

## La gestion partagée des bassins hydrographiques transfrontaliers en Mésoméridique, source d'innovation dans la gouvernance de la coopération

Edith KAUFFER<sup>1</sup>, Lucile MEDINA<sup>2</sup> et Tania RODRÍGUEZ<sup>3</sup>

Cet article analyse les dynamiques de conflits et de coopération observables sur les bassins hydrographiques transfrontaliers, à travers des exemples pris dans la région mésoaméricaine (sud du Mexique et Amérique centrale). La gestion partagée de ces bassins constitue un enjeu majeur pour les frontières concernées. Il s'agit ici de questionner la dimension politique et sociale de la gestion des bassins transfrontaliers tant à travers les initiatives de coopération étudiées que les conflits qui peuvent opposer les acteurs en présence.

**Mots-clés :** bassin hydrographique, conflits, coopération transfrontalière, Mexique, Amérique centrale

**Classification JEL :** Q01 Q2

### *Shared Management of Transboundary River Basins Basins in Mesoamerica, a Source of Innovation for Cooperative Governance*

This paper analyzes conflict and cooperation dynamics in transboundary river basins through examples in Mesoamerica (Southern Mexico and Central America). Shared management of these basins represents a major challenge at these borders. We are trying to question the political and social dimensions of transboundary water management through the study of cooperative initiatives and conflicts that may bring current stakeholders into opposition.

**Keywords:** River Basin, Conflicts, Transboundary Cooperation, Mexico, Central America

---

<sup>1</sup> Politologue, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)-Sureste. ekauffer@cieras.edu.mx

<sup>2</sup> Géographe, Université Paul Valéry Montpellier 3, Laboratoire Acteurs Ressources et Territoires dans le Développement (ART-Dév-CNRS) et Laboratoire Mixte International (LMI) MESO. lucile.medina@univ-montp3.fr

<sup>3</sup> Politologue et géographe, Université du Costa Rica. tania.rodriguezchavarria@ucr.ac.cr

Cet article se propose d'analyser les dynamiques de conflits et de coopération observables dans les bassins hydrographiques transfrontaliers, à travers des exemples mésoaméricains (sud du Mexique et Amérique centrale). La coopération en matière de bassins hydrographiques transfrontaliers est affichée aujourd'hui comme un élément prioritaire dans les agendas nationaux et internationaux des politiques de l'eau d'une manière générale. La question de la gestion partagée des eaux de ces bassins constitue un enjeu majeur sur les frontières concernées, dont l'objectif est de dépasser le cadre de gestion national et de construire de nouveaux espaces de gouvernance. Un bassin hydrographique transfrontalier est défini comme l'aire de drainage délimitée par les eaux superficielles qui coulent vers un cours d'eau principal et dont le territoire s'étend au-delà des frontières d'un État. Dans le monde, il existe 287 bassins transfrontaliers<sup>4</sup>. De la frontière sud du Mexique au sud de l'isthme centraméricain, on en compte 24<sup>5</sup> dont dix figurent à l'étude de notre groupe de recherche<sup>6</sup> (voir carte 1). Leur gestion est cruciale pour le développement de la région (Kauffer, 2005), notamment pour certains États dont plus de 60% du territoire se localise dans des bassins partagés, comme c'est le cas du Guatemala, du Salvador et du Belize.

La Mésoamérique est une région dont les frontières sont plutôt connues pour être objets de conflits récurrents entre les républiques voisines depuis les indépendances au début du XIXe siècle (Medina, 2009 ; Bovin, 1997). Malgré les conflits frontaliers qui continuent d'envenimer les relations diplomatiques entre certains pays de la région, on observe dans l'aire mésoaméricaine une série de tentatives de coopérations. Un certain nombre d'entre elles s'inscrivent dans le périmètre de bassins transfrontaliers qui viennent à être appréhendés comme des territoires d'opportunité et d'innovation à travers la recherche de modalités de gestion partagée à inventer. Ces coopérations constituent des perspectives à la fois encourageantes pour le développement de ces espaces frontaliers et

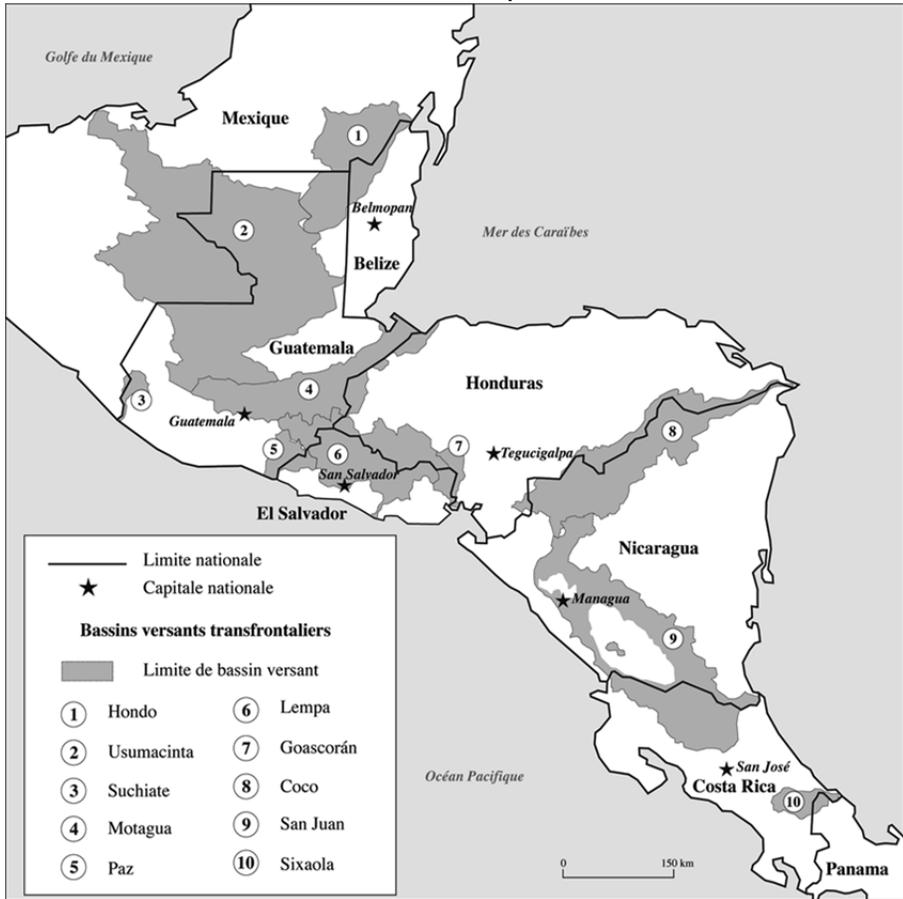
<sup>4</sup> Ce chiffre correspond au total de 286 établi par le Partenariat UNEP (Programme des Nations unies pour l'environnement)-DHI (entreprise danoise) dans le cadre du *Transboundary Waters Assessment Programme* (UNEP-DHI & UNEP, 2016), auquel nous ajoutons un bassin de plus car la base de données considère les bassins des cours d'eau transfrontaliers Usumacinta et Grijalva, entre le Mexique et le Guatemala, comme un seul bassin, alors que pour ces deux pays il s'agit de deux bassins distincts.

<sup>5</sup> Ce nombre inclut les 23 bassins mentionnés par Granados et al. (2000), auxquels s'ajoute le bassin du fleuve Candelaria partagé entre le Mexique et le Guatemala, identifié par des études récentes comme un bassin distinct (Benítez, 2010).

<sup>6</sup> Le programme *Conflictos y cooperación en cuencas transfronterizas del sur de México y de Centro América: dinámicas históricas y realidades contemporáneas* (E. Kauffer, CIESAS-Sureste, 2010-2015) concerne dix bassins de la région mésoaméricaine. Le programme *Bassins transfrontaliers au carrefour de la coopération et des conflits* (PICS BATRAM) (L. Medina, ART-Dév, et E. Kauffer, CIESAS-Sureste, 2013-2015, financement CNRS-CONACYT) en considère sept, choisis en fonction de leur caractère stratégique, conflictuel ou coopératif ([http://art-dev.cnrs.fr/projets/?num\\_art=720](http://art-dev.cnrs.fr/projets/?num_art=720)).

également intéressantes en termes de recherche sur les modalités de la gouvernance et les modèles de développement mis en œuvre.

**Carte 1 : Localisation des 10 bassins hydrographiques transfrontaliers étudiés en Mésoamérique**



© S.Coursière - ART-Dev - UMR 5281 - CNRS / 2014.  
 Source : d'après E. Kauffer et E. Valencia, SIG élaboré par El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), Mexique.

Cet article vise à rendre compte des résultats partiels de deux programmes de recherche consacrés aux dynamiques de conflits et de coopération observables dans les bassins hydrographiques transfrontaliers en Mésoamérique. L'ambition de ces deux programmes complémentaires est d'aller au-delà de la vision technique, voire « techniciste » qui prédomine aujourd'hui à l'échelle internationale dans la gestion des bassins, et de mettre l'accent sur les dimensions politiques et sociales essentielles de leur gestion, en particulier lorsque ces bassins sont transfrontaliers (Molle, 2009 et 2006). L'objectif est de saisir les logiques de coopération ainsi que les mécanismes de conflits. Notre hypothèse est que frontières conflictuelles et frontières de coopération ne s'opposent pas caricaturalement et que l'on doit considérer la co-existence de

dynamiques conflictuelles et coopératives sur les mêmes frontières et souvent au sein des mêmes processus de co-gestion (Kauffer et Medina, 2014 ; Kauffer, 2014a). La méthodologie adoptée a reposé sur l'analyse du corpus des projets de coopération transfrontalière concernant les bassins transfrontaliers étudiés, l'observation de réunions et la conduite d'entretiens approfondis dans les bassins transfrontaliers étudiés, dont le traitement par la méthode d'analyse structurale des données relationnelles a permis la réalisation de sociogrammes visant à visualiser les relations entre acteurs<sup>7</sup>.

Nous articulons notre propos en trois temps. Il s'agira d'abord de questionner la dimension politique et sociale de la gestion des bassins transfrontaliers à travers les initiatives de coopération étudiées. L'approche par bassin est intéressante dans la mesure où cet espace naturel devenu territoire de gestion renvoie aux enjeux institutionnels, politiques, sociaux et environnementaux des questions d'accès et de partage des ressources (Ghiotti, 2007 ; Delli Priscoli & Wolf, 2007 ; Savenije & Van der Zaag, 2000). Nous retiendrons ensuite quatre bassins transfrontaliers où l'on observe des dynamiques de coopération (fleuves Sixaola et Goascorán) ou, à l'inverse, d'absence de coopération (fleuves San Juan et Usumacinta), pour illustrer la diversité des situations frontalières au sein de la région mésoaméricaine. Dans un dernier temps, nous présenterons quelques-uns des résultats en ce qui concerne le positionnement des acteurs impliqués à différentes échelles et les liens qui les unissent et/ou les intérêts qui les opposent dans la gestion des bassins transfrontaliers : États centraux, gouvernements locaux, comités binationaux de bassins, populations et associations frontalières, mais aussi acteurs transnationaux.

## 1. L'APPROCHE PAR BASSIN MOBILISÉE PAR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

La notion de bassin versant est ancienne. Elle a été formalisée au XVIII<sup>e</sup> siècle par le géographe Philippe Buache comme une portion du territoire délimitée par des lignes de crêtes, dont les eaux coulent dans la mer ou dans un autre cours d'eau (Ghiotti, 2007, 6).

Aujourd'hui, on constate très clairement que les projets encouragés par les organisations internationales introduisent le « bassin versant » comme « l'unité de gestion la plus pertinente pour intégrer à la fois les conditions naturelles et les systèmes mis en place par les sociétés locales » (Bouquet, 2012, 65). La mobilisation de la notion de bassin transfrontalier vise à dépasser la discontinuité frontalière imposée par la fragmentation politique et sociale et à

---

<sup>7</sup> Les analyses de réseaux ont été réalisées avec les logiciels NodeXL et Pajek par L. Razafimahefa, ingénieur d'étude de l'UMR ART-Dév, pour quatre des bassins étudiés : Sixaola, San Juan, Goascorán et Hondo. Aucun sociogramme n'est présenté ici en raison de la contrainte de publication en noir et blanc. Certains sociogrammes peuvent être observés dans Rodríguez (2013).

promouvoir une approche de l'espace dans sa continuité. Au niveau international, ce modèle de gestion par bassin traduit aussi l'affirmation de nouveaux usages, de nouveaux enjeux et de nouveaux acteurs, hors des cadres jusqu'alors centrés exclusivement sur l'État et l'usage de la navigation (Ghiotti, 2014, 22). L'enjeu est de taille si l'on considère que les bassins transfrontaliers couvrent près de la moitié des terres émergées et représentent une ressource en eau dont dépend près de 40% de la population mondiale (*Ibid.*, 18). L'analyse de l'émergence du concept de *transboundary river basin* dans la littérature académique montre que celui-ci s'affirme à partir de la fin des années 1990, bien que l'entrée *international waters* reste davantage mobilisée, par les sciences naturelles et environnementales notamment (*Ibid.*, 13-14).

Coopération et bassin transfrontalier figurent ainsi en bonne place dans les discours des organisations internationales qui représentent les principaux promoteurs de ce modèle dans la région analysée. Les projets étudiés, en particulier ceux portés par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et la Banque interaméricaine de développement (BID), présentent le bassin versant comme le périmètre idéal pour la mise en place d'actions de coopération transfrontalière (Aguilar & Iza, 2009 ; UICN, 2006 et 2012). Il permet de territorialiser la coopération en articulant, autour d'un système hydrologique intégré, des usagers et des intérêts.

L'approche par le périmètre du bassin est très liée à celle devenue hégémonique de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) (Trottier, 2012, 179) qui introduit le bassin hydrographique comme l'unité idéale pour la gestion de l'eau et du territoire (Hernández Ulate et al., 2009, 16). À l'échelle transfrontalière, la GIRE inclut quatre principes établis par la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, signée en 1997 au sein de l'Assemblée générale des Nations unies, et ratifiée en 2014 : l'usage équitable et raisonnable de l'eau, l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs aux écosystèmes, l'échange d'informations et le management conjoint. Dans les projets de coopération étudiés, l'applicabilité de la GIRE fait l'objet d'une acceptation presque généralisée. La littérature récente en sciences sociales remet cependant en question la notion (Biswas, 2008 ; Warner et al., 2008 ; Biswas, 2004). Certains de ces auteurs évoquent ce qu'il est possible de désigner comme la « dictature de la GIRE » et « l'obligation du bassin versant ». Le choix du bassin versant comme unité de gestion constitue en réalité un choix politique, mais qui, paradoxalement, tend à dépolitiser la gestion de l'eau en présentant ce périmètre comme « naturel » (Warner et al., 2008, 123-124) et, par conséquent, incontestable (Kauffer, 2014b). Or le bassin hydrographique doit être davantage appréhendé comme « une construction sociale et politique résultat d'une confrontation d'intérêts et d'un rapport de force entre acteurs » (Ghiotti, 2014, 23) ou un territoire hydro-social (Rocha López, 2014, 15 ; Carrasco Bonet, 2014). Il conviendrait ainsi davantage de penser la gestion par bassin comme l'une des échelles possibles de gestion et la présenter uniquement comme un ensemble de recommandations adaptables à chaque pays (Descroix, 2012, 78).

Le caractère transfrontalier des bassins étudiés est en effet aussi source de tensions entre les États, qui peuvent voir dans ce modèle une remise en question de leur souveraineté sur la partie de bassin qui leur appartient. Ainsi, si la notion de « bassin transfrontalier » apporte une réponse « d'ordre naturel » qui peut sembler porteuse d'une certaine neutralité, son application en Amérique centrale n'est pas facile et de nombreuses résistances se manifestent à différentes échelles. Exceptée l'expérience menée dans certains sous-bassins du fleuve Lempa, localisé dans le *Trifinio* (région transfrontalière entre Salvador, Guatemala et Honduras), qui dépend majoritairement de la coopération internationale, aucune autre expérience n'a été identifiée dans l'isthme nous paraissant mettre en œuvre une véritable gestion intégrée de ressources en eau dans des bassins transfrontaliers, reposant sur les piliers détaillés *supra*. Et encore faut-il préciser que la délimitation du périmètre de coopération transfrontalière du *Trifinio* ne correspond pas exactement à celui du bassin versant du Lempa, mais suit les découpages administratifs (Kauffer, 2014a, 41). Dans le cas de la frontière entre le Costa Rica et le Panama, les projets de coopération étudiés définissent le bassin du fleuve Sixaola comme unité d'opération, sans atteindre le degré d'intégration du *Trifinio*. Enfin, entre le Nicaragua et le Costa Rica, le terme « transfrontalier » a purement et simplement été supprimé des projets des organisations internationales présentes dans le bassin du San Juan, en raison du contexte diplomatique tendu entre les deux États et de l'impossibilité de promouvoir des actions associées de part et d'autre de la frontière (Rodríguez, 2014).

## 2. DES DEGRÉS DE COOPÉRATION DIVERS SUR LES FRONTIÈRES MÉSOAMÉRICAINES

Pour comprendre les changements opérés dans le sens de l'ouverture d'un dialogue autour des frontières de la région mésoaméricaine, il faut évoquer un double contexte porteur : d'impulsion à la coopération transfrontalière donnée par le Système d'intégration centraméricain (SICA), et une plus grande attention portée à la gestion de l'eau, en particulier dans les bassins hydrographiques partagés, qui sont nombreux. La demande croissante en eau, ainsi que les pollutions des eaux, conduisent en effet à mettre la pression sur les relations transfrontalières, et la coopération en matière de gestion hydrique est considérée comme l'élément clef d'une stratégie globale de coopération et de développement.

### 2.1 *Deux exemples d'initiatives de coopération*

L'existence d'initiatives de gestion récentes permet de réfléchir sur les formes de gestion partagée conduites dans des bassins transfrontaliers et la manière dont elles sont pensées par les acteurs impliqués.

### 2.1.1 *Le bassin du fleuve Sixaola (Costa Rica-Panama), une coopération surtout formelle*

Ce bassin présente un contexte favorable : richesse culturelle (populations indigènes et afro-caribéennes) et naturelle et relations diplomatiques cordiales sont propices à la coopération transfrontalière, ce qui a permis le développement d'un cadre légal et institutionnel de coopération depuis 1979 et la signature d'un Accord binational pour le développement de la région frontalière en 1995 (Rodríguez, 2013). Pourtant, dans le bassin du Sixaola, les nombreux projets de coopération sont portés majoritairement par des organisations internationales. La gestion intégrée des ressources en eau et la gestion par bassin sont au centre des projets *Alianzas* et BRIDGE<sup>8</sup> de l'UICN et du Projet binational pour la gestion du bassin du fleuve Sixaola porté par la BID et le Fonds pour l'environnement mondial.

Ces projets mettent en place des programmes de formation, financent des activités productives et encouragent des dispositifs de gouvernance normatifs (chartes) et délibératifs (plates-formes multi-acteurs), comme c'est le cas des commissions transfrontalières du Projet *Alianzas*<sup>9</sup> et de la Commission binationale pour la gestion du bassin du fleuve Sixaola. La légitimité des actions proposées est alors mise en cause car ces dernières ne répondent pas toujours aux agendas locaux mais suivent les orientations des organisations internationales. De plus, leur dépendance aux ressources et aux équipes techniques de ces organisations pose le problème de la continuité des actions, qui restent souvent réduites et ponctuelles.

### 2.1.2 *La coopération dans le bassin du fleuve Goascorán (El Salvador-Honduras) en recherche d'institutionnalisation*

Le bassin du fleuve Goascorán qui s'étend sur la partie orientale de la frontière, est une région restée longtemps en litige, dont le tracé frontalier a été arrêté seulement en 1992, mais qui connaît aujourd'hui un processus de rapprochement par le biais de la gestion partagée du bassin.

En 2006, un Groupe de gestion binational (GGB) du bassin du Fleuve Goascorán a été mis en place, sous l'impulsion d'un Programme binational de développement frontalier financé par l'Union européenne (2003-2009). Conçu comme un espace de dialogue à l'échelle du bassin, il regroupe organisations non gouvernementales (ONG), *mancomunidades* (intercommunalités), associations locales et organismes étatiques.

Il est intéressant de remarquer qu'après une interruption de son activité à partir de 2009, due à la fin des financements européens et au coup d'État au

---

<sup>8</sup> Le Projet *Building River Dialogue and Governance* (BRIDGE) (2010-2013) concerne neuf bassins transfrontaliers (en Amérique centrale, du Sud, et en Asie).

<sup>9</sup> L'UICN a mis en place trois commissions transfrontalières dans les bassins partagés centraméricains du bassin du fleuve San Juan (Costa Rica-Nicaragua), du bassin du fleuve Paz (Guatemala-El Salvador) et du bassin du fleuve Sixaola (Costa Rica-Panama).

Honduras qui a paralysé nombre de programmes de coopération en cours et fermé la frontière, on assiste, depuis 2011, à sa réactivation grâce aux fonds du programme BRIDGE de l'UICN *via* une ONG hondurienne, la *Fundación Hondureña de Ambiente y Desarrollo Vida*. Il reste une initiative encore inaboutie par de nombreux aspects mais des actions tangibles sont désormais visibles, comme des zones de reforestation dans la partie amont, la diffusion de cuisinières au gaz pour limiter l'usage du bois, l'accès à l'eau d'habitations et d'écoles, la construction de latrines, l'élimination de décharges à ciel ouvert, de manière encore ponctuelle dans l'ensemble du bassin (Medina, 2014).

## **2.2 Des échecs dans la recherche de coopération**

### *2.2.1 Les tentatives de coopération avortées dans le bassin du fleuve San Juan (Nicaragua-Costa Rica)*

Le Costa Rica et le Nicaragua entretiennent des différends frontaliers anciens, alors que les deux gouvernements ont amorcé des processus de coopération lors de périodes d'apaisement des tensions. On peut citer, au début des années 1990, la signature d'un Accord de coopération binationale, puis au début des années 2000 l'élaboration commune d'une Stratégie pour le développement des zones frontalières Nicaragua-Costa Rica (Medina & Rodríguez, 2014 ; Rodríguez, 2014).

Les différends frontaliers récurrents ont conduit chaque fois à l'abandon de ces initiatives. Depuis 2005, une nouvelle série de conflits<sup>10</sup> a même eu raison des projets transfrontaliers engagés par des acteurs extérieurs, comme la coopération espagnole et l'UICN, qui se sont retirés progressivement.

### *2.2.2 Le bassin de l'Usumacinta (Mexique-Guatemala) : une absence significative de coopération*

Le bassin partagé le plus étendu de la région (pour une part trinational, car 16 km<sup>2</sup> appartiennent au Belize) est un exemple illustratif d'une absence de coopération, malgré quelques projets ponctuels sans suite portés par des ONG. Cette situation est d'abord le reflet d'un ancien contentieux frontalier entre le Guatemala et le Mexique. Elle tient aussi à la position guatémaltèque qui oppose à la GIRE transfrontalière la notion de « bassins versants souverains » développée depuis la fin des années 2000 (Colom de Morán, 2009) et qui s'applique à tous les pays voisins situés en aval (Belize, Salvador, Honduras, Mexique). La notion de bassin souverain s'inspire de la doctrine Harmon qui préconise que les États situés en amont des bassins versants transfrontaliers

---

<sup>10</sup> L'année 2005 a ouvert un cycle de procédures contentieuses devant la Cour internationale de Justice de La Haye autour du dragage du fleuve San Juan par le Nicaragua et la construction d'une route bordant la frontière par le Costa Rica : dépôt de deux requêtes du Costa Rica contre le Nicaragua en 2005 et 2010 et dépôt d'une requête du Nicaragua contre le Costa Rica en 2011.

sont libres de réaliser des actions de gestion au mépris des conséquences pour les États localisés en aval<sup>11</sup>. En suivant cette doctrine, le Guatemala se positionne clairement en opposition à une possible coopération transfrontalière en matière de bassins versants partagés. Enfin, l'absence de coopération à l'échelle de ce bassin trouve également son explication dans le manque d'intérêt du gouvernement mexicain pour le fleuve Usumacinta, voisin du fleuve Grijalva, considéré comme « plus utile » car fleuron de l'ingénierie hydraulique mexicaine. Les deux bassins versants sont ainsi inclus dans le même conseil de bassin mexicain (*Consejo de Cuenca de los ríos Grijalva-Usumacinta*) depuis 2000, au sein duquel l'Usumacinta fait figure de « parent pauvre ».

La grande diversité des cas de figures observables dans les bassins partagés mésoaméricains en matière de relations transfrontalières conduit à réfléchir à une typologie de situations des bassins transfrontaliers, en fonction du degré de coopération observable, des acteurs porteurs, ou encore des modalités de gestion mises en place et des types de conflits présents. Tout d'abord, des bassins autour desquels tente de s'organiser une gestion partagée s'opposent aux bassins dans lesquels aucune coopération ne s'amorce. Dans les situations de coopération, différentes configurations d'acteurs et de modalités de coopération peuvent être distinguées, en fonction de l'importance de l'encadrement étatique et légal et de la présence des organismes internationaux, tout comme de l'implication des acteurs locaux, des autorités politiques comme des associations.

### **3. QUELQUES ENSEIGNEMENTS SUR LES ACTEURS DE LA GESTION DES BASSINS TRANSFRONTALIERS**

#### ***3.1 Les défis de l'action transfrontalière et de la gestion partagée***

L'ensemble des bassins étudiés invite à insister d'abord sur la difficulté à inscrire les actions dans un schéma commun et à les mener de manière réellement coordonnée. Se pose dans tous les cas le défi d'inventer des formes d'institutionnalisation sur lesquelles peut reposer la gestion partagée de bassins transfrontaliers. Cette préoccupation centrale correspond à la recherche d'une durabilité à la fois institutionnelle et financière, qui permette d'inscrire les organismes transfrontaliers et leurs actions dans la permanence. Or, ce processus d'institutionnalisation nécessite l'appui des gouvernements centraux,

---

<sup>11</sup> La doctrine Harmon tient son nom du représentant américain qui, en 1895, lors du contentieux qui opposa les États-Unis et le Mexique sur le Río Grande, défendit le principe de la souveraineté territoriale absolue.

qui seuls peuvent donner une existence légale aux organismes bi ou trinationaux créés.

À l'échelle centraméricaine, l'insuffisance d'une institutionnalisation transfrontalière solide est soulignée de manière récurrente (Hernández Ulate et al., 2009 ; López & Hernández, 2004) et, dans le cas de la frontière sud du Mexique, cette institutionnalisation est également largement moins importante que sur la frontière avec les États-Unis, inexistante avec le Guatemala sur le thème des eaux partagées et balbutiante avec le Belize.

### **3.2 Le renouvellement des acteurs**

Le renouvellement des acteurs en matière de coopération au développement (Gabas et al., 2014) se lit aussi sur les frontières. Pour autant, les frontières centraméricaines et mexicaines présentent en termes d'acteurs de fortes disparités. L'importance affirmée désormais des acteurs transnationaux (ONG, organisations intergouvernementales (OIG), agences de développement bilatéral) dans les projets de développement se confirme sur les frontières centraméricaines proprement dites, et non pas sur la frontière sud du Mexique, en raison de la présence d'un État « fort » en matière hydrique. Ailleurs en Amérique centrale, un grand nombre d'initiatives de gestion partagée sont menées aujourd'hui sous l'auspice de la coopération internationale qui intervient comme « facilitateur », en termes techniques et financiers, et imprime très fortement les directions données aux actions de développement transfrontalier à travers des programmes de coopération considérablement normés.

Concernant la participation des États, l'analyse du montage des projets de coopération montre une place de l'État plus complexe qu'on pourrait l'imaginer *a priori* (mainmise ou défaillance). Conscients de leurs limites budgétaires, et sans doute aussi de leur intérêt à déléguer des actions de développement, ils se reposent sur les organismes internationaux, tout en gardant un droit de regard sur les actions menées, dans la mesure où celles-ci impliquent la souveraineté nationale, et sur tout ce qui demeure lié au contrôle et à la sécurisation de la frontière. Dans le cas mexicain, l'omniprésence de l'État s'affirme surtout comme normative (car il est souvent absent sur le terrain), notamment lorsqu'il s'agit de boycotter les actions de coopération transfrontalière proposées par les ONG ou le monde académique, au nom de la compétence exclusive des ministères des Relations extérieures dans ce domaine. En Amérique centrale, où la présence de l'État est perçue par les acteurs locaux et transnationaux comme quasi nulle, un des objectifs majeurs poursuivis est ainsi d'associer plus étroitement les États centraux aux processus de gestion transfrontalière, en raison de l'enjeu d'obtenir leur aval et leur soutien actif (Aguilar & Iza, 2009, 85).

Il faut aller chercher les acteurs perçus comme les plus légitimes sans conteste du côté des ONG (associations) locales ou nationales. En raison de leur ancrage social et territorial, celles-ci jouent un rôle d'intermédiaire entre projets portés par des organisations internationales et des acteurs locaux. Elles inspirent

confiance à l'ensemble des acteurs par leur implication et leur connaissance fine des réalités locales. Les entretiens menés dans les bassins des fleuves Sixaola et Goascorán révèlent, d'une façon générale, que les associations locales entendent aujourd'hui se poser comme des interlocuteurs de premier plan dans la conception des projets et non pas uniquement comme de simples exécutants des programmes conçus dans de plus hautes sphères. À l'échelle locale toujours, les municipalités, souvent réunies désormais en associations intercommunales rurales (*mancomunidades*) affirment les mêmes prétentions. Si elles n'ont encore que des compétences et des moyens financiers très limités alloués par les États, elles apparaissent de plus en plus soutenues par la coopération internationale.

### **3.3 Un lien local-global largement dissymétrique**

Les remarques précédentes invitent à questionner le lien local-global tel qu'il se tisse sur les frontières. Au début des années 2000 déjà, l'interconnexion croissante des niveaux local et global était observée en matière de gestion des eaux transfrontalières dans le monde (Blatter et Ingram, 2001, 5). Les liens interterritoriaux se sont approfondis, souvent désignés sous le vocable de « glocalisation » (Robertson, 1995) et se traduisent aujourd'hui par un nombre plus important d'acteurs dans les processus d'aide au développement, de manière globale, et de gestion transfrontalière, en particulier. La complexité à se repérer dans ces nébuleuses d'intervenants explique l'élaboration de « cartographies d'acteurs » pour plusieurs bassins transfrontaliers par la Commission centraméricaine pour l'environnement et le développement (CCAD) ou l'UICN (Medina, 2014).

La participation des acteurs locaux, politiques ou associatifs issus « de la société civile », qui s'affirme, est partie intégrante du discours des organismes internationaux promoteurs des actions de gestion partagée. Posée comme composante essentielle du succès des projets, elle ne va cependant pas sans poser problème lorsque l'on observe sa mise en œuvre (Rodríguez, 2014). D'abord, la dépendance qui s'instaure auprès des bailleurs internationaux et la durée limitée des programmes (tels que *Alianzas* ou BRIDGE cités) mettent souvent en péril la continuité des actions dans les bassins transfrontaliers. Certaines structures binationales promues par les ONG ont disparu de la mémoire des acteurs locaux après leur abandon en raison de l'absence de fonds. Une autre critique réside dans la représentativité des acteurs locaux impliqués dans les processus de coopération, notamment à travers les plates-formes de gouvernance multi-acteurs. Les acteurs locaux qui participent aux espaces de gouvernance institués par les organismes internationaux sont, en effet, choisis parce que considérés comme des alliés aux projets (*Ibid.*). Ceci met en place un « débat sans adversaires » qui invite à questionner la légitimité et la représentativité des espaces de gouvernance transfrontalière, souvent présentés comme la panacée en matière de participation.

Un autre point de tension qui peut apparaître à l'échelle locale en relation avec la mise en œuvre des projets de GIRE et de gestion par bassin réside dans le

chevauchement entre le périmètre du bassin promu comme territoire de gestion et les territoires indigènes existants, souvent frontaliers et qui jouissent d'une certaine autonomie. Tel est le cas dans le bassin du fleuve Sixaola (*Ibid.*) où l'imposition du bassin comme périmètre de gestion « importé » rencontre des résistances à l'échelle locale, dès lors que les autorités indigènes voient dans le découpage par bassin une contrainte à s'associer dans un ensemble plus vaste de gouvernance.

Les initiatives de gestion partagée s'inscrivent dans la reformulation d'ensemble des relations entre le local et le global ou, plus précisément, dans le contexte frontalier, local/national/transnational. Sont encouragées des formules de gouvernance qui établissent des relations de pouvoir davantage horizontales entre ces trois niveaux (et notamment entre les échelons locaux et les États) et engagent une démarche plus *bottom up* que *top down*. La réalité d'une telle démarche *bottom up* reste encore discutable, tant les normes des projets portés par les organismes internationaux ainsi que la chape de l'État s'imposent dans toute la région mésoaméricaine. La nécessité de promouvoir une gouvernance multi-niveaux des questions transfrontalières de manière globale est cependant indiscutablement le pilier des réflexions actuelles, dans la région étudiée comme ailleurs.

## CONCLUSION

L'analyse de la gestion des bassins transfrontaliers de la région mésoaméricaine montre la diversité des configurations existantes en termes d'acteurs en présence et la distinction entre les cas des frontières mexicaines (avec un État présent, bien que paralysant) et proprement centraméricaines (avec un rôle plus important de la coopération internationale). Dans les cas où des processus de coopération s'amorcent, on lit en effet toujours à travers les projets de gestion partagée l'instrumentalisation du périmètre du bassin et de sa dimension environnementale.

Il convient, également, de souligner que les conflits et les actions de coopération sur les frontières non seulement existent tant les uns que les autres mais surtout coexistent, conformément à l'hypothèse de départ. Même dans le cas des bassins connus pour leur conflictualité, comme le San Juan, quelques actions de coopération demeurent présentes, bien que très ponctuelles et portées par des acteurs locaux peu nombreux. Et, à l'inverse, dans les bassins loués pour leur expérience coopérative, comme le Sixaola (Rodríguez, 2013), des conflits surgissent aussi de la mise en œuvre d'une gestion partagée. Cette constatation va à l'encontre de l'opposition entre frontières conflictuelles et frontières de coopération, qui prévaut traditionnellement dans la littérature, et dépasse en effet l'idée d'un continuum automatique qui voudrait que tout conflit aboutisse par son règlement à une action de coopération (Kauffer, 2014a). Dépasser la dichotomie conflit-coopération invite à penser autrement la simultanéité des conflits et de la coopération (Schmeier, 2010 ; Zeitoun &

Mirumachi, 2008 ; Zeitoun, 2007) et l'existence d'un continuum entre ces deux formes de relations (Zeitoun & Mirumachi, 2008, 300). La notion d'interactions hydriques (*water interactions*) proposée par Zeitoun et Mirumachi (2008) permet de dépasser la polarisation traditionnelle entre conflits et coopération. À l'échelle des bassins versants transfrontaliers, la diversité des acteurs aujourd'hui impliqués dans leur gestion (partagée ou pas) fait que tant les interactions en matière de coopération que les conflits sont devenus plus complexes et différenciés selon les trajectoires et les contextes frontaliers.

## BIBLIOGRAPHIE

- AGUILAR G., IZA A. (2009) *Gobernanza de aguas compartidas, aspectos jurídicos e institucionales*, Gland, UICN, Serie de Política y Derecho Ambiental, n° 58, 235 p.
- ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES (1997) *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, New York, ONU, 21 p.
- BENÍTEZ J. A. (2010) Situación actual de las cuencas de los ríos Candelaria y Hondo, in H. Cotler Ávalos (coord.) *Las cuencas hidrográficas de México. Diagnóstico y priorización*, SEMARNATINE, Fundación Gonzalo Arronte, 203-209.
- BISWAS A. K. (2008) Current Directions: Integrated Water Resources Management. A Second Look, *Water International*, 33/3, 274-278.
- BISWAS A. K. (2004) Integrated Water Resources Management: A Reassessment. A Water Forum Contribution, *Water International*, 29/2, 248-256.
- BLATTER J., INGRAM H. (Eds) (2001) *Reflections on water. New approaches to transboundary conflicts and cooperation*, Cambridge, MIT Press, 356 p.
- BOUQUET C. (2012) La GIRE un modèle difficile à transférer en Afrique subsaharienne, in F. Julien (dir.) *La gestion intégrée des ressources en eau en Afrique subsaharienne : paradigme occidental, pratiques africaines*, Québec, Presses Universitaires du Québec, 55-73.
- BOVIN P. (1997) (coord.) *Las Fronteras del Istmo: Fronteras y Sociedades entre el Sur de México y América Central*, Mexico, CEMCA, 349 p.
- CARRASCO BONET M. (2014) Regadius, societats i territoris, *Mixité*, mis en ligne le 1er octobre. <http://www.mixite.cat/2014/10/01/regadius-societats-i-territoris/>
- COLOM de MORÁN E. (2009) Política de Aguas Internacionales de Guatemala, communication présentée au I Encuentro de la Iniciativa Mesoamericana para la Paz y el Desarrollo en Cuencas Compartidas, El Zamorano, IDRC, La Antigua, Guatemala, 18-21 novembre.
- DELLI PRISCOLI J., WOLF A. (2007) *Managing and transforming water conflicts*, Cambridge, Cambridge University Press, 354 p.
- DESCROIX L. (2012). Le bassin versant, une unité de gestion des eaux idéale pour l'Afrique subsaharienne?, in F. Julien (dir.) *La gestion intégrée des ressources en eau en Afrique subsaharienne : Paradigme occidental, pratiques africaines*, Québec, Presses Universitaires de Québec, 77-102.

- FUNDACIÓN HONDUREÑA DE AMBIENTE Y DESARROLLO VIDA (sans date) *Honduras & El Salvador : La conformación del grupo gestor binacional*, Tegucigalpa, 16 p.
- GABAS J.-J., PESCHE D., RIBIER V., CAMPBELL B. (2014) Nouveaux regards sur la coopération pour le développement et ses transformations, *Mondes en développement*, tome 42, 165/1, 7-22.
- GHIOTTI S. (2014) Le bassin transfrontalier, émergence, construction et itinéraire d'un concept, *Regions and Cohesion*, 4(2), 10-29.
- GHIOTTI S. (2007) *Les territoires de l'eau. Gestion et développement en France*, Paris, CNRS Éditions, coll. Espaces et milieux, 246 p.
- GRANADOS C., DELGADO H., HERNÁNDEZ A., RODRÍGUEZ E. (2000) *Cuencas internacionales: conflictos y cooperación en Centroamérica*, San José, Funpadem, Fundación Ford, Universidad de Costa Rica, 27 p.
- HERNÁNDEZ ULATE A., LÓPEZ RAMÍREZ A., JIMÉNEZ ELIZONDO A. (2009) *Gobernabilidad e instituciones en las cuencas transfronterizas de América Central y México*, San José, Costa Rica, FLACSO, 150 p.
- KAUFFER E. (2014a) Conflits et coopération dans les bassins versants transfrontaliers en Amérique centrale et au sud du Mexique : du Lempa à l'Usumacinta, *Regions and Cohesion*, 4(2), 30-53.
- KAUFFER E. (2014b) Introducción. De las cuencas a la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) en Chiapas : una construcción histórica plasmada en escenarios concretos, in E Kauffer E. (coord.) *Cuencas en Chiapas : la construcción de utopías en cascada*, Mexico, CIESAS, RISAF, 17-51.
- KAUFFER E. (Ed.) (2005) *El agua en la frontera México-Guatemala, Belice*, Tuxtla Gutiérrez, El Colegio de la Frontera Sur, UNACH, RISAF, TNC, The David and Lucile Packard Foundation, 543 p.
- KAUFFER E., MEDINA L. (2014) Entre conflictos y cooperación: Pensar las cuencas transfronterizas a la luz de sus actores, *Regions and Cohesion*, 4(2), 1-9.
- LÓPEZ A., HERNÁNDEZ A. (dir.) (2004) *Memoria del taller mesoamericano sobre gobernabilidad de cuencas transfronterizas*, Costa Rica, Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (CEMEDE) de la Universidad Nacional (Costa Rica), Pacific Institute (USA), Universidad Estatal de Oregón (USA), 84 p.
- MEDINA L. (2014) Gestion des bassins hydrographiques transfrontaliers et institutionnalisation : l'initiative du *Grupo Gestor Binacional* du bassin du Río Goascorán (Honduras-El Salvador), *Regions and Cohesion*, 4(2), 54-80.
- MEDINA L. (2009) Les frontières de l'isthme centraméricain, de marges symboliques à des espaces en construction, *Espaces et sociétés*, n° 138, 35-50.
- MEDINA L., RODRÍGUEZ T. (2014) La frontière Nicaragua-Costa Rica : ambivalence et complexité des représentations sur une frontière objet de passions, in A. Delgado Larios (dir.) *Conflictos y cicatrices : fronteras y migraciones en el mundo hispánico*, Madrid, Ed. Dykinson, 437-454.
- MOLLE F. (2009) River-basin planning and management: the social life of a concept, *Geoforum*, 40, 484-494.
- MOLLE F. (2006) Planning and managing water resources at the river-basin level: Emergence and evolution of a concept, Colombo, Sri Lanka, International Water Management Institute (IWMI), *Comprehensive Assessment Research Report*, 16, 32 p.

- ROBERTSON R. (1995) Glocalization: Time-space and homogeneity-heterogeneity, in M. Featherstone, S. Lash et R. Robertson (eds) *Global Modernities*, London, Sage, 25-44.
- ROCHA LÓPEZ R. F. (2014) Enfoque sociotécnico, hidrosocial & socionatural, in V. Claudín et N. C. Post Uiterweer (eds) *PARAGUAS, justicia hídrica*, www.justicialidrica.org, 32 p.
- RODRÍGUEZ T. (2014) *Gouverner l'environnement dans des régions frontalières. Coopération et conflits dans les bassins des fleuves San Juan (Costa Rica-Nicaragua) et Sixaola (Costa Rica-Panamá)*, Thèse de doctorat en géographie du développement, 12 décembre, Université Paris 7- Paris Diderot, 614 p.
- RODRÍGUEZ T. (2013) Cooperación transfronteriza y ambiente en América Central : el caso de la cuenca del río Sixaola entre Costa Rica y Panamá, *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 11(2), 13-34.
- SAVENIJE H., VAN DER ZAAG P. (2000) Conceptual Framework for the management of shared river basins; with special reference to the SADC and EU, *Water Policy*, 10/2, 9-45.
- SCHMEIER S. (2010) Governing international watercourses-perspectives from different disciplines: comprehensive literature review, *Working Papers*, 43, Berlin, Hertie School of Governance, 34 p.
- TROTTIER J. (2012) L'avènement de la gestion intégrée des ressources en eau, in F. Lasserre et A. Brun (dir.) *Gestion de l'eau : Approche territoriale et institutionnelle*, Québec, Presses Universitaires de Québec, 179-198.
- UICN (2012) *Adaptación basada en ecosistemas, mejorando los medios de vida y la gobernanza de agua en Mesoamérica*, San José, Bureau régional pour la Mésoamérique, 4 p.
- UICN (2006) *Alianzas sin fronteras : dos años por la gente y por el ambiente en Centroamérica*, Rapport binannuel 2004-2006 du programme *Alianzas*, San José, Bureau régional pour la Mésoamérique, 61 p.
- UNEP-DHI et UNEP (2016) *Transboundary river basins. Status and trends*, UNEP, Nairobi, 12 p.
- WARNER J., WESTER P., BOLDING A. (2008) Going with the Flow: River Basins as the Natural Units for Water Management?, *Water Policy*, 10/2, 121-138.
- ZEITOUN M. (2007) The conflict vs cooperation paradox: Fighting over sharing of Palestinian-Israeli groundwater?, *Water International*, 32 (1), 105-120.
- ZEITOUN M., MIRUMACHI N. (2008) Transboundary water interactions I: Reconsidering conflict and cooperation, *International Environment Agreements*, 8, 297-316.

\*\*\*