

Gobernanza mundial del acceso al agua y el saneamiento: una aproximación desde la teoría de los complejos de regímenes*

Global governance of access to water and sanitation: An approach from the theory of Regime Complexes

Camila Abbondanzieri **

Resumen

El propósito del presente artículo de reflexión teórica consiste en poner en evidencia el modo en el que puede representarse la problemática del agua y el saneamiento desde la perspectiva teórica de los complejos de regímenes. Específicamente, lo que se intentará indicar, mediante una metodología de investigación cualitativa, es si el presente caso de estudio opera como un régimen elemental dentro de un complejo de regímenes más amplio o si, en cambio, este representa un complejo de regímenes en sí mismo que involucra un solapamiento parcial de instituciones no jerárquicas. La relevancia del presente estudio de caso se manifiesta en la conjugación de las implicancias teóricas con las pragmáticas, puesto que se espera que la profundización del andamiaje conceptual de la teoría de los complejos de regímenes contribuya a sistematizar la operatividad de las instituciones multilaterales abocadas al agua y saneamiento en la práctica. Como principal conclusión que debe ser considerada, se advierte que la materia del agua y saneamiento, al detentar un rol transversal con importancia en múltiples dimensiones del desarrollo y al posicionarse como precondition básica para el cumplimiento de un amplio conjunto de derechos humanos, se ubica en una frontera porosa y de solapamiento de arreglos institucionales en el ámbito multilateral. En tal sentido, esta oscila, por una parte, entre ser considerada como una temática estrechamente vinculada con diversas áreas temáticas de la agenda global —que, por lo tanto, es inescindible de ellas—, y, por otra, representar un asunto que merece un tratamiento específico acorde con sus propias particularidades. Se argumenta que dichas consideraciones solamente pueden ser dilucidadas a partir de la aplicación del aparato conceptual de la teoría de los complejos de regímenes.

Palabras clave

complejo de regímenes; regímenes internacionales; agua y saneamiento; teorías; relaciones internacionales.

Abstract

This theoretical reflection article seeks to highlight the way in which the problem of water and sanitation can be represented from the theoretical perspective of Regime Complexes. Specifically, through a qualitative research methodology, it will be indicated if the case study addressed operates as an elementary regime within a broader regime complex or whether, in turn, it represents a regime complex itself that involves an overlap of partial and non-hierarchical institutions. The relevance of this case study is manifested in the coupling of theoretical and pragmatic implications, since it is expected that deepening in the conceptual scaffolding of the theory of the Complexes of Regimes contributes to systematize the operation of multilateral institutions dedicated to water and sanitation in practice. As the main conclusion, it is noted that the water and sanitation issue is

* El presente trabajo constituye una reflexión teórica.

** Candidata a doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas (Conicet), Argentina. Magíster en Integración y Cooperación Internacional (Cerir-UNR). Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). cabbondanzieri@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1192-9582>

Fecha de recepción
25 de septiembre de 2021

Fecha de aceptación
15 de junio de 2022

Sugerencia de citación
Abbondanzieri, C. (2022). Gobernanza mundial del acceso al agua y el saneamiento: una aproximación desde la teoría de los complejos de regímenes. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 22 (42), e20220103.
<https://doi.org/10.22518/jour.ccsch/20220103>

located in a blurry and overlapping border of institutional arrangements at the multilateral level, as it plays a transversal and important role within multiple dimensions of development and positions itself as a basic precondition for the fulfillment of a broad set of human rights. In this sense, water and sanitation oscillate, on the one hand, between being considered as a subject closely linked to various areas of issues on the global agenda — which therefore cannot be separated from their scope— and, on the other, representing a matter that deserves a specific treatment according to its own particularities. It is argued that these considerations can only be explained from the application of the conceptual apparatus of the Regime Complex theory.

Keywords

Regime Complex; international regimes; water and sanitation; theories; international relations.

Introducción

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, se registró una tendencia sostenida hacia la proliferación de instituciones internacionales. Dicho proceso no sucedió planificadamente, y como consecuencia se conformó un entorno denso de foros, instituciones internacionales e instrumentos con diverso nivel de alcance geográfico y temático en el que ciertas cuestiones comenzaron a solaparse.

La teoría de los complejos de regímenes representa una veta de investigación novedosa cuyos aportes suponen grandes potencialidades para conducir estudios pormenorizados acerca de dichos entornos institucionales. Los aportes de esta teoría proveen recursos significativos para profundizar el tratamiento de las distintas temáticas en el marco de entornos internacionales caracterizados por la densidad de actores e instrumentos y por la carencia de una jerarquía ordenadora de sus roles y competencias.

Ante tales contribuciones, ciertas problemáticas globales, como el acceso al agua y el saneamiento, son pasibles de ser revisitadas a fin de sistematizar los principales componentes y las dinámicas que fueron conformando su actual gobernanza mundial. Tales problemáticas, lejos de circunscribirse a asuntos domésticos, representan un desafío que afecta a prácticamente todos los actores internacionales y, consecuentemente, ha venido instalándose como un tema ineludible de la agenda global.

La trayectoria del reconocimiento de las implicaciones internacionales de la problemática del acceso al agua y al saneamiento encuentra sus principales antecedentes en la década del setenta del siglo pasado y, desde ese momento, su derrotero estuvo signado por una vasta proliferación de foros internacionales para su tratamiento, por un incremento significativo de actores involucrados y una gran variedad de instrumentos vinculantes, mecanismos de *soft law* y acuerdos regionales dedicados al objeto en cuestión. Considerando que el acceso al agua y el saneamiento influye como una precondition básica y transversal a todas las dimensiones que posibilitan el desarrollo de una vida digna, las

demandas por conformar una suerte de gobernanza mundial para su tratamiento de manera coordinada fueron explicitándose en los ámbitos multilaterales de manera progresiva.

Con base en las consideraciones anteriores, el propósito del presente artículo de reflexión teórica consiste en evidenciar cómo puede representarse la problemática del agua y el saneamiento. Es decir, si constituye un caso que opera como régimen elemental dentro de un complejo de regímenes más amplio como el de agua dulce, salud o desarrollo, o si a su vez representa un complejo de regímenes en sí mismo que involucra a sus propias instituciones parciales y no jerárquicas solapadas para su gobernanza.

A fin de dar respuesta a tal pregunta, se recurrió a una metodología de investigación cualitativa de revisión documental de fuentes primarias (documentos oficiales, convenciones y demás instrumentos originados en organismos internacionales referidos al acceso a agua y saneamiento) y secundarias (bibliografía especializada de la teoría de los complejos de regímenes de las relaciones internacionales).

Este artículo está estructurado en tres secciones: en la primera, se realizará un repaso por los principales aportes de la teoría de los complejos de regímenes a fin de sistematizar sus claves teóricas y contribuciones más significativas, y de identificar sus líneas de investigación más destacadas. En la segunda, se indagará acerca de la gobernanza mundial del agua y el saneamiento a partir de la trayectoria internacional de conformación de su agenda en ámbitos multilaterales, de los principales actores involucrados y del solapamiento de su contenido normativo con otros instrumentos del sistema internacional. Finalmente, se compartirán unas breves consideraciones finales.

Complejo de regímenes: innovaciones teóricas en relaciones internacionales

La década del setenta del siglo XX inauguró para las relaciones internacionales un periodo de redefiniciones teóricas y revisiones conceptuales que se enmarcó en un complejo contexto de transformaciones globales relacionadas

principalmente con la aparición de nuevos procesos, temáticas y canales de vinculación.

En dicho contexto, la interdependencia compleja y, posteriormente, el campo de estudios de los regímenes internacionales sentaron las bases para repensar el modo en el que los actores internacionales se vinculan en el sistema internacional con el objetivo de mitigar potenciales situaciones conflictivas a través del establecimiento de mecanismos de cooperación. Particularmente, la línea de investigación de los regímenes internacionales sintetizó el consenso generado a partir del diálogo entre el neorrealismo y el neoliberalismo que estipula que incluso en la estructura anárquica del sistema es posible concretar instancias de cooperación internacional a través de la implementación de reglas y procedimientos institucionales aceptados como un medio para morigerar la incertidumbre y la asimetría de información entre las partes (Salomón, 2002).

A partir del término "régimen internacional" acuñado por John Ruggie (1975) para referirse a "un conjunto de expectativas mutuas, reglas y regulaciones, planes, esfuerzos organizacionales y compromisos financieros aceptados por un grupo de Estados" (p. 570), se inauguró una línea de investigación fundamental para las relaciones internacionales. De manera progresiva, y sobre todo a partir de la década del ochenta, los estudios de los regímenes internacionales experimentaron una adhesión creciente por parte de los académicos de la disciplina.

La definición canónica desarrollada por Krasner (1983) expresa que los regímenes internacionales son un "conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procesos de toma de decisión alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales" (p. 2). Tal aporte proporcionó el andamiaje conceptual necesario para profundizar áreas de investigación que las escuelas clásicas de las relaciones internacionales no habían considerado.

A pesar de la trascendencia de tales contribuciones conceptuales, su capacidad explicativa comenzó a diluirse con el transcurso del tiempo. A diferencia de los sucesos de la

década del setenta, a partir del siglo XXI comenzaron a delinearse nuevas tendencias asociadas con los efectos de la globalización, con la pérdida relativa de hegemonía por Estados Unidos y con la propagación de organismos internacionales cada vez más especializados. La vasta proliferación de instituciones internacionales de manera sostenida, desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, conformó una constelación compleja de espacios internacionales en los que se dirimen de manera simultánea un gran conjunto de temáticas de interés global. En dicho contexto, la teoría de los regímenes internacionales, concentrada más bien en aspectos internos de cada unidad de análisis, carecía de herramientas conceptuales que permitieran dar cuenta de la imbricación y del solapamiento de tales espacios y de los desafíos u oportunidades que ello suponía para la gobernanza mundial de determinadas temáticas.

Tomando como antecedente la teoría de los regímenes internacionales, Raustiala y Víctor (2004) inauguraron una nueva línea de investigación denominada teoría de los complejos de regímenes. Su propósito fue explicitar los nuevos condicionantes de un contexto signado por un amplio y variado abanico de instituciones internacionales establecidas para el tratamiento de problemáticas específicas. Se trata, en efecto, de una actualización de la vertiente más clásica comenzada por Ruggie, de la que se retoman ciertos lineamientos básicos como el concepto de régimen internacional, pero que considera las tendencias de progresiva interacción e interconexión entre instituciones internacionales que comenzaron a materializarse con mayor intensidad a partir del siglo XXI.

De acuerdo con los autores, los complejos de regímenes son definidos como "un conjunto de instituciones parcialmente solapadas y no jerárquicas que gobiernan un área de cuestiones particular" (Raustiala y Víctor, 2004, p. 279). Keohane y Victor (2011) sostienen que una de las características fundamentales que definen a los complejos de regímenes es su falta de diseño y planificación previos. Por el contrario, los autores advierten que su emergencia es resultante de un conjunto de tendencias simultáneas y horizontales que se desarrollaron de manera descoordinada en un sistema

internacional carente de una estructura jerárquica que ordene las unidades.

Los supuestos de partida para arribar a tales aseveraciones están asociados fundamentalmente con tres tendencias interconectadas: la identificación de una proliferación de instituciones internacionales de manera sostenida desde la segunda posguerra; el reconocimiento de la creciente demanda de regímenes internacionales para el tratamiento de problemáticas que adquirieron caracteres globales; y la advertencia de la progresiva influencia ejercida por las normas internacionales sobre las políticas nacionales, es decir, por la ascendente relevancia de la legalización en la política internacional (Raustiala y Victor, 2004, p. 277).

Con el propósito de ilustrar las interacciones e interconexiones desarrolladas entre los diversos regímenes elementales, Raustiala y Victor (2004) destacan cuatro aspectos cruciales que caracterizan la actuación de las instituciones internacionales en el marco de los complejos de regímenes: 1) la preexistencia de arreglos institucionales previos a la creación de cada régimen elemental que implica que las negociaciones se inserten en un denso entorno institucional global ya en curso (*no clean slate*); 2) las posibilidades de optar por los regímenes que mejor se ajusten a los intereses y expectativas de los actores (*forum shopping*); 3) las presiones por lograr consistencia legal en un entorno caracterizado por la creciente tendencia de legalización de la política internacional (*legal consistency*); y 4) el avance normativo de los regímenes internacionales dado por la implementación en la práctica de las normas que no pueden ser establecidas *a priori* (*regime development through implementation*).

A partir de estas consideraciones, quedan de manifiesto las potencialidades ofrecidas por el andamiaje conceptual de la teoría de los complejos de regímenes para abordar integralmente las dinámicas de cooperación internacional y de gobernanza mundial a partir del siglo XXI. De manera progresiva, el campo de estudio de los complejos de regímenes se fue expandiendo y, como consecuencia, se

generaron fundamentalmente dos tipos de contribuciones: investigaciones orientadas a aplicar los postulados de los complejos de regímenes al abordaje de casos concretos e investigaciones dedicadas a profundizar aspectos que no habían sido suficientemente trabajados desde la teoría señalada.

El objetivo de la línea de investigación conducida por Keohane y Victor (2011) consistió en determinar la medida en que algunas temáticas globales son pasibles de conformar complejos de regímenes. Partiendo del supuesto de que los complejos involucran una gama heterogénea de formaciones y expresiones en la práctica, los autores propusieron elaborar una clasificación compuesta por indicadores que permitieran identificar la propensión de cada área de cuestiones para el establecimiento de tales complejos. Para los autores la nota distintiva que define a los complejos de regímenes radica en su diversidad, por lo que es necesario considerar como punto de partida la gama variada de casos que presentan rasgos particulares en la práctica. Teniendo en cuenta dicha heterogeneidad como base, los autores promueven la elaboración de pautas que permitan sistematizar la amplitud de casos de manera coherente a fin de determinar cuáles de ellos representan complejos de regímenes y cuáles son sus atributos principales.

Con base en tales premisas, Keohane y Victor (2011) argumentan que todos los regímenes internacionales pueden ordenarse en un continuum cuyos extremos están compuestos, de un lado, por la completa integración y, del otro, por la fragmentación total. Por un lado, la integración completa alude a una conformación de regímenes internacionales en la que se imponen regulaciones mediante reglas jerárquicas y generales que afectan a todas las unidades elementales que los componen. Y por otro, la fragmentación total hace referencia a un conjunto de regímenes internacionales cuyo núcleo central no puede ser identificado y que, además, se caracteriza por mantener enlaces débiles o inexistentes entre las unidades elementales. Entre ambos extremos, los autores posicionan los distintos complejos de regímenes.

Además, Keohane y Victor (2011) identificaron tres factores que permiten determinar la propensión hacia la integración o fragmentación de los complejos de regímenes que están vinculados con las expectativas y preferencias de los actores internacionales: la distribución de intereses, la incertidumbre y el enlace de temas (linkage). El abordaje de la distribución de intereses, mediatizado por la estructura de poder, permite indicar la congruencia o las tensiones generadas con respecto a la elección de tratar determinados asuntos en instituciones internacionales, lo cual puede resultar en una dispersión de iniciativas desagregadas o en el consenso acerca de la selección de un foro determinado como el espacio adecuado para las negociaciones. Por otra parte, la incertidumbre está relacionada con el análisis de costos y beneficios que la implementación de compromisos internacionales puede acarrear para los diferentes actores internacionales. Finalmente, el enlace de temas está asociado con las posibilidades de avanzar en ciertas negociaciones si se consideran las interconexiones que ello puede implicar con otros asuntos relacionados. En síntesis, para los autores dichos factores explican los motivos por los que para ciertos ámbitos pueden prevalecer determinadas estructuras institucionales como los complejos de regímenes.

La línea de investigación impulsada por Shivakoti *et al.* (2019) comparte la motivación de Keohane y Victor por dilucidar las condiciones de emergencia de los complejos de regímenes, pero divergen en cuanto a la identificación de sus causas. Los autores sostienen que los complejos de regímenes emergen por la ausencia de lo que denominan regímenes de leyes duras. Estos últimos son definidos como “una serie de instituciones y acuerdos internacionales vinculantes que incluyen un conjunto de normas y expectativas compartidas” (Shivakoti *et al.*, 2019, p. 1). La realización en la práctica de tales esquemas no siempre es posible debido a que inciden directamente en la soberanía de los Estados, y de ella dependen para la generación de compromisos internacionales que posibiliten apuntalar la gobernanza mundial acerca de una determinada materia. Considerando tales limitaciones, los autores afirman que los complejos de regímenes, independientemente de su nivel de integración o fragmentación, representan soluciones viables que pueden

presentar ventajas y desventajas que deben ser analizadas de manera conjunta para promover formas de gobernanza mundial y para reducir la incertidumbre acerca de determinadas cuestiones de la agenda global.

El contexto internacional en el que se insertan los complejos de regímenes diverge sustancialmente del de los regímenes internacionales de las décadas del setenta y el ochenta, por lo que, desde la teoría, se volvió necesario precisar los caracteres y condicionantes internacionales en los que se enmarcan las nuevas unidades de análisis. A raíz de las tendencias enumeradas, Raustiala y Víctor (2004, p. 178) argumentaron que se torna cada vez más arduo abordar el accionar de las instituciones internacionales de manera aislada y que, por el contrario, adquiere una mayor utilidad teórica y práctica desentrañar las interacciones que se generan entre los distintos regímenes elementales en el sistema internacional.

El entorno en el que están insertos los complejos de regímenes se caracteriza por una amplia densidad de instituciones y acuerdos internacionales que carecen de una estructura jerárquica que estipule las competencias y los alcances operativos de cada unidad del sistema internacional. En tal contexto, el establecimiento desordenado y descoordinado de instituciones internacionales a lo largo de las décadas condujo a situaciones de solapamiento de temáticas, lo que puede derivar en potenciales conflictos y tensiones causadas precisamente por la ausencia de una jerarquía que establezca los procedimientos y reglas de resolución de problemas (Raustiala y Victor, 2004).

La característica de la complejidad, profundizada posteriormente por Alter y Raustiala, representa la clave hermenéutica que permite comprender el contexto en que operan y funcionan los diferentes regímenes elementales y los complejos de regímenes en la actualidad. Los autores la definen como

el conjunto de acuerdos y reglas que se solapan con respecto a un tema en particular o un conjunto de temas y que además conceptualiza cómo la complejidad de las reglas y las instituciones puede, por sí misma, dar forma a las políticas de cooperación. (Alter y Raustiala, 2018, p. 330)

Dicha complejidad es sustentada por una serie de factores interrelacionados como la densidad de acuerdos e instituciones solapadas; el crecimiento sostenido de instituciones internacionales; los cambios en la estructura de poder internacional que se reflejan de manera tardía en las instituciones internacionales; las transformaciones en las preferencias de los actores en torno a las reglas y estructuras internacionales; la modernidad como directriz catalizadora de demandas por mayor especialización y como impulsora de una proliferación de estructuras de gobernanza; la creación de foros en los que se canalicen objetivos específicos, y que garanticen una representación adecuada para los actores internacionales; y el incremento de instancias regionales en las que se puedan gestar experiencias de gobernanza local (Alter y Raustiala, 2018, pp. 337-338).

Es la introducción del concepto de complejidad en el estudio de los complejos de regímenes la que permite profundizar las dinámicas y tendencias del contexto internacional y las posibilidades de concreción de espacios de gobernanza mundial acerca de determinadas cuestiones. Al respecto, los autores añaden que "la complejidad de los regímenes hace referencia a los sistemas políticos internacionales de gobernanza global que emergen a causa de la coexistencia de la densidad normativa y de los complejos de regímenes" (Alter y Raustiala, 2018, p. 333).

Puede concluirse entonces que los conceptos de complejidad de regímenes y de gobernanza mundial se encuentran estrechamente vinculados. Dicha aseveración implica reconocer que, en la actualidad, toda investigación realizada en torno a la gobernanza mundial sobre determinadas áreas debe considerar la densidad y pluralidad de acuerdos e instituciones que fueron instaurándose en el sistema internacional a lo largo del tiempo. En tal orden de ideas, la teoría de los complejos de regímenes proporciona orientaciones y lineamientos conceptuales fundamentales para conducir investigaciones capaces de abarcar y sistematizar la diversidad y amplitud de instrumentos y actores.

La gobernanza mundial del agua y el saneamiento: trayectoria, actores y componentes

Las problemáticas suscitadas en torno al agua y al saneamiento están estrechamente asociadas con las dimensiones de subsistencia y seguridad de las poblaciones (Neves-Silva *et al.*, 2019) que, en tal sentido, formaron parte de las agendas públicas prácticamente desde el origen de los conglomerados humanos. Sin embargo, cabe precisar que los recursos hídricos, que de modo general engloban a los asuntos de acceso al agua y al saneamiento, lejos de representar una problemática doméstica, constituyen un desafío global que afecta a prácticamente todos los actores internacionales en múltiples áreas¹.

Así, paulatinamente, en diversos foros de la esfera internacional fue reconociéndose la necesidad de proponer abordajes coordinados para hacer frente a desafíos comunes.

Siguiendo a Alter y Raustiala (2018), puede inferirse que los recursos hídricos representan una problemática global que se solapa transversalmente con el resto de las dimensiones que componen el desarrollo humano. En ese sentido, la demanda de una suerte de gobernanza mundial es requerida a fin de morigerar la incertidumbre que emerge en torno a las problemáticas en cuestión y, consecuentemente, para evitar potenciales situaciones de conflicto.

La gobernanza mundial del agua es definida como un sistema de gobernanza que modela, controla y gestiona el acceso al agua y el saneamiento que se solapa con los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos establecidos para el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos y la provisión de sus servicios hacia los diferentes grupos de la sociedad (Bayu *et al.*, 2020, p. 2). Como punto de partida, resulta importante considerar la imbricación de

¹ Ciertas líneas de investigación como la desarrollada por García (2017) expresan que la gobernanza mundial del agua, además de representar un objeto de indagación ubicado en el área internacional, es susceptible de ser abordada a partir de sus implicancias manifestadas en el ámbito doméstico. En tal sentido, el autor destaca la vinculación establecida entre el rol de los organismos internacionales con el mantenimiento de modelos económico-productivos en las distintas regiones del mundo.

los aspectos aludidos dado que las dinámicas internacionales referidas a los asuntos hídricos se insertan en un contexto internacional denso de instituciones e instrumentos que condiciona todas las prácticas de cooperación subsecuentes (Alter y Raustiala, 2018). Por lo tanto, para determinar si el acceso al agua y saneamiento representa un complejo de regímenes en sí mismo o un régimen elemental dentro del complejo de regímenes más amplio del agua dulce, salud o desarrollo, o bien ambas posibilidades, se propone indagar acerca de tres aspectos principales: la trayectoria de la agenda global del agua y saneamiento; los principales actores internacionales involucrados en la temática; y el contenido normativo de los principales instrumentos adyacentes a la materia del agua y saneamiento como un derecho humano.

Trayectoria de la agenda global del agua y saneamiento

A pesar de la centralidad de la temática, comenzó a instalarse en los foros internacionales y a asentarse los cimientos de una gobernanza mundial recién a partir de la década del setenta del siglo XX de manera incipiente, y desde la década del noventa de forma más contundente (Salman, 2014; Werner, 2015).

Un rasgo fundamental que describe su trayectoria internacional es el abordaje incremental y la tendencia progresiva hacia la especialización temática que implicó el asunto del agua y el saneamiento. Históricamente estuvo subsumido en discusiones más amplias asociadas a problemáticas ambientales o recursos hídricos, pero paulatinamente comenzó a escindirse de tales generalizaciones y a conformar un régimen internacional en sentido propio (Salman, 2014).

Durante la década del setenta, el hito fundacional comúnmente identificado como el cimiento de la gobernanza mundial del agua y el saneamiento es el Plan de Acción de Mar del Plata resultante de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua, realizada en Mar del Plata, (Naciones Unidas, 1977), en la que participaron más de 1500 actores de 120 países (Werner, 2015). La importancia de dicho documento radica en que por primera vez se elaboraron recomendaciones y propuestas específicas para

la gestión del agua a nivel global dirigidas tanto para los Estados como para los organismos internacionales (Del Castillo, 2009). A lo largo del plan de acción se establecieron sectores prioritarios de atención y se promovieron acciones nacionales y de cooperación internacional con metas a ser cumplidas para la década del noventa. Asimismo, por primera vez comenzaron a puntualizarse las problemáticas desde el cariz de la calidad y cantidad como aspectos claves vinculados al acceso al agua y al saneamiento (Del Castillo, 2009, pp. 47-48).

A partir de dicho momento, en el marco de Naciones Unidas se desarrolló una extensa trayectoria de conferencias intergubernamentales con sus respectivos eventos preparatorios compuestos por expertos de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la sociedad civil, y se pusieron en marcha distintas iniciativas para incentivar el tratamiento del agua y saneamiento como una problemática de la agenda global.

Como resultado del Plan de Acción de Mar del Plata, entre 1981 y 1990 se declaró el "Decenio Internacional del Agua Potable y Saneamiento Ambiental" con el propósito de visibilizar la situación de millones de personas afectadas y con el objetivo de motivar el accionar coordinado de los distintos actores internacionales para aplicar planes nacionales de suministro de agua potable y saneamiento (Plan de Acción de Mar del Plata, 1977; Biswas, 2004, p. 82). Como conclusión del periodo, se convocó a la "Consulta mundial sobre el agua potable y el saneamiento para el decenio de 1990" organizada principalmente por el PNUD en Nueva Deli a fin de proporcionar una evaluación preliminar y, con base en ello, ofrecer lineamientos para hacer frente a los desafíos asociados a la provisión de agua potable y saneamiento. A partir de dicho evento, se reiteró la necesidad de redoblar los esfuerzos nacionales e internacionales convocando a Estados y organismos internacionales como agentes ineludibles para el acceso al agua potable y el saneamiento (Del Castillo, 2009).

A lo largo de la década del noventa, continuaron desarrollándose los eventos internacionales para profundizar en los asuntos referidos al agua y el saneamiento como temas de agenda global. Otro de los rasgos

característicos de la década radica en la creciente participación de las ONG y de agrupaciones de la sociedad civil, principalmente del sur global, para impulsar el reconocimiento de la materia no como un mero servicio sino como un derecho humano (Bayu *et al.*, 2020). Asimismo, la problemática del saneamiento comenzó a vincularse más estrechamente con la faceta del acceso al agua potable, teniendo como resultado un entrelazamiento profundo entre ambas dimensiones que caracterizaría al resto de las dinámicas posteriores (Salman, 2014).

El primero de los encuentros fue la Conferencia Internacional sobre el Agua y Medio Ambiente, llevada a cabo en Dublín, 1992, que reunió a expertos y técnicos, y que concluyó con el reconocimiento del derecho básico de todos los seres humanos de tener acceso a agua potable y saneamiento (Del Castillo, 2009, p. 61) lo cual proporcionó un antecedente relevante para introducir la variable de los derechos humanos asociada al objeto en cuestión en el ámbito multilateral. Posteriormente se celebró la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro, 1992, que, si bien estuvo enfocada en temáticas ambientales en términos generales, dedicó el capítulo más extenso de su plan de acción a los asuntos hídricos. En el capítulo 18, se manifestó la necesidad de adoptar urgentemente programas nacionales con especial atención al abastecimiento de agua y saneamiento, sobre todo en poblaciones en mayores condiciones de vulnerabilidad. Estas declaraciones se reiteraron en la Conferencia Internacional "Agua y Desarrollo Sostenible", realizada en París, 1998).

El siglo XXI se inauguró con el esquema propuesto por Naciones Unidas de los Objetivos del Milenio (ODM), un marco referencial para orientar las dinámicas de cooperación hacia la consecución de metas generales. En dicho contexto, el acceso al agua y saneamiento no se trató como una problemática particular, sino que quedó subsumido en el más general ODM 7 referido a "Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente".

A lo largo del primer decenio del siglo XXI, en lo que respecta a los eventos internacionales,

se continuaron identificando una serie de hitos para abordar la conformación de la agenda global del agua y saneamiento. El primer evento fue la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, realizada en Bonn, 2001). En este caso, recuperando el bagaje instalado tras dos décadas de referencia a la temática en cuestión, se añadieron los aspectos de las capacidades nacionales y de las cuestiones tarifarias para garantizar el acceso al agua y saneamiento como asuntos cruciales relacionados con el desarrollo. Posteriormente, se celebró la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, 2002, en la que se reconocieron los avances realizados en torno a la materia, y nuevamente se exhortó a continuar los esfuerzos por ampliar las coberturas y el acceso a tales cuestiones que, para ese momento, todavía no eran interpretadas como derechos humanos.

En el año 2002, se produjo otro hito para trazar la trayectoria internacional de la agenda global del agua que condujo posteriormente a su reconocimiento internacional como un derecho humano. Se trata de la Observación General n.º 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales realizada a los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976. Mediante dicha observación, se promulgó el primer documento oficial en el que se plantea la urgencia de considerar al acceso al agua y al saneamiento como derechos humanos (Baer y Gerlak, 2015), debido a que representa una precondition necesaria para que el resto de los puntos del pacto puedan ser cumplidos. Este antecedente permitió otorgar seguridad jurídica a través del establecimiento de un contenido sustantivo para que, posteriormente, pueda reconocerse tal derecho (Meier *et al.*, 2014).

A pesar del rol subordinado que la materia asumió en la planificación de los ODM, su importancia como asunto central de la agenda global quedó plasmado en el año 2003 en la declaración de Naciones Unidas del Decenio Internacional para la Acción "El agua, fuente de vida 2005-2015". Tal iniciativa contribuyó a impulsar la creación de nuevas instancias institucionales y fundamentalmente a visibilizar la situación de falta de acceso a agua potable y

saneamiento que, a pesar de los avances logrados, continuaba afectando a casi la mitad de la población mundial.

El 28 de julio de 2010 se produjo uno de los momentos culminantes de la trayectoria de la agenda global del agua y el saneamiento a raíz de la aprobación de la Asamblea General de Naciones Unidas de la Resolución 64/292 "El derecho humano al agua y el saneamiento". Dicho documento refleja el progresivo crecimiento de consensos globales para que la temática sea reconocida efectivamente como un derecho humano y para que los principales actores internacionales ejecuten acciones destinadas a garantizar su cumplimiento (Baer y Gerlak, 2015). La resolución, que efectiviza el reconocimiento del acceso al agua y el saneamiento como derechos humanos, representa un estatuto moral que provee un conjunto de lineamientos fundamentales para el tratamiento de esta agenda. Esta última fue complementada por la Resolución AS 70/169 aprobada de manera unánime en 2015, que supuso el reconocimiento del agua potable y el saneamiento como derechos humanos no escindidos como condición indispensable para garantizar una calidad de vida digna (Guerra y Pinto Moura, 2017, p. 97).

En 2012 se celebró la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río+20. En su declaración final, se advirtió la urgencia de incorporar el eje de la sostenibilidad en todas las dimensiones en las que los Estados tienen competencias y se reafirmó la necesidad de continuar reforzando los compromisos internacionales tendientes a universalizar el acceso al agua y saneamiento concebidos como derecho humano (Guerra y Pinto Moura, 2017, p. 96).

De manera progresiva, el esquema de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) otorgó una parcela exclusiva a la materia en el ODS 6 dedicado específicamente al "Agua limpia y saneamiento" (Bayu *et al.*, 2020). A partir de esto, se efectúa el reconocimiento internacional de la transversalidad que el acceso al agua y el saneamiento representa para la consecución de todas las metas de desarrollo. Además, se advierte que la problemática representa un desafío que amerita un tratamiento específico que no puede ser subsumido en ámbitos más

abarcativos, sino que requiere conceptualizaciones y planificaciones particulares.

También, resulta importante señalar que, desde finales de la década del noventa, comenzaron a celebrarse de manera trianual los foros mundiales del agua organizados por el Consejo Mundial del Agua. Biswas (2004) advierte que dichos encuentros se inscriben en una tendencia de progresiva instauración de espacios de discusión de las temáticas hídricas por fuera de los circuitos establecidos a partir de las conferencias intergubernamentales de Naciones Unidas.

Desde 1997², los foros mundiales del agua representan los eventos más convocantes al reunir no solamente a los Estados y a los organismos internacionales sino a numerosos actores de la sociedad civil, instituciones académicas y representantes del sector privado (Biswas, 2004, p. 85; Werner, 2015, p. 36).

Desde el segundo foro (La Haya, 2000) los encuentros finalizan con una declaración ministerial que recoge los principales temas abordados, propuestas y conclusiones extraídas a lo largo del evento (Werner, 2015). Si bien tales declaraciones no suponen actos vinculantes, dichos instrumentos tienen una importancia significativa para promocionar asuntos y desafíos relacionados con las cuestiones vinculadas al agua y saneamiento en ámbitos multilaterales al promocionar temáticas, detectar desafíos y recomendar cursos de acción.

La policéntrica gobernanza mundial del agua y saneamiento: principales actores involucrados

El entorno institucional y los instrumentos de referencia para la trayectoria internacional de la agenda global sobre el agua y saneamiento se caracterizan por su densidad y variedad. El mismo postulado puede establecerse en lo concerniente al abordaje de los actores implicados. De hecho, la noción de "gobernanza policéntrica" (Shivakoti *et al.*, 2019, p. 10) implementada para describir el complejo de regímenes de agua dulce en general, aplica

² Los foros se realizaron en Marrakech (1997), La Haya (2000), Kyoto (2003), Ciudad de México (2006), Estambul (2009), Marsella (2012), Daegu (2015), Brasilia (2018). El próximo encuentro, pospuesto por la pandemia de covid-19, se realizará en el 2022 en Dakar.

perfectamente al estudio particular del agua y saneamiento.

Meier *et al.* (2014) destacan que los principales actores internacionales involucrados en la gobernanza mundial del agua y el saneamiento son fundamentalmente tres: las instituciones internacionales, las ONG y los Estados. Los autores argumentan que las alianzas necesarias para apuntalar los mecanismos de la gobernanza mundial del agua y el saneamiento dependen básicamente de las vinculaciones generadas entre dichos actores.

En primer lugar, la identificación de numerosas instituciones internacionales dedicadas a los asuntos de acceso al agua y saneamiento se corresponde con los principales postulados de la teoría de los complejos de regímenes. Consecuentemente, la nota distintiva de esta clase de actores radica precisamente en su multiplicidad, solapamiento y falta de jerarquía. De acuerdo con Meier *et al.* (2014), las instituciones internacionales desempeñan un rol significativo en la construcción de consensos y en la provisión de legitimidad jurídica y política para que las cuestiones discutidas en ámbitos multilaterales desde la perspectiva de los derechos humanos sean incorporadas en los marcos normativos nacionales. Esta situación quedó plasmada en cómo, a partir de la Resolución 64/292 que reconoce el derecho humano al agua y el saneamiento, se produjeron estructuraciones en los entornos legales de los distintos países para incorporar las nuevas disposiciones (Meier *et al.* 2014).

Al analizar las instituciones internacionales vinculadas al agua y el saneamiento, la referencia a ONU-Agua es ineludible. Su creación en 2003 es el resultado de los consensos logrados en torno a la materia y representa el reconocimiento, por parte de los actores internacionales, de la necesidad de instaurar un espacio que provea lineamientos específicos y que oriente el tratamiento de las múltiples aristas que se desprenden del abordaje de los recursos hídricos. Del Castillo advierte que dicha institución “es el mecanismo interinstitucional concebido para concentrar recursos y lograr mayor eficiencia coordinando los diferentes

órganos y programas dentro del sistema de Naciones Unidas con competencia en los temas del agua” (2009, p. 70). Dado que antes del año 2003 no existía una única institución que concentrara la totalidad de los aspectos asociados al agua y al saneamiento y, considerando, que, por el contrario, era posible enumerar más de treinta actores que, directa o indirectamente, estaban involucrados, la conformación de ONU-Agua representó un intento por centralizar la atomización y dispersión de agentes. La institución está compuesta por miembros y socios: los primeros son agencias del sistema de Naciones Unidas, programas y fondos con algún grado de competencia en el objeto de agua y saneamiento³; y los segundos son demás organismos internacionales, asociaciones profesionales y de la sociedad civil dedicadas a la temática con capacidad de generar contribuciones significativas para la comunidad internacional⁴. El rol de ONU-Agua consiste fundamentalmente en elaborar informes de políticas, realizar acciones de monitoreo, seguimiento y fomento de iniciativas para toda la miriada de actores internacionales que se encuentran en su órbita.

Otros aspectos de sus funciones radican en la recepción de informes periódicos de distintas agencias especializadas a fin de concentrar los progresos y retrocesos generados a nivel local e internacional. A través de dichos reportes, algunas instituciones internacionales proveen asistencia a la Relatoría Especial sobre el derecho humano de acceso al Agua y

³ Los miembros de ONU-Agua son: Convención sobre Diversidad Biológica; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales; FAO; IAEA; FIAD; OIT; OIM; UIT; Alto Comisionado de Derechos Humanos; UNCTAD; Convención para el combate contra la desertificación; PNUD; CESPAP; ESCWA; Comisión Económica para África; CEPE; CEPAL; UNESCO; Programa de Naciones Unidas sobre Ambiente; Convención Marco sobre Cambio Climático; ACNUR; ONUDI; UNITAR; UNICEF; UNISDR; ONU Mujeres; OMC; ONU Hábitat; UNU; Banco Mundial; Programa Mundial de Alimentos; OMS; OMM.

⁴ Los socios de ONU-Agua son: Green Climate Fund; Reportero Especial de Naciones Unidas para el Agua y el Saneamiento; Sanitation & Hygiene Fund; Sanitation and Water for all; The Global Compact; AquaFed; CDP; CAWST; Conservation International; Gender and Water Alliance; Global Water Partnership; Human Right 2 Water; IHE Delft Institute for Water Education; IAHR; IAH; IAHS; ICID; IGRAC; IHA; IIASA; IISD; IUCN; IWMI; IWRA; PSI; RAMSAR; RWSA; Stakeholder Forum for a Sustainable Future; SIWI; UCLG; WEF; Water.org; WaterAid; Women for Water Partnership; WBCSD; WCCE; World Resources Institute; World Water Council; WWF; World Youth Parliament for Water.

Saneamiento⁵ para la creación de indicadores que puedan ser aplicados localmente para reflejar el contenido normativo de las disposiciones internacionales y para facilitar acciones de *accountability* domésticas e internacionales (Meier *et al.*, 2014).

A pesar de las múltiples funciones desempeñadas, ONU-Agua encuentra una serie de limitaciones para imponer directrices y cursos de acción sólidos para determinar el derrotero de la gobernanza mundial del agua. Al respecto, Shivakoti *et al.* (2019) afirman que la institución “solo puede coordinar, no tiene control directo sobre agencias o gobiernos, no tiene poder de decisión” (p. 9). En tal contexto, cobran relevancia los postulados de la teoría de los complejos de regímenes que sostienen que, en entornos institucionales densos, resulta indispensable considerar las dinámicas de vinculación internacional generadas entre los actores porque a partir de dichas relaciones emergen las prácticas de cooperación y conflicto y, en definitiva, los alcances y las potencialidades que moldean la gobernanza mundial del agua y el saneamiento.

Retomando a Keohane y Victor (2011), puede inferirse que el *cluster* generado alrededor de ONU-Agua condujo a una situación de embotellamiento para el tratamiento de la materia que provocó la creación de nuevos foros e instancias internacionales por parte de un conjunto reducido de actores con intereses particulares. Estos nuevos espacios para fomentar vinculaciones internacionales que prioricen determinadas orientaciones, principios y lineamientos están asociados con la posibilidad de diversificar opciones, a modo de *forum shopping*, para que los temas tratados converjan con las expectativas e intereses de los actores participantes (Raustiala y Victor, 2004).

Con base en tales consideraciones, resulta importante reconocer que el rol desempeñado por otra clase de actores, como las redes de instituciones y los *think tanks*, para el tratamiento de las cuestiones hídricas en el sistema internacional, se inscribe en una tendencia global que fue consolidándose desde

la década del setenta de manera progresiva. En efecto, Biswas (2004, p. 85) advierte que, a partir de dichos años, el papel ejercido por el sistema de Naciones Unidas comenzó a experimentar una trayectoria de lenta declinación para definir el curso de las acciones internacionales relativas al agua y el saneamiento y sus espacios de encuentro comenzaron a perder relevancia frente a otro conjunto de iniciativas permeadas por la lógica del sector privado. De este modo, la gestión de los usos del agua en el ámbito internacional comenzó a operar en un entorno crecientemente complejo y competitivo (Fromageau, 2011).

En el contexto descrito, las iniciativas impulsadas por el Consejo Mundial del Agua⁶ (WWC) y la Asociación Mundial para el Agua⁷ (GWP) fueron adquiriendo una gravitación significativa para determinar el derrotero de los encuentros internacionales y un peso creciente para la instalación de temáticas específicas en la agenda global del agua y el saneamiento. Ambas fueron creadas en 1996 y, desde sus respectivas instauraciones, fueron consideradas “agencias gemelas” al desempeñar roles similares, experimentar un solapamiento funcional en sus ámbitos de competencia y estar profundamente influidas por la impronta del sector privado (Fromageau, 2011). Por tal motivo, desde su establecimiento, ambos actores estuvieron sumidos en una especie de relación competitiva, hasta que, en 2004, desarrollaron una estrategia colaborativa a fin de maximizar el potencial de la cooperación. Mediante la firma del Marco para la Cooperación, los directores ejecutivos de cada agencia comenzaron a formar parte de ambos directorios y se instauró un mecanismo de diálogo permanente para lograr una sintonía operativa y política en el ámbito internacional (Fromageau, 2011, pp. 394-395).

⁶ WWC es un *think tank* compuesto por 358 miembros radicado en Marsella (Francia). Integra organizaciones intergubernamentales, gobiernos, organizaciones comerciales, organizaciones de la sociedad civil y, mayoritariamente, a organizaciones profesionales y académicas (WWC, 2018). Esta agencia es la organizadora de los Foros Mundiales del Agua cada tres años, los eventos más convocantes en lo que respecta a los asuntos hídricos. Su objetivo consiste en difundir internacionalmente la necesidad de lograr un tratamiento de las problemáticas hídricas de manera conjunta y promueve la búsqueda de medios para mejorar su gestión (Fromageau, 2011).

⁷ GWP es un actor internacional que presenta un carácter jurídico híbrido al desempeñarse como una institución internacional *per se* y, al mismo tiempo, como una red de instituciones (Fromageau, 2011). Fue establecida con sede en Estocolmo (Suecia) y fomenta la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), un marco de acción para la administración conjunta y coordinada del recurso (Fromageau, 2011).

⁵ La Relatoría Especial sobre el derecho humano al Agua y Saneamiento fue creada por el Consejo de Derechos humanos a través de la Resolución 7/22 de 2008. Su mandato consiste en la realización de investigaciones temáticas, misiones en países, recopilación de buenas prácticas y colaboración con profesionales dedicados a la materia.

Otro conjunto de actores internacionales que desempeñan un rol fundamental en la gobernanza policéntrica del agua y el saneamiento son las ONG. Según Meier *et al.* (2014) su principal función consiste en garantizar la aplicación de estándares para monitorear las acciones del resto de los actores y para fomentar instancias de *accountability*. Desde la década del noventa, las ONG resultaron agentes clave para fomentar el reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento en el ámbito internacional ya que lograron avances concretos con la Observación General n.º 15 de 2002 y con la aprobación de la Resolución 65/292 de 2010. El impulso dado por estos hechos fue significativo para que, posteriormente, las ONG detentaran una dinámica actividad internacional de movilización y de visibilización de la urgencia por instaurar mecanismos para que el acceso al agua y el saneamiento sea efectivizado y universalizado en la práctica.

Finalmente, Meier *et al.* (2014) advierten que en la gobernanza mundial del agua no debe menoscabarse el rol de los Estados como agentes que posibilitan o dificultan la traducción de las disposiciones internacionales en políticas nacionales. Los Estados son quienes participan en los eventos intergubernamentales organizados por Naciones Unidas y por los *think tanks* y quienes, en última instancia, son responsables de operacionalizar los derechos humanos en sus propios territorios. En tal sentido, adquieren una importancia fundamental porque tienen la potestad de enmendar y reformar sus marcos normativos internos para que los nuevos derechos puedan ser incorporados y, además, porque cuentan con los medios para que el acceso al agua y al saneamiento puedan ser implementados y efectivizados (Meier *et al.*, 2014).

Se considera que el abordaje de Meier *et al.* (2014) resulta incompleto al no incorporar el rol fundamental desempeñado por los actores subnacionales como agentes clave para garantizar el derecho humano de acceso al agua y el saneamiento en cada territorio. Desde la década del ochenta, dichos actores comenzaron a adquirir competencias y capacidades como referentes válidos y como intermediarios

directos de las demandas y necesidades locales que, en definitiva, son las que definen el alcance y la intensidad de la problemática hídrica. Asimismo, son los actores subnacionales quienes se encuentran a cargo de la satisfacción inmediata de las demandas poblacionales y de quienes depende la calidad de los servicios de suministro de agua y saneamiento. Por lo tanto, desde este artículo se aboga por su inclusión como pilares clave de la policéntrica gobernanza mundial del agua y el saneamiento.

Contenidos normativos múltiples: el núcleo central del solapamiento

La referencia al agua y el saneamiento también forma parte del contenido normativo de un conjunto de convenciones internacionales y de directrices y principios sobre los que los distintos actores internacionales generaron compromisos para el cumplimiento de diferentes derechos. Siguiendo los fundamentos de la teoría de los complejos de regímenes, puede inferirse que en esta serie de tratados se produce el solapamiento de temáticas y se pone de manifiesto la falta de jerarquía entre ellos.

Las convenciones con carácter vinculante que poseen referencias al agua y al saneamiento son múltiples y se desarrollaron tanto en los ámbitos multilaterales como en los regionales de manera previa al reconocimiento de la materia como derecho humano en 2010⁸. Asimismo, es posible identificar un conjunto de directrices y principios de derechos humanos que evidencian que el acceso al agua potable y el saneamiento ya estaban contenidos en la normativa internacional de manera previa a la Resolución 65/292⁹.

⁸ Entre ellas, es posible citar a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en el artículo 14.2-h (1979); la Convención sobre los Derechos del Niño el artículo 24.1 y 24.2 (1989); la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en el artículo 28 (2006); el Convenio 161 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los servicios de salud en el trabajo mediante el artículo 5 (1989). A modo de ejemplo, a nivel regional también hay referencia al agua y al saneamiento como derechos en la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño en los artículos 14.1 y 14.2 (1990); y en el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África en el artículo 15.a (2003). La información fue extraída de ACNUDH (2011).

⁹ Al respecto, pueden citarse la recomendación OIT n.º 115 sobre la vivienda de los trabajadores en el artículo 7 puntos a y b (1961); las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos en los artículos 15 y 20.2 (1977); las reglas de Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad en los artículos 34 y 37 (1990); los principios de Naciones Unidas

El solapamiento del contenido y la falta de jerarquía identificada en todos los instrumentos internacionales, directrices y principios de derechos enumerados deben interpretarse a partir de un conjunto de lineamientos que fundamentan su interpretación como derecho humano. Al respecto, Salman (2014) propone abordar la materia a la luz de tres pautas específicas: desde la noción de derivación e inferencia proveniente de otros instrumentos previos que aluden a la calidad de vida que incluye necesariamente la referencia al acceso al agua y el saneamiento como un componente interdependiente e indivisible del resto de los derechos. Desde la centralidad y necesidad del acceso al agua y el saneamiento como condición básica y requisito necesario para el cumplimiento de todos los derechos humanos. Y desde el reconocimiento de la importancia del acceso al agua y el saneamiento como un aspecto presente en otros instrumentos vinculantes signados con anterioridad, en el *soft law* internacional y en los avances detectados a nivel regional (Salman, 2014, pp. 972-973).

La perspectiva de los derechos humanos representa una orientación fundamental para que la temática del acceso al agua y el saneamiento pueda escindirse de los asuntos generales que históricamente la englobaron y logre adquirir un estatus propio que motive un tratamiento acorde con sus especificidades.

Siguiendo los postulados de la teoría de los complejos de regímenes, se puede inferir que persisten y conviven simultáneamente dos dinámicas: por una parte, el mantenimiento de un régimen elemental de agua y saneamiento que forma parte de complejos más globales, basado en el hecho de que el acceso al agua y el saneamiento representa una precondition básica para el goce de derechos adyacentes; y, por otra parte, la conformación progresiva de un complejo de regímenes de agua y saneamiento en sentido estricto que se define a partir del conjunto de instituciones parciales y no

jerárquicas solapadas que gobiernan esta cuestión.

En definitiva, es posible advertir que el complejo de regímenes de agua y saneamiento está compuesto por una miríada de convenciones previas, de acuerdos específicos que operan como antecedentes, pero que no suponen la instauración de un tratado que jerarquice, establezca obligaciones o prioridades y determine un procedimiento de resolución de conflictos de manera vinculante. Además, puede reconocerse la injerencia de múltiples actores que expresan intereses y motivaciones y expectativas específicas y que, como resultado, conforman una policéntrica gobernanza mundial y un entorno crecientemente competitivo que demanda ser indagado a partir de abordajes multinivel (Shivakoti *et al.*, 2019).

Otro indicio de la conformación de un complejo de regímenes del agua y el saneamiento en sentido propio está dado por la dificultad de establecer regímenes de leyes duras que impliquen cesiones de soberanía (Shivakoti *et al.*, 2019). Considerando que la temática en cuestión representa una problemática que ocurre en los ámbitos domésticos pero que, al mismo tiempo, implica un riesgo global, la conformación de un complejo de regímenes para el agua y el saneamiento representa una solución viable en el largo plazo que, a pesar de su fragmentación y dispersión, puede presentar ventajas para morigerar situaciones de incertidumbre y para fomentar acciones coordinadas.

Consideraciones finales

Las teorías de las relaciones internacionales deben actualizarse constantemente para poder dar cuenta de las transformaciones globales y las modificaciones en las tendencias internacionales. En ese sentido, la teoría de los complejos de regímenes proporciona orientaciones y lineamientos fundamentales para indagar acerca de las prácticas de vinculación internacional en entornos crecientemente complejos.

En lo que respecta al estudio del agua y el saneamiento, pudo advertirse que su rol como asunto transversal para múltiples dimensiones del desarrollo y como precondition básica para el cumplimiento de un amplio conjunto de

en favor de las personas de edad a través del principio de "Independencia" (1991); los principios rectores de los desplazamientos internos en el Principio 18 (1998); las directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional de la FAO en los artículos 3.6 y 8.11 (2004); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en la Resolución 61/295 de la Asamblea General (2007). La información fue extraída de ACNUDH (2011).

derechos humanos la posicionan en una frontera porosa. Oscila entre ser considerada una temática estrechamente vinculada con diversas cuestiones y por lo tanto inescindible de ellas, y en representar un asunto que merece un tratamiento específico acorde con sus propias particularidades. Vinculada con los complejos de regímenes, la temática del agua y saneamiento opera como régimen elemental de asuntos más generales que la subsumen, y al mismo tiempo su evolución histórica contribuyó a que en la actualidad se desempeñe como un complejo de regímenes en sentido propio.

El cariz de régimen elemental refleja los primeros años de la trayectoria de la conformación de una gobernanza mundial de agua y saneamiento. En ese sentido, su derrotero estuvo estrechamente vinculado con la evolución de las temáticas más generales en las que estaba subsumida. Progresivamente, la materia comenzó a escindirse, pero no completamente. A partir de ello, empezó a conformar un complejo de regímenes que se expresa en el solapamiento de un entorno institucional denso de encuentros internacionales y de actores, pero sobre todo de un contenido normativo enlazado con múltiples áreas temáticas.

Cuando se indaga acerca de la gobernanza mundial del agua y el saneamiento las referencias no son unívocas sino policéntricas. Prevalece la fragmentación, la dispersión, la falta de jerarquías y el solapamiento de funciones y de contenidos normativos.

Sin dudas, la presente discusión no se agota en el estudio del objeto de estudio delimitado en este artículo. Por el contrario, es posible identificar una serie de potenciales líneas de investigación vinculadas con la comparación de la matriz conceptual de la teoría de los complejos de regímenes con otros abordajes o matrices teóricas de la disciplina de las relaciones internacionales. El propósito de dicho ejercicio arrojará beneficios teóricos y prácticos puesto que permitirá evidenciar las fortalezas y debilidades que presenta cada perspectiva teórica para indagar acerca de la gobernanza mundial en materia de agua y saneamiento y, en

consecuencia, fomentará la revisión constante de una temática de agenda mundial.

Referencias

- ACNUDH. (2011). *El derecho al agua*. Folleto informativo n.º 35. <https://acnudh.org/load/2018/03/FactSheet35sp.pdf>
- Alter, K. J. y Raustiala, K. (2018). The rise of international regime complexity. *Annual Review of Law and Social Science*, 14, 329-349. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-101317-030830>
- Baer, M. y Gerlak, A. (2015). Implementing the human right to water and sanitation: a study of global and local discourses. *Third World Quarterly*, 36(8), 1527-1545. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1043993>
- Bayu, T., Kim, H. y Oki, T. (2020). Water governance contribution to water and sanitation access equality in developing countries. *Water Resources Research*, 56(4). <https://doi.org/10.1029/2019WR025330>
- Biswas, A. K. (2004). From Mar del Plata to Kyoto: An analysis of global water policy dialogue. *Global Environmental Change*, 14, 81-88. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2003.11.003>
- Del Castillo, L. (2009). *Los foros del agua: de Mar del Plata a Estambul 1977-2009*. Documentos de Trabajo n.º 86. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- Fromageau, E. (2011). The global water partnership: between institutional flexibility and legal legitimacy. *International Organizations Law Review*, 8(2), 367-395. <https://doi.org/10.1163/157237411X633872>
- García, A. (2017). Gubernamentalidad y agua: analíticas del poder en el desierto de atacama. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 17(33), 113-134. <https://doi.org/10.22518/16578953.903>
- Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, enero-junio 2022 22(42), e20220103

- Guerra, S. y Pinto Moura, V. (2017). O direito humano à água: a necessária mudança de paradigma. *Revista de Direitos Difusos*, 67(1), 11-35.
- Keohane, R. O. y Victor, D. G. (2011). The regime complex for climate change. *Perspectives on Politics*, 9(1), 7-23. <https://doi.org/10.1017/S1537592710004068>
- Krasner, S. D. (ed.). (1983). *International regimes*. Cornell University Press.
- Meier, B. M., Kayser, G. L., Kestenbaum, J. G., Amjad, U. Q., Dalcanale, F. y Bartram, J. (2014). Translating the human right to water and sanitation into public policy reform. *Science and Engineering Ethics*, 20(4), 833-848. <https://doi.org/10.1007/s11948-013-9504-x>
- Naciones Unidas (1977). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua: Mar del Plata, 14 al 25 de marzo de 1977*. E/CONF.70/29. Naciones Unidas.
- Neves-Silva, P., Martins, G. I. y Heller, L. (2019). Human rights' interdependence and indivisibility: A glance over the human rights to water and sanitation. *BMC International Health and Human Rights*, 19(1), 1-8. <https://doi.org/10.1186/s12914-019-0197-3>
- Raustiala, K. y Victor, D. G. (2004). The regime complex for plant genetic resources. *International Organization*, 58(2), 277-309. <https://doi.org/10.1017/S0020818304582036>
- Ruggie, J. (1975). International responses to technology: Concepts and trends. *International Organization*, 29(3), 557-584. <https://doi.org/10.1017/S0020818300031696>
- Salman, S. M. (2014). The human right to water and sanitation: Is the obligation deliverable? *Water International*, 39(7), 969-982. <https://doi.org/10.1080/02508060.2015.986616>
- Salomón, M. (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, 4(3), 2-59.
- Shivakoti, R., Howlett, M., Fernandez, V. y Nair, S. (2019). Governing international regime complexes through multi-level governance mechanisms: Lessons from water, forestry and migration policy. *International Journal of Water Resources Development*, 37(4), 658-675. <https://doi.org/10.1080/07900627.2019.1662379>
- Werner, A. F. (2015) *Freshwater on the international agenda-emergence of a regime complex* [tesis de posgrado, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de São Paulo]. <https://doi.org/10.11606/T.101.2015.TDE-13102015-155516>
- WWC (2018). *Constitution & By-Laws 2016-2018: Legal document*.