' policies in continuation of tension between Iran and Azerbaijan. *Central Asia and the Caucasus*, 14(4).

Grasa, R. (2020). Violencia directa y conflictos distributivos sobre el agua. evolución del debate analítico-conceptual y propuesta de nuevo enfoque. En: Un debate global sobre el agua: enfoques actuales y casos de estudio. *Relaciones Internacionales*, (45), 63-71. Recuperado a partir de <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/12940>.

Green Alternative (2007). Management and Protection of Water Resources in Georgia. [Online]. En: Policy and Political Dialogue for Improved Environmental Governance. [Consulta el 15 de abril de 2021]. Disponible en: <[http://www.greenalt.org/webmill/data/file/Management and Protection of Water Resources in Georgia final.pdf](http://www.greenalt.org/webmill/data/file/Management_and_Protection_of_Water_Resources_in_Georgia_final.pdf)>.

Gullo, D., & Tuñón, J. (2009). El gas ruso y la seguridad energética europea: interdependencia tras las crisis con Georgia y Ucrania. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 177-199.

Gurbanov, A. (2018). HYDROLOGICAL SITUATION IN AZERBAIJAN AND ENVIRONMENTAL AGGRESSION OF ARMENIA AGAINST AZERBAIJAN. *Threat to the World: Hydrological Crime and Ecological Genocide*, 55.

Hernández, A. (2018). Modos de gobernanza y gobernanza del agua: aproximaciones conceptuales. En Quiñones, A. H., et al. *Modos de gobernanza del agua y sostenibilidad. Aportes conceptuales y análisis de experiencias en Colombia*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.

Ho, S. (2017) Introduction to 'Transboundary River Cooperation: Actors, Strategies and Impact', *Water International*, 42:2, 97-104.

Iashaki, A. B., Goudarzi, M. R., & Amraei, D. (2013). The roots of tension in South Caucasus: The case of Iran-Azerbaijan relationship. *J. Pol. & L.*, 6, 141.

International Law Association. (1967). The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers. August 1966, 1-5.

Kaniaru, W. (2015). From scarcity to security: Water as a potential factor for conflict and cooperation in Southern Africa. *South African Journal of International Affairs*, 22(3), 381-396.

Kasbohm, Joern y Grothe, Steffen & Steingrube, Wilhelm & Lai, Le & Hong, Nguyen & OANH, LÊ & Huong, Nghiem. (2009). INTEGRATED WATER RESOURCES MANAGEMENT (IWRM) - AN INTRODUCTION. *Journal of Geology*, Series B. 3-14.

Khalid, I., Mukhtar, A., y Ahmed, Z. (2014). Water Scarcity in South Asia: A Potential Conflict of Future. *Decades. Journal of Political Studies*, 21(1).

Klaphake, A., y Kramer, A. (2011). Kura-Aras river basin: burgeoning transboundary water issues. In *Turkey's Water Policy* (pp. 263-275). Springer, Berlin, Heidelberg.

Kouhi-Esfahani, M. (2019). Iran's Foreign Policy in the South Caucasus: Relations with Azerbaijan and Armenia. Routledge.

Krampe, F. (2017). Water for peace? Post-conflict water resource management in Kosovo. *Cooperation and Conflict*, 52(2), 147-165.

Kucukmehmetoglu, M. (2009). A game theoretic approach to assess the impacts of major investments on transboundary water resources: the case of the Euphrates and Tigris. *Water resources management*, 23(15), 3069-3099.

La Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Aguas Internacionales distintos a la Navegación, Nueva York, 21 de mayo de 1997.

Lees, O. *Water Wars: How Scarcity Exacerbates Conflict*. [Online] The Organization for World Peace (2019) [consulta: 3 de febrero de 2021]. Disponible en: < [Water Wars: How Scarcity Exacerbates Conflict – The Organization for World Peace \(theowp.org\)](#)>.

Leymarie, Y. (2018, 28 de marzo). En Irán, la gestión del agua se vuelve un problema urgente. *Global Voices*. Recuperado 11 de abril de 2021 de <[En Irán, la gestión del agua se vuelve un problema urgente · Global Voices en Español](#)>.

Linton, J., y Budds, J. (2014). The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum*, 57, 170-180.

Lynch, D. (2003). A regional insecurity dynamic. *The South Caucasus: A challenge for the EU*, 9-22.

Mahbub (2018) River Law and Governance. (pp. 5511-5520). En: Farazmand, A. (Ed.). (2018). *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*. New York, NY: Springer.

Mañueco, R.M. (2020, 28 de septiembre). Nagorno Karabaj, un conflicto que dura 30 años. En: *El ideal*. Recuperado de: [Nagorno Karabaj, un conflicto que dura 30 años | Ideal](#).

Martínez, Y., y Villalejo, V. M. (2018). La gestión integrada de los recursos hídricos: una necesidad de estos tiempos. *Ingeniería Hidráulica y Ambiental*, 39(1), 58-72.

McCaffrey, S. C., Leb, C., y Denoon, R. T. (Eds.). (2019). *Research handbook on international water law*. Edward Elgar Publishing.

Medema, W., McIntosh, B. S., y Jeffrey, P. J. (2008). From premise to practice: a critical assessment of integrated water resources management and adaptive management approaches in the water sector. *Ecology and Society*, 13(2).

Menéndez Rexach, Á. (2012). El agua como bien jurídico global: el derecho humano al agua. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*.

Middleton, E. (2010). A political ecology of healing. *Journal of Political Ecology*, 17(1), 1-28.

Ministerio de Medioambiente de la República de Armenia. Environmental Monitoring. [Online]. En: *Ministry of Environment, Environment*. [Consulta el 14 de abril 2021]. Disponible en: <http://www.mnp.am/en/pages/182>.

Mirumachi, N. (2010). Study of conflict and cooperation in international transboundary river basins: The TWINS framework (Doctoral dissertation, King's College London (University of London)).

Mirumachi, N. (2015). *Transboundary water politics in the developing world*. Routledge.

Mirumachi, N., & Allan, J. A. (2007, November). Revisiting transboundary water governance: Power, conflict cooperation and the political economy. In *Proceedings from CAIWA international conference on adaptive and integrated water management: Coping with scarcity*. Basel, Switzerland (Vol. 1215).

Molle, F. (2005, December). Elements for a political ecology of river basins development: The case of the Chao Phraya river basin, Thailand. In *4th Conference of the International Water History Association, Paris*.

Muller, M. (2015). The 'nexus' as a step back towards a more coherent water resource management paradigm. *Water Alternatives*, 8(1).

Newton, J. T. (2007). Case study of transboundary dispute resolution: The Kura-Araks Basin. *Institute for Water and Watersheds at Oregon State University*.

OCDE (2013) REGULACIÓN, T. P. International Regulatory Co-operation: Case Studies, Vol. 3.

ONU. Objetivos de Desarrollo sostenible. [Online]. Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. [Consulta 3 de febrero de 2021] Disponible en: <[Agua y saneamiento – Desarrollo Sostenible \(un.org\)](https://www.un.org/sustainabledevelopment/water/)>.

ONU-Agua (2013). Water security and the global water agenda: a UN-water analytical brief. *UN University*. Recuperado de <[Water Security and the Global Water Agenda | UN-Water](https://www.unwater.org/publications/water-security-and-the-global-water-agenda/)>.

ONU-Agua. *Wáter facts*. [online]. Transboundary Waters [consulta: el 3 de febrero de 2021]. Disponible en: <[Transboundary Waters | UN-Water](https://www.unwater.org/publications/transboundary-waters/)>.

Orellana, R. (2013) Gestión Integral de los Recursos Hídricos y Comunidad de Intereses en los Marcos Normativos de Aguas Transfronterizas. Pp. 19-54. En R. Orellana et al., Conflictos y acuerdos sobre aguas transfronterizas. Marcos jurídicos y prácticas regulatorias internacionales. La Paz: Agua Sustentable.

Organización Mundial de la Salud (OMS). “El Derecho al agua”. Folleto Informativo N° 35, 2011. <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>>.

Pahl-Wostl, C., Lebel, L., Knieper, C., y Nikitina, E. (2012). From applying panaceas to mastering complexity: toward adaptive water governance in river basins. *Environmental Science & Policy*, 23, 24-34.

Piernas, J. J. (2015). La posición de la Unión Europea frente a los conflictos territoriales en Europa del este y el Cáucaso sur [Online]. *Revista Española De Derecho Europeo*, (54), 55 - 85. [Consulta el 14 de abril de 2021] Disponible en: <<http://revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/218-posicion-ue-frente-conflictos-territoriales-europa-este-cauc>>.

PNUD-GEF (2007). RER/03/G41/A/1G/31: Reducing Trans-boundary Degradation of the Kura-Aras River Basin. [Online]. En: *Kura-Aras River Basin Transboundary Diagnostic Analysis*. [Consulta: 10 de febrero de 2021]. Disponible en: <[2 \(unwater.org\)](https://www.unwater.org/publications/reducing-trans-boundary-degradation-of-the-kura-aras-river-basin/)>.

PNUD-GEF (2008). PNUD Project Document-Proposal. [Online]. En: *Reducing Transboundary Degradation in the Kura-Aras Basin*. [Consulta: 11 de febrero de 2021]. Disponible en: <[Reducing Transboundary Degradation in the Kura-Aras Basin | Global Environment Facility \(thegef.org\)](https://www.thegef.org/publications/reducing-transboundary-degradation-in-the-kura-aras-basin/)>.

Pozo, G. (2004). La paz fría: Rusia y la OTAN entre 1991 y 2001. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (45), 145-160.

Priego, A. (2016). La persistente fragilidad del Cáucaso: la crisis de abril de Nagorno-Karabaj.[Online]. En: CIBOD. [Consulta el 14 de abril de 2021]. Disponible en: <[CIDOB - La persistente fragilidad del Cáucaso: la “crisis de abril” de Nagorno-Karabaj](https://www.cibod.org/publications/la-persistente-fragilidad-del-caucaso-la-crisis-de-abril-de-nagorno-karabaj/)>.

Protocolo sobre Agua y Salud, al Convenio sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales de 1992, Londres, 17 de junio de 1999.

Rampolla, G. (2005). Addressing environmental threats and promoting confidence in the South Caucasus. *Helsinki Monitor*, 16(2), 154-161.

República de Armenia, Ministerio de Medioambiente. Participation of the Republic of Armenia in the international environmental agreements. [Online]. En: *International Cooperation-Agreements*. [Consulta: 14 de abril de 2021]. Disponible en: < [Republic of Armenia Ministry of Environment Yii Blog Demo - Pages \(mnp.am\)](#)>.

RIOC-GWP (2012). MANUAL PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS DE LAS CUENCAS TRANSFRONTERIZAS DE RÍOS, LAGOS Y ACUÍFEROS [Online] [Consulta el 4 de febrero de 2021]. Disponible en: < [manual-aguas-transfronterizas-2012-esp.pdf \(gwp.org\)](#)>.

Robbins, P. (2011). *Political ecology: A critical introduction* (Vol. 16). John Wiley & Sons.

Rusetsky, A. (2012). Una aproximación geopolítica al Cáucaso. *Cuadernos de estrategia*, (156), 23-72.

Sadoff, C., Greiber, T., Smith, M., y Bergkamp, G. (2008). Compartir–Gestionando el agua entre fronteras.

Sadoff, C., y Muller, M. (2010). La gestión del agua, la seguridad hídrica y la adaptación al cambio climático: efectos anticipados y respuestas esenciales. *Estocolmo: Global Water Partnership*.

Sanchis, C., y Boelens, R. (2018). Gobernanza del agua y territorios hidrosociales: del análisis institucional a la ecología política.

Schmidt-Felzmann, A. (2008). All for one? EU member states and the Union's common policy towards the Russian Federation. *Journal of Contemporary European Studies*, 16(2), 169-187.

Schmidt-Felzmann, A. (2011). EU Member States' energy relations with Russia: conflicting approaches to securing natural gas supplies. *Geopolitics*, 16(3), 574-599.

SEAE. Eastern Partnership, Work Programme-Platform 3 (2018-2019-2020). [Online]. En: *Eastern Partnership*. [Consulta: 14 de abril de 2021]. Disponible en: <[eap_platform_3_wp_update_2020_approved.pdf \(europa.eu\)](#)>.

Shapovalova, N. (2012). La UE en el Cáucaso Sur. *Cuadernos de estrategia*, (156), 73-110.

Sola, N. F. (2007). La Unión Europea en el Cáucaso Sur y Asia Central: las limitaciones de la política de vecindad. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, (43), 1.

Soler, J. L. (2020, 30 de diciembre), La otra cara del cambio del nivel del mar: El Mar Caspio. *Iagua*. Recuperado 10 abril 2021, de [La otra cara del cambio del nivel del mar: El Mar Caspio | iAgua](#)

Stevenson, S. (2020, 5 de octubre). Water crisis in Iran could bring ecological disaster. *United Press International (UPI)*. Recuperado el 11 de abril de 2021 de <[Water crisis in Iran could bring ecological disaster - UPI.com](#)>.

Stoa, R. B. (2015). Shared Waters of the South Caucasus: Lessons for Treaty Formation and Development. In *Sustainability of Integrated Water Resources Management* (pp. 335-344). Springer, Cham.

Strosser, P., De Paoli, G., & Efimova, T. (2017). The Potential Benefits of Transboundary Co-operation in Georgia and Azerbaijan: Kura River Basin. OECD Environmental Working Papers.

Suárez, E. G. S., Blanco, M. M., & Hapchyn, S. (2020). Rusia y la Política Europea de Vecindad: las consecuencias de las crisis de Georgia y Ucrania. *bie3: Boletín IEEE*, (20), 801-814.

Swain, A. (2016). Water and post-conflict peacebuilding. *Hydrological Sciences Journal*, 61(7), 1313-1322.

Swyngedouw, E. (2009). "The political economy and political ecology of the hydro-social cycle." *Journal of contemporary water research & education* 142.1 56-60;

Tamayo, E., Acosta, A. C., y Carrasco, A. I. (2020). Un debate global sobre el agua: enfoques actuales y casos de estudio. *Relaciones Internacionales*, (45), 7-14. Recuperado a partir de <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/12940>.

Tejada-Guibert, J. A. (2015). Integrated Water Resources Management (IWRM) in a Changing World. *Sustainability of Integrated Water Resources Management*, 65-85.

Tortajada, C. (2010). Water governance: Some critical issues. *International Journal of Water Resources Development*, 26(2), 297-307.

Turton, A. (2008). A South African perspective on a possible benefit-sharing approach for transboundary waters in the SADC region. *Water Alternatives*, 1(2), 180-200.

UN-Watercourses Convention. Theories of Resource Allocation. [Online]. En: *User's Guide Fact Sheet Series (10)*. [Consulta: 3 de febrero de 2021]. Disponible en: <[UNWC-Fact-Sheet-10-Theories-of-Resource-Allocation.pdf \(unwatercoursesconvention.org\)](https://www.unwatercoursesconvention.org/unwc-fact-sheet-10-theories-of-resource-allocation.pdf)>.

UN-Watercourses Convention-Online User's Guide. The Importance of Entry into Force. [Online]. En: UN Watercourses Convention- Online User's Guide. *Importance. Why is the Convention important?* [Consulta: 29 de enero de 2021]. Disponible en: <<http://www.unwatercoursesconvention.org/importance/the-importance-of-entry-into-force/>>.

USAID (2002). FINAL REPORT. Sedimentation of the Kura River in the South Caucasus. [Online]. En: *Water Management in the South Caucasus*. [Consulta: el 15 de abril de 2021]. Sólo disponible para su descarga.

Vardanyan, M., & Volk, R. (2014). Transnational cooperation over shared water resources in the South Caucasus: Reflections on USAID interventions. *Water and post-conflict peacebuilding*, 297-304.

Vardanyan, M., Lennaerts, T., Schultz, A., Harutyunyan, L., & Tonoyan, V. (2011). Towards integrated water resources management in Armenia. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 84.

Veliyev, J., Manukyan, S., & Gvasalia, T. (2019). The Environment, Human Rights, and Conflicts in the South Caucasus and Turkey: Transboundary Water Cooperation as a Mean to Conflict Transformation. *Environment*.

Vener, B. B. (2007). The Kura-Araks Basin: Obstacles and common objectives for an integrated water resources management model among Armenia, Azerbaijan, and Georgia. [Tesis, University of New Mexico]. UNM Digital Repository < [The Kura-Araks Basin: Obstacles and Common Objectives for an Integrated Water Resources Management Model among Armenia, Azerbaijan, and Georgia \(unm.edu\)](https://unm.edu)>.

Warner, J., Wester, P., & Bolding, A. (2008). Going with the flow: river basins as the natural units for water management?. *Water Policy*, 10(S2), 121-138.

Warren, S. (2003). Joint River Management Programme (JRMP). *Final Report of October 2003*. [Online]. [Consulta: 15 de marzo de 2021]. Disponible en: < [https://www.researchgate.net/publication/301732248 Joint River Management Programme Final Report - Overview](https://www.researchgate.net/publication/301732248_Joint_River_Management_Programme_Final_Report_-_Overview)>

Water management in South Caucasus. Project Goals and Objectives. [Online]. En: Hydrometeorology of Georgia. [Consulta: el 15 de abril de 2021]. Disponible en: <<http://www.hydromet.ge/water-management-in-south-caucasus/>> .

Weiss, E. B. (1993). International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order. *Geo. LJ*, 81, 675.

Wester, P., y Warner, J. (2002). River basin management reconsidered. *Hydropolitics in the developing world: A Southern African perspective*, 61-71.

Wolf, A. T., Yoffe, S. B., y Giordano, M. (2003). International waters: identifying basins at risk. *Water policy*, 5(1), 29-60.

Wolf, E. (1972). Ownership and political ecology. *Anthropological quarterly*, 45(3), 201-205.

Wouters, P. (2013). International law—facilitating transboundary water cooperation. *Published by the Global Water Partnership, TEC Background Papers*, (17).

Wouters, P., Vinogradov, S., y Magsig, B. O. (2009). Water security, hydrosolidarity, and International Law: A river runs through It.... *Hydrosolidarity, and International Law: A River Runs Through It*, 97-134.

Wyeth, R. (2016). Flows of power: Water crisis and governance in the Republic of Georgia (Doctoral dissertation, MSc thesis. University of Indiana, Dept. of Geography).

Yáñez, N. (2013). Marcos normativos e institucionales de regulación de cuencas transfronterizas. Pp. 57-131. En R. Orellana et al., Conflictos y acuerdos sobre aguas transfronterizas. Marcos jurídicos y prácticas regulatorias internacionales. La Paz: Agua Sustentable.

Yildiz, D. (2017). Transboundary Rivers and Water Diplomacy in the South Caucasus.

Yu, W., Cestti, R. E., y Lee, J. Y. (2014). *Toward integrated water resources management in Armenia*. World Bank Publications.

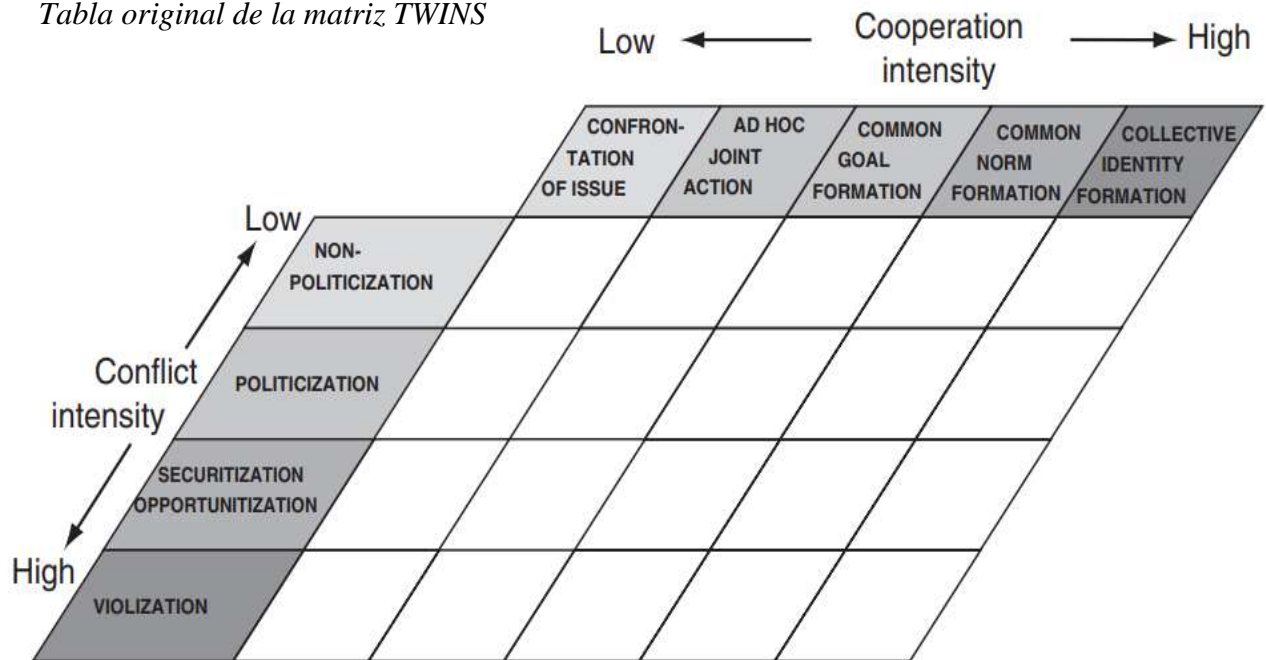
Zarei, M. (2020). The water-energy-food nexus: A holistic approach for resource security in Iran, Iraq, and Turkey. *Water-Energy Nexus*.

Zeitoun, M., & Mirumachi, N. (2008). Transboundary water interaction I: Reconsidering conflict and cooperation. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 8(4), 297-316.

Zeitoun, Mark, Warner, Jeroen, Mirumachi, Naho, Matthews, Nathaniel, McLaughlin, Karis, Woodhouse, Melvin, Cascão, Ana y Allan, Tony (J.A.) (2020). “Justicia del agua transfronteriza: una lectura combinada de la literatura crítica sobre la interacción del agua transfronteriza y la ‘justicia’, para el análisis y la diplomacia”, *Relaciones Internacionales*, n° 45, pp. 31-51.

6. Anexo 1

Tabla original de la matriz TWINS



Fuente: Mirumachi, N. (2015). *Transboundary water politics in the developing world* (p. 41). Routledge.